

Kurt Houllberg

Udgiftspolitisk isomorfisme - de danske kommuner i nøgletallenes vold?

Forskellene mellem de danske kommunernes udgiftspolitiske beslutninger er gennem de sidste 14 år blevet mindre og mindre. Samtidig med, at forskellene mellem amterne bliver mindre, tegner der sig inden for de enkelte amter et billede af udgiftspolitisk isomorfisme, ikke mindst med hensyn til børnepasning og kulturudgifter. En væsentlig del af udviklingen kan tilskrives statslig styring og en mindre del ændringer i kommunernes udgiftsbehov og velstand. Men meget peger også på, at nøgletal med mellemkommunale sammenligninger udgør et isomorferende pres.

Indledning

De danske kommuners udgiftspolitiske beslutninger bliver mere og mere ens – eller gør de? Og hvis de gør, hænger den udgiftspolitiske isomorfisme så sammen med den stigende udbredelse af nøgletal i den kommunale verden – eller skyldes det snarere øget statslig styring og/eller, at kommunernes betingelser med hensyn til udgiftsbehov og økonomisk grundlag bliver mere ens? Dette er hovedspørgsmålene i denne artikel.

Undersøgelsen dækker perioden 1987-1999, men udgiftspolitisk isomorfisme er også blevet observeret tidligere. For eksempel fandt Søndergaard, at de kommuner, der i 1978 havde det højeste serviceniveau med hensyn til dagpasning og skoleområdet, havde en lavere vækst end andre kommuner i perioden 1978-1982 (Søndergaard, 1984: 112), ligesom Mouritzen har fundet, at der i perioden 1982 til 1986 „er sket en betydelig udligning i kommunernes serviceniveau” (Mouritzen, 1991: 395).

I 1997 henlede Indenrigsministeren opmærksomheden på, at forskellene mellem den kommunale service i land- og bykommuner bliver mindre og mindre (Simonsen, 1997). Simonsen kædede blandt andet udviklingen sammen med, at indkomsterne i landkommunerne er steget kraftigere end i bykommunerne. I forlængelse af dette finder Ekspertudvalget, at forskellene mellem borgernes indkomster i de enkelte kommuner i perioden 1980-1995 er blevet stadig mindre (Ekspertudvalget, 1998: 19, 66-67). Dette er naturligvis én mulig forklaring på en eventuel udgiftspolitisk isomorfisme. En anden oplagt mulighed er øget statslig regulering for at sikre minimumstandarder eller lige behandling, uanset hvor i landet man bor (Andersen, 1998: 8), mens en tredje mulighed står stærkt i en kommunal ansats verdensbillede, nemlig „... en næsten neurotisk skelen til statistikker og nøgletal over, hvad andre kommuner gør ... Disse nøgletal og statistikker er gået hen og blevet ‘facitlisten’ i mange kommuners budgetlægning” (Flink, 1992). I forlængelse af artiklens overordnede spørgsmål, om der har været udgiftspolitisk isomorfisme i perioden 1987-1999, er det disse tre forklarings-typer, analysen teoretisk og empirisk kredser omkring.

Kurt Houllberg

Udgiftspolitisk isomorfisme - de danske kommuner i nøgletallenes vold?

Forskellene mellem de danske kommunernes udgiftspolitiske beslutninger er gennem de sidste 14 år blevet mindre og mindre. Samtidig med, at forskellene mellem amterne bliver mindre, tegner der sig inden for de enkelte amter et billede af udgiftspolitisk isomorfisme, ikke mindst med hensyn til børnepasning og kulturudgifter. En væsentlig del af udviklingen kan tilskrives statslig styring og en mindre del ændringer i kommunernes udgiftsbehov og velstand. Men meget peger også på, at nøgletal med mellemkommunale sammenligninger udgør et isomorferende pres.

Indledning

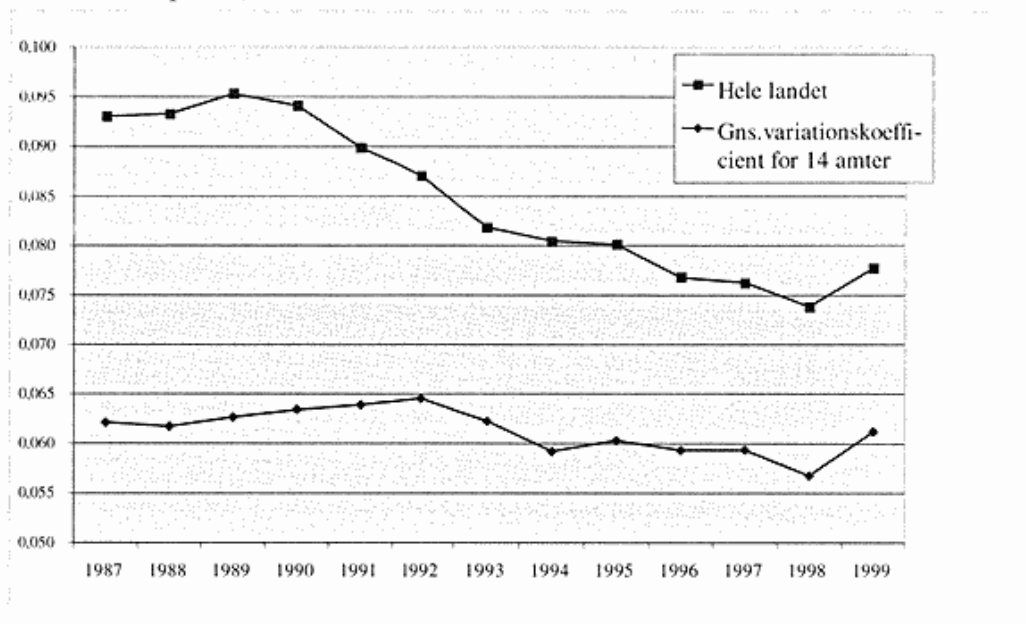
De danske kommuners udgiftspolitiske beslutninger bliver mere og mere ens – eller gør de? Og hvis de gør, hænger den udgiftspolitiske isomorfisme så sammen med den stigende udbredelse af nøgletal i den kommunale verden – eller skyldes det snarere øget statslig styring og/eller, at kommunernes betingelser med hensyn til udgiftsbehov og økonomisk grundlag bliver mere ens? Dette er hovedspørgsmålene i denne artikel.

Undersøgelsen dækker perioden 1987-1999, men udgiftspolitisk isomorfisme er også blevet observeret tidligere. For eksempel fandt Søndergaard, at de kommuner, der i 1978 havde det højeste serviceniveau med hensyn til dagpasning og skoleområdet, havde en lavere vækst end andre kommuner i perioden 1978-1982 (Søndergaard, 1984: 112), ligesom Mouritzen har fundet, at der i perioden 1982 til 1986 „er sket en betydelig udligning i kommunernes serviceniveau” (Mouritzen, 1991: 395).

I 1997 henlede Indenrigsministeren opmærksomheden på, at forskellene mellem den kommunale service i land- og bykommuner bliver mindre og mindre (Simonsen, 1997). Simonsen kædede blandt andet udviklingen sammen med, at indkomsterne i landkommunerne er steget kraftigere end i bykommunerne. I forlængelse af dette finder Ekspertudvalget, at forskellene mellem borgernes indkomster i de enkelte kommuner i perioden 1980-1995 er blevet stadig mindre (Ekspertudvalget, 1998: 19, 66-67). Dette er naturligvis én mulig forklaring på en eventuel udgiftspolitisk isomorfisme. En anden oplagt mulighed er øget statslig regulering for at sikre minimumstandarder eller lige behandling, uanset hvor i landet man bor (Andersen, 1998: 8), mens en tredje mulighed står stærkt i en kommunal ansats verdensbillede, nemlig „... en næsten neurotisk skelen til statistikker og nøgletal over, hvad andre kommuner gør ... Disse nøgletal og statistikker er gået hen og blevet ‘facitlisten’ i mange kommuners budgetlægning” (Flink, 1992). I forlængelse af artiklens overordnede spørgsmål, om der har været udgiftspolitisk isomorfisme i perioden 1987-1999, er det disse tre forklarings-typer, analysen teoretisk og empirisk kredser omkring.

Teoretisk er analysens udgangspunkt at trække på både „klassiske“ budgetteorier og den teori om isomorfisme, der udspringer af den sociologiske nyinstitutionelle teori. Empirisk er der tale om en kvantitativ analyse af de udgiftspolitiske beslutninger, som de kommer til udtryk i kommunernes regnskaber,¹ vel vidende at en mere tilbunds gående indsigt i problemstillingen vil kræve case-studier af budgetprocesser i kommunerne og data af mere kvalitativ karakter, ikke mindst for at vurdere nøgletals betydning i de enkelte kommuner. Der er med andre ord set bort fra beslutningsprocessen, budgetmetoden og de forskellige aktørers interesser, adfærd og virkelighedsforståelse.

Figur 1. Skattefinansierede nettodrifudsgifter per indbygger regnskab 1987-1999 (1999-priser), variationskoefficient



Det fremgår af variationskoefficienterne² i figur 1, at der på landsplan *har* været tale om en generel formindskelse af forskellene mellem kommunerne fra 1990 frem til 1998. Kommunernes samlede udgiftsniveau er blevet mere ensartet i 1990'erne. I det sidste år i årtiet ser det ud til, at retningen vender. Udbredelsen af „Sale and lease back“ strategien betyder dog, at 1999-tallene skal tages med noget forbehold, da denne strategi regnskabsmæssigt fører til stærkt forøgede – og usammenlignelige – driftsudgifter. Selvom den mest ekstreme kommune er holdt ude af 1999-beregningerne, skyldes en del af den forøgede variation fra 1998 til 1999 – måske det hele – derfor denne strategi.

Det er derfor væsentligere at notere sig, at forskellene inden for de enkelte amter ikke er blevet tilsvarende formindsket. Variationen inden for amterne blev lidt større frem til 1992, hvorefter den faldt til 1994 og herefter har været relativ konstant. En stor del af den landspolitiske udvikling skyldes derfor, at udgiftsforskellene mellem amterne er blevet mindre i 1990'erne.

Samtidig med, at der på landsplan er sket en betydelig formindskelse af forskellene mellem kommunerne, har nøgletal for alvor været på fremmarch i den kommunale verden. En stor mængde kommunale data tilbydes i dag via Danmarks Statistiks databanker, og disse er i stigende grad blevet brugt til at lave nøgletal med mellemkommunale sammenligninger af udgiftsniveauer,³ ikke mindst af Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening og i ECO-nøgletal.⁴ Spørgsmålet er naturligvis, om dette så betyder, at nøgletal bliver *brugt* - og indgår i en forståelsesramme, hvor konsekvensen er, at kommunerne bliver mere ens.

„Klassiske“ budgetteorier og udgiftspolitisk isomorfisme

Gennem de sidste 30 års kommunalpolitiske forskning er kommuners udgiftspolitiske beslutninger søgt forstået gennem en bred vifte af forskellige „approaches“ til budgetlægning, ofte sådan at tilgangene opfattes som komplementære og supplerende (for eksempel Mouritzen, 1991: 26). Mangfoldigheden af tilgange er blevet afgrænset og typologiseret på mange forskellige måder (for eksempel Wildavsky, 1975; Danziger, 1978; Søndergaard, 1982; Søndergaard, 1984; Mouritzen 1991; Jørgensen og Mouritzen, 1997), eksempelvis på baggrund af, om der er fokus på forskelle mellem kommuner eller ændringer over tid, om der er fokus på processen eller outputtet, om perspektiverne tager udgangspunkt i individer eller organisationer, eller om der er tale om efterspørgsels- eller udbudsbaserede teorier. Nedenfor præsenteres i oversigtsform de tilgange, hvor udgiftspolitisk isomorfisme er en teoretisk mulighed.

Vælgerpræferenceapproach/økologisk tilgang

Ifølge disse tilgange er systemets adfærd og de udgiftspolitiske beslutninger udelukkende bestemt af forhold i omgivelserne (Jørgensen og Mouritzen, 1997: 61) i form af vælgernes præferencer eller socioøkonomiske faktorer, som implicit tolkes som udtryk for efterspørgsel/politiske krav (Mouritzen, 1991: 78ff.). I den økologiske approach får politik blot en „mediativ rolle“ (Hansen, 2000: 134), idet de politiske faktorer passivt transformerer de socioøkonomiske forhold til udgiftspolitiske beslutninger. Den stærke fokus på empiri og kvantitative analyser betyder, at „politiske forhold“ typisk operationaliseres ved let kvantificerbare oplysninger om arbejderpartiernes mandatandel og/eller borgmesterens partifarve – og oftest kun har beskeden effekt sammenlignet med effekterne fra de socioøkonomiske variable (Danziger, 1978: 113; Mouritzen, 1991: 77-78, 102-111, 299, 529; ECO-Analyse, 1999; Indenrigsministeriet, 1998; Hansen, 2000: 134). Kommunernes økonomiske formåen og deres vidt forskellige situation med hensyn til udgiftsbehov er med andre ord langt de vigtigste determinanter for den førte politik (Mouritzen, 1991: 78). Den økologiske approach peger således på udgiftspolitisk isomorfisme som en mulighed, hvis kommunernes omgivelser i form af udgiftsbehov og økonomiske muligheder bliver mere og mere ens.

Bureaukratisk politik

Bureaukratisk politik og/eller budgetmaksimering er en tilgang, hvor kommunen betragtes som et system af aktører med forskellige interesser, der alle i budget-

processen søger at maksimere deres individuelle eller institutionelle interesser, for eksempel ved at maksimere budgettet til eget område. Tilgangens fokus på styrkeforhold og konflikter mellem forskellige sektorchefer og/eller en idealtypisk konflikt mellem udgiftsadvokaterne i de enkelte forvaltninger og økonomichefen/centralforvaltningen betyder, at det er nærliggende, at nøgletal vil kunne blive brugt som et instrument i den bureaukratiske politik. Afhængigt af hvilke nøgletal der bruges og hvilket sammenligningsgrundlag, der er defineret, vil nøgletal på de enkelte områder altid kunne bruges som pres af henholdsvis udgiftsvogtere og udgiftsadvokater. Argumenter som „I ligger over“ og „vi ligger under“ kan derfor ses som typiske udtryk for nøgletal og bureaukratisk politik.

Inkrementalisme

Den form for budgetlægning, der forekommer, når omgivelserne er stabile, er ifølge denne tilgang en inkrementel proces (Wildavsky, 1975), dvs. kendetegnet af marginale ændringer, et princip om „fair-share“ og/eller at budgetbasen aldrig røres (Mouritzen, 1991: 403).

Hvor den økologiske approach empirisk har været meget succesfuld med hensyn til at forklare forskelle mellem kommuner, har inkrementalismen været en meget succesrig tilgang med hensyn til at forklare budgetændringer - når omgivelserne er stabile (for eksempel Mouritzen, 1991: 427-430). Et udslag af inkrementalisme vil være, at udgiften per indbygger stiger, når indbyggertallet falder - og omvendt. En inkrementalistisk forklaring på udgiftspolitisk isomorfisme er derfor kun aktuel, hvis kommunerne med høje udgifter per indbygger har stigende indbyggertal eller kommunerne med lave udgifter har faldende indbyggertal - og ikke tilpasser udgifterne.

Den kommunalpolitiske forskning er blevet kritiseret for op igennem 1970'erne og 1980'erne at have været domineret af tilgange, hvor politik og politiske processer ikke spillede den store rolle. Politiske begivenheder var en slags epifenomener, og politik underordnet de eksogene kræfter (March og Olsen, 1989: 3). Man har forsøgt at beskrive politisk adfærd som „institution-free“ (March og Olsen, 1989: 171) og føre de politiske processer tilbage til individuelle interesser bundet op på utilitarismen (March og Olsen, 1989: 4-5). Kritikken er ikke mindst kommet fra det, der siden har fået samlebeteget „den sociologiske nyinstitutionelle teori“.

Den nyinstitutionelle teori om isomorfisme

Den sociologiske nyinstitutionelle teori adskiller sig fundamentalt fra rational choice og de „klassiske“ budgetteorier ved den stærke fokus på institutionelle processer og ved opfattelsen af, at aktører, strukturer, interesser og meninger ikke bare *er* der, men er noget der konstrueres, vedligeholdes og ændres af interagerende mennesker. Den virkelighed, som organisationen udspiller sit liv i, er en socialt konstrueret eller samfundsskabt virkelighed (Berger og Luckmann, 1983), hvor begreber som mening, symboler, ritualer og myter spiller en central rolle (March og Olsen, 1989: 7; Scott, 1995: 49). Udgangspunktet er ikke et individ med en medfødt rationalitet og interesse i egennyttmaksimering, men

en opfattelse af mennesket som et symbolsk væsen, der lever i en verden, hvor meningen ikke er givet, men skal tolkes frem.

Det er ikke fra naturens side givet, at nøgletal er en facitliste. Men dette udelukker ikke, at nøgletal kan blive *opfattet* som og *få* status som facitliste. Begreber som „meget“ og „lidt“ har da heller ikke noget objektivt indhold. Et grundlæggende argument for at bruge nøgletal har været, at man kun ved at sammenligne med andre kommuner kan vurdere, om det er meget eller lidt at bruge for eksempel 30.000 kr. om året til bornepasning per 0-10 årig.⁵ Men afhængigt af hvilke kommuner, man sammenligner sig med, kan 30.000 kr. komme til at se ud både som „meget“ og som „lidt“. Virkelighedsbilledet kommer derfor til at afhænge af, hvem man sammenligner sig med. Et centralt element i konstruktionen af organisationens virkelighed og selvforståelse bliver derfor, hvem og hvordan det defineres, hvad der er det „rigtige“ sammenligningsgrundlag – og at man kan, skal og bør sammenligne. Organisationer eller enkeltpersoner, der indtager en forbilledlig status, kan her få status som autoritativ kilde (Røvik, 1998: 72) og være med til at sprede idéen om, at nøgletal er et legitimt styringsinstrument, og hvad der er det rigtige sammenligningsgrundlag. Autoritative kilder kan for eksempel være KL, uddannelsesinstitutioner eller konsulenter, men hvordan – og om – sammenligningsgrundlaget skabes, vil variere fra kommune til kommune og afhænge af de lokale processer, aktører, interesser, magtforhold og forestillinger.

Hvordan nøgletal vinder indpas i budgetlægningen afhænger meget af, hvem der influerer meningsstrukturen (March og Olsen, 1989: 63) – eller hvordan institutionens kognitive fundament (Scott, 1998: 133-134)⁶ af grundlæggende opfattelser, kategorier og fortolkninger etableres og ændres. Dette er med til at definere, hvad der tæller som viden (Dahler-Larsen, 1998: 48) – og hvad der er legitimt. For at fremstå som legitime må moderne organisationer inkorporere og udadtil signalere tilslutning til de aktuelle samfundsmæssige værdier og normer (Røvik, 1998: 48-49). Med *rationalitet* som en central værdi i det moderne samfund (Scott, 1998: 136) er moderne organisationers legitimitet derfor i høj grad bundet til deres evne til at signalere rationalitet (Meyer og Rowan, 1991: 43; Røvik, 1998: 49). Dette betyder, at der vil blive sat færre spørgsmålstejn ved såvel den formelle struktur som de udgiftspolitiske beslutninger, hvis de er indlejret i en rationaliseret myte (Meyer og Rowan, 1991: 47), optræder som rationaliseret symbol (Røvik, 1998: 49).

Det at opgøre udgifterne per faktisk eller potentiel bruger er i sig selv udtryk for en rationel tankegang og en akademisk beslutningsmodel. Det samme er den forestilling, at man kan få en mere rationel udgiftsstruktur ved at sammenligne sig med andre, og at det mest rigtige er at sammenligne sig med kommuner, hvis omgivelser med hensyn til udgiftsbehov og ressourcegrundlag minder mest muligt om ens egen kommune.⁷

Ud fra et nyinstitutionelt perspektiv er nøgletal derfor ikke udtryk for noget „objektivt“, men kan opfattes som en institutionaliseret superstandard (Røvik, 1998) eller objektiveret menneskelig betydning (Berger og Luckmann, 1983), der er med til at definere den virkelighed, som politikere, embedsmænd og borgere

oplever. Det er derfor heller ikke givet, at nøgletal vil blive forstået og brugt på en måde, der per automatik vil føre til større ensartethed. Hvis nøgletal skal sætte sig spor i de udgiftspolitiske beslutninger og føre til større ensartethed, kræver det, at følgende betydninger eksisterer og understøttes af centrale lokale aktører:

- En forståelse af, at man kun kan finde ud af, hvad „meget“ og „lidt“ er, ved at sammenligne med andre kommuner,
- en forståelse af, hvem det er rigtigt at sammenligne sig med, samt
- en forståelse af, at „meget“ er lig med „for meget“.

Hvis disse betingelser er til stede, kan der være et socialt konstrueret grundlag for, at nøgletal kan føre til udgiftspolitisk isomorfi. Isomorfi betyder i bogstavelig forstand „ens form“, og begrebet bruges da også i DiMaggio og Powells snart klassiske teori om isomorfisme til at studere organisationsændringer i form af formelle strukturer, organisationskultur, mål, programmer og missioner (DiMaggio og Powell, 1983: 149). For at fastholde det teoretiske udgangspunkt vælger jeg begrebet isomorfi, selvom jeg ikke kigger på ensartethed i „form“, men søger at applicere DiMaggio og Powells teori på udgiftspolitiske beslutninger.

DiMaggio og Powell opererer med tre analytiske og empirisk ikke altid adskillelige mekanismer som drivkraften i den institutionelle isomorfisme. De tre mekanismer, der af Scott knyttes til henholdsvis de regulative, de kognitive og de normative strukturer (Scott, 1998: 134), benævnes tvangsmæssig isomorfisme, mimetisk isomorfisme og normativ isomorfisme (DiMaggio og Powell, 1983: 150):

1. *Tvangsmæssig isomorfisme* knytter sig til organisationens legitimitet og er resultatet af formelle og uformelle pres fra andre organisationer, som den pågældende organisation er afhængig af, samt bredere kulturelle forventninger (DiMaggio og Powell, 1983: 150). Empirisk har det for eksempel vist sig, at ændringer i den formelle organisationsstruktur adopteres hurtigere, hvis den pågældende ændring er legitimeret ved lov eller af formelle centrale aktører (Tolbert og Zucker, 1983).

2. *Mimetisk isomorfisme* bunder ifølge DiMaggio og Powell (1983: 150-152) grundlæggende på organisationers respons på usikkerhed. Usikkerhed om såvel egne mål som omgivelsernes krav kan føre til forsøg på at efterligne lignende organisationer, som man opfatter som mere legitime eller succesfulde (s. 152), som „de bedste“ – eller blot et forsøg på at efterligne „de andre“. Nøgletal kan her være en måde at legitimere de udgiftspolitiske beslutninger som rationelle.

3. *Normativt pres* er primært knyttet til stigende professionalisering. Universiteter og andre undervisningsinstitutioner er vigtige centre for udviklingen af organisatoriske normer (DiMaggio og Powell, 1983: 152), for eksempel ved at undervise i, hvad der er „rigtige“, „moderne“ eller „rationelle“ ledelses- og styringsprincipper. Idéerne spredes med andre ord gennem undervisning, efteruddannelse, kurser mv. og den hertil knyttede professionalisering. „Teoretiseringen“ af aktører og praksisser er ifølge Strang og Meyer (1993) en væsentlig institutionel betingelse for spredning af idéer og normer.

Powell og DiMaggios teori har efterfølgende været genstand for en del kritik, blandt andet fordi de giver indtryk af, at ligheder og forskelle eksisterer objektivt og derfor underkender betydningen af, at disse er socialt konstruerede og konstant forandres (Sahlin-Andersson, 1996: 74), ligesom DiMaggio senere fastholder en opfattelse af, at aktører har objektive interesser, der kan forstås uafhængigt af aktørernes verdensforståelse (Friedland og Alford, 1991: 244). Den væsentligste kritik har dog været rettet mod Powell og DiMaggios fokusering på makroplanet og de homogeniserende tendenser og tilsvarende negligering af mikroplanet og de processer, der gør organisationer mere forskellige. Senere studier har således lagt større vægt på de sociologiske mikroprocesser og understreget, at selvom den samme organisationsopskrift på globalt plan ser ud til at vinde indpas flere og flere steder, vil der på lokalt plan ikke bare ske en simpel og passiv „installation“ af opskriften. I stedet opstår der nye former og lokale varianter i kølvandet på mødet mellem det globale og det lokale. De opskrifter, som spredes, bliver tolket og refortolket, sådan at der til stadighed skabes nye og forskellige versioner af dem (Røvik, 1998: 169). Det er på denne baggrund, at begreber som „glokalisering“, „hybridisering“ og „kreolisering“ har vundet indpas (Røvik, 1998: 27). I de nyere teorier tales der derfor sjældent om „imitation“, og i højere grad om adoption, redigering, fortolkning eller oversættelse, dvs. med stærk fokus på den lokale tilpasning af den universelle standard.

Opsummerende og blottet for nuancer peger de klassiske budgetteorier og den sociologiske nyinstitutionelle teori på tre kilder til udgiftspolitisk isomorfisme:

- Den økologiske forklaringsmodel: Forskellene i kommunernes vilkår med hensyn til udgiftsbehov⁸ og økonomiske muligheder bliver mindre. En underhypotese vil være, at kommuner, der oplever store ændringer i ressourcer og/eller udgiftsbehov i højere grad end andre kommuner, vil ændre deres udgiftspolitiske prioriteringer og bevæge sig mod gennemsnittet.
- Tvangsmæssig isomorfisme: Statslig styring og påvirkning fremtvinger øget lighed.
- Mimetisk og normativ isomorfisme: Kommunerne sammenligner sig med hinanden og får for eksempel gennem nøgletal et billede af udgiftspolitiske forskelle, som de ikke normativt kan forsvare eller legitimere – og derfor frivilligt fjerner eller mindsker. Tidligere danske undersøgelser viser således, at kommunale nøgletal som kognitiv struktur har fået stigende betydning i kommunaldirektørens arbejde (Hansen, 1997: 303), og at nøgletal med mellemkommunale sammenligninger udgør et isomoficerende pres (Dahler-Larsen, 1998: 138). Mimetisk og normativ isomorfisme forventes i særlig grad at slå igennem i store kommuner og ved at kommuner, der abonnerer på ECO-Nøgletal, i højere grad tilnærmer sig ECO-gennemsnittene end kommuner, der ikke abonnerer på ECO-Nøgletal.

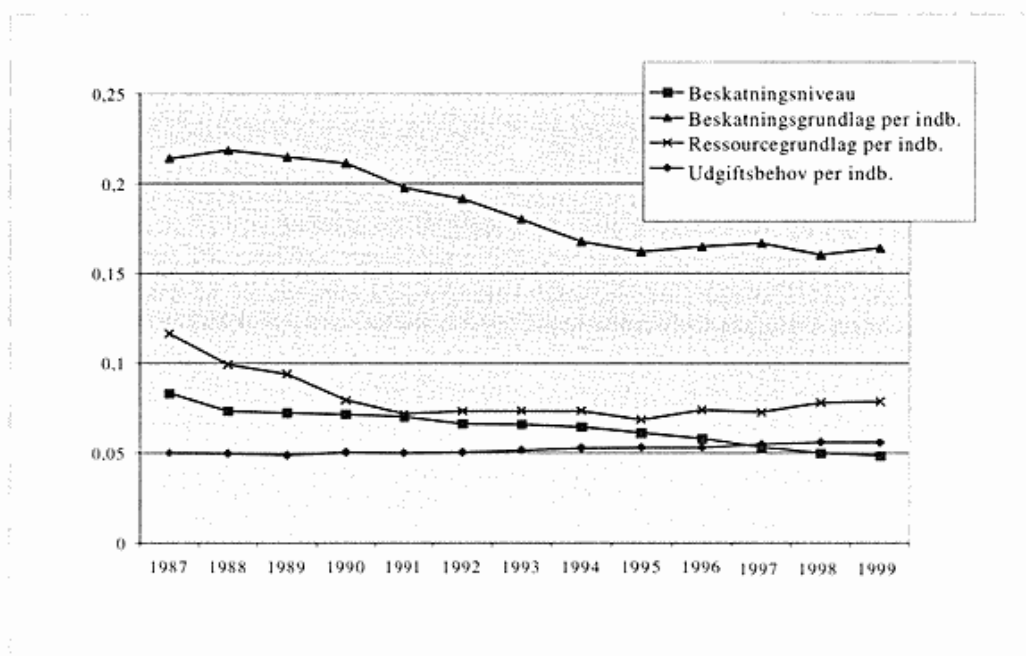
Hertil kommer, at inkrementelle beslutningsprocesser – og deraf manglende tilpasning til ændrede befolkningstal – i særlige tilfælde vil kunne bidrage til udgiftspolitisk isomorfisme. Det er disse forklaringstyper – og hypoteser – som den ef-

terfølgende empiri vil kredse om, vel vidende at det ikke på de foreliggende data er muligt præcist at fastlægge hvilke tilgange, der har størst forklaringskraft.

Konvergens i kommunernes økonomiske grundlag?

I regionaløkonomisk teori undersøges udviklingen i den lokale økonomi, dvs. om borgernes indtægter konvergerer. Hvis de regioner, som har det laveste indkomstniveau i udgangspunktet, har haft de højeste vækstrater, taler man om β -konvergens (Ekspertudvalget, 1998: 130), mens konvergens benævnes σ -konvergens, hvis spredningen mellem regionerne er blevet mindre, for eksempel målt ved variationskoefficienter. Ekspertudvalget finder, at der i perioden 1980-1995 har været konvergens i den primære indkomst per indbygger (Ekspertudvalget, 1998: 19, 66-67), idet forskellene mellem borgernes indkomster i de enkelte kommuner er blevet stadig mindre.

Figur 2. Variationskoefficienter for udgiftsbehov og beskatningsforhold 1987-1999



Da det kommunale beskatningsgrundlag i al væsentlighed er en funktion af borgernes primære indkomster, sætter konvergens sig også spor i beskatningsgrundlaget. Som det fremgår af figur 2, er der med regionaløkonomiske begreber tale om σ -konvergens i de danske kommuners beskatningsgrundlag fra slutningen af 1980'erne og frem til 1995. Det tyder umiddelbart på, at en del af konvergens i de skattefinansierede nettodriftsudgifter per indbygger i samme periode skyldes, at forskellene i indtægtsmulighederne er blevet mindre. Det er værd at bemærke, at konvergens ikke er fortsat efter 1995, idet forskellene mellem kommunerne fra 1995 til 1999 stort set er konstante.

Beskatningsgrundlaget er dog ikke alene afgørende for kommunernes indtægts- og dermed udgiftsmuligheder. Ikke mindst spiller den kommunale udligningsordning en central rolle, idet 45 pct. af forskellene i beskatningsgrundlag (og 45 pct. af forskellene i udgiftsbehov) udlignes via de generelle tilskud. Et mere centralt mål for kommunernes økonomiske muligheder er derfor „ressourcegrundlaget“ (ECO-Analyse, 1999), hvor der også er taget hensyn til generelle tilskud, andre skatter og nettorente- og afdragsudgifter. Som det fremgår af figur 2, har der med hensyn til ressourcegrundlag kun været tale om konvergens frem til 1991, hvorefter forskellen mellem kommunerne stort set har været konstant frem til 1995 og i de seneste år faktisk har været svagt stigende. Fra 1991 og frem er det derfor *ikke* indsnævring af forskelle i indtægtsmulighederne, der er den væsentligste drivkraft i en overordnet udgifts-isomorficerende proces. Heller ikke udviklingen i udgiftsbehovene bidrager til konvergens i udgifterne, da der i samme periode har været en svag *forøgelse* af forskellene i kommunernes udgiftsbehov.⁹

På det overordnede plan skal den udgiftspolitiske isomorfisme derfor primært ses i lyset af, at forskellene i beskatningsniveauet i hele perioden fra 1987 til 1999 bliver mindre og mindre. Den overordnede isomorfisme kan altså ikke tilskrives en passiv transformering af ændringer i de socioøkonomiske omgivelser, men knytter sig i højere grad til en udligning af forskellene i kommunernes beskatningspolitik.

Den overordnede udvikling på seks udgiftsområder

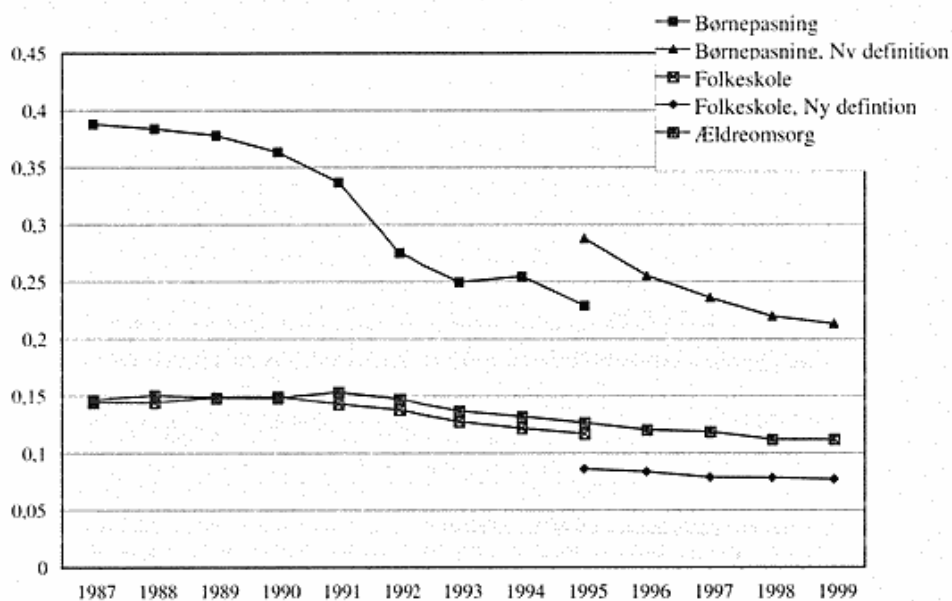
De seks udgiftsområder, der er udvalgt til nærmere analyse, er præsenteret i figur 3. Som det fremgår, er der tale om to udgiftsområder af hver „type“ i henhold til Mouritzens policy-typologi (hentet fra Mouritzen 1991: 408).

Figur 3. Policy-typologi for udvalgte udgiftsområder

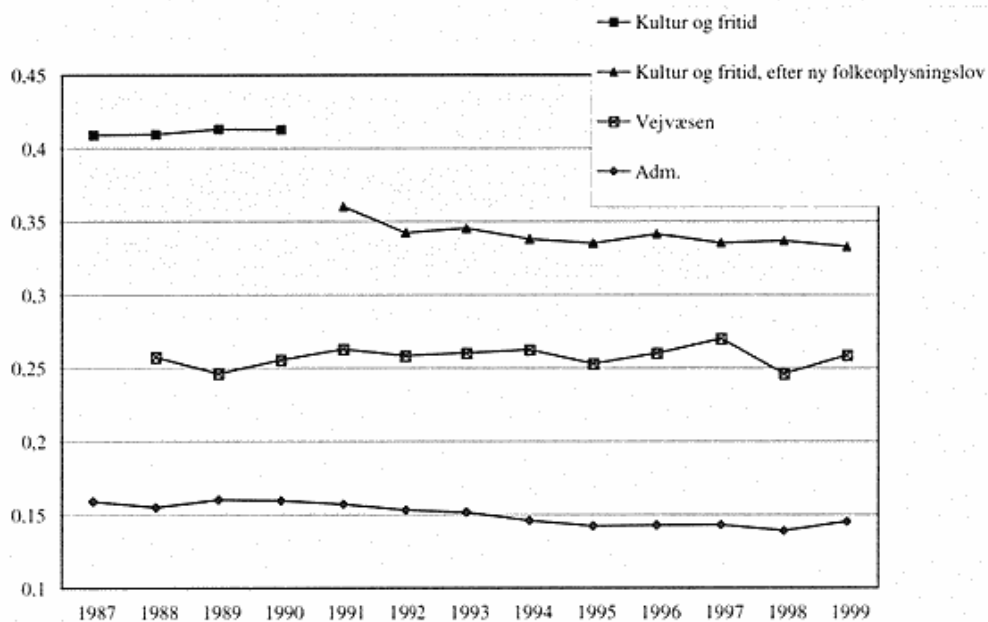
		Motivation til at beskytte programmet	
		Høj	Lav
Muligheder for eksterne koalitioner	Store	Børnepasning Folkeskole	
	Små	Ældreomsorg Administration	Vejvæsen Kultur og fritid

Hvor Mouritzen forventer, „at inkrementelle beslutningsregler især vil gøre sig gældende på områder, hvor konfliktpotentialer er stort“ (Mouritzen 1991: 409), dvs. på folkeskole og børnepasningsområdet, så er det omvendt på disse to områder, at man kan forvente det største isomorfiske pres i *opadgående* retning. I kommuner, hvor der er relativt lave udgifter til disse to områder, vil man med andre ord kunne forvente, at interne eller eksterne interessenter vil søge at bruge nøgletal som løftestang for udgifterne. Omvendt er det med hensyn til vejvæsen og kultur/fritid, at man kan forvente det største isomorfiske pres i *nedadgående* retning, idet udgifts-

Figur 4. Variationskoefficienten for de tre store udgiftsområder 1987-1999



Figur 5. Variationskoefficienter for kulturudgifter, vejvæsen og administration 1987-1999



advokaterne her står svagere. Den faktiske udvikling i variationskoefficienterne på de seks områder er vist i figur 4 og 5.

Det fremgår, at den største grad af konvergens – eller isomorfisme – har været på de to udgiftsområder, hvor forskellene i udgangspunktet var størst, nemlig børnepasning og kultur/fritid.

Disse to områder er desuden karakteriseret ved en høj grad af statslig påvirkning i perioden. Konvergens i børnepasningsudgifterne skal ses i lyset af regeringens udmeldinger om pasningsgaranti, ligesom konvergens på kulturområdet i al væsentlighed kan tilskrives indførelsen af folkeoplysningsloven i 1991/1992.

Herudover har der også i 1990'erne været en tendens til stigende isomorfi med hensyn til folkeskolen og ældreområdet og en svag antydning af isomorfisme i administrationsudgifterne. Derimod er der ikke med hensyn til vejudgifter nogen tendens til, at udgifterne per indbygger bliver mere og mere ens. På landsplan peges der således med overbevisende vægt på, at det er den tvangsmæssige isomorfisme i form af statslig styring, som slår stærkest igennem.

Udgiftspolitisk isomorfisme 1987–1999:

Hvem, hvor og i forhold til hvad?

For nærmere at vurdere om udviklingen i en kommunes udgifter er knyttet til kommunens placering i forhold til en gennemsnitlig udgift, er der etableret en stor matrice, hvor hver kommunes udgift på ét udgiftsområde i ét år udgør en observation. I hvert af årene er herefter beregnet den enkelte kommunes afvigelse i forhold til henholdsvis ECO-gennemsnittet, amtsgennemsnittet og landsgennemsnittet, ligesom der er tilføjet oplysninger om ressourcegrundlag, beskatningsniveau, indbyggertal mv. I tabel 1 er vist en indledende bivariat analyse af dataene.

De bivariante korrelationskoefficienter antyder, at væksten i udgifterne til dels hænger sammen med væksten i beskatningsniveauet og en manglende tilpasning til en ændring i antal indbyggere i målgruppen, men i højere grad er korreleret med afvigelsen fra gennemsnitsudgiften. Jo længere en kommune ligger under ECO-gennemsnittet, amtsgennemsnittet eller landsgennemsnittet i et år, jo mere stiger udgifterne året efter, ikke mindst hvis vi ser på de udvalgte 6 udgiftsområder.

For bedre at vurdere styrken af den isomorfe tendens i den enkelte kommune i det enkelte år er desuden beregnet et decideret *isomorfi-indeks*. Indekset beregnes ved, at den numeriske afvigelse fra gennemsnittet i et år trækkes fra den numeriske afvigelse i året efter:

$$\text{Isomorfi-indeks} = \begin{array}{l} = |\text{Procentvis afvigelse fra gennemsnittet i } T_1| \\ - |\text{Procentvis afvigelse fra gennemsnittet i } T_0| \end{array}$$

Herved fås et udtryk for, hvor mange procentpoint kommunen har bevæget sig *tættere* på gennemsnittet fra det ene år til det andet.¹⁰ Indekset får positivt fortegn, uanset om man bevæger sig mod gennemsnittet oppefra eller nedefra. Jo større værdi indekset har, jo større grad af isomorfi. Indekset beregnes både i forhold til landsgennemsnit, amtsgennemsnit og ECO-gennemsnit, ligesom der

Tabel 1. Parvise korrelationskoefficienter (Pearson) med hensyn til vækst i normeret udgift

	Procentvis vækst i normeret udgift i forhold til året før	
	Samlede skattefinansierede udgifter	6 udgiftsområder
Procentvis vækst i indbyggertal i forhold til året før	-,09**	-,05**
Procentvis vækst i ressourcegrundlag i forhold til året før	.02	-,01
Ændring i beskatningsniveau i forhold til året før (pct.point)	.06**	.02**
Indbyggertal (gns. for 1987, 1993 og 1997), logaritmisk	-,03	-,05**
Procentafvigelse fra ECO-gennemsnit i året før	-,15**	-,23**
Procentafvigelse fra amts-gennemsnit i året før	-,14**	-,20**
Procentafvigelse fra landsgennemsnit i året før	-,16**	-,20**
N	3275	19375

** Korrelationen er signifikant på et 0,01 niveau (2-sidet).

beregnes et særligt indeks for de fem største provinsbyer på grund af disse kommuners 5-by samarbejde om blandt andet nøgletal. Det skal understreges, at isomorfi-indekset er dynamisk i den forstand, at en kommunes bevægelse i forhold til gennemsnittet ikke kun er afhængig af, hvad kommunen selv gør, men også af hvad andre kommuner gør. For at komme tættere på gennemsnittet skal en kommune altså bevæge sig *mere* end de andre kommuner.

I tabel 2 er de beregnede isomorfi-indeks¹¹ opdelt på udgiftsområder. Med hensyn til de samlede skattefinansierede udgifter er det kun på landsplan og blandt 5-byerne, at der i perioden er blevet større ensartethed. På landsplan har kommunerne i gennemsnit på et år nærmet sig landsgennemsnittet med 0,11 procentpoint, mens 5-byerne tilsvarende har nærmet sig hinanden med 0,2 procentpoint. For 5-byernes vedkommende er der derimod kun i meget begrænset omfang tale om isomorfisme med hensyn til de seks udvalgte udgiftsområder under ét. 5-byernes udgifter til børnepasning er godt nok blevet markant mere ensartet igennem de sidste 13 år, ligesom folkeskoleudgifterne er blevet det i mindre omfang. Men samtidig er der i de 5 byer blevet større spredning i administrationsudgifterne og til dels kultur- og fritidsudgifterne. Teorien om normativ isomorfisme i de store kommuner finder således ikke støtte i de fem største kommuner.

På de 6 udgiftsområder finder vi klarere tegn på amts-isomorfisme og ECO-isomorfisme, i særlig grad med hensyn til børnepasning og kultur/fritid og i mindre udstrækning med hensyn til folkeskole og ældreomsorg. Som på landsplan ser det på amtsplan og ECO-plan altså også ud til, at udgifterne i størst udstræk-

Tabel 2. Isomorfi-indeks for 6 udvalgte udgiftsområder 1987-1999

	Lands- isomorfi	Amts- isomorfi	ECO-isomorfi			5 store provins- byer
			Alle komm.	Abonn. ECO	Ikke abonn. ECO	
Børnepasning per 0-10 årig	,98	,41	,32	,32	,32	,79
Folkeskolen per 6-16 årig	,33	,12	,10	,10	,11	,17
Ældreomsorg per 67+ årig	,17	,15	,17	,19	,12	-,06
Kultur og fritid per indb.	,53	,30	,30	,38	,10	-,11
Vejvæsen per indb.	-,01	,05	,02	,13	-,29	,02
Administration per indb	,12	-,02	,01	,04	-,06	-,42
I alt 6 udgiftsområder	,36	,17	,16	,19	,01	,06
Samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter	0,11	-0,01	-0,00	0,05	-0,01	0,20
N for hvert udgiftsområde	3275	3275	3275	1010- 2772	503- 1720	60

ning konvergerer på de to områder, der i perioden har været udsat for den største statslige „intervention“.

Bortset fra ældreområdet og vejvæsen gælder det, at tilnærmelsen til landsgennemsnittet i alle tilfælde er entydigt større end tilnærmelsen til de øvrige gennemsnit. En klar påpejning af, at isomorfismen i hvert fald ikke alene skabes af mimetiske mekanismer og nøgletal.

Sammenlignes indeksene for de kommuner, der i de enkelte år abonnerede på ECO-Nøgletal, med indeksene for de kommuner, der ikke gjorde det, tegner der sig et billede af, at det er inden for kultur/fritid og vejvæsen, at ECO-Nøgletal har sat sig mest signifikante spor i udgiftspolitikken. Dette er næppe overraskende, da kommunerne har på disse to områder har en relativ høj grad af autonomi i forhold til omgivelserne, dvs., at udgifterne på disse områder i mindre udstrækning end på de andre områder er direkte knyttet til antallet af indbyggere i målgruppen. Et abonnement på ECO-Nøgletal påvirker i mindre omfang udgifterne til ældreområdet og administration, hvorimod ECO-Nøgletal ikke ser ud til at sætte sig kvantificerbare isomorfiiske spor i udgifterne til børnepasning og folkeskole. Hypotesen om ECO-Nøgletal bekræftes altså kun delvis. Samtidig er det påfaldende, at tilnærmelsen til amtsgennemsnittet i de fleste tilfælde er lige så stærk, som ECO-abonnenternes tilnærmelse til ECO-gennemsnittet. Eller formuleret anderledes: ECO-Nøgletal ser ikke ud til at udgøre et *særskilt* pres, men er del af en bredere og mere generel isomorficerende tendens, der kan hænge sammen med kommunernes interesse i mellemkommunale sammen-

ligninger. Tilnærmelsen til ECO-gennemsnittet for ECO-abonnenter er nok på de tre nævnte områder større end tilnærmelsen til amts gennemsnittet, men dette udlignes af den omvendte tendens med hensyn til børnepasning. For de 6 udgiftsområder under ét er der således ingen forskel på amts-isomorfi og ECO-isomorfi. Af hensyn til overskueligheden bringes i de efterfølgende analyser derfor kun resultaterne for tilnærmelserne til *amts gennemsnittet*, idet disse i det store hele falder sammen med resultaterne i forhold til ECO-gennemsnittet.

Da kommunerne får en høj score på isomorfi-indeksene, uanset om de bevæger sig *ned mod* gennemsnittet eller *op mod* gennemsnittet, kan isomorfi-indeksene ikke analyseres som en klassisk kontinuert variabel og umiddelbart korreleres med for eksempel udviklingen i indbyggertal eller ressourcegrundlag.

Indekset må hver gang brydes op på, om kommunen i udgangssituationen befinder sig over eller under gennemsnittet, da tolkningen af andre variables retning er afhængig af, om kommunen bevæger sig mod gennemsnittet nedefra eller oppefra. Dette er illustreret i tabel 3.

Hypotesen om, at normativ isomorfisme vil slå stærkest igennem i de store kommuner, finder ikke megen støtte. På amtsplan er der ingen sammenhæng, og på landsplan trækker kommunestørrelsen ikke entydigt i retning af stigende isomorfi, idet større kommuner har mindre vækst i udgifterne – uanset om kommunen ligger lavt eller højt i forhold til landsgennemsnittet. For kommuner under landsgennemsnittet er bevægelsen op mod landsgennemsnittet derfor størst for de små kommuner – men hænger mere generelt sammen med en forbedret ressourcesituation og et forøget beskatningsniveau. Tilsvarende gælder det også på amtsplan, at en forbedret økonomi - i kommuner med lave udgifter - er med til at bringe udgifterne tættere op mod gennemsnitsudgiften.

Hvis kommunens udgifter derimod ligger over gennemsnittet, ser udviklingen i udgifterne på både lands- og amtsplan ud til at være præget af inkrementelle træk, idet udgifterne i dette tilfælde ikke tilpasses udviklingen i indbyggertallet. Hvis en kommunes udgifter er høje, vil et stigende indbyggertal således medføre, at udgiften per indbygger falder og af denne grund nærmer sig gennemsnitsudgiften.

På både lands- og amtsplan knytter den største bivariate korrelation i tabel 3 sig dog til, hvor langt man ligger fra gennemsnitsudgiften – og dette uanset om kommunen ligger over eller under gennemsnittet. For alle kommuner gælder, at tilnærmelsen til gennemsnittet er stærkere, jo længere kommunen ligger fra gennemsnittet. På landsplan kan dette ikke direkte tolkes som udtryk for mimetisk og normativ isomorfisme, da landsgennemsnittet er et irrelevant sammenligningsgrundlag for den enkelte kommune. Tilnærmelsen til amts gennemsnittet *kan* derimod tolkes som udtryk for, at nøgletal udgør et pres. Sammenhængens styrke taler for, at i hvert fald en del af isomorfismen skal kædes sammen med brugen af nøgletal. Men da vi ikke ved, om kommunerne har brugt nøgletal og direkte har pejlet efter gennemsnitsudgiften, er andre fortolkninger også mulige. For eksempel kan både kommuner over og under gennemsnittet have nærmet sig gennemsnitsudgiften uden overhovedet at have kigget på et nøgletal. På børnepasningsområdet kan kommuner med lave udgifter således have øget deres udgifter som følge af regeringens målsætning om pasningsgaranti, og her-

Tabel 3. Lands- og amts-isomorfi 1988-1999 for 6 udgiftsområder. Parvise korrelationskoefficienter (Pearson)

	Lands-isomorfi		Amts-isomorfi ¹⁵	
	Under landsgennemsnit i år T	Over landsgennemsnit i år T	Under amts-gennemsnit i år T	Over amts-gennemsnit i år T
Procentvis vækst i indbyggertal i forhold til året før	.01	.05**	-.00	.03**
Procentvis vækst i ressourcegrundlag i forhold til året før	.03**	-.02	.03**	-.01
Indbyggertal (gns. for 1987, 1993 og 1997), logaritmisk	-.03**	.04**	-.02	.02
Ændring i beskatningsniveau i forhold til året før (pct.point)	.02*	-.02	.02	-.02
Procentafvigelse fra amts-gennemsnit i året før			-.28**	.26**
Procentafvigelse fra landsgennemsnit i året før	-.26**	.25**		
N	11338	8037	10344	9031

** Korrelationen er signifikant på et 0,01 niveau (2-sidet)

* Korrelationen er signifikant på et 0,05 niveau (2-sidet)

med samtidig have bidraget til, at kommuner med høje udgifter – uden egen aktiv medvirken – er kommet længere ned mod den gennemsnitlige udgift. I dette tilfælde må den stigende isomorfi i højere grad tilskrives tvang end mimetisk/normativ isomorfisme. Tolkningen afhænger derfor også af, hvilket udgiftsområde der er tale om.

Tabel 4 viser, at den stigende isomorfi på de tre store institutionsområder og på kulturområdet skabes af en tendens til en bevægelse mod gennemsnittet – uanset om man ligger over eller under gennemsnittet.

For vejområdet bekræftes hypotesen om en nedadgående isomorfisme, idet kun kommuner, der ligger over gennemsnittet, bevæger sig mod gennemsnittet. På kulturområdet følges den forventede nedadgående isomorfisme dog af en næsten lige så stor opadgående isomorfisme. På børnepasningsområdet overgås den forventede opadgående isomorfisme af en endnu større nedadgående.

For både vejvæsen, børnepasning og kultur gælder det altså, at den nedadgående isomorfisme er større end den opadgående. Dette tyder umiddelbart på, at udgiftsadvokaterne på disse områder ikke har brugt eller ikke haft held til at bruge nøgletal som løftestang i samme udstrækning, som udgiftsvogterne har kunnet bruge nøgletal til udgiftstilbageholdenhed – eller at det har været mere legitimt at sige „for meget“ end sige „for lidt“. For vej- og kulturområdet harmo-

Tabel 4. Amts-isomorfi for 6 udvalgte udgiftsområder 1987-1999

	Under amtsgennemsnit i år T	Over amtsgennemsnit i år T	Alle kommuner
Børnepasning per 0-10 årig	,33	,50	,41
Folkeskolen per 6-16 årig	,13	,11	,12
Ældreomsorg per 67+ årig	,14	,17	,15
Kultur og fritid per indbygger	,27	,34	,30
Vejvæsen per indbygger	-,17	,31	,05
Administration per indbygger	-,04	-,02	-,02
I alt 6 udgiftsområder	,12	,23	,17

Forskellen mellem udgiftsområderne er for "alle kommuner" signifikant på et 0,05 pct. niveau. Den samlede forskel mellem Under og Over amtsgennemsnit er ikke signifikant.

nerer dette med, at disse områder har den svageste grad af institutionaliserede udgiftsinteresser – og derfor er lettere „ofre“, hvis nøgletalsudgiften ligger højt. Dette peger i retning af, at brugen af nøgletal på disse områder spiller ind - og den mimetiske fortolkning klart er inde i billedet.

På såvel kulturområdet som pasningsområdet spiller den tvangsmæssige isomorfi i form af pasningsgaranti og folkeoplysningslov en meget betydelig rolle - uden at dette udelukker mimetisk isomorfi. Mimetisk/normativ isomorfi kan omvendt meget vel være en væsentlig del af forklaringen på den mindre grad af isomorfi, der er på skoleområdet og ældreområdet, ligesom meget peger i retning af, at nøgletal udgør et isomorficerende pres på vej- og kulturudgifter – hvis udgiften ligger højt.

Dette er dog uden skelen til, om kommunerne er økonomisk pressede eller ej – og hvor langt de ligger over eller under amtsgennemsnittet. Og spørgsmålet er naturligvis, om det i særlig grad er de økonomisk pressede kommuner og/eller kommuner, der ligger langt fra gennemsnittet, der bevæger sig mod gennemsnitsudgiften. Tabel 5 bekræfter de tidligere tendenser til, at tilpasningen til gennemsnittet i højere grad hænger sammen med, hvor langt man ligger fra gennemsnittet end med udviklingen i de finansielle muligheder i løbet af et år. Kommuner, der oplever en vækst i ressourcegrundlaget på over 3 pct. i løbet af et enkelt år, bevæger sig godt nok under ét 0,25 procentpoint tættere på gennemsnittet, men kommunerne, der tilsvarende taber over 3 pct., bevæger sig stik imod det forventede ikke tættere på gennemsnittet. Den helt samme tendens gør sig i øvrigt gældende i forhold til ECO-gennemsnittet. Her ser den økologiske tilgang altså ud til at komme til kort.

Derimod ser det ud til at have afgørende betydning, hvor *langt* kommunen ligger fra gennemsnittet. Hvis kommunens udgifter er mere end 8 pct. over amtsgennemsnittet i det ene år, vil kommunen alt andet lige i det efterfølgende år have bevæget sig 1,61 procentpoint tættere på amtsgennemsnittet. Tilsvarende gælder det, at kommuner der ligger mere end 8 pct. under amtsgennem-

Tabel 5. Isomorfi-indeks 1988-1999 for 6 udgiftsområder. Samlet tilnærmelse til amts gennemsnittet i forhold til året før

Pct.vækst i ressourcegrundlag	< - 3 pct.	-3 – 0 pct.	0 – 3 pct.	> 3 pct.	I alt	N
Afvigelse fra amts-gennemsnit i året før						
< - 8 pct.	0,92	1,17	1,46	1,56	1,36	5606
- 8 – 0 pct.	-1,72	-1,55	-1,19	-1,27	-1,35	4738
0 – 8 pct.	-1,33	-1,48	-1,33	-1,18	-1,32	4245
> 8 pct.	1,38	2,21	1,45	1,50	1,61	4786
I alt	-0,08	0,21	0,19	0,25	0,17	19375
N	2788	3673	7629	5285	19375	

snittet bevæger sig 1,36 procentpoint tættere på gennemsnittet. Uanset ressource-situationen gælder det, at kommuner der ligger mere end 8 procentpoint fra gennemsnittet i amtet i højere grad bevæger sig mod gennemsnittet. Dette giver støtte til forklaringer med udgangspunkt i mimetisk og normativ isomorfisme.

En nærmere analyse af de enkelte udgiftsområder viser, at vejudgifterne i særlig grad er følsomme, hvis udgiften ligger langt fra gennemsnittet – og det gælder uanset om udgiften ligger langt over eller under gennemsnittet. Tendensen forstærkes desuden, hvis der er store ændringer i ressourcegrundlaget.

For kommunerne under ét er vejvæsen dog sammen med administration det udgiftsområde, hvor der har været mindst isomorfisme i forhold til amts-gennemsnittet i årene 1987-1999, medens den største grad af isomorfisme findes med hensyn til børnepasning og kulturudgifter.

Konklusion

Det må overordnet konkluderes, at der i perioden 1987-1999 har været udgifts-politisk isomorfisme. Variationen i kommunernes skattefinansierede nettodrifts-udgifter per indbygger er i løbet af 1990'erne blevet reduceret med en femtedel. Denne konvergens hænger delvist sammen med en tendens til konvergens i kommunernes beskatningsniveau, hvorimod der overordnet set ikke har været konvergens med hensyn til udgiftsbehov og ressourcegrundlag.

En væsentlig del af konvergens i udgifterne skyldes, at forskellene mellem amterne bliver mindre, hvilket ifølge denne undersøgelse primært kan henføres til statslig styring og konvergens i kommunernes beskatningsniveau. Da ingen kommune med respekt for sig selv vil bruge landsgennemsnittet som ledetråd, er der ikke belæg for at lade mimetiske mekanismer og nøgletal med mellem-kommunale sammenligninger få den direkte „ære“ for reduktionen af forskelle-ne mellem amterne. Konvergens mellem amterne må også tilskrives forhold, der ikke er dækket af denne undersøgelse. En nærliggende hypotese er, at forskellene i borgernes krav og forventninger til kommunen bliver mindre og mindre mellem landsdelene, og at „de nøjsomme jyder“ ikke er så nøjsomme som

tidligere (Mouritzen, 1985-86). En sådan „kulturel konvergens“ kan være en væsentlig del af forklaringen på, hvorfor forskellene *mellem* amterne mindskes.

Fra starten af 1990'erne har der dog også været en stigende grad af isomorfi *inden for* de enkelte amter, ligesom udgifterne er blevet mere ens inden for de sammenligningsgrupper, der benyttes i ECO-Nøgletal. Den udgiftspolitiske isomorfisme er mest udpræget med hensyn til børnepasning og kulturudgifter, men kendetegner også i mindre omfang udviklingen i udgifterne til folkeskole og ældreomsorg.

De økologiske faktorer bidrager til at forklare den udgiftspolitiske isomorfisme, afhængig af om kommunens udgifter ligger over eller under gennemsnitsudgiften. En stigning i ressourcegrundlaget vil – i tilfælde af at kommunen har *lave* udgifter – blive omsat i øgede udgifter, der betyder, at kommunen kommer tættere på gennemsnitsudgiften. For kommuner med *høje* udgifter, er det derimod ændringer i udgiftsbehovet/målgruppens størrelse, der i kraft af inkrementelle træk ved beslutningsprocessen bidrager til at gøre udgifterne mere ensartede.

De økologiske faktorerers betydning for isomorfismen er dog ganske beskednen i forhold til den betydning, som afvigelsen fra gennemsnitsudgiften har. Kommuner, der ligger over gennemsnitsudgiften, bevæger sig imod denne – uanset udviklingen i udgiftsbehov og ressourcegrundlag, mens kommuner, der ligger under gennemsnittet, bevæger sig op mod gennemsnitsudgiften. Og jo større afvigelsen fra gennemsnitsudgiften er, jo større er bevægelsen mod gennemsnittet. Tvangsmæssig og mimetisk/normativ isomorfisme ser altså ud til at spille en betydelig rolle for den stigende udviskning af udgiftspolitiske forskelle. *Tvangsmæssig isomorfisme* slår i særlig grad igennem med hensyn til børnepasnings- og kulturudgifter i form af pasningsgaranti og folkeoplysningslov. *Tvangsmæssig isomorfisme* må således betragtes som den afgørende drivkraft på de to områder, hvor der er den største grad af udgiftspolitisk isomorfisme. *Mimetisk/normativ isomorfisme* med udgangspunkt i mellemkommunale sammenligninger kan derimod betragtes som en væsentlig del af forklaringen på den isomorfisme, der er på skoleområdet og ældreområdet, ligesom meget peger på, at nøgletal udgør et isomorficerende pres på vej- og kulturudgifter – hvis udgiften ligger højt og/eller kommunen abonnerer på ECO-Nøgletal. Nøgletallenes relativt store udgiftspolitiske betydning på vej- og kulturområdet skal ses i lyset af, at de institutionaliserede interesser er svagest på disse områder og udgifterne mindst bundet til en synlig efterspørgsel.

En helt håndfast konklusion kan ikke drages med hensyn til nøgletals isomorficerende pres, da det ikke vides *hvem*, de enkelte kommuner sammenligner sig med, *hvis* de bruger nøgletal – og *om* nøgletallene indgår i en forståelsesramme, hvor de bliver brugt til at „efterligne“ andre kommuner. Der kan være andre forklaringer end gennemsnitssøgende kommuner på, at udgifterne nærmer sig gennemsnitsudgiften. Det er heller ikke på det foreliggende grundlag muligt at give den endelige teoretiske forklaring på, *hvorfor* nøgletal i givet fald bliver brugt isomorfisk. En stigende isomorfi kan fortolkes som støtte til en rationel forklaringsmodel, hvor kommunerne bringer deres udgifter i større overensstemmelse med deres omgivelser ved at sammenligne med andre kommuner, der har lignende socioøkonomiske omgivelser. Stigende isomorfi kan dog

også tolkes som støtte til den sociologiske nyinstitutionelle teori om isomorfisme, idet de udgiftspolitiske beslutninger indadtil og udadtil legitimeres med henvisning til, at udgifterne er blevet reguleret der, hvor der ifølge nøgletallenes symbolske rationalitet blev brugt „for meget“ eller „for lidt“.

Det skal påpeges, at analysen er foretaget på ændringer fra år til år. Det er ikke givet, at ændringer i udgiftsbehov og ressourcegrundlag slår igennem i udgiftspolitikken i løbet af et enkelt år, hvorfor disse faktorer kan tænkes at spille en større rolle, hvis udviklingen i stedet blev analyseret over en 4-5 årig periode. Hertil kommer at mere præcise målinger af ændringer i udgiftsbehov, ikke mindst de sociale udgiftsbehov, kunne tænkes at styrke disse forholds forklaringskraft.

En dybere indsigt i, om – og hvordan – nøgletal udgør et isomorferende pres, vil under alle omstændigheder kræve systematisk indsamling af data vedrørende budgetprocessen i enkeltkommuner, herunder også mere kvalitative data. Den målbare tendens til udgiftspolitisk isomorfisme dækker efter al sandsynlighed over store lokale variationer i, hvilken virkelighedsstatus nøgletal repræsenterer samt hvilke aktører, der er bærere af nøgletalsidéen – og i hvilke situationer. Det forventes med andre ord, at billedet af nøgletal som informations-, styrings- og legitimeringsværktøj ikke bare varierer fra kommune til kommune, men også internt i de enkelte kommuner.

Indtil videre må vi dog nøjes med under ét at konkludere, at statslig styring godt nok er den væsentligste drivkraft i den udgiftspolitiske isomorfisme, men at nøgletal med mellemkommunale sammenligninger også ser ud til udgøre et isomorferende pres. Uden at der dermed er sagt, at forståelsen af nøgletal og deres sandhedsværdi er universel og givet til evig tid.

Noter

1. Det kan diskuteres, om regnskabstal er udtryk for udgiftspolitiske beslutninger, idet regnskabstallene ikke bare omfatter de politisk besluttede udgifter (budget og tillægsbevillinger), men også omkostninger, der „bare“ dukker op i løbet af året. Når analysen alligevel baseres på regnskabstal, er det naturligvis fordi, der sker ændringer i de udgiftspolitiske beslutninger efter budgetvedtagelsen, hvilket blandt andet afspejles i, at forskellen mellem budget og regnskab varierer meget fra kommune til kommune og fra år til år (Houlberg 1999).
2. Variationskoefficienten beregnes som standardafvigelsen divideret med gennemsnittet og er som sådan uafhængig af den absolutte størrelse af datagrundlaget. Variationskoefficienten er derfor velegnet til sammenligninger såvel på tværs af udgiftsområder som over tid.
3. Uanset kilden er der altid knyttet en række forbehold til nøgletal, ikke mindst at nøgletal vedrører kvantitative forhold, monetære og fysiske størrelser – og forbigår spørgsmålet om kvalitet. På trods af den autoriserede kontoplan kan der desuden være ganske store forskelle mellem kommunerne med hensyn til konteringspraksis og organisering, som påvirker nøgletallene. For eksempel påvirkes forholdet mellem administrationsudgifter og udgifter til børnepasning, folkeskoler mv. af, i hvilken udtrækning kommunen har decentraliseret til institutionerne, idet decentralisering fører til at administrationsudgifterne konteringsmæssigt flyttes fra hovedkonto 6 ud på de enkelte institutioner. Aktuelt påvirkes udgiftspolitiske nøgletal af udbredelsen af „sale-and-lease-back“ strategien, idet denne på papiret fører til stærkt forøgede driftsudgifter.

4. For god ordens skyld skal det understreges, at jeg selv er ansat som direktør i ECO-Analyse A/S, der laver ECO-Nøgletal.
5. At man „kun“ kan finde ud af det ved at sammenligne med andre kommuner er i sig selv en social konstruktion af nyere dato, hvor „meget“ og „lidt“ tidligere i højere grad blev defineret i forhold til lokalkendskab, tradition (vi „plejer“) og fornemmelser.
6. Institutioner består med Scotts ord af „cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior“ (Scott 1998: 133).
7. Det er denne filosofi, ECO-Nøgletal bygger på (ECO-Analyse 1999).
8. Udgiftsbehovet måles i denne sammenhæng yderst forsimplet, nemlig som antallet af indbyggere i målgruppen.
9. Som opgjort af Indenrigsministeriet i den mellemkommunale udligningsordning.
10. Eksempler på beregning af isomorfi-indeks:
Bemærk, at udgiftsområderne indgår med samme vægt i beregningen af isomorfi-indekset, selvom de kommunale udgifter til børnepasning for eksempel vejer meget tungere end udgifterne til vejvæsen. For de samlede udgifter betyder det derfor mere, om der er isomorfisme med hensyn til børnepasning end med hensyn til vejvæsen. Men i det beregnede indeks tæller alle områderne lige meget.

Procentvis afvigelse fra gennemsnittet i år T ₀	Procentvis afvigelse fra gennemsnittet i år T ₁	Isomorfi-indeks
5	2	3
5	-2	3
-5	-2	3
2	6	-4
2	-2	0

11. Indeksene for lands-, amts- og ECO-isomorfi er ikke overraskende stærkt korrelede. For de samlede udgifters vedkommende således korrelationer på 0,56–0,59 og for de seks udgiftsområder 0,6–0,7.
12. Der er desuden lavet multiple analyser af amts-isomorfien i form af to regressionsanalyser af henholdsvis kommuner over og under amtsgennemsnittet. Den multiple analyse viser det samme som den bivariate analyse i tabel 3, og i øvrigt en forklaringsgrad så lav som 0,07-0,08.

Litteratur

- Andersen, Bent Rold (1998). „Klienter elsker man ikke“, i Opgavekommissionen, *For- delingen af opgaver i den offentlige sektor. Debatoplæg*, København: Indenrigsministeriet (www.im.dk/debat).
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1983). *Den samfundsskabte virkelighed*, København: Lindhart og Ringhof.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den rituelle refleksion – om evaluering i organisationer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Danziger, James N. (1978). *Making budgets - Public Ressource Allocation*, Thousand Oaks: Sage.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983), „The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields“, *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 147-160.
- ECO-Analyse (1999). *ECO-Nøgletal, Teknisk vejledning 1999*, Odense: ECO-Analyse.
- Ekspertudvalget nedsat af Regeringens Hovedstadsudvalg (1998). *Markedskræfter og politisk styring. Den regionaløkonomiske udvikling i Hovedstadsområdet og det øvrige land*, Indenrigsministeriet, Oktober.
- Flink, Carsten (1992). „Farlig kommunal jantelov“, *Politiken*, 25. oktober.

4. For god ordens skyld skal det understreges, at jeg selv er ansat som direktør i ECO-Analyse A/S, der laver ECO-Nøgletal.
5. At man „kun“ kan finde ud af det ved at sammenligne med andre kommuner er i sig selv en social konstruktion af nyere dato, hvor „meget“ og „lidt“ tidligere i højere grad blev defineret i forhold til lokalkendskab, tradition (vi „plejer“) og fornemmelser.
6. Institutioner består med Scotts ord af „cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior“ (Scott 1998: 133).
7. Det er denne filosofi, ECO-Nøgletal bygger på (ECO-Analyse 1999).
8. Udgiftsbehovet måles i denne sammenhæng yderst forsimplet, nemlig som antallet af indbyggere i målgruppen.
9. Som opgjort af Indenrigsministeriet i den mellemkommunale udligningsordning.
10. Eksempler på beregning af isomorfi-indeks:
Bemærk, at udgiftsområderne indgår med samme vægt i beregningen af isomorfi-indekset, selvom de kommunale udgifter til børnepasning for eksempel vejer meget tungere end udgifterne til vejvæsen. For de samlede udgifter betyder det derfor mere, om der er isomorfisme med hensyn til børnepasning end med hensyn til vejvæsen. Men i det beregnede indeks tæller alle områderne lige meget.

Procentvis afvigelse fra gennemsnittet i år T ₀	Procentvis afvigelse fra gennemsnittet i år T ₁	Isomorfi-indeks
5	2	3
5	-2	3
-5	-2	3
2	6	-4
2	-2	0

11. Indeksene for lands-, amts- og ECO-isomorfi er ikke overraskende stærkt korrelede. For de samlede udgifters vedkommende således korrelationer på 0,56–0,59 og for de seks udgiftsområder 0,6–0,7.
12. Der er desuden lavet multiple analyser af amts-isomorfien i form af to regressionsanalyser af henholdsvis kommuner over og under amtsgennemsnittet. Den multiple analyse viser det samme som den bivariate analyse i tabel 3, og i øvrigt en forklaringsgrad så lav som 0,07-0,08.

Litteratur

- Andersen, Bent Rold (1998). „Klienter elsker man ikke“, i Opgavekommissionen, *For- delingen af opgaver i den offentlige sektor. Debatoplæg*, København: Indenrigs- ministeriet (www.im.dk/debat).
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1983). *Den samfundsskabte virkelighed*, Kø- benhavn: Lindhart og Ringhof.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den rituelle refleksion – om evaluering i organisationer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Danziger, James N. (1978). *Making budgets - Public Ressource Allocation*, Thousand Oaks: Sage.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983), „The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields“, *American Sociological Rewiew*, Vol. 48, pp. 147-160.
- ECO-Analyse (1999). *ECO-Nøgletal, Teknisk vejledning 1999*, Odense: ECO-Analyse.
- Ekspertudvalget nedsat af Regeringens Hovedstadsudvalg (1998). *Markedskræfter og politisk styring. Den regionaløkonomiske udvikling i Hovedstadsområdet og det øvrige land*, Indenrigsministeriet, Oktober.
- Flink, Carsten (1992). „Farlig kommunal jantelov“, *Politiken*, 25. oktober.

- Friedland, Roger og Robert R. Alford (1991). „Bringing Society Back In“, pp. 232-263 i Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hansen, Morten Balle (1997). „Kommunaldirektoren - en lokal aktør mellem politik og embedsværk“, i Henning Jørgensen, Peter Gundelach og Kurt Klaudi Klausen (red.), *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Hansen, Tore (2000). „Policyanalyser - har kommunepolitikken noen konsekvenser?“, pp. 113-136 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Houlberg, Kurt (1999). „Budgetoverskridelsernes anatomi“, *Nordisk administrativt tidsskrift*, nr. 3, pp. 200-232
- Indenrigsministeriet (1998). *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov. Betænkning nr. 1361*. Indenrigsministeriet, oktober.
- Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (1997). *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Århus: Systime.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991). „Institutionalized Organizations, Formal Structure as Myth and Ceremony“, pp. 41-62 i Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1985-86). „De nøjsomme jyder og de krævende københavnere“, *Økonomi og Politik*, 1. årgang, pp. 3-19.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*, Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1992). „Det kommunale selvstyre“, pp. 68-104 i Peter Bogason (red.), *Forvaltning og stat*, Århus: Systime.
- Powell, Walter W. og Paul J. DiMaggio (red.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996). „Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields“, pp. 69-92 i Barbara Czarniawska og Guje Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, Berlin og New York: Walter de Gruyter.
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Scott, W. Richard (1998). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, New York: Prentice-Hall.
- Simonsen, Thorkild (1997). „Land og by nærmer sig samme serviceniveau“, *Jyllands-Posten*, 1. november.
- Strang, David og John W. Meyer (1993). „Institutional conditions for diffusion“, *Theory and Society*, Vol. 22, pp. 487-511.
- Søndergaard, Jørgen (1982). *Alternative Approaches to the Modelling of Local Government Expenditure Behaviour*, Rapport nr. 7 i serien „Statslig styring, lokal-samfund og kommunalpolitik“, Århus: Aarhus Universitet.
- Søndergaard, Jørgen (1984). „Udviklingen indenfor tre kommunale udgiftsområder 1978-1982“, pp. 95-115 i Carl-Johan Skovsgaard (red.), *Kommunernes service under pres*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Tolbert, Pamela S. og Lynne G. Zucker (1983). „Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations), The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, pp. 22-39
- Wildavsky, Aron (1975). *Budgeting - a Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown and Company.