

Poul Erik Mouritzen

## Konfliktdimensioner i den kommunale organisation

Er konflikter i den kommunale organisation påvirket af organisationsstrukturen eller af de opgaver, der løses? Artiklens svar på dette spørgsmål er, at politikområdets karakter er afgørende, mens strukturen kun har marginale effekter på det oplevede konfliktniveau. Artiklen belyser derudover udviklingen i konfliktdimensionerne fra 1980 til begyndelsen af 1990'erne. Det ser ud til, at konflikter mellem sektorerne er aftaget. Desuden tyder noget på, at overgangen fra skonsprincipper til standardiserede ydelser mindsker forvaltningernes konflikter i forhold til borgerne, mens til gengæld relationen til statslige myndigheder bliver mindre harmonisk.

Der kan være mange årsager til, at en kommune foretager ændringer i den administrative struktur; men uanset årsagerne vil der altid blive argumenteret med, at strukturændringer er gennemført for at realisere nogle bestemte målsætninger (Brunsson, 1989). Når det gælder det seneste årtis reformer i de danske kommuner, er en af de gennemgående eksplicite målsætninger bag strukturændringer at styrke den tværgående koordination (Ejersbo, 1997). Koordination er den tilstræbte neutrale term for at træffe nogle bestemte valg og løse konflikter på tværs og på langs i en organisation. Koordination er det samme som udøvelse af magt og indflydelse. Hvis strukturændringer derfor i denne henseende har nogle konsekvenser for adfærden i en organisation, må det indebære, at magten udøves på en anden vis end tidligere. Strukturen påvirker adfærden.

Denne artikel tager fat i et enkelt om end centralt aspekt af magtudøvelsen i en kommunal organisation, nemlig konflikter mellem de forskellige politiske og administrative enheder og mellem disse og udvalgte dele af omgivelserne. Det er artiklens hypotese, at man ikke kan strukturere sig ud af konflikter, fordi disse pri-

mært er bestemt af de opgaver, som løses. Mere præcist er det forventningen, at konfliktniveauet i den kommunale organisation primært er bestemt af policyområdets karakter og kun marginalt eller slet ikke påvirkes af strukturen i den administrative organisation.

Hypotesen bygger på den gamle tese, formuleret af Lowi (1972), at „policy determines politics“. Tesen har tidligere været anvendt på kommunale ressourceallokeringsprocesser (Mouritzen, 1991: kap. 10) samt af Riiskjær (1982) og Flohr Nielsen (1985) på netop spørgsmålet om konflikter i den kommunale organisation. Udgangspunktet for deres overvejelser var, at modsætningerne til andre enheder forøges ved stigende afhængighed. En række egenskaber ved de enkelte kommunale opgaveområder er med til at skabe forskellige grader af afhængighed og dermed konflikt. Det drejer sig om graden af enighed om målene, spørgsmålet om klarhed i den „faglige teknik“, opgavernes politisering, personalets homogenitet og om beslutningsprocessen baseres på regler eller diskretionær kompetence. Sektorer præget af stærke modsætninger vil ifølge Flohr Niensens argumentation således være præget af stærkt politiserede

Poul Erik Mouritzen

## Konfliktdimensioner i den kommunale organisation

Er konflikter i den kommunale organisation påvirket af organisationsstrukturen eller af de opgaver, der løses? Artiklens svar på dette spørgsmål er, at politikområdets karakter er afgørende, mens strukturen kun har marginale effekter på det oplevede konfliktniveau. Artiklen belyser derudover udviklingen i konfliktdimensionerne fra 1980 til begyndelsen af 1990'erne. Det ser ud til, at konflikter mellem sektorerne er aftaget. Desuden tyder noget på, at overgangen fra skonsprincipper til standardiserede ydelser mindsker forvaltningernes konflikter i forhold til borgerne, mens til gengæld relationen til statslige myndigheder bliver mindre harmonisk.

Der kan være mange årsager til, at en kommune foretager ændringer i den administrative struktur; men uanset årsagerne vil der altid blive argumenteret med, at strukturændringer er gennemført for at realisere nogle bestemte målsætninger (Brunsson, 1989). Når det gælder det seneste årtis reformer i de danske kommuner, er en af de gennemgående eksplicite målsætninger bag strukturændringer at styrke den tværgående koordination (Ejersbo, 1997). Koordination er den tilstræbte neutrale term for at træffe nogle bestemte valg og løse konflikter på tværs og på langs i en organisation. Koordination er det samme som udøvelse af magt og indflydelse. Hvis strukturændringer derfor i denne henseende har nogle konsekvenser for adfærden i en organisation, må det indebære, at magten udøves på en anden vis end tidligere. Strukturen påvirker adfærden.

Denne artikel tager fat i et enkelt om end centralt aspekt af magtudøvelsen i en kommunal organisation, nemlig konflikter mellem de forskellige politiske og administrative enheder og mellem disse og udvalgte dele af omgivelserne. Det er artiklens hypotese, at man ikke kan strukturere sig ud af konflikter, fordi disse pri-

mært er bestemt af de opgaver, som løses. Mere præcist er det forventningen, at konfliktniveauet i den kommunale organisation primært er bestemt af policyområdets karakter og kun marginalt eller slet ikke påvirkes af strukturen i den administrative organisation.

Hypotesen bygger på den gamle tese, formuleret af Lowi (1972), at „policy determines politics“. Tesen har tidligere været anvendt på kommunale ressourceallokeringsprocesser (Mouritzen, 1991: kap. 10) samt af Riiskjær (1982) og Flohr Nielsen (1985) på netop spørgsmålet om konflikter i den kommunale organisation. Udgangspunktet for deres overvejelser var, at modsætningerne til andre enheder forøges ved stigende afhængighed. En række egenskaber ved de enkelte kommunale opgaveområder er med til at skabe forskellige grader af afhængighed og dermed konflikt. Det drejer sig om graden af enighed om målene, spørgsmålet om klarhed i den „faglige teknik“, opgavernes politisering, personalets homogenitet og om beslutningsprocessen baseres på regler eller diskretionær kompetence. Sektorer præget af stærke modsætninger vil ifølge Flohr Niensens argumentation således være præget af stærkt politiserede

Table 1. Modsatninger i den kommunale forvaltning opdelt på konfliktområder og forvaltningstype 1992 (indeksværdier)

	Traditionelle forvaltninger						Fællesforvaltninger		
	Alle	Kommunal-Økonomi direktør	Skat	Teknik	Skole/kultur	Social-og sundhed	Skole og social	Økonomi og skat	
Mellem forskellige partigrupperinger	48	53	35	21	57	58	57	51	
Mellem egen forvaltning og borger/klient	38	30	29	47	39	48	45	46	
Mellem egen forvaltning og andre forvaltninger	38	30	42	34	35	48	43	44	
Mellem egen forvaltning og statslige myndigheder	30	34	13	39	36	37	27	34	
Mellem egen forvaltning og amtslige myndigheder	26	31	8	11	38	46	33	15	
Internt i egen forvaltning	25	20	25	24	25	32	29	36	
Mellem forskellige faggrupper i egen forvaltning	25	22	17	16	26	39	34	35	
Mellem egen forvaltning og økonomiudvalget	24	16	13	18	31	37	33	18	
Mellem eget udvalg og økonomiudvalget	24	9	4	6	39	44	43	2	
Mellem egen forvaltning og udvalg	19	21	15	14	22	24	24	20	
Mellem egen forvaltning og underlagte institutioner	18	21	11	1	15	29	31	17	
<b>Samlet konfliktniveau</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	
N (maksimum)	1165	200	114	204	189	143	82	44	
N (minimum)	1090	169	102	195	184	137	79	41	

Samlet N svarer ikke til summen af de opgivne, idet der i totaltallet er medtaget ledere af andre fællesforvaltninger samt forvaltninger bestående af tværgående funktioner. Samlet konfliktniveau er beregnet ved, for hver enkelt respondent, at lægge indekssværdierne sammen over de 11 konfliktområder og dividere med 11.

opgaver, en forvaltning sammensat af flere forskellige personalegrupper samt af en opgaveløsning præget af diskretionær kompetence (se Flohr Nielsen, 1985: 83; Riiskjær, 1982: 72ff). Generelt fandt Flohr Nielsen og Riiskjær de forventede sammenhænge: Det sociale område var i 1980 det område, der var mest præget af konflikter, mens det gennemregulerede og lavt politiserede skatteområde var præget af færrest konflikter.

Policy-område og struktur er imidlertid ikke de eneste tænkelige forhold, der kan betinge konflikter. To alternative synsvinkler vil blive anvendt i artiklen. For det første den såkaldte contingency-approach der påstår, at adfærden er bestemt af organisationens omgivelser. For det andet kunne det tænkes, at adfærden er bestemt af individuelle egenskaber ved de personer, som er centrale i organisationen. Specielt i nærværende sammenhæng, hvor der anvendes data om de kommunale chefers virkelighedsopfattelser, vil det være vigtigt at få kontrolleret for, om individuelle egenskaber som uddannelse, karriere og lignende kan tænkes at have „farvet“ de briller, hvormed de anskuer virkeligheden.

Undersøgelsen bygger på den spørgeskemaundersøgelse, der gennemførtes med de kommunale chefer i efteråret 1992. Den del af undersøgelsen, der vedrorte chefernes vurdering af konfliktlinjerne i den kommunale organisation, var stærkt inspireret af den undersøgelse, som gennemførtes på Aarhus Universitet i 1980 (Riiskjær, 1982; Flohr Nielsen, 1985). For de mere teknisk mindedede læsere er der udarbejdet et teknisk appendiks, hvori der redegøres detaljeret for den metodiske fremgangsmåde. Selve kapitlet skulle imidlertid kunne læses uden reference til appendiks.

### **Forvaltningstype og konfliktområder**

Modsætningerne i den kommunale organisation er kortlagt ved hjælp af et spørgsmål, hvor de enkelte chefer blev bedt om at vurdere styrken af de eksisterende modsætninger på baggrund af følgende indledningsspørgsmål:

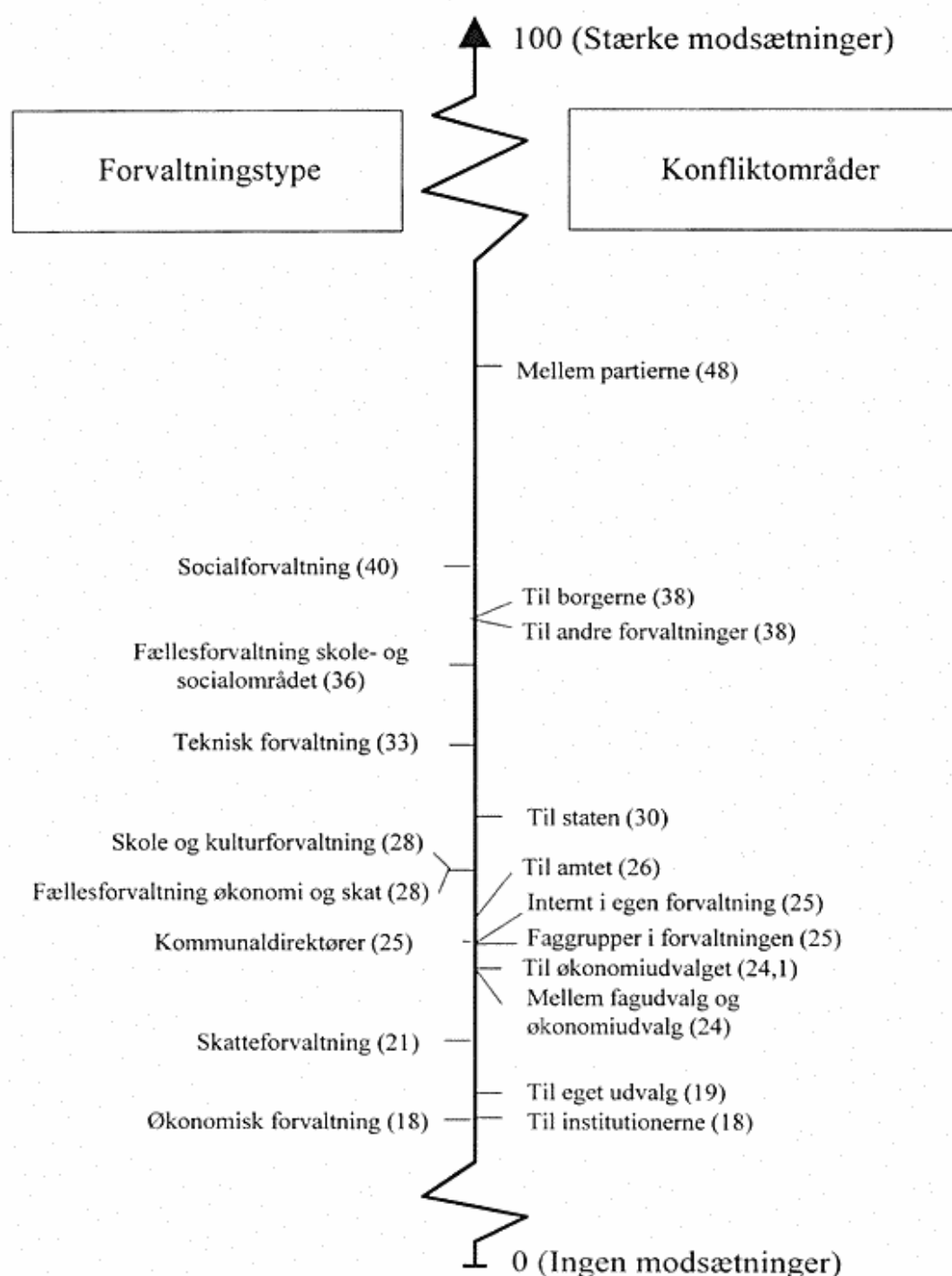
*I gennem de senere år synes de kommunale chefers arbejdsvilkår ændret. På denne baggrund bedes du tage stilling til, om der på dit område eksisterer modsætninger.*

Herefter blev der opregnet 11 sæt af modsætninger med svarmulighederne „i høj grad“, „i nogen grad“, „i mindre grad“, „i ringe grad“ og „slet ikke“ samt „ikke relevant“. I tabel 1 er svarene angivet for en række grupper ved hjælp af indeks-værdier.<sup>1</sup>

I tabellen er foretaget en opdeling af lederne af de enkelte forvaltninger i to hovedgrupper, de traditionelle forvaltninger samt fællesforvaltninger. Disse grupper er dannet på baggrund af de enkelte respondenters angivelse af deres ansvarsområder, jf. diskussionen herom i Ejersbos artikel i dette nummer af *Politica*. Tabellens hoved indeholder således to af de „forklarende“ dimensioner, når det gælder organisationers adfærd, struktur og policy-område. I det efterfølgende anvendes termen forvaltningstype om disse to. Forvaltningstype er således et spørgsmål om, hvilke opgaver der løses, og hvordan opgaveløsningen er organiseret, dvs. om der opereres med traditionelle forvaltninger eller fællesforvaltninger.

Det meget uoverskuelige billede, som tegnes i tabel 1, er forsøgt forsimplet i figur 1, hvor vi har en akse med yder-værdierne 0 og 100, og hvor henholdsvis de enkelte forvaltningstyper (venstre side)

Figur 1. Konflikter i den kommunale organisation 1992 (indeksværdier)



og de enkelte aktører, overfor hvilke modsætningerne er blevet kortlagt, herefter kaldet *konfliktområder* (højre side), er plottet ind.

Helt generelt er den administrative organisation i danske kommuner præget af et forholdsvis lavt konfliktniveau. Forholdet mellem de forskellige aktørgrupper er

„i ringe grad“ præget af modsætninger. Dette overordnede billede må ikke glemmes i de efterfølgende analyser af forskelle i konfliktniveauet (faktisk kunne man hævde, at det vil være mere korrekt at tale om forskelle i „graden af enighed“). Billedet bekræftes af en igangværende komparativ undersøgelse af kommunaldirektørerne i 14 udvalgte lande: Danske kommunaldirektører beskriver i sammenligning med deres udenlandske kolleger deres relationer til andre politiske og administrative aktører som værende forholdsvis konsensusprægede (Klausen og Magnier, 1998).

Ser vi på venstre side af figur 1, er der en klar opdeling mellem på den ene side de traditionelle serviceproducerende forvaltninger på det tekniske og sociale område samt - i mindre omfang - skole- og kulturområdet og på den anden side de forvaltninger, der primært har tværgående funktioner. Førstnævnte lever i en mere konfliktfyldt omverden end sidstnævnte.

Dette gælder i udpræget grad de traditionelle social- og sundhedsforvaltninger, hvor konfliktniveauet er relativt højt over hele spektret, jf. de 11 konfliktområder i tabel 1. For de tekniske forvaltningsvedkommende er det primært politiske konflikter, dels mellem partierne, dels i forhold til økonomiudvalget, der medvirker til en relativ modsætningsfyldt omverden. Også forholdet til amtet spiller en rolle i den forbindelse. For de traditionelle skole- og kulturforvaltninger svarer billedet på nogle punkter til de tekniske forvaltninger, nemlig med hensyn til partipolitikken og forholdet til økonomiudvalget. Her er der imidlertid samtidig nogle ting, der trækker i modsat retning: Forholdene internt i organisationen og eksternt i forhold til borgere, amt og stat.

Vender vi os dernæst mod fællesforvaltningerne, er det karakteristisk, at kon-

fliktniveauet for de sammenlagte skole- og socialforvaltninger nærmest fremtræder som et gennemsnit mellem de traditionelle skole- og kulturforvaltninger og de traditionelle socialforvaltninger, en tendens der gælder for en stor del af de 11 undersøgte områder. Denne tendens finder vi derimod ikke for så vidt angår de sammenlagte økonomi- og skatteforvaltninger. Her er tendensen på de fleste områder, at modsætningerne ses som værende større end i både de traditionelle økonomiforvaltninger og de traditionelle skatteforvaltninger, jf. også figur 1.

I højre side af figur 1 er, for alle respondenterne under et, anført hvert af de 11 konfliktområder. Det klareste mønster her er, at de stærkeste modsætninger opleves på det politiske niveau og i forhold til borgere/klienter og andre forvaltninger, hvorimod de vertikale relationer internt i organisationen, dvs. forholdet til udvalg og underliggende institutioner, er mindre konfliktpræget. I sidstnævnte henseende spiller det naturligvis en rolle, at mange af de kommunale chefer jo her må svare irrelevant på spørgsmålet, fordi de ikke har ansvaret for nogle serviceproducerede institutioner. På de områder, hvor institutionerne spiller en stor rolle, dvs. først og fremmest det sociale område og inden for skolesektoren, finder cheferne forholdet til institutionerne præget af visse modsætninger.

### **Konfliktdimensioner i den kommunale organisation**

Vi har ovenfor talt om konfliktområder som en betegnelse for de 11 områder, hvor de kommunale chefer blev bedt om deres vurdering. For yderligere at komme bagved chefernes forestillingsverden og den organisation og de omgivelser i hvilke de agerer, er der gennemført en faktoranalyse

med det formål at reducere antallet af konfliktområder med henblik på en egentlig årsagsundersøgelse. Faktoranalysen, der er nærmere beskrevet i det tekniske appendiks, viser, at der bag de 11 konfliktområder kan siges at eksistere tre *konfliktdimensioner*.

Riiskjærs undersøgelse fra 1980 benyttede samme fremgangsmåde og fandt på tilsvarende vis tre konfliktdimensioner. Selv om der er visse forskelle mellem de to undersøgelser, minder resultaterne så meget om hinanden, at vi vil benytte nogenlunde de samme termer, som anvendt af Riiskjær (1982: 73 og 202): *politiske, interne og eksterne konflikter*. Det nærmere indhold i de tre dimensioner kan beskrives således (jf. det tekniske appendiks):

*Politiske konflikter* indebærer, at der opleves stærke modsætninger mellem såvel egen forvaltning som udvalg og økonomiudvalget. I lidt mindre omfang opleves samtidig konflikter i forhold til egne underliggende institutioner og mellem de politiske partier. Endelig opleves samtidig visse modsætninger til eget udvalg.

*Interne konflikter* gælder modsætningerne mellem forskellige faggrupper i forvaltningen og internt i øvrigt i egen forvaltning. Begge disse tenderer mod at følges af konflikter i forhold til borgerne.

*Eksterne konflikter* indebærer, at der opleves modsætninger til amtslige og statslige myndigheder.

Til forklaring af konfliktniveauet benyttes tre kategorier af faktorer, jf. indledningen. For det første inddrages naturligvis forvaltningstypen, dvs. policy-området og strukturen. Her er benyttet den tidligere opdeling i traditionelle forvaltning

ger og fællesforvaltninger (kommunaldirektørpositionen er ikke medtaget her, idet kommunaldirektørerne fungerer som referencegruppe).

For det andet inddrages en række indikatorer for den enkelte organisation og dennes omgivelser. To indikatorer dækker udviklingen i kommunernes socio-økonomiske omgivelser. Demografisk turbulens er et mål for, i hvilket omfang der sker forskydninger mellem de forskellige aldersgrupper i kommunen (fra 1987 til 1992). Ressourceknaphed er et mål for udviklingen i kommunernes samlede økonomiske formåen sat i forhold til udviklingen i de demografisk betingede udgiftsbehov.<sup>2</sup> Stigende turbulens og stigende ressourceknaphed forventes at medføre stigende modsætninger, dog først og fremmest på den politiske dimension.

Stabiliteten i de politiske omgivelser måles på to dimensioner: Har der været skift mellem partierne på borgmesterposten efter valget i 1989 gives denne variabel værdien 1, ellers 0. Der benyttes en tilsvarende dummy variabel (0 eller 1) for, om der efter valget i 1989 var et enkelt parti, der havde absolut flertal. Vi forventer her, at stabile politiske omgivelser, som indikeret ved stabilitet på borgmesterposten og ved at et enkelt parti har flertallet, alt andet lige vil reducere konfliktniveauet. Et skift på borgmesterposten, som jo så i givet fald er sket ca. 2½ år før undersøgelsens gennemførelse, kan tænkes at medføre, at en eller flere forvaltningsgrene og/eller udvalg, ser nogle muligheder for gevinster på bekostning af de andre, ligesom det kan forventes, at de partipolitiske konflikter vil være relativt markante.

Endelig inddrages tre mål for organisationens størrelse og stabilitet. Størrelsen måles ved antallet af ansatte i den pågældende respondents forvaltning



(samlet personale inklusive personer i udførende funktioner, omregnet til fuldtidsansatte). Stabiliteten måles ved, om der i perioden 1988 til 1992 har været gennemført større ændringer i kommunens politiske eller administrative struktur.<sup>3</sup> Vi har her valgt at måle størrelsen af den enkelte forvaltning, ikke størrelsen af kommunen. Det skyldes ikke mindst, at vi finder meget store forskelle mellem de enkelte sektorer på, hvad der er den typiske størrelse af organisationen, et forhold, der nødvendigvis skal kontrolleres for, når man vil undersøge, om de konfliktdimensioner, der findes i og omkring den enkelte sektor, skyldes forhold ved sektoren selv, eller der er tale om en simpel funktion af størrelse.

Den tredje variabelkategori måler egenskaber ved den enkelte respondent. Det drejer sig om vedkommende har charge af forvaltningschef, vedkommendes anciennitet i nuværende stilling samt uddannelse (kommunal uddannelse og øvrige ikke akademiske uddannelser indgår her som referencegruppe). Respondentens køn blev forsøgsvis inddraget i analysen, men der kunne ikke påvises nogen sammenhæng her. Disse faktorer fortolkes ikke som egentlige årsagsvariabler, men som udtryk for, at den personlige baggrund og de personlige erfaringer kan „farve“ den oplevelse, man har af modsætninger til andre enheder. Også i andre sammenhænge er det blevet påvist, at anciennitet og uddannelsesniveau påvirker embedsmænds konfliktopfattelse (Lægread og Olsen, 1978, her citeret fra Flohr Nielsen, 1985: 83).

Analysen gør det således muligt at kontrollere for de forskelle i uddannelse, anciennitet mv., som måtte gøre sig gældende mellem de forskellige forvaltningstyper. Nok så vigtigt er det imidlertid, at det bliver muligt at kontrollere for

forvaltningernes størrelse, jf. ovenfor. Mange af de mønstre, der fandtes i de foregående afsnit, for eksempel det forhold, at specielt socialcheferne oplever særligt kraftige modsætninger, kunne således tænkes at hidrøre fra det forhold, at disse forvaltninger (inklusive underliggende institutioner) også er de mand-skabsmæssigt tungeste, med hvad dette måtte indebære af interne problemer såvel som en forøget politiske interesse.

Der er efterfølgende foretaget en regressionsanalyse af hver af de tre konfliktdimensioner samt det samlede konfliktmål (jf. tabel 1).<sup>4</sup> Resultatet fremgår af tabel 2.

Hovedresultatet af denne analyse er, at de forskelle i konfliktniveauet, som fandtes i tabel 1, også holder efter kontrol for de øvrige faktorer: Politikområdets karakter og forvaltningsstrukturen spiller en selvstændig rolle for politiske, interne såvel som eksterne konflikter. Ikke blot spiller de en selvstændig rolle; disse to faktorer er de altafgørende faktorer, når man skal forstå variationer i chefernes konfliktopfattelse. Omvendt spiller de omgivelsermæssige faktorer en minimal rolle, mens egenskaber, der er knyttet til den pågældende person, anciennitet og uddannelse, indtager en mellemposition.

For så vidt angår det samlede konfliktniveau, kan godt 1/4 af variationen i chefernes omverdensopfattelse forklares af de medtagne faktorer. I en analyse som denne er dette ganske tilfredsstillende. Ser vi på de enkelte forvaltninger, er det stort set billedet fra figur 1, der bliver bekræftet: Vi finder et forholdvist lavt konfliktniveau i de traditionelle økonomi- og skatteforvaltninger, og omvendt relativt stærke modsætninger i og omkring de traditionelle socialforvaltninger, men også de nye fællesforvaltninger, der omfatter skoleområdet og det sociale område.



Tabel 2. Forklaring på konflikter i den kommunale forvaltning (betakoefficienter)

	Samlet konfliktniveau	Politiske konflikter	Interne konflikter	Eksterne konflikter
<b>Forvaltningstype</b>				
<i>Traditionelle forvaltninger</i>				
Økonomisk forvaltning	-	*-.06	.13	-.17
Skatteforvaltning	-	-.17	.21	-
Teknisk forvaltning	.20	.21	-	-
Skole- og kulturforvaltning	.12	.29	-	-.19
Social- og sundhedsforvaltning	.38	.36	.24	.15
<i>Fællesforvaltninger</i>				
Skole og socialforvaltning m.m.	.21	.25	.14	-
Skat og økonomi m.m.	.07	-	.20	*-.06
<b>Organisation og omgivelser</b>				
<i>De socio-økonomiske omgivelser</i>				
Demografisk turbulens	.07	-	.09	-
Ressourceknaphed	-	-	.07	-
<i>De politiske omgivelser</i>				
Borgmesterskift foregående valg	-	.06	-	-
Absolut flertal	-	-	-	-
<i>Organisationens størrelse og stabilitet</i>				
Forvaltningens størrelse <sup>1</sup>	.10	-	.13	-
Større forvaltningsændringer	-	-	-	-
Større udvalgsændringer	*.05	-	-	-
<b>Position, erfaring og uddannelse</b>				
Forvaltningschef	-	-	-.07	-
Anciennitet	-.14	-.07	-.12	-.11
Akademisk uddannelse	.16	.11	.17	.14
Forklaringsgrad (adj R <sup>2</sup> )	26,8	34,2	15,2	13,7

- : Koefficienten er enten ikke signifikant (på et 10 procents niveau), eller ikke estimeret på grund af multicollinearitet.

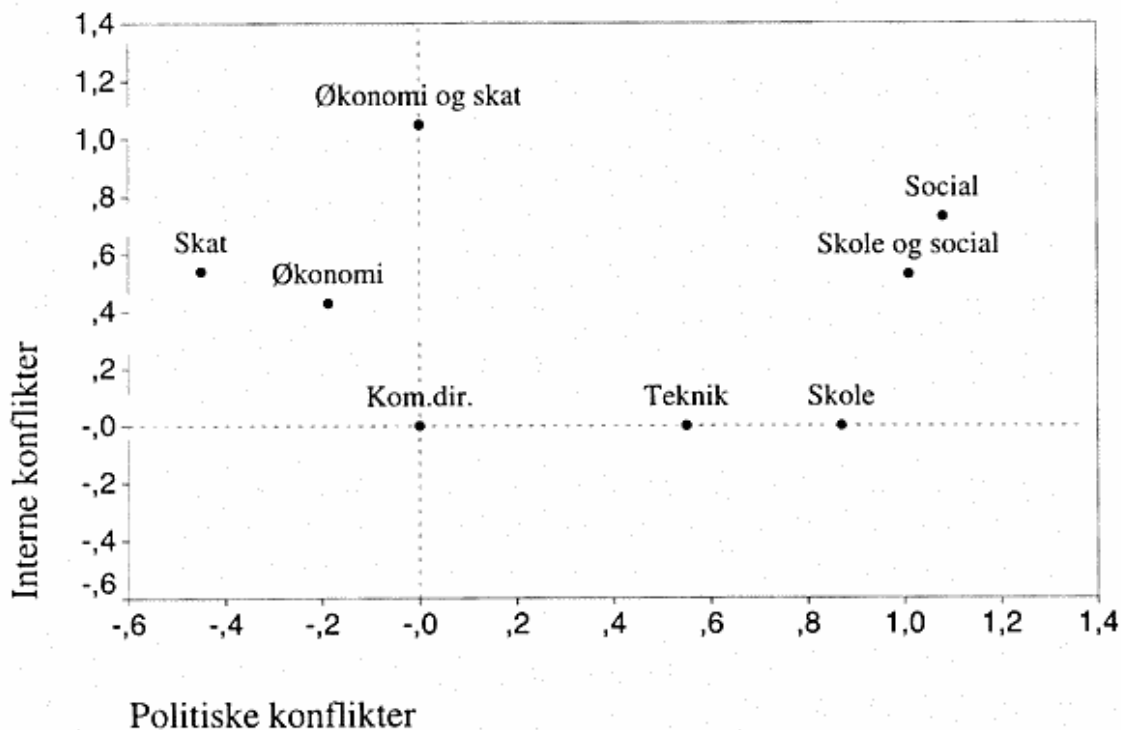
\*: Signifikant på et 10 procents niveau. Alle øvrige er signifikante på et 5 procents niveau

<sup>1</sup>: Målt logaritmisk

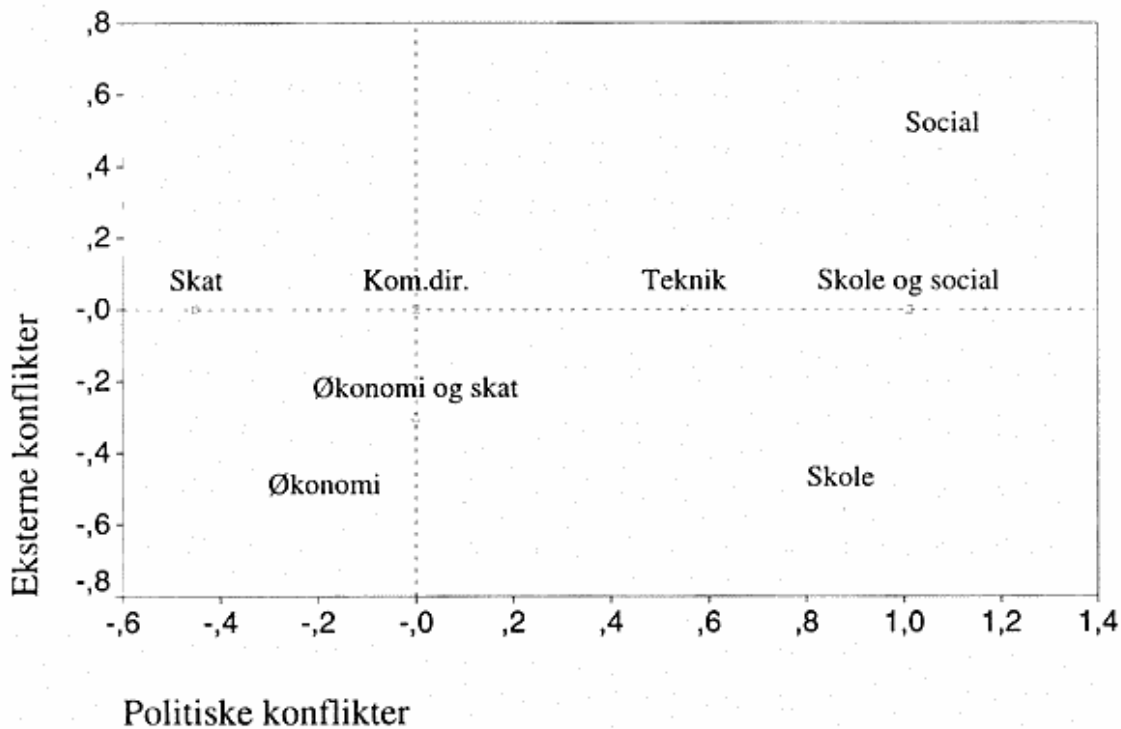
I figur 2 er de enkelte grupper af chefer placeret ind i et diagram, hvor vi på den horisontale akse har de politiske og på den vertikale akse de interne konflikter (se teknisk appendiks). Langs den horisontale akse fremtræder der en klar deling, hvor de tre store „gamle“ opgaver, teknik, social og skole, skiller sig ud fra de „gamle“ tværgående funktioner, der ligger i kommunaldirektørembedet og i økonomiforvaltningerne. Hertil kommer

så skatteforvaltningerne, som på den politiske dimension er præget af de færreste modsætninger. Med hensyn til de interne konflikter findes disse i udpræget grad i fællesforvaltningerne for økonomi og skat, i mindre grad i forvaltninger, der har ansvaret for de sociale opgaver (hvad enten organiseret i en traditionel forvaltning eller sammen med skoleområdet) samt i de traditionelle skatte- og økonomiforvaltninger. På denne dimension er

Figur 2. Politiske og interne konflikter opdelt på forvaltningstyper



Figur 3. Politiske og eksterne konflikter opdelt på forvaltningstyper



de traditionelle skoleforvaltninger samt de tekniske forvaltninger ikke forskellige fra kommunaldirektørerne.

I figur 3 er de eksterne og de politiske konflikter plottet mod hinanden. Her må man først notere sig, at en stor gruppe af chefer ikke adskiller sig signifikant fra kommunaldirektørernes opfattelse, når det gælder eksterne konflikter. Det gælder cheferne for de traditionelle tekniske forvaltninger og skatteforvaltninger samt for fællesforvaltningerne for skole- og socialområdet. Rundt om denne midtergruppe placerer så de øvrige chefer sig med socialcheferne som oplevende flest eksterne konflikter, mens økonomichefer og traditionelle skoledirektører oplever de færreste (vedrørende sidstnævnte gruppe er det værd at huske, at undersøgelsen fandt sted i 1992). Med hensyn til eksterne konflikter bider man mærke i, at de nye fællesforvaltninger ligger omtrent midt imellem deres „ophav“, de traditionelle forvaltninger.

De *socio-økonomiske omgivelser* forventedes først og fremmest at påvirke den dimension, der omhandler de politiske konflikter. Det er imidlertid ikke tilfældet. Tværtimod gælder det, at både graden af ressourceknaphed og den demografiske turbulens alene har en effekt på det interne konfliktniveau. De omfordelinger, der måtte følge med færre ressourcer og store bevægelser mellem de forskellige aldersgrupper, sætter sig således ikke først og fremmest spor i form af modsætninger til det politiske niveau eller mellem eget udvalg og økonomiudvalget. Forvaltningscheferne oplever nok først og fremmest disse ændringer i de socio-økonomiske omgivelser, når de skal sættes igennem internt i forvaltningen i form af personalemæssige eller andre tilpasninger. Det bemærkes, at den demografiske turbulens ikke blot slår igennem

på de interne modsætninger, men også på det samlede konfliktniveau.

Stabilitet i de *politiske omgivelser* forventedes at føre til en reduktion af konfliktniveauet. Hypotesen holder stik på et enkelt punkt: Et skift på borgmesterposten synes at føre til nogen turbulens på den politiske konfliktdimension, altså at medføre større konflikter mellem det politiske og administrative niveau og mellem de forskellige politiske udvalg. Effekten er dog ikke særlig stærk. Spørgsmålet om flertalsforholdene synes ikke at påvirke konfliktniveauet på nogen af de tre dimensioner.

Forvaltningens størrelse spiller en vis rolle for de interne modsætninger, dog så stærk, at den også slår igennem på det samlede konfliktniveau. Stabiliteten i organisationen, indikeret ved om man har gennemført større ændringer i udvalgsstrukturen (hvilket i praksis i denne periode vil sige udvalgssammenlægninger), har en ganske svag effekt på det samlede konfliktniveau. Derimod kan der ikke spores nogen effekt på de tre konfliktdimensioner.

Sluttelig vender vi os mod tre faktorer, som alle antages at spille en rolle for omverdensforståelsen, ikke som egentlige årsagsvariabler, men fordi de kan antages at „farve“ den oplevelse, man har af omverdenen. Om end alle respondenterne i undersøgelsen besad en eller anden form for lederposition i den kommunale organisation, var det ikke alle, der var forvaltningschefer (ca. 11 pct.). Denne faktor betyder kun en anelse for oplevelsen af interne konflikter: Forvaltningscheferne har en tendens til at opleve færre konflikter end ikke-forvaltningschefer. Forklaringen er vel den simple, at sidstnævnte er tættere på dagligdagens problemer end førstnævnte, der jo er forvaltningens kontaktled til det politiske ni-

veau. Anciennitet virker helt entydigt ind på konfliktopfattelsen. Jo længere den pågældende leder har været ansat, desto færre konflikter oplever vedkommende. Sammenhængen gælder hver af de tre dimensioner såvel som det samlede konfliktniveau. Den samme tendens kan indfortolkes i Riiskjærs resultater (Riiskjær, 1982: 215). Samme entydige tendens findes for så vidt angår uddannelse. Akademisk uddannede chefer oplever flere konflikter på alle dimensioner.

Også lederens karrieremæssige baggrund kan tænkes at farve omverdensforståelsen. Ved besættelsen af lederposterne i de nye fællesforvaltninger for skole- og socialområdet skete der en nogenlunde fifty-fifty fordeling mellem de gamle socialchefer og skoledirektører, dog med en svag overvægt af skoledirektører. Man kan forestille sig, at disse to grupper indtræder i stillingen med vidt forskellige forventninger eller „normalbilleder“, dannet gennem mange års erfaringer inden for hver deres sektor. En nærmere analyse viser, at det er tilfældet. Man kan udtrykke det på den måde, at skoledirektørerne får et „realitetschok“, når de bliver sat i spidsen for den samlede social- og skoleforvaltning. Hvor de var vant til en relativ stille tilværelse på den interne front, sker der en voldsom ændring i deres oplevelse af interne konflikter. Tilsvarende sker der en stigning i oplevelsen af politiske konflikter, om end i langt mindre målestok. Forvaltningschefer med en baggrund i socialforvaltningen har den modsatte oplevelse. De oplever, på trods af at de får ansvaret for en helt ny og stor personalegruppe, nemlig skolelærerne, et fald i de interne konflikter såvel som i de politiske konflikter. Specielt hvad angår de interne konflikter, burde man vel nærmest forvente det modsatte for de to grupper, fordi der

specielt i folkeskolen har været en stærk modstand mod at ansætte andre end læreruddannede som forvaltningschef.<sup>5</sup>

Med hensyn til de nye fællesforvaltninger for økonomi og skat finder vi svage nuanceforskelle i chefernes omverdensopfattelse som en funktion af deres baggrund, men generelt gælder det her, at uanset om man har sin rod i de gamle økonomi- eller skatteforvaltninger, så opleves en stigning i de interne konflikter og - stærkest for chefer med en skattemæssig baggrund - et fald i de politiske konflikter.

Som nævnt lægges der en bestemt fortolkning ind over disse sammenhænge: Position, erfaring, uddannelse og karrieremæssig baggrund er delvis bestemmede for de „briller“, hvormed virkeligheden anskues. Det er klart, at der er andre mulige fortolkninger af sammenhængene. Nogle af relationerne kunne også være mere direkte årsagssammenhænge, der principielt kan gå to veje.

Den første, og mest oplagte, er, at personens egenskaber direkte påvirker konfliktniveauet i organisationen. Dette er eksempelvis en oplagt forklaring, når man ser på anciennitetens betydning: Personer med relativt kort erfaring i jobbet har ikke, på samme måde som personer med lang tids erfaring, haft mulighed for at påvirke specielt de interne organisationsforhold. Den samme sammenhæng kunne tænkes for så vidt angår uddannelsesfaktoren, for eksempel i retning af at den kommunalt uddannede forvaltningschef (der jo typisk har siddet i en kommune siden sit 17.-18. år) bedre kan tackle det politiske niveau. Sammenhængen kan imidlertid også gå den anden vej: Organisationer med givne karakteristika søger ledere med bestemte egenskaber. Hvis man i en kommune af den ene eller anden grund oplever mange politiske kon-

flikter, kunne man forestille sig, at man specielt rekrutterer akademisk uddannede chefer. Med hensyn til anciennitet er et oplagt eksempel på en modsatrettet sammenhæng, at organisationer præget af ekstremt stærke konflikter formentlig alt andet lige vil have en større udskiftning på chefposterne og dermed, stadig alt andet lige, en chefgruppe med en forholdsvis lav anciennitet. Der er således flere mulige forklaringer på en del af de fundne sammenhænge.

Den overordnede forventning bag analysen af konflikter i den kommunale organisation var, at konflikter har deres rod i egenskaber ved de enkelte policy-områder, og ikke (eller kun marginalt) er bestemt af strukturen i den administrative organisation. Hypotesen kan i hovedsagen bekræftes. Hvad enten man ser på det samlede konfliktniveau, eller på de tre underdimensioner politiske, interne og eksterne konflikter, er den afgørende diskriminerende faktor policy-området. Om man arbejder med traditionelle forvaltninger eller fællesforvaltninger har en marginal betydning på enkelte af konfliktdimensionerne. Hvad angår det økonomiske område og skatteområdet, sker der en vis stigning i de interne konflikter ved sammenlægninger og en svag øgning af de politiske konflikter. Med hensyn til skole- og socialområdet fremtræder omverdensforståelsen som liggende midt imellem de to traditionelle forvaltningstyper med en tendens til, at modsætningerne ligger nærmest ved dem, som de traditionelle socialchefer oplever.<sup>6</sup>

### **Udviklingen i konflikter fra 1980 til 1992**

En analyse af udviklingen i konflikter fra 1980 til 1992 hæmmes af, at der ikke var tale om fuldstændigt sammenfald i

spørgsmålene i de to undersøgelser. I Flohr Nielsen og Riiskjærs undersøgelse fra 1980 blev der spurgt om, hvorvidt „den nuværende lovgivning“ gav anledning til modsætninger. Referencen til „lovgivningen“ var udeladt i 1992-undersøgelsen.<sup>7</sup> For Flohr Nielsen og Riiskjær synes omtalen af lovgivningen at have været et spørgeteknisk fif, der skulle medvirke til at undgå „blufærdige afvisninger af spørgsmålet“ (Flohr Nielsen, 1985). Den nævnte forskel mellem de to undersøgelser må have in mente i de efterfølgende fortolkninger. Da man alt andet lige skulle forvente, at fjernelse af referencen til lovgivningen skulle være med til at hæve det rapporterede konfliktniveau, skal man især være opmærksomme på områder, hvor konfliktniveauet er øget.

Desværre er det kun muligt at se på udviklingen i de oplevede konflikter for tre aktørgruppers vedkommende, skattechefer, socialchefer og de tekniske chefer. Opdelingen i tabel 3 er baseret på de tre dimensioner, som Riiskjær (1982, kap. 3) fandt frem til - med visse nuancer svarende til de tre dimensioner, som blev analyseret ovenfor.

For så vidt angår de *nære politiske omgivelser* er der især grund til at hæfte sig ved, at modsætningerne mellem egen forvaltning og henholdsvis fagudvalg og økonomiudvalg er mindsket markant. Samtidig tenderer modsætningerne mellem de enkelte forvaltningsgrene stort set til at være uændret. Det generelle billede er således, at *sektorkonflikterne* er blevet mindre betydningsfulde over den 12-årige periode fra 1980 til 1992. Det skal så ses i modsætning til de *partipolitiske konflikter*, hvor cheferne for alle tre sektorer tegner et billede af en betydelig forøgelse af modsætningerne. Man kan dog sagtens forestille sig, at de partipolitiske konflikter har været undervurderet i 1980

Tabel 3. Udviklingen i konfliktlinjer på tre kommunale sektorområder 1980 til 1992

	Skatte- chefer		Social- chefer		Tekniske chefer	
	1980	1992	1980	1992	1980	1992
<b>Nære politiske omgivelser</b>						
Mellem eget udvalg og egen forvaltning	8	4	22	7	26	7
Mellem egen forvaltning og økonomiudvalget	15	7	33	22	22	14
Mellem eget udvalg og økonomiudvalget	12	2	35	30	24	25
Mellem forskellige partigrupperinger	6	13	39	52	30	49
Mellem egen forvaltning og andre forvaltninger	12	20	33	30	17	16
<b>Interne forvaltningsforhold</b>						
Mellem personalegrupper med forskellig uddannelsesmæssig baggrund	6	6	18	18	4	10
Interne forvaltningsmodsatninger i øvrigt	5	9	9	8	4	6
<b>Eksterne relationer</b>						
Mellem borgeren og egen forvaltning	55	36	50	29	54	14
Mellem egen forvaltning og amtet	10	4	21	34	38	25
Mellem egen forvaltning og staten	15	27	14	25	28	22
N	252	204	253	144	244	189

Kilder: 1980: Riiskjær (1982: tabel 3.4); 1992: Chefundersøgelsen (1992).

Tallene i tabellen angiver den procentandel af respondenterne, der svarede „i høj grad“ eller „i nogen grad“ til spørgsmålet om oplevede modsætninger.

på grund af den specifikke reference til „den eksisterende lovgivning“ i spørgsmålet.

Hvad angår de *interne forvaltningsforhold*, er der ikke tale om de store ændringer i konfliktniveauet.

De største forskelle finder vi med hensyn til de *eksterne relationer*. Her er der sket en ganske betydelig mindskelse af de modsætninger, som cheferne oplever i forhold til *borgerne*. Forholdet til *amtet* har ikke udviklet sig i en bestemt retning. Specielt kan man her hæfte sig ved, at socialcheferne oplever forøgede modsætninger til amtet. Samme brogede billede findes i forholdet til staten.

Udviklingen i de eksterne relationer kan primært forklares ved det forhold, at det kommunale system, endnu i 1980, var i en opbygningsfase præget af mange reformer og nye opgaver.

På det *socialle område* gælder det først og fremmest Bistandslovens gennemførelse i 1976, som i vidt omfang indførte et skønsprincip i behandlingen af sociale sager. Ikke mindst dette forhold, samt naturligvis selve det forhold at man stadig var i en opbygningsfase, kan forklare de relativt stærke modsætninger, som socialcheferne oplevede i forhold til borgerne. Når modsætningerne tilsyneladende mindskes over perioden, kan det tilsvarende hænge sammen med, at man i betydeligt omfang har fjernet det skønsmæssige princip inden for bistandsydelse. Med andre ord er kommunernes autonomi på dette område blevet mindsket, og måske kan man her finde forklaringen på, at socialcheferne oplever et stigende modsætningsforhold til staten. Forholdet mellem kommunernes socialforvaltninger og amtslige myndigheder har udviklet sig i

en overraskende retning. Det var med Bi-standslovens indførelse meningen, at amterne, specielt gennem de nyoprettede amtslige socialcentre, skulle spille en aktiv rolle over for kommunerne i form af rådgivning og vejledning. Netop de sidste år i 1970'erne var præget af socialcentrenes forsøg på at finde deres egen rolle i dette, potentielt set konfliktfyldte, felt. Det lykkedes som bekendt ikke, og i dag er socialcentrene afskaffet. Så i det omfang modsætningerne til amtet i 1980 var præget af en organisatorisk interessekonflikt, skulle man forvente et fald i de oplevede konflikter med amterne. Når det modsatte ser ud til at være tilfældet, må forklaringen formentlig søges i den nu etablerede og nogenlunde stabile arbejdsdeling mellem amt og kommuner på det sociale område, en arbejdsdeling som forudsætter et betydeligt samarbejde, men som også giver betydelige konfliktmuligheder, når den førte politik de to steder ikke harmonerer. Og det gør den som bekendt ofte ikke. Det velkendte eksempel, som stort set er kommet på banen op gennem 1980'erne med det stigende antal ældre i samfundet, drejer sig om udbygningen af ældreomsorgen og sygehusvæsenet.

Vender vi os mod det *tekniske område* å miljøområdet såvel som med hensyn til den fysiske planlægning. På sidstnævnte område havde såvel amter som kommuner i slutningen af 1970'erne netop overstået den første runde af henholdsvis region- og kommuneplanlægningen. Der var også her tale om et område, hvor amternes og kommunernes rolle nok var fastlagt på det formelle plan, men hvor det var uklart, hvordan den reelle arbejdsdeling og indflydelsesfordeling ville blive. En af nyskabelserne i planlovsreformen var den ganske omfattende inddragelse af borgerne i form af møder, høringer og

ankemuligheder og lignende. Her befandt man sig i 1980 i en eksperimenterende fase, såvel på myndigheds- som på borgerside, hvad der i høj grad kan forklare, at netop de tekniske chefer dengang befandt sig i et modsætningsforhold til borgerne.

Udviklingen i de eksterne konflikter på *skatteområdet* kan endelig også ses i lyset af udviklingen i de lovgivningsmæssige rammer. Det afgørende er, som på det sociale område, at mange skønsmæssige elementer er blevet fjernet fra ligningen og erstattet med regler. Samtidig er der sket en betydelig automatisering af ligningens informationsgrundlag, således at en stadig større del af indkomster såvel som fradrag nu indhentes uden skatteyderens medvirken.

### Konklusion

Strukturforandringer ses ofte som et vidundermiddel til at realisere bestemte målsætninger - i hvert fald præsenteres de som oftest på denne måde. De har imidlertid sjældent de effekter, som er tilsigtede, og har de effekter, er de marginale eller måske utilsigtede. Denne artikel har undersøgt, om strukturforandringer påvirker konfliktniveauet i den kommunale organisation. Svaret er, at konflikter i hovedsagen er en funktion af de særlige karakteristika ved de enkelte politikområder. På den led har undersøgelsen bekræftet frugtbarheden i det perspektiv, der hedder „policy determines politics“. Politiske processer er mindre strukturafhængige end policyafhængige.

Udviklingen i konflikterne i de kommunale forvaltninger som disse opfattes af nogle centralt placerede aktører - de administrative ledere - tegner et billede i retning af, at de *interorganisatoriske konflikter* er blevet formindskede. Det



gælder forholdet mellem det politiske og administrative niveau internt i kommunerne, i forholdet mellem de forskellige sektorer i kommunen samt i forholdet til næste lag i det politisk-administrative niveau, amterne. En del af udviklingen kan forklares ved den usikkerhed og deraf følgende positionering, som fulgte i kølvandet på kommunalreformen og de efterfølgende sektorspecifikke lovreformer. Men en del af udviklingen blev også tilskrevet en stigende „regelgørelse“ af de kommunale beslutninger, noget man i en anden sammenhæng vil kalde en udhuling af det kommunale selvstyre. I det omfang, denne forklaring holder, må det give anledning til en betydelig kommunal eftertanke.

## Appendiks

### Faktoranalysen af konfliktområder

Faktoranalysen er gennemført som en principal components analysis med efterfølgende oblique rotation. Tre faktorer kom ud med en eigenvalue større end 1. Efter rotation fremkom en pattern matrice med følgende koefficienter (værdier større end .40 er markeret med fed skrift):

	Factor		
	1	2	3
Forvaltning - borger	-.06	<b>.49</b>	.34
Forvaltning - udvalg	<b>.46</b>	.20	.19
Forvaltning - andre forvaltninger	.32	.35	.03
Forvaltning - institutioner	<b>.58</b>	.04	.09
Forvaltning - økonomiudvalg	<b>.75</b>	.00	.11
Forvaltning - amt	.23	-.13	<b>.77</b>
Forvaltning - stat	-.10	.09	<b>.88</b>
Udvalg - økonomiudvalg	<b>.87</b>	-.16	-.02
Partigrupperinger	<b>.60</b>	.10	-.14
Faggrupper i forvaltningen	.13	<b>.79</b>	-.09
Internt i egen forvaltning	-.05	<b>.90</b>	-.04

Korrelationen mellem faktorerne er anført i følgende matrice:

	Factor		
	1	2	3
Factor 1	1,00000		
Factor 2	,33340	1,00000	
Factor 3	,23157	,25988	1,00000

### Beregninger anvendt i figur 2 til 3

Ved konstruktionen af figur 2 og 3 er anvendt resultaterne fra regressionsanalyserne i form af de almindelige regressionskoefficienter (i modsætning til de standardiserede koefficienter, som refereres i tabel 2). Da kommunaldirektørerne er anvendt som referencegruppe, er disse placeret i figurenes 0-punkt. I tilfælde af, at en eller flere grupper ikke udviste en omverdensforståelse, der var signifikant forskellig fra kommunaldirektørernes, er de pågældende grupper tillagt værdien 0, altså placeret samme sted på skalaen, som kommunaldirektørerne. Værdierne på skalaerne udtrykker afstanden til referencegruppen på de beregnede faktorscores. En værdi på 1 viser således, at gennemsnitscoren for den pågældende gruppe ligger 1 standardafvigelsesenhed over referencegruppen (kommunaldirektørerne) på den beregnede faktorscore. Afstanden i forhold til referencegruppen er, da der er kontrolleret for de øvrige variabler i analysen, jf. tabel 2, udtryk for den selvstændige effekt af forvaltningstype.

### Sammenligningen 1980-1992

For sammenlignelighedens skyld er alene medtaget de personer, der var chef for en traditionel skatte-, social eller teknisk forvaltning; dvs. chefer for to eller flere af de traditionelle sektorer (for eksempel skole- og socialområdet) er ikke omfattet af analysen. Specielt på skatteområdet findes en række betegnelser, hvor det kan være vanskeligt at fastslå, om vedkommende respondent er leder af området. Her er derfor alene anvendt respondenter med den traditionelle skattechef- eller skatteinspektørtitel. På det sociale og tekniske område er dette problem af mindre omfang.

## Noter

1. Indeks værdien er beregnet ved at tillægge de enkelte svarmuligheder værdierne 100 (I høj grad), 75 (I nogen grad), 50 (I mindre grad), 25 (I ringe grad) og 0 (Slet ikke). Hvis respondenter har svaret irrelevant er svaret tilordnet værdien 0.
2. Demografisk turbulens er lig summen af de absolutte procentvise ændringer i aldersgrupperne 0-6 år, 7-16 år, over 65 år samt i den samlede befolkning fra 1987 til 1992. For en nærmere redegørelse for målingen af ressourceknaphed, se Mouritzen (1991: kap. 5). Ressourceknapheden måles her over perioden 1987-1992.
3. For en nærmere redegørelse for disse data henvises til Niels Ejersbos artikel i dette nummer af *Politica*.
4. I teknisk forstand opereres her med en simpel additiv model. Man kan, med de givne faktorer, forestille sig et utal af samspilseffekter, eksempelvis: Er sammenhængen mellem ressourceknaphed og politiske konflikter til stede i de traditionelle forvaltninger, men ikke i de nye fællesforvaltninger? Da modellerne i forvejen er forholdsvis komplicerede, og da der allerede må udelukkes variable på grund af multicollinearitet, er det dog valgt at se bort fra samspilseffekter.
5. Der er her tale om en blandt de mange samspilsvariabler, som det af tekniske årsager ikke var muligt at estimere i regressionsanalyse, jf. noten tidligere. Af denne grund er placeringen i figur 3 baseret på de simple gennemsnit for de fire grupper og er således ikke sammenlignelig med den tilsvarende placering i figur 2.
6. Denne konklusion må imidlertid have in mente, at de analyserede fællesforvaltninger var blevet dannet i årene umiddelbart før undersøgelsen. Man kan forestille sig, at vurderingen af konfliktniveauet kan være præget af

de problemer, der opstår, når forskellige personalegrupper skal bringes sammen, herunder naturligvis de problemer, der opstår, når mange nye lederposter skal uddeles (eller det modsatte, inddrages).

7. Ligeledes er der enkelte forskelle i formuleringen af de enkelte svarkategorier, der dog ikke antages at påvirke resultaterne.

## Litteratur

- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, NY: John Wiley & Sons.
- Ejersbo, Niels (red.) (1997). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne - effekter af strukturændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunal organisering*. Århus: Forlaget Politica.
- Klausen, Kurt Klaudi og Annick Magnier (eds.) (1998). *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Governments*, Odense: Odense University Press.
- Lowi, Theodore (1972). „Four systems of policy, politics and choice“, *Public Administration Review*, July/August, pp. 298-309.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*, Århus: Forlaget Politica.
- Olsen, Johan P. og Per Lægred (1978). *Byråkrati og beslutninger*, Oslo: Universitetsforlaget.

gælder forholdet mellem det politiske og administrative niveau internt i kommunerne, i forholdet mellem de forskellige sektorer i kommunen samt i forholdet til næste lag i det politisk-administrative niveau, amterne. En del af udviklingen kan forklares ved den usikkerhed og deraf følgende positionering, som fulgte i kølvandet på kommunalreformen og de efterfølgende sektorspecifikke lovreformer. Men en del af udviklingen blev også tilskrevet en stigende „regelgørelse“ af de kommunale beslutninger, noget man i en anden sammenhæng vil kalde en udhuling af det kommunale selvstyre. I det omfang, denne forklaring holder, må det give anledning til en betydelig kommunal eftertanke.

## Appendiks

### Faktoranalysen af konfliktområder

Faktoranalysen er gennemført som en principal components analysis med efterfølgende oblique rotation. Tre faktorer kom ud med en eigenvalue større end 1. Efter rotation fremkom en pattern matrice med følgende koefficienter (værdier større end .40 er markeret med fed skrift):

	Factor		
	1	2	3
Forvaltning - borger	-.06	<b>.49</b>	.34
Forvaltning - udvalg	<b>.46</b>	.20	.19
Forvaltning - andre forvaltninger	.32	.35	.03
Forvaltning - institutioner	<b>.58</b>	.04	.09
Forvaltning - økonomiudvalg	<b>.75</b>	.00	.11
Forvaltning - amt	.23	-.13	<b>.77</b>
Forvaltning - stat	-.10	.09	<b>.88</b>
Udvalg - økonomiudvalg	<b>.87</b>	-.16	-.02
Partigrupperinger	<b>.60</b>	.10	-.14
Faggrupper i forvaltningen	.13	<b>.79</b>	-.09
Internt i egen forvaltning	-.05	<b>.90</b>	-.04

Korrelationen mellem faktorerne er anført i følgende matrice:

	Factor		
	1	2	3
Factor 1	1,00000		
Factor 2	,33340	1,00000	
Factor 3	,23157	,25988	1,00000

### Beregninger anvendt i figur 2 til 3

Ved konstruktionen af figur 2 og 3 er anvendt resultaterne fra regressionsanalyserne i form af de almindelige regressionskoefficienter (i modsætning til de standardiserede koefficienter, som refereres i tabel 2). Da kommunaldirektørerne er anvendt som referencegruppe, er disse placeret i figurenes 0-punkt. I tilfælde af, at en eller flere grupper ikke udviste en omverdensforståelse, der var signifikant forskellig fra kommunaldirektørernes, er de pågældende grupper tillagt værdien 0, altså placeret samme sted på skalaen, som kommunaldirektørerne. Værdierne på skalaerne udtrykker afstanden til referencegruppen på de beregnede faktorscores. En værdi på 1 viser således, at gennemsnitscoren for den pågældende gruppe ligger 1 standardafvigelsesenhed over referencegruppen (kommunaldirektørerne) på den beregnede faktorscore. Afstanden i forhold til referencegruppen er, da der er kontrolleret for de øvrige variabler i analysen, jf. tabel 2, udtryk for den selvstændige effekt af forvaltningstype.

### Sammenligningen 1980-1992

For sammenlignelighedens skyld er alene medtaget de personer, der var chef for en traditionel skatte-, social eller teknisk forvaltning; dvs. chefer for to eller flere af de traditionelle sektorer (for eksempel skole- og socialområdet) er ikke omfattet af analysen. Specielt på skatteområdet findes en række betegnelser, hvor det kan være vanskeligt at fastslå, om vedkommende respondent er leder af området. Her er derfor alene anvendt respondenter med den traditionelle skattechef- eller skatteinspektørtitel. På det sociale og tekniske område er dette problem af mindre omfang.

## Noter

1. Indeks værdien er beregnet ved at tillægge de enkelte svarmuligheder værdierne 100 (I høj grad), 75 (I nogen grad), 50 (I mindre grad), 25 (I ringe grad) og 0 (Slet ikke). Hvis respondenter har svaret irrelevant er svaret tilordnet værdien 0.
2. Demografisk turbulens er lig summen af de absolutte procentvise ændringer i aldersgrupperne 0-6 år, 7-16 år, over 65 år samt i den samlede befolkning fra 1987 til 1992. For en nærmere redegørelse for målingen af ressourceknaphed, se Mouritzen (1991: kap. 5). Ressourceknapheden måles her over perioden 1987-1992.
3. For en nærmere redegørelse for disse data henvises til Niels Ejersbos artikel i dette nummer af *Politica*.
4. I teknisk forstand opereres her med en simpel additiv model. Man kan, med de givne faktorer, forestille sig et utal af samspilseffekter, eksempelvis: Er sammenhængen mellem ressourceknaphed og politiske konflikter til stede i de traditionelle forvaltninger, men ikke i de nye fællesforvaltninger? Da modellerne i forvejen er forholdsvis komplicerede, og da der allerede må udelukkes variable på grund af multicollinearitet, er det dog valgt at se bort fra samspilseffekter.
5. Der er her tale om en blandt de mange samspilsvariabler, som det af tekniske årsager ikke var muligt at estimere i regressionsanalyse, jf. noten tidligere. Af denne grund er placeringen i figur 3 baseret på de simple gennemsnit for de fire grupper og er således ikke sammenlignelig med den tilsvarende placering i figur 2.
6. Denne konklusion må imidlertid have in mente, at de analyserede fællesforvaltninger var blevet dannet i årene umiddelbart før undersøgelsen. Man kan forestille sig, at vurderingen af konfliktniveauet kan være præget af

de problemer, der opstår, når forskellige personalegrupper skal bringes sammen, herunder naturligvis de problemer, der opstår, når mange nye lederposter skal uddeles (eller det modsatte, inddrages).

7. Ligeledes er der enkelte forskelle i formuleringen af de enkelte svarkategorier, der dog ikke antages at påvirke resultaterne.

## Litteratur

- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, NY: John Wiley & Sons.
- Ejersbo, Niels (red.) (1997). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne - effekter af strukturændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Flohr Nielsen, Jørn (1985). *Kommunal organisering*. Århus: Forlaget Politica.
- Klausen, Kurt Klaudi og Annick Magnier (eds.) (1998). *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Governments*, Odense: Odense University Press.
- Lowi, Theodore (1972). „Four systems of policy, politics and choice“, *Public Administration Review*, July/August, pp. 298-309.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*, Århus: Forlaget Politica.
- Olsen, Johan P. og Per Lægred (1978). *Byråkrati og beslutninger*, Oslo: Universitetsforlaget.

gælder forholdet mellem det politiske og administrative niveau internt i kommunerne, i forholdet mellem de forskellige sektorer i kommunen samt i forholdet til næste lag i det politisk-administrative niveau, amterne. En del af udviklingen kan forklares ved den usikkerhed og deraf følgende positionering, som fulgte i kølvandet på kommunalreformen og de efterfølgende sektorspecifikke lovreformer. Men en del af udviklingen blev også tilskrevet en stigende „regelgørelse“ af de kommunale beslutninger, noget man i en anden sammenhæng vil kalde en udhuling af det kommunale selvstyre. I det omfang, denne forklaring holder, må det give anledning til en betydelig kommunal eftertanke.

## Appendiks

### Faktoranalysen af konfliktområder

Faktoranalysen er gennemført som en principal components analysis med efterfølgende oblique rotation. Tre faktorer kom ud med en eigenvalue større end 1. Efter rotation fremkom en pattern matrice med følgende koefficienter (værdier større end .40 er markeret med fed skrift):

	Factor		
	1	2	3
Forvaltning - borger	-.06	<b>.49</b>	.34
Forvaltning - udvalg	<b>.46</b>	.20	.19
Forvaltning - andre forvaltninger	.32	.35	.03
Forvaltning - institutioner	<b>.58</b>	.04	.09
Forvaltning - økonomiudvalg	<b>.75</b>	.00	.11
Forvaltning - amt	.23	-.13	<b>.77</b>
Forvaltning - stat	-.10	.09	<b>.88</b>
Udvalg - økonomiudvalg	<b>.87</b>	-.16	-.02
Partigrupperinger	<b>.60</b>	.10	-.14
Faggrupper i forvaltningen	.13	<b>.79</b>	-.09
Internt i egen forvaltning	-.05	<b>.90</b>	-.04

Korrelationen mellem faktorerne er anført i følgende matrice:

	Factor		
	1	2	3
Factor 1	1,00000		
Factor 2	,33340	1,00000	
Factor 3	,23157	,25988	1,00000

### Beregninger anvendt i figur 2 til 3

Ved konstruktionen af figur 2 og 3 er anvendt resultaterne fra regressionsanalyserne i form af de almindelige regressionskoefficienter (i modsætning til de standardiserede koefficienter, som refereres i tabel 2). Da kommunaldirektørerne er anvendt som referencegruppe, er disse placeret i figurenes 0-punkt. I tilfælde af, at en eller flere grupper ikke udviste en omverdensforståelse, der var signifikant forskellig fra kommunaldirektørernes, er de pågældende grupper tillagt værdien 0, altså placeret samme sted på skalaen, som kommunaldirektørerne. Værdierne på skalaerne udtrykker afstanden til referencegruppen på de beregnede faktorscores. En værdi på 1 viser således, at gennemsnitscoren for den pågældende gruppe ligger 1 standardafvigelsesenhed over referencegruppen (kommunaldirektørerne) på den beregnede faktorscore. Afstanden i forhold til referencegruppen er, da der er kontrolleret for de øvrige variabler i analysen, jf. tabel 2, udtryk for den selvstændige effekt af forvaltningstype.

### Sammenligningen 1980-1992

For sammenlignelighedens skyld er alene medtaget de personer, der var chef for en traditionel skatte-, social eller teknisk forvaltning; dvs. chefer for to eller flere af de traditionelle sektorer (for eksempel skole- og socialområdet) er ikke omfattet af analysen. Specielt på skatteområdet findes en række betegnelser, hvor det kan være vanskeligt at fastslå, om vedkommende respondent er leder af området. Her er derfor alene anvendt respondenter med den traditionelle skattechef- eller skatteinspektørtitel. På det sociale og tekniske område er dette problem af mindre omfang.