



### **Redaktion:**

Ekstern redaktør: Martin Bækgaard

Intern redaktør: Mogens Kamp Justesen

Derek Beach, Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olesen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Søren Serritzlew, Rune Slothuus og Kim Mannemar Sønder-skov

### *Redaktionskomité:*

Søren Winter, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Helene Kyed, DIIS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Lotte Jensen, CBS

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

### **© politica**

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omlagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-153-6

Redaktionen sluttet den 4. april 2013

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: [press@forlag.sdu.dk](mailto:press@forlag.sdu.dk)

Telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

*Politica* publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se [www.politica.dk](http://www.politica.dk) for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

*Politica* er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*, c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7

8000 Aarhus C

# Indhold

## Temaartikler

- 119 *Anders Ryom Villadsen*  
Når kommuner organiserer i takt. Institutionelle forklaringer på forvaltningsændringer fra 1984-2000
- 139 *Asmus Leth Olsen*  
Absolut flertal og forvaltningens dagsordenssættende indflydelse – er der en *kausal* sammenhæng?
- 159 *Martin Bækgaard*  
Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner
- 178 *Morten Balle Hansen*  
En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008

## Artikler udenfor tema

- 195 *Pia Vedel Ankersen og Peter Munk Christiansen*  
Grønlandisering: Grønlands elite 2000-2009
- 217 *Andreas Albertsen*  
Lader held-egalitarismen fanden tage de uansvarlige sidste?
- 233 Abstracts
- 236 Om forfatterne



Anders Ryom Villadsen

# Når kommuner organiserer i takt. Institutionelle forklaringer på forvaltningsændringer fra 1984-2000

Hvorfor gennemfører kommunerne strukturændringer? Dette spørgsmål søges besvaret ved at sætte fokus på bølgen af forvaltningsændringer i 1980'erne og 1990'erne. Hvor tidligere studier kun i ringe grad har kunnet forklare bølgen af ændringer som skete i denne periode, søges ændringerne i denne artikel fortolket indenfor rammerne af et skifte i den institutionelle logik i den kommunale sektor. Den hurtige spredning af forvaltningsreduktioner blandt kommunerne kan da ses som en konsekvens af institutionaliseringen af nye normer og værdier i den kommunale sektor. I kvantitative analyser findes støtte til disse forklaringer. Kommuner blev mere tilbøjelige til at ændre strukturer, efter disse blev mere legitime. Der findes også indikation på, at nye kommunaldirektører var afgørende forandringsagenter i processerne.

Den danske kommunale sektor har været et sjældent laboratorium til studier af organisationers udvikling og forandring over tid. Sammenligner man nutidens kommunale landskab med det, der blev etableret som følge af kommunalreformen i 1970, vil forskelle være langt mere iøjefaldende end ligheder. Ikke blot er antallet af kommuner faldet fra 275 til 98, analyseobjektet – kommunen – er i sig selv en ganske anden entitet i dag. De kommunale organisationer, der engang var ensartet funktionelt opdelt i faste forvaltninger, er i dag vidt forskellige på tværs af kommunegrænser gående lige fra traditionelt opdelt hierarkiske forvaltningsstrukturer til ”flade” og organiske forvaltningsløse organisationer. I artiklen argumenteres for, at denne udvikling kan beskrives ud fra en ændring i den institutionelle logik i det kommunale felt, og at forklaringer på kommunale ændringer ofte kan findes i samfundsmæssige institutionelle dynamikker (Ejersbo og Klausen, 1997). Baseret på organisatorisk institutionel teori tilbyder artiklen en forståelsesramme til studiet af kommunale forandringsprocesser som drevet af institutionelle og værdimæssige pres samt organisationers behov for legitimitet. Hvor offentlighedens fokus og retorikken omkring kommunale forandringer og udvikling ofte er fokuseret på effektiviseringer og jagten på de bedste løsninger, argumenteres der i denne artikel for, at i en kompleks verden præget af usikkerhed omkring både problemer og løsninger er beslutninger om organisatorisk udvikling og forandring ofte

præget af efterligninger og ”automatreaktioner” på eksterne pres (DiMaggio og Powell, 1983). Endvidere argumenteres der for, at værdier og normer hos centrale forandringsagenter er afgørende for, hvilke typer forandringer der gennemføres (Kraatz og Moore, 2002). Hvis nye ledere har en baggrund udenfor den kommunale sektor, er det derfor mere sandsynligt, at de vil gennemføre mere vidtrækkende forandringstiltag, der bryder med eksisterende normer.

I artiklen præsenteres kvantitative analyser af kommunale forvaltningsændringer i 1980’erne og 1990’erne. Dette tidsrum er interessant, idet det var her, den offentlige sektors modernisering for alvor tog fart (Ejersbo og Klausen, 1997; Ejersbo og Greve, 2005). Analyserne indikerer, at kommunale forandringstiltag i betydelig grad var et resultat af institutionelle pres. Jo mere legitime og almindelige forvaltningsændringer blev i det kommunale felt, des større sandsynlighed var der for, at andre kommuner fulgte med. Analyserne indikerer også, at kommunaldirektører har spillet en afgørende rolle i de kommunale forandringsprocesser. Kommuner, der hyrede en ny kommunaldirektør udenfor den kommunale sektor, havde tendens til efterfølgende at gennemføre mere gennemgribende forvaltningsændringer.

## Teori

### *Institutionelle logikker*

Organisatorisk ny-institutionel teori danner analyserammen for denne artikel. Selvom dette teoretiske begrebsapparat er det dominerende i organisationsforskningen i dag (Greenwood et al., 2008), har det i mindre grad vundet fodfæste i studier af offentlig administration.<sup>1</sup> Der fokuseres på institutioner som dybereliggende sociale strukturer, som bliver accepteret som autoritative retningslinjer for social adfærd (Scott, 2005). Institutioner kan bestå af regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer, som ofte understøtter og forstærker hinanden (Scott, 2008). En videreudvikling af den organisatoriske institutionelle teori, som har fået meget forskningsmæssig opmærksomhed det seneste årti, er perspektivet om institutionelle logikker (Thornton og Ocasio, 1999, 2008). Dette perspektiv udspringer af en kritik af institutionel teoris begrænsede evne til at forklare *agency*, heterogenitet og forandring (Thornton et al., 2012). Teorien om institutionelle logikker fastholder et fokus på samfundets makrostrukturer men lægger vægt på, hvordan sådanne institutioner kan begrænse men også tilskynde aktører og deres handlinger.

Institutionelle logikker er noget tungt defineret som ”de socialt konstruerede, historiske mønstre af kulturelle symboler og materielle praksisser, herunder antagelser, værdier og overbevisninger, som giver individer og organisationer mening i deres daglige aktiviteter, organiserer deres tid og rum, samt repro-

ducerer deres liv og oplevelser” (Thornton og Ocasio, 2008). Institutionelle logikker som begreb er på denne måde mere omfattende end den enkelte institution og kan nærmere betegnes som den konfiguration af institutioner, der er dominerende i et givet rum og tid, og som giver mening til individer og deres hverdag. Institutionelle logikker er imidlertid ikke statiske, og de eksisterer i konstant samspil med andre logikker (Marquis og Lounsbury, 2007). Det betyder, at hvor logikker kan give stabilitet til aktører, åbner perspektivet også for *agency* og forandring blandt aktører. Således vil accepterede menings- og handlingsmønstre ændres, når en dominerende logik udskiftes med en anden (Haveman og Rao, 1997). Aktører kan også aktivt konstruere forandring ved at trække på elementer fra konkurrerende logikker (Sanders og Tuschke, 2007). Dermed tilbyder perspektivet et mere dynamisk og agensbaseret syn på institutioner, og hvordan de påvirker organisationer.

Dette mere overordnede institutionelle perspektiv har siden vundet betydelig popularitet og er anvendt i talrige empiriske studier. I en undersøgelse af institutionelle logikker i den statslige administration i Østrig finder Meyer og Hammerschmid (2006) fx, at to overordnede logikker er til stede, og at en klassisk bureaukratisk *Staatsdiener*-logik er blevet suppleret og delvist afløst af en ny *managerial*-logik. Dette resultat harmonerer naturligvis godt med de nye værdier og normer, som spredningen af *New Public Management*-initiativer har haft i mange vestlige lande (Pollitt og Bouckaert, 2004). Når denne tankegangs initiativer og tilhørende nye normer og værdier i stigende grad internaliseres i den offentlige sektor, såvel som i samfundet generelt, kan man tale om et mere fundamentalt skifte i den offentlige sektors institutionelle logik.

Denne artikel trækker på perspektivet om institutionelle logikker som en forklaring på kommunale forvaltningsændringer i 1980'erne og 1990'erne. Moderniseringen af den offentlige sektor i perioden afspejlede en ny institutionel logik, som kommunerne forholdte sig til blandt andet ved at slanke deres organisationer og dermed leve op til ændrede normer og værdier (se også Ejersbo og Klausen, 1997).

### *Institutionelle logikker i den kommunale sektor*

Perspektivet om institutionelle logikker giver teoretisk løftestang til at beskrive udviklingen i den kommunale sektor i 1980'erne og 1990'erne. Tidligere studier har beskrevet, hvordan modernisering (Ejersbo og Greve, 2005) og organisatoriske forandringstiltag i høj grad definerede perioden og ændrede normer og værdier for kommunerne, hvordan og med hvilke midler og fokus de skulle løse deres opgaver, samt hvordan de var organiseret (Blom-Hansen et al., 2012). Jeg vil beskrive denne udvikling som et skifte i den dominerende institutionelle

logik fra en *traditionel logik* domineret af værdier som hierarki, stabilitet og homogenitet, der kendetegnede begyndelsen af perioden, til en *fornyelseslogik* med vægt på begreber som modernisering og effektivitet samt politisk og organisatorisk nytænkning. Denne udvikling omtales af Blom-Hansen et al. som et *paradigmeskifte* i den kommunale verden, hvor kommunerne fik øgede frihedsgrader og kompetencer i løsningen af deres opgaver (2012: 48). På denne baggrund vil jeg efterfølgende udvikle hypoteser for, hvordan forvaltningsændringer i perioden kan betragtes som del af en institutionaliseringsproces af den nye logik. Dette perspektiv er meningsfyldt at inddrage, da Ejersbo (1998) i et studie af forvaltningsændringerne i 1990'erne kun fandt meget begrænset støtte til funktionelle forklaringer udledt af *contingency*-teorien. I konklusionen pegede han på ”behovet for inddragelse af flere, konkurrerende perspektiver, når forhold omkring organisationsændringer skal forstås” (1998: 295).

I starten af 1980'erne var den kommunale sektor kendetegnet ved en høj grad af homogenitet (Nielsen, 1985). De kommunale organisationer var i hovedreglen opbygget efter Indenrigsministeriets normalvedtægter med en forvaltningsstruktur der spejlede den politiske udvalgsstruktur (Ejersbo, 1998). De fleste kommuner havde herefter fem fagforvaltninger: økonomiforvaltningen, skatteforvaltningen, socialforvaltningen, kulturforvaltningen og teknisk forvaltning. Især i mindre kommuner så man dog ofte, at økonomi og skat var samlet under én forvaltning (Nielsen, 1985). Forvaltningerne var specialiserede og udviklede i forskellig grad egne normer og handlemåder (Riiskjær, 1982).

I lighed med mange andre vestlige lande rettede Danmark også fra 1980'erne fokus mod udviklingen af den offentlige sektor. Udviklingen kan bredt set beskrives som en ”modernisering” (Ejersbo og Greve, 2005), omend flere af de mere konkrete delelementer kan henføres til New Public Management, som dog på ingen måde blev så gennemgribende som i den angelsaksiske verden (Greve, 2006). Stadig rettedes fokus mod effektivitet og fokus på borgerne. Allerede i 1985 udtalte formanden for kommunaldirektørforeningen i sin tale på kommunaldirektørforenings møde: ”En meget vigtig del af udviklingen og moderniseringen af den offentlige sektor ... [er at] sikre en helhedsorienteret tilgang og proportioner på en helt anden måde end tidligere i vores opgaveløsning. Vi må erkende, at vi stadig er langt fra det mål.”

Selvom citatet indikerer det paradigmatisk skifte, der var undervejs i den kommunale sektor, er det selvsagt en udfordring at belyse og iagttage et skifte i den dominerende institutionelle logik. Citatet kom, efter at regeringen havde lanceret sit moderniseringsprogram i 1983 (Ejersbo og Greve, 2005). Moderniseringsprogrammet var ikke alene rettet mod kommunerne, men indeholdt klare forventninger til udvikling af den kommunale administration og service.



På den måde artikulerede moderniseringsprogrammet relativt direkte kommunal organisationsudvikling som et led i udviklingen af den offentlige sektor. Det ses fx i Finansministeriets *Status for moderniseringen i den offentlige sektor 1986-87* (Finansministeriet, 1987). Her omtales at "[o]mstilling og modernisering er ... også en del af amts- og primærkommunernes hverdag. Målet er at skabe enklere og hurtigere sagsbehandling samtidig med, at opgaverne bliver løst på en for borgerne mere tilfredsstillende måde. Desuden sigter de mange kommunale initiativer mod større smidighed og effektivitet ..." (p. 39). Citatet illustrerer, hvordan den brede institutionelle ændring mere konkret blev knyttet til praksis af en af de mest afgørende aktører. Fokus er på at forbedre service gennem en mere effektiv og fremfor alt borgerrettet tilgang.

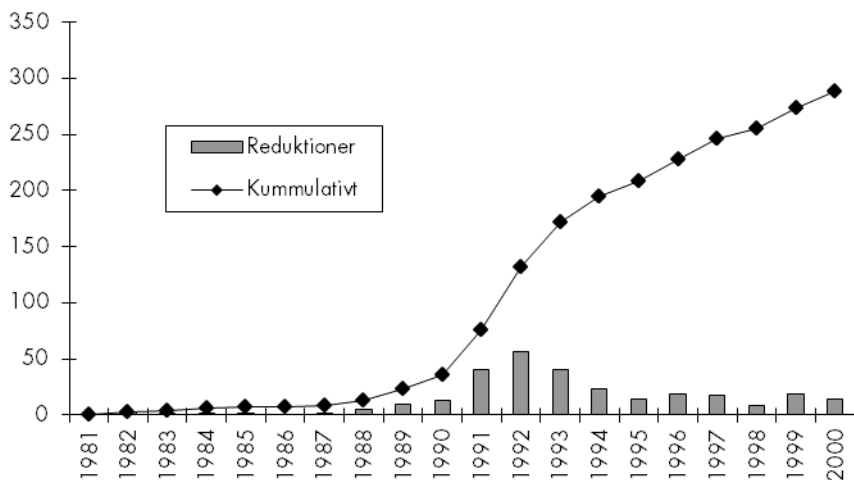
Efterfølgende ændredes kommunestyrelsesloven i 1988 og gav kommunerne større frihedsgrader med hensyn til antallet af stående udvalg (Ejersbo, 1998), som hidtil havde været et *de facto* anker for antallet af forvaltninger. Selvom denne ændring var mindre og ikke direkte vedrørte forvaltningsstrukturen, sendte den et kraftfuldt signal (Ejersbo, 1998). Det institutionelle skifte kan således fortolkes som funderet både normativt – nye værdier spredtes gennem en stigende italesættelse – men også regulativt gennem ændringen i kommunestyrelsesloven.

Hvordan responderede kommuner på det paradigmeskifte (Blom-Hansen et al., 2012), den fundamentale institutionelle ændring, der fandt sted i 1980'erne? Stillet overfor forventninger om modernisering og fornyelse samt øgede krav til effektivitet var en af reaktionerne fra kommunerne at gennemføre forvaltningsændringer. Den gamle *de facto* standard for organisering i fem fagforvaltninger blev nogle steder forladt til fordel for mindre strukturelle justeringer, mens andre kommuner omfavnede helt nye organiseringsprincipper med ringe hensyn til tidligere funktionelle opdelinger (Ejersbo, 1998). Fælles for ændringerne var dog, at de nærmest udelukkende bestod i reduktioner i antallet af forvaltninger og dermed udgjorde en strukturel *downsizing* for kommunerne. Figur 1 viser udviklingen i forvaltningsnedskæringer i perioden for dette studie.

Som det kan ses, skete nærmest ingen reduktioner før slutningen af 1980'erne. Det støtter ideen om, at der er tale om en institutionaliseringsproces, hvor de nye ideer, normer og værdier først skulle finde grobund og legitimitet, før de blev omsat i praksis. Dette ser ud til især at ske i perioden efter lovændringen i 1988. Da reduktionerne begyndte, tog de til gengæld hurtigt fart og spredte sig. I alt 213 danske kommuner reducerede forvaltninger i denne periode, nogle mere end én gang. Det er vigtigt at understrege, at hvor moderniseringsprogrammet blev lanceret fra regeringen, var forvaltningsændringerne lokalt funderet. Kommunerne havde autonomi til at gennemføre ændringer. Denne

autonomi resulterede i, at kommunerne omfavnede en række forskellige forvaltningsmodeller, som i større og mindre grad afveg fra de gamle standarder (Ejersbo, 1998; Villadsen, 2012).

Figur 1: Forvaltningsnedskæringer i danske kommuner 1980-2000



Note: Baseret på egen kodning fra *Kommunehåndbogen*.

### Hypoteser

Ovenfor er argumenteret for, at en makroinstitutionel ændring i den institutionelle logik i det kommunale felt igangsatte en række forandringsprocesser på organisatorisk niveau i kommunerne. Disse forandringsprocesser kan anskues som et manifest element i den institutionelle forandring i den offentlige sektor. Men hvilke forklaringer stod mere specifikt bag adoptionen af forvaltningsreduktioner i på kommunalt niveau? Hvilke kommuner valgte at forlade de gamle normer for organisering og forfølge organisationsændringer, som var et hidtil uset fænomen?

Som tidligere omtalt fandt Ejersbo (1998) i et tidligere studie kun begrænset støtte til en række funktionelle forklaringer bag forvaltningsændringer. Han undersøgte mere specifikt effekten af økonomisk pres såvel som borgmester- og kommunaldirektørskift på forvaltningsændringer i perioden 1992-1997. I denne artikel kastes fokus på institutionelle forklaringer som et supplement til Ejersbos analyser (1998).

Selvom perspektivet om institutionelle logikker bidrager med en ny forståelse af, hvordan institutionelle strukturer opstår, interagerer og forandres (Thorn-

ton et al., 2012), giver det stadig mening at trække på ”klassiske” argumenter fra institutionel teori for at forstå, hvordan organisationer agerer i en situation, hvor de makroinstitutionelle rammer er under forandring. Organisationer står basalt set med et valg mellem at fastholde praksisser og organisationsformer knyttet til en tidligere dominerende logik eller omfavne nye normer og værdier gennem organisatoriske ændringer. Forskere har længe argumenteret for, at spredningen af sådanne institutionelle ændringer sker gennem en diffusionsproces fremfor gennem en række enkeltstående, rationelle beslutninger i de enkelte organisationer. Som eksempel viste Tolbert og Zucker allerede i 1983, hvordan kommunale styrereformer spredtes ved imitation og over nabogrænser i amerikanske byer.

### *Imitation*

Kommunerne stod i slutningen af 1980'erne i ukendt terræn. Hvor det tidligere ikke havde været nødvendigt at reflektere meget over organisering og organisationsstruktur, som typisk fulgte normalvedtægterne, blev man pludselig udsat for pres for forandringer. Som illustreret i citatet fra kommunaldirektørforeningens formand blev de nye forventninger uden tvivl også opfattet internt i kommunerne. Samtidig var der reel usikkerhed om, hvad man skulle gøre. Det stod på dette tidspunkt langt fra klart, om reorganiseringer var løsningen, og i næste ombæring om den ene eller anden organiseringsform var bedre.

Mimetisk isomorfisme opstår i situationer med høj usikkerhed (DiMaggio og Powell, 1983). Organisatoriske beslutningstagere vil i sådanne situationer søge at minimere usikkerhed ved at efterligne andre lignende organisationer (Haveman, 1993; se Gregersen, 2000 samt Villadsen, 2011 for applicering på danske kommuner). Imitation giver en sikkerhed, idet der på den ene side faktisk er en sandsynlighed for, at andre gør noget rigtigt, og selv hvis de ikke gør, vil man på den anden siden have mindre risiko for at blive klandret for fiasko, da man jo blot er en af mange (DiMaggio og Powell, 1983). Det kan altså give legitimitet at efterligne. Mekanismerne, der underligger mimetisk isomorfisme, er svære at observere entydigt; dog kræver det, at der nogen at efterligne, hvilket udnyttes til at forme nedenstående forventning, som følger en række institutionelle studier af diffusionsprocesser. Første hypotese er herefter:

Hypotese 1: Jo flere kommuner der gennemførte forvaltningsreduktioner året før, des mere sandsynligt er det, at en kommune gennemfører forvaltningsændringer i et givet år.

### *Regeringens rolle*

En anden isomorfismemekanisme, som DiMaggio og Powell (1983) peger på, er tvangsmæssige pres, som ofte stammer fra myndigheder eller andre regulative instanser. De argumenterer for, at regulative aktører spiller en stor rolle i organisationers liv, idet der åbenlyst er et potentielt legitimitetstab ved ikke at overholde gældende love og regler. En interessant gren af den organisatorisk institutionelle forskning har illustreret, hvordan regulering påvirker organisationer (se fx Dobbin og Dowd, 1997), men også hvordan påvirkning kan gå den modsatte vej, og organisationer kan bidrage til defineringen af nye regler og love (Edelman og Suchman, 2003).

I en situation med usikkerhed er det sandsynligt, at kommunerne har kigget efter retningslinjer fra staten, før de igangsatte store ændringstiltag. Så selvom forandringerne allerede blev italesat midt i 1980'erne, forventer jeg, at forvaltningsreduktioner var mere sandsynlige efter lovændringen i 1988. Denne omhandlede ikke forvaltningsstrukturen specifikt, men ved at give mere frie hænder omkring udvalgsstrukturen sendte ændringen et vigtigt signal til de kommunale aktører, også hvad angik forvaltninger. Dermed kan denne lovændring ses som et pres fra en regulativ aktør, men også som en forstærkning af normdannelsen og et tegn om, hvad man kunne gøre i usikkerhed.

Hypotese 2a: Forvaltningsreduktioner var mere sandsynlige efter lovændringen 1988.

Regulative instanser kan også påvirke organisationer ved at reducere usikkerheden for at blive konfronteret med ny lovgivning. Særligt i forbindelse med regeringsskift på tværs af den politiske midte kan organisationer fundere over, hvorvidt markant nye politiske initiativer vil blive iværksat. Dette gælder måske i særlig grad for kommunerne, som er afhængige af regeringen, hvad angår både opgaver og finansiering. Således kunne kommunerne være usikre på, om moderniseringsbestrebelseerne ville fortsætte under den nye socialdemokratiske ledede regering som tiltrådte i 1993. Da det var tilfældet (Ejersbo og Greve, 2005), bidrog regeringen dermed med en yderligere legitimering af institutionelle forandring, der foregik i den offentlige sektors logik.

Hypotese 2b: Forvaltningsreduktioner var mere sandsynlige efter regeringsskiftet i 1993.

### *Betydningen af forandringsagenter for institutionelle forandringer*

De ovenstående forklaringer er baseret på makrofaktorer. Som beskrevet af Greenwood og Hinings (1996) er både eksterne og interne faktorer relevante at forstå, når man skal forklare organisationers svar på institutionelle ændringer. Jeg vil derfor også fokusere på kommunaldirektører som en relevant forandringsagent i denne kontekst (se også Villadsen, 2012).

Generelt har forskningen om topchefer vist, at nye topchefer ofte vil gennemføre vigtige forandringer i årene efter, de er tiltrådt (Wiersema, 1992; Boeker, 1997; Kraatz and Moore, 2002). Det kan der være gode grunde til. En ny topchef har behov for at etablere sig selv i organisationen ved at vise handlekraft. Det handler både om behovet for at vise sit værd ved at skabe *performance* og om at få implementeret egne ideer. Kommunaldirektøren er i denne henseende relevant at fokusere på, idet han eller hun som den øverste administrative leder vil have en betydelig indflydelse på forvaltningsændringer (Ejersbo, 1998; Riiskjær, 1982). Naturligvis er det ikke noget, en kommunaldirektør egenhændigt gennemfører, men det er helt sikkert en proces, hvor han eller hun indtager en helt fundamental og afgørende rolle.

Jeg vil argumentere for, at graden af forvaltningsændringer i en kommune er forbundet til skift i positionen som kommunaldirektør. Hvor kommunaldirektørskift, som følge af forklaringerne foreslået ovenfor, generelt kan tænkes at være forbundet med forvaltningsændringer, er det sandsynligt, at de mest gennemgribende ændringer sker efter ansættelsen af en ny kommunaldirektør med en baggrund uden for den givne kommune og i endnu højere grad med en baggrund helt uden for den kommunale sektor.

Eksternt hyrede kommunaldirektører er ikke "begrænsede" af en stor organisationsspecifik viden eller indlejring i eksisterende magtstrukturer og vil derfor have friere hænder til at stå bag mere gennemgribende reformer. Dette vil især gøre sig gældende, hvis baggrunden er helt uden for kommunerne, så den nye direktør heller ikke er præget af en kognitiv forforståelse og traditionelle institutionelle normer om, hvad en kommune er, og hvordan den ser ud (Kraatz and Moore, 2002). Internt forfremmede nye direktører vil derimod med større sandsynlighed være præget af rodfæstede normer og rutiner, som vil være svære at slippe for at forfølge forvaltningsreduktioner.

Hypotese 3: Kommuner vil være tilbøjelige til at gennemføre mere gennemgribende forvaltningsreduktioner efter ansættelsen af en ny ekstern kommunaldirektør. Det vil især være gældende, hvis den nye direktør kommer fra ansættelse udenfor det kommunale felt.

Til hypotese 3 skal noteres, at kausaliteten ikke er entydig. Det kan tænkes, at den nye kommunaldirektør af egen drift står bag gennemgribende ændringer, eller at en ny kommunaldirektør bliver ansat med en forventning om at gennemføre en bestemt type forandring. Det er ikke muligt at skelne mellem disse processer i dette studie, blot at undersøge samvariationen mellem kommunaldirektørskift og efterfølgende forvaltningsændringer.

## Metode

Jeg trækker på data fra forskellige kilder for at undersøge forklaringer på forvaltningsændringer i danske kommuner i 1980'erne og 1990'erne. Analyseperioden løber fra 1984-2000.

### *Afhængige variable*

De to første hypoteser drejer sig om kommuners tilbøjelighed til at lave en forvaltningsreduktion. Hypoteserne er interesserede i det specifikke signal på konvergens mod den nye moderniseringslogik, som en reduktion i antallet af forvaltninger udgør. For at teste disse hypoteser er det derfor ikke afgørende, hvor stor en ændring der gennemføres, blot det at man bryder med tidligere tiders normer om stabilitet er interessant (se figur 2). Dog testes forklaringerne også, hvad angår størrelsen af forandringer som et robusthedstjek. Fra *Kommunalhåndbogen* er kodet, hvilke forvaltninger der eksisterer i en kommune i et givet år. En forvaltningsreduktion er kodet som 1, hvis antallet af forvaltninger i et givet år er mindre end året før og ellers 0. Det skal bemærkes, at *Kommunalhåndbogen* langt fra udgør en uproblematisk kilde til disse oplysninger. Oplysningerne er selvindberettede og ofte en del tid før udgivelsen. Resultaterne skal tages med dette forbehold. Jeg har dog ikke indikation på systematiske afvigelser og fejl i *Kommunalhåndbogens* oplysninger.

Hypotese 3 er interesseret i omfanget af forvaltningsændringer. Den afhængige variabel er herefter defineret som det antal forvaltninger der skæres væk ved en forvaltningsreduktion. Jo flere forvaltninger man fjerner, des større antages ændringen, som kommunen gennemfører, at være. Variablen antager dermed hele positive tal.

For begge afhængige variable er jeg interesseret i bevægelsen væk fra den traditionelle logik mod moderniseringslogikken (gennem en organisatorisk downsizing). Dermed er jeg interesseret i den første ændring, en given kommune laver i den retning (hvis den laver nogen). Efterfølgende ændringer har ikke samme institutionelle vigtighed og kan potentielt være drevet af alternative forklaringer. Derfor estimerer jeg "risikoen" for at gennemføre den første

ændring (hypotese 1 og 2), samt størrelsen af den første ændring (hypotese 3). Kommunerne falder ud af datasættet, efter denne første ændring er sket.

Endvidere skal det bemærkes, at forvaltningsændringer kan udgøre både en robust og en mere symbolsk ændring. Da jeg ikke har data om den underliggende organisering, kan jeg ikke adskille disse. For nærværende formål er det heller ikke afgørende, da jeg som omtalt er interesseret i signalet i den institutionelle ændring, der ligger i en organisatorisk downsizing.

### *Uafhængige variable*

Hypotese 1 drejede sig om den legitimerende effekt af andres organisatoriske ændringer. For at estmere denne effekt er konstrueret en variabel, der indikerer antallet af forvaltningsreduktioner i det foregående år. En alternativ specifikation med det samlede antal ændringer tidligere i perioden giver tilsvarende resultater (ikke vist her). Jeg vælger dog at anvende antallet af ændringer i det seneste år, da det må antages at være det mest saliente mål for kommunale beslutningstagere, som skal vurdere, om legitimiteten af en potentiel ændring (ud fra rationalet at hvis mange gjorde det sidste år, er det legitimt at gøre det i år).

For at undersøge effekten af pres fra regulative aktører konstrueres to tidsvariable. Den første indikerer perioden efter lovændringen i 1988 frem til regeringsskiftet i 1993. Den anden indikerer perioden efter regeringsskiftet, som yderligere bidrog med regulativ legitimitet. Begge disse dummyvariable forventes at have positive fortegn.

Endelig undersøger hypotese 3 effekten af kommunaldirektørudskiftninger. For at undersøge dette kodede jeg navnene på alle kommunaldirektører, forvaltningschefer samt sekretariatschefer fra *Kommunalhåndbogen*. På baggrund af denne database kunne jeg bestemme, om en ny kommunaldirektør var forfremmet internt eller hyret fra en af de kodede positioner i anden kommune. Dette er ikke noget fuldstændig sikkert mål, men Riiskjær (1982) har tidligere demonstreret, at dette var positionerne, en ny kommunaldirektør var mest sandsynlig at blive hyret fra. Endelig kodede jeg nye kommunaldirektører, der ikke figurerede i databasen som eksterne. Jeg kontrollerede for et antal udskiftninger min kodning med annonceringer i *Danske Kommuner*, ligesom jeg søgte at kontrollere tvivlstilfælde ved de få navnesammenfald. På baggrund af denne kodning genererede jeg tre variable: internt forfremmet, hyret fra anden kommune og hyret eksternt. Et relevant spørgsmål er, hvornår en ny direktør kan forventes at igangsætte ændringer. I lighed med tidligere studier lod jeg denne variabel virke i tre år (Boeker, 1997; Kraatz og Moore, 2002). Dette er naturligvis lidt arbitrært men indikerer en relevant tidsramme, hvor direktøren stadig er forholdsvis ny. Samtidig udligner denne metode i nogen grad det pro-

blem, der opstår ved, at jeg kun har årlige oplysninger, men nye direktører kan blive ansat når som helst i løbet af året.

### *Kontrolvariable*

Det er naturligvis relevant at medtage nogle kontrolvariable, inklusive nogle funktionelle forklaringer i kontrast til de institutionelt funderede jeg foreslår her. Data til disse er indhentet fra Danmarks Statistik.

For det første medtages et mål for antallet af forvaltninger, da det må forventes, at kommuner med flere forvaltninger har større tendens til at reducere i antallet. Antallet af forvaltninger kan ligeledes være knyttet til kommunaldirektørudskiftninger og dermed udgøre en spuriøs forklaring. Ligeledes inkluderes indbyggertallet i kommunen. Dette er måske den mest relevante funktionelle forklaring, idet det kan antages, at mindre kommuner i mindre grad har brug for en stram funktionel forvaltningsopdeling. Desuden medtages nogle økonomiske nøgletal: driftsomkostninger, gæld, skatteprocent og administrative omkostninger. Endvidere inkluderes et mål for urbanisering for at undersøge om ændringerne er et byfænomen. Sluttelig inddrages en tidstrendvariabel for at kunne adskille de foreslåede regulative periodeeffekter fra en simpel trend (se Dobbin og Kelly, 2007 for samme tilgang).

Alle kontrolvariable er lagget med et år for bedre at indfange kausalitet.

### *Estimering*

Analyseobjektet er kommuneår. Jeg har årlige observationer for alle kommuner (minus de fem magistratsstyrede, som er udeladt), men kommunerne falder som omtalt ud af datasættet, når de har gennemført en forvaltningsreduktion. I alt analyseres dermed 3580 kommuneår. For at estimere hypotese 1 og 2 som handler om signalet i en reducere (uanset størrelsen) anvendes *complementary log-log* estimering. Denne metode er velegnet fremfor traditionel logit, når det præcise tidspunkt indenfor et år, hvor en event sker, ikke kendes (Allison, 1995). Som logistisk regression fortolkes koefficienterne som "relativ risiko" for at realisere udfaldet. Til at estimere hypotese 3 hvor den afhængige variabel er en såkaldt *count*-variabel (antallet af forvaltninger der skæres væk), bruges normalt poisson regression. Da mit data imidlertid lider af *over-dispersion* (variationen overstiger middelværdierne), anbefales negativ binomial regression, som jeg derfor anvender. For begge typer modeller estimeres standardfejl, der er robust mod heteroskedasticitet og autokorrelation som følge af, at observationerne ikke er uafhængige (en kommune indgår flere gange).



## Resultater

Tabel 1 rapporterer seks modeller, der estimerer forvaltningsændringer i 270 danske kommuner i perioden 1984 til 2000. De første fire modeller ser på forvaltningsreduktioner operationaliseret som en dummyvariabel, mens de to sidste modeller ser på graden af forandring, en kommune gennemfører, målt på antallet af forvaltninger, der skæres væk. I hypotese 1 forventes, at en kommune har større tilbøjelighed til at forlade den traditionelle logik og reducere antallet af forvaltninger, hvis mange kommuner har gjort det forrige år og dermed legitimeret handlingen. Den positive og signifikante koefficient giver støtte til denne forventning og ideen om, at spredningen af organisationsændringer kan anskues som en diffusionsproces, hvor kommunerne gensidigt påvirker hinanden. I hypotese 2a og 2b forventes to regulative begivenheder positivt at påvirke sandsynligheden for forvaltningsændringer. Som det ses i model 3, er der støtte til disse forventninger som operationaliseret gennem de to periodeeffekter. Bemærk at disse er signifikante netto en lineær tidseffekt, som også er inkluderet i modellen. Sandsynligheden for ændringer stiger altså mere, end en lineær fremskrivning ville foreskrive, hvilket igen kan indikere, at en institutionaliseringsproces er i gang. Bemærk at alle tre effekter genfindes i model 5 og 6, hvor den afhængige variabel er antallet af forvaltninger, der skæres væk. Det vil sige, at mange ændringer blandt andre kommuner sidste år ikke bare gav en given kommune mod til at give sig i kast med en forandringsproces, det er også positivt relateret til større forandringer. Dette indikerer, at jo mere legitime forvaltningsændringer fremstod i feltet, des modigere blev kommunerne. Dette er igen i tråd med en institutionel forklaring.

I model 6 undersøges, hvordan nye kommunaldirektører som forandringsagenter har betydning for størrelsen af de ændringer, der efterfølgende forfølges i kommunerne. Der er begrænset støtte til hypotese 4. Som forventes forfølges større ændringer i perioden, efter en ny kommunaldirektør er hyret udenfor kommunen. Men mod forventning ser der ikke ud til at være forskel på, om eksterne efterfølgere kommer fra en anden kommune eller slet ikke fra denne sektor.

Der er begrænset støtte til mere funktionelt udledte forklaringer på forvaltningsændringer i disse analyser. Den mest åbenbare forventning er måske, at mindre kommuner skulle have større tilbøjelighed til at reducere antallet af forvaltninger. Det er der ikke støtte til i model 1-4. Det giver en indirekte indikation af, at forvaltningsændringerne ikke var et direkte opgør med ineffektivitet hos mindre kommuner som følge af en u hensigtsmæssig opdeling i normalvedtægten. Dog viser model 5 og 6, at mindre kommuner var mere tilbøjelige til at gennemføre større ændringer, når først de gik i gang, hvilket er

*Table 1: Forvaltningsreduktioner i danske kommuner 1984-2000*

|   | Afhængig variabel:<br>Forvaltningsreduktion (count) |                     |                     |                     |                    |                     |
|---|---|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
|   | Model 1   | Model 2             | Model 3             | Model 4             | Model 5            | Model 6             |
| Indbyggertal                              | 0.000<br>(0.00)                                     | -0.000*<br>(0.00)   | 0.000<br>(0.00)     | 0.000<br>(0.00)     | -0.000*<br>(0.00)  | -0.000*<br>(0.00)   |
| Antal forvaltninger                       | 0.518***<br>(0.06)                                  | 0.468***<br>(0.07)  | 0.482***<br>(0.07)  | 0.466***<br>(0.07)  | 0.704***<br>(0.08) | 0.707***<br>(0.08)  |
| Skattesats                                | 0.100*<br>(0.05)                                    | 0.036<br>(0.05)     | 0.055<br>(0.05)     | 0.035<br>(0.05)     | 0.047<br>(0.06)    | 0.036<br>(0.06)     |
| Gæld <sup>b)</sup>                        | -0.016<br>(0.02)                                    | -0.021<br>(0.02)    | 0.001<br>(0.02)     | -0.008<br>(0.02)    | -0.019<br>(0.02)   | -0.023<br>(0.02)    |
| Driftsomkostninger <sup>b)</sup>          | -0.061***<br>(0.02)                                 | 0.028<br>(0.02)     | -0.058***<br>(0.02) | -0.015<br>(0.02)    | -0.012<br>(0.02)   | -0.013<br>(0.02)    |
| Administrationsomkostninger <sup>b)</sup> | 0.227<br>(0.2)                                      | -0.008<br>(0.19)    | 0.188<br>(0.19)     | 0.095<br>(0.19)     | 0.205<br>(0.2)     | 0.221<br>(0.2)      |
| Kommunalvalg                              | -0.446***<br>(0.17)                                 | -0.477***<br>(0.17) | -0.320*<br>(0.17)   | -0.430***<br>(0.17) | -0.354*<br>(0.2)   | -0.383***<br>(0.19) |
| Urbanisering                              | -0.006<br>(0.00)                                    | -0.009*<br>(0.00)   | -0.007<br>(0.00)    | -0.008<br>(0.00)    | -0.010*<br>(0.01)  | -0.009<br>(0.01)    |
| Tidstrend                                 | 0.125***<br>(0.02)                                  | 0.070***<br>(0.02)  | 0.125***<br>(0.04)  | 0.047<br>(0.05)     | 0.024<br>(0.05)    | 0.014<br>(0.05)     |

|                                  |                     |                     |                     |                     |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Antal reduktioner <sub>t-1</sub> | 0.038***<br>(0.00)  | 0.019***<br>(0.01)  | 0.026***<br>(0.01)  | 0.026***<br>(0.01)  |
| Periode 1989-1993                | 2.401***<br>(0.4)   | 2.211***<br>(0.4)   | 2.590***<br>(0.42)  | 2.563***<br>(0.41)  |
| Periode 1994-2000                | 1.421**<br>(0.56)   | 1.827***<br>(0.57)  | 2.312***<br>(0.6)   | 2.397***<br>(0.59)  |
| KD udskiftning: intern           |                     |                     |                     | 0.043<br>(0.25)     |
| KD udskiftning: fra kommune      |                     |                     |                     | 0.784***<br>(0.19)  |
| KD udskiftning: ekstern          |                     |                     |                     | 0.673***<br>(0.21)  |
| Konstant                         | -6.492***<br>(1.06) | -7.185***<br>(1.12) | -7.211***<br>(1.13) | -8.739***<br>(1.25) |
| Wald Chi <sup>2</sup>            | 250.04***           | 198.35***           | 218.30***           | 335.90***           |
| Log Pseudolikelihood             | -846.67             | -788.17             | -783.43             | -1032.60            |
| Ln alpha                         |                     |                     |                     | 1.425***<br>(0.13)  |

Note: Pr. indbygger. N = 3580. \*, 0.1; \*\*, 0.05; \*\*\*, 0.01. Robuste standardfejl i parentes. Model 1-4: cloglog regression. Model 5-6: negativ binomial regression.

i tråd med en funktionel forventning. De økonomiske nøgletal giver beskedene støtte til funktionelle forklaringer. Det er værd at bemærke, at kun få af de økonomiske variable når signifikante niveauer. Der er dog indikation i model 1 og 3 på, at kommuner med lavere driftsomkostninger per indbygger har større tilbøjelighed til at gennemføre ændringer.

Sammenholdes de kvalitative indikationer givet tidligere med de specifikke resultater i tabel 1, tegnes et billede af en ”traditionel” institutionel ændring, som starter ved makroaktører som regering og KL og siden spredtes til konkret praksis i kommunerne. Ændringer skal i dette billede forstås nærmere som en reaktion på en ny institutionel logik, nye normer og værdier i den kommunale sektor end som svar på specifikke, individuelle problemer eller udfordringer. Dette illustreres måske allerbedst i figur 2 og den s-formede diffusionskurve, der viser, hvor hurtigt disse ændringer spredtes gennem landet.

## Diskussion og konklusion

Denne artikel har foreslået en institutionelt funderet forståelse af bølgen af forvaltningsændringer i kommunerne i 1980’erne og 1990’erne. Der er blevet argumenteret for, at ændringerne skal ses som et resultat af en større ændring i den institutionelle logik i den offentlige sektor (Ejersbo og Klausen, 1997). Resultaterne af longitudinale statistiske analyser belyser spredningen af forvaltningsændringer og støtter generelt dette argument.

Organisatorisk institutionel teori har som sit udgangspunkt en kritik af en reduktionistisk og snævert individualistisk og egennytteorienteret forståelse af individuel og kollektiv adfærd (Meyer og Rowan, 1977). Fra dette standpunkt er det ikke overraskende, at organisatoriske ændringer er igangsat og drevet af makroinstitutionelle ændringer. Hvad der er rationelt og normativt legitimt og accepteret er ikke stabilt, men konstrueres løbende af skiftende dominerende samfundsmæssige institutioner (Mizruchi et al., 2006). Hvor stabilitet og homogenitet var legitimt accepteret i starten af 1980’erne, institutionaliseredes med moderniseringslogikken et nyt sæt normer og værdier *for* og *af* kommunale beslutningstagere og andre interessenter. Sociale antagelser og retningslinjer om, hvad der var rigtig og forkert, ændredes og muliggjorde en bølge af kommunale ændringsprocesser, som ikke havde være tænkbare bare ti år tidligere. Endvidere er organisatoriske beslutningstagere konfronteret med en enorm kompleksitet og usikkerhed om både definitionen af problemer og mulige løsninger, der gør snævert rationelle beslutningsprocesser svære eller umulige at udføre (March, 1994). Derfor handler organisatorisk beslutningstagning ofte om at træffe den legitime beslutning, der stiller relevante interessenter tilfredse (DiMaggio and Powell, 1983; March og Olsen, 1989). Sammenholdes disse

forskellige mekanismer, er det ikke overraskende, at organisationer ofte følger ”modebølger”, og vi kan observere en langt større og hurtigere spredning af forskellige praksisser, end hvad en snævert operationelt rationel forventning ville tilsige (Haveman, 1993; Westphal et al., 1997).

For staten og andre makroaktører med interesse for kommunerne giver et institutionelt perspektiv en forklaring på, hvorfor nogle reformer spredtes, men andre ikke gør (Brunsson og Olsen, 1993). Sandsynligheden for, at reformer eller nye tiltag spredes, stiger med graden, hvormed ændringerne ræsonnerer med dominerende institutionelle rammer. Det understreger vigtigheden af, at frame nye tiltag indenfor rammerne af en legitim institutionel logik som aktører kan trække på i deres beslutningstagning.

Dette studie har fremført nogle alternative forklaringer på forvaltningsændringerne i 1980’erne og 1990’erne i forhold til dem, der tidligere har været undersøgt (Ejersbo, 1998). Imidlertid har studiet en række begrænsninger. For det første baserer det sig på overordnede data. Det giver en mulighed for at tegne et bredt billede over tid, men har betydelige begrænsninger når det kommer til detaljer. Derfor kan studiet ikke sige noget om de konkrete beslutningsprocesser, der i de enkelte kommuner lå til grund for forvaltningsændringerne. For det andet er den afhængige variabel et ”groft” mål. Hvor jeg argumenterer for, at forvaltningsreduktioner udgjorde et betydeligt og ikke mindst synligt tegn på et skifte mod moderniseringslogikken, kan dette studie ikke sige noget om underliggende processer. Nogle kommuner kan have beholdt deres forvaltninger men radikalt ændret underliggende arbejdsprocesser og opgavefordelinger, hvilket ikke indfanges her. For det tredje er der grund til at gentage det forbehold, der ligger i brugen af data fra *Kommunalhåndbogen*.

Fremtidige studier kan underbygge og videreudvikle forklaringer og resultater fra dette studie. Der er en klar mangel på longitudinale kvantitative studier af spredningen af nye praksisser og tiltag blandt kommunerne og andre offentlige aktører. Hvornår er institutionelle forklaringer afgørende, og hvornår er spredning betinget af mere funktionelle forklaringer om, hvad der rent faktisk virker? Hvordan interagerer disse forskelligartede forklaringer? Sker spredningen af nye ideer og praksisser gennem imitation fra naboen, gennem status- og læringseffekter eller gennem sociale netværk? For at svare på disse interessante og vigtige spørgsmål er det nødvendigt over tid at studere diffusionen af multiple praksisser med forskellige mål, kompleksitet og institutionel legitimitet.

## Note

1. Jeg følger Greenwood et al. (2008) og anvender betegnelsen organisatorisk ny-institutionel teori om den gren af ”institutionel teori”, der udspringer i slutningen af

1970'erne blandt amerikanske sociologer (Meyer og Rowan, 1977; Scott og Meyer, 1983; DiMaggio og Powell, 1983).

## Litteratur

- Allison, Paul D. (1995). *Survival Analysis Using the SAS System: A Practical Guide*. 1. udg. Cary, NC: SAS Institute.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Boeker, Warren (1997). Executive Migration and Strategic Change: The Effect of Top Manager Movement on Product-Market Entry. *Administrative Science Quarterly* 42 (2): 213-236.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*. London, New York: Routledge.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- Dobbin, Frank og Timothy J. Dowd (1997). How Policy Shapes Competition: Early Railroad Foundings in Massachusetts. *Administrative Science Quarterly* 42 (3): 501-529.
- Edelman, Lauren B. og Mark C. Suchman (2003). The Legal Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology* 23: 479-515.
- Ejersbo, Niels (1998). Kommunale strukturer – et studie i lokal variation. *Politica* 30 (3): 285-297.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Modernisering af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.
- Ejersbo, Niels og Kurt Klaudi Klausen (1997). Hvorfor nu? Kommunale reformer i institutionel belysning, i Peter Gundelach, Henning Jørgensen og Kurt Klaudi Klausen (red.), *Det lokale*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Finansministeriet (1987). *Status for moderniseringen i den offentlige sektor 1986-87. Bilag til redegørelse til folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Greenwood, Royston, Christine Oliver, Kerstin Sahlin og Roy Suddaby (2008). Introduction, pp. 1-46 i Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin og Roy Suddaby (red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage Publications.
- Greenwood, Royston og C.R. Hinings (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. *The Academy of Management Review* 21 (4): 1022-1054.

- Gregersen, Ole (2000). Organisationsforandring i kommunale socialforvaltninger, pp. 215-239 i Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensen (red.), *Forandring i teori og praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2006). Public Management Reform in Denmark. *Public Management Review* 8 (1): 161-169.
- Haveman, Heather A. (1993). Follow the Leader: Mimetic Isomorphism and Entry into New Markets. *Administrative Science Quarterly* 38 (4): 593-627.
- Haveman, Heather A. og Hayagreeva Rao (1997). Structuring a Theory of Moral Sentiments: Institutional and Organizational Coevolution in the Early Thrift Industry. *American Journal of Sociology* 102 (6): 1606-1651.
- Kraatz, Mathiew S. og James H. Moore (2002). Executive Migration and Institutional Change. *Academy of Management Journal* 45 (1): 120-143.
- March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marquis, Christopher og Michael Lounsbury (2007). Vive la Résistance: Competing Logics and the Consolidation of U.S. Community Banking. *Academy of Management Journal* 50 (4): 799-820.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Meyer, Renate E. og Gerhard Hammerschmid (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities: A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. *American Behavioral Scientist* 49 (7): 1000-1014.
- Mizruchi, Mark S., Linda B. Stearns og Christopher Marquis (2006). The Conditional Nature of Embeddedness: A Study of Borrowing by Large US Firms, 1973-1994. *American Sociological Review* 71 (2): 310.
- Nielsen, Jørn Flohr (1985). *Kommunal organisering. en undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Riiskjaer, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*. Aarhus: Politica.
- Sanders, Wm. Gerard og Anja Tuschke (2007). The Adoption of Institutionally Contested Organizational Practices: The Emergence of Stock Option Pay in Germany. *The Academy of Management Journal* 50 (1): 33-56.
- Scott, W. Richard (2005). Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program, pp. 460-484 i Ken G. Smith og Michael A. Hitt (red.), *Great Minds in Management*. New York: Oxford University Press.

- Scott, W. Richard (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Scott, W. Richard og John W. Meyer (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Thornton, Patricia H. og William Ocasio (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology* 105 (3): 801-843.
- Thornton, Patricia H. og William Ocasio (2008). Institutional Logics, pp. 99-129 i Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin og Roy Suddaby (red.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London: Sage Publications.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio og Michael Lounsbury (2012). *The Institutional Logics Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Villadsen, Anders R. (2011). Structural Embeddedness of Political Top Executives as Explanation of Policy Isomorphism. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (4): 573-599.
- Villadsen, Anders R. (2012). The Relation between Executive Succession and Organizational Changes. *Public Administration Review* 72 (5): 731-740. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02565.x.
- Westphal, James D., Ranjay Gulati og Stephen M. Shortell (1997). Customization or Conformity? An Institutional and Network Perspective on the Content and Consequences of TQM Adoption. *Administrative Science Quarterly* 42 (2): 366-394.
- Wiersema, Margarethe F. (1992). Strategic Consequences of Executive Succession within Diversified Firms. *Journal of Management Studies* 29 (1): 73-94.



Asmus Leth Olsen

## Absolut flertal og forvaltningens dagsordenssættende indflydelse – er der en kausal sammenhæng?

Påvirker det lokale politiske lederskab, i form af absolut flertal til borgmesterpartiet, forvaltningens dagsordenssættende indflydelse? Problemstillingen analyseres via en spørgeskemaundersøgelse fra 2003 med 700 menige kommunalpolitikere fra 80 kommuner. Via en multilevel analyse kobles absolut flertal på kommune-niveau til, hvordan kommunalpolitikere opfatter forvaltningens dagsordenssættende indflydelse i den enkelte kommune. For at belyse en *kausal* sammenhæng anvender artiklen en række forskellige analysestrategier, der tager højde for både observerbare og uobserverbare forskelle mellem kommunernes politiske lederskab. Analysen viser, at i kommuner, hvor borgmesterpartiet har absolut flertal, spiller forvaltningen en væsentlig mere tilbagetrukket rolle i dagsordensfastsættelsen i forhold til borgmesteren. Denne effekt er rimelig stabil på tværs af mange forskellige analysestrategier. Teoretisk kan den forstås ved at anskue dagsordensfastsættelsen som en konkurrence mellem politikere og forvaltning, hvor forvaltningen i særlig grad har indflydelse på dagsordenen, når det politiske lederskab er svagt.

Hvad er den kommunale forvaltnings rolle i dagsordensfastsættelsen? Spørgsmålet om henholdsvis embedsmændenes og politikernes mulighed for at påvirke dagsorden og beslutninger hører til blandt de store forvaltningsmæssige spørgsmål (Niskanen, 1971; Weber, 1978; Hansen og Ejersbo, 2002). En række studier har peget på, at forvaltningens indflydelse hænger sammen med borgmesterens flertalssituation (Mouritzen og Svava, 2002; Berg og Kjær, 2005: 90-91). I forhold til forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelse kan absolutte flertal være vigtige, hvis vi betragter det politiske og administrative niveau i en konkurrencerelation. Forklaringen tager teoretisk afsæt i, at embedsmændenes dagsordenssættende indflydelse afhænger af det politiske niveaus evne til at koordinere, hvilke initiativer der skal sættes på dagsordenen. Under en antagelse om, at forvaltningen har egne interesser kan det forventes, at forvaltningen vil udfylde et svagt politisk lederskab til selv at præge dagsordenen (Niskanen, 1971). Omvendt vil det politiske niveau have bedre mulighed for at præge dagsordenen, hvis det politiske lederskab er stærkt. I denne artikel undersøger jeg, hvorvidt der er en *kausal* effekt af absolut flertal på forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen.

I dansk kommuneforskning har studiet af de kommunale embedsmænd primært fokuseret på embedsværkets professionalisering samt strukturelle forhold omkring forvaltningen og udvalgenes sammenspil (Byskov-Nielsen, 2006; Bækgaard, 2008; Bhatti et al., 2009). Siden 1990'erne har der været en stigende professionalisering af det kommunale embedsværk. En række studier har i den forbindelse vist, at der er en sammenhæng mellem graden af administrativ professionalisering og en række reformer og politikker i kommunerne. Fx er der en positiv sammenhæng mellem koncentrationen af kommunalt ansatte djøffere og graden af kommunal udlicitering (Bhatti et al., 2009). Dette tyder på, at forvaltningen spiller en rolle i den førte politik. Den anden gruppe af studier har set nærmere på, hvordan administrative reformer – særlig kommunalreformen i 2007 – har præget forholdet mellem politikere og embedsmænd. Dette tæller blandt andet studier af parallelle ændringer i forvaltnings- og udvalgsstrukturen (Ejersbo, 1998a, 1998b; Larsen, 1993; Byskov-Nielsen, 2006; Bækgaard, 2008, 2011). I relation til kommunesammenlægningerne har Kjær et al. (2010) vist, at politikerne i sammenlægningskommuner efter reformen føler, at det er sværere at gå på tværs af de ledende embedsmænd.<sup>1</sup> Studierne af forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen er i sammenligning hermed færre og af mere deskriptiv karakter (Berg og Kjær, 2005).

Artiklens resultater bekræfter hypotesen om, at et absolut flertal til borgmesteren mindsker forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen. Via forskellige analysestrategier sandsynliggøres det, at der er tale om en kausal påvirkning fra absolut flertal til rollefordelingen mellem borgmester og forvaltning i dagsordensfastsættelsen. Resultaterne peger derfor på, at den fremtidige forskning skal tage højde for flertalsforholdene i kommunerne. Hermed bidrager artiklen til en bredere diskussion af betydningen af de formelle institutionelle forholds betydning for sammenspillet mellem forvaltning og politik i danske kommuner.

Artiklen er struktureret som følger. Først beskrives den danske kontekst for at studere, hvordan absolutte flertal påvirker forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen. Dernæst præsenteres den centrale hypotese om det politiske lederskabs betydning for embedsværkets rolle i dagordensfasen. Herefter præsenteres data i form af en spørgeskema blandt menige kommunalpolitikere fra 2003 (Berg og Kjær, 2005). Data analyseres via en række forskellige strategier, som på forskellig vis sigter mod at afdække, om absolut flertal har en kausal effekt på dagsordensfastsættelsen. I det efterfølgende afsnit præsenteres analysens resultater, som leder frem til en afsluttende diskussion og konklusion. Her diskuteres resultaterne blandt andet i relation til kommunalreformen i 2007.

## Teori og kontekst: absolutte flertal, forvaltningen og dagsordenen i danske kommuner

Absolut flertal eksisterer i kommuner, hvor et parti alene har opnået mere end halvdelen af pladserne i byrådet. Blandt danske kommuner var dette langt fra en undtagelse (før kommunalreformen i 2007), da omkring 1/4 af kommunerne havde absolut flertal i perioden 1970 til 2001 (Berg og Kjær, 2005: 35). Spørgsmålet er, hvorfor vi skal forvente, at absolut flertal påvirker forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen. Dagsordensfastsættelse beskriver både tilrettelæggelse og timing af konkrete sager til politisk og administrativ behandling såvel som formulering af mere overordnede fremadrettede mål (Berg og Kjær, 2005: 13-14; Leach og Wilson, 2000: 15). For at forstå, hvordan absolutte flertal kan påvirke dagsordensfastsættelsen i danske byråd, må vi kigge nærmere på de formelle og uformelle aktører i dagsordensfasen. I forbindelse med dagsordenen til kommunalbestyrelsens møder udgør borgmesteren sammen med forvaltningen de to helt centrale aktører. Flere har her peget på, at borgmesterens lederskab er vigtigt for forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen (Mouritzen og Svava, 2002; Berg og Kjær, 2005, 2007). Formelt er borgmesteren både øverste chef for den kommunale forvaltning og formand for kommunalbestyrelsen (le Maire og Preisler, 2000). Disse roller understøttes af, at borgmesteren er den eneste i kommunalbestyrelsen, som får et vederlag, der gør det muligt at være fuldtidspolitiker. I forbindelse med møderne i kommunalbestyrelsen er det borgmesterens opgave at komme med udkast til dagsordenen (Berg, 2004: 13). Dette sker dog med input fra forvaltningen, hvorfor den faktiske rollefordeling mellem borgmester og forvaltning i denne proces er mere flydende (Berg og Kjær, 2005). På det mere uformelle plan kan borgmesteren som dynamo påvirke dagsordenen i kraft af sine hyppigere kontakter med medier og offentlighed (Berg og Kjær, 2005: 57). En anden uformel rolle for borgmesteren er som samlende figur, der skaber sammenhængskraft på det politiske niveau (Leach og Wilson, 2000: 52, Berg og Kjær, 2005: 63). Begge uformelle roller kan forventes at lettes betydeligt, hvis borgmesteren nyder et absolut flertal. Fx er styrken af borgmesterens politiske lederskab med til at styrke konsensusfølelsen og samarbejdet mellem de politiske partier (Dahlgaard et al., 2009). Dansk kommunalpolitik er kendetegnet ved en stærk konsensusnorm, hvor der tilstræbes at opnå størst mulig enighed om flest mulige beslutninger (Berg og Kjær, 2007: 14; Mouritzen, 1998). Partimæssige og ideologiske uenigheder forsøges nedspillet. Selv i kommuner hvor ét parti ellers har absolut flertal, bliver der forsøgt at opnå bredest mulige flertal bag beslutningerne (Berg og Kjær, 2007: 111). Dette ses også i form af ”overtallige koalitioner”, hvor flere partier end nødvendigt indgår i konstitueringen af borg-

mesteren – konstitueringer som også kan være tværpoltiske med deltagelse af både Socialdemokraterne og Venstre (Skjæveland et al., 2007).<sup>2</sup> Det politiske lederskab spiller også ind i kommunalbestyrelsens daglige arbejde. Dahlgaard et al. (2009) viser, at kommunalpolitikere i kommunalbestyrelser med svagt politisk lederskab oplever, at der behandles for mange enkeltsager, og at det er sværere at træffe tværgående beslutninger. Noget kunne derfor tale for, at en borgmester med absolut flertal har bedre mulighed for at varetage de formelle og uformelle roller, der gør det muligt at påvirke dagsordenen på bekostning af forvaltningen (Mouritzen og Svava, 2002; Berg og Kjær, 2005).

Med afsæt i gennemgangen af borgmesterens og forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen kan vi opfatte udformningen af dagsordenerne fra et konkurrenceperspektiv, hvor forvaltningen og det politiske lederskab påvirker dagsordenen på bekostning af den anden (Mouritzen, 1998; Leach og Wilson, 2000: 68). I teorier om den bureaukratiske kontrol med dagsordenen lægges der ofte vægt på, at et svagt politisk lederskab giver plads til, at embedsmændene kan præge dagsordenen (Niskanen, 1971; Romer og Rosenthal, 1978; Kalseth og Rattsø, 1998). Dette kan forvaltningen blandt andet gøre af hensyn til egne budgetter (Niskanen, 1971) såvel som professionel autonomi og spændende arbejdsopgaver (Dunleavy, 1991).

Et svagt politisk lederskab kan forventes at betyde, at kommunalpolitikere har dårligere muligheder for koordineret at påvirke dagsordenen. De politiske aktører vil fokusere deres opmærksomhed på at bekæmpe hinanden, og selve dagsordenen vil være let påvirkelig for udefrakommende interesser, som besidder nyttig information. Forvaltningen har her en mulighed via ressourcer og ekspertviden til at påvirke dagsordenen. Teorien hviler derfor på, at forvaltningen har egne interesser, og at der kan blive større rum for disse, når der er fravær af velorganiserede politiske interesser. Omvendt vil en borgmester med et absolut flertal i ryggen stå stærkere overfor forvaltningen og derfor have lettere ved at præge dagsordenen. Fravær af politisk lederskab giver med andre ord forvaltningen handlefrihed, mens et stærkt politisk lederskab mindsker forvaltningens autonomi (Berg og Kjær, 2005: 96). I dansk og skandinavisk sammenhæng har denne hypotese fundet nogen støtte i den eksisterende forskning. Mouritzen og Svava (2002: 207-208) har vist, at absolut flertal reducerer forvaltningens handlefrihed, mens det politiske niveau indflydelse øges. Noget tilsvarende er bekræftet i Berg og Kjær (2005: 90-91). Hypotesen har også været testet i en norsk sammenhæng. Fx viser Kalseth og Rattsø (1998), at der er en stærk sammenhæng mellem et svagt politisk lederskab og stigende administrative udgifter. Dette tager forfatterne som et udtryk for, at forvaltningen udnytter det svage politiske lederskab til at påvirke budgetudkast efter egne

budgetmaksimerende præferencer. I forlængelse af den eksisterende teoretiske litteratur og den danske forskning i vigtigheden af et stærkt politisk lederskab for forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen, undersøger jeg følgende hypotese: *Et absolut flertal øger borgmesterens indflydelse på dagsordensfastsættelsen på bekostning af forvaltningens.*

## Data, design og empiriske modeller

Det kommunale embedsværks indflydelse og dagsordensfastsættelse kan ikke umiddelbart observeres. Derfor må der anvendes et indirekte mål. En mulighed er at spørge embedsværket selv. Selvrapporterede indflydelsesmål er dog langtfra uproblematisk, og der er foretaget relativt få spørgeskemaundersøgelser af den kommunale administration. En anden mulighed er at se på, hvordan forvaltningens præferencer faktisk sætter sig igennem i den førte politik i kommunen. Det er dog ikke lige til at føre dette tilbage til dagsordensfastsættelsen, da forvaltningen også spiller en væsentlig rolle i implementeringsfasen (Mouritzen og Svara, 2002). Endelig kan man benytte sig af mål for kommunalpolitikernes opfattelse af forvaltningens indflydelse på dagsordenen. Det er sidstnævnte datakilde, der vil blive brugt her. Fordelen ved denne datakilde er blandt andet, at vi har langt mere spørgeskemadata for kommunalpolitikere. En række studier har brugt et lignende datagrundlag. Dahlggaard et al. (2009) undersøger fx, hvordan både individ- og kommuneforhold påvirker kommunalpolitikernes opfattelse af embedsværkets indflydelse efter kommunalreformen. Kjær et al. (2010) foretager på lignende vis en undersøgelse i ændringer af kommunalpolitikernes syn på embedsværket ved at anvende spørgeskemadata fra både før og efter kommunalreformen.

For at belyse problemstillingen omkring forvaltningens dagsordensfastsættende indflydelse, anvender jeg en spørgeskemaundersøgelse fra 2003 – ”Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark” (Berg og Kjær, 2005, 2008). Undersøgelsen blev foretaget blandt samtlige kommunalpolitikere i 80 kommuner. Heraf besvarede ca. 700 menige kommunalpolitikere spørgeskemaet.<sup>3</sup> Undersøgelsen havde til formål at belyse borgmestrenes rolle. Data er velegnet til at belyse problemstillingen af flere grunde. For det første giver data mulighed for at inkludere variable på både kommune- og individniveau. Dette er væsentligt, da vi sigter mod at anvende forklaringer på kommuneniveau i form af tilstedeværelsen af absolutte flertal. For det andet har den gamle kommunestruktur i 2003 den fordel, at der var væsentlig mere variation imellem kommunerne. Kommunalreformen har medført, at kommunerne er blevet væsentlig mere homogene på tværs af kommunegrænser og mere heterogene indenfor den enkelte

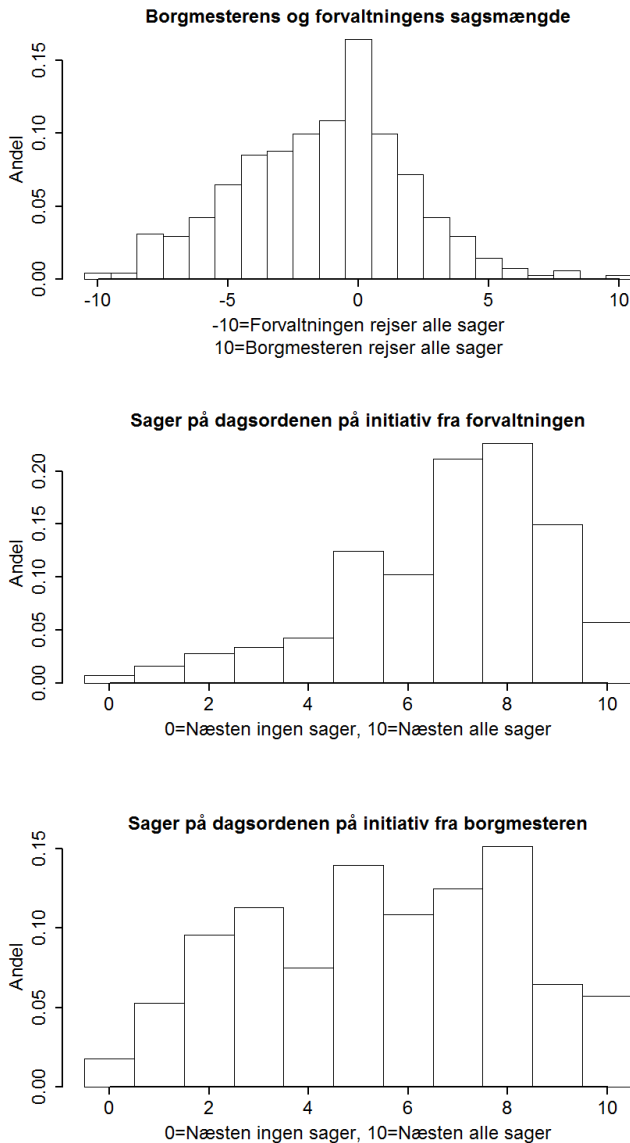
kommune. I undersøgelsen af absolutte flertal er vi imidlertid primært interesserede i variationer mellem kommuner.

For det tredje er data allerede blevet brugt til at vise, at der er en korrelation mellem absolut flertal i kommunalbestyrelsen og dagsordensfastsættelsen i kommunerne. Berg og Kjær finder, at ”Borgmestre med absolut flertal af egne partifæller er signifikant mere initiativrige (relativt i forhold til forvaltningerne) end borgmestre uden et sådant flertal” (Berg og Kjær, 2005: 90). Vi kan derfor her koncentrere os om at teste, hvorvidt denne konklusion holder, når vi anvender en række mere avancerede analysestrategier. Spørgsmålet omkring dagsordensfastsættelse operationaliseres derfor i det følgende med afsæt i Berg og Kjær (2005: 90). Data indeholder en lang række spørgsmål, som belyser, hvordan forskellige aktører udøver indflydelse og præger den kommunale dagsorden – ikke mindst forvaltningens rolle i den forbindelse. Kommunalpolitikerne er blevet spurgt: ”Hvor mange af sagerne på kommunalbestyrelsens dagsorden rejses på initiativ af følgende personer/grupper? Du bedes angive dit personlige skøn ved at afkrydse på nedenstående skala, der går fra 0 (næsten ingen sager) til 10 (næsten alle sager)”.

De skulle tage stilling til dette spørgsmål for henholdsvis borgmesteren, den samlede borgmesterkoalition, oppositionen, forvaltningerne og kommunaldirektøren. Her vælger jeg at fokusere på borgmesteren relativt til forvaltningen på baggrund af disse aktørers centrale placering i dagsordensfastsættelsen. På baggrund af forventningen om, at dagsordensfastsættelse sker i en konkurrencesituation, fokuserer jeg analysen på et mål, der sætter borgmesterens dagsordenssættende indflydelse i relation til forvaltningens. Berg og Kjær (2005: 91) benyttede et samme mål i deres analyser. Operationaliseringen tager dermed afsæt i den teoretiske forestilling om, at det politiske niveau og forvaltningen påvirker dagsordenen på bekostning af den anden. Dette gøres ved at trække de to mål fra hinanden, så et positivt tal viser, at borgmesteren i højere grad sætter dagsordenen end forvaltningen – og omvendt.

Histogrammerne på næste side viser en betydelig variation i kommunalpolitikernes opfattelse af forvaltningens og borgmesterens mængde af initiativer på dagsordenen. For borgmesteren er gennemsnittet 5,5 med en standardafvigelse på 2,6, mens forvaltningen har et gennemsnit på 6,8 med en standardafvigelse på 2,1. I den samlede variabel, hvor de to mål er trukket fra hinanden, giver det et mål med et gennemsnit på -1,3 og en standardafvigelse på 3,3. I snit er det derfor kommunalpolitikernes opfattelse, at forvaltningen er mere aktiv end borgmesteren i dagsordensfastsættelsen. Men der er en betydelig variation i denne opfattelse på tværs af både individer og kommuner.

Figur 1: Histogrammer over den afhængige variable og dens delkomponenter



For at kunne tage højde for den hierarkiske datastruktur og muligheden for forklaringer på både individ- og kommuneniveau, anvender jeg lineær multi-level analyse (MLA) (Lolle, 2003; Gelman og Hill, 2007). At kommunalpoli-

tikerne tilhører forskellige kommuner betyder, at vi ikke med rimelighed kan antage, at fejllenedene for kommunalpolitikere i den samme kommune er ukorrelerede. Når denne antagelse ikke holder, så vil vi systematisk estimere for små standardfejl i forhold til datas faktiske variabilitet. Dette vil særlig være et problem i forhold til at teste forklaringerne på kommuneniveau, som er centrale for artiklen. MLA tager eksplicit afsæt i, at data har en hierarkisk struktur ved at opdele fejllenedet i ét for kommunalpolitikere og ét for kommuner.

I en dansk sammenhæng har den eksisterende forskning i effekten af absolut flertal på forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelse hovedsaglig været deskriptiv (Mouritzen og Svava, 2002; Berg og Kjær, 2005). Kausale studier af absolutte flertals effekt på forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen støder da også på en række udfordringer.<sup>4</sup> Den første udfordring er, at borgmestrene, der opnår stor mandatmæssig tilslutning, kan have mange andre kvaliteter end at have et absolut flertal bag sig. Disse kvaliteter kan også tænkes at påvirke, hvorvidt forvaltningen kan præge dagsordensfastsættelsen. Nogle af forholdene kan man kontrollere for eller på andre måder tage højde for i analysen. Men mange andre af forholdene kan ikke umiddelbart observeres, fx borgmesterens lederevner eller karisma. Et beslægtet problem er, at det oftest er de samme kommuner, som igen og igen har absolut flertal. Borgmesterens mandatmæssige styrke kan derfor i årtier have sat rammerne for forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen – eller omvendt. Der kan derfor i højere grad være tale om, at en særlig forvaltningskultur er opstået, som ikke ville ændre sig, hvis flertalsforholdene ændres.

Med afsæt i MLA-modellerne forfølger jeg tre forskellige analysestrategier til at afdække, hvorvidt absolut flertal har en mulig kausal effekt på forvaltningens deltagelse i dagsordensfastsættelsen. For det første estimerer jeg nogle modeller, som inkluderer en række kontrolvariable på både individ- og kommuneniveau. Modellerne tester, om vi finder en effekt af absolut flertal, når vi tager højde for forskelle mellem kommunerne, som vi umiddelbart kan observere, og som kan påvirke sammenhængen mellem absolutte flertal og dagsordensfastsættelse. For det andet estimeres modellerne for en række forskellige undergrupper af respondenter og kommunetyper. Hvis resultaterne i høj grad afhænger af, hvilke undergrupper der fokuseres på, så kan det tyde på, at der er nogle ikke-observerbare forhold, som påvirker både sandsynligheden for absolut flertal og rollefordelingen i dagsordensfastsættelsen. For det tredje estimeres en række modeller med inspiration i regressionsdiskontinuitetsdesignet, hvor borgmesterpartiernes mandatmæssige styrke modelleres som selektionsvariabel for opnåelse af absolut flertal (Olsen, 2012a, 2012b). Med afsæt i den første analysestrategi opstiller jeg følgende model:



$$\text{Dagsorden}_{ij} = \gamma_{00} + \beta_1 \text{Absolut flertal}_j + \beta_2 I_{ij} + \beta_3 K_j + \mu_{0j} + \varepsilon_{ij}$$

For modellen gælder, at  $i$  indekserer kommunalpolitikere mens  $j$  angiver kommuner. Dagsorden<sub>ij</sub> er den afhængige variabel. Fejllidene er givet ved  $\mu_{0j}$ , der angiver den enkelte kommunes afvigelse fra gennemsnittet af alle kommuner, givet ved  $\gamma_{00}$ , samt  $\varepsilon_{ij}$  som angiver variationen mellem kommunalpolitikere.  $I_{ij}$  angiver en række kontrolvariable på individniveau, mens  $K_j$  angiver et sæt kontrolvariable på kommuneniveau. Den centrale forklarende variabel er en dummyindikator for, om borgmesterens parti kan danne flertal alene i kommunalbestyrelsen (Absolut flertal<sub>j</sub>). Variablen er dannet på baggrund af mandatdata efter kommunalvalget i 2001 (Kjær, 2005).

Den første kontrolvariabel på kommuneniveau er partifraktionaliseringen i byrådet. Målet er ligeledes beregnet på baggrund af mandattallet ved valget i 2001 (Taagepera og Shugart, 1989). Studier af både danske og norske kommuner viser, at kommuner med høj grad af partifraktionalisering er mindre prægede af konsensusnormen (Dahlgaard et al., 2009; Gradvahl, 1998). Højere fraktionalisering kan altså betyde en mere splittet kommunalbestyrelse uafhængigt af, om der eksisterer absolut flertal eller ej. En anden kontrolvariabel er kommunestørrelse målt som antallet af indbyggere pr. 1.1.2003. Kommunestørrelse vil oplagt påvirke både politikere og embedsmænds mulighed for at påvirke dagsorden. Større kommuner er præget af øget specialisering på både politisk og administrativt niveau med flere udvalg, forvaltninger og enheder (Byskov-Nielsen, 2006; Haus og Sweeting, 2006). Generelt vil større kommuner have behov for at øge delegationen fra politisk til administrativt niveau. I de store kommuner vil der være langt flere medarbejdere og borgere pr. kommunalpolitiker, hvilket vil forøge sagsmængden betydeligt (Jacobsen, 2006a). Kommunestørrelse er derfor en vigtig strukturel variabel, som bestemmer behovet for inddragelse af embedsværket i dagsordensfastsættelsen (Berg og Kjær, 2005: 78). Jeg tilføjer ligeledes et mål for kommunalbestyrelsens størrelse. Siden 1980'erne er antallet af pladser i kommunalbestyrelserne reduceret løbende. Samtidig er der sket omorganiseringer på forvaltningsniveau (Ejersbo, 1998b). Mindre byråd passer til en forståelse af kommunalpolitikere som bestyrelsesmedlemmer, der i en mindre gruppe sætter de overordnede rammer for kommunen. Kommunelbestyrelsens størrelse kan derfor tænkes at påvirke arbejdsfordelingen mellem politikere og forvaltning.

For at kontrollere for individforhold, der påvirker kommunalpolitikernes opfattelse af embedsværket, indeholder modellen følgende individspecifikke variable: For det første kan opfattelsen tænkes at blive påvirket af kommunalpolitikereens institutionelle placering i kommunalbestyrelsen (Martinussen, 2004;

Dahlggaard et al., 2009). Derfor inddrages en dummyvariabel for, om kommunalpolitikeren sidder i det magtfulde økonomiudvalg, om vedkommende er udvalgsformand, antal valgperioder i kommunalbestyrelsen, medlemskab af koalitionen bag borgmesteren eller om han/hun er formand for en partigruppe i kommunalbestyrelsen. Kommunalpolitikere i disse positioner vil oftest have mere kontakt med forvaltningen, hvilket kan påvirke deres opfattelse af dens dagsordenssættende indflydelse (Jacobsen, 2006b: 317). Derudover tilføjes en række socioøkonomiske variable, som kan tænkes at påvirke kommunalpolitikernes vurderinger. Dette gælder deres alder, uddannelsesbaggrund og køn. Endelig tilføjes en variabel for, hvilket parti eller liste den enkelte kommunalpolitiker er valgt for. Variablen er kategoriseret efter fløjene i Folketinget på det daværende tidspunkt med en særskilt kategori for lokallister.

Med afsæt i den anden analysestrategi kigger jeg på en række afgrænsede undergrupper af data. For det første afgrænser jeg en analyse til kommuner, som ved valget i 2001 skiftede til eller fra absolut flertal. Hermed undgår jeg, at en evt. sammenhæng mellem absolut flertal og forvaltningens indflydelse afspejler historiske forhold, som ikke direkte skyldes den nuværende flertals-situation i kommunen. For det andet afgrænser jeg analysen til medlemmer af kommunalbestyrelsen, som ikke er med i borgmesterpartiet.

Den tredje analysestrategi tager afsæt i regressionsdiskontinuitetsdesignet (RDD) (Thistlethwaite og Campbell, 1960). RDD kan anvendes i situationer, hvor vi kan observere en variabel, der via en tærskelværdi deterministisk bestemmer variationen på den forklarende variabel. I dette tilfælde er det alene mandattallet der afgør, hvorvidt borgmesterpartiet har absolut flertal (Olsen, 2012b). Dvs. så snart et borgmesterparti opnår over halvdelen af mandaterne i kommunalbestyrelsen, så overgår det til at have absolut flertal. Med afsæt i denne logik tilføjer vi ikke kun en dummy for absolut flertal, men også en variabel for antallet af mandater til borgmester partiet (Olsen, 2012a) – eller rettere borgmesterpartiets mandatafstand til minimumsantallet af mandater for at opnå absolut flertal. Ved at modellere mandattallet får vi taget højde for den selektionsmekanisme, der bestemmer, om en kommune har absolut flertal eller ej.<sup>5</sup> I den simpleste form ser RDD modellen således ud:

$$\text{Dagsorden}_{ij} = \gamma_{00} + \beta_1 \text{Absolut flertal}_j + \beta_2 \text{Borgmesterpartimandater}_j + \beta_3 I_{ij} + \beta_4 K_j + \mu_{0j} + \varepsilon_{ij}$$

Man kan komplicere dette yderligere ved at variere antagelserne for den funktionelle form for borgmesterpartiets mandattal. Samtidig kan man også vælge at reducere antallet af observationer, der analyseres på. Specifikt kan vi sammenligne kommuner, hvor borgmesterpartiet mangler ét mandat for at have abso-

lut flertal med kommuner, hvor borgmesterpartiet lige præcis opnåede absolut flertal med ét mandat. Forskellen mellem disse to typer kommuners politiske flertal er mere sandsynligt påvirket af tilfældigheder end systematiske forskelle i borgmesterkvalitet, traditioner for absolut flertal, forskelle i opbygningen af forvaltningen mv. (Olsen, 2012b).

## Empiriske resultater

Resultaterne for de to første analysestrategier er vist i tabel 1 nedenfor. For det første kan vi se, at 13 pct. af variationen i opfattelsen af borgmesterens relative dagsordenssættende indflydelse skyldes kommunespecifikke forskelle (jf. ICC).<sup>6</sup> I de første tre modeller er der først tilføjet kommunespecifikke variable, dernæst individvariable og til sidst inkluderes begge. Hermed reduceres den resterende varians på kommuneniveau til ca. 8 pct. Modellernes forklaringskraft er derfor begrænset. Det er i virkeligheden meget lidt af variationen i opfattelserne af aktørernes dagsordenssættende indflydelse, som vi kan forklare på baggrund af en relativt omfattende model. Formålet her er dog ikke at forklare så meget af variationen som muligt, men at sandsynliggøre at lige netop tilstedeværelsen af absolut flertal kan have påvirket noget af den observerede variation.

Blandt de kommunespecifikke variable viser dummyvariablen for absolut flertal en stærk signifikant positiv sammenhæng. Dvs. at borgmesterens indflydelse på dagsordenen øges på bekostning af forvaltningens, hvis kommunen har absolut flertal. På tværs af de tre modeller er koefficienten relativt stabil på mellem 1,6 og 1,8, hvilket er en betydelig effekt på en 21-punktskala.

De øvrige kommunespecifikke variable er ikke signifikante. Dvs. der er ingen sammenhæng mellem partifraktionalisering, kommunistørrelse eller byrådsstørrelse og dagsordensfastsættelsen. En betydelig korrelation mellem disse variable kan dog være noget af forklaringen. Blandt de individspecifikke variable er der forholdsvis få signifikante koefficienter. Medlemmer af økonomiudvalget oplever, at forvaltningen er mere dagsordenssættende sammenlignet med borgmesteren. Dette kan skyldes, at sagerne på økonomiudvalgets dagsorden ofte er mere tekniske og kræver større grad af input fra forvaltningen. Omvendt oplever medlemmer af borgmesterkoalitionen, at borgmesteren snarere end forvaltningen præger dagsordenen. De øvrige institutionelle positioner, kommunalpolitisk erfaring og de sociodemografiske variable er uden betydning for kommunalpolitikernes vurderinger.

I de sidste to kolonner estimeres modellerne på forskellige delgrupper af datasættet. I den første række ses alene på kommunalpolitikere, der ikke er medlem af borgmesterpartiet. Også her finder vi ligeledes en klar negativ effekt

Table 1: Effekten af absolut flertal med kontrol for individ- og kommuneforhold

|                                  | Modeller med forskellige kontrolvariable på individ- og kommuneniveau |                            |               |   |  |
|----------------------------------|---|----------------------------|---------------|---|--|
|                                  | I<br>Kommune-<br>variable   | II<br>Individ-<br>variable | III<br>Begge  | IV<br>Ikke medlem af<br>borgmesterparti | V<br>Skiftet til/fra absolut<br>flertal i 2001 |
| <b>Kommunevariable</b>           |   |                            |               |   |  |
| Absolut flertal                  | 1,83** (0,49)   | 1,62** (0,33)              | 1,79** (0,48) | 1,85** (0,61)                           | 1,27 (0,82)                                    |
| Partifractionalisering           | 0,15 (0,49)   |                            | 0,16 (0,31)   | 0,35 (0,38)                             | -0,05 (0,56)                                   |
| Pladser i kommunalbestyrelsen    | 0,03 (0,10)   |                            | 0,01 (0,10)   | 0,01 (0,13)                             | 0,06 (0,13)                                    |
| Log(Kommunestørrelse)            | -0,24 (0,45)  |                            | -0,17 (0,46)  | -0,34 (0,56)                            | -0,27 (0,54)                                   |
| <b>Individvariable</b>           |   |                            |               |   |  |
| Deltager i borgmesterkoalitionen |   | 0,56* (0,26)               |               | -0,09 (0,36)                            | 0,81\$ (0,45)                                  |
| Medlem af økonomiudvalget        |   | -0,91** (0,28)             |               | -0,78** (0,37)                          | -0,51 (0,45)                                   |
| Formand for stænde udvalg        |   | -0,12 (0,31)               |               | 0,07 (0,44)                             | -0,23 (0,49)                                   |
| Formand for partigruppe          |   | 0,15 (0,29)                |               | 0,02 (0,37)                             | 0,14 (0,45)                                    |
| Kommunapolitisk erfaring         |   | -0,03 (0,02)               |               | -0,04 (0,03)                            | -0,06 (0,04)                                   |
| Parti (ref.: -Lokallister mv.)   |   |                            |               |   |  |
| ABFØ                             |   | 0,45 (0,41)                |               | 0,43 (0,49)                             | -0,26 (0,68)                                   |
| VKO                              |   | 0,10 (0,39)                |               | 0,29 (0,47)                             | -0,80 (0,64)                                   |
| Akademisk uddannelse             |   | -0,07 (0,34)               |               | 0,05 (0,45)                             | -0,01 (0,55)                                   |
| Alder                            |   | 0,02 (0,01)                |               | 0,04* (0,02)                            | 0,01 (0,02)                                    |
| Mand                             |   | 0,31 (0,28)                |               | 0,16 (0,38)                             | 0,12 (0,44)                                    |
| Kommuner                         | 80  | 80                         | 80            | 79                                      | 35   |
| Kommunalpolitikere               | 681   | 681                        | 681           | 425                                     | 298  |
| ICC (tom model I = 0,13)         | 0,09  | 0,08                       | 0,09          | 0,10                                    | 0,06   |

Note: \$ angiver signifikans på 10 pct.-niveau; \* angiver signifikans på 5 pct.-niveau; \*\* angiver signifikans på 1 pct.-niveau. en konstant er inkluderet i modellerne men er ikke rapporteret.

af absolut flertal på opfattelsen af forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen. I den sidste kolonne ses alene på kommuner, hvor der i forbindelse med valget 2001 var et skifte til eller fra absolut flertal. Dvs. analysen bygger alene på kommuner, som er overgået til absolut flertal i 2001, eller som har mistet et absolut flertal ved samme valg. Dette reducerer data til blot 31 kommuner og 286 kommunalpolitikere. Dette øger naturligt nok standardfejlen på estimatet for absolut flertal, hvorfor effekten ikke længere er signifikant. Samtidig er effekttestimatet noget mindre med en koefficient på 1,3, hvilket dog stadig er en betydelig effekt. Dette tyder på, at en del af effekten fra absolut flertal skyldes, at kommuner har forskellige historiske erfaringer med absolut flertal.

Resultaterne for den sidste analysestrategi er afrapporteret i tabel 2. Her er resultaterne for RDD-modellerne afrapporteret. I model I-IV modelleres forskellige funktionelle sammenhænge for borgmesterpartiets mandatmæssige styrke. I model V ses alene på kommuner, hvor borgmesterpartiet lige præcis opnåede absolut flertal eller manglede ét mandat for at have absolut flertal. Samlet skulle RDD-modellen give mulighed for at undersøge effekten af absolut flertal og samtidig tage højde for ikke observerbare variable, som påvirker både absolut flertal og den afhængige variabel.

Resultaterne i tabel 2 afspejler i vidt omfang de øvrige resultater. I kommuner med absolut flertal øges borgmesterens indflydelse på dagsordenen relativt til forvaltningens. Den estimerede effekt påvirkes ikke nævneværdigt af, at den mandatmæssige styrke modelleres forskelligt. Selv når analysen begrænser sig til kommuner, som lige akkurat fik absolut flertal, sammenlignet kommuner, der lige akkurat ikke fik absolut flertal, så er effekten den samme.

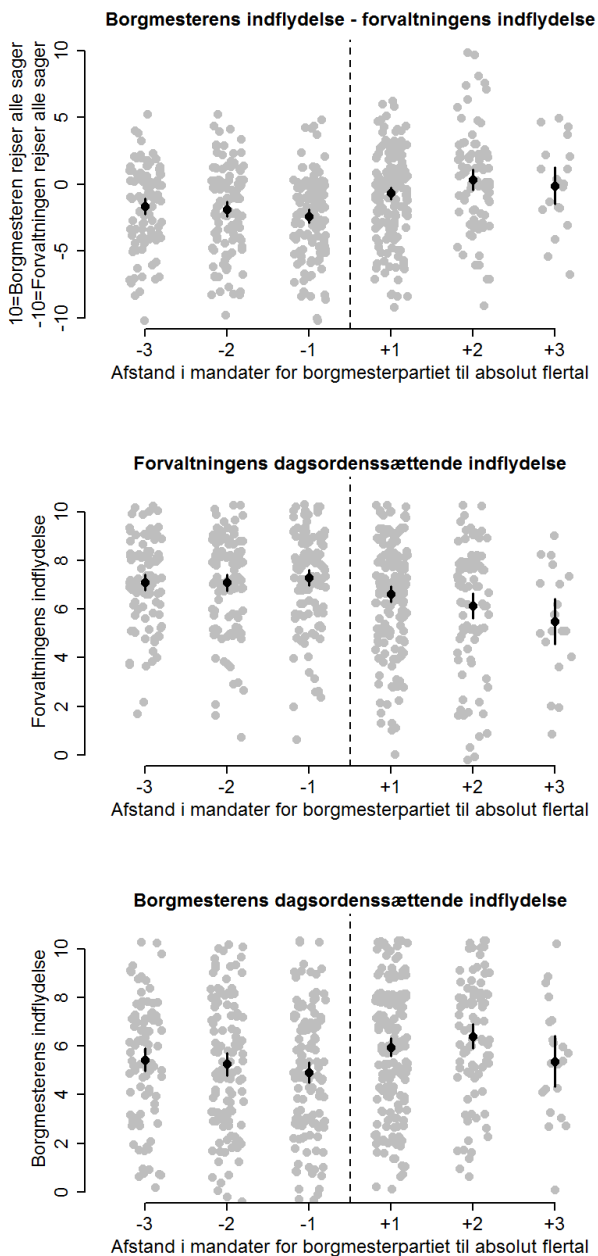
I figur 2 er forskellen illustreret via tre figurer. I den første ser vi den afhængige variabel for forskellen mellem borgmesterens og forvaltningens dagsordenssættende indflydelse. I de to næste ser vi på kommunalpolitikernes svar for de to delkomponenter - henholdsvis borgmesterens dagsordenssættende indflydelse og forvaltningens. På x-aksen er borgmesterpartiets mandattilslutning målt som afstanden til mandatantallet for at opnå absolut flertal. Den stiplede linje angiver punktet, hvor et borgmesterparti opnår absolut flertal. De sorte punkter angiver et simpelt gennemsnit for kommunalpolitikere fra kommuner med den angivne størrelse på borgmesterpartiet. Omkring punkterne er angivet simple 95 pct.-konfidensintervaller.<sup>7</sup> I det første plot ses tydeligt, at kommunalpolitikere i kommuner, hvor borgmesteren lige netop har opnået absolut flertal (+1), vurderer borgmesterens dagsordenssættende indflydelse som langt stærkere sammenlignet med forvaltningens, end tilfældet er i kommuner, hvor borgmesterpartiet lige præcis ikke opnåede absolut flertal (-1). Samtidig kan vi se, at borgmesterpartiets mandatmæssige styrke ikke påvirker vurde-

Table 2: Regressionsdiskontinuitetsdesign (RDD): effekten af absolutte tal

|  | I             | II            | III           | IV            | V             | VI            |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Absolut flertal til borgmesterpartiet          | 1,66** (0,53) | 1,51** (0,53) | 1,60** (0,69) | 1,75** (0,66) | 1,63** (0,47) | 1,68** (0,54) |
| Borgmesterpartiets mandattal                   | -0,01 (0,13)  | -0,07 (0,13)  | 0,03 (0,29)   | 0,17 (0,29)   |               | -0,01 (0,20)  |
| Absolut flertal * Borgmesterpartiets mandattal |               | 0,77 (0,45)   |               |               |               |               |
| Borgmesterpartietsmandattal <sup>2</sup>       |               |               | 0,01 (0,05)   | 0,22* (0,10)  |               |               |
| Borgmesterpartietsmandattal <sup>3</sup>       |               |               |               | 0,03* (0,01)  |               |               |
| Kontrolvariable fra tabel 1 model III          | NEJ           | NEJ           | NEJ           | NEJ           | NEJ           | JA            |
| Kommuner                                       | 80            | 80            | 80            | 80            | 31            | 80            |
| Kommunalpolitikere                             | 681           | 681           | 681           | 681           | 259           | 681           |

Note: \* angiver signifikans på 5 pct.-niveau; \*\* angiver signifikans på 1 pct.-niveau. En konstant er inkluderet i modellerne men er ikke rapporteret af pladshensyn.

Figur 2: Forskydninger i dagsordensfastsættelsen ved mandatovergang til absolut flertal



ringerne, så længe der ikke er absolut flertal. Plottene for delkomponenterne viser tydeligt, at effekten skyldes en ændring i opfattelsen af både borgmesterens rolle og forvaltningens rolle. Ved absolut flertal opfattes borgmesteren som langt mere aktiv i dagsordensfastsættelsen, mens forvaltningen samtidig vurderes som langt mindre aktiv. Dette understøtter en konkurrencetolkning af resultaterne, hvor forvaltningens og borgmesterens indflydelse på dagsordenen afhænger negativt af hinanden. Samlet set er RDD-resultaterne med til at styrke en kausal tolkning af effekten af absolutte flertal på forholdet mellem borgmesterens og forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen.

## Diskussion og konklusion

Analysen har vist, at absolut flertal formentlig påvirker det kommunale embedsværks rolle i dagsordensfastsættelsen. Med afsæt i en række forskellige analysestrategier er det blevet sandsynliggjort, at dette kan tolkes som en kausal effekt af absolut flertal på forvaltningens rolle i dagsordensfastsættelsen. I kommuner, hvor borgmesterens parti nyder et absolut flertal, står forvaltningen for fremsættelsen af væsentligt færre sager på dagsordenen sammenlignet med borgmesteren, end tilfældet er i kommuner, hvor borgmesterpartiet ikke nyder absolut flertal.

Resultaterne understøtter dermed hypotesen om, at embedsværket udnytter et splittet politisk lederskab til at præge dagsordenen med egne initiativer. En lignende hypotese har fundet støtte i studier af norske kommuner (Kalseth og Rattsø, 1998). En alternativ tolkning af samme empiriske resultat kunne være, at embedsværket udfylder den dagsordenssættende rolle neutralt, når det politiske lederskab ikke magter det. Data tillader os imidlertid ikke at skelne mellem disse to typer forklaringer.

En oplagt begrænsning for analysens resultater er, at den er foretaget før kommunalreformen i 2007. Spørgsmålet er derfor, om resultaterne er relevante for den nye kommunestruktur? På den ene side er borgmesterens og forvaltningens formelle rolle i dagsordensfastsættelsen ikke ændret med kommunalreformen. Det samme gælder fordelene for borgmesterpartiet ved at besidde et absolut flertal. På den anden side betyder de meget større kommuner med væsentligt flere opgaver og borgere, at kommunalpolitikere i praksis må delegerer langt mere af dagsordensfastsættelsen til forvaltningen. Dette har formentlig reelt ændret aktørernes rollefordeling i dagsordensfastsættelsen.

Samtidig kan man også se nogle implikationer af resultaterne i lyset af kommunalreformen 2007. Med kommunalreformen i 2007 er andelen af kommuner med absolut flertal faldet markant. Efter valget i 2009 var der kun ni kommuner med et borgmesterparti med absolut flertal. Dette skal sammenholdes



med de 80-90 kommuner, der typisk havde absolut flertal i perioden før kommunalreformen. Hvis effekten i dette studie skal tages for pålydende, så kan man forvente, at kommunalreformen i kraft af de langt færre absolutte flertal har øget forvaltningens indflydelse på dagsordenen. Denne hypotese passer med, at kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner generelt mener, at forvaltningens indflydelse er øget med reformen (Kjær et al., 2010). Sammenholder vi de mere uklare flertalsforhold i de nye kommuner med, at embedsværket er blevet mere professionaliseret, opgaverne flere og kommunerne væsentligt større, så tegner der sig efterhånden en lang liste af faktorer, som alle potentielt forskyder indflydelse fra kommunalpolitikere til forvaltning.

## Noter

1. Øvrige studier af kommunalreformens betydning for forholdet mellem politikere og embedsmænd findes i Dahlgaard et al. (2009).
2. I en norsk kommunesammenhæng er det vist, at ét parti med absolut flertal øger sandsynligheden for overtallige koalitioner, hvilket også tyder på, at et stærkt lederskab giver en stærk konsensusnorm (Gravdahl, 1998).
3. 991 kommunalpolitikere deltog i undersøgelsen. Heriblandt indgår de fleste borgmestere, som blev samlet i samtlige landets kommuner. Der er set bort fra borgmestrene i denne artikel, da jeg bruger subjektive mål for opfattelsen af netop deres indflydelse. Endelig har en mindre gruppe af de menige medlemmer ikke besvaret alle de spørgsmål, som indgår i analysen, hvorfor de heller ikke indgår i det endelige datagrundlag.
4. Hariri (2012) redegør for en række af de typiske problemer for kausal inferens i statskundskaben. Mange af disse er også relevante for studiet af absolut flertal og dagsordensfastsættelse.
5. I realiteten ville stemmetallet være en mere præcis variabel end mandattallet. Men for at lette dataarbejdet anvendes her mandattallet. I Olsen (2012a, 2012b) foretages en analyse af de kausale effekter af absolutte flertal i de danske kommuner. Her diskuteres grundigere brug af valgdata vs. mandatdata i forbindelse med RDD.
6. Varians på kommuneniveau beskrives ved inter-class correlation (ICC) , som udgør andelen af den samlede variation på en variabel, som kan tilskrives kommune-forhold (og derfor ikke individforhold).
7. Konfidensintervallerne er beregnet uden at tage højde for datas hierarkiske struktur, hvorfor de skal tages som et forsimplet udtryk for variabiliteten i data.

## Referencer

- Berg, Rikke (2004). Kommunale styreformers – erfaringer fra ind- og udland. *Politologiske Skrifter* 5: 4-51.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005). *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007). *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2008). Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse. *Kommunalpolitiske Studier*, 24.
- Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2009). The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out. *Governance* 22 (1): 121-137.
- Byskov-Nielsen, Rasmus (2006). Kommunernes fremtidige politisk-administrative struktur, pp. 121-134 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*. København: Academica.
- Bækgaard, Martin (2008). Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning. *Politica* 40 (3): 349-368.
- Bækgaard, Martin (2011). The Impact of Formal Organizational Structure on Politico-administrative Interaction. Evidence from a Natural Experiment. *Public Administration* 89 (3): 1063-1080.
- Dahlgaard, Jens Olav, Ulf Hjelmar, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2009). *Kommunalpolitikeres rolle og råderum*. København: AKF Forlaget.
- Ejersbo, Niels (1998a). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – Effekter af strukturændringer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Ejersbo, Niels (1998b). Kommunale strukturer – et studie i lokal variation. *Politica* 30 (3): 285-297.
- Gelman, Andrew og Jennifer Hill (2007). *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gravdahl, Hans Petter (1998). Consensual Coalitions? Coalition Formation in Norwegian Municipalities. *Scandinavian Political Studies* 21: 307-323.
- Hansen, Kasper M. og Niels Ejersbo (2002). The Relationship between Politicians and Administrators – A Logic of Disharmony. *Public Administration* 80 (4): 733-750.
- Hariri, Jacob Gerner (2012). Kausal inferens i statskundskaben. *Politica* 44 (2): 184-201.
- Haus, Michael og David Sweeting (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies* 54 (2): 267-288.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006). The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. *Governance* 19 (2): 303-323.

- Jacobsen, Dag Ingvar (2006a). Public Sector Growth: Company Politicians; and Administrator's Spending Preferences. *Public Administration* 84 (1): 185-204.
- Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø (1998). Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway. *Economics and Politics* 10 (1): 63-83.
- Kjær, Ulrik (2005). *Mandatdata fra kommunerne*. Odense: Syddansk Universitet.
- Kjær, Ulrik, Ulf Hjelmar og Asmuss Leth Olsen (2010). Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Case. *Local Government Studies* 36 (4): 569-585.
- Larsen, Henrik (1993). Nye organisationsformer i kommunerne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 72 (2): 7-30.
- le Maire, Emil og Niels Preisler (2000). *Lov om kommunernes styrelsen* (3. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Leach, Steve og David Wilson (2000). *Local Political Leadership*. Bristol: The Policy Press.
- Lolle, Henrik (2003). Multilevel analyse (MLA), pp. 222-228 i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Martinussen, Pål E. (2004). Majority Rule in Consensual Democracies: Explaining Political Influence in Norwegian Local Councils. *Local Government Studies* 30 (3): 303-330.
- Mouritzen, Poul Erik (1990). *Den politiske cyklus*. Aarhus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1998). Konfliktdimensioner i den kommunale organisation. *Politica* 30 (3): 308-324.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex – Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureacracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Olsen, Asmus Leth (2012a). The Policy Effect of a Unified Leadership: A Regression Discontinuity Design among Danish Municipalities. *Working paper*.
- Olsen, Asmus Leth (2012b). Den korteste vej til kausale estimater uden intervention: En introduktion til regressionsdiskontinuitetsdesignet. Under forberedelse til specialnummer om kausalitet i studiet af politologi i tidsskriftet *Politica*.
- Romer, Thomas og Howard Rosenthal (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo. *Public Choice* 33: 27-43.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2007). Theories of Coalition Formation: An Empirical Test Using Data from Danish Local Government. *European Journal of Political Research* 46 (5): 721-745.

- Thistlethwaite, Donald L. og Donald T. Campbell (1960). Regression-Discontinuity Analysis: An Alternative to the Ex Post Factor Experiment. *The Journal of Educational Psychology* 51 (6): 309-317.
- Taagepera, Rein og Matthew S. Shugart (1989). *Seats and Votes*. New Haven: Yale University Press.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society*. Los Angeles: University of California Press.

Martin Bækgaard

# Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner<sup>1</sup>

Har politikernes præferencer betydning for den førte politik? Og modereres præferencernes betydning af den valgte administrative organisationsmodel? Spørgsmålet undersøges på baggrund af spørgeskema- og registerdata om kommunerne i 2007 og 2008. Artiklen viser, at politikernes udgiftspræferencer ikke har en effekt på ændringerne i kommunernes regnskabsmæssige resultater i kommuner, der anvender direktionsmodeller, men til gengæld en markant effekt i kommuner, der anvender forvaltningsmodeller. Resultaterne implicerer, at organiseringen af den administrative topledelse ikke er noget demokratisk neutralt valg men har konsekvenser for politikernes mulighed for at få indflydelse på den førte politik.

Talrige danske og internationale studier har beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvorvidt politik har betydning for output. I en demokratisk optik er spørgsmålet oplagt vigtigt. For at det demokratiske valg mellem politiske kandidater skal være meningsfyldt, er det påkrævet, at der er holdningsmæssige forskelle mellem de opstillede kandidater i forhold til, hvilken politik der skal føres, og at disse holdninger eller præferencer også har betydning for den førte politik, såfremt kandidaterne bliver valgt. Hidtidige reviewstudier på området giver imidlertid ikke noget entydigt svar på spørgsmålet. Mens nogle studier finder, at politik har en ret klar betydning for enten output- eller outcomemål (se fx Blom-Hansen et al., 2006; Boyne, 1996), indikerer andre studier, at effekten af politikvariabler ikke er signifikant forskellig fra nul (se fx Imbeau et al., 2001).

En blandt flere mulige forklaringer på de ret forskellige fund kan være, at politikernes præferencer under nogle omstændigheder har bedre vilkår for at påvirke de politiske beslutninger end under andre.<sup>2</sup> Schmidts (1996) review af mere end 20 eksisterende studier og efterfølgende empiriske studie af partipolitiks betydning i OECD-landene viser således, at partipolitiks betydning i betydelig grad afhænger af, om der er tale om et konstitutionelt demokrati eller et flertalsdemokrati, idet oppositionen må antages at have betydelig bedre muligheder for indflydelse i konstitutionelle demokratier. Dermed slår det re-

gerende partis præferencer (målt ved partifarven) ikke nær så stærkt igennem i konstitutionelle demokratier som i flertalsdemokratier. Sondringen mellem konstitutionelle demokratier og flertalsdemokratier er således et eksempel på en institutionel variabel, som kan påvirke, i hvilken grad politikernes præferencer har betydning for den førte politik.

Mens der i litteraturen altså er opmærksomhed på betydningen af politiske institutionelle variabler, glimrer administrative institutionelle og organisatoriske variabler ved deres fravær. Dette til trods for at det i litteraturen om "bureaucratic politics" (Peters, 2001: 219ff) anerkendes, at embedsmandsværket kan spille en betydelig rolle (og nogle gange større end politikernes) i forhold til den faktisk førte politik, og at talrige organisations- og reformstudier viser, at valget af organisationsmodel kan have betydelige konsekvenser for fx kommunikation og adfærd internt i organisationer (Stevenson, 1990; Egeberg, 1999; Whitford, 2006). Dette skyldes, at modelvalget i høj grad også er et strukturelt definerende karakteristikum i forhold til centrale aktørers roller i organisationen og muligheder for at indhente relevant information. Følgelig undersøges i denne artikel, om sammenhængen mellem politikernes præferencer og den førte politik er betinget af den administrative organisering. For at kunne undersøge dette forskningsspørgsmål kræves empiriske data med sammenlignelige enheder og variation på de centrale uafhængige og betingende variabler (politikernes præferencer og den administrative ledelsesmodel). Mens der nok er variation på de centrale variabler på tværs af lande, kan det til gengæld diskuteres om de administrative organisationsmodeller er sammenlignelige. Analysen tager derfor i stedet udgangspunkt i data om de danske kommuners organisering og danske kommunalpolitikeres udgiftspræferencer i 2008. De danske kommuner udgør i metodisk henseende et godt udgangspunkt for analysen, fordi de udgør en form for politologisk laboratorium (Baldersheim og Rose, 2000) med mange sammenlignelige enheder og stor variation på de centrale uafhængige variabler. I en dansk sammenhæng er undersøgelsen desuden af særlig interesse, fordi de danske kommuner i de senere år i stigende grad har indført såkaldte direktionsmodeller, der, i hvert fald i formel henseende, på centrale punkter adskiller sig fra de traditionelle forvaltningsmodeller.

I næste afsnit uddybes argumentet om, at den formelle administrative organisering kan have betydning for, i hvilken grad politikernes præferencer har en effekt på den førte politik. Herefter gives en kort karakteristik af to administrative ledelsesmodeller i danske kommuner: direktionsmodellen og forvaltningsmodellen. I forlængelse heraf diskuteres, hvorfor der for disse ledelsesmodeller må forventes en forskellig effekt af politikernes præferencer på den førte politik. I artiklens fjerde afsnit diskuteres undersøgelsens design og

metode. Endelig følger en analyse og diskussion, inden artiklen afsluttes med en konklusion.

## Den administrative organiserings betydning for politikernes indflydelse

Artiklens forskningsspørgsmål handler om, hvorvidt politikernes præferencer i forskellig grad har betydning for den førte politik alt afhængig af, hvilken administrativ organisationsmodel der anvendes. Spørgsmålet handler således om, hvorvidt den formelle organisering har betydning for centrale aktørers indflydelse. I organisationslitteraturen argumenteres blandt andet for, at den formelle organisation kan have en sådan betydning, fordi de centrale aktørers roller samt deres relative muligheder for at forfølge deres præferencer i organisationen afhænger af det formelle organisatoriske setup.

Hvad angår aktørernes relative muligheder for at forfølge deres præferencer argumenterer Hammond (1986, 1996) for, at organisationsstrukturerne påvirker aktørernes relative muligheder for at fastsætte dagsordenen i organisationen. Under en simpel antagelse om, at dette er tilfældet, og at aktørerne i en given organisation har forskellige præferencer for output, viser han gennem en formel matematisk analyse, at forskellige organisationsstrukturer, som tildeler aktørerne forskellige grader af dagsordensfastsættende magt, kan have afgørende betydning for, hvilke beslutninger der træffes i organisationen. Overført på det konkrete forskningsspørgsmål betyder dette, at organiseringen af den administrative topledelse kan have betydning, såfremt nogle administrative organisationsformer giver embedsmændene (eller nogle af embedsmændene) systematisk bedre muligheder for at fastsætte dagsordenen i forhold til politikere end andre.

Præferencedivergens mellem politikere og embedsmænd er imidlertid ikke en nødvendig betingelse for, at de formelle administrative organisationsstrukturer påvirker politikernes præferenceopfyldelse. Organisationsstrukturen kan også forstås som et strukturelt karakteristikum, der fastlægger de enkelte aktørers roller. Såfremt aktørerne er loyale mod disse roller frem for deres præferencer, kan den formelle organisationsstruktur have en betydning, uanset om aktørerne har enslydende eller divergerende præferencer. Forventningen er altså, at aktørernes adfærd er knyttet til deres specifikke institutionelle positioner (Wildavsky, 1984: 160). I Wildavskys analyse af budgetprocesser opfattes rollerne som en naturlig følge af arbejdsdelingen mellem forskellige aktører i budgetprocessen. Aktørerne spiller hver især en af to hovedroller. De er enten udgiftsvogtere eller udgiftsadvokater, og disse roller er per definition knyttet til deres institutionelle position. Der er derfor også i offentlige organisationer en

klar forventning om, at de lever op til disse roller: "Administrative agencies act as advocates of increased expenditure, and central control organs function as guardians of the treasury. Each expects the other to do its job; agencies can advocate, knowing the center will impose limits, and the center can exert control, knowing that agencies will push expenditures as hard as they can" (Wildavsky, 1975: 7).

Følgelig har de formelle administrative organisationsstrukturer betydning i et rolleperspektiv, såfremt embedsmændenes muligheder for at påvirke politikerne varierer på tværs af organisationsstrukturer, og såfremt enten udgiftsvogtere eller udgiftsadvokater står stærkere i nogle organisationsstrukturer end i andre.

Dette vil i særdeleshed være tilfældet, hvis der for forskellige organisationsstrukturers vedkommende er forskel på den administrative ledelses roller. Dette skyldes, at interaktionen mellem politikere og embedsmænd fortrinsvis er et fænomen, som for embedsmændenes vedkommende er afgrænset til ledelsen (Aberbach et al., 1981; Derlien, 1987; Egeberg, 1999). Der fokuseres derfor på topledelsens roller i forskellige organisationsformer i det kommende.

## Organiseringen af den administrative topledelse i de danske kommuner

For at undersøge betydningen af den administrative organisering for politikerne præferenceopfyldelse tages udgangspunkt i empiriske data, som handler om organiseringen af den administrative ledelse i danske kommuner. Denne case er forbundet med to klare fordele i forhold til besvarelsen af forskningsspørgsmålet. For det første holdes den politiske organisering tilnærmelsesvis konstant, idet de undersøgte kommuner alle anvender udvalgsstyre eller varianter heraf. Dermed undgås et unødigt komplekst design, idet både politiske og administrative organisatoriske variabler alternativt skulle have været inddraget som moderatorer i analysen. For det andet kan der skelnes mellem to forskellige organisationsformer, som tildeler den administrative ledelse klart forskellige roller. Begge modeller findes i forskellige varianter. De to beskrevne organisationsformer har derfor karakter af idealtyper.

I den traditionelle forvaltningsmodel består den administrative ledelse af kommunaldirektøren og en række forvaltningschefer, som foruden at være en del af chefgruppen også er ansvarlige for den driftsmæssige og strategiske ledelse af hvert deres forvaltningsområde (Ejersbo et al., 1998; Hansen, 1997: 145; Nielsen, 1985). Desuden indebærer rollen som forvaltningschef typisk en tæt kontakt til det politiske fagudvalg, som træffer de politiske beslutninger på det pågældende forvaltningsområde. Forvaltningscheferne har derfor en dobbeltrolle, idet de både er administrativt ansvarlige for deres eget forvalt-



ningsområde og dermed kan opfattes som sektoradvokater, der har som opgave at sikre området den bedst mulige trivsel, og samtidig er medlemmer af den administrative topledelse.

Politologiske analyser, som har beskæftiget sig med forvaltningsmodellen, har vist, at den tætte kontakt mellem embedsmænd, som agerer som udgiftsadvokater, og politiske fagudvalg, som af elektorale hensyn også har en særlig interesse i de problemstillinger, der ligger indenfor deres jurisdiktionsområde, indebærer en risiko for, at aktørerne på hvert enkelt sektorområde tilgodeser sektorområdets interesser på bekostning af en generel koordination på tværs af sektorer (Nielsen, 1985: 110-112; Mouritzen, 1991; Lundtorp, 2001).

Hvor forvaltningsmodellen har fokus på, at medlemmerne af det administrative lederskab (på nær kommunaldirektøren) har en organisatorisk tilknytning til et kommunalt sektorområde, er hovedideen i direktionsmodellen at sikre helhed og koordination på tværs af de kommunale forvaltningsområder. Fagforvaltningschefer indgår derfor ikke i den øverste administrative ledelse. I stedet består denne af en række direktører uden dagligt driftsansvar for en forvaltning. (Christensen et al., 2007: 62, 122; Jespersen, 2008: 104f). For at fremstå som en helhed er direktionens indstillinger til politikerne udtryk for direktionens samlede holdning (se Bækgaard et al., 2009: 225 for et eksempel).

Serviceringen af fagudvalgene foretages i udgangspunktet også som udgangspunkt af direktionen. Eftersom direktionsmedlemmerne ikke har en organisatorisk tilknytning til en bestemt forvaltning, antages den administrative ledelse i højere grad at agere som udgiftsvogtere i kommuner med direktionsmodeller end i kommuner med forvaltningsmodeller. Under forudsætning af at den teoretiske forventning om, hvilken rolle den administrative ledelse spiller i henholdsvis forvaltningsmodellen og direktionsmodellen, stemmer overens med, hvilke roller ledelsen rent faktisk spiller, må det forventes, at udgiftsvæksten alt andet lige er mindre i kommuner, der anvender en direktionsmodel, end i kommuner, der anvender en forvaltningsmodel.

Den administrative ledelses forskellige roller i henholdsvis forvaltningsmodellen og direktionsmodellen har imidlertid ikke blot potentiel betydning for output, men også for politikernes indflydelse på output. I både kommuner, som har en forvaltningsmodel, og kommuner, som har en direktionsmodel, gælder, at politikerne er afhængige af den information, som de får fra administrationen. Det må her forventes at have betydning for politikernes beslutninger, om informationen præsenteres som et samlet udspil fra direktionen som helhed eller blot som et udspil fra den enkelte fagforvaltning. Et udspil fra direktionen som helhed vil alt andet lige være stærkere end et udspil fra den enkelte fagforvaltning, og det vil derfor have en større sandsynlighed for at påvirke

politikernes beslutning. Dette skal ses i lyset af, at politikerne i stedet for at blive præsenteret for flere modstående og måske endda delvist konkurrerende forslag fra forskellige fagforvaltninger bliver præsenteret for et anderledes sammenhængende beslutningsoplæg fra administrationens side.

Hertil kommer, at information præsenteret af en direktion må antages at være forbundet med en højere grad af troværdighed for politikerne, fordi direktionen i hvert fald i formel henseende er uafhængig af sektorinteresser. Følgelig er forventningen, at politikerne har sværere ved at tilsidesætte administrationens udspil i en kommune, der har en direktionsmodel, end i en kommune, der har en forvaltningsmodel. Som konsekvens heraf vil politikernes egne præferencer spille en mindre rolle for den førte politik i kommuner med direktionsmodellen end i kommuner med en forvaltningsmodel.

I forbindelse med undersøgelser af organisationsmodellens effekter på et givet output er en væsentlig overvejelse, om organisationsmodellerne er blevet indført netop med det formål for øje at løse de problemer, som der fokuseres på. Hvis dette er tilfældet, risikeres en fejlslutning, fordi kausaliteten mellem den uafhængige og den afhængige variabel ikke er entydig. Selvom et sådant endogenitetsproblem ikke fuldstændig kan udelukkes i den pågældende case, er det næppe noget stort problem. Mens der på den ene side kan argumenteres for, at direktionsmodellen mange steder er blevet indført for at begrænse udgiftsvæksten på sektorområderne og sikre en bedre koordination på tværs af disse, er der næppe nogle kommuner, som har indført en direktion med det formål at begrænse det politiske niveau's indflydelse på den førte politik.

Mere usikkert er det, om der i praksis er de store forskelle på direktions- og forvaltningsmodellen, som der lægges op til i beskrivelsen ovenfor. En konkret bekymring kan således være, at direktionsmodellerne i høj grad har en ceremoniel karakter (Meyer og Rowan, 1977) og mange steder er blevet indført, fordi kommunerne gerne vil fremstå som moderne organisationer, snarere end fordi man er parat til at foretage reelle organisatoriske forandringer. Hvis dette er tilfældet, er der måske ikke i praksis de store forskelle mellem rollefordelingen i kommuner med direktions- og forvaltningsmodeller, selvom kommunerne kalder deres administrative modeller noget forskelligt. For denne bekymring taler, at direktionsmodellen særligt i årene op til kommunalreformen fik betydelig støtte fra Kommunernes Landsforening, som gennem deres konsulentvirksomhed advokerede for modellens fortrin (Jespersen, 2008: 92-97). I det omfang dette faktisk er et problem, begrænser det muligheden for at finde signifikante forskelle mellem kommuner, der anvender forskellige administrative ledelsesmodeller.

## Data og operationaliseringer

I danske og internationale outputstudier undersøges politikernes præferenceopfyldelse ved at analysere, om der er en sammenhæng mellem, hvilke partier der har regeringsmagten i den politiske forsamling, og output. I en dansk kommunalpolitisk sammenhæng er borgmesterens partifarve (se fx Pallesen, 2004), andelen af mandater i kommunalbestyrelsen, som repræsenterer arbejderpartier (Mouritzen, 1991) og forekomsten af partipolitiske højborgere (Pallesen, 2004) eksempler på politikvariabler, som er blevet anvendt med henblik på at forklare output. En fordel ved disse politikvariabler er, at de er umiddelbart tilgængelige i officielle datakilder såsom Danmarks Statistik og *Kommunalhåndbogen*. En anden fordel er, at det især i relation til højborgsvariablen og borgmesterfarven er entydigt, *hvilke* politikeres præferencer der antages at have betydning for output.

I forhold til formålet med denne artikel er der imidlertid også ulemper forbundet med standardmålene for politikernes præferencer. For det første er det ikke sikkert, at der er en snæver sammenhæng mellem politikernes partifarve og deres præferencer. En analyse fra 2011 af sammenhængen mellem partimedlemskab og udgiftspræferencer blandt danske kommunalpolitikere viser, at udgiftspræferencerne på især store og saliente sektorområder (fx skoleområdet) generelt følger en traditionel højre-venstreskala, mens dette i mindre grad er tilfældet på mindre saliente områder (fx vejområdet) (Bækgaard, 2011: 322). For det andet hviler de traditionelle præferencemål på en antagelse om, at borgmesteren (eller alternativt borgmesterens parti) har magt til at gennemtrumfe sine beslutninger i byrådet. Denne antagelse er problematisk, fordi kommunalbestyrelsen i et udvalgsstyre som det danske er det øverste beslutningsorgan (Berg, 2004: 13), og fordi de fleste beslutninger i kommunalbestyrelsen som følge heraf træffes ved simpelt flertal.

For at råde bod på denne ulempe anvendes et mål, som mere direkte end standardmålene forsøger at indfange politikernes præferencer og desuden tager udgangspunkt i gennemsnitspræferencen i kommunalbestyrelsen som helhed. Præferencerne er målt ved hjælp af et elektronisk spørgeskema sendt til samtlige kommunalpolitikere i 94 ud af de 98 danske kommuner i februar/marts 2008.<sup>3</sup> 1348 skemaer blev besvaret, hvilket gav en svarprocent på 57. For yderligere oplysninger om den pågældende survey henvises til Bækgaard (2008). Respondenterne blev blandt andet spurgt om, hvorvidt de i 2008, sammenlignet med 2007, foretrak at bruge meget færre, færre, det samme, flere eller mange flere ressourcer på en række forskellige politikområder. Det samme spørgsmål er tidligere blevet anvendt til at måle politikeres præferencer i en række andre skandinaviske studier (Mouritzen, 1991; Sørensen, 1995; Serritz-

lew, 2003; Vabo, 2005; Jacobsen, 2006) men er ikke tidligere blevet brugt som forklarende variabel i outputstudier. For hver respondent blev udgiftspræferencerne afdækket på seks områder, nemlig skoleområdet, børnepasningsområdet, kultur- og fritidsområdet, ældreområdet, vejområdet og biblioteksområdet. Disse politikområder blev udvalgt, fordi der her kan foretages en klar definitiv afgrænsning af udgifterne i den kommunale kontoplan. Desuden udgør de seks politikområder en betydelig del af de danske kommuners opgaver, hvorfor det også i substantiel forstand giver mening at kigge på netop disse områder. For hver kommune udregnes et gennemsnit af politikernes præferencer. Dette gennemsnit anvendes herefter som mål for kommunalbestyrelsens præference.<sup>4</sup> Udregningen foretages på hvert af de seks politikområder, hvorfor det endelige datasæt består af 94 gange 6 observationer. Analyseenheden er altså politikområder i kommuner.

Den forklarende variabel (kommunalbestyrelsens præference) er således baseret på et spørgsmål om, hvad politikerne ønsker, ressourceforbruget skal være på hvert af de seks politikområder i 2008 sammenlignet med 2007. Den afhængige variabel bør derfor afspejle forskellen i ressourceforbrug på de to år. Målingen af politikernes præferencer er foretaget på et tidspunkt, hvor politikerne endnu ikke kendte det faktiske udgiftsniveau i 2007, idet der typisk først skabes klarhed over dette senere på året. Dette betyder, at budgettet i 2007 udgør politikernes referenceramme i forbindelse med det stillede spørgsmål. Derimod er kendskab til regnskabet 2008 ikke nødvendigt for at besvare spørgsmålet, da der er spurgt om, hvad politikerne foretrækker, udgifterne skal være i 2008 i forhold til 2007. Den afhængige variabel måles derfor som den procentvise forskel mellem det faktiske udgiftsniveau i 2008 og det budgetterede udgiftsniveau i 2007 på hvert af de seks politikområder. For en nærmere gennemgang af, hvordan udgifterne på hvert af de seks områder er blevet målt, henvises til appendikset. For at tage højde for, at udgiftsniveauer og -vækst kan variere på tværs af politikområder, inkluderes desuden en dummyvariabel for hvert område med undtagelse af ældreområdet, som anvendes som referencekategori.

Med hensyn til kommunernes administrative ledelsesmodel er den centrale sondring, om der i den administrative topledelse indgår personer med direkte dagligt driftsansvar for en forvaltningsenhed. Kommunaldirektørerne i de 94 kommuner blev anvendt som informanter i forhold til dette spørgsmål.<sup>5</sup> Kommuner, hvor ingen af personerne i chefgruppen/direktionen har dagligt driftsansvar for en eller flere administrative enheder, blev kodet som direktionsmodeller, mens de resterende kommuner er kodet som forvaltningsmodeller.

Foruden politikernes præferencer, den administrative ledelsesmodel og interaktionsleddet mellem disse inddrages også en række kontroller i analysen. Kontrollerne inddrages for at tage højde for, om effekten af politikernes præferencer enten er spuriøs eller indirekte. Meier og O'Toole (2006) påviser i en analyse af det texanske skolesystem, at effekten af politikernes præferencer forsvinder, når der kontrolleres for embedsmændenes præferencer. Der inddrages derfor i analysen en variabel for topembedsmændenes gennemsnitspræference, idet andre typer af embedsmænd må antages at have en væsentlig mindre sandsynlighed for at påvirke såvel politikernes præferencer som output. Denne gennemsnitspræference er målt på samme tidspunkt og med samme survey-spørgsmål som politikernes udgiftspræferencer. For embedsmandsgruppens vedkommende besvaredes spørgeskemaet af 501 respondenter svarende til en svarprocent på 59. En bivariat analyse af samvariationen mellem politikernes og embedsmændenes præferencer viser, at sammenhængen er positiv og signifikant med en Pearson's R på 0,43. Samvariationen betyder, at der potentielt kan opstå multikollinearitet i analyserne, hvorfor der er risiko for, at p-værdierne overvurderes, således at der ikke kan påvises signifikante sammenhænge mellem præferencemålene og den afhængige variabel. Argumenterne for at inddrage embedsmændenes præferencer i analysen vurderes dog at være så gode, at de alligevel medtages.

For det andet kontrolleres for kommunens økonomiske situation, idet der teoretisk kan argumenteres for, at den både kan være korreleret med politikernes præferencer og output (Boyne, 1985; Hansen, 2000: 134). Alt andet lige må det forventes, at udgiftsvæksten fra 2007 til 2008 på et givet politikområde er mindre, jo større udgifter der budgetteredes med i 2007. Tilsvarende må det forventes, at kommunernes velstand og udgiftsbehov i 2007 såvel som ændringerne i disse fra 2007 til 2008 er korreleret med både politikernes præferencer og output.

For det tredje inkluderes en række strukturelle og politiske karakteristika i analysen. Mindre kommuner er mere følsomme overfor uforudsete forandringer end større kommuner. Der kontrolleres derfor for kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse. Endvidere tages højde for sammenlægningerne af 66 af de danske kommuner i forbindelse med kommunalreformen i 2007, idet sammenlægningsprocesserne både kan have skabt usikkerhed hos politikerne omkring det foretrukne serviceniveau i den nye kommune og påvirket kommunernes økonomistyring på kort sigt. Endelig inddrages et mål for graden af politisk konkurrence. I kommuner med lav partipolitisk konkurrence må der antages at være større overensstemmelse mellem politikernes præferencer end i kommuner, hvor dette ikke er tilfældet. Dette må også antages at gøre

det lettere for kommunalbestyrelsen at arbejde sammen for at nå et fælles mål end i kommuner med en større grad af konkurrence. Endvidere kan politisk konkurrence også have en udgiftsdrivende effekt, idet en høj grad af konkurrence medfører, at politiske kompromiser er nødvendige. Graden af partipolitisk konkurrence måles ved antallet af effektive partier (Laakso og Taagepera, 1979). Tabel 1 indeholder deskriptiv statistik for de variabler, der indgår i analysen:

*Tabel 1:* Deskriptiv statistik

|  | N   | Gennemsnit | Standardafvigelse | Minimum | Maksimum |
|--|-----|------------|-------------------|---------|----------|
| Ændring i udgifter på policyområdet (pct.)                         | 564 | 1,27       | 12,48             | -68,04  | 60,02    |
| Gennemsnitspræference i kommunalbestyrelsen (på policyområde)      | 564 | 3,34       | 0,35              | 2,18    | 4,4      |
| Organisationsmodel (direktionsmodel = 1; forvaltningsmodel = 0)    | 564 | 0,16       | 0,37              | 0       | 1        |
| Budgetstørrelse i 2007 pr. indbygger på policyområdet (i 1000 kr.) | 558 | 3,77       | 3,12              | 0,26    | 13,71    |
| Indbyggertal (i 1000)  | 558 | 4,57       | 2,27              | 0,21    | 11,41    |
| Sammenlagt kommune   | 564 | 0,69       | 0,46              | 0       | 1        |
| De effektive antal partier   | 564 | 3,37       | 0,68              | 1,92    | 5,65     |
| Udgiftsbehov (i 1000 kr.)  | 564 | 4,51       | 0,32              | 3,82    | 5,44     |
| Velstand (i 10.000 kr.)  | 564 | 19,55      | 1,91              | 16,97   | 28,48    |
| Ændring i udgiftsbehov fra 2007 til 2008 (pct.)                    | 564 | 7,09       | 0,90              | 5,08    | 9,83     |
| Ændring i velstand fra 2007 til 2008 (pct.)                        | 564 | 3,34       | 6,09              | -12,00  | 22,32    |
| Gennemsnitlig topembedsmandspræference (på policyområde)           | 530 | 3,08       | 0,49              | 1       | 4,5      |

En første forudsætning for at undersøge, om politikernes præferencer har betydning for output, og om effekten er betinget af, hvilken administrativ ledelsesmodel der anvendes, er, at der er variation på både den forklarende og den

betingende variabel. For kommunalbestyrelsens præferencer er dette, som det fremgår af tabel 1, i høj grad tilfældet, idet gennemsnitspræferencen på et givet policyområde varierer mellem 2,12 og 4,4 med en standardafvigelse på 0,35 svarende til knap 9 pct. af den samlede skala fra 1-5. For den betingende variabels vedkommende er variationen noget mindre, idet blot 15 af de 94 kommuner i 2008 havde indført en direktionsmodel af den type, hvor ingen af direktionsmedlemmerne er dagligt driftsansvarlige for et eller flere sektorområder.

## Analyse

Analysen foretages som en række OLS-regressioner. Eftersom datasættet består af observationer på policyområder, som er indlejret i kommuner, således at der indgår seks observationer fra hver kommune i analysen, er observationerne ikke uafhængige. For at tage højde for dette anvendes klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau. Resultaterne af analysen fremgår af tabel 2:

I model 1 undersøges, om politikernes præferencer har betydning for ændringen i output. Analysen viser, at politikernes præferencer har signifikant og positiv betydning for ændringer i kommunernes udgifter. I model 2 gentages analysen, idet der dog også inddrages en kontrolvariabel for topembedsmændenes udgiftspræference. Selv når denne variabel inddrages, forbliver effekten af politikernes præferencer signifikant på et 5-procentsniveau. Effekten er også substantielt signifikant, idet en stigning på en standardafvigelse i politikernes præferencer er forbundet med en stigning på 2 pct. i udgifterne svarende til ca. en sjettedel af en standardafvigelse. I både model 1 og 2 er den direkte effekt af variabelen *Organisationsmodel* negativ. Gennemsnitligt er væksten i output altså mindre i de kommuner, som anvender en direktionsmodel, men effekten er insignifikant, hvorfor der ikke er belæg for at konkludere, at den administrative organisering har en direkte effekt på væksten i de kommunale udgifter.

I model 3 testes forventningen om, at politikernes præferencer har mindre betydning i de kommuner, der anvender en direktionsmodel, end i kommuner, der anvender en forvaltningsmodel. Forventningen testes ved hjælp af et interaktionsled mellem kommunalbestyrelsens udgiftspræference og variabelen *organisationsmodel*. Forventningen finder støtte, idet interaktionsleddet mellem kommunalbestyrelsens præferencer er statistisk signifikant og negativt, hvilket kan fortolkes således, at en stigning i kommunalpolitikernes præferencer i mindre grad afstedkommer positive udgiftsforandringer i kommuner med direktionsmodeller end i kommuner med forvaltningsmodeller. Fortolkes interaktionsleddet i sammenhæng med hovedeffekten af politikernes præferencer, ses det således, at en stigning i præferencerne på en enhed på skalaen fra 1-5 medfører en stigning på 6,5 pct. i kommuner med en forvaltningsmodel,

Table 2: Sammenhængen mellem præferencer, administrativ organisationsmodel og udgiftsændringer

|  | Model 1          | Model 2          | Model 3          | Model 4          | Model 5          |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Sammenlægningskommune  | 0,780 (1,243)    | 0,394 (1,311)    | 0,241 (1,294)    | 0,241 (1,654)    | -0,287 (2,050)   |
| Budget pr. indbygger (2007) (i 1000 kr.)                         | -2,298** (0,408) | -2,398** (0,472) | -2,454** (0,471) | -2,454** (0,494) | -2,612** (0,644) |
| Indbyggertal (i 10.000)  | -0,610** (0,200) | -0,620** (0,213) | -0,650** (0,217) | -0,650** (0,261) | 0,653* (0,289)   |
| Antal effektive partier  | 0,512 (0,638)    | 0,432 (0,708)    | 0,427 (0,709)    | 0,427 (0,747)    | 0,748 (1,006)    |
| Ændring i udgiftsbehovet (pct.)                                  | -0,303 (0,491)   | -0,274 (0,514)   | -0,300 (0,514)   | -0,300 (0,559)   | -0,088 (0,611)   |
| Ændring i velstand (pct.)  | 0,100 (0,077)    | 0,093 (0,087)    | 0,095 (0,086)    | 0,095 (0,120)    | -0,049 (0,087)   |
| Velstand (2007) (i 10.000 kr.)                                   | 0,744+ (0,454)   | 0,748 (0,469)    | 0,744 (0,472)    | 0,744 (0,746)    | 0,033 (0,522)    |
| Udgiftsbehov (2007) (i 1000 kr.)                                 | -0,677** (0,193) | -0,646** (0,206) | -0,650** (0,205) | -0,650* (0,257)  | -0,608* (0,258)  |
| Organisationsmodel<br>(direktionsmodel = 1)                      | -1,415 (1,120)   | -1,320 (1,170)   | 17,997** (8,004) | 17,997* (9,149)  | 17,222* (8,712)  |
| Kommunalbestyrelsens gennemsnitlige<br>udgiftspræference         | 5,973** (1,961)  | 5,581* (2,162)   | 6,470** (2,230)  | 6,470** (2,008)  | 8,098** (2,738)  |
| Topbedsmændenes gennemsnitlige<br>udgiftspræference              | 0,111 (0,959)    | 0,073 (0,953)    | 0,073 (0,953)    | 0,073 (0,960)    | 0,209 (1,279)    |
| Organisationsmodel * kommunal-<br>bestyrelsens udgiftspræference |                  |                  | -5,784* (2,345)  | -5,784* (2,668)  | -5,632* (2,591)  |
| Konstant   | 22,865* (10,101) | 24,241* (10,387) | 22,570* (10,509) | 22,570 (14,641)  | 27,984+ (15,998) |
| N  | 558              | 530              | 530              | 530              | 384              |
| R <sup>2</sup>   | 0,228            | 0,225            | 0,228            | 0,228            | 0,256            |

Note: Klyngekorrigerede standardfejl i parenteser (dog jackknife standardfejl i model 4). Dummyvariabler for politikområderne er udeladt i præsentationen.

Signifikansniveauer: \*\* p < 0,01; \* p < 0,05; + p < 0,10.



mens en tilsvarende stigning blot medfører en ændring på 0,7 pct. i kommuner med en direktionsmodel. Yderligere analyser viser, at effekten af politikernes præferencer er statistisk signifikant på et 1-procents niveau i kommuner med en forvaltningsmodel, mens den omvendt er insignifikant i kommuner med en direktionsmodel.

I model 4 og 5 tjekkes robustheden af analyseresultaterne. I model 4 anvendes jackknife standardfejl til at undersøge, i hvilken grad outliers påvirker resultaterne. I model 5 tages i betragtning, at præferencemålene er baseret på et ret forskelligt antal svar på tværs af kommuner. Der er derfor risiko for, at præferencemålet i særligt de kommuner, hvor kun få respondenter har besvaret skemaet, ikke er et validt udtryk for kommunalbestyrelsens samlede præference. Model 5 er en reduceret version af model 3, hvor der kun inkluderes observationer, som er baseret på mindst tre politiker- og tre embedsmandssvar. Resultaterne i begge robusthedsanalyser svarer til resultaterne i model 3.

## Konklusion

Indenfor statskundskab og offentlig forvaltning tillægges organiseringen af den administrative ledelse betydning. Alligevel har forskningen ikke meget at sige om, hvilke implikationer forskelle i den formelle administrative organisering har for politiske processer og output (Egeberg, 1999: 155). I denne artikel er spørgsmålet blevet undersøgt med fokus på, om organiseringen af den administrative topledelse i de danske kommuner har betydning for, i hvilken grad politikerne får deres præferencer opfyldt. Resultaterne viser, at der er en forholdsvis stærk sammenhæng mellem politikernes præferencer og output i de kommuner, som anvender en forvaltningsmodel, mens sammenhængen er ikke-eksisterende i de kommuner, som anvender en direktionsmodel. En mulig fortolkning af dette fund er, at politikerne har sværere ved at tilsidesætte administrationens udspil i kommuner med en direktionsmodel, end det er tilfældet i kommuner med en forvaltningsmodel, fordi den administrative ledelse i højere grad kan præsentere politikerne for et fælles udspil, som er uafhængigt af sektorinteresser. En alternativ fortolkning er, at direktionsmodellen indføres for at begrænse lokalpolitikernes indflydelse og sikre, at beslutninger i mindre grad er et udslag af politiske prioriteringer. Denne fortolkning er dog næppe holdbar, eftersom politikerne medvirker, når de administrative organisationsstrukturer fastlægges.

Resultatet taler til to forskellige litteraturer. For det første har den implikationer for den litteratur, som handler om politikernes indflydelse på den førte politik. Analysen er foretaget med udgangspunkt i danske kommuners administrative organisering. Et naturligt spørgsmål er derfor, om den formelle

administrative organisering også har en betydning for politikernes præferenceopfyldelse i fx komparative landestudier. Dette spørgsmål lader sig ikke umiddelbart afklare, om end der ikke umiddelbart er noget, der taler imod. På baggrund af undersøgelsen anbefales det, at de administrative organisationsstrukturer på linje med de politiske tages i betragtning i studier, hvor ambitionen er at undersøge, under hvilke omstændigheder enten partifarve eller politikernes præferencer har betydning for den førte politik. Dette gælder i særlig grad, hvis der må forventes en sammenhæng mellem de administrative organisationsformer og administrationens roller.

For det andet skriver resultatet sig ind i en mere generel litteratur om det formelle organisatoriske designs betydning for output og performance. Analyserne viser, at valget af formelle administrative organisationsstrukturer kan være forbundet med systematisk forskellige konsekvenser. Det paradoksale her er imidlertid, at mens de intenderede konsekvenser i form af en direkte effekt af organisationsstrukturerne på udgiftsvæksten ikke kan spores i analyserne, har organisationsstrukturerne til gengæld en ikke-intenderet effekt på politikernes præferenceopfyldelse. Dermed illustrerer analysen, at valget af administrativ ledelsesmodel ikke begrænser sig til alene at være enten et organisatorisk, styringsmæssigt eller økonomisk valg men også er forbundet med demokratiske konsekvenser, fordi politikernes præferencer under nogle betingelser har en stærkere indflydelse på output end under andre. Casen er således et eksempel på, at organisatoriske valg kan være forbundet med dilemmaer, hvor vidt forskellige hensyn af fx organisatorisk, fordelingsmæssig, økonomisk og demokratisk karakter taler for forskellige løsninger.

Resultaterne giver dermed også anledning til en vis skepsis vedrørende de mange administrative reformer og reorganiseringer, der med jævne mellemrum foretages. Ofte er det på forhånd hverken belyst, om reformerne faktisk sikrer opfyldelsen af deres formål, eller om de, som i dette eksempel, er forbundet med utilsigtede konsekvenser.

## Noter

1. Forfatteren takker Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew for kommentarer og sparring i forbindelse med artiklens tilblivelse.
2. Forklaringen kan også være af mere metodisk karakter. Fx er der i både den danske og den internationale litteratur betydelig forskel på, hvordan effekten af politik måles. Også den afhængige variabel kan antage forskellig karakter.
3. Politikere fra København, Aarhus, Odense og Aalborg blev ikke inddraget i undersøgelsen, fordi disse kommuner i forhold til deres størrelse og politiske styreformer

adskiller sig så meget, at det ikke vurderes, at det er rimeligt at sammenligne dem med de øvrige kommuner.

4. Eftersom kommunalbestyrelsernes beslutninger som udgangspunkt træffes med simpelt flertal, kan der argumenteres for, at medianpræferencen ville være et mere relevant præferencemål. Gennemsnitspræferencen anvendes alligevel her, da præferencerne måles på en fempunktsskala, og variationen mellem kommuner derfor ville være meget begrænset, såfremt medianpræferencen blev anvendt.
5. Informationerne blev indhentet gennem en survey og alternativt telefoninterviews i tilfælde af manglende svar.

## Litteraturliste

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.) (2000). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokapolitik og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Berg, Rikke (2004). Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland. *Politologiske skrifter* 5/2004. Odense: Syddansk Universitet.
- Blom-Hansen, Jens, Lars Christian Monkerud og Rune Sørensen (2006). Do Parties Matter for Local Revenue Policies? A Comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research* 45: 445-465.
- Boyne, George A. (1985). Theory, Methodology and Results in Political Science – The Case of Output Studies. *British Journal of Political Science* 15 (4): 473-515.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI Press.
- Bækgaard, Martin (2008). *Undersøgelse af kommunale politikeres og embedsmænds udgiftspræferencer samt af kommunale organisationsforhold: Dokumentation og svarfordelinger*. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bækgaard, Martin (2011). Committee Bias in Legislatures with a High Degree of Party Cohesion: Evidence from Danish Municipalities. *European Journal of Political Research* 50: 315-335.
- Bækgaard, Martin, Thomas Frank og Søren Serritzlew (2009). Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål. *Politica* 41 (2): 215-230.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Peter Munk Christiansen and Marius Ibsen (2007). *Politik og forvaltning*. Aarhus: Academica.
- Derlien, Hans-Ulrich (1987). Public Managers and Politics, i Jan Kooiman og Kjell A. Eliassen (red.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications.
- Egeberg, Morten (1999). The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making. *Public Administration* 77 (1): 155-170.

- Ejersbo, Niels, Morten Balle Hansen og Poul Erik Mouritzen (1998). The Danish Local Government CEO: From Town Clerk to City Manager, i Kurt Klaudi Klausen og Annick Magnier (red.), *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hammond, Thomas H. (1986). Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science* 30 (2): 379-420.
- Hammond, Thomas H. (1996). Formal Theory and the Institutions of Governance. *Governance* 9 (2): 107-185.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren – Marionet eller dirigent?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hansen, Tore (2000). Policyanalyser – har kommunalpolitikken noen konsekvenser?, pp. 113-136 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokapolitik og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Imbeau, Louis M., Francois Pétry og Moktar Lamari (2001). Left-right Ideology and Government Policies: A Meta-analysis. *European Journal of Political Research* 40: 1-29.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006). Public Sector Growth: Comparing Politicians' and Administrators' Spending Preferences. *Public Administration* 84 (1): 185-204.
- Jespersen, Peter Kragh (2008). Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer, pp. 91-122 i Karin Hansen et al. (red.), *Nye kommuner i støbeskeen*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Laakso, Markku og Rein Taagepera (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Lundtorp, Svend (2001). Udvikling af kommunestyret, i Rolf Norstrand and Niels Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF-forlaget.
- Meier, Kenneth J. og Laurence J. O'Toole (2006). Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review* 66: 177-193.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Aarhus: Politica.
- Nielsen, Jørgen Flohr (1985). *Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Aarhus: Politica.
- Pallesen, Thomas (2004). A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. *Governance* 17 (4): 573-587.
- Peters, B. Guy (2001). *The Politics of Bureaucracy*, 5. udg. New York: Routledge.

- Schmidt, Manfred G. (1996). When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research* 30: 155-183.
- Serritzlew, Søren (2003). Shaping Local Councillor Preferences: Party Politics, Committee Structure and Social Background. *Scandinavian Political Studies* 26 (4): 327-346.
- Stevenson, William B. (1990). Formal Structure and Networks of Interaction within Organizations. *Social Science Research* 19 (2): 113-131.
- Sørensen, Rune J. (1995). The Demand for Local Government Goods. *European Journal of Political Research* 27: 119-141.
- Vabo, Signy Irene (2005). Committee Structure and Political Preferences: The Case of Norwegian Local Government. *European Journal of Political Research* 44: 563-592.
- Whitford, Andrew B. (2006). Unitary, Divisional, and Matrix Forms as Political Governance Systems. *Journal of Management Governance* 10 (4): 435-454.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston/Toronto: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron B. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*, 4. udg. Boston: Little, Brown and Company.

## Appendiks

| Variabel   | Definition  | Kilde  |
|--|---|--|
| Ændring i udgifterne på policyområdet (den afhængige variabel) | Ændring i udgifter i procent på hvert policyområde fra 2007 til 2008. Policyområderne er afgrænset på følgende måde:<br>Skoleudgifter: Summen af konto 3.22.01-04 og 3.22.06-10. Børne-pasningsudgifter: Summen af konto 3.22.05 og konto 5.25.10-19. Ældreudgifter: Summen af konto 5.32.32-35. Biblioteksudgifter: Konto 3.32.50. Kultur- og fritidsudgifter: Summen af konto 0.28, 0.32, 3.35 og 3.38.70-75. Vejudgifter: Summen af konto 2.22.01 og 2.28. Alle 2008-tal er deflaterede for at måle den reelle forandring fra 2007-2008. (deflator: Det kommunale løn- og prisindeks, som er tilgængeligt på <a href="http://www.im.dk/-/media/Files/Publikationer/IN/Kommuner%20og%20Regioner/2010/De-kommunale-og-regionale-budgetter-2009/Kom-Reg-Budget-2009.ashx">http://www.im.dk/-/media/Files/Publikationer/IN/Kommuner%20og%20Regioner/2010/De-kommunale-og-regionale-budgetter-2009/Kom-Reg-Budget-2009.ashx</a> ) | Danmarks Statistik ( <a href="http://www.statistikbanken.dk">http://www.statistikbanken.dk</a> ): Tabellerne BUDK32 and REGK31 |
| Budgetterede udgifter på policyområde pr. indbyggere           | Budgetterede udgifter i 2007 på policyområdet divideret med antallet af indbyggere (se afgrænsning af hvert policyområde ovenfor). Målt i tusinder af kr.   | Danmarks Statistik ( <a href="http://www.statistikbanken.dk">http://www.statistikbanken.dk</a> ): Tabellerne BUDK32 and REGK31 |
| Sammenlagt kommune   | Dummyvariabel (1 = sammenlagt i forbindelse med kommunalreform i 2007, 0 = ikke sammenlagt)   | Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> )                |
| Indbyggertal   | Antal indbyggere (målt i 1000)  | Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> )                |
| Det effektive antal partier                                    | Det effektive antal partier, $N$ , er givet ved: $N = 1 / \sum p_i$ , hvor $p_i$ er parti i's andel af mandater i kommunalbestyrelsen   | KMD's valgdatabase: ( <a href="http://www.kmdvalg.dk/kv/2009/adk.htm">http://www.kmdvalg.dk/kv/2009/adk.htm</a> )              |

|  |  |   |
|--|--|---|
| Udgiftsbehov                             | Indeks for demografiske og socioøkonomiske indikatorer, som anvendes i det danske udligningssystem. Målt i 1000 kr.  | Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> ) |
| Ændring i udgiftsbehov fra 2007 til 2008 | Ændring i udgiftsbehov fra 2007 til 2008 i pct.  | Se udgiftsbehovsvariablen   |
| Velstand                                 | <p>Variablen er inspireret af Mouritzen (1991: 98). Velstand opgøres ved hjælp af følgende formel:</p> $V = B + (T + R + L + S + A) / G$ , hvor <p>V= velstand, B=Beskatningsgrundlag, T=tilskud og udligning, R=renteindtægter, L=Nettolåntagning, S=Selskabskat, A=anden finansiering (inklusive refusion af købsmoms), G=det for hele landet gennemsnitlige beskatningsniveau</p> <p>Bortset fra G, som er en procentsats, er alle elementer i formlen målt i tusinder af kr. pr. indbygger</p> | Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> ) |
| Ændring i velstand 2007 til 2008         | Ændring i velstand fra 2007 til 2008 i pct.  | Se velstandsvariablen   |
| Gennemsnitlig politikerpræference        | Gennemsnit af svarene på en fempunktskala om, hvorvidt man i 2008, sammenlignet med 2007, på hvert af policyområderne ønskede at bruge flere eller færre ressourcer (1 = meget færre; 2 = færre; 3 = samme niveau; 4 = flere; 5 = meget flere)   | Spørgeskema   |
| Administrative model                     | En variabel som tager værdien 1, hvis der er tale om en direktionsmodel og værdien 0, hvis der er tale om en forvaltningsmodel   | Interviews  |
| Gennemsnitlig topembedsmandspræference   | Gennemsnit af svarene på en fempunktskala om, hvorvidt man i 2008, sammenlignet med 2007, på hvert af policyområderne ønskede at bruge flere eller færre ressourcer (1 = meget færre; 2 = færre; 3 = samme niveau; 4 = flere; 5 = meget flere)   | Spørgeskema   |

Morten Balle Hansen, Niels Opstrup og  
Anders Ryom Villadsen

# En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008

Det undersøges, hvorledes de kommunale administrative topcheferes baggrund og karriere har udviklet sig fra 1970 til 2008, og om kommunalreformen i 2007 har haft betydning for den seneste udvikling. Nyinstitutionel teori anvendes som overordnet analyseramme, idet topchefernes profil ses som indikatorer for det kommunale karrieresystems sorterings- og forfremmelsesregler, og hvorledes disse har udviklet sig over tid. Analyserne bygger på surveydata fra 1980, 1992, 2006 og 2008. Fire grupper af topchefer undersøges og sammenlignes: kommunaldirektører, socialdirektører, tekniske direktører og børne- og kulturdirektører. For kommunaldirektørerne inddrages desuden populationsdata for perioden 1970-2005. Analyserne fører frem til en karakteristik af, hvordan det kommunale karrieresystem har udviklet sig i den 30-årige periode, hvor New Public Management blev sat på dagsordenen, og af, hvordan kommunalreformen har påvirket den seneste udvikling. Vi finder fire primære karriereveje til toppen af det kommunale karrieresystem, hvor den akademiske gradvist er blevet den dominerende. Der er sket en udvikling væk fra professionsbaseret ledelse i retning af udviklingen af en egentlig ledelsesprofession. Forskellige forklaringer på udviklingen drøftes.

Udskiftning i organisationer introducerer nye medlemmer med anderledes holdninger, evner og mål. Den underliggende proces er en, hvor organisationens betingelser (fx vækst, tilbagegang, ændrede kompetencekrav) eller tilsigtede strategier (fx selvsupplering, angreb på konkurrenter) påvirker organisationens handlinger ved at ændre sammensætningen af deltagere. Modellen er en form for regeneration (March, 1981: 565 egen oversættelse).

Hvordan har de danske kommunale topcheferes kollektive profil udviklet sig siden 1970? Dette spørgsmål belyses i nærværende analyse. Den kollektive profil belyses for fire topdirektørgrupper, hvad angår dimensionerne køn, social baggrund, uddannelse samt karriereveje og anciennitet.



Problemstillingen er klassisk indenfor eliteforskningen (Aberbach et al., 1981), men hvad angår den danske offentlige sektor, har fokus primært været på den politiske elite og på den administrative elite i centraladministrationen. De relativt få analyser, der har været gennemført af kommunernes administrative elite, ligger nogle år tilbage. De har primært fokuseret på kommunaldirektørerne (Dahler-Larsen, 2002; Hansen, 1997; Klausen og Magnier, 1998; Mouritzen og Svava, 2002) og har med enkelte undtagelser (Anderson og Pedersen, 1998; Dahler-Larsen, 1997) ikke analyseret udviklingen over tid.

Der er først og fremmest tale om en beskrivende analyse, som rejser en række spørgsmål af forklarende, vurderende og handlingsrettet karakter: Hvorfor har de kommunale topchefer den baggrund og karriere, som de har? Hvorfor er der (eller er der ikke) sket ændringer over tid? Vi vil afslutningsvis kort vende tilbage til disse spørgsmål, men det primære formål her er at beskrive karrieresystemet og dets udvikling ud fra en antagelse om, at karrieresystemet, og de topledere det frembringer, har væsentlig betydning for kommunernes aktiviteter og dermed for det danske samfund.

Vores overordnede forståelsesramme er systemteoretisk og institutionel. Ideer om dynamikken mellem sporafhængighed og globale spredningsprocesser fra historisk og sociologisk institutionalisme er centrale. Vi ser udviklingen i topchefernes kollektive profil som indikatorer på, hvorledes reglerne i et karrieresystem har udviklet sig over tid, og vi anskuer denne udvikling som indlejret i den danske velfærdsstats udviklingshistorie og i en i stigende grad global kontekst, hvor ideer om passende organiseringsformer spredes på tværs af landegrænser.

Der indledes med en kort karakterisering af den danske kommunale kontekst i den 40-årige periode, som analysen belyser, efterfulgt af teorier og empiriske resultater fra eliteforskningen. Dernæst redegøres der for de data og metoder, der anvendes i de empiriske analyser. Undersøgelsens resultater præsenteres, og afslutningsvis diskuteres resultaterne, og nogle konklusioner drages.

## Det danske kommunale administrative karrieresystem og dets kontekst

Det danske kommunale administrative karrieresystem og dets udvikling må forstås som et mindre om end væsentligt element i udviklingen af den danske velfærdsstat, der igen må forstås i en bredere international sammenhæng. En generel tendens i det 20. århundrede var, at statens relative størrelse (indikeret ved eksempelvis andel offentligt ansatte og andel af BNP) i langt de fleste samfund voksede (Tanzi og Schuknecht, 2000), og tendensen var særligt udpræget i Nordeuropa og især i de nordiske lande (Esping-Andersen, 1990). I de nordi-

ske lande er væksten i særlig grad sket på lokalt niveau i kommuner og regioner, hvor ansvaret for centrale velfærdsstatslige ydelser er blevet placeret.

I Danmark skete den voldsomste vækst i de kommunale aktiviteter i årtiet efter kommunalreformen i 1970, hvor antallet af lokale enheder blev reduceret fra godt 1300 købstæder og sogne og 24 amter til 275 primærkommuner og 14 amtskommuner (Blom-Hansen et al., 2012). Mens det lokale demokrati med folkevalgte by- og sognerådspolitikere var blevet udviklet over mere end 100 år (Villadsen, 2000), var det først i 1970'erne, at en egentlig kommunal administration blev opbygget. Særligt i sognekommunerne var fraværet af en professionel administration før 1970 udtalt. Eksempelvis fandtes rådhus kun i et mindretal af sognene inden reformen i 1970 (Anderson og Pedersen, 1998; Bogason, 1992).

I 1980, hvor den første survey, der indgår i analyserne her, blev gennemført (Riiskjær, 1982), var det således på mange måder et relativt nyetableret system, som de administrative topchefer sammen med de folkevalgte politikere stod i spidsen for. De nye administrative topchefer havde imidlertid i vidt omfang startet deres karriere i de tidligere sogne, købstæder og amter fra før kommunalreformen. Samtidig med 1970'ernes etablering af den danske velfærdsstats lokale administrative fundament var den internationale udvikling præget af oliekriser, stigende arbejdsløshed, stagflation og et idemæssigt opgør med Keynes' ideer om den regulerede kapitalisme (Hall, 1989). En af de, fra et forvaltningsmæssigt synspunkt, væsentligste idestrømninger, der kom ud af 1970'ernes kriser, var den palet af reformideer, der senere internationalt fik samlebetegnelsen *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991, 1995) og i USA blev kaldt *Reinventing Government* (Osborne og Gaebler, 1992). Selvom NPM har været afgrænset og defineret på forskellig vis, opstod der fra 1980'erne og fremefter en fremherskende fælles dagsorden i den administrative og politiske elite, der handlede om at slanke, rationalisere og effektivisere den offentlige sektor generelt og den offentlige administration i særdeleshed, hvad enten det handlede om radikale nedskæringer som i Thatchers Storbritannien eller en mere inkrementel opbremsning og omstilling af væksten som i Schlüters danske moderniseringsprogrammer (Ejersbo og Greve, 2005). I en meget generel betydning kan NPM måske betegnes som neoliberalisme (Harvey, 2005; Pedersen, 2011), men kun en mindre del af løsningsmodellerne var egentligt markedsorienterede. I 1980'ernes Danmark var ideerne til løsningsmodeller især mål- og rammestyret, fokus på bedre ledelse og forskellige former for introduktion af konkurrencemekanismer ved leveringen af offentlige serviceydelser (Hansen, 2009b, 2011).

I 1992, hvor den anden survey inkluderet her blev gennemført (Mouritzen et al., 1993), havde dagsordenen således i en årrække været præget af disse målsætninger og løsningsmodeller. Hvor 1980-undersøgelsen blev gennemført, før NPM blev sat på dagsordenen, kan 1992-undersøgelsen siges at være gennemført i NPM's tidlige fase, hvor tiltroen til løsningsmodellerne stadig var stor. Samtidig var der sket en ganske omfattende udskiftning i topchefstillingerne. Over 70 pct. af topcheferne i 1992 havde siddet i deres stilling i højst 11 år og var således kommet ind under 1980'ernes omstillingsprocesser.

Selvom andre administrationspolitiske dagsordener, såsom strukturreform, evidensbaseret ledelse og digitaliseringsstrategier, er blevet sat, så har udviklingen under 1990'ernes socialdemokratiske og 2000'ernes borgerlige Rasmussen-regeringer i vidt omfang fortsat og videreudviklet den dagsorden, som blev sat i 1980'erne (Ejersbo og Greve, 2005). De seneste 25 års udvikling i dansk offentlig forvaltning kan (måske for positivt forenklet) fortolkes som en kollektiv læreproces, hvor man har bevæget sig fra nogle løsningsideer hentet og oversat fra den internationale, primært angelsaksiske, NPM-diskurs i 1980'erne og tilpasset og afprøvet mere eller mindre konsekvent i den danske statslige og kommunale forvaltningspraksis i 1990'erne og 2000'erne.

Såvel internationalt som i Danmark er man imidlertid også begyndt at opdage begrænsningerne, paradokserne og problemerne (Hansen, 2010; Hood, 2000; Hood og Peters, 2004) og sætte spørgsmålstegn ved fornuften i de løsningsmodeller for forvaltningens organisering, som kom ud af 1970'ernes kriser (Christensen og Lægred, 2007; Dunleavy et al., 2006).

I 2000'erne gennemførtes den største administrative reform i Danmark siden kommunalreformen i 1970. Ved reformens ikrafttræden 1. januar 2007 blev de daværende 271 kommuner reduceret til 98, og de 14 amter til fem regioner med mere begrænset autonomi og opgaveportefølje samt en anden styreform (Mouritzen, 2010). For kommunerne betød det blandt andet betydeligt større enheder (fra gennemsnitligt knap 20.000 til godt 55.000 indbyggere), færre folkevalgte politikere (fra godt 4500 til godt 2500) i større kommunalbestyrelser (fra hyppigst 15 medlemmer før til 31 medlemmer efter reformen), og naturligvis også betydeligt færre topchefer (fra højst 271 til højst 98 af hver chefkategori).

De sidste to surveys i nærværende analyse er gennemført umiddelbart før og efter 2007 strukturreformen i henholdsvis foråret 2006 og efteråret 2008 (Hansen, 2009a; Hansen og Eriksen 2006; Hansen et al., 2009). De er således gennemført før den finansielle krise for alvor slog igennem og på et tidspunkt, hvor løsningsmodellerne fra NPM-æraen havde været afprøvet i adskillige år, og deres forskellige tilsigtede og utilsigtede effekter var begyndt at vise sig.

Omkring 20 pct. af topcheferne fra 1992-undersøgelsen er stadig i samme stilling, men ikke desto mindre er hovedtendensen, at en ny generation af topchefer er kommet til. To et halvt år senere i efteråret 2008 er strukturreformen trådt i kraft og har reduceret antallet af topchefer med mere end 60 pct. Ikke overraskende kommer de stort set alle med års erfaring fra det forudgående kommunalt/amtslige system, men spørgsmålet er, hvilke forandringer i den kollektive profil der er kommet ud af den forudgående selektionsproces.

## Teori og tidligere empirisk forskning

Karrieresystemer fungerer som vigtige institutioner i samfundet (Scott, 2001). De skaber orden og forudsigelighed gennem standardisering af kompetencer (Mintzberg, 1979), og de skaber nogle velkendte karriereveje, som individer kan målrette deres bestræbelser efter.

Eliteforskningen undersøger kendetegn ved de individer, der når hele vejen igennem til toppen af et karrieresystem, såsom direktører og bestyrelsesformænd i private virksomheder, borgmestre og ministre i et politisk system, kommunaldirektører og departementschefer i et administrativt system og professorer i et akademisk system. Disse betegnes ofte som eliten i et samfund, og eliteforskningen har især interesseret sig for disse gruppers kendetegn, hvordan man kan forklare elitens kendetegn og dens eventuelle forandring over tid (Aberbach et al., 1981; Anderson og Pedersen, 1998).

Et relativt robust resultat fra forskningen er, at eliters kollektive profil – såsom social baggrund, uddannelse og køn – i reglen ændrer sig gradvist og langsomt (Anderson og Pedersen, 1998).

I en analyse fra 1990'erne, der blandt andet bygger på de første to datasæt i nærværende undersøgelse, finder Anderson og Pedersen tegn på en sådan gradvis forandring af den kommunale administrative elite, hvor andelen af kvinder og akademikere blandt kommunale topchefer gradvis øges (Anderson og Pedersen, 1998: 304). Det er denne omformning, der undersøges i det følgende.

## Data og metode

Analyserne bygger på surveydata fra 1980, 1992, 2006 og 2008 samt populationsdata for kommunaldirektører i perioden 1970-2005. I forhold til tidligere undersøgelser, som sondrede mellem kommunaldirektører og forvaltningschefer, foretages på baggrund af surveydataene en mere finmasket inddeling af topchefer. Endvidere inddrages flere variable end i tidligere undersøgelser. Fire gennemgående direktørgrupper er inddraget i analyserne: kommunaldirektører, socialdirektører, tekniske direktører og børne- og kulturdirektører. Sidstnævnte indgik dog ikke i 1980 undersøgelsen.<sup>1</sup> Et mindre antal topchefer er

fravalgt, fordi deres ansvarsporteføljer går på tværs af inddelingen. Eksempelvis indgår forvaltningsdirektører med ansvar for både ældre- og skoleområdet ikke i analyserne. Begrundelsen er ønsket om at kunne sammenligne udvikling over tid indenfor ækvivalente grupper. Ud fra disse kriterier er der i alt 2272 respondenter fordelt på fire direktørgrupper i de fire surveyundersøgelser (se tabel 1).

*Tabel 1: Antal respondenter i undersøgelserne fordelt på år og ansvarsområde*

|                                | 1980 | 1992 | 2006 | 2008 | Total |
|--------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Kommunaldirektør (KD)          | 232  | 213  | 142  | 74   | 661   |
| Socialdirektør (SD)            | 253  | 175  | 135  | 64   | 627   |
| Teknisk direktør (TD)          | 244  | 185  | 133  | 64   | 626   |
| Børne- og kulturdirektør (BKD) | 0    | 154  | 133  | 71   | 358   |
| Total                          | 729  | 727  | 543  | 273  | 2272  |

Note: 1980- og 1992-undersøgelsen blev gennemført som postudsendte spørgeskemaundersøgelser. I 1980 til de tre topchefgrupper samt skatteinspektørerne. BKD var ikke med i 1980-undersøgelsen. I 1992 til alle medlemmer af de kommunale chefforeninger. 2006- og 2008-undersøgelserne blev gennemført som webbaserede surveys suppleret med postomdelte skemaer til de respondenter, der ikke havde svaret elektronisk. I 1980 og 1992 var populationen maksimalt 275 (enkelte kommuner havde ikke den pågældende direktørstilling), hvilket giver en svarprocent på minimum 88 (1980) og 66 (1992). I foråret 2006 var populationen maksimalt 271, men der var mange vakante stillinger, og svarprocenten kunne opgøres til 59 pct. for de fire direktørgrupper. I efteråret 2008 var den maksimalt 98 på grund af struktur-reformen, og svarprocenten var mindst 70.

Den kollektive profil for disse fire direktørgrupper belyses for dimensionerne, køn, social baggrund, uddannelse samt karriereveje og anciennitet. Formålet er at afdække nogle generelle udviklingstendenser i det kommunale karrieresystem og nogle centrale forskelle mellem de fire direktørgrupper som har udgjort og stadig udgør kernen i kommunernes administrative ledelse igennem de sidste 40 år. Der anvendes simpel deskriptiv statistik som opstilling af krydstabeller og sammenligninger af gennemsnit, hvor statistisk signifikans vurderes ved hjælp af t-tests (dobbeltsidet 95 pct. konfidensinterval). En del tabeller udelades i resultatafsnittet og afrapporteres som ikke viste resultater for ikke at overbelaste læseren med talmateriale.

Med hensyn til variabelen *kommunal uddannelse* medfører en forskel i formuleringen mellem de to første og de to sidste surveyundersøgelser, at udviklingen fra 1992 til 2006 skal vurderes med forsigtighed (betegnelsen ”kommunal

uddannelse” blev brugt i 1980 og 1992, hvorimod betegnelsen ”kommunal elevuddannelse” blev brugt i 2006 og 2008).

Populationsopgørelsen over kommunaldirektører i perioden 1970-2005 bygger på årlige registreringer fra *Kommunal Håndbøgerne* (Christensen et al., 2011) og giver således et mere dækkende datagrundlag (for kommunaldirektørerne) end surveyundersøgelsernes punktnedslag. I alt er der registeret 953 kommunaldirektører i perioden.<sup>2</sup> Disses fødselsår er efterfølgende indhentet fra kommunerne. For 21 kunne dette dog ikke findes. Køn er kodet ud fra fornavn. I nogle tilfælde er der dog kun opgivet initialer for fornavnet i *Kommunal Håndbøgerne*, hvorfor oplysningerne igen er indhentet fra kommunerne og lokalhistoriske arkiver. Datamaterialet gør det desuden muligt delvist at afdække karriere og anciennitet. For perioden 1980-2005 er også øvrige direktører registeret, hvorfor det kan kortlægges, i hvilket omfang kommunaldirektører rekrutteres internt i kommunen, fra andre kommuner eller uden for den kommunale verden (Villadsen, 2012).

## Resultater

### *Køn og alder*

Godt 10 pct. af de 2253 kommunaldirektører, socialdirektører, tekniske direktører og børne- og kulturdirektører, der indgår i surveymaterialet, er kvinder, om end der er betydelig variation over tid.

*Tabel 2: Andel kvinder og mænd i undersøgelserne. Pct.*

|        | 1980 <sup>a</sup> | 1992       | 2006       | 2008       | Total       |
|--------|-------------------|------------|------------|------------|-------------|
| Mand   | 97,9 (714)        | 95,0 (682) | 78,3 (422) | 77,9 (208) | 89,9 (2026) |
| Kvinde | 2,1 (15)          | 5,0 (36)   | 21,7 (117) | 22,1 (59)  | 10,1 (227)  |
| Total  | 100 (729)         | 100 (718)  | 100 (539)  | 100 (267)  | 100 (2253)  |

a. Kun tre topchefgrupper. Børne- og kulturdirektørerne var ikke med i 1980-undersøgelsen.

Tabellen indikerer nogle klare udviklingstendenser. For det første er den samlede andel af kvinder blandt de topchefer, der indgår i undersøgelserne, steget fra godt 2 pct. i 1980 til omkring 20 pct. i 2008 efter kommunalreformen. For det andet er den største stigning i andel kvinder sket fra 1992 (5,5 pct.) til 2006 (21,6 pct.). For det tredje er denne stigning markant for alle fire direktørgrupper, men kun statistisk signifikant for de tre sektorchefgrupper (ikke vist i tabel). For det fjerde har kommunalreformen i 2007 ikke betydet nogen signifikant forandring for kønsfordelingen blandt topcheferne. Fra foråret 2006

til efteråret 2008 er der en lille stigning i procentandelen af kvinder blandt børne- og kulturdirektørerne og et lille fald for de andre chefgrupper, men ændringerne er små og ikke statistisk signifikante (ikke vist i tabel). For det femte er der markante forskelle i kvindeandelen mellem de fire chefgrupper (ikke vist i tabel). Sammenlægges alle fire undersøgelser, har socialdirektørerne den højeste kvindeandel med 19 pct. for alle respondenterne og knap 40 pct. i den seneste undersøgelse fra 2008. Herefter kommer børne- og kulturdirektørerne med 15 pct. for alle undersøgelserne og 29 pct. i den seneste undersøgelse. For de tekniske direktører er kvindeandelen godt 4 pct. for undersøgelserne sammenlagt, men 12,5 pct. i den seneste undersøgelse. Kvindeandelen er også støt stigende for kommunaldirektørerne mellem 1970 og 2005. Fra at udgøre under 1 pct. først i perioden er 11,6 pct. af kommunaldirektørerne mellem 2000 og 2005 kvinder. Kvinderne er dog ligesom i de øvrige direktørgrupper markant i mindretal. I alt var kun 7,2 pct. af kommunaldirektørerne i perioden kvinder.

*Tablet 3: Kønsfordeling kommunaldirektører. Pct.*

|         | 1970-74       | 1975-79       | 1980-84       | 1985-89       | 1990-94       | 1995-99       | 2000-05       | 1970-2005     |
|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Mænd    | 99,4<br>(323) | 99,4<br>(323) | 99,4<br>(334) | 96,0<br>(364) | 93,7<br>(342) | 90,9<br>(330) | 88,4<br>(342) | 92,8<br>(876) |
| Kvinder | 0,6<br>(2)    | 0,6<br>(2)    | 0,6<br>(2)    | 4,0<br>(15)   | 6,3<br>(23)   | 9,1<br>(33)   | 11,6<br>(45)  | 7,2<br>(68)   |

Med hensyn til alder ligger gennemsnittet i 1980 og 1992 på knap 50 år, mens det stiger signifikant fra 1992 til 54 år i 2006. Fra 2006 falder gennemsnitsalderen igen til godt 52 år i 2008 (ikke vist i tabel).

### *Social baggrund*

Ses der samlet på de kommunale topcheferes sociale baggrund, indikeret ved primærforsørgerens arbejdsstilling under opvæksten, er den mest udbredte baggrund, at forsørgeren var offentlig funktionær (23 pct.). Interessant nok er de to næstmest udbredte baggrunde, at forsørgeren var henholdsvis selvstændig øvrig (22 pct.) eller selvstændig landbrug (16 pct.). Lægges man de to selvstændiggrupper sammen, er en baggrund med en forsørger, som var selvstændig, den mest udbredte baggrund for de kommunale topchefer igennem alle årene faldende fra 43 pct. i 1980 til 32 pct. i 2008. Dette er en bemærkelsesværdig overrepræsentation i forhold til befolkningens generelle fordeling på socioøkonomiske kategorier. Herefter følger ufaglært arbejder, privat funktionær og faglært arbejder med stort set samme procentandel (12-13 pct.). Endelig er der

en næsten fuldstændig mangel på repræsentation af topchefer, hvis forsøger var fraværende eller udenfor arbejdsmarkedet (0-1 pct.).

### *Uddannelse*

De kommunale topchefers basisuddannelse varierer betydeligt mellem de fire direktørgrupper og har ændret sig markant i perioden fra 1980 til 2008. Tabel 4 er konstrueret med henblik på at tydeliggøre de væsentligste forskelle og udviklingstendenser over tid.

I starten af perioden, i såvel 1980 som 1992, var der meget klare og forskellige faglige profiler for de fire direktørgrupper. Kommunaldirektører og socialdirektører (som i 1980 ofte hed kommunekæmnerne og socialchefer) havde i 1980 typisk en kommunal uddannelse med oplæring som elev i den kommunale administration som basisuddannelse. Andelen med denne kommunale profil var allerede i 1992 gået markant ned til godt 41-44 pct. for de to direktørgrupper. De tekniske direktører (som i 1980 ofte hed kommuneingeniører) havde næsten alle en uddannelse som ingeniør. Børn- og ungedirektørerne havde typisk en læreruddannelse som baggrund. Gruppen var ikke med i 1980-undersøgelsen, men i 1992 var andelen med en læreruddannelse 94 pct., og følger udviklingstendensen det generelle mønster, er der grund til at formode, at andelen var endnu højere i 1980.

Der er en klar tendens til, at de universitetsuddannede generalister, og særligt de administrativt uddannede, vinder frem over tid. For jurister og administrativt uddannede fra universiteterne var andelen i starten af perioden ganske lav, stigende fra 7 pct. i 1980 til 15 pct. i 1992. I 2006 er andelen steget til 24 pct. og to et halvt år senere efter kommunalreformen i 2008 til godt 40 pct. Stigningen er særligt markant for kommunaldirektør- og socialdirektørgrupperne, hvor andelen i 2008 var henholdsvis 61 pct. og 53 pct. Men også for de to andre direktørgrupper er fremgangen klar og indikerer en bevægelse væk fra en faglig specialistprofil for de kommunale topchefer i retning af en mere generel ledelsesprofil.

Den fagprofessionelle tradition er dog stadig markant for de tekniske direktører (ingeniører) og børn- og ungedirektørerne (lærere). Selvom andelen af lærere og ingeniører er gået markant ned i de to direktørgrupper, udgør de stadig klart den største andel i 2008-undersøgelsen. 50 pct. af de tekniske direktører var ingeniører, mens 56 pct. af børn- og ungedirektørerne havde en lærerbaggrund.

I de to seneste undersøgelser belyses også efteruddannelse. Her er der nogle markante forandringer fra 2006 til 2008. For det første stiger andelen af topledere med en længere lederuddannelse. Dels stiger andelen med en egentlig ma-



*Tabel 4: Fem mest udbredte basisuddannelser, årstal og direktørgruppe. Procentandel*

|  |       | 1980 | 1992 | 2006 | 2008 | Total |
|--|-------|------|------|------|------|-------|
| Kommunal <sup>a</sup>  | Total | 48,9 | 23,9 | 13,4 | 8,1  | 27,5  |
|  | KD    | 74,5 | 41,2 | 18,3 | 16,2 | 45,1  |
|  | SD    | 70,4 | 43,8 | 23,0 | 10,9 | 46,7  |
|  | TD    | 2,5  | 2,7  | 6,8  | 4,7  | 3,7   |
|  | BKD   | -    | 3,9  | 5,3  | 0,0  | 3,6   |
| Lærer <sup>b</sup>   | Total | -    | 21,8 | 20,1 | 17,6 | 20,6  |
|  | KD    | -    | 3,4  | 10,6 | 5,4  | 6,1   |
|  | SD    | -    | 2,4  | 6,7  | 4,7  | 4,4   |
|  | TD    | -    | 0,0  | 2,3  | 1,6  | 1,1   |
|  | BKD   | -    | 94,2 | 64,0 | 56,3 | 75,4  |
| Teknisk uddannelse<br>(ingeniør, arkitekt osv.)                            | Total | 33,4 | 24,3 | 18,4 | 12,5 | 24,4  |
|  | KD    | 0,0  | 1,4  | 2,1  | 2,7  | 1,4   |
|  | SD    | 0,0  | 0,0  | 0,1  | 0,0  | 0,2   |
|  | TD    | 99,2 | 92,4 | 71,4 | 50,0 | 86,3  |
|  | BKD   | -    | 0,0  | 0,1  | 0,0  | 0,3   |
| Jurist   | Total | 5,0  | 8,1  | 6,1  | 9,2  | 6,7   |
|  | KD    | 10,0 | 19,1 | 12,7 | 4,1  | 12,8  |
|  | SD    | 5,1  | 8,9  | 7,4  | 23,4 | 8,5   |
|  | TD    | 0,0  | 1,1  | 0,1  | 7,8  | 1,3   |
|  | BKD   | -    | 0,1  | 0,1  | 2,8  | 2,0   |
| Administrativ<br>(cand.oecon; cand.scient.<br>pol.; cand.scient.adm. osv.) | Total | 1,8  | 7,1  | 17,9 | 31,5 | 10,9  |
|  | KD    | 4,8  | 17,7 | 35,2 | 56,8 | 21,3  |
|  | SD    | 0,1  | 6,5  | 16,3 | 29,7 | 8,7   |
|  | TD    | 0,0  | 1,6  | 6,8  | 12,5 | 3,2   |
|  | BKD   | -    | 0,0  | 12,0 | 23,9 | 9,2   |

Note: KD = kommunaldirektør; SD = socialdirektør; TD = teknisk direktør; BKD = børne- og kulturdirektør.

a. Ændret formulering: Betegnet kommunal uddannelse i 1980 og 1992, men kommunal elevuddannelse i 2006 og 2008.

b. Kategorien lærer var ikke med i 1980-undersøgelsen.

steruddannelse i offentlig ledelse fra knap 6 pct. i 2006 til knap 16 pct. i 2008. Dels stiger andelen med en KIOL (Kursus i Offentlig Ledelse), der er et lidt længere forløb for offentlige topledere på forvaltningshøjskolen, fra 27 pct. til 35,5 pct. For det andet falder andelen med kortere leder- og chefgruppekurser, selvom der stadig er rigtig mange topledere, der har deltaget i sådanne kurser.

### *Karriereveje og anciennitet*

For hele den undersøgte periode gælder, at de kommunale topchefer i gennemsnit har mere end 20 års arbejds erfaring fra den kommunale sektor (tabel 5), og godt 78 pct. kommer ind i topchefstillingen fra en anden chef- eller medlemmerstilling i en kommune (tabel 6).

*Tabel 5: Anciennitet i nuværende stilling, i kommuner samt antal ansættelser i kommuner for kommunale topchefer 1980, 1992, 2006 og 2008*

|                |          | 1980 | 1992 | 2006 | 2008 <sup>a</sup> | Total |
|----------------|----------|------|------|------|-------------------|-------|
| År i stilling  | Gns.     | 10,2 | 8,7* | 8,7  | 6,6*              | 8,9   |
|                | Median   | 10,0 | 6,0  | 7,0  | 5,0               | 7,0   |
|                | Std.afv. | 7,3  | 7,6  | 6,7  | 6,0               | 7,2   |
| År i kommuner: | Gns.     | 23,3 | -    | 24,2 | 20,9*             |       |
|                | Median   | 23,0 | -    | 26,0 | 21,0              |       |
|                | Std.afv. | 11,1 | -    | 10,3 | 10,1              |       |
| Antal kommuner | Gns.     | 3,0  | -    | 2,9  | 3,1               |       |
|                | Median   | 2,0  | -    | 3,0  | 3,0               |       |
|                | Std.afv. | 6,3  | -    | 1,9  | 1,5               |       |

\* Statistisk signifikant ændret gennemsnit i forhold til foregående undersøgelse (5 pct.-niveau).

a. For direktører, der har ækvivalent stilling i en sammenlagt kommune (fx kommunaldirektør), tæller anciennitet fra før reformen med.

Mens meget få topchefer kommer direkte fra statsadministrationen og de kommunale interesseorganisationer ind i topchefstillingerne (mindre end 3 pct.), kommer en lidt større om end faldende andel direkte fra den private sektor (tabel 6). Dette skyldes især de tekniske direktørers særlige profil, hvor i gennemsnit knap 14 pct. kommer direkte fra den private sektor (ikke vist).

Direktørernes gennemsnitlige anciennitet er samlet set faldet over tid. Denne udvikling genfindes for kommunaldirektørerne mellem 1970 og 2005. De, der blev ansat inden 1985, sad i gennemsnit lige under 14 år i stillingen, mens den gennemsnitlige ansættelsestid faldt til 10,5 for kommunaldirektører ansat mellem 1985-89 og til 9,0 år i gennemsnit for dem, der blev ansat mellem 1990-94<sup>3</sup> (ikke vist i tabel). Endvidere er der tendens til, at nye topchefer i højere grad kommer fra chefstillinger i andre kommuner, idet andelen er steget fra 13 pct. i 1980 til godt 41 pct. i 2008. 87 (12,9 pct.) kommunaldirektører ansat efter 1970 kom direkte fra en stilling som kommunaldirektør i en anden

kommune, men denne type jobskift er så godt som fraværende først i perioden (ikke vist i tabel). Endelig er det tydeligt, at kommunalreformen i 2007 er gået ud over mellemlidernes kortsigtede muligheder for at gøre karriere.

*Tabel 6: Forudgående stilling for kommunale topchefer 1980, 1992, 2006 og 2008. Pct.*

| Stilling før nuværende          | 1980 | 1992  | 2006  | 2008  | Total |
|---------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Chefpost i nuværende kommune    | 25,6 | 21,4  | 20,6  | 30,8* | 23,7  |
| Chefpost i anden kommune        | 13,0 | 24,9* | 32,4* | 41,4* | 24,9  |
| Mellemlider i nuværende kommune | 15,6 | 15,0  | 14,6  | 1,5*  | 13,4  |
| Mellemlider i anden kommune     | 21,6 | 19,9  | 11,6* | 2,9*  | 16,4  |
| Ansæt i statsadministrationen   | 1,8  | 1,3   | 2,0   | 2,6   | 1,8   |
| Regioner/amter                  | 6,6  | 7,1   | 4,6   | 8,8*  | 6,6   |
| KL/Amtsrådsforening             | 0,7  | 1,0   | 1,5   | 1,5   | 1,1   |
| Privat ansæt                    | 7,0  | 6,0   | 3,9   | 2,6   | 5,4   |
| Andet                           | 8,2  | 3,4*  | 5,7   | 5,1   | 5,7   |
| N                               | 724  | 702   | 54    | 273   | 2242  |

\* Statistisk signifikant ændret andel i forhold til foregående undersøgelse (5 pct.-niveau).

## Diskussion og konklusion

Ovenstående analyse indikerer, at det kommunale karrieresystem har undergået en betydelig forandring igennem de seneste 30 år. Forandringerne er ikke gennemført ved en reform men kan ses som et udtryk for det, Lindblom kaldte små usammenhængende småforandringer (Lindblom, 1959, 1979), der over tid summerer op til en stor forandring. Reminiscenserne af karrieresystemet fra 1980 eksisterer stadig i den kollektive profil for nutidens kommunale topchefer.

På trods af en vis stigning må såvel andel som stigning i andel kvinder i betragtning af kommunernes karakter af kvindearbejdspladser og det fokus, der har været på kønsmæssig ligestilling siden 1970'erne, siges at være beskeden. Differentierer man mellem de fire direktørgrupper, er der dog sket et gennembrud for socialdirektørerne og børne- og kulturdirektørerne, idet kvindeandelen for disse direktørgrupper er nået over en fjerdedel (i 2008 knap 40 pct. for SD og knap 30 pct. for BKD).

Hvad angår social baggrund, er de to mest interessante resultater vel, at social arv slår kraftigt igennem på to måder. For det første er det en udsædvanligt god baggrund at komme fra en familie med en selvstændig forsørger, idet administrative direktører med denne baggrund er klart overrepræsenteret

blandt de kommunale topchefer. Dette resultat harmonerer i øvrigt med andre undersøgelser fra den generelle ledelsesforskning (Yukl, 2010). For det andet synes det næsten umuligt at gøre karriere til topchefniveau med en baggrund uden forsørger eller med en forsørger udenfor arbejdsmarkedet.

### *Har strukturreformen påvirket den seneste udvikling i væsentlig grad?*

Ovenstående analyser indikerer at en del mellemliderkarrierer er gået i stå. I mange sammenlagte kommuner har modellen været, at kommunaldirektørerne fra hver af de gamle kommuner fik en af de øvrige topchefstillinger i den nye kommune. Der er sket en almindelig degradering af topcheferne, hvilket har betydet, at tidligere lovende karriereveje er blevet lukket – i hvert fald for en periode.

### *Stabile træk ved det kommunale karrieresystem*

Det er et stabilt træk, at kommunale topchefer har adskillige års erfaring fra den kommunale administration, før de får mulighed for at blive topchefer. Det kommunale karrieresystem har op til nu, med få undtagelser, været helt adskilt fra det statslige karrieresystem. Her kunne en hypotese være, at akademiseringen af de kommunale topchefers baggrund gradvist vil ændre på dette kendetegn. Med undtagelse af de tekniske direktører har topchefer med en karriere i den private sektor også været usædvanlige. Igen kunne en hypotese være, at de mange konsulentfirmaer, der er opstået omkring den offentlige sektor, der typisk ansætter konsulenter med en akademisk baggrund, også vil ændre på dette kendetegn ved det kommunale karrieresystem.

### *Fire karriereveje*

I 1980 såvel som i dag er der fire primære karriereveje til stillingerne som kommunal topchef. For det første kunne man starte som elev i den kommunale administration, arbejde sig op igennem hierarkiet og supplere med kurser på den kommunale højskole og forvaltningshøjskolen. Det var i 1980 den primære karrierevej for kommunaldirektører og socialdirektører, og den karrierevej er gradvist blevet mere usædvanlig og er vel nærmest lukket i dag. For det andet kunne man starte sin karriere som folkeskolelærer med en læreruddannelse og efterfølgende arbejde sig op igennem systemet som skoleleder, leder af skolevæsenet, børn- og kulturdirektør og i sjældne tilfælde kommunaldirektør. Det var tidligere den altdominerende karrierevej for børne- og kulturdirektører, og om end deres andel har været faldende, er det stadig godt halvdelen af cheferne i den gruppe, der har fulgt den karrierevej. For det tredje kunne man starte sin karriere med en teknisk uddannelse (ingeniør eller arkitekt) og arbejde sig op

igennem systemet til teknisk direktør og i sjældne tilfælde kommunaldirektør. Til forskel fra de tre andre grupper er det her relativt almindeligt at have en del af sin karriere i det private erhvervsliv. Det var i 1980 den altdominerende karrierevej for tekniske direktører, og de udgør stadig omkring halvdelen i den gruppe. For det fjerde kunne man også i 1980 starte sin karriere med en akademisk samfundsvidenskabelig uddannelse – jura, økonomi, statskundskab eller lignende – få nogle års erfaring som konsulent eller fuldmægtig og arbejde sig op igennem systemet til socialdirektør og eventuelt kommunaldirektør. I 1980 var det en usædvanlig baggrund, men det er gradvist blevet den mest almindelige baggrund blandt kommunaldirektører og socialdirektører, og også i de to andre direktørgrupper er denne karrierevej blevet ganske hyppig. Endvidere tyder undersøgelserne fra 2006 og 2008 på, at det i stigende grad er et krav, at chefer fra de øvrige tre karriereveje supplerer deres baggrund med en master i offentlig ledelse eller lignende samfundsvidenskabelige efteruddannelser.

Med et polemisk begreb fra den danske offentlige debat er der sket en delvis djøfisering (Dahler-Larsen et al., 2011) af de kommunale topcheferes uddannelsesmæssige profil, og kommunalreformen synes at have forstærket denne udvikling. At andre undersøgelser ikke finder, at denne nye uddannelsesprofil slår signifikant igennem i forskellige opfattelser af lederroller (Hansen 2012) mellem topchefer med forskellig uddannelsesbaggrund, indikerer, at forandringen er mere dybtgående end overfladefænomener som djøfisering.

### *Sporafhængighed og diffusion*

Vores undersøgelse bekræfter den generelle tendens fra eliteforskningen til, at elitors kollektive profil ændrer sig langsomt, og at begreber som tradition og sporafhængighed må indgå som væsentlige elementer i analyser af forandringen i elitors kollektive profil. Men den ganske radikale forandring, der ikke desto mindre gradvist er sket, kan så sandelig også ses som påvirket af internationale idestrømme om ledelse og styring. Der er sket en udvikling fra professionsledelse i retning af generalistledelse og fra en slags mesterlære i den kommunale organisation til en akademisering af lederrollen. Denne udvikling er ikke et specielt dansk fænomen, men kan iagttages i mange lande og falder fint i tråd med de dele af NPM-bølgen, der har fokuseret på ledelse og udviklingen af en egentlig offentlig ledelsesprofession. Det er således vanskeligt at forklare den udvikling, vi har beskrevet, uden at inkludere diffusionsprocesser og disses indlejring i globalt udviklede ideer om passende former for ledelse og styring.

## Noter

1. En kommunaldirektør er den øverste ikke valgte embedsmand i kommunen. En socialdirektør er den øverste forvaltningsdirektør med ældreområdet som en del af ansvarsporteføljen. En teknisk direktør er den øverste forvaltningsdirektør med det tekniske område som en del af ansvarsporteføljen. En børne- og kulturdirektør er den øverste forvaltningsdirektør med folkeskolen som del af ansvarsporteføljen.
2. For 117 ”år” er kommunaldirektørposter registreret som vakant.
3. Faldet i den gennemsnitlige ansættelsestid for kommunaldirektører kan være forstærket af, at analyseperioden forkortes, desto senere de er ansat. Af den grund udelades kommunaldirektører ansat efter 1994 i analysen.

## Litteratur

- Aberbach, Joel, Robert Putnam og Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Anderson, Lene og Mogens N. Pedersen (1998). Rekrutteringen af kommunale chefer. En administrativ elite under forandring. *Politica* 30 (3): 298-308.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velferdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (1992). *Forvaltning og stat*. Herning: Systime.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2011). Executive Relacements in Civil Service Systems. Paper, Public Management Research Conference at Maxwell School of Syracuse University, 2.-4. juni.
- Christensen, Tom og Per Lægread (2007). *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). Udviklingen i kravene til danske kommunaldirektører de seneste tyve år belyst ved stillingsannoncer: En social konstruktion? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 78: 119-142.
- Dahler-Larsen, Peter (2002). *Social Bonds to City Hall. How Appointed Managers Enter, Experience, and Leave Their Jobs in Western Local Government*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter, Niels Ejersbo og Morten Balle Hansen (2011). Djøfisering: Polemisk eller analytisk begreb. *Samfundsøkonomen* 3: 4-9.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New Public Management Is Dead - Long Live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hansen, Morten Balle (1997). Kommunaldirektøren - marionet og dirigent. En organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv. Ph.d.-afhandling. Odense: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet ved SDU-Odense Universitet.
- Hansen, Morten Balle (2009a). *Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement*. De Kommunale Chefforeninger og Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Hansen, Morten Balle (2009b). Strategisk ledelse i den offentlige sektor. Kritiske kommentarer til et fænomen i vækst. *Politik* 12:10-22.
- Hansen, Morten Balle (2010). Privatisering, demokrati og magt i de danske kommuner. *Politica* 42 (2): 183-201.
- Hansen, Morten Balle (2011). Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. *Public Administration* 89: 285-306.
- Hansen, Morten Balle (2012). The Diffusion of Global Models of Appropriate Leadership Behavior: Explaining Changing Leadership Priorities of High Ranking Public Managers. Public Management Research Conference (PMRC) Seeking Excellence In a Time of Change. Fudan University, Shanghai, China, 25.-27. maj.
- Hansen, Morten Balle og Jeppe Eriksen (2006). Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt Danmarkskort. Spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektører, skole- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Hansen, Morten Balle, Christine P. Jensen og Jens T. Pedersen (2009). Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, Christopher (1995). The New Public Management in the 1980s - Variations on a Theme. *Accounting, Organization and Society* 20: 93-109.
- Hood, Christopher (2000). Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains. *International Public Management Journal* 3: 1-22.

- Hood, Christopher og B. Guy Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267-282.
- Klausen, Kurt Klaudi og Annick Magnier (1998). *The Anonymous Leader - Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979). Still Muddling, Not yet Through. *Public Administration Review* 39: 517-526.
- March, James G. (1981). Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly* 26 (4): 563-577.
- Mintzberg, Henry (1979). *Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mouritzen, Poul Erik (2010). *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne Ragn-Hansen og Ane S. Liedecke (1993). *Mod en fælles fremtid? De kommunale chefforeninger i en brydningstid*. Odense: Odense Universitet.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Pedersen, Ove K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzel.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer - ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*. Aarhus: Politica.
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Tanzi, Vito og Ludger Schuknecht (2000). *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Villadsen, Anders Ryom (2012). New Executives from Inside or Outside? The Effect of Executive Replacement on Organizational Change. *Public Administration Review* 72: 731-740.
- Villadsen, Søren (2000). Fra lokal statsforvaltning til kommunalt demokrati, pp. 151-192 i Peter Bogason (red.), *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Yukl, Gary (2010). *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.



Pia Vedel Ankersen og Peter Munk Christiansen  
**Grønlandisering:  
Grønlands elite 2000-2009<sup>1</sup>**

Gennem 00'erne er der sket en markant grønlandisering af de grønlandske elitegrupper, dvs. den politiske elite, forvaltningseliten og den offentlige selskabssektor. Også i henseende til uddannelse og erhvervsmæssig baggrund er især den politiske elite kommet til at ligne befolkningen mere. De grønlandske eliter er ganske åbne, idet de rekrutteres fra brede lag i den grønlandske befolkning, men Grønland står fortsat overfor en demokratisk udfordring, fordi der er stor sammenhæng mellem de dominerende elitegrupper, den politiske elite, forvaltningseliten og den offentlige selskabselite.

Siden C. Wright Mills *The Power Elite* (1956) har det været et dogme, at det er demokratisk sundt, at samfundets eliter har en tilpas uafhængighed af hinanden. Mills påstod, at det amerikanske samfund i 1950'erne var præget af en sammenhængende elite, *det militærindustrielle kompleks*, bestående af fremtrædende repræsentanter for stat, forsvar og erhvervsliv. I kraft af fælles baggrund, tæt samarbejde og tværgående mobilitet havde denne elitegruppe stor indflydelse på det amerikanske samfund. Uafhængige og indbyrdes konkurrerende eliter er en sikring mod magtkoncentration og derfor et demokratisk sundhedstegn (Etzioni-Halevi, 1993). Andre krav til eliterne i et demokratisk samfund er åben rekruttering og en vis befolkningsmæssig repræsentation (Christiansen et al., 2001: 14ff).

I Danmark er det ikke et uoverkommeligt problem at rekruttere medlemmer til forskellige elitegrupper med et begrænset overlap. Det går imidlertid ikke så nemt i småstater, der ofte har mere homogene sociale strukturer (Anckar, 2002). Hvis uddannelsesniveaet tillige er lavt, er det svært at honorere kravet om uafhængighed mellem elitegrupperne. Småstater kan derfor blive sat i det dilemma, at de må vælge mellem en (uønsket) tæt sammenhæng mellem eliterne eller en (lige så uønsket) dårlig udnyttelse af knappe menneskelige ressourcer. En håndtering af dilemmaet kan være at satse på over tid at reducere konflikten, fx ved bedre uddannelse eller ekstern rekruttering.

I den første undersøgelse af eliten i Grønland (Christiansen og Togeby, 2003) viste der sig tætte relationer mellem den politiske elite og den offentlige erhvervselite, men eliternes sammenhæng var antagelig mindre, end mange havde troet, selv om den var meget større end i Danmark (Christiansen et

al., 2001). Undersøgelsen viste også, at Grønland med hensyn til åbenhed og repræsentativitet lignede Danmark ganske meget: Rekrutteringen til eliterne i Grønland er ret åben, men der er også afstand mellem befolkning og eliter, når man ser på socioøkonomisk baggrund.

Vi undersøger, hvordan rekrutteringen af Grønlands elite<sup>2</sup> har udviklet sig fra 2000 til 2009. Det er en interessant periode, fordi man på den ene side har villet fremme grønlandiseringen og på den anden side har måttet svare på stærk kritik for uigennemskuelige politiske, administrative og erhvervsmæssige dispositioner; begge forhold med mulige konsekvenser for elitegruppernes sammensætning. Vi interesserer os især for tre forhold. For det første elitens nationalitet. Med hjemmestyrets indførelse i 1979 påbegyndtes en grønlandiseringsproces, som blev accelereret med indførelsen af selvstyret i 2009. Grønlandiseringsprocessen øger presset på rekrutteringen af elitepersoner fra en befolkning på kun 57.000, der derfor også udgør en af verdens mikro-stater. Uafhængige eliter skal rekrutteres fra en numerisk begrænset befolkningsmængde. For det andet beskæftiger vi os med elitens socioøkonomiske baggrund, som blandt andet kan bidrage til at sige noget om elitegruppernes åbenhed. I den forbindelse belyses elitens uddannelse, som er specielt interessant, fordi blot 10 pct. af arbejdsstyrken har en mellemlang eller lang videregående uddannelse (Grønlands Statistik, 2012; Skatte- og velfærdskommissionen, 2010; Leth og Thomassen, 2010). For det tredje beskæftiger vi os med relationerne mellem elitegrupperne. De særlige grønlandske naturvilkår vanskeliggør udviklingen af et selvstændigt og stærkt erhvervsliv, hvorfor man risikerer en problematisk relation mellem politik og erhvervsliv (Paldam, 1994, 2000; Grønlandsk-dansk selvstyrekommission, 2008; Skatte- og velfærdskommissionen, 2011; Lund, 2012).

## En model for rekruttering af eliten

Vi anvender en simpel model for rekruttering af elitepersoner (jf. Christiansen et al., 2001). Den består af fire elementer. Det første er, at vi betragter udvælgelsen af elitepersoner som et resultat af en række sekventielle faser, kvalifikation, advancement og endelig en fase, hvor man bliver en del af eliten.

Det andet element er de institutionelle rammer og vilkår, indenfor hvilke udvælgelsen foregår. De kan variere meget mellem forskellige elitegrupper. For den politiske elites vedkommende er der eksempelvis ingen formelle kvalifikationskrav. I advancementsfasen gælder reglerne for opstilling til valg, mens det er stemmetal, der afgør, om en person kommer til at tilhøre den politiske elite, idet man dog i mange lande kan blive minister uden at være parlamentsmedlem. For den administrative elite er de institutionelle rammer anderledes:

I kvalifikationsfasen kræves i de fleste tilfælde en samfundsvidenskabelig uddannelse. I advancementsfasen tæller meritter og resultater, hvor man avancerer, indtil man evt. når en eliteposition. I erhvervslivet er der få formelle regler og normer, men til gengæld spiller resultater og netværk en stor rolle, inden man bliver bestyrelsesformand eller administrerende direktør.

Modellens tredje element er de ledvogtere, som træffer afgørelser om, hvilke personer der skal have en eliteposition. Det er eliterekrutterings efterspørgselsside. Også de varierer mellem elitegrupperne. For den politiske elites vedkommende er ledvogterne i første omgang partierne, som opstiller kandidater. I næste fase er vælgerne ledvogterne. For den administrative elites vedkommende er ledvogterne i de første faser de forvaltninger, der ansætter og forfremmer embedsmænd. For udvælgelsen til elitepositionen er regeringen ledvogter. Når der skal vælges personer til erhvervseliten, er der stor forskel på det offentlige og det private erhvervsliv. I det offentlige erhvervsliv træffes beslutning om besættelse af direktør-, bestyrelses- og formandsposter af regeringen, mens det i det private erhvervsliv er generalforsamlingen, der vælger bestyrelsen, og bestyrelsen, der ansætter direktøren.

Modellens sidste element er udbudssiden, dvs. mulige elitepersoners tilskynelser til at stræbe efter en eliteposition. Mennesker kan motiveres af mange forhold, materiel belønning, magt, anseelse, altruisme mv. Også det vil variere mellem forskellige elitegrupper. Materiel belønning må således forventes at veje tungere i erhvervslivet end i politik, men der vil også være stor variation mellem kandidaterne indenfor elitegrupperne.

Hvordan vil vi med dette teoretiske udgangspunkt forvente, at elitegrupperne i Grønland har udviklet sig i perioden fra 2000 til 2009?

Et første aspekt er elitens nationalitet og relationer til Danmark. Det er et kontroversielt spørgsmål i betragtning af Grønland historie som dansk koloni (Lyng, 1998; Andersen, 2008). Grønlands kolonistatus blev ophævet i 1953, hvorefter Grønland fik amtsstatus indtil 1979, hvor Hjemmestyret blev indført for i 2009 at blive erstattet af Selvstyret. Udviklingen er således gået mod større selvforvaltning, men Grønland er fortsat meget afhængig af Danmark. Det gælder eksempelvis uddannet arbejdskraft og økonomisk støtte, som svarer til 25 pct. af Grønlands disponible nationalindkomst (Grønlands Statistik, 2010).

I kolonitiden var elitepositionerne forbeholdt danskere, og den øverste koloniadministration var "grønlænderfri", hvilket også indebærer, at personer med etnisk blandet baggrund ikke kunne indtage disse poster (Seiding, 2011). I perioden med amtsstatus skulle Grønland være en ligestillet del af Danmark, hvilket blev tolket således, at grønlænderne skulle blive som danskere (Skydsbjerg, 1999: 10-18). I 1960'erne og 1970'erne blev fordanskningen af Grøn-

land kritiseret, herunder tvangsflytningerne og koncentration af befolkningen i større byer (Olsen, 2005: 198-207). Hjemmestyrets indførelse i 1979 indebar selvforvaltning – på grønlandske præmisser (Grønlandsk-dansk selvstyrekommission, 2008; Ankersen, 2006, 2008).

I dag, hvor stort set alle forvaltningsområder bortset fra udenrigspolitik, forsvarspolitik og ganske få andre områder er hjemtaget (Tobiasen, 1998), er det mindre konkret og mere omdiskuteret, hvad grønlandisering indebærer. To politiske spørgsmål kan dog betragtes som en del af en grønlandiseringspolitik; bygdepolitik og sprogpolitik.

Fangerlivet i bygderne anses for en central del af den grønlandske kulturelle identitet (Tobiasen, 1998). Problemet er, at der er grænse for, hvor mange og hvor små bygder der kan besejles, beflyves og serviceres på et niveau, der er sammenligneligt med niveauet i byerne. Under valgkampen i 2009 var bygdepolitikken da også et af de væsentlige spørgsmål.

Umiddelbart synes det naturligt, at højtstående embedsmænd i et land skal kunne tale landets sprog, som det var politikken i løbet af 00'erne, men i Grønland er der få grønlandere med tilstrækkelige uddannelsesmæssige kvalifikationer. Forvaltningssproget er derfor kontroversielt (Binderkrantz, 2008). Hvis sprogkompetencerne prioriteres, må man derfor gå på kompromis med kvalifikationskravene, og vice versa. Dermed åbnes der for en uigennemskuelig rekruttering, hvilket da også har været voldsomt kritiseret (Sermitsiaq, 7.4.2008, 22.5.2008, 24.6.2008, 23.4.2009; Flugten fra Grønland, DR1 31.10.2007; Andersen, 2008). Ved valget i 2009 fik Grønland en regering med en anden linje i forhold til ansættelser i forvaltning og offentligt kontrollerede erhvervsvirksomheder (eksempelvis Sermitsiaq, 22.9.2009 og Information, 15.1.2012). Den nye politik kan dog kun have sat sig svage spor i denne artikels datamateriale, der er indsamlet ultimo 2009/primio 2010.

00'ernes grønlandiseringspolitik giver anledning til følgende forventninger. Vi forventer, at flere grønlandere opnår elitepositioner i sektorer, hvor ledvogerne er politikere. Grunden er dels den førte grønlandiseringspolitik, dels at der stadig bliver flere grønlandere, selv om de endnu er få, med de fornødne uddannelsesmæssige kvalifikationer til poster, hvor uddannelse er et krav for at opnå elitestatus. Da den politiske elite i forvejen var grønlandsk, forventer vi primært en vækst i andelen af grønlandske elitepersoner i forvaltningen og i det politisk kontrollerede erhvervsliv. En tilsvarende udvikling kan ikke forventes for det private erhvervsliv, fordi denne rekruttering ikke er politisk drevet, og fordi uddannelse her spiller en begrænset rolle. Vi forventer videre, at færre grønlandere i elitepositioner har haft tætte relationer til Danmark i form af

uddannelse og erhvervs erfaring, fordi det i højere grad er blevet muligt at tage uddannelse og forfølge en karriere i Grønland.

Grønlandiseringspolitikken i relation til bygderne giver anledning til en forventning om uændret eller mindre magtkoncentration i Nuuk.

Et andet aspekt er elitens socioøkonomiske baggrund. Eliten i Grønland udgør en noget større andel af befolkningen end eliten i Danmark. Eksempelvis er der næsten 32.000 indbyggere pr. folketingsmedlem i Danmark mod mindre end 2000 pr. medlem af det grønlandske Landsting (*Inatsisartut*), hvilket antyder en mindre konkurrence om politiske eliteposter. Samtidig er det grønlandske demokrati og den centrale administration unge institutioner, hvorfor der ikke er gamle, etablerede elitegrupper, som begrænser rekruttering (Christiansen og Togeby, 2003). Derfor forventer vi, at eliten i Grønland ligner den grønlandske befolkning mere, end den danske elite ligner den danske befolkning. I takt med etablering af grønlandske elitegrupper forventer vi, at afstanden mellem elite og befolkning vokser.

Kombinationen af grønlandisering og et begrænset rekrutteringsgrundlag kunne pege i retning af stigende sammenhæng mellem elitegrupperne. Skal Selvstyret eksempelvis besætte politisk udpegede poster i erhvervslivet, er udbuddet stort, hvis man vender sig mod Danmark eller det øvrige udland. Til gengæld er mulighederne begrænsede, hvis rekrutteringsgrundlaget er Grønland – og især personer, der ikke i forvejen har en politisk kontrolleret position. Tager man yderligere hensyn til det private erhvervslivs beskedne omfang, er det forståeligt, hvis Landsting eller Landsstyre (*Naalakkersuisut*) besætter sådanne poster med personer, der i forvejen er politikere eller har politisk kontrollerede poster.

## Data

Undersøgelsen af den grønlandske elite er baseret på positionsmetoden, der indebærer identifikation af de højeste positioner indenfor de samfundssektorer, der undersøges (jf. Christiansen et al., 2001). Ved udvælgelsen af positioner har vi for 2009-undersøgelsen søgt at gøre undersøgelsen sammenlignelig med den første undersøgelse af Grønlands elite (Christiansen og Togeby, 2003), der igen var tilrettelagt med muligheder for sammenligning med Danmark. Positionsmetodens styrke er dens reproducerbarhed og objektivitet, når kriterierne for positioner er valgt. Svagheden er, at nogle positioner kan være uden større magt, mens der kan være magtfulde personer, som ikke fanges af undersøgelsen.

Udvælgelsesenheden er en position, hvilket indebærer, at nogle personer indgår i undersøgelsen flere gange. Er man medlem af både Landstinget og

Landsstyret, har man to positioner. Tabel 1 viser de udvalgte positioner i 2000 og 2009. I alt dækker 130 positioner i 2000 over 113 personer, mens 141 positioner i 2009 dækker over 127 personer.

*Tabel 1: Positioner udvalgt til den grønlandske eliteundersøgelse 2000 og 2009*

| 2000  | 2009  | Position og antal (2000/2009)  |
|---|---|--|
| <i>Politik</i><br>45 positioner<br>41 personer  | <i>Politik</i><br>46 positioner<br>37 personer  | Medlemmer af Landstinget (Inatsisartut) (31/31), Landsstyret (Naalakkersuisut) (7/9), grønlandske folketingsmedlemmer (2/2), borgmestre i de fem største kommuner/de fire kommuner (5/4)   |
| <i>Forvaltning</i><br>33 positioner<br>33 personer  | <i>Forvaltning</i><br>36 positioner<br>36 personer  | Direktører for direktoraterne, inkl. direktøren for Landstingets sekretariat og chefen for Landsstyrets informationskontor /departementschefer, styrelseschefer og direktører i selvstyret, repræsentationschefen i Bruxelles (13/17), ministerråd og chefer for repræsentationer (3/2), formanden for Selvstyrekommissionen (1/0), rigsombudsmand, ombudsmand (2/2), politimesteren (1/1), landsdommeren (1/1), direktøren for Landstingets bureau (1/1), administrerende embedslæge (1/1), sygehusdirektør, landssygehuset (0/1), chefen for Grønlands Statistik (1/1), biskoppen (1/1), chefen for lufthavnsvæsenet (1/1), direktøren for Grønlands Nationalmuseum (1/1), rektor for Grønlands Seminarium og Grønlands Universitet (2/2), universitetsdirektør (0/1), kommunaldirektørerne i de befolkningsmæssigt fem største kommuner/de fire kommuner (4 (1 vakant)/ 3 (1 vakant)) |
| <i>Erhvervsliv</i><br>50 positioner,<br>41 personer.<br>38 positioner<br>fra offentligt<br>erhvervsliv<br>(32 personer)<br>og 12 fra privat<br>erhvervsliv (10<br>personer) | <i>Erhvervsliv</i><br>59 positioner,<br>54 personer.<br>30 positioner<br>fra offentligt<br>erhvervsliv (27<br>personer) og<br>29 fra privat<br>erhvervsliv (28<br>personer)<br>Off: 30/27 | Direktører og bestyrelsesformænd for helt eller delvist offentligt ejede aktieselskaber (38/36), Direktører og bestyrelsesformænd for rent privat ejede aktieselskaber med 75 eller flere ansatte pr. 1. jan. 2000 (12)/2009 (14)  |
| 128 positioner,<br>115 personer   | 141 positioner<br>127 personer  |  |

Der findes få store private virksomheder i Grønland. I 2000 var kriteriet, at et selskabs direktør og bestyrelsesformand var en del af Grønlands elite, såfremt virksomheden havde 75 medarbejdere eller flere. Det indebar, at der kun var seks virksomheder i gruppen med 12 elitepositioner fordelt på ti personer. I 2009-2009-undersøgelsen har vi nedsat kravet til 50 eller flere ansatte, hvilket giver 29 positioner fra det private erhvervsliv fordelt på 28 personer. Derfor kan 2000 og 2009 ikke direkte sammenlignes, hvad angår det private erhvervsliv. Det har yderligere været vanskeligt at finde data for en stor del af den private erhvervselite.

Oplysningerne om de udvalgte personer er fundet i offentligt tilgængelige kilder som *Kraks Blå Bog* og *Grønlands Grønne Bog*, dagblade, internettet mv. For at forbedre datagrundlaget udsendtes i foråret 2010 et spørgeskema til nogle af de personer, som vi havde svært ved at finde oplysninger om. Det forbedrede ”svarprocenten” noget, men desværre ikke så den har en ønskværdig størrelse.

## Grønlandisering – elitens nationalitet

Det er ikke ukompliceret at afgøre, om en person er grønlænder eller ej. Et etnicitetskriterium er vanskeligt, fordi mange grønlændere er af blandet dansk-grønlandsk oprindelse. Et fødestedskriterium vil udelukke nogle, som er født i Danmark, men som ud fra alle rimelige kriterier er grønlændere. Et sprogkriterium giver skæve resultater, ligesom det er en vanskelig variabel at indsamle valide oplysninger om. Vi har valgt en pragmatisk løsning, som indebærer, at en person er grønlænder, såfremt vedkommende er født i Grønland eller er født i Danmark og har mindst en forælder, som er grønlænder, og hvis man samtidig har tilbragt en væsentlig del af sit liv i Grønland.

Tabel 2 viser en markant udvikling for de to elitegrupper, hvor rekrutteringen er politisk bestemt – forvaltningen og den offentlige erhvervselite. På mindre end et tiår er den grønlandske andel af den administrative elite steget fra en tredjedel til næsten to tredjedele og den offentlige erhvervselite lidt mindre. Derimod er den private erhvervselite blevet mindre grønlandsk. Den politiske elite har i hele perioden været grønlandsk.

Det kan ikke afgøres, hvor meget af grønlandiseringen af den administrative elite og den offentlige erhvervselite skyldes stigende udbud af grønlandske kandidater, og hvor meget der er en konsekvens af grønlandiseringspolitikken. Sidstnævnte udgør sandsynligvis hovedforklaringen, fordi produktionen af grønlændere med længerevarende uddannelse trods stigning fortsat er begrænset.

Tabel 2 viser også elitens bopæl. Det kan ikke undre, at såvel den politiske elite som forvaltningseliten har bopæl i Grønland, idet det bemærkes, at der indgår et par personer i disse elitegrupper, som udfører deres arbejde i Danmark eller udlandet. Det gælder eksempelvis cheferne for repræsentationerne i København og Bruxelles. Mere interessant er det, at en ikke ubetydelig del af den private erhvervselite bor i Danmark, og at andelen er steget i 00'erne.

*Tabel 2: Elitens nationalitet og bopæl opdelt på sektorer. Pct.*

|                     | Politik |      | Forvaltning |      | Det offentlige erhvervsliv |      | Det private erhvervsliv |      | I alt |      |
|---------------------|---------|------|-------------|------|----------------------------|------|-------------------------|------|-------|------|
|                     | 2000    | 2009 | 2000        | 2009 | 2000                       | 2009 | 2000                    | 2009 | 2000  | 2009 |
| <b>Nationalitet</b> |         |      |             |      |                            |      |                         |      |       |      |
| Grønlandsk          | 98      | 100  | 33          | 61   | 34                         | 53   | 42                      | 28   | 57    | 65   |
| Dansk               | 2       | 0    | 67          | 36   | 58                         | 47   | 58                      | 72   | 41    | 34   |
| Uoplyst             | 0       | 0    | 0           | 3    | 5                          | 0    | 0                       | 0    | 2     | 1    |
| I alt               | 100     | 100  | 100         | 100  | 100                        | 100  | 100                     | 100  | 100   | 100  |
| Antal positioner    | 45      | 46   | 33          | 36   | 38                         | 30   | 12                      | 29   | 128   | 155  |
| <b>Bopæl</b>        |         |      |             |      |                            |      |                         |      |       |      |
| Grønland            | 98      | 100  | 91          | 97   | 86                         | 90   | 90                      | 76   | 92    | 93   |
| Danmark             | 2       | 0    | 3           | 0    | 11                         | 10   | 10                      | 24   | 6     | 6    |
| Udlandet            | 0       | 0    | 6           | 3    | 3                          | 0    | 0                       | 0    | 2     | 1    |
| I alt               | 100     | 100  | 100         | 100  | 100                        | 100  | 100                     | 100  | 100   | 100  |
| Antal positioner    | 45      | 46   | 33          | 36   | 36                         | 30   | 10                      | 29   | 124   | 141  |

Selv om den politiske elite kun består af personer med grønlandsk nationalitet, kan der være variationer i tilknytningen til Danmark. Tabel 3 viser, at der fra den politiske 2000-elite til 2009-eliten er sket en grønlandisering i form af mindre uddannelsesmæssig tilknytning til Danmark. 2000-eliten havde hyppigere erhvervet erhvervsuddannelse i Danmark end i Grønland, og ikke mere end en fjerdedel havde kun grønlandsk uddannelsesmæssig erfaring. Det var i 2009 steget til halvdelen. Tabellen viser tilsvarende, at den politiske elites erhvervmæssige tilknytning til Danmark er svækket. Kun 16 pct. af 2009-eliten har haft fuldtidsbeskæftigelse i Danmark mod 25 pct. i 2000.

Forvaltningselitens uddannelsesmæssige og erhvervmæssige relationer til Danmark ser anderledes ud. Den overvejende del af den grønlandske forvaltningselite har fået hele eller en del af sin uddannelse i Danmark. Det var tilfældet i begge år. Derimod har en mindre andel i 2009 end i 2000 haft fuldtidsbeskæftigelse i Danmark. Den grønlandske del af forvaltningseliten har altså



mindre tilknytning til Danmark end tidligere, men mere tilknytning end den politiske elite.

*Tablet 3: Den grønlandske elites geografiske erhvervsuddannelsessted samt evt. fuldtidsbeskæftigelse i Danmark, opdelt på sektorer. Pct.*

|   | Politik |      | Forvaltning |      | Det offentlige<br>erhvervsliv |      | Det private<br>erhvervsliv |      |
|---|---------|------|-------------|------|-------------------------------|------|----------------------------|------|
|   | 2000    | 2009 | 2000        | 2009 | 2000                          | 2009 | 2000                       | 2009 |
| Geografisk erhvervs-<br>uddannelsessted <sup>a)</sup> |         |      |             |      |                               |      |                            |      |
| Grønland  | 36      | 76   | 27          | 14   | 38                            | 13   | 0                          | 13   |
| Danmark   | 45      | 50   | 73          | 82   | 54                            | 81   | 60                         | 50   |
| Udlandet  | 7       | 0    | 0           | 5    | 8                             | 13   | 0                          | 0    |
| Kun Grønland  | 23      | 48   | 9           | 14   | 31                            | 6    | 0                          | 13   |
| Uoplyst   | 27      | 2    | 18          | 0    | 8                             | 6    | 40                         | 38   |
| Antal positioner                                      | 44      | 44   | 11          | 22   | 38                            | 16   | 12                         | 8    |
| Evt. fuldtidsbeskæftigelse<br>i Danmark <sup>b)</sup> |         |      |             |      |                               |      |                            |      |
| Ja  | 25      | 16   | 64          | 40   | 31                            | 25   | 58                         | 13   |
| Nej   | 48      | 64   | 27          | 46   | 54                            | 56   | 42                         | 62   |
| Uoplyst   | 27      | 20   | 9           | 14   | 15                            | 19   | 0                          | 25   |
| I alt   | 100     | 100  | 100         | 100  | 100                           | 100  | 100                        | 100  |
| Antal positioner                                      | 44      | 44   | 11          | 22   | 13                            | 16   | 12                         | 8    |

a. Omfatter kun grønlandere. Kolonnerne summerer i nogle tilfælde mere end 100 pct., da nogle personer er uddannet både i Grønland og i Danmark, og da tallene for "Kun Grønland" er en delmængde af "Grønland".

b. Omfatter kun grønlandere.

De grønlandske medlemmer af den offentlige erhvervselite har fået stærkere uddannelsesmæssig tilknytning til Danmark, mens en næsten uændret tredjedel har haft fuldtidsbeskæftigelse i Danmark. De grønlandske medlemmer af den private erhvervselite har i 2009 en lidt mindre uddannelsesmæssig tilknytning til og meget mindre erhvervs erfaring fra Danmark.

Grønlandisering har altså haft konsekvenser for eliterne i Grønland. Den politiske elite har markant færre uddannelsesmæssige og erhvervmæssige relationer til Danmark forud for deres nuværende position. Mens der er blevet markant flere i den administrative elite med en grønlandsk nationalitet, er det fortsat en gruppe med hele eller en del af sin uddannelse i Danmark. Til gengæld har den mindre erhvervs erfaring fra Danmark. Tilsvarende er der flere

grønlandere i den offentlige erhvervselite, men de har til gengæld næsten alle sammen uddannelseserfaring fra Danmark, og mange har danske erhvervs erfaringer.

## Elitens socioøkonomiske baggrund

Der er i et eliteteoretisk perspektiv to grunde til at interessere sig for elitens socioøkonomiske baggrund. Den ene er kravet om repræsentativitet: Eliten skal i et eller andet omfang afspejle den befolkning, den udgår af, dog med de modifikationer, der følger af særlige krav til eliten, eksempelvis uddannelseskra v (Christiansen et al., 2001). Den anden er, at elitens socioøkonomiske baggrund siger noget om eliteåbenhed (Bottomore, 1993). Der skal være muligheder for, at personer med evner og ambitioner kan blive rekrutteret til eliten.

Tabel 4 viser et blandet billede af kønsfordelingen. Den politiske elite er blevet mere lige fordelt med en kvindeandel, der er stegt fra 20 til 39 pct. fra 2000 til 2009. Kønsfordelingen er også blevet mere lige i den administrative elite, men på den lidt skæve måde, at der er en lige kønsfordeling blandt grønlanderne i den administrative elite mod til gengæld en meget skæv kønsfordeling blandt forvaltningselitens danskere. Grønlandiseringen af forvaltningen har på eliteniveau især haft succes blandt kvinderne. De resterende elitegrupper – dvs. erhvervseliterne – har meget lave kvindeandele og ingen klar tendens til stigning. Det svarer til undersøgelserne fra Danmark, hvor også især erhvervs livet skiller sig ud ved meget få kvinder i toppositioner (Christiansen et al., 2001: 146ff).

Det ses også af tabel 4, at Grønlands politiske elite er ganske veluddannet, især når man tager hensyn til, at den grønlandske befolkning ikke har en lang uddannelsestradition (Sørensen, 2007). 62 pct. af den politiske elite har en videregående uddannelse mod 10 pct. i befolkningen. Akademikerandelen er ikke så høj som i det danske Folketing, men der er endnu også få grønlandere med akademisk uddannelse (Grønlands Statistik, 2012). Halvdelen af den politiske elite har en mellemlang uddannelse. Specielt finder man mange læreruddannede. Modsat forventningen er den politiske elites uddannelse ikke bedre i 2009 end i 2000, og der er endda en større andel uden erhvervsuddannelse.

Vi skal kun kommentere kort på de øvrige gruppers uddannelse: Forvaltningseliten er veluddannet, og det uddannelsesmæssige efterslæb, som den grønlandske del af forvaltningseliten havde i 2000, er væk. Grønlandere og danskere med elitepositioner er lige veluddannede. Tilsvarende er den grønlandske del af den offentlige erhvervselite væsentligt bedre uddannet i 2009 sammenlignet med 2000. Endelig kan man bemærke, at især den private grøn-

Table 4: Elitens køn og uddannelse, opdelt på nationalitet og sektorer. Pct.

|                   | Grønlandere |      |     |             |      |     |                        |      |     |                    |      |     | Danskere    |      |     |                        |      |     |                    |      |     |     |
|-------------------|-------------|------|-----|-------------|------|-----|------------------------|------|-----|--------------------|------|-----|-------------|------|-----|------------------------|------|-----|--------------------|------|-----|-----|
|                   | Politik     |      |     | Forvaltning |      |     | Offentligt erhvervsliv |      |     | Privat erhvervsliv |      |     | Forvaltning |      |     | Offentligt erhvervsliv |      |     | Privat erhvervsliv |      |     |     |
|                   | 2000        | 2009 |     | 2000        | 2009 |     | 2000                   | 2009 |     | 2000               | 2009 |     | 2000        | 2009 |     | 2000                   | 2009 |     | 2000               | 2009 |     |     |
| <b>Køn</b>        |             |      |     |             |      |     |                        |      |     |                    |      |     |             |      |     |                        |      |     |                    |      |     |     |
| Mænd              | 80          | 61   | 64  | 50          | 92   | 88  | 100                    | 88   | 100 | 88                 | 86   | 92  | 94          | 100  | 100 | 100                    | 100  | 100 | 100                | 100  | 100 | 100 |
| Kvinder           | 20          | 39   | 36  | 50          | 8    | 12  | 0                      | 12   | 0   | 12                 | 14   | 8   | 4           | 0    | 0   | 0                      | 0    | 0   | 0                  | 0    | 0   | 0   |
| I alt             | 100         | 100  | 100 | 100         | 100  | 100 | 100                    | 100  | 100 | 100                | 100  | 100 | 100         | 100  | 100 | 100                    | 100  | 100 | 100                | 100  | 100 | 100 |
| Antal positioner  | 44          | 44   | 11  | 22          | 13   | 16  | 5                      | 8    | 5   | 8                  | 22   | 13  | 23          | 14   | 7   | 21                     | 14   | 7   | 21                 | 14   | 7   | 21  |
| <b>Uddannelse</b> |             |      |     |             |      |     |                        |      |     |                    |      |     |             |      |     |                        |      |     |                    |      |     |     |
| Akademisk         | 14          | 17   | 46  | 77          | 23   | 53  | 0                      | 0    | 0   | 0                  | 68   | 77  | 35          | 29   | 14  | 35                     | 29   | 14  | 35                 | 29   | 14  | 35  |
| Mellem            | 48          | 45   | 36  | 18          | 31   | 16  | 0                      | 11   | 0   | 11                 | 0    | 15  | 13          | 57   | 0   | 32                     | 57   | 0   | 32                 | 57   | 0   | 32  |
| Kort              | 25          | 22   | 0   | 5           | 46   | 16  | 40                     | 67   | 40  | 67                 | 0    | 8   | 9           | 7    | 29  | 24                     | 9    | 7   | 29                 | 24   | 9   | 24  |
| Ingen erhv.udd.   | 4           | 14   | 0   | 0           | 0    | 0   | 60                     | 11   | 60  | 11                 | 0    | 0   | 0           | 0    | 0   | 0                      | 0    | 0   | 0                  | 0    | 0   | 0   |
| Uoplyst           | 9           | 2    | 18  | 0           | 0    | 5   | 0                      | 11   | 0   | 11                 | 32   | 0   | 43          | 7    | 57  | 9                      | 43   | 7   | 57                 | 9    | 7   | 9   |
| I alt             | 100         | 100  | 100 | 100         | 100  | 100 | 100                    | 100  | 100 | 100                | 100  | 100 | 100         | 100  | 100 | 100                    | 100  | 100 | 100                | 100  | 100 | 100 |
| Antal positioner  | 44          | 44   | 11  | 22          | 13   | 19  | 5                      | 9    | 5   | 9                  | 22   | 14  | 23          | 14   | 7   | 22                     | 14   | 7   | 22                 | 14   | 7   | 22  |

landske erhvervselite, som i stort omfang kommer fra fiskeriet, ikke har høj formel uddannelse.

I tabel 5 optræder kun den grønlandske del af Grønlands elite. Det skyldes, at næsten alle danskere i Grønlands elite er højere funktionærer. Det gælder også en stor del af den grønlandske elite udenfor politik. For politikerne har vi registreret det seneste erhverv forud for, at politik blev hovedbeskæftigelsen. Tabellen viser en skæv erhvervsmæssig rekruttering. Funktionærjob og lærergerning var i 2009 75 pct. af den grønlandske politiske elites baggrund. Lærernes fremtrædende rolle i eliten har en lang historie. I kolonitiden, hvor det var vigtigt at kristne grønlænderne, blev der uddannet lokale stedfortrædere for præster, de såkaldte kateketer. I en lang periode var lærergerningen også en præstegering og i øvrigt eneste mulighed for en boglig uddannelse i Grønland (Thuesen, 2007; Pjetturson, 1991). Lærersegmentet i Grønland har derfor en særlig placering. Ganske få repræsenterer i øvrigt erfaringer fra fangererhvervet og arbejderklassen.

Tabel 5: Den grønlandske elites erhverv opdelt på sektorer. Pct.

|                     | Grønlandere           |      |             |      |                            |      |                         |      |
|---------------------|-----------------------|------|-------------|------|----------------------------|------|-------------------------|------|
|                     | Politik <sup>a)</sup> |      | Forvaltning |      | Det offentlige erhvervsliv |      | Det private erhvervsliv |      |
|                     | 2000                  | 2009 | 2000        | 2009 | 2000                       | 2009 | 2000                    | 2009 |
| Fangere, fiskere    | 2                     | 7    | 0           | 0    | 8                          | 0    | 100                     | 0    |
| Arbejdere           | 7                     | 9    | 0           | 0    | 0                          | 0    | 0                       | 0    |
| Selvstændige        | 2                     | 0    | 0           | 0    | 0                          | 0    | 0                       | 11   |
| Højere funktionærer | 52                    | 31   | 100         | 100  | 84                         | 95   | 0                       | 78   |
| Lærere              | 9                     | 19   | 0           | 0    | 0                          | 5    | 0                       | 0    |
| Lavere funktionærer | 21                    | 25   | 0           | 0    | 0                          | 0    | 0                       | 0    |
| Politikere          | 0                     | 0    | 0           | 0    | 0                          | 0    | 0                       | 11   |
| Studerende          | 0                     | 9    | 0           | 0    | 0                          | 0    | 0                       | 0    |
| Uoplyst             | 7                     | 0    | 0           | 0    | 8                          | 0    | 0                       | 0    |
| I alt               | 100                   | 100  | 100         | 100  | 100                        | 100  | 100                     | 100  |
| Antal positioner    | 44                    | 44   | 11          | 22   | 13                         | 19   | 5                       | 9    |

a. For politikerne er kodet det seneste erhverv forud for, at politik blev en fuldtidsbeskæftigelse.

Forventningen var, at der igennem 00'erne ikke var sket en magtkoncentration i Nuuk. Fra politisk hold var der i 00'erne fokus på, at der *ikke* skulle ske yderligere magtkoncentration i Nuuk, men derimod udvikling i bygderne og byerne udenfor Nuuk (Sermitisaq 21.3.2008, 26.3.2008). Vurderet ud fra

elitens bopæl kan denne del af grønlandiseringsvisionen ikke siges at være lykkes – tværtimod. Ses der bort fra den politiske elite, er der sket en relativ stor vækst i andelen af eliten, der er bosiddende i Nuuk. En ganske stor del af den politiske elite er dog bosat udenfor Nuuk, jf. tabel 6. Stort set alle grønlandske medlemmer af eliten er bosat i Grønland, mens en del danske medlemmer af Grønlands elite er bosat i Danmark. Det gælder især personer med positioner i det offentlige erhvervsliv.

Endelig ser vi på elitens forældres uddannelse og erhverv. Tabel 7 indeholder kun oplysninger om fædrenes uddannelse og erhverv, fordi det har været meget svært at finde oplysninger om mødrene. Ved vurderingen af elitens sociale baggrund skal man huske, at eliten gennemsnitligt er i midten af fyrrerne. Det indebærer, at deres fædre i gennemsnit er født i 1940'erne. I den generation af grønlandere var der ikke mange med videregående uddannelse.

Kun få af den grønlandske elites fædre havde da også en akademisk uddannelse. Til gengæld har en stor andel af dem, vi har oplysninger om, en far med uddannelse, herunder en pæn del med en mellemlang uddannelse. Den grønlandske elite rekrutteres altså med en mere privilegeret baggrund end den almindelige befolkning. Til gengæld er den ikke som forventet blevet mere privilegeret i 00'erne. Da halvdelen af den politiske elites fædre er fiskere, fangere eller arbejdere, er den sociale afstand mellem politisk elite og folk mindre end den tilsvarende afstand i Danmark (Christiansen et al., 2001: 51ff).

Den grønlandske forvaltningselite har en noget mere privilegeret social baggrund end den politiske elite. Det gælder såvel farens uddannelse som erhverv. Det er et mønster, man også finder i Danmark, hvor den administrative elite har en relativt privilegeret social baggrund og også relativt mere privilegeret end den grønlandske (Christiansen et al., 2001: 216ff). Også den offentlige erhvervselite kommer fra mere privilegerede kår end den politiske elite. Alle elitegrupper er mere privilegerede end befolkningen, både hvad angår egne forhold og deres opvækstforhold.

Afstanden mellem elite og befolkning er mindst for den politiske elite. I et moderne samfund er det svært at forestille sig, at eliterne ikke er mere privilegerede end resten af befolkningen. Grønland må i den sammenhæng vurderes som mere egalitært end mange andre samfund på trods af stor økonomisk ulighed (Grønlands Selvstyre, 2010). Der er som forventet en tendens til stærkere privilegering af eliterne op gennem 00'erne, men der er ikke tale om en helt entydig bevægelse.

*Table 6: Elitens bopæl i Grønland, opdelt på nationalitet og sektorer. Pct.*

|                     | Grønlændere |      |             |      |                        |      |                    |      |             |      | Danskere               |      |                    |      |  |  |
|---------------------|-------------|------|-------------|------|------------------------|------|--------------------|------|-------------|------|------------------------|------|--------------------|------|--|--|
|                     | Politik     |      | Forvaltning |      | Offentligt erhvervsliv |      | Privat erhvervsliv |      | Forvaltning |      | Offentligt erhvervsliv |      | Privat erhvervsliv |      |  |  |
|                     | 2000        | 2009 | 2000        | 2009 | 2000                   | 2009 | 2000               | 2009 | 2000        | 2009 | 2000                   | 2009 | 2000               | 2009 |  |  |
| Nuuk                | 50          | 54   | 64          | 82   | 31                     | 90   | 60                 | 67   | 59          | 92   | 65                     | 50   | 58                 | 68   |  |  |
| Sisimiut, Maniitsoq | 14          | 24   | 9           | 5    | 39                     | 5    | 40                 | 11   | 5           | 0    | 0                      | 21   | 0                  | 0    |  |  |
| Andre steder        | 34          | 22   | 27          | 13   | 30                     | 0    | 0                  | 22   | 23          | 0    | 9                      | 7    | 29                 | 0    |  |  |
| Udenfor Grønland    | 2           | 0    | 0           | 0    | 0                      | 5    | 0                  | 0    | 13          | 8    | 26                     | 22   | 13                 | 22   |  |  |
| I alt               | 100         | 100  | 100         | 100  | 100                    | 100  | 100                | 100  | 100         | 100  | 100                    | 100  | 100                | 100  |  |  |
| Antal positioner    | 44          | 44   | 11          | 22   | 13                     | 19   | 5                  | 9    | 22          | 13   | 23                     | 14   | 7                  | 22   |  |  |

Table 7: Elitens fædres uddannelse og erhverv, opdelt på nationalitet og sektorer. Pct.

|                     | Grønlændere |      |      |      |             |      |      |      |                        |      |      |      | Danskere           |      |                        |      |      |      |                    |  |
|---------------------|-------------|------|------|------|-------------|------|------|------|------------------------|------|------|------|--------------------|------|------------------------|------|------|------|--------------------|--|
|                     | Politik     |      |      |      | Forvaltning |      |      |      | Offentligt erhvervsliv |      |      |      | Privat erhvervsliv |      | Offentligt erhvervsliv |      |      |      | Privat erhvervsliv |  |
|                     | 2000        | 2009 | 2000 | 2009 | 2000        | 2009 | 2000 | 2009 | 2000                   | 2009 | 2000 | 2009 | 2000               | 2009 | 2000                   | 2009 | 2000 | 2009 |                    |  |
| Akademisk           | 0           | 6    | 9    | 9    | 0           | 0    | 4    | 0    | 0                      | 0    | 0    | 18   | 8                  | 13   | 0                      | 18   | 0    | 0    |                    |  |
| Mellemlang          | 18          | 13   | 27   | 32   | 0           | 18   | 0    | 11   | 9                      | 23   | 17   | 0    | 23                 | 0    | 29                     | 5    | 0    | 0    |                    |  |
| Kort                | 5           | 24   | 9    | 23   | 54          | 26   | 60   | 45   | 0                      | 31   | 9    | 50   | 14                 | 45   | 14                     | 45   | 0    | 0    |                    |  |
| Ingen uddannelse    | 32          | 17   | 18   | 9    | 23          | 15   | 0    | 22   | 5                      | 15   | 0    | 7    | 0                  | 14   | 0                      | 14   | 0    | 0    |                    |  |
| Uoplyst             | 45          | 40   | 37   | 26   | 23          | 37   | 40   | 22   | 68                     | 23   | 61   | 43   | 57                 | 18   | 57                     | 18   | 0    | 0    |                    |  |
| Fangere, fiskere    | 27          | 26   | 18   | 8    | 23          | 5    | 0    | 12   | 0                      | 0    | 0    | 0    | 0                  | 0    | 0                      | 0    | 0    | 0    |                    |  |
| Arbejdere           | 7           | 26   | 9    | 14   | 15          | 26   | 0    | 0    | 0                      | 23   | 4    | 43   | 0                  | 27   | 0                      | 27   | 0    | 0    |                    |  |
| Selvstændige        | 5           | 0    | 9    | 14   | 8           | 16   | 60   | 33   | 23                     | 8    | 4    | 21   | 14                 | 9    | 14                     | 9    | 0    | 0    |                    |  |
| Højere funktionærer | 7           | 9    | 36   | 14   | 0           | 26   | 0    | 33   | 23                     | 23   | 26   | 7    | 14                 | 23   | 14                     | 23   | 0    | 0    |                    |  |
| Lærere              | 11          | 0    | 9    | 18   | 0           | 0    | 0    | 0    | 5                      | 15   | 4    | 0    | 14                 | 0    | 14                     | 0    | 0    | 0    |                    |  |
| Lavere funktionærer | 6           | 9    | 0    | 14   | 31          | 5    | 0    | 0    | 0                      | 8    | 0    | 0    | 0                  | 23   | 0                      | 23   | 0    | 0    |                    |  |
| Politikere          | 2           | 7    | 0    | 0    | 0           | 5    | 0    | 0    | 0                      | 0    | 0    | 0    | 0                  | 0    | 0                      | 0    | 0    | 0    |                    |  |
| Uoplyst             | 36          | 23   | 19   | 18   | 23          | 16   | 40   | 22   | 49                     | 23   | 62   | 29   | 58                 | 18   | 58                     | 18   | 0    | 0    |                    |  |
| I alt               | 100         | 100  | 100  | 100  | 100         | 100  | 100  | 100  | 100                    | 100  | 100  | 100  | 100                | 100  | 100                    | 100  | 100  | 100  |                    |  |
| Antal positioner    | 44          | 44   | 11   | 22   | 13          | 19   | 5    | 9    | 22                     | 13   | 23   | 14   | 7                  | 22   | 14                     | 7    | 22   | 22   |                    |  |

## Elitens sammenhæng

Uafhængighed mellem elitegrupperne anses for at være en demokratisk dyd. I Grønlands tilfælde er det specielt interessant at se på forholdet mellem på den ene side den politiske og den administrative elite og på den anden side det offentlige erhvervsliv. Den grønlandske økonomi er i unik grad afhængig af de offentligt ejede selskaber. For at sikre, at selskaberne drives økonomisk sundt, drives de efter et armslængdeprincip (Skatte- og velfærdskommissionen, 2011: 447ff). Spørgsmålet er, om de også gør det, hvad angår topposterne.

Debatten om en sådan sammenhæng mellem politik og økonomi er livlig i såvel den faglige debat (Paldam, 2000; Fleischer, 2008: 31; Nordic Consulting Group, 2012) som i medierne (eksempelvis Sermitsiaq 7.4.2008, 21.5.2008, 22.5.2008, 24.6.2008, 23.4.2009, 24.4.2009, 7.5.2009; Information 26.7.2007; Politiken 1.2.2013). Vi har ikke mulighed for at komme med et endegyldigt svar på dette kontroversielle spørgsmål, men vi får indikationer ved at se på, hvilke positioner eliten havde før den nuværende samt på aktuelle overlap mellem elitegrupperne.

Den politiske elite har som regel erfaringer fra andre sektorer. Det gælder dog ikke studerende landsstyremedlemmer. For grønlænderne i forvaltningseliten og den offentlige erhvervslivselite har der været en meget markant udvikling i den betragtede periode. I 2000 havde flertallet i disse to grupper erhvervs erfaring fra andre sektorer, og ganske mange havde eller havde haft politiske poster. Det gjaldt især det offentlige erhvervsliv. Det er markant ændret gennem 00'erne, hvor kun få embedsmænd og formænd for og direktører i selvstyrejede virksomheder har eller har haft en politisk fortid. Det kan også bemærkes, at det private erhvervslivs elite, hvad karriere angår, synes ret isoleret fra politik.

Tabel 9 viser elitens aktuelle medlemskaber af bestyrelser mv. i form af en *ledende position* i bestyrelsen for en offentlig virksomhed, en privat virksomhed, en interesseorganisation, et politisk parti eller lignende eller medlemskab af et offentligt, kollegialt udvalg, eksempelvis kommission eller ankenævn. Tallene markeret med dobbeltramme er tal for egen sektor.

Mellem 47 og 100 pct. af de forskellige elitegrupper har aktuelle medlemskaber udenfor egen sektor. Det er betydeligt mere end i Danmark, hvor især forvaltningseliten har få medlemskaber udenfor egen sektor (Christiansen et al., 2001: 230). Det er dog vigtigt at se på, hvilke typer medlemskaber der er tale om. Politikerne har primært poster i organisationslivet og kun få i forvaltningen og i erhvervslivet. Det samme gælder den grønlandske del af forvaltningseliten, idet man især kan bemærke det relativt store antal poster i



Table 8: Elitens karriere, opdelt på nationalitet og sektorer. Pct.

|  | Grønlandere |      |             |      |                        |      | Danskere           |      |             |      |                        |      |                    |      |
|--|-------------|------|-------------|------|------------------------|------|--------------------|------|-------------|------|------------------------|------|--------------------|------|
|  | Politik     |      | Forvaltning |      | Offentligt erhvervsliv |      | Privat erhvervsliv |      | Forvaltning |      | Offentligt erhvervsliv |      | Privat erhvervsliv |      |
|  | 2000        | 2009 | 2000        | 2009 | 2000                   | 2009 | 2000               | 2009 | 2000        | 2009 | 2000                   | 2009 | 2000               | 2009 |
| Kun egen sektor                            | 0           | 0    | 36          | 68   | 38                     | 56   | 60                 | 63   | 36          | 15   | 26                     | 57   | 29                 | 52   |
| Tidligere anden sektor                     | 73          | 79   | 64          | 23   | 54                     | 25   | 0                  | 13   | 32          | 62   | 39                     | 43   | 14                 | 19   |
| Uoplyst                                    | 27          | 21   | 0           | 13   | 8                      | 19   | 40                 | 25   | 32          | 23   | 35                     | 0    | 57                 | 29   |
| Nuværende eller tidligere politiske poster | 100         | 100  | 27          | 9    | 54                     | 13   | 0                  | 13   | 0           | 8    | 9                      | 0    | 0                  | 0    |
| Antal positioner                           | 44          | 44   | 11          | 22   | 13                     | 16   | 5                  | 8    | 22          | 13   | 23                     | 14   | 7                  | 21   |

Table 9: Elitens medlemskaber, opdelt på nationalitet og sektorer. Pct.<sup>a)</sup>

|                       | Grønlandere |      |      |             |      |      |                        |      |      |                    |      |      | Danskere    |      |      |                        |      |      |                    |      |      |      |
|-----------------------|-------------|------|------|-------------|------|------|------------------------|------|------|--------------------|------|------|-------------|------|------|------------------------|------|------|--------------------|------|------|------|
|                       | Politik     |      |      | Forvaltning |      |      | Offentligt erhvervsliv |      |      | Privat erhvervsliv |      |      | Forvaltning |      |      | Offentligt erhvervsliv |      |      | Privat erhvervsliv |      |      |      |
|                       | 2000        | 2009 | 2009 | 2000        | 2009 | 2009 | 2000                   | 2009 | 2009 | 2000               | 2009 | 2009 | 2000        | 2009 | 2009 | 2000                   | 2009 | 2009 | 2000               | 2009 | 2000 | 2009 |
| Politik               | 100         | 100  | 20   | 9           | 25   | 7    | 0                      | 0    | 0    | 0                  | 13   | 8    | 0           | 0    | 0    | 0                      | 7    |      |                    |      |      |      |
| Offentlig sektor      | 26          | 19   | 50   | 9           | 25   | 43   | 0                      | 0    | 0    | 27                 | 25   | 38   | 22          | 0    | 0    | 7                      |      |      |                    |      |      |      |
| Erhvervsliv           | 16          | 14   | 30   | 14          | 83   | 79   | 0                      | 50   | 33   | 50                 | 85   | 100  | (50)        | 47   |      |                        |      |      |                    |      |      |      |
| Organisationer        | 40          | 28   | 20   | 29          | 17   | 21   | 0                      | 100  | 20   | 50                 | 44   | 0    | 60          |      |      |                        |      |      |                    |      |      |      |
| Andet end egen sektor | 55          | 47   | 50   | 100         | 64   | 100  | (100)                  | 100  | 53   | 88                 | 53   | 100  | (50)        | 100  |      |                        |      |      |                    |      |      |      |
| Antal positioner      | 38          | 41   | 10   | 14          | 12   | 14   | (2)                    | 6    | 15   | 8                  | 15   | 9    | (2)         | 15   |      |                        |      |      |                    |      |      |      |

a. Oplysninger om medlemskab kun beregnet på grundlag af de elitepositioner, vi har informationer om. Med parentes markerede tal er det uden mening at afrapportere som andele. Tallene er medtaget for fuldstændighedens skyld.

b. Inkluderer foruden politik, den offentlige sektor, erhvervsliv og organisationer også medier, videnskab og andre medlemskaber.

organisationsverdenen. For den danske del af forvaltningseliten – hvor der kun er få observationer – er det værd at bemærke den høje deltagelse i erhvervslivet.

Den grønlandske offentlige erhvervselite har få politiske poster, men til gengæld flere poster i den offentlige sektor. Den tidligere direkte linje mellem politik og offentligt erhvervsliv er mindre direkte. Man skal dog ikke se bort fra fortsat stærke forbindelser mellem den offentlige erhvervselite og forvaltningen, som i den sidste ende er politisk styret. Det kan også bemærkes, at det private erhvervsliv har meget få relationer til politik og forvaltning. Grønland er fortsat et samfund med tætte relationer mellem elitegrupperne.

Forventningen om, at de direkte bånd mellem den politiske elite og den offentlige erhvervselite var styrket, holdt ikke stik. Det er til gengæld de indirekte bånd i kraft af tætte relationer mellem den offentlige erhvervselite og forvaltningseliten. Forskellen mellem Danmark og Grønland i henseende til den offentlige erhvervselite er dobbelt: Med et svagt udviklet privat erhvervsliv i Grønland er det en lille gruppe, der kan rekrutteres kandidater fra til de offentlige selskaber. Her tilbyder dansk erhvervsliv et langt større udbud af kandidater til offentlige selskaber. Samtidig er den samfundsmæssige tyngde af de offentlige grønlandske selskaber langt større end de danske offentlige selskaber. I Danmark er det ikke et problem at rekruttere erhvervsfolk til den offentlige selskabssektor; det er svært i Grønland. Der er derfor ingen nemme løsninger på spørgsmålet om, hvordan man skaber tilstrækkelig armslængde mellem politik og offentlig selskabssektor i Grønland.

## Grønlands elite

Indledningsvis blev der opstillet tre krav til eliten i Grønland: en vis repræsentativitet mellem folk og elite, åben rekruttering og uafhængighed mellem elitegrupperne.

Ingen moderne samfund har en elite, der præcist afspejler befolkningen. Der stilles krav til eliten om uddannelse, intelligens, kreativitet, arbejdsomhed mv., som ikke uden videre honoreres af den gennemsnitlige borger. I Grønlands tilfælde er eliten heller ikke repræsentativ for det grønlandske samfund. En særlig problematik er i denne sammenhæng elitens nationalitet. I mange år var andelen af danskere på det grønlandske samfunds topposter langt større end andelen af danskere i Grønland. Der opstod derfor et forståeligt krav om, at grønlændere skulle fylde mere i samfundets top. Problemet har været få grønlændere med tilstrækkelige uddannelsesmæssige kvalifikationer. Så sent som i 2000 var alle elitegrupper bortset fra den politiske elite domineret af danskere. Det er ikke længere tilfældet. Når der ses bort fra den private erhvervselite, har alle elitegrupper et flertal af grønlændere. Med undtagelse af den politiske elite

har størstedelen af de øvrige elitepersoner dog fortsat hele eller en del af deres uddannelse i Danmark. Eliten i Grønland er blevet mere grønlandiseret.

Den politiske elite er ganske jævn, hvad angår uddannelse og tidligere erhverv. Ligesom den danske politiske elite er den grønlandske ikke specielt elitær, når man ser på positioner før den politiske karriere. Forvaltningseleiten og den offentlige erhvervselite har en bedre uddannelsesmæssig baggrund og – i sagens natur – bedre stillinger end resten af befolkningen. Endelig kan man pege på, at den politiske elite og den grønlandske forvaltningseelite er blevet bedre kønsmæssigt afbalanceret, hvorimod mænd helt dominerer de to erhvervseliter og de danske embedsmænd. Grønlands eliter rekrutteres fra et bredt udsnit af det grønlandske samfund, men forvaltningseleiten og den offentlige selskabselite har en mere privilegeret baggrund end den politiske elite.

Hvad angår sammenhæng mellem eliterne, står Grønland overfor store problemer: Et lille samfund med et ungt selvstyre, en ung uddannelsestradition og et svagt privat erhvervsliv sætter grønlandske beslutningstagere i et dilemma mellem kravet om uafhængighed mellem elitegrupperne og ønsket om ikke at spille knappe menneskelige ressourcer. Grønland har håndteret dilemmaet ved, at der i perioden 2000-2009 er blevet færre i den politiske og den administrative elite med positioner i selskabssektoren – den direkte politiske styring af det offentlige erhvervsliv er altså reduceret – men til gengæld er rekrutteringen fra andre dele af det grønlandske samfund øget. Derfor har mange i selskabssektoren tillige forvaltningsposter, og størstedelen af alle elitegrupper har positioner i andre end egen sektor. Der er fortsat en stor sammenhæng mellem elitegrupperne, og vel at mærke elitegrupper som tilsammen har meget stor magt i Grønland.

Hvis ønsket er, at elitegrupperne overvejende skal bestå af grønlændere samtidig med stor uafhængighed mellem elitegrupperne, er der lang vej at gå. Det kræver en væsentlig forøgelse af uddannelsesniveaet og en større diversificering af det grønlandske samfund. På kortere sigt kan fortsat rekruttering fra Danmark, specielt til den offentlige selskabssektor, derfor være en nødvendighed.

## Noter

1. Projektet har modtaget støtte fra selvstyrets pulje til forskningsfremme, dok. nr. 110705. Tak til Steven Arnfjord og Lone Rosengreen Pedersen for dataindsamling.
2. ”Grønlands elite” bruges om den samlede elite, og den ”grønlandske elite” om den del af Grønlands elite, som er af grønlandsk nationalitet.

## Litteratur

- Anckar, Dag (2002). Homogeneity and Smallness: Dahl and Tufte Revisited. *Scandinavian Political Studies* 22 (1): 29-44.
- Andersen, Marianne Krogh (2008). *Grønland – mægtig og afmægtig*. København: Gyldendal.
- Ankersen, Pia Vedel (2006). Er glasset halvt fyldt eller halvt tomt – grønlandiseringens succes? *Grønlandsk kultur og samfundsforskning* 2006-07: 99-114.
- Ankersen, Pia Vedel (2008). Rekrutteringsstrategier og problemer i et grønlandiseringsperspektiv. *Politica* 40 (2): 155-179.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2008). På danske hænder? Samspillet mellem grønlændere og danskere i den grønlandske forvaltning. *Politica* 40 (2): 155-179.
- Bottomore, Tom (1993). *Elite and Society*. London: Routledge.
- Christiansen, Peter Munk og Lise Togeby (2003). Grønlands elite, pp. 80-104 i Gorm Winther (red.), *Demokrati og magt i Grønland*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag (kan downloades gratis på [www.unipress.dk](http://www.unipress.dk)).
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller og Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Reitzels Forlag (kan downloades gratis på [www.unipress.dk](http://www.unipress.dk)).
- Etzioni-Halevi, Eva (1993). *The Elite Connection, Problems and Potential of Western Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Fleischer, Karina (2008). *Den grønlandske presse – en undersøgelse af pressens betydning i forhold til den grønlandske nationsdannelsesproces 1979-2008*. Speciale. København: Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier. Københavns Universitet.
- Grønland Statistik. *Statistisk årbog*. Div. årg.
- Grønlands Grønne Bog*. København: Grønlands Hjemmestyres Informationskontor.
- Grønlands Selvstyre (2010). *Fattigdomsprojektet. Rapport*. Nuuk.
- Grønlands Statistik (2012). *Kompetencegivende uddannelser 2012*. <http://www.stat.gl/dialog/main.asp?lang=da&version=2012&link=UD&subthemecode=o13&colcode=O>.
- Grønlandsk-dansk selvstyrekommission (2008). *Grønlandsk-dansk selvstyre kommissions betænkning om selvstyre i Grønland*, [http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Selvstyre/Groenlandsk-dansk\\_selvstyrekommission/Betaenkning.aspx](http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Selvstyre/Groenlandsk-dansk_selvstyrekommission/Betaenkning.aspx).
- Leth, Henrik og Henrik Thomasen (2010). Selvstændighed. En enorm opgave, men ikke håbløs. *Tidsskriftet Grønland* 58 (3): 208-217.
- Lund, Lars (2011). *Grønland – makroøkonomiske temaer*. København: DJØFs Forlag.
- Lynge, Finn (1998). *Selvstændighed for Grønland?* København: Artic Information.
- Mills, C. Wright (1956). *The Power Elite*. London: Oxford University Press.
- Nordic Consulting Group (Transparency Greenland (TG)) (2012). *Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland*.

- Olsen, Tupaarnaq R. (2005). *I skyggen af kajakkerne – Grønlands politiske historie 1939-79*. Viborg: Atuagkat.
- Paldam, Martin (1994). *Grønlands økonomiske udvikling – hvad skal der til for at lukke gabet?* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Paldam, Martin (2000). På vej mod en almindelig blandingsøkonomi? *Politica* 32 (1): 33-44.
- Pjetturson, Jørgen (1991). Kirke og skole: Undervisning, pp. 204-227 i H.C. Petersen (red.), *Grønlændernes historie – fra urtid til 1925*. Nuuk: Namminersornerullutik oqartussat/Atuakkiorfik.
- Seiding, Inge H. (2011). Inter-marriage in Greenland 1750-1850: Governing across the Colonial Divide, pp. 111-126 i Michelle Daveluy et al. (red.), *Humanizing Security in the Arctic*. Edmonton: CCI Press.
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2010). *Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland?* Baggrundsrapport. Nuuk.
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2011). *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*. Nuuk.
- Skydsbjerg, Henrik (1999). *Grønland – 20 år med Hjemmestyre*. Nuuk: Atuagkat.
- Sørensen, Christen (2007). Grønlands økonomi – utopi, realiteter og en nordatlantisk sammenligning. *Samfundsøkonomen* 1: 5-9.
- Thuesen, Søren T. (2007). *Fremmede blandt landsmænd – Grønlandske kateketer i kolonitiden*. Nuuk Atuagkat.
- Tobiassen, Susanne (1998). Grønlandiseret forvaltning, pp. 165-189 i Hanne Petersen og Jacob Janussen (red.). *Retsforhold og samfund i Grønland*. Nuuk: Naqiterisitsiarfik Atuagkat.

Andreas Albertsen

# Lader held-egalitarismen fanden tage de uansvarlige sidste?

Held-egalitarismen er en indflydelsesrig teori om fordelingsmæssig retfærdighed, der indebærer, at fordelinger er retfærdige, når og kun når menneskers relative positioner afspejler deres udøvelse af ansvar. Denne teoriretning kritiseres ofte for ikke at kunne retfærdiggøre hjælp til dem, der grundet deres egne valg ender i en situation, hvor basale behov ikke opfyldes. Kritikens styrke er kun tilsyneladende, fordi det er muligt både at forhindre, at nogen falder under et behovsminimum, og undgå at give køb på grundlæggende held-egalitaristiske værdier. Dette kan gøres ved at omfordele mellem dem, der løber ensartede risici men oplever vidt forskellige udfald.

Bert drøner ud af landevejen på sin motorcykel. Han elsker følelsen af fart og frihed. Han er vild med luft i både håret og budgettet, så han har hverken forsikring eller styrthjelm. Pludselig går det galt, Bert styrter og kommer slemt til skade. Uden styrthjelm og forsikring er situationen yderst alvorlig. Inden for den politiske teori påpeges det, at situationen også er alvorlig for den indflydelsesrige teori, held-egalitarismen. Denne teoriretning betragter fordelingen af samfundets goder og byrder som retfærdig, når, og kun når, menneskers relative position afspejler deres udøvelse af ansvar. Det anføres, at held-egalitarismen må betegne den fremkomne fordeling som retfærdig og ikke kan retfærdiggøre at hjælpe Bert (Anderson, 1999: 296; Fleurbaey, 1995: 40). Artiklens formål er normativt at diskutere styrken af denne kritik og afklare, om held-egalitarismen med henvisning til egne værdier kan retfærdiggøre en sådan omfordeling. Artiklen konkluderer, at held-egalitarister både kan undgå at svigte folk som Bert og gøre dette uden at bryde med værdifulde friheder eller lade nogen bære omkostningerne for andres valg.<sup>1</sup> Det vurderes, at særligt afgifter på risikofyldte aktiviteter afspejler de held-egalitaristiske værdier og gør det muligt at omfordele til dem, der gennem deres egne valg ender under et behovsminimum.

## Held-egalitarismen og det personlige ansvar i fordelingsmæssig retfærdighed

Diskussionen om Bert og dem, der gennem egne valg ender under et behovsminimum, fortsætter en længere debat om, hvorledes individuelle valg påvirker fordelingers retfærdighed. Denne opstod i den revitalisering af normativ

politisk teori, der fulgte udgivelsen af John Rawls' *En teori om retfærdighed*. Rawls argumenterer for, at det er uretfærdigt at lade fordelinger være præget af naturlige eller sociale omstændigheder, fordi sådanne omstændigheder er uvalgte og arbitrære (Rawls, 1971: 72). Rawls argumenterer for et differensprincip, der tilsiger, at uligheder kun kan retfærdiggøres, hvis de er til gavn for de dårligst stillede. Held-egalitarismen ønsker i lighed med Rawls at udligne forskelle, der skyldes uvalgte omstændigheder. Men uligheder opstår også som følge af folks valg. I synet på sådanne uligheder korrigerer held-egalitarismen det, nogen betragter som en alvorlig mangel i Rawls' teoridannelse (Knight og Stemplowska, 2011: 4; Segall, 2010: 10). Differensprincippet kan sagtens kræve omfordeling til folk, der er dårligst stillet som følge af deres egne valg og præferencer (Kymlicka, 2002: 73-76). Det betyder, at der omfordeles for at finansiere, at nogen har valgt at leve med en bestemt livsstil og efter bestemte værdier, fra folk, der ikke deler dette mere ressourcerekrævende syn på livet og afstår fra at leve således. Held-egalitarismen opstår dermed i en dialektisk kontekst, hvor udgangspunktet er Rawls' manglende håndtering af individers valg.

Teoriretningen opstår også som modsvar på en central højrekritik af den klassiske egalitarisme, der foretrækker, at alle mennesker skal have det samme. Højrekritikken påpeger, at dette lighedsideal omfordeler således, at menneskers forskelligartede præferencer for, hvor meget de vil arbejde, hvor forsigtige eller hvor sparsommelige de er, ikke får lov at influere den endelige fordeling (Nozick, 1974: 161-162). Held-egalitarismen rammes ikke af denne kritik og deler dens intuitioner. Det udtrykkes således af G.A. Cohen: "Hvorfor skulle de... der træffer forskellige valg fra et udgangspunkt med lige muligheder tvinges tilbage til lighed, hvis der opstår ulighed? Hvorfor skal en person betale for en andens valg?" (2006: 6).

Det er bemærkelsesværdigt, at held-egalitarismens ønske om ikke at lade nogen betale for andres valg er centralt både i dens relation til Rawls-litteraturen og til højreliberalismen. Held-egalitarismen indebærer et ønske om at holde mennesker ansvarlige for deres valg og kompensere dem for uvalgte omstændigheder. Dermed bliver den et vigtigt bidrag til debatten om individers valg og ansvar (Kymlicka, 2006: 17; Roemer, 1996: 164, 237).

Ofte operationaliseres held-egalitarismen ved Ronald Dworkins klassiske distinktion mellem *option luck* og *brute luck*. Førstnævnte beskriver udfaldet af bevidste sats, en person havde kontrol over samt mulighed for at afvise, mens sidstnævnte beskriver tilfælde af held, der ikke har en sådan karakter (Brown, 2009: 59; Dworkin, 2000: 73; Rakowski, 1991: 73). Held-egalitarismen udligner de forskelle, der følger af brute luck, men ikke dem, der følger af option luck (Rakowski, 1991: 75). I lyset af denne distinktion bør Bert betragtes som



en person, der grundet dårlig option luck er voldsomt ringere stillet end andre (Anderson, 1999: 296; Fleurbaey, 1995: 40). Det relevante spørgsmål er, om held-egalitarismen er ubarmhertig, fordi den må betragte sådanne situationer som retfærdige og ikke kan retfærdiggøre omfordeling. Denne artikel diskuterer, hvorfor ubarmhertighedsindvendingen får sin styrke, og vurderer, hvorledes held-egalitarismen kan undgå denne ”ubarmhertighedsindvending”,<sup>2</sup> ved at efterprøve, om held-egalitarismen på egne præmisser og med baggrund i egne værdier er i stand til at retfærdiggøre omfordeling til dem, der rammes hårdt af dårlig option luck. Denne udlægning af problemstillingen indeholder et vigtigt fravalg. I artiklen undersøges det ikke, hvorvidt held-egalitarismen ved på pluralistisk vis at appellere til andre værdier (fx solidaritet) kan retfærdiggøre omfordeling. Spørgsmålet er dermed ikke, om held-egalitarister kan sige, at de alt andet lige foretrækker omfordelingen. Derimod er spørgsmålet, om held-egalitarismen, i sig selv og ved at appellere til egne iboende værdier, kan modstå den indvending, der af mange betragtes som den mest centrale imod denne teori om fordelingsmæssig retfærdighed. Denne sidste tilgang til problemstillingen vælges primært, fordi det synes væsentligere at klargøre, hvorvidt held-egalitarismen i sig selv kan imødegå kritikken. Artiklens metodologiske tilgang er politisk teoretisk i den forstand, at diskussionen søger at afklare, hvorledes noget *bør* være. Dette gøres ved konceptuelt at afklare centrale værdiers indhold (Holtug, 2010), særligt i relation til de værdier der synes at komme i konflikt i eksemplet med Bert. I den forbindelse diskuteres, hvordan og hvornår disse værdier kommer i konflikt med hinanden, og dermed hvilke implikationer det har at vælge nogle værdier frem for andre. Efter diskussionen om hvorledes værdierne er i konflikt med hinanden, og hvordan denne konflikt er potentielt problematisk for held-egalitarismen, undersøges det, hvorvidt det er muligt at justere værdierne, så de får en udformning, der mindsker eller fjerner graden af konflikt og dermed udgør et held-egalitaristisk svar på ubarmhertighedsindvendingen. Tilgangen er således meget lig det, der betegnes reflektiv ligevægt. Artiklen leverer herigennem to distinkte bidrag. Dels bidrager den til en normativ diskussion af en central indvending mod held-egalitarismen ved at diskutere udformningen tilgangens grundlæggende værdier. Dels diskuterer den, i et anvendt etisk perspektiv, hvilke konkrete tiltag der kunne imødegå indvendingen og bevæge et samfund tættere på at indfri held-egalitaristiske værdier.

## Ubarmhertighedsindvendingen og dens styrke

Ubarmhertighedsindvendingens styrke fremkommer, fordi det synes bydende nødvendigt, at en teori om den retfærdige fordeling af samfundets goder kan

retfærdiggøre hjælp til mennesker med enorme lidelser. Indvendingen fremhæver ifølge Andrew Williams en potentiel konflikt mellem hensynet til tre meget stærke værdier: tilstrækkelighed, frihed og at mennesker ikke skal finansiere de udgifter, der følger af andres valg. Tilstrækkelighedsværdien handler om, at ingen bør leve under et minimum, hvor basale behov ikke opfyldes. Det er ikke relevant, hvor eller hvordan dette basale minimum kan fastsættes, men det synes plausibelt, at der findes en nedre grænse, hvor få ressourcer og/eller store lidelser forhindrer et menneske i at fungere, og at vi bør bekymre os om, at mennesker falder under dette minimum. Den efterfølgende diskussion vil være foreneligt med flere forskellige specifikationer af dette hensyn. Hensynet til denne værdi vil i det følgende blive omtalt som *tilstrækkelighedshensynet*. Den anden værdi er den individuelle frihed. Det er friheden til at kunne leve et liv i overensstemmelse med egne værdier, ønsker og prioriteringer. Den aktualiseres af ubarmhertighedsindvendingen, fordi Bert ender langt værre end andre på grund af sine egne frie og frivillige handlinger. Det udtrykkes af Williams som en meget bred frihed til at gøre, som man ønsker. Hensynet til denne værdi vil blive omtalt som *frihedshensynet*. Den tredje værdi handler om ikke at lade personer hæfte for de udgifter, der skabes af andre. Det grundlæggende heri er, at ingen mennesker, der gennem sine valg skaber et større ressourcebehov for dem selv, skal have ret til kompensation fra andre. Dette vedrører både udgifter, der opstår, fordi nogen udvikler ekstravagante behov eller formøbler deres tildelte ressourceandel. Sådanne forskelle skal ikke udlignes, og de udgifter, der opstår på denne måde, skal finansieres af dem, der har truffet sådanne valg. Hensynet hertil vil blive omtalt som *finansieringshensynet*.<sup>3</sup>

Ifølge Andrew Williams illustrerer eksemplet med Bert, at konflikten imellem disse hensyn er et såkaldt trilemma, hvor vi ikke kan agere således, at alle tre værdier respekteres samtidig (Williams, 2006: 502). Hvis vi lader Bert dø/lide, lader vi ham falde under et basalt minimum; hvis vi hjælper ham, lader vi andre bære omkostningerne for de valg, han har truffet; og hvis vi forhindrer ham i at handle, som han gør, begrænser vi hans frihed. Ifølge Williams kan vi analytisk skelne mellem to måder at sikre, at ingen rammes så hårdt af option luck, at de falder under et minimum af basale behov. Enten imødekommes tilstrækkelighedshensynet på en måde, der undgår, at finansieringshensynet tilsidesættes, ved at internalisere byrder eller begrænsninger, så de pålægges den, der har valgt at handle på en måde, der skaber udgifter. Ifølge Williams er det denne form for løsning, der anvendes, når folk tvinges til at forsikre sig, eller risikofyldte aktiviteter pålægges afgifter eller direkte forbydes. Alternativer hertil er at eksternalisere omkostningerne. Dette indebærer at tillade, at omkostningerne for nogle menneskers handlinger væltes over på andre, men ikke

at frihedshensynet tilsidesættes (Williams, 2006: 501-502). Williams betegner en generel beskatning som et eksempel på eksternalisering af omkostningerne. Begge måder at imødekomme tilstrækkelighedshensynet på er problematiske for held-egalitarismen, der i sine klassiske formuleringer indeholder en tilslutning til både friheds- og finansieringshensynet.

## Et initialt modsvar fra held-egalitarismen

Det er dog indledningsvis nødvendigt med nogle præciseringer. Nogle har argumenteret for, at held-egalitarismen kun virker ubarmhertig, fordi kritikerne ikke formår at adskille brute luck fra option luck. Brute luck påvirker folks valg og dermed deres option luck. Brute luck kan både påvirke vores evne til at træffe valg (Kauffmann, 2004: 822), vores præferencer (Cohen, 1989: 922) eller de tilstedeværende valgmuligheder. Pointen er, at held-egalitarismen ikke opfatter det som retfærdigt at lade folk bære konsekvenserne af deres valg, når disse i praksis er påvirket af brute luck (Barry, 2005; Barry, 2006; Voigt, 2007: 395). Det ville i eksemplet med Bert betyde, at vi kunne kompensere ham, hvis hans valg var påvirket af hans sociale ophav. Dette er dog ikke tilstrækkeligt til at afvise ubarmhertighedsindvendingen, fordi der stadig kan tænkes teoretiske som virkelige eksempler, hvor den vil være relevant. Kristine Voight har tydeliggjort dette ved at formulere en kvalificeret ubarmhertighedsindvending, der tager hensyn til de her nævnte forhold: ”Når en person ender med at være meget ringe stillet som følge af ren ’option luck’ – dvs. når ulige brute luck ikke påvirkede det valg, personen stod overfor ... og når personen ikke valgte at udøve det ansvar, vi med rimelighed kunne forvente af vedkommende (justeret i forhold til relevant brute luck), så kræver held-egalitarismen, at vi ikke hjælper personen ...” (Voight, 2007: 402).

Selvom der er (mange) tilfælde, hvor påvirkningen fra brute luck gør, at det ikke er åbenlyst, om en person bør kompenseres, så er der også eksempler på det modsatte. Det synes rimeligt at tale om, at en person udsættes for dårlig option luck, hvis han i høj fart og uden sikkerhedssele forulykker på en øde vej i godt føre. Et sådant valg indebærer en risiko, og han ender ringere stillet end andre som en konsekvens af sit valg. Tilsvarende må det siges, at forskellen mellem to personer, der på ensartet måde påvirkes af brute luck men træffer forskellige valg, er udtryk for option luck. Held-egalitarismen ikke er forpligtet til at lade mennesker bære konsekvenserne af valg, der er influeret af brute luck, men dette er ikke tilstrækkeligt til at afvise ubarmhertighedsindvendingen. Tilbage står diskussionen om, hvorvidt held-egalitarismen, i et samfund der har elimineret indflydelsen fra brute luck, kan retfærdiggøre at hjælpe dem, der rammes hårdt af dårlig option luck.

Inden denne diskussion tages, bør det nævnes, at Zofia Stemploska har argumenteret for, at det måske slet ikke er så uplausibelt, at Bert ikke modtager hjælp – og hun understreger, at det modsatte synspunkt, at vi altid skal hjælpe alle, der bliver dårligt stillet grundet deres egne valg, har stærkt uplausible konsekvenser. Stemploska beskriver en uforsikret og uforberedt bjergbestiger, der gentagne gange tager ud for at bestige bjerge. Hvis denne person er velforvaret, forsikringer findes, og det er meget dyrt at redde ham med en helikopter – har han så virkelig krav på at blive reddet, hver gang behovet opstår? (Stemploska, 2009: 252).<sup>4</sup> Selvom dette muligvis kan være en udvej for held-egalitarismen, er det ikke et svar til dem, der opfatter held-egalitarismen som uattraktiv, fordi den har netop sådanne konsekvenser. I lyset af at mange med baggrund i argumentet om, at held-egalitarismen har sådanne konsekvenser, mener, at held-egalitarismen er en uplausibel og ikke attraktiv teori om fordelingsmæssig retfærdighed, synes det givtigt at undersøge, hvorvidt den faktisk har disse konsekvenser. Det vil derfor blive afklaret, om held-egalitarismen med henvisning til egne præmisser kan imødegå ubarmhertighedsindvendingen uden at lede til konklusioner, som de, der fremfører ubarmhertighedsindvendingen, ikke kan acceptere.

## Held-egalitaristiske muligheder for at undgå ubarmhertighedsindvendingen

Efter en afklaring af indvendingens indhold og en vurdering af umiddelbare løsninger vil andre forslag til, hvorledes held-egalitarismen kan imødekomme tilstrækkelighedshensynet, blive diskuteret. Indledningsvis vurderes eksternaliseringsstrategien gennem en diskussion af modellen, hvor udgifterne finansieres gennem en generel skat. Herefter vurderes forskellige versioner af de internaliserende forsøg på at sikre tilstrækkelighedshensynet, hvor det konkluderes, at det er frugtbart at imødekomme dette gennem afgifter på risikofyldte aktiviteter og tvungne forsikringsordninger. Førstnævnte løsningsmodel har dog væsentlige fordele, og derfor vil den være genstand for en afrundende drøftelse.

### *Eksternaliseringsstrategi*

Et skattefinansieret sundhedsvæsen kan garantere, at ingen, uanset deres egne valg, lever under et basalt behovsminimum. Sådant en finansieringsform kendes fra mange vesteuropæiske lande (Doorslaer et al., 1993). Lad os derfor betragte de normative perspektiver ved en finansieringsform, der tager goder fra samfundets borgere som helhed og bruger disse til at sikre hjælp til alle. Denne finansieringsform er i stand til at imødekomme tilstrækkelighedshensynet og frihedshensynet, men til gengæld er det et klart brud på finansieringshensynet,

at folks bidrag er uafhængigt af, hvorledes de selv har handlet. Det bør på ny betones, at dette hensyn er vigtigt for flere held-egalitarister, fordi det forhindrer, at nogen i en situation med lige muligheder kan træffe valg, der leder til, at andre skal kompensere dem. Pointen er, at sådanne kompensationer mindsker ressourcemængden til rådighed for alle dem, der ikke handlede således. Når nogen har udgifter, der opstår, fordi de lever livet på en bestemt måde, så er det ikke retfærdigt at bede alle dem, der ikke valgte således, om at finansiere disse udgifter. Ovenstående udgør en principiel afvisning af den generelle skattefinansiering som en løsning på trilemmaet. Når forskellene i brute luck er udlignet (eksempelvis gennem skattefinansiering), så er det ikke retfærdigt at lave yderligere generelle omfordelinger for at udligne forskelle i option luck.

### *Internaliseringsløsninger*

I det følgende vil de løsninger blive diskuteret, der sikrer, at ingen falder under et behovsminimum ved at begrænse friheden for den enkelte, men uden at lade andre betale for de udgifter, en person skaber ved sine handlinger. Det betyder, at tiltag som forbud og tvungne forsikringer vil blive vurderet på, hvorvidt de løser trilemmaet på en hensigtsmæssig måde.

### *Forbudsløsninger*

Det mest vidtgående tiltag er at forbyde alle handlinger, der indeholder en risiko for, at en person ender under det basale minimum. Dette er en klassisk paternalistisk tilgang, hvor menneskers frihed begrænses ud fra et hensyn til dem selv. Tankegangen kendes i mildere grad fra forbud mod at køre bil uden sikkerhedssele eller motorcykel uden hjelm. Forbuddene gennemføres, for at ingen skal handle således, at de ender med at komme meget alvorligt til skade. Det synes at være en uattraktiv løsning på ubarmhertighedsindvendingen. Det skyldes, at det vil kræve et meget stort antal forbud at realisere denne løsning. Folk kan komme slemt til skade på cykel, på den byggeplads hvor de arbejder, eller mens de reparerer noget på deres eget tag. Det kræver derfor et enormt indgreb i folks frihed at forbyde alle de aktiviteter, der indebærer en risiko for, at de kommer til skade i en grad, der sender dem under et basalt minimum. Dette store indgreb i friheden gør, at en forbudsstrategi ikke er en attraktiv løsning. Den sikrer, hvis forbuddet følges, på behørig vis hensynet til *tilstrækkelighed og finansiering*, men indeholder et meget omfattende indgreb i den frihed, held-egalitarister også værdsætter.

Det synes dog umiddelbart muligt at opnå et tilsvarende resultat ved et mindre omfattende indgreb i friheden. Dette kan gøres ved at indføre tvungne forsikringsordninger for alle. Her tvinges alle til at indbetale en forsikrings-

præmie og dækkes i tilfælde af uheld. Herved fratages folk friheden til at leve livet uden forsikring. Sådanne tvungne individuelle forsikringer respekterer finansieringshensynet og tilstrækkelighedshensynet, men tillader umiddelbart brud på friheden. Derfor synes den tvungne forsikringsordning, fordi bruddet på friheden er mindre, at være mere attraktiv end den meget omfattende forbudsløsning, men stadig et brud på friheden.

I modsætning til ovenstående har Poul Bou-Habib argumenteret for, at de tvungne forsikringer er en fuldgyldig løsning på trilemmaet (Bou-Habib, 2006: 248). Han mener, at de tvungne forsikringer kan begrundes uden at henvide til et paternalistisk hensyn til dem, der ellers ville komme til skade som følge af risikable valg. Bou-Habib begrundet i stedet den tvungne forsikringsordning med et hensyn til dem, der ikke træffer sådanne valg. Ifølge Bou-Habib vil der uden tvungne forsikringer opstå omkostninger for dem, der ikke træffer risikable valg. De vil føle en forpligtelse over for dem, der lider, uanset personligt ansvar. At opfylde denne pligt har økonomiske omkostninger – ligesom det at have viden om, at man hvert øjeblik kan risikere at skulle dække omkostningerne for andres handlinger også er en slags omkostning (Bou-habib, 2006: 248, 251). Tvungne forsikringer befrier dem, der ikke tager de store risici, for sådanne omkostninger. Ifølge Bou-Habib er tvungne forsikringer, der indføres af ikke-paternalistiske årsager, en løsning på trilemmaet. Det er tilfældet, fordi løsningen bringer den tilskadekomne op på et vist niveau, ikke lader andre hæfte for vedkommendes handlinger og ikke er paternalistisk (2006: 252).

Det er væsentligt, at Bou-Habibs beskrivelse af trilemmaets sidste element adskiller sig fra Williams' oprindelige trilemma, der havde frihed som den tredje værdi.<sup>5</sup> Williams opererer med en bred forståelse af frihed, hvor det, uanset om disse indføres af paternalistiske eller ikke paternalistiske grunde, opfattes som frihedsbegrænsende at indføre tvungne forsikringer, forbud og afgifter (Williams, 2006: 502). Bou-Habibs løsning på trilemmaet sker dermed ved en ændring af forståelsen af frihed. Når det skal vurderes, hvorvidt held-egalitarister kan anvende Bou-Habibs forslag til, hvorledes ubarmhertighedsindvendingen kan imødegås, er det vigtige, om den frihedsforståelse, han bringer i anvendelse, er i overensstemmelse med held-egalitarismen. Det afgørende i denne diskussion er dermed, om ændringen til et smallere frihedsbegreb synes i overensstemmelse med held-egalitaristiske værdier.

Helt overordnet synes der at være gode grunde til, at held-egalitarister ikke kan tilslutte sig en bred frihedsopfattelse, hvor alle begrænsninger af friheden er problematiske. Det skyldes, at et så bredt frihedsbegreb vil betegne det som problematisk at omfordele for at kompensere mennesker for dårlig brute luck. En sådan omfordeling er helt central for held-egalitarister af enhver støbning.

Der synes i første omgang ikke at være grunde til, at held-egalitarister skulle være tilhængere af denne meget brede forståelse af frihed. Det næste, der bør overvejes, er, om den frihed, skiftet fra en bred til en smal frihedsforståelse fratager folk, er vigtig. Er friheden til at leve farligt og uforsikret en central del af den frihed, held-egalitarister hylder? Begrundelsen for at afvise dette kunne være, at vi med udgangspunkt i finansieringshensynet og tilstrækkelighedshensyn kan argumentere for, at der er bestemte typer friheder, der ikke er lige så vigtige og tungtvejende som disse hensyn. Fra et held-egalitaristisk perspektiv er det umiddelbart en attraktiv tilgang til trilemmaet at ændre synet på friheden i den retning, Bou-Habib foreslår. Mennesker bevarer en stor del af deres frihed, de efterlades ikke til de rå konsekvenser af deres egne valg, og den frihed, de mister, er friheden til at vælte omkostningerne fra valg over på andre – en frihed der i et held-egalitaristisk perspektiv ikke kan være vigtig, idet den er i direkte konflikt med det held-egalitaristiske finansieringshensyn og behovet for at omfordele til dem, der rammes af brute luck.

Alligevel synes denne ændring af frihedsopfattelsen at være utilstrækkelig til helt at afværge ubarmhertighedsindvendingen. I hvert fald vil en kollektiv forsikringsordning med ensartede præmier for alle i høj grad have samme konsekvens som en skattefinansieret universel ordning. Ved kollektive forsikringsordninger, der gælder alle og har ens præmier for alle, betaler både de, der ikke træffer risikofyldte valg, og de, der traf risikofyldte valg, der ikke medførte udgifter til at dække udgifterne. Dette er på problematisk vis i strid med held-egalitarismens finansieringshensyn. Forsikringsløsningen synes derfor tættest på at løse ubarmhertighedsindvendingen, hvis der er tale om, at forsikringspræmien varierer med individers adfærd. Det er tilfældet, fordi det ved individuelle forsikringsordninger vil være lettere at justere præmien opad hos personer, der tidligere har udvist stor risikofyldt adfærd. En løsning synes at være, at forsikringspræmierne i højere grad individualiseres, så de varierer efter, hvorledes folk tidligere har opført sig. Det korrigerer det netop omtalte problem, men skaber samtidig et nyt, som går på, at en forsikringsløsning, hvor det fx er dyrere for rygere end ikke-rygere at forsikre sig, har en alvorlig mangel. Nok sørger denne indretning for, at ikke-rygere slipper for at betale for de udgifter, ryger skaber, men den medfører også, at der internt blandt rygere sker en omfordeling, hvor de, der ikke bliver syge, er med til at betale for dem, der gør. Det er derfor uklart, hvorvidt det ændrede syn på friheden, hvor friheden til ved at leve livet uforsikret at gøre indhug i andres ressourcer ikke regnes for vigtig, er tilstrækkelig som løsning på trilemmaet. De tvungne forsikringsordninger med individualiserede præmier synes ikke i første omgang at kunne levere en helstøbt løsning på ubarmhertighedsindvendingen.

### *Afgiftsløsninger*

Dette afsnit diskuterer en anden af de løsninger, Williams betegner som internaliserende løsninger. Det er den type løsninger, der indebærer, at risikofyldte aktiviteter pålægges en afgift. Løsningen minder om den, man i økonomien kender fra eksternaliteter. Her hvor temaet er handlinger med omkostninger for tredjepart, er der god ræson i at overveje at modvirke denne omvæltning af omkostninger ved at øge prisen på bestemte handlinger, således at den afspejler en funktion af risikoens sandsynlighed og pris. Det vil betyde afgifter på cigaretter, fed mad og særligt risikofyldte aktiviteter. Denne finansieringsform er temmelig udbredt og kaldes i Belgien for "syndeskatter" (Mossialos og Le Grand, 1999: 5). Williams betegner denne strategi som en internaliserende måde at sikre tilstrækkeligheden på, fordi den lader dem, der løber risikoen, dække de udgifter, deres handlinger skaber.

Der synes dog at være grund til at overveje holdbarheden af denne klassificering. Synde-skatter sikrer nok, at ingen falder under det basale minimum, men det kan betvivles, om det lykkes at internalisere omkostningerne. Betragt en gruppe mennesker, der løber en risiko og af denne grund pålægges en afgift. Det er langt fra givet, at alle de menneskers risikofyldte adfærd resulterer i udgifter. Idet personer også betaler afgiften, når deres handlinger ikke skaber udgifter, hæfter nogen stadig for de udgifter, andre skaber. Dette indebærer et mindre brud på finansieringsværdien end ved den kollektive forsikringsordning, men stadig et brud. På denne måde er der ligheder med de individuelle forsikringsordninger. I afgiftsdiskussionen betaler ikke-rygere ikke til rygeres sygdom, men de mennesker, hvis rygning ikke resulterede i sygdom, betaler til dem, der blev syge af deres rygning (og antageligt fik et liv under et basalt minimum). Afgifterne isolerer udgifterne som et anliggende for dem, der agerer risikofyldt men indebærer alligevel, at de, der løb en risiko, der ikke medførte en udgift, betaler til dem, hvis risikofyldte adfærd skabte en udgift. I lighed med den tidligere diskussion, hvor det blev vurderet rimeligt at justere frihedshensynet på en måde, hvor friheden til at leve livet uforsikret ikke er en central frihed, er det her værd at overveje, om ovenstående bør give anledning til en justering af finansieringshensynet.

I den forbindelse er det nærliggende at inddrage en version af held-egalitarismen, der giver en anden fortolkning af, hvem det er rimeligt at bede om at finansiere udgifterne til dem, der rammes af dårlig option luck. Den tilgang – all luck egalitarianism – der vil blive diskuteret i det følgende, deler held-egalitarismens intuitioner, men mener, at disse er dårligt afspejlet i den klassiske Dworkin-inspirerede version, hvor forskelle i option luck ikke berettiger compensation, mens forskelle i brute luck gør. All luck-egalitaristerne mener i ste-



det, at også forskelle i option luck på relevant vis udgør en forskel i held (Barry, 2008: 137; Capellen og Nordheim, 2005, 2006; Cohen, 2009: 9; Lippert-Rasmussen, 2005: 367, 375, 385). De er derfor tilhængere af også på relevant vis at udjævne forskelle i option luck. Når mennesker fra et lige udgangspunkt løber samme risiko, er det et udtryk for forskel i held, om deres option luck er god eller dårlig. Argumentet er, at folk vælger deres gambles, men ikke udfaldene af dem. Forskelle, der opstår på denne måde, er det ifølge fortalere for all luck-egalitarianisme ikke forkert at udligne gennem omfordeling.

Målsætningen er, at mennesker, der løb lige store risici, skal ende samme sted, men at mennesker, der løb forskellige risici, gerne må ende i ulige positioner, der svarer til den udøvede grad af ansvar. Dette er, selv blandt held-egalitarister, en kontroversiel position, der derfor kræver uddybende begrundelse. Rationalet bag dette ændrede syn på option luck er, at sådanne uligheder adskiller sig fra situationer, hvor mennesker frivilligt vælger at være dårligere stillet end andre, fordi det, individerne i denne situation valgte, blot var at udsætte sig selv for en risiko (Barry, 2008: 137; Lippert-Rasmussen, 2005: 382). Denne position kan underbygges med et eksempel (jf. Lippert-Rasmussen, 2005: 385). Betragt to personer, der begge kan vælge et af følgende væddemål:

- 1: 100 pct. chance for at modtage 100 kr.
- 2: 95 pct. chance for at modtage 100 kr. og 5 pct. chance for at modtage 200 kr.

Fuldt forståeligt vælger de begge væddemål nr. 2, men den ene ender med 100, og den anden med 200. Forskellene mellem dem er option luck, men det er også tilfældet, at den ene er ringere stillet end den anden uden selv at være skyld i det. Ovenstående overvejelser giver umiddelbart grund til at justere finansieringshensynet således, at det tillader omfordelinger, der udligner uligheder, der følger af option luck. Men sådanne omfordelinger bør forholde sig til Dworkins primære argument imod at omfordele forskelle, der opstår som følge af option luck. Denne modstand beror på hans grundlæggende ønske om at afsætte lige mange ressourcer til hvert enkelt liv. Dworkin argumenterer for, at dette princip brydes, hvis vi omfordeler fra vindere til tabere af et gamble, fordi vi derved fratager nogle individer muligheden for at leve et liv med risikabel adfærd (Dworkin, 2000: 74-75). Med en central distinktion gør Lippert-Rasmussen det muligt at afvise dette forsvar. Han siger, vi kan skelne mellem egentlige gambles og quasi-gambles. Sidstnævnte er situationer, hvor personen ville vælge væddemålets forventede værdi frem for selve væddemålet og den dertil hørende risiko for, at det falder bedre eller dårligere ud

end forventet. Egentlige væddemål er de tilfælde, vi kender fra kasinoet eller travbanen, hvor risikoen er en del af formålet, og ingen af de deltagende ville foretrække den forventede værdi (Lippert-Rasmussen, 2005: 363). Argumentet imod omfordeling mellem gamblernes vindere og tabere synes intuitivt stærkt, når det anvendes på egentlige gambles, men tilsvarende uplausibelt at anvende på quasi-gambles. I sidstnævnte tilfælde fratages ingen deres ønske om at leve et bestemt liv, men derimod pooles og minimeres en risiko, som de berørte helst vil være foruden. De befries dermed for en risiko, de helst ville undvære. Et er selvsagt, om selve distinktionen er teoretisk frugtbar, noget andet er, om de valgte mennesker træffer, der kan føre dem ned under et bestemt behovsminimum, bør klassificeres som quasi-gambles eller egentlige gambles. Kun hvis de kan klassificeres som førstnævnte, er det en mulighed at omfordele mellem vindere og tabere.

Segall anfører, at tilfælde som rygning blandt unge og ekstremsport er egentlige gambles, fordi de udføres for spændingens skyld (Segall, 2010: 50). Det ville betyde, at all luck egalitarianism ikke kan forsvare at omfordele mellem dem, der tager sådanne. Men Segalls argument beror på en forvrængning af, hvornår noget er et egentligt gamble. For det er plausibelt, at både rygning blandt unge og faldskærmsudspring gøres for spændingens skyld. Men denne spænding kan også fremkomme fra det forbudte, følelsen af at gøre noget anderledes eller de rent fysiske processer, der er på spil – og dermed ikke fra selve risikoen for at komme til skade. Lakmusprøven på, om det er et egentligt gamble, er, om man ville foretrække den forventede værdi og undvære risikoen. Det synes at være en korrekt beskrivelse af også sådanne aktiviteter. Hvis vi reducerede eller fjernede de skadelige stoffer i alle cigaretter, synes det uplausibelt, at det, at det ikke længere er farligt, ville reducere eller afskaffe rygning blandt unge. Hvis det er rimeligt at antage, at den forventede værdi af rygning er luftvejsgener og ringere kondi (men altså ikke lungekræft), så synes skellet mellem egentlige gambles og quasi-gambles succesfuldt at kunne anvendes til at forsvare en omfordeling fra dem, der med held udsætter deres helbred for et quasi-gamble, til dem, der taber et tilsvarende gamble. Det næste relevante spørgsmål er så, hvorvidt det med rimelighed kan siges, at argumentet fra rygning kan generaliseres, eller rettere om der kan påpeges tilfælde af egentlige gambles, hvor folk ender under et basalt minimum. I de hidtil nævnte eksempler på tilfælde, der bringer folk under et egentligt minimum synes det åbenlyst, at folk helst ville undvære spændingen og foretrække den forventede værdi af deres gambles. Ingen cykler på arbejde, reparerer taget på deres hus eller kører uden sikkerhedssele for spændingens skyld, og risikoen synes bestemt ikke at være en del af formålet. Men det er vel muligt at indgå egentlige gambles, der sender en

under et behovsminimum? To personer kunne vædde om, hvem der skulle være den andens slave, eller en person kunne smide hele formuen på en rød 7'er på rouletten og tabe alt. Disse tilfælde kan teoretisk tænkes. Men det er svært at forestille sig dem blive til virkelighed uden en kraftig påvirkning af brute luck. I langt hovedparten af tænkelige cases er den form for gamble, der er til stede, quasi-gambles, og derfor tillader det justerede syn på option luck omfordeling.

Ovenstående udgør to distinkte men vigtige skridt i retning af en accept af all luck egalitarianisme som et plausibelt svar på ubarmhertighedsindvendingen. Dels er der blevet argumenteret for, at denne justering af, hvilke uligheder held egalitarianismen tillader, er konceptuelt meningsfuld, og det er søgt at sandsynliggøre, at den også er normativt attraktiv. Det sidste blev gjort på to måder. Dels ved at henvise til cases hvor omfordeling af forskelle grundet option luck synes rimelig, dels ved at introducere skellet mellem quasi og proper gambles. Afslutningsvis blev der argumenteret for, at det netop er quasi-gambles, der er på spil i ubarmhertighedsindvendingen. Tilbage står et brugbart princip om, at retfærdigheden tilskynder os til at udligne fordelinger, der ikke afspejler menneskers valg. Når mennesker træffer forskellige valg, må det gerne lede til forskelle, men når de vælger ens og tager gambles, hvor de ville foretrække den forventede risiko, så er det retfærdigt, at de, der risikerer at påføre andre udgifter, skal bidrage til de udgifter, der kausalt skabes af andre, der handler som dem, i tilfælde hvor deres egne handlinger ikke medførte sådanne udgifter. Et eksempel på appliceringen af denne tankegang er mennesker, der kører bil, mens de er fulde. De, der i fuldskab kører galt og forvolder materiel og/eller personskade, skaber ved deres handlinger en udgift. De mennesker, der kører bil i fuldskab men ikke rammer nogen, har handlet lige så uansvarligt og med lige så stor mulighed for at skabe udgifter for andre. Så når folk tages i at køre spirituskørsel på en i øvrigt øde vej, så bør bøden afspejle det forhold, at de med deres adfærd risikerede at skabe udgifter for andre. Det giver dermed grunde til at omfordele internt mellem alle dem, der løb den samme risiko, og hvor forskellen dermed i relevant forstand er et udtryk for held (Barry, 2008: 144).

Ovenstående diskussion af all luck egalitarianism bidrager til diskussionen af muligheden for at finansiere, at tilstrækkelighedshensynet bliver tilgodeset via afgifter på risikofyldt adfærd. Det ændrede syn på option luck betyder ikke, at det bliver retfærdigt at udligne eventuelle forskelle mellem dem, der valgte at udsætte sig selv for risikoen for at blive ramt af dårlig option luck ved at indgå i quasi gambles, og dem, der ikke gjorde. Hvis denne mere plausible forståelse af, hvornår det er tilladeligt at lade folk hæfte for noget, anvendes, så udgør afgifterne en stærk afvisning af ubarmhertighedsindvendingen, der ikke bryder med trilemmaets værdier. Det involverer ingen forbud, og det sikres at ingen

tvinges til at betale for udgifter, som de ikke selv ved deres handlinger risikerede at skabe.

## Konklusion

I lyset af ovenstående diskussion synes ubarmhertighedsindvendingen langt mindre kraftfuld end de, der fremfører den, giver udtryk for. Diskussionen af både afgiftsløsningen og løsningen med tvungne forsikringer viste, at det på flere måder er muligt for held-egalitarismen at bifalde omfordeling til dem, der rammes hårdt af option luck. I begge tilfælde kræver det en justering af vores forståelse af centrale held-egalitaristiske hensyn. Det kan konkluderes, at held-egalitarister godt kan tilslutte sig et justeret syn på friheden, der ikke inkluderer friheden til at leve livet uforsikret. Men denne løsning indebærer, at nogen kan komme til at betale for udgifter, som deres risikofyldte handlinger ikke skabte. Derfor synes det nødvendigt og rimeligt, at held-egalitarister justerer finansieringshensynet således, at det tillader omfordeling mellem mennesker, der udøver ensartet risikofyldt adfærd, selvom adfærden ikke i alle tilfælde medfører udgifter. Sådan adfærd kan rimeligvis beskattes gennem afgifter. På denne måde kan det konkluderes, at det er muligt med henvisning til held-egalitarismens egne iboende værdier at afvise ubarmhertighedsindvendingen.

## Noter

1. Der er variationer over, hvor meget dette princip fylder i litteraturen, men det er tydeligt hos eksempelvis Cohen, Dworkin og Rakowski.
2. Oversat fra "the harshness objection".
3. Der er variationer over, hvor meget dette princip fylder i litteraturen, men det er tydeligt hos Dworkin og Rakowski.
4. Tak til Kasper Lippert-Rasmussen, der foreslog også at inkludere dette perspektiv.
5. Dette er en væsensforskel, som Bou-Habib ikke forholder sig til (Bou-Habib, 2006: 244).

## Litteratur

- Anderson, Elizabeth S. (1999). What is the Point of Equality? *Ethics* 109 (2): 287-337.
- Barry, Brian (2005). *Why Social Justice Matters*. Cambridge: Polity.
- Barry, Nicholas (2006). Defending Luck Egalitarianism. *Journal of Applied Philosophy* 23: 89-107.
- Barry, Nicholas (2008). Reassessing Luck Egalitarianism. *The Journal of Politics* 70 (1): 136-150.
- Bou-Habib, Paul (2006). Compulsory Insurance without Paternalism. *Utilitas* 18 (3): 243-263.

- Brown, Alexander (2009). *Ronald Dworkin's Theory of Equality: Domestic and Global Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cappelen, Alexander W. og Ole F. Norheim (2005). Responsibility in Health Care: a Liberal Egalitarian Approach. *Journal of Medical Ethics* 31: 476-480.
- Cappelen, Alexander W. og Ole F. Norheim (2006). Responsibility, Fairness and Rationing in Health Care. *Health Policy* 76 (3): 312-319.
- Cohen, G.A. (1989). On the Currency of Egalitarian Justice. *Ethics* 99 (4): 906-944.
- Cohen, G.A. (2006). Luck and Equality. *Philosophy and Phenomenological Research* 72 (2): 439-446.
- Cohen, G.A. (2009). Fairness and Legitimacy in Justice, and: Does Option Luck Ever Preserve Justice?, pp. 3-21 i Stephen de Wijze, Mathew H. Kramer og Ian Carter (red.), *Hillel Steiner and the Anatomy of Justice: Themes and Challenges*. New York: Routledge.
- Doorslaer, Eddy, Adam Wagstaff og Frans Rutten (1993). *Equity in the Finance and Delivery of Health Care: an International Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Dworkin, Ronald (2000). *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fleurbaey, Marc (1995). Equal Opportunity or Equal Social Outcome? *Economics and Philosophy* 11 (01): 25-55.
- Holtug, Nils (2010). *Persons, Interests, and Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaufman, Alexander (2004). Choice, Responsibility and Equality. *Political Studies* 52: 819-836.
- Knight, Carl og Zofia Stemplowska (2011). Responsibility and Redistribute Justice: An Introduction, pp. 1-24 i Carl Knight og Zofia Stemplowska (red.), *Responsibility and Distributive Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (2002). *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, 2. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (2006). Left-Liberalism Revisited, pp. 9-35 i Christine Sypnowich (red.), *The Egalitarian Conscience Essays in Honour of G.A. Cohen*. Oxford: Oxford University Press.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2005). *Deontology, Responsibility, and Equality*. København: Institut for Medier, Erkendelse of Formidling, Københavns Universitet.
- Mossialos, Elias og Julian Le Grand (1999). *Health Care and Cost Containment in the European Union*. Aldershot: Brookfield.
- Nozick, Robert (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- Rakowski, Eric (1991). *Equal Justice*. Oxford: Clarendon.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press.

- Roemer, John (1996). *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Segall, Shlomi (2010). *Health, Luck, and Justice*. Princeton, NJ: Princeton.
- Stemplowska, Zofia (2009). Making Justice Sensitive to Responsibility. *Political Studies* 57 (2): 237-259.
- Voigt, Kirstin (2007). The Harshness Objection: Is Luck Egalitarianism Too Harsh on the Victims of Option Luck? *Ethical Theory and Moral Practice* 10 (4): 389-407.
- Williams, Andrew (2006). Liberty, Equality and Property, pp. 488-506 i John Dryzek, Bonnie Honig og Anne Phillips (red.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.

# Abstracts

*Anders Ryom Villadsen*

## Institutional explanations of organizational changes in Danish municipalities 1984-2000

Why do municipalities carry out structural changes? This question is illuminated in an investigation of the wave of structural downsizings in Danish municipalities in the 1980s and 1990s. Based on an institutional framework it is suggested that the downsizing should be interpreted as reactions to broader changes in the dominant institutional logics of the field. Results of longitudinal quantitative analyses support this theory. Structural downsizings became more likely after a new logic was institutionalized and the structural changes gained legitimacy in the field. It is also suggested that municipal directors were important change agents, and that municipalities that hired new directors with a background outside municipalities were more likely to conduct more comprehensive organizational changes.

*Asmus Leth Olsen*

## Absolute majority and the administrative influence on agenda setting

Does the local political leadership, in the form of absolute majority, affect the administration's role in agenda setting? The question is analyzed with a survey from 2003 among 700 local councilors from 80 Danish municipalities. With a multi level model the presence of an absolute majority at the municipal level is linked to how councilors perceive the administration's influence on the agenda. A set of different empirical models are proposed in order to test if a causal effect of an absolute majority can be isolated from both observable and unobservable differences between municipalities. The analyses indicate that the administration has less influence on the agenda in municipalities with an absolute majority. This is both due to lower perceived engagement from the administration and increased agenda setting influence for the mayor. Theoretically, the finding is seen as an example of competition between the political and the administrative level on setting the agenda.

*Martin Bækgaard*

### The impact of administrative organization on politicians' preference fulfilment

Do politicians' preferences matter more under some conditions than under others? Using register data and survey responses from politicians and administrators in Danish municipalities, the article examines whether the impact of such preferences on public policy depends on the way the administration is organized, the assumption being that administrative organization defines what kind of information politicians are presented with. The article shows that politicians' preferences have a considerable impact on public spending in municipalities using traditional sector-based models but no impact in municipalities using executive board models. The main implication of the findings is that the choice of administrative organization has considerable consequences for politicians' possibilities of influencing public policy.

*Morten Balle Hansen, Niels Opstrup and Anders Ryom Villadsen*

### An administrative elite changing. The collective profile of top management in Danish municipalities 1970-2008

The article examines how the background and career of municipal top managers have changed from 1970 to 2008 and whether the 2007 structural reform has had an impact on recent developments. The managers' profiles is seen as an indicator of the sorting and promotion 'rules' of the career system in municipal administrations and how these 'rules' have changed over time. The analysis is based on survey data from 1980, 1992, 2006 and 2008. Four archetypes of municipal top managers are studied and compared: city managers, social managers, technical managers and managers with responsibility for children and cultural services. For the city managers population data covering the period 1970-2005 are also included in the analysis. The analysis illustrates how the career system in municipal administrations has evolved during the 30 year period where New Public Management was introduced and how the 2007 structural reform has influenced the new managers' profiles. Four ideal-typical career paths are identified and the academic path has gradually become dominant. Within the period of analysis, there has been a development from profession-based management towards professional management in the municipalities.



*Pia Vedel Ankersen and Peter Munk Christiansen*  
Greenlandization. Greenland's elite 2000-2009

The selection of elite groups is a demanding endeavor in micro states such as Greenland. With a small population the demand for independent elite groups is particularly challenging. Through the 00s the political, the administrative and the state-owned enterprise elites in Greenland have been Greenlandized in terms of nationality. The political elite group has come to resemble the population more in terms of education and trade. The Greenlandic elite groups are rather open and are recruited from a relatively broad part of the Greenlandic society, but Greenland confronts a democratic challenge because there are close cross-elite relations between the political elite, the administrative elite and the public sector business elite.

*Andreas Albertsen*

Does luck egalitarianism let the Devil take  
the feckless hindmost?

Luck egalitarianism is an influential theory of distributive justice. It asserts that distributions are just if, and only if, how people fare relative to each other reflects their exercise of responsibility. This theory is often criticized for not being able to justify help to those who, because of their own choices, are unable to fulfill basic needs. The strength of this criticism is only superficial, since it is possible to keep people above a certain threshold of needs without abandoning central luck egalitarian values. This can be done via redistribution between those who take on similar risks but have different luck in such gambles.

# Om forfatterne

*Andreas Albertsen*, cand.scient.pol., ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Arbejder med de normative aspekter ved at anvende held-egalitarisme til prioriteringer i sundhedsvæsnet og sundhedspolitikken. Det indebærer et arbejde med temaer som ulighed i sundhed samt spørgsmålet om personligt og samfundsmæssigt ansvar for individers helbred. E-mail: aba@ps.au.dk

*Pia Vedel Ankersen*, ph.d., seniorforsker, Folkesundhed & Kvalitetsudvikling, Region Midtjylland og post.doc. ved Institut for Folkesundhed, Aarhus Universitet. Lektor ved Institut for Administration og Sociale forhold, Grønlands Universitet, 2005-09. Har publiceret om rekrutteringsstrategier og grønlandisering. E-mail: pia.ankersen@stab.rm.dk

*Martin Bækgaard*, ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og tilknyttet KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning. Forsker og underviser i offentlig forvaltning og kommunalpolitik. Beskæftiger sig for tiden særligt med samspillet mellem politikere og embedsmænd, forholdet mellem stat og kommuner og effekterne af performance information. E-mail: MartinB@ps.au.dk

*Peter Munk Christiansen*, professor, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Medforfatter til *Den danske elite* og til tidligere undersøgelser af eliten i Grønland. Beskæftiger sig i øvrigt med interesseorganisationers politiske rolle, politiske beslutningsprocesser og organiseringen af politisk rådgivning. Har publiceret herom i *Voluntas*, *Government and Opposition*, *Scandinavian Political Studies*, *Comparative Political Studies*, *Local Government Studies* og *Journal of Public Policy*. E-mail: pmc@ps.au.dk

*Morten Balle Hansen*, ph.d., professor (mso), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet og leder af forskningsgruppen Offentlig Organisation og Forvaltning, der er en del af Center for Organisation, Management og Administration (COMA). Har forsket i offentlig organisation og ledelse siden

begyndelsen af 1990'erne. Kombinerer forskning i ledelsesadfærd i offentlige organisationer med forskning i policy processer. Har i de senere år i stigende grad interesseret sig for de dynamiske relationer mellem forvaltningsreformer, offentlig innovation og ledelse i et komparativt perspektiv.

E-mail: mbh@dps.aau.dk

*Asmus Leth Olsen*, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker i effekten af resultatmålinger, administrativ-politisk adfærd og brugen af naturlige eksperimenter i studiet af offentlig politik og offentlige organisationer. Er udgivet i blandt andre *Public Choice*, *Public Administration* og *Governance*. E-mail: ajlo@ifs.ku.dk

*Niels Opstrup*, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Hans ph.d.-projekt undersøger konsekvenser af performance management i universitetsverdenen. Har tidligere forsket i den politiske organisering og ledelse af det regionale niveau i Danmark. E-mail: nop@sam.sdu.dk

*Anders Ryom Villadsen*, lektor, Institut for Marketing og Organisation, Aarhus Universitet. Hans forskningsinteresser inkluderer ledelse og organisering i den offentlige sektor samt relationen mellem myndigheder og organisationer. Har publiceret i *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review* og *International Public Management Journal*.

E-mail: avilladsen@asb.dk