

Mads Leth Felsager Jakobsen

Et blindt fokus på Danmark? En analyse af den grønlandske forvaltnings ideimport¹

Den grønlandske forvaltning importerer i stort omfang ideer fra Danmark på bekostning af ideer fra andre mere relevante lande og internationale organisationer. Denne gængse opfattelse af den grønlandske forvaltnings ideimport bliver i denne artikel efterprøvet på baggrund af spørgeskemadata fra den centrale grønlandske hjemmestyreforvaltning samt de øvrige nordiske centralforvaltninger. Hovedresultatet er, at den grønlandske forvaltning i særlig grad importerer ideer fra Danmark, men at der også er en stor ideimport fra de øvrige nordiske lande. Der er således ikke tale om et blindt fokus på Danmark. Til gengæld har den grønlandske forvaltning en mindre ideimport fra ikke-nordiske lande end en ellers sammenlignelig enhed som Island. Desuden er der forskel på omfanget og karakteren af ideimporten på de enkelte politikområder. Disse forskelle mellem lande og politikområder indikerer samtidig, at efterligning er den væsentligste faktor bag den grønlandske forvaltnings ideimport, men at presset fra Rigsfællesskabet samt læring også har betydning. Disse forklaringer kan dog langt fra stå alene, og artiklen peger frem mod yderligere forskning i, hvilken betydning det interne politiske spil i Grønland samt forvaltningsledelsen har for ideimporten.

Det er en central påstand i den ellers sparsomme litteratur om den grønlandske forvaltning, at denne i høj grad henter ideer i Danmark på bekostning af andre og mere relevante lande og internationale organisationer (Jonsson, 1997; Vendelø, 1997). Det er også en påstand, der er velkendt i den offentlige debat i Grønland (Andersen, 2008). Påstandens holdbarhed er imidlertid ikke blevet efterprøvet på et systematisk empirisk grundlag. Det vil denne artikel råde bod på ved at undersøge omfanget af den grønlandske forvaltnings import af ideer herunder særligt ideer fra Danmark samt de mulige forklaringer herpå. Ideer defineres her som opskrifter på, hvordan den offentlige forvaltning skal opbygges og drives (Jakobsen, 2007: 43-45). Det primære datagrundlag er en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejderne i den centrale grønlandske hjemmestyreforvaltning foretaget i efteråret 2007 (Binderkrantz og Jakobsen, 2008).

Artiklen finder overordnet støtte for påstanden om, at hjemmestyreforvaltningen har et særligt fokus på Danmark, idet forvaltningen i størst omfang importerer ideer herfra. Samtidig synes den grønlandske forvaltning i mindre grad at importere ideer fra ikke-nordiske lande, end det er tilfældet for den islandske forvaltning. Men billedet er ikke entydigt, idet hjemmestyrefor-

valtningen til gengæld har en ganske betragtelig import af ideer fra de øvrige nordiske lande, herunder Island og Færøerne. Den henter således ikke kun ideer i Danmark, ligesom der er store forskelle i ideimporten på forskellige politikområder.

Der argumenteres i artiklen for, at ideimporten med det stærke fokus på Danmark i høj grad er et resultat af både det pres, der følger af Rigsfællesskabet og den medfølgende økonomiske afhængighed af Danmark, og den efterligning af moderne ideer i Danmark, som følger af at have mange danske og danskuddannede medarbejdere i forvaltningen. Den relativt store ideimport fra andre og mere beslægtede nordiske lande (herunder særligt Island) viser dog også, at væsentlige dele af ideimporten er drevet af læring, hvor forvaltningen henter ideer i de lande og hos de internationale organisationer, der har succesfulde løsninger på de udfordringer, som Grønland står over for. Endelig peger analyserne på, at omfanget og karakteren af ideimporten på de forskellige politikområder sandsynligvis også påvirkes af det interne politiske spil i Grønland, hvor spørgsmålet om grønlandisering er højt på den politiske dagsorden.

Grønland er i videnskabelig forstand en interessant case, fordi det her er muligt at adskille læring fra efterligning og pres ved at se på, hvorfra den grønlandske forvaltning henter ideer. Det er i litteraturen om ideimport og spredning ofte svært at adskille disse perspektiver (Gilardi et al., 2008; Jakobsen, 2007; Levi-Faur, 2003). Rigsfællesskabet med Danmark samt forvaltningens mange danske og danskuddannede medarbejdere betyder, at både pres og efterligning vil vise sig som en stor og koncentreret import af ideer fra et enkelt land, nemlig Danmark. Omvendt betyder de store geografiske, sociale og kulturelle forskelle mellem Grønland og Danmark, at læring vil vise sig i form af både en mindre import fra Danmark og en større ideimport fra andre lande.

Artiklen er opdelt i syv afsnit. Først beskrives Hjemmestyrets centrale forvaltning, herunder dets formelle relationer med Danmark. Dernæst præsenteres en række teoretiske forklaringer på forvaltningens ideimport, hvorefter artiklens design og datagrundlag præsenteres. Så analyseres graden af ideimport både i forhold til andre lande, i forhold til forskelle i ideimport på forskellige politikområder og i forhold til forskelle i forvaltningens internationale kontaktmønstre på forskellige politikområder. Efterfølgende diskuteres (i lyset af de gennemførte analyser) en alternativ forklaring. Endelig konkluderes der til sidst.

Hjemmestyrets centrale forvaltning

Grønlands forvaltning er vokset ud af landets mangeårige integration i det danske rige. Først som koloni frem til 1953, hvor Grønland var underlagt en dansk direktør. Derefter perioden som amt frem til 1979, hvor det var en lige-

stillet del af det danske rige. I denne periode skete der også en voldsom udbygning af den offentlige sektor i Grønland (Gad, 1984: 289-300). Omvendt voksede der ikke et stort privat erhvervsliv frem. Størstedelen af det grønlandske erhvervsliv er den dag i dag organiseret i statsejede selskaber som Royal Greenland, der dog ofte er organiseret som statslige aktieselskaber (Grønlands Landsstyre, 2008; Skydsbjerg, 1999: 172-175; Dahl, 1986: 139).

I 1979 blev der indført hjemmestyre i Grønland. Hovedformålet med Hjemmestyret var at sikre, at Grønland i et større omfang blev styret og forvaltet fra Grønland samt at muliggøre en grønlandsk udmeldelse af EF (Skydsbjerg, 1999: 27, 107). Efter Hjemmestyrets oprettelse blev mange opgaveområder hurtigt overtaget fra Danmark, hvilket fremgår af tabel 1. Det betød både, at man på en række områder overtog den hidtidige danske organisering af forvaltningen, og at man siden har været stærkt afhængig af at importere højtuddannet dansk arbejdskraft, idet Grønland ikke selv har kunnet dække efterspørgslen (Skydsbjerg, 1999: 59-61; Brochmann og Hamann, 1990: 52-56). Forvaltningen har derfor stadig et stort dansk islæt. 37 pct. af de ansatte er født i Danmark. Blandt personalegrupperne fra fuldmægtige til direktører udgør denne gruppe 52 pct. af personalet. Ligeledes har 72 pct. af personalet i stillingskategorierne fra fuldmægtige til direktører en videregående uddannelse fra Danmark (Binderkrantz og Jakobsen, 2008).

Hjemmestyret er en ordning, hvor Grønland inden for rammerne af Rigsfællesskabet på en række områder har lovgivningskompetence og står for forvaltningen. Den lovgivende myndighed er Landstinget, mens den centrale forvaltning ledes af Landsstyret. Landsstyret består af syv medlemmer anført af en landsstyreformand, der udnævnes af Landstinget (Landstingslov nr. 11, 1988). Indtil årsskiftet 2007-2008 bestod den centrale hjemmestyreforvaltning af 14 direktorater, der blev ledet af et landsstyremedlem. Hvert landsstyremedlem havde således flere direktorater under sig (Grønlands Hjemmestyre, 2007). Opdelingen i direktorater, som den så ud i efteråret 2007, er præsenteret i tabel 1. Fra 2008 er denne model blevet ændret til en departementsmodel, hvor der er dannet syv departementer til at varetage lovgivning og planlægning, mens drift er blevet udlagt til andre enheder (Sermitsiaq, 2008). Ud over den centrale forvaltning er der i Grønland også en kommunal forvaltning. Her er man i gang med en strukturreform, så man går fra 18 til fire kommuner. Denne artikel beskæftiger sig ikke med den kommunale forvaltning.

Hjemmestyreordningen opdeler de forskellige politikområder i tre grupper. Det er for det første § 4-områder, hvor Hjemmestyret både har lovgivningskompetence og selv finansierer sine aktiviteter samtidig med, at danske forvaltningsmyndigheder ikke har noget overordnet ansvar (Lov nr. 577, 1978). Landstingets love benævnes landstingslove. § 4-områderne er præsenteret i tabel 1.

Table 1. Politikområdets placering i Rigsfællesskabet og de berørte direktorater. Efteråret 2007

	Overført efter § 4 (overførselsår)	Overført efter § 5 (overførselsår)	Rigsfællesskab
Områder	Styrelsesordning (1979)	Folkeskolen (1980)	Udenrigspolitik
	Skatter og afgifter (1980)	Arbejds- og socialvæsen (1980)	Retsvæsen
	Fiskeri og fangst (1980)	Radio- og fjernsyn (1980)	Politi
	Næringslovgivning (1985)	Erhvervsuddannelser (1981)	Kriminalforsorg
	Løn- og ansættelsesforhold (1985)	Erhvervsstøtte (1985)	Udlændinge
	Konkurrenceforhold (1986)	Trafik (1986)	Veterinærområdet
	Regler om ekspropriation (1992)	Forsyningsvirksomhed (1987)	Immaterielret
	Dyreværn (1999)	Boliger (1987)	Arbejds miljø
		Miljø (1989)	
		Sundhedsvæsen (1992)	
Mest berørte direktorater	Landsstyrets Sekretariat (LS)	Familiedirektoratet (FD)	Udenrigsdirektoratet (UD)
	Skattedirektoratet (SKD)	Direktoratet for Arbejdsmarkeds- og Erhvervsuddannelser (DAE)	
	Personaledirektoratet (PD)	Direktoratet for Boliger og Infrastruktur (DBI)	
	Økonomidirektoratet (ØD)	Direktoratet for Miljø og Natur (DMN)	
	Erhvervsdirektoratet (ED)	Direktoratet for Sundhed (DS)	
	Fiskeri, Fangst og Landbrug (FFL)	Råstofdirektoratet (RD)	
		Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke (KIIP)	

a) Direktoratene er inddelt efter, hvorvidt deres opgaveområder fortrinsvist falder ind under en af de tre kategorier (§ 4, § 5 og Rigsfællesskabet). Det er opgjort ud fra Landsstyrets egen beskrivelse af ressortfordelingen (Grønlands Hjemmestyre, 2007). Denne opgørelse er valideret i forhold til direktoraternes produktion af hhv. landstingsforordninger (§ 5) og landstingslove (§ 4). Det bekræftede opdelingen bortset fra, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og KIIP producerede begge typer af regler. På § 4-områderne er også medtaget direktorater af tværgående karakter som Personaledirektoratet og Landsstyrets Sekretariat. Kilde: Statsministeriet (2008).

For det andet er der § 5-områder. Her gives der statslige bloktilskud på baggrund af en dansk bemyndigelseslov, og de relevante danske ressortministerier har stadig det overordnede ansvar. I 2006 udgjorde bloktilskuddet fra den danske stat 57 pct. af Hjemmestyrets indtægter (Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi, 2006: 56). Hjemmestyret har inden for disse rammer det politiske og administrative ansvar, og Landstinget kan vedtage såkaldte landstingsforordninger (Lov nr. 577, 1978). De væsentligste § 5-

områder er de tunge velfærdsområder, hvor Grønland vil have svært ved selv at bære finansieringen.

For det tredje er der områder, som er underlagt rigsmyndighederne. Det er områder som udenrigspolitik, forsvar, retsvæsen og politi. På disse områder er der kun et direktorat i Hjemmestyret, nemlig Udenrigsdirektoratet. Grønland er også medlem af internationale sammenslutninger som Arktisk Råd og ICC (det interpolare samarbejde mellem inuitter). Grønland er til gengæld ikke medlem af EU.

Hjemmestyrets varierende grad af integration i Rigsfællesskabet har også afspejlet sig i direktoratsstrukturen, hvor der kun har været et enkelt direktorat på de rene rigsfællesskabsområder, nemlig Udenrigsdirektoratet. Strukturen illustrerer dermed også, at Grønland endnu ikke er en stat i traditionel forstand, idet det legitime voldsmonopol udøvet af politi og forsvar stadig er et rigsansliggende (Weber, 1997: 8).

Teoretiske forklaringer på den grønlandske forvaltnings brug af ideer

Litteraturen om spredning og import af ideer indeholder tre centrale forklaringer på, hvorfor forvaltninger henter ideer udefra:

1. eksternt pres givet forvaltningens integration i en eksternt enhed
2. efterligning af legitime ideer, og
3. problemorienteret læring (Jakobsen, 2007: 18-35; Braun og Gilardi, 2006: 309-310; Marcussen og Ronit, 2003: 26-32).

Disse forklaringer giver også anledning til en række delvist konkurrerende forventninger til, i hvilket omfang og hvorfra den grønlandske forvaltning importerer ideer.

Eksternt pres fra integration i Rigsfællesskabet

Integrationen i en eksternt enhed vil kunne påvirke en national forvaltnings import af ideer – både direkte som følge af et eksternt pres i form af juridisk forpligtende pålæg og indirekte gennem økonomisk afhængighed, der gør det nødvendigt at tage hensyn til den eksterne enheds (forventede) ønsker (Braun og Gilardi, 2006; Powell og DiMaggio, 1991: 67). Ideerne importeres således, fordi man frygter de mulige negative sanktioner, det ellers kan få. Forvaltningens import af ideer fra en eksternt enhed vil derfor stige, des mere forvaltningen er integreret i denne enhed. Ligeledes vil forvaltningen på de enkelte politikområder øge deres ideimport fra den eksterne enhed, des mere området er integreret i denne.

Dahl (1986: 125) har inden for dette perspektiv argumenteret for, at de stærke

juridiske og økonomiske bindinger, Grønland (givet Rigsfællesskabet) har til Danmark, betyder, at Hjemmestyret i høj grad orienterer sig mod Danmark. Integrationen i Rigsfællesskabet giver mere præcist anledning til tre empiriske forventninger. For det første vil hjemmestyreforvaltningen (givet integrationen i Rigsfællesskabet) i et stort omfang hente ideer fra Danmark. For det andet vil det i langt højere grad hente ideer fra en enkelt enhed, nemlig Danmark, end det er tilfældet for lande som Island, der ikke er integreret i en ekstern enhed som Rigsfællesskabet. For det tredje vil importen af ideer fra Danmark være større blandt de direktorater, der fortrinsvis administrerer § 5-områder end blandt de direktorater, der fortrinsvis administrerer § 4-områder. Forventningerne er præsenteret i tabel 2.

Tabel 2. Forventninger til den grønlandske forvaltnings ideimport

Type	Forventninger	Forklaringsperspektiv
Fokus	Stor ideimport fra Danmark	Integration Efterligning
	Stor import fra andre lande end Danmark	Læring
Lande-forskelle	Større ideimport fra Danmark end den islandske forvaltning	Integration Efterligning
	Mindre ideimport fra andre lande end Danmark end den islandske forvaltning	Efterligning
Område-forskelle	Større ideimport fra Danmark på § 5- end på § 4-områder	Integration
	Mindre ideimport fra Danmark på områder med „særlige grønlandske forhold“	Læring Efterligning (ingen forskel)
	Mere ideimport fra andre lande end Danmark på områder med „særlige grønlandske forhold“	Læring Efterligning (ingen forskel)

Efterligning

Efterligning handler om, at forvaltninger, der står over for usikkerhed, vil bruge ideer, der fremstår legitime, til at beskytte sig mod ekstern kritik samtidig med, at forvaltningen vil fremstå moderne. En sådan efterligning af ideer kan også understøttes af, at de ansatte i forvaltningen indgår i professionelle netværk, hvor bestemte ideer er legitime (Meyer og Rowan, 1991: 41; Powell og DiMaggio, 1991: 69-74). Forvaltningen vil derfor særligt hente ideer, der fremstår moderne og legitime i de lande, hvortil forvaltningens personale har deres

professionelle referenceramme, og som forvaltningen særligt skal legitimere sig i forhold til. Ligeledes vil brugen af ideer ikke variere mellem politikområder alt afhængigt af de problemer, som forvaltningen står over for, da ideerne importeres af symbolske hensyn.

Det er denne forklaring, der ligger til grund for Vendeløs (1997: 181) argument om, at den grønlandske forvaltning i høj grad efterligner den danske forvaltning. Den grønlandske forvaltnings ønske om legitimitet betyder, at den henter moderne (og dermed legitime) ideer i Danmark som fx de klassiske weberianske principper for bureaukrati, selvom disse er svære at leve op til uden import af højtuddannet arbejdskraft. Denne indhentning af ideer fra Danmark bygger på, at de mange danske medarbejdere og medarbejdere med danske uddannelser har deres professionelle referenceramme og netværk i Danmark. Desuden vil den grønlandske forvaltning ofte skulle legitimere sine valg i forhold til danske myndigheder, medier og politikere. Danmark er således det oplagte sted for forvaltningen at hente løsninger, som fremstår moderne, og derigennem give forvaltningen legitimitet. Det er dog ikke det, at ideerne er danske, der giver disse en særlig legitimitet, idet forholdet til Danmark er en kontroversiel politisk konfliktlinje (Andersen, 2008; Gad, 2005). Det er i stedet det, at Danmark udgør det mest oplagte reservoir af moderne ideer, som forvaltningen kan trække på.

Efterligningsperspektivet fører derfor til forventninger om, at den grønlandske forvaltning vil være særligt orienteret mod et enkelt land, nemlig Danmark, og det vil den være i et større omfang end forvaltningen i lignende lande som Island, der ikke har et personale med en stærk orientering mod et andet land. Disse forventninger falder sammen med tilsvarende forventninger fra presperspektivet. Derudover vil den grønlandske forvaltning i et mindre omfang importere ideer fra andre lande end Danmark, end det er tilfældet for lignende enheder som Island, der ikke har en stærk personalemæssig relation til Danmark (eller andre lande). Samtidig forventes ideimporten ikke at variere mellem politikområder, alt efter om disse står over for særlige grønlandske forhold eller ej.

Læring

Læring indebærer, at forvaltningen henter de ideer, som den mener, bedst kan løse de faktiske problemer, som den står over for (Gilardi et al., 2008; Marcusen og Ronit, 2003: 29-32). Ideerne bruges derfor ikke til at skabe legitimitet eller undgå sanktioner, men i stedet til at løse problemer. Det betyder, at forvaltningen særligt vil hente ideer fra lande, der minder om dem selv, og som har fundet løsninger, der synes virkningsfulde, på beslægtede udfordringer (Elkins og Simmons, 2005: 45). Dette gælder også på de enkelte politikområder.

Grønland står – givet sin særlige geografi, erhvervsstruktur og sociale pro-

blemer – over for en række markant anderledes problemer, end den danske forvaltning står over for. Hvis formålet med forvaltningens import af ideer er at lære, vil det derfor ikke være oplagt at importere ideer fra Danmark i samme omfang, som integrations- og efterligningsperspektiverne forventer. I stedet vil forvaltningen hente ideer fra andre lande, der har stået med beslægtede problemer og forudsætninger som Grønland. Det kunne fx være Island. Denne forventning gælder også i forhold til de enkelte politikområder. I jo højere grad disse områder indeholder „særlige“ grønlandske forhold, jo mere vil importen af ideer ske fra andre lande og aktører end Danmark. Forventningerne er præsenteret i tabel 2. Dermed er det også klart, at hvis integrationen i Rigsfællesskabet og den stærke personalemæssige relation til Danmark fører til en stor ideimport fra Danmark på bekostning af andre lande, er disse forhold med til at hæmme læringen i den grønlandske forvaltning.

Ideimport fra Danmark kan dog også til en vis grad skyldes læring, idet hjemmestyreforvaltningen på en række områder minder om den danske samt står over for lignende problemstillinger og løsningsmuligheder. Påstanden er imidlertid, at ideimport fra Danmark i langt højere grad vil være udtryk for pres og efterligning end for læring, mens omvendt ideimport fra andre lande ret entydigt kan tilskrives læring.

Ideimport som politisk emne

Der bliver i Grønland ført en politisk kamp om nationalitet og sprog, der er tæt knyttet til spørgsmålet om grønlandsk identitet og grønlandisering af forvaltningen (Andersen, 2008; Gad, 2005). Det betyder, at import af ideer fra Danmark er et politisk emne, som de politiske aktører forholder sig aktivt til. Det har således været et centralt mål for de seneste landsstyrekoalitioner at øge brugen af det grønlandske sprog og andelen af grønlandske embedsmænd (Siumut og Atasut, 2007; Siumut, Inuit Ataqatigiit og Atasut, 2005). Ligeledes er det en forestilling blandt i hvert fald nogle centrale embedsmænd, at dette vil føre til en forvaltning, der er mere tilpasset grønlandske forhold (Andersen, 2008: 23). Denne politiske kamp kan også have sin baggrund i, at mens en stor del af topembedsmændene er danskere, er den politiske elite stort set fuldstændig grønlandsk (Christiansen og Togeby, 2003: 84).

Kampen betyder, at omfanget af ideimporten fra Danmark ikke nødvendigvis bare er et resultat af pres, efterligning og læring – givet Grønlands integration i Rigsfællesskabet og de mange danske medarbejdere. I stedet kan det være udtryk for bevidste politiske og administrative strategier om, at man afholder sig fra at importere ideer fra Danmark. Denne faktor vil blive diskuteret igen i forbindelse med den empiriske analyse.

Design, data og operationalisering

Artiklens analyser baseres på tværnationale og tværsektorale sammenligninger af hjemmestyreforvaltningens ideimport og kontakt med aktører i den internationale omverden. Grønland, der indgår i et Rigsfællesskab med Danmark, sammenlignes dermed med selvstændige lande som Island og de store nordiske lande. Det gør det muligt at skabe variation i de faktorer som Rigsfællesskabet og de stærke personalemæssige bånd til Danmark, der forventes at føre til efterligning og pres. Sammenligningen mellem den statslignende, men ikke selvstændige, enhed Grønland og et decideret selvstændigt land som Island, bruges således til at undersøge betydningen af netop den grønlandske tilknytning til Danmark. Dog vil det ikke være meningsfuldt at sammenligne Grønland med selvstændige lande på områder, hvor det grønlandske hjemmestyre ikke eksisterer. Det drejer sig specielt om politi, militær, udenrigspolitik og retsvæsen, som derfor ekskluderes fra analyserne.

Data om hjemmestyreforvaltningen stammer fra en e-mailbaseret spørgeskemaundersøgelse af de ansatte i Hjemmestyrets centrale forvaltning foretaget i efteråret 2007 (for en nærmere beskrivelse se Binderkrantz og Jakobsen, 2008). Undersøgelsens svarprocent er med et konservativt estimat 72 pct., og den omfatter alle ansatte i Hjemmestyrets centrale forvaltning (dvs. kun forvaltningsenheder) i stillingskategorierne fra underassistent til direktør.

Til den tværnationale sammenligning bruges data om Norden, der stammer fra Jacobsson, Læg Reid og Pedersens (2003) spørgeskemaundersøgelse af EU-forvaltningerne i Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island foretaget i 2003. Den omfatter alle kontorer og afdelinger i ministerier og styrelser bortset fra enheder, der slet ikke er berørt af internationale aftaler og organisationer. Data kan derfor overvurdere omfanget af ideimporten, idet enheder helt uden international berøring er udelukket. Dette er mest problematisk for Island, hvor ca. 18 pct. af enhederne er udelukket af denne grund. Det har dog ikke stor betydning, når tallene bruges til relative sammenligninger mellem lande, mens det er et væsentligt forhold at tage i betragtning, når der foretages absolutte sammenligninger mellem lande.

Hver enhed har i den nordiske undersøgelse fået et spørgeskema, som relaterer sig til hele enhedens virke (Læg Reid et al., 2005: 8). Da spørgeskemaundersøgelsen af den grønlandske forvaltning er på individniveau, sikres sammenligneligheden mellem de to undersøgelser ved kun at benytte svar afgivet af kontorchefer, afdelingschefer og direktører i den grønlandske undersøgelse. Deres svar formodes at være dækkende for de organisatoriske enheder som kontorer, afdelinger og direktorater/ministerier, som de er ledere af.

Målingen af den grønlandske forvaltnings import af ideer sker ved hjælp af følgende spørgsmål: „Hvor ofte hænder det, at forvaltningen henter forbilleder eller ideer om, hvordan forvaltningen skal drives fra de nævnte lande og

organisationer?⁴. Der spørges konkret ind til Danmark, Island og Færøerne, de øvrige nordiske lande, Nunavut² og Arktisk Råd samt „andre lande“. Respondenterne angiver dermed både omfanget af og hvorfra, forvaltningen importerer ideer. Det betyder ikke, at ideerne oprindeligt er udviklet i disse lande eller af disse organisationer, men blot at de hentes her.

Selvom spørgsmålet ikke går på de enkelte enheder, bruges det alligevel i områdesammenligningerne som et mål på de enkelte direktoraters import af ideer. Det sker ud fra en antagelse om, at referencerammen for den enkelte medarbejder vil være den del af forvaltningen, de selv færdes i, dvs. deres direktorat eller en enhed inden for dette. Det afspejler sig også i, at der er en stor variation mellem de enkelte direktoraters indhentning af ideer målt ud fra dette spørgsmål (jf. tabel 4).

Som omtalt er spørgsmålet om ideimport fra Danmark langt fra et politisk neutralt spørgsmål i Grønland. Det betyder, at respondenterne i deres besvarelser kan være påvirket af, hvordan spørgsmålet om import af ideer fra Danmark er tematiseret i deres del af forvaltningen. Det er dog ikke muligt at sige noget entydigt om denne effekt. Det skyldes, at en stor ideimport fra Danmark for det første kan være en problemidentifikation blandt forvaltningens (politiske) ledelse, der ønsker at mindske ideimporten fra Danmark, hvorfor respondenterne vil opfatte det som politisk ukorrekt at sige, at der er en begrænset ideimport fra Danmark. For det andet kunne det i selvsamme forvaltning netop også være oplagt at sige, at forvaltningen kun i et begrænset omfang henter ideer i Danmark, idet man så har haft succes med sin grønlandiseringsstrategi. Denne dobbelthed bliver håndteret ved at inddrage medarbejdernes kontaktmønster som et alternativt mål for ideimport, hvor svarene ikke på samme måde kan være udtryk for et ønske om at svare politisk korrekt.

En anden vigtig faktor er, hvorvidt et direktorat forvalter et politikområde med særlige grønlandske forhold eller ej. Den operationaliseres ved, at de direktorater, som er konfronteret med den særlige grønlandske geografi med små spredte bosættelser i et uvejsomt terræn, nations- og identitetsbygningsprocessen i det grønlandske samfund herunder udfordringen med et tosproget samfund samt den særlige grønlandske erhvervsstruktur med fiskeri og fangst, klassificeres til i højere grad at stå over for særlige grønlandske forhold end de øvrige direktorater. Det gælder Direktoratet for Fangst, Fiskeri og Landbrug, Direktoratet for Boliger og Infrastruktur, KIIP, Direktoratet for Miljø og Natur samt Råstofdirektoratet. De øvrige direktorater er i højere grad kendetegnet ved, at de står over for problemstillinger, der også kendes i Danmark. Disse direktorater varetager enten tværgående funktioner som personale og økonomi eller står over for forvaltningsopgaver, hvor de grønlandske forhold minder mere om tilsvarende danske forhold såsom skatteoprævning.

Fokus og tværnationale sammenligninger

Det er nu muligt at undersøge, i hvilket omfang den grønlandske forvaltning henter ideer udefra, og hvorfra den særligt henter ideer. Tabel 3 viser den grønlandske forvaltnings import af ideer. Desuden sammenligner den importen af ideer i den grønlandske forvaltning med den tilsvarende import af ideer i centralforvaltningen i Island og samlet for de fire store nordiske lande – Danmark, Norge, Sverige og Finland.

Island er særligt interessant, fordi det ligesom Grønland er et lille øsamfund i Nordatlanten med en historisk stor tilknytning til Norden og særligt Danmark. Samtidig har Island siden Anden Verdenskrig stået uden for det danske rige, og det har heller ikke på lignende vis været integreret med andre lande. Island har således stået (og står delvist) med en række tilsvarende udfordringer som Grønland, men uden den samme tilknytning til Danmark. Dermed udgør Island nok det bedste sammenligningsgrundlag for at vurdere, hvad Rigsfællesskabet og de personalemæssige relationer til Danmark betyder for Grønlands ideimport. De fire store nordiske lande tjener som en referencegruppe, der viser situationen for større og helt selvstændige lande.

Det angives for centralforvaltningen i hvert af disse lande og grupper af lande, hvor mange pct. af lederne i forvaltningen der mener, at man af og til eller ofte henter ideer fra andre lande og andre aktører i forvaltningernes internationale omverden. For Island og gruppen af de fire store nordiske lande drejer det sig kun om de øvrige nordiske lande samt andre lande.

Tabel 3. Lande og organisationer, hvorfra forvaltningen i Grønland, Island og de store nordiske lande af og til eller ofte henter ideer (pct.)

Ideeksportører	Grønland (2007)	Island (2003)	De fire store nordiske lande (2003)
Danmark	82	Ingen oplysninger	
Norge, Sverige og Finland	58		
Island og Færøerne	64		
Nunavut + Arktisk Råd	22		
Nordiske lande	87	90	65
Andre lande og int. org.	38	75	64

N: Grønland: 86-88; Island: 56-76; De store nordiske lande: 792-805.

Fra undersøgelsen af de øvrige nordiske lande bruges spørgsmålet: „Hvor ofte forekommer det, at afdelingen/kontoret henter forbilleder fra eller ideer om forvaltningsvirksomhed fra andre lande eller internationale organisationer?“

Kilder: Binderkrantz og Jakobsen (2008); Jacobsson et al. (2003).

Tabellen viser, at hjemmestyreforvaltningen ikke i et større omfang importerer ideer fra de øvrige nordiske lande, end den centrale forvaltning i Island gør. 87 pct. af lederne i den grønlandske forvaltning mener, at man af og til eller ofte henter ideer fra de nordiske lande, mens det gælder for 90 pct. af lederne i den islandske centralforvaltning. Dette er dog nok overvurderet for Islands vedkommende, idet 18 pct. af enhederne, der slet ikke er berørt af internationale organisationer og traktater, ikke indgår i opgørelsen. Derfor importerer den grønlandske forvaltning sandsynligvis i et lidt større omfang ideer både fra de nordiske lande herunder fra Danmark (82 pct.), end den islandske forvaltning gør. Grønland har også en markant større ideimport fra de nordiske lande, end gennemsnittet for de fire store nordiske lande.

Der er dog ikke grundlag for entydigt at konkludere, at Grønland skulle have en markant større orientering mod et enkelt land, nemlig Danmark, end det er tilfældet for Island. Dataene på Island gør det nemlig ikke muligt at isolere ideimporten fra enkelte lande. Det gør, at der kun med en vis usikkerhed kan siges at være støtte til forventningen fra efterlignings- og presperspektivet om, at den grønlandske forvaltning vil have en større ideimport fra Danmark, end den islandske forvaltning vil have. Der er dog klar støtte til forventningen om, at den grønlandske forvaltning vil have en stor ideimport fra Danmark (82 pct.), hvilket støtter integrations- og efterligningsperspektiverne. Vigtigere er det imidlertid, at den grønlandske forvaltning også har en ganske stor ideimport fra henholdsvis Norge, Sverige og Finland (58 pct.) samt Island og Færøerne (64 pct.). Der er således et stort fokus på andre nordiske lande end Danmark, hvilket indikerer, at der også er læring på spil.

Både forvaltningerne i Island og de store nordiske lande henter i et markant større omfang ideer fra andre lande end de nordiske (henholdsvis 75 pct. og 64 pct.), end det er tilfældet for hjemmestyreforvaltningen (38 pct.). Her afviger det grønlandske mønster, selv hvis man fratrækker de 18 pct. ekskluderede enheder på Island. Grønland har således en mindre varieret ideimport end Island.³ Det er i overensstemmelse med forventningen fra efterligningsperspektivet om, at den grønlandske forvaltning (givet de tætte særligt personalemæssige bånd til Danmark) vil have en mindre varieret ideimport end den islandske forvaltning.

Samlet set bidrager sammenligningen mellem den grønlandske forvaltning og centralforvaltningerne i Island og de store nordiske lande derfor ikke til, at nogle af forklaringerne kan afvises. Der er i stedet tegn på, at både læring, efterligning og eksternt pres ligger til grund for importen af ideer i forvaltningen. Det er dog klart, at Rigsfællesskabet og de tætte personalemæssige bånd til Danmark synes at begrænse læringen forstået som en varieret import af ideer i den grønlandske forvaltning, når denne sammenlignes med læringen i den islandske forvaltnings ideimport.

Områdesammenligning af ideimport

Integrations-, efterlignings- og læringsperspektiverne gav også anledning til en række forventninger til, hvorfra og i hvilket omfang forvaltningen på forskellige politikområder vil importere ideer. I tabel 4 sammenlignes omfanget af importen af ideer fra Danmark og andre lande og internationale organisationer blandt forvaltningens direktorater. Det sker både for de enkelte direktorater samt i forhold til, om direktoraterne fortrinsvis forvalter § 4- eller § 5-områder samt områder med eller uden „særlige“ grønlandske forhold. Her inddrages, modsat landesammenligningen, alle medarbejdergrupper.

Tabel 4. Hvor ofte eller meget ofte direktoraterne importerer ideer udefra (i pct.) i forhold til deres integration i Rigsfællesskabet og særlige grønlandske forhold, 2007a)

Særlige grønlandske forhold	Integrationsforhold	Import fra Danmark		Import fra andre lande og int. org.	
		Gennemsnit	Direktorater	Gennemsnit	Direktorater
Ja	§ 4	26	FFL (26)	26	FFL (26)
	§ 5	61	DBI (61) KIIP (33) DMN (91) RD (57)	35	DBI (27) KIIP (38) DMN (43) RD (33)
Nej	§ 4	56	ED (77) LS (71) PD (38) SKD (38) ØD (57)	19	ED (37) LS (24) PD (9) SKD (9) ØD (14)
	§ 5	58	DAE (75) DS (63) FD (35)	30	DAE (31) DS (33) FD (27)

N: 11-58 (respondenter per direktorat). Respondenterne inkluderer ansatte i stillingskategorierne fra underassistent til direktør. De har svaret på det samme spørgsmål som i tabel 3.

a) Tabellen er også blevet opstillet, hvor ideimport måles efter, hvorvidt man „af og til“ eller oftere henter ideer. Det påvirker ikke det overordnede billede. Det ændrer dog situationen for Råstofdirektoratet, idet importen fra hhv. Danmark og andre lande og internationale organisationer nu er lige stor.

Kilde: Binderkrantz og Jakobsen (2008).

Der er ikke nogen forskel af betydning i indhentningen af ideer fra Danmark mellem de direktorater, der forvalter henholdsvis § 4- og § 5-områder, når der sammenlignes inden for gruppen af direktorater, som ikke står over for „særlige grønlandske“ forhold (56 pct. vs. 58 pct.).

Til gengæld er der en stor forskel mellem direktoraterne på § 4- og § 5-områderne i forhold til indhentning af ideer fra Danmark for de direktorater, der befinder sig i gruppen med særlige grønlandske forhold (26 pct. vs. 61 pct.). Det tyder på, at forskellen mellem § 4- og § 5-områderne rent faktisk påvirker direktoraternes import af ideer fra Danmark. Sammenligningen mellem disse grupper er imidlertid ikke særlig robust, idet kun Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug befinder sig i gruppen, der både forvalter § 4-områder og står over for „særlige grønlandske“ forhold. Sammenligningen er således meget afhængig af netop dette direktorat. Hvis effekten var reel, burde den også forekomme for direktoraterne på de områder, hvor der ikke er særlige grønlandske forhold.

Omfanget og mønstret i overførslen af ideer fra Danmark giver derfor ikke støtte til, at variationen i graden af integration i Rigsfællesskabet har nogen stor betydning for forskelle i forvaltningens indhentning af ideer fra Danmark. Det taler altså imod, at importen af ideer i væsentligt omfang er påtvungen og dermed motiveret i risikoen for direkte eller indirekte sanktioner.

Problemet med det enkelte direktorat går igen, når betydningen af de særlige grønlandske forhold skal vurderes. For direktorater på § 5-områderne er der ikke nogen væsentlig forskel i importen af ideer fra Danmark alt efter, om direktoraterne forvalter områder med „særlige“ grønlandske forhold eller ej (61 pct. vs. 58 pct.). Det gælder også i forhold til overførslen af ideer fra andre lande og aktører i den internationale omverden (35 pct. vs. 30 pct.). Til gengæld synes de „særlige“ grønlandske forhold at have betydning for forvaltningens indhentning af ideer fra Danmark for de direktorater, der fortrinsvis forvalter § 4-områder (26 pct. vs. 56 pct.). Dette er som forventet i en læringsforklaring, idet indhentningen af ideer fra Danmark er mindre for de direktorater, der står over for „særlige“ grønlandske forhold. Igen hænger hele variationen dog på Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, hvorfor forskellen ikke kan tillægges stor betydning. Det gælder særligt, når den tilsvarende forskel ikke kan findes for direktoraterne på § 5-områderne. Desuden kan den – ud fra læringsperspektivets forventede større import af ideer fra andre lande og aktører på områder med særlige grønlandske forhold – ikke identificeres (26 pct. vs. 19 pct.).

Den begrænsede forskel mellem direktorater med og uden særlige grønlandske forhold går således igen i forhold til forvaltningens indhentning af ideer fra andre lande end Danmark. Variationen mellem grupperne synes derfor i højere grad at være i overensstemmelse med efterligningsperspektivet, der forventer lighed på tværs af „ikke-særlige“ og særlige grønlandske områder, end læringsperspektivet, som forventer forskelle mellem disse områder.

Det rejser imidlertid også nogle spørgsmål for efterligningsperspektivet, at der inden for grupperne er meget stor variation. Eksempelvis angiver kun 33

pct. af respondenterne i KIIP, men hele 91 pct. af respondenterne i Direktoratet for Natur og Miljø, at man ofte eller meget ofte henter ideer i Danmark. Det sker, selvom begge områder er § 5-områder, der står over for særlige grønlandske forhold. Tilsvarende – men dog ikke helt så store – variationer kan også findes inden for flere af de andre grupper. De tre forklaringsperspektiver, der anvendes i denne artikel, efterlader derfor stadig meget uforklaret variation. Det indikerer, at der også er noget andet på spil, hvilket kan være politiske strategier særlig rettet mod ideimport. Inden dette diskuteres nærmere, vil spørgsmålet om ideimport fra Danmark blive undersøgt med udgangspunkt i en anden indikator, nemlig kontaktmønstret.

Områdesammenligning af kontakt med danske og andre aktører

Den grønlandske forvaltnings kontakt og dermed kommunikation med aktører i andre lande kan opfattes som en af de mekanismer, hvorigennem den faktiske import af ideer foregår (Dolowitz og Marsh, 2000). Dog kan kontakt også skyldes andet og mere end det at hente ideer, nemlig behovet for og forpligtigelser til at koordinere og løse problemer med disse eksterne aktører. Alligevel bruges omfanget af kontakt med udenlandske aktører som et supplerende mål på den grønlandske forvaltnings indhentning af ideer fra den internationale omverden, idet det ikke er behæftet med de samme måleproblemer, som det direkte mål på ideimport er.

I tabel 5 vises andelen af medarbejdere i de forskellige direktorater, der har haft mindst månedlig kontakt til danske og andre landes myndigheder, interesseorganisationer og virksomheder. Niveaue for denne kontakt sammenlignes for direktorater, der forvalter områder med henholdsvis særlige og „ikke-særlige“ grønlandske forhold samt henholdsvis § 4- og § 5-områder.

Betydningen af § 4- og § 5-områder i forhold til omfanget af kontakten med Danmark viser det samme billede som for indhentningen af ideer fra Danmark. Der er nemlig ikke nogen forskel af betydning i omfanget af kontakten med danske aktører mellem direktoraterne på § 4- og § 5-områderne, når man ser på de direktorater, der forvalter områder med ikke „særlige“ grønlandske forhold (37 pct. vs. 40 pct.). Til gengæld er der igen en markant forskel mellem direktoraterne på § 4- og § 5-områderne (26 pct. vs. 46 pct.) inden for den gruppe af direktorater, der forvalter særlige grønlandske forhold. Igen hviler denne forskel dog kun på ét direktorat, nemlig Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Denne forskel kan der således igen ikke fæstes stor selvstændig lid til. Det tyder derfor ikke på, at integrationen i Rigsfællesskabet har stor betydning for forskellene i omfanget af direktoraternes kontakt med danske aktører.

Der er heller ikke nogen markant forskel i kontakten med danske aktører mellem de direktorater, der henholdsvis forvalter områder med og uden „særlige“ grønlandske forhold, når man kun ser på direktorater, som forvalter § 5-

Table 5. Andelen af medarbejdere på direktoratsniveau, som har haft mindst månedlig kontakt med danske og andre aktører (i pct.) opdelt efter direktoraternes integration i Rigsfællesskabet og særlige grønlandske forhold, 2007

	Særlige grønlandske forhold	Integration	Kontakt med danske aktører		Kontakt med aktører i andre lande end Danmark					
			Gennemsnit	Direktorater	Gennemsnit	Direktorater				
Ja	§ 4	26	FFL (26)		29	FFL (29)				
			§ 5	45		DBI (50) KIIP (24) DMN (57) RD (47)		21	DBI (7) KIIP (11) DMN (14) RD (53)	
Nej	§ 4	37			ED (42) LS (36) PD (34) SKD (31) ØD (43)		7		ED (5) LS (12) PD (2) SKD (5) ØD (9)	
			§ 5	40	DAE (55) DS (38) FD (27)			6	DAE (7) DS (8) FD (3)	

N: 11 til 58 (respondenter per direktorat).

Respondenterne omfatter stillingskategorierne fra underassistent til direktør. De har svaret på følgende spørgsmål: „Hvor ofte har du i løbet af det sidste år haft kontakt med følgende instanser og aktører?“. Hertil kunne der svares hhv. dagligt, hver uge, hver måned, nogle få gange og slet ikke.

Kilde: Binderkrantz og Jakobsen (2008).

områder. Faktisk vender den lille forskel, der er, den modsatte vej af, hvad man skal forvente ud fra læringsperspektivet, idet det er direktorater med særlige områder, som har mest kontakt med Danmark (45 pct. vs. 40 pct.). På § 4-områderne er der til gengæld den forventede forskel ud fra læringsforklaringen, hvor der er størst kontakt hos de direktorater, som står over for „særlige“ grønlandske forhold (37 pct. vs. 26 pct.). Men igen er denne forskel helt afhængig af en enkelt observation, nemlig Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Det er således igen ligheden frem for forskellene, der træder frem, hvilket støtter forventningerne ud fra efterligningsforklaringen.

Der er dog en forskel, der støtter læringsperspektivet. På både § 4- og § 5-områderne er de direktorater, som forvalter områder med „særlige“ grønlandske forhold, markant mere i kontakt med ikke-danske aktører end de direktorater, der ikke forvalter områder med „særlige“ grønlandske forhold (29 pct. vs. 7 pct.; 21 pct. vs. 6 pct.). Det er, hvad man skal forvente ud fra læringsperspektivet, hvorfor dette også finder en vis støtte.

Overordnet gælder det dog også her, at efterligningsforklaringen står stærkt, mens forventningerne fra læringsforklaringen kun kan identificeres i et begrænset omfang i forhold til forskelle i ideimport mellem områder. Ligeledes synes integration i Rigsfællesskabet ikke at have nogen væsentlig betydning, når man vil forklare forskelle i kontaktmønstret mellem politikområder. Analysen baseret på det supplerende mål for ideimport i form af kontakt støtter således op om den første analyse af områdeforskelle.

Alternativ forklaring: politisk-administrative strategier for ideimport

De tre forklaringsperspektiver har alle problemer med at forklare områdeforskelle. Spørgsmålet om, hvorfor den grønlandske ideimport ser ud, som den gør, er derfor langt fra besvaret fuldt ud. Der er nemlig stadig meget store forskelle mellem direktoraterne, som ikke kan henføres til integration i Rigsfællesskabet og tilstedeværelsen af særlige grønlandske forhold. Men hvad kan der så være på spil?

En mulighed er, at det er nogle andre karakteristika end integration i Rigsfællesskabet og de „særlige“ grønlandske forhold, der påvirker direktoraternes ideimport. Det er dog ikke klart, hvilke karakteristika det skulle være. De fem direktorater, der, jf. tabel 4, i mindst omfang henter ideer fra Danmark, er Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, KIIP, Personaledirektoratet, Skattedirektoratet og Finansdirektoratet. Det er direktorater med markant forskellige opgavetyper, som spænder fra regulering over serviceproduktion til tværgående og koordinerende opgaver. Der er således ikke noget klart mønster i, hvilke direktorater der kun i et begrænset omfang importerer ideer udefra. Det kunne ellers identificere en eventuelt overset faktor.

Et bud på en sådan overset faktor er politisk og administrativ ledelse. De enkelte direktoraters indhentning af ideer kan være et resultat af eksplicite strategiske overvejelser i ledelsen i de enkelte direktorater. Overvejelser, som kun i et begrænset omfang bestemmes af integrationen i Rigsfællesskabet, søgningen efter legitime løsninger og de særlige grønlandske problemer, der skal løses. I en foreløbig afrapportering af en kvalitativ interviewundersøgelse af Binderkrantz og Jakobsen (2006) har man således fundet, at spørgsmålet om indhentning af ideer til en vis grad er udtryk for ledelsesmæssige overvejelser.

Den politisk-strategiske tilgang til spørgsmålet om ideimport fra Danmark kan fx forklare, hvorfor særligt KIIP skiller sig klart ud med en begrænset ideimport fra Danmark. KIIP er ifølge tabel 4 det eneste direktorat, der i højere grad indhenter ideer fra andre lande, end de indhenter ideer fra Danmark. KIIP har som ansvarlig for det grønlandske uddannelsessystem samt sprogpolitikken også stået for en aktiv grønlandiseringslinje anført af ledende landsstyremedlemmer, der eksplicit har positioneret sig imod import af dan-

ske ideer (Jakobsen, 2006). Strategien i KIIP kan således både være begrundet i et ønske om problemløsning og et selvstændigt ønske om at mindske overførslen af danske ideer for at fremme grønlandiseringen af forvaltningen. Disse overvejelser peger frem mod en undersøgelse af samspillet mellem ledelse og den politiske dynamik omkring ideimport – som et oplagt emne for fremtidig forskning i den grønlandske forvaltning.

Konklusion og perspektivering

Denne artikel har for det første forsøgt at skabe en mere systematisk viden om den grønlandske forvaltnings import af ideer. Det skulle efterprøve påstanden om, at hjemmestyreforvaltningen har en meget stor og koncentreret ideimport fra Danmark.

Hovedkonklusionen er en modificeret bekræftelse af påstanden. Danmark er klart det land, hvorfra man i størst omfang importerer ideer. Hjemmestyreforvaltningen importerer desuden i større omfang ideer fra de store nordiske lande (herunder Danmark) end den islandske forvaltning. I forhold til ideimport fra ikke-nordiske lande støttes påstanden også, idet Grønland her har en mindre ideimport end den islandske forvaltning. Påstanden modificeres imidlertid af, at den grønlandske forvaltning også har en stor ideimport fra andre nordiske lande end Danmark, herunder Island og Færøerne. Den grønlandske forvaltning kan derfor i forhold til importen af ideer bedst karakteriseres som meget nordisk orienteret med et særligt fokus på Danmark frem for blindt orienteret mod Danmark. Endelig er der stor variation i omfanget og karakteren af ideimporten mellem de enkelte direktorater i forvaltningen.

Mønstrer i ideimporten gør det også muligt at sige noget om, hvorvidt ideimporten er forårsaget af eksternt pres, efterligning og læring. På landeniveau og i forhold til forvaltningens fokus er der støtte til alle tre perspektiver. Den store import fra Danmark og den mindre import fra ikke-nordiske lande sammenlignet med Island taler for, at efterligning og pres – givet integrationen i Rigsfællesskabet og den stærke personalemæssige tilknytning til Danmark – har stor betydning. Men til gengæld tyder fokuset på andre nordiske lande end Danmark på, at der også er læring involveret. Ideimporten synes derfor også at være drevet af et ønske om problemløsning, selvom særligt ønsket om legitimitet må formodes at være et mere centralt motiv. På områdeniveau står efterligningsperspektivet nemlig stærkest, idet der ikke er robuste og systematiske forskelle i ideimporten mellem politikområder, henholdsvis med og uden særlige grønlandske forhold.

At efterligning er en central forklaring, er også forventeligt ud fra litteraturen om ideimport og tilpasning, når man undersøger en småstatslignende enhed i periferien af både den internationale økonomi og det internationale politiske system. Forvaltninger i sådanne stater er nemlig særligt disponeret for

at skabe sig selv i billedet af legitime ideer og eksterne pres frem for gennem en læringsmæssig og varieret tilpasning til de aktuelle udfordringer (Powell og DiMaggio, 1991: 70). I den optik er det mest interessant, at den grønlandske forvaltning faktisk også synes at importere ideer ud fra et læringshensyn, samt at der er tegn på, at politiske og administrative strategier for ideimport kan have betydning for denne. Særligt det sidste er vigtigt, da det viser, at grønlandske forvaltningsledere selv har en mulighed for at påvirke ideimporten.

Noter

1. Jeg vil gerne takke Anne Binderkrantz, Afdelingen for offentlig forvaltning samt *Politicās* bedømmere for gode og konstruktive kommentarer. Alle fejl og mangler kan selvfølgelig kun tilskrives mig selv. Desuden skal der lyde en særlig tak til Ove K. Pedersen for at have stillet data om de øvrige nordiske centralforvaltninger til rådighed for artiklen.
2. Nunavut er et selvstyreområde i Canada for den oprindelige inuit-befolkning.
3. Denne forskel i importen fra andre lande bliver dog noget mindre, hvis man kun ser på, hvorvidt man ofte eller meget ofte importerer ideer fra andre lande og internationale organisationer end de nordiske lande, hvilket ikke er rapporteret i tabellen.
4. Tabellen er også blevet opstillet, hvor ideimport måles efter, hvorvidt man „af og til“ eller oftere henter ideer. Det påvirker ikke det overordnede billede. Det ændrer dog situationen for Råstofdirektoratet, idet importen fra henholdsvis Danmark og andre lande og internationale organisationer nu er lige stor.

Litteratur

- Andersen, Marianne Krogh (2008). *Grønland – Mægtig og afmægtig*, København: Gyldendal.
- Binderkrantz, Anne og Mads Leth Felsager Jakobsen (2006). *Forvaltning i Grønlands Hjemmestyre – Præsentation af forskningsprojektet samt afrapportering af foreløbige empiriske undersøgelser*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Binderkrantz, Anne og Mads Leth Felsager Jakobsen (2008). *Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse i Grønlands Hjemmestyre*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Braun, Dietmar and Fabrizio Gilardi (2006). „Taking ‘Galton's Problem’ Seriously - Towards a Theory of Policy Diffusion“, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 18, No. 3, pp. 298-322.
- Brochmann, Helene og Bente Hamann (1990). *Forvaltning i forandring – om kultur, rationalitet og bureaukrati i den grønlandske administration*, Nuuk: Atuakkiorkfik.
- Christiansen, Peter Munk og Lise Tøgeby (2003). „Grønlands elite“, pp. 80-104 i Gorm Winter (red.), *Demokrati og magt i Grønland*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dahl, Jens (1986). *Arktisk Selvstyre*, Viborg: Akademisk Forlag.
- Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi (2006). *Den økonomiske udvikling i Grønland*, København: Statsministeriet.
- Dolowitz, David P. and David Marsh (2000). „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-24.

- Elkins, Zachary and Beth Simmons (2005). „On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework“, *The Annals of the American Academy*, Vol. 598, pp. 33-51.
- Gad, Finn (1984). *Grønland*, Århus: Politikens Forlag.
- Gad, Ulrik Pram (2005). *Dansksprogede grønlanderes plads i et Grønland under grønlandisering og modernisering*. *Eskimologiske Skrifter*, 19, København: Københavns Universitet.
- Gilardi, Fabrizio, Katharina Füglistner and Stéphane Luyet (2009). „Learning from others: The diffusion of hospital financing reforms in OECD Countries“, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 4 (forthcoming).
- Grønlands Hjemmestyre (2007). *Landsstyrets ressortfordeling*, http://www.nanoq.gl/Groenlands_Landsstyre/Landsstyrets_ressortfordeling.aspx (03.08.2007).
- Grønlands Landsstyre (2008). *Liste over helt eller delvist hjemmestyreejede aktieselskaber*, <http://www.nanoq.gl/upload/sekre/aktieselskaber/liste%20over%20helt%20eller%20delvist%20hjemmestyreejede%20aktieselskaber.doc> (28.03.2008).
- Jacobsson, Bengt, Per Lægred og Ove K. Pedersen (2003). *Spørreundersøgelse om forvaltningens EU-tilpasning*, <http://www.nsd.uib.no/data/polsys/Index.cfm?Arkivnr=25&Institusjonsnummer=4&TypeTekst=80&Spraaak=>
- Jakobsen, Doris (2006). *Svar fra Landsstyremedlem Doris Jakobsen 25.04.2006*, Nuuk: Grønlands Landsstyre.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2007). *Når usikkerheden er størst ... En analyse af ideer, EU-krav og globaliseringens betydning for liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning*, Århus: Politica.
- Jonsson, Ivar (1997). „From Home Rule to Independence – New opportunities for a new generation in Greenland“, NARF-Symposium: Dependency, Autonomy and Conditions for Sustainability in the Arctic, 20-23 March. Nuuk, Grønland: Ilisimatusarfik.
- Landstingslov nr. 11 (1988). *Landstingslov af 20. oktober 1988 om Landstinget og Landsstyret*.
- Levi-Faur, David (2003). „The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries“, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 5, pp. 705-740.
- Lægred, Per, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson (2005). „Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?“, *Working Paper 10*, Norway: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Lov nr. 577 (1978). *Lov om Grønlands Hjemmestyre*.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit (2003). „Internationalisering af den offentlige forvaltning i Danmark: strukturer, opgaver og relationer“, pp. 9-36 i Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.), *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – Forandring og kontinuitet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Meyer, John W. and Brian Rowan (1991). „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“, pp. 41-62 in Walther W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio (1991). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields“, pp. 63-82 in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Sermitsiaq (2008). *Landsstyret udnævner departementschefer*, 30.01.
- Siumut, Inuit Ataqatigiit og Atasut (2005). *Fælles ansvar og samarbejde – Landsstyrekoalitionsaftale*, Nuuk: Grønlands Landsstyre.

- Siumut og Atasut (2007). *Felles ansvar og samarbejde – Landsstyrekoalitionsaftale*, Nuuk: Grønlands Landsstyre.
- Skydsbjerg, Henrik (1999). *Grønland – 20 år med hjemmestyre*, Nuuk: Forlaget Atuagkat.
- Statsministeriet (2008). *Oversigt over hvilke sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre*, <http://www.stm.dk/imagesUpload/dokument/GR%20oversigt%20sagsomraader.pdf> (12.03.2008).
- Vendelø, Morten Thanning (1997). „Adoption af Administrative Modeller og Traditioner fra Danmark – en Reel Barriere for Grønlands Uafhængighed“, *Grønlands kultur- og samfundsforskning 97*, Nuuk: Ilisimatusarfik og Atuakkiortfik.
- Weber, Max (1997[1919]). *Politik som livskall*. Oslo: Gyldendal.