

Redaktion:

Vibeke Normann Andersen og Morten Balle Hansen (ansvh.)

Anne Binderkrantz, Søren Flinch Midtgaard, Lotte Bøgh Andersen, Søren Serritzlew, Asbjørn Sonne Nørgaard (SDU), Robert Klemmensen (SDU), Mette Kjær, Viola Bureau, Thomas Pallesen, Thomas Olesen (anmeldelser), Derek Beach, Niels Ejersbo (SDU).

Redaktionskomité:

Søren Winther, Socialforskningsinstituttet

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 Albrekt Larsen, Aalborg Universitet, Inst. 2

Helle Ørsted Nielsen, DMU

Peter Viggo Jakobsen, Institut for Statskundskab, KU

© *politica*

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: Gitte Thorsted

Tryk: Clemenstrykkeriet A/S, Århus

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-154-3

Redaktionen sluttet d. 01.05.2010

Bestilling af tidsskriftet:

E-mail: Politica@ps.au.dk; telefon: 8942 1253

Girokonto: 5 04 51 93 (se i øvrigt bagest i dette nummer)

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. På www.politica.dk kan der findes kontaktoplysninger og skrivevejledning.

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

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé

8000 Århus C

Indhold

- 141 *Vibeke Normann Andersen og Morten Balle Hansen*
Udhuling af lokaldemokratiet? – Introduktion
- 145 *David Dreyer Lassen og Søren Serritzlew*
Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse
- 163 *Kurt Houllberg og Poul Skov Dahl*
Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper?
- 183 *Morten Balle Hansen*
Privatisering, demokrati og magt i de danske kommuner
- 202 *Niels Ejersbo og Carsten Greve*
Kontrakter i kommunerne
- 218 *Jens Fybn Lykke Sørensen og Klaus Levinsen*
Foreningsengagement i små og store bysamfund
- 235 *Lasse Ring Christensen og Ole Helby Petersen*
Reguleringen af udlicitering og offentlig-private partnerskaber (OPP) i de danske kommuner
- Anmeldelser**
- 258 1) Martin B. Carstensen, Flemming Svith & Per Mouritsen (red.), *DR og TV2 – i folkets tjeneste?*, Aarhus: Ajour, 2007; 2) Hans-Henrik Holm, Flemming Svith & Kate Kartveit (red.), *Når nyheder bliver til – på DR og TV2*, Aarhus: Ajour, 2008; 3) Oluf Jørgensen, Helle Nissen Kruuse, Annegrete Skovbjerg & Henriette Vignal-Schjøth (red.), *Styring eller frihed? Regulering, etik og kontrol*, Aarhus: Ajour, 2008 (Henrik Bødker)
- 264 Craig Parsons, *How To Map Political Arguments in Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 2007 (Martin B. Carstensen)
- 268 Lars Bo Kaspersen: *Danmark i verden*, København: Hans Reitzels Forlag, 2008 (Gorm Harste)
- 271 Modtagne bøger

- 272 Abstracts
- 275 Om forfatterne
- 278 Politicas ph.d.-serie

Vibeke Normann Andersen og Morten Balle Hansen

Udhuling af lokaldemokratiet? – Introduktion

I 1994, i kølvandet på Thatcher-årenes mange privatiseringer og reorganiseringer, lancerede Rod Rhodes en tese om udhulingen af statens styringskapacitet (Rhodes, 1994). I dette temanummer rejser vi spørgsmålet, om de seneste 10-20 års mange ændringer i stat-kommune relationerne og i styringen af den lokale velfærdsstat har medført en udhuling af lokalsamfundenes vitalitet og af det lokale demokratis styringskapacitet. Vores tese er, at denne udhuling på nogle måder er en realitet, men også at den har forskellige udtryk, og at det ikke er på alle områder, at tendensen findes eller har samme stærke udtryksform.

I fem forskellige bidrag i dette temanummer belyses, be-, afkræftes og nuanceres tesen om udhulingen af det lokale demokrati. Fokus er på udviklingstendenser, som har haft betydning for den lokale velfærdsstats demokrati og ledelsesmæssige råderum. Store dele af den danske velfærdsstat er kendetegnet ved en decentral forankring. En stor andel af de offentlige serviceydelser besluttet, produceres og forvaltes af kommunerne, de kommunale institutioner eller selvejende institutioner.

Hovedtendensen op gennem 1970'erne, 1980'erne og frem til midten af 1990'erne var, at en støt decentralisering af opgaver fra staten til primært kommunerne, men også til selvejende offentlige, semi-offentlige og private institutioner, fandt sted. Danske kommuner har komparativt stor politisk såvel som administrativ indflydelse på deres lokalområde og på organiseringen af serviceydelser, serviceniveau og kvalitet. Det har historisk været en vigtig præmis, at beslutninger i samfundet skulle træffes så tæt på borgerne som muligt. Denne præmis ser imidlertid ud til at være kommet under pres. I de senere år er der sket en centralisering og statslig regulering af og kontrol med de decentraliserede områder. Decentraliseringen synes i stigende grad at være blevet fulgt af en strammere regulering fra det centrale niveau.

Der sker i disse år med strukturreformen og andre administrationspolitiske tiltag en forskydning mellem det centrale og decentrale niveau. Spørgsmålet er, hvilken betydning disse tiltag har for det lokale demokrati. Om eksempelvis de nye store kommuner betyder et svækket lokalt demokrati (Kjær & Mouritzen, 2003)? Det er næppe en entydig forskydning i en bestemt retning, men snarere en række paradoksale kombinationer af centralisering i

nogle henseender og decentralisering i andre. Herved fremkommer nye og på mange måder mere komplekse relationer mellem stat, kommune, decentrale institutioner og lokalt foreningsliv i kommunerne. Samtidig med eller i kølvandet på øget autonomi og selvstyre til decentrale områder ses en kraftig og detaljeret regulering af samme områder.

I temanummeret belyses nogle af disse forandringer i fem artikler. Bidragene sætter udhulingstesen til debat og er tilsammen med til at belyse forskellige aspekter ved, hvilke konsekvenser centrale udviklingstendenser de seneste 10-20 år har haft for lokalsamfundenes vitalitet og for det lokale demokrati.

De to første artikler fokuserer på *kommunalreformens konsekvenser* på det forholdsvis korte sigt for henholdsvis *politisk effektivitetsfølelse* og for graden af *konkurrenceudsættelse* i kommunerne. Artikel to og tre fokuserer begge på *konkurrenceudsættelse/privatisering*, men mens artikel to behandler den som afhængig variabel og undersøger, om kommunalreformen har påvirket dens udbredelse, behandles konsekvenserne af den stigende grad af *privatisering/konkurrenceudsættelse* i artikel tre. Her er fokus på *privatiseringsgradens/konkurrenceudsættelsens* betydning for *magtfordelingen* imellem de centrale aktørgrupper i det lokale repræsentative demokrati. Artikel tre og fire har begge fokus på *kontraktstyring* i kommunerne, men mens artikel tre handler om den form for kontraktstyring, der er knyttet til *privatisering*, anlægges et bredere perspektiv på *kontraktstyring* i artikel fire, idet også udbredelsen af *intern kontraktstyring* behandles her. Temanummeret rundes af i artikel fem med et sociologisk perspektiv på udviklingen i lokalsamfundenes *sociale kapital* i de sidste par årtier.

I temanummerets første artikel, *Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse*, analyserer David Dreyer Lassen og Søren Serritzlew, dels om den lokalpolitiske effektivitetsfølelse (selvtillid) er faldet blandt vælgerne, og dels om den er blevet mere ulige fordelt som følge af kommunalreformen i 2007. Mens kommunalreformen ikke ser ud til at have påvirket fordelingen af effektivitetsfølelse mellem forskellige vælgergrupper, så finder de en generelt lavere lokalpolitisk effektivitetsfølelse i de nye sammenlagte kommuner end i de gamle kommuner. Vælgerne har med andre ord, som en direkte konsekvens af kommunalreformen, mindre tillid til, at det kan nytte noget at forsøge at gøre sin indflydelse gældende i de nye kommuner.

Temanummerets anden artikel af Poul Skov Dahl og Kurt Houllberg, *Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper?*, analyseres, om kommunalreformen har haft betydning for den øgede brug af konkurrenceudsættelse i de danske kommuner. Artiklen sandsynliggør, at graden af privatisering, hvad enten det opgøres med en konkurrenceudsættelsesindikator, udliciteringsindikator eller privat leverandør indikator, er

steget siden starten af 1990'erne, men at kommunalreformen i sig selv på det korte sigt, som der er tale om her, ikke har haft nogen effekt på graden af privatisering. Forskelle i graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne bestemmes først og fremmest af sporafhængighed og tradition og af tilstedeværelsen af administrationsfaglige kompetencer.

I den tredje artikel af Morten Balle Hansen, *Privatisering, demokrati og politisk magt i den decentrale velfærdsstat*, undersøges konsekvenserne af den stigende brug af privatisering for fordelingen af politisk magt i det lokale repræsentative demokrati. Den empiriske undersøgelse bygger på spørgeskemadata blandt kommunale chefer i 2008 og indikerer støtte til teoretiske argumenter for, at privatisering for det første medfører en generelt mindre indflydelse knyttet til det lokalpolitiske demokratiske beslutningssystem, og for det andet medfører en centralisering af den tilbageværende lokalpolitiske magt.

I temanummerets fjerde artikel, *Kontrakter i kommunerne*, giver Carsten Greve og Niels Ejersbo en oversigt over de senere års teoretiske og empiriske litteratur om kontraktstyring generelt og i de danske kommuner. Udbredelsen af såvel intern kontraktstyring som kontraktstyring knyttet til udlicitering i kommunerne analyseres, og kontraktstyringsteknologiens betydning for det lokale demokrati drøftes. Særligt interessant for temaet her er sondringen mellem to forskellige opfattelser af kommunernes rolle som henholdsvis statens forlængede arm og som et levende lokalt demokrati, hvor det sandsynliggøres, at den første rolle er blevet væsentligt opprioriteret i de seneste årtier.

I temanummerets femte og sidste artikel af Klaus Levinsen og Jens Fyhn Lykke Sørensen, *Foreningsengagement i små og store bysamfund*, anlægges et sociologisk perspektiv på spørgsmålet, om der er sket en udhuling af det lokale demokrati i de seneste årtier. Her er det det lokale foreningslivs vitalitet, en Proxy for lokalsamfundets sociale kapital, der er i fokus. Både i den sociologiske litteratur og i den folkelige debat er det en udbredt antagelse, at folks engagementet i sociale fællesskaber er størst på landet og i de små bysamfund. Med den tese som udgangspunkt sandsynliggøres det, ved hjælp af værdiundersøgelserne fra 1990, 1999 og 2008, at der ikke er store forskelle i foreningsengagementet i byen og på landet. Der findes heller ikke grundlag for, at det levende lokale foreningsliv er blevet udhulet, snarere tværtimod.

Litteratur

- Kjær, U., & Mouritzen, P. E. (red.). (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out of the State – The Changing Nature of the Public-Service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.

David Dreyer Lassen og Søren Serritzlew

Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse

Et af statskundskabens klassiske spørgsmål er, hvordan politiske enheders størrelse påvirker demokratiet. Vi argumenterer for, at kommunestørrelse må forventes at have en negativ betydning for lokalpolitisk effektivitetsfølelse på to måder. For det første kan den større afstand mellem borgere og politikere i store kommuner betyde, at borgernes tiltro til egne evner til at påvirke politik mindskes. For det andet kan den større afstand betyde, at der opstår større ulighed mellem forskellige sociale gruppers effektivitetsfølelse. Vi udnytter kommunalreformen til at undersøge spørgsmålet på en måde, der løser en række metodiske problemer, der er knyttet til tværsnitsanalyser af størrelses effekter. Det viser sig, at de nye store kommuner har skabt et demokratisk problem i den forstand, at den lokalpolitiske effektivitetsfølelse er faldet. Kommunestørrelse har en negativ kausal effekt på effektivitetsfølelsen. Til gengæld er der ikke nogen entydig udvikling i uligheden i sociale gruppers effektivitetsfølelse.

En af styrkerne ved lokaldemokratiet er netop, at det er lokalt. Det er i kommunerne, at borgene oplever den største nærhed til politikerne. Eksempelvis føler borgerne, at det er her, det er nemmest at komme til orde, og at kommunalpolitikere er mere lydhøre og responsive end deres kolleger på Christiansborg og på EU-niveau (Andersen, 2000). Med kommunalreformen blev 239 af de 271 gamle kommuner mindre lokale i den forstand, at de blev større, både målt i indbyggertal og areal. Spørgsmålet er, om det har haft konsekvenser for lokaldemokratiet.

Hvis afstanden mellem politikere og borgere er blevet påvirket af, at kommunerne er vokset i størrelse, kan det have konsekvenser for flere forskellige aspekter af det lokale demokrati. Det er nærliggende, at den voksende afstand har konsekvenser for borgernes tiltro til deres egne muligheder for at få indflydelse på lokalpolitik, altså deres lokalpolitiske effektivitetsfølelse eller *internal political efficacy*. Dels er der simpelthen flere borgere til at konkurrere om opmærksomhed og indflydelse i større kommuner, og dels har politiske processer forskellige vilkår i små enheder med under 10.000 indbyggere, som var ret almindelige i den gamle kommunestruktur (det gjaldt i 2006 128 kommuner men kun fire i 2009), og i større politiske systemer med over 55.000 indbyggere, som er den gennemsnitlige kommunestørrelse efter reformen. I de små enheder vil politiske spørgsmål typisk være helt konkrete og handle om forholdene på en bestemt institution, som en meget stor del af borgerne har et konkret forhold til. I store enheder vil politiske spørgsmål være mere abstrakte, og involvere mennesker og institutioner, som langt de

flESTE borgere overhovedet ikke kender til. Disse forhold vil kunne føre til, at borgerne finder det vanskeligere at få indflydelse på lokalpolitikken.

Konsekvenserne kan vise sig på to forskellige måder. For det første kan den lokalpolitiske effektivitetsfølelse (et andet udbredt udtryk for det samme er lokalpolitisk selvtillid) generelt være faldet som følge af kommunalreformen. I det omfang den lavere effektivitetsfølelse er udtryk for, at borgere faktisk har mistet mulighed for effektivt at give udtryk for deres holdninger og for at få indflydelse på politiske beslutninger, er det i sig selv en udhuling af lokaldemokratiet. For det andet kan forandringerne føre til større ulighed mellem forskellige sociale gruppers lokalpolitiske effektivitetsfølelse.

Artiklen indledes med en teoretisk diskussion af den politisk effektivitetsfølelses betydning for det lokale demokrati. Dernæst belyses effekten af kommunistørrelse på politisk effektivitetsfølelse. Det sker ved at undersøge effekten af størrelsesændringer for borgere i sammenlagte kommuner. Disse borgere har oplevet en markant ændring i kommunistørrelse, men uden at de samtidig er flyttet. Denne fremgangsmåde har en stor metodisk fordel. Når den politiske effektivitetsfølelse sammenlignes for de samme borgere, der oplever at bo i kommuner af forskellig størrelse, kan størrelseseffekten isoleres. I forlængelse heraf undersøges det, hvordan uligheden i lokalpolitisk effektivitetsfølelse påvirkes af størrelse.

Størrelse og politisk effektivitetsfølelse

Politisk effektivitetsfølelse er et klassisk begreb.¹ Det stammer fra Campbell, Gurin og Millers (1954) undersøgelse af Dwight D. Eisenhowers sejr over Adlai Stevenson i det amerikanske præsidentvalg i 1952. Her defineres politisk effektivitetsfølelse således (1954: 187): „Sense of political efficacy may be defined as the feeling that individual political action does have, or can have, an impact upon the political process, i.e., that it is worth while to perform one's civic duties.“ Deres ærinde var at undersøge forskellige forhold, der kunne tænkes at have betydning for graden af politisk aktivitet. Det viste sig, at effektivitetsfølelsen faktisk hænger positivt sammen med politisk deltagelse, også ved kontrol for køn, alder og uddannelse (1954: 191). Begrebet blev få år senere anvendt i Almond og Verbas *The Civic Culture*, som viser, at politisk effektivitetsfølelse samtidig fører til en større tilfredshed med deltagelse i den politiske proces (Almond & Verba, 1989 [1963]: 193).

I disse studier blev begrebet målt og defineret lidt forskelligt. Niemi, Craig og Mattei (1991: 1407) viser, at det er afgørende at skelne mellem to dimensioner. Intern politisk effektivitetsfølelse (internal political efficacy) er „beliefs about one's own competence to understand, and to participate effectively in, politics“ mens ekstern politisk effektivitetsfølelse handler om responsitivi-

tet. I denne sammenhæng fokuseres på intern politisk effektivitetsfølelse, målt ved Niemi, Craig og Matteis operationalisering, der er blevet standard i amerikanske og komparative undersøgelser (jf. f.eks. Niemi, Craig og Mattei, 1991: 1408 og Hayes & Bean, 1993). Det gælder ikke i samme omfang danske undersøgelser, hvor eksempelvis Lolle (2003) benytter den klassiske amerikanske operationalisering, mens Andersen (2000: 127-9) udvikler en række andre spørgsmål. Tabel 1 viser de fem spørgsmål, der er grundlaget for indekset for politisk effektivitetsfølelse. Formuleringerne svarer til Lolle (2003). Der er tale om oversættelser af spørgsmålsformuleringerne i Niemi, Craig og Mattei (1991: 1408), tilpasset til danske kommunale forhold. Tabellen viser, at den politiske effektivitetsfølelse er balanceret. Undtagen for spørgsmålet om forståelsen af politiske spørgsmål, hvor langt de fleste mener at have en god forståelse, er der omtrent lige mange borgere, der har en høj grad af effektivitetsfølelse som borgere, der har en lav.

Tabel 1. Politisk effektivitetsfølelse i de danske kommuner efter kommunalreformen (Procent).

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	N
Jeg anser mig selv for at være velkvalificeret til at deltage i kommunalpolitik	25,8	17,7	24,0	16,2	15,7	0,6	1.233
Jeg har en nogenlunde forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål, som vedrører min kommune	4,4	5,8	20,7	39,4	28,0	1,7	1.233
Jeg kunne gøre et ligeså godt arbejde som medlem af kommunalbestyrelsen, som de fleste andre	21,5	18,4	25,5	14,7	17,8	2,0	1.233
Kommunalpolitikken i min kommune er undertiden så kompliceret, at en person som mig ikke forstår, hvad der foregår	21,6	22,0	24,0	16,7	14,1	1,6	1.233
Hvor godt informeret mener du, at du er med hensyn til, hvad der sker kommunalpolitisk i din kommune?*	9,6	27,0	38,5	19,0	5,7	0,2	1.233

Kilde: Telefoninterviews. Se KREVI (2009: 10).

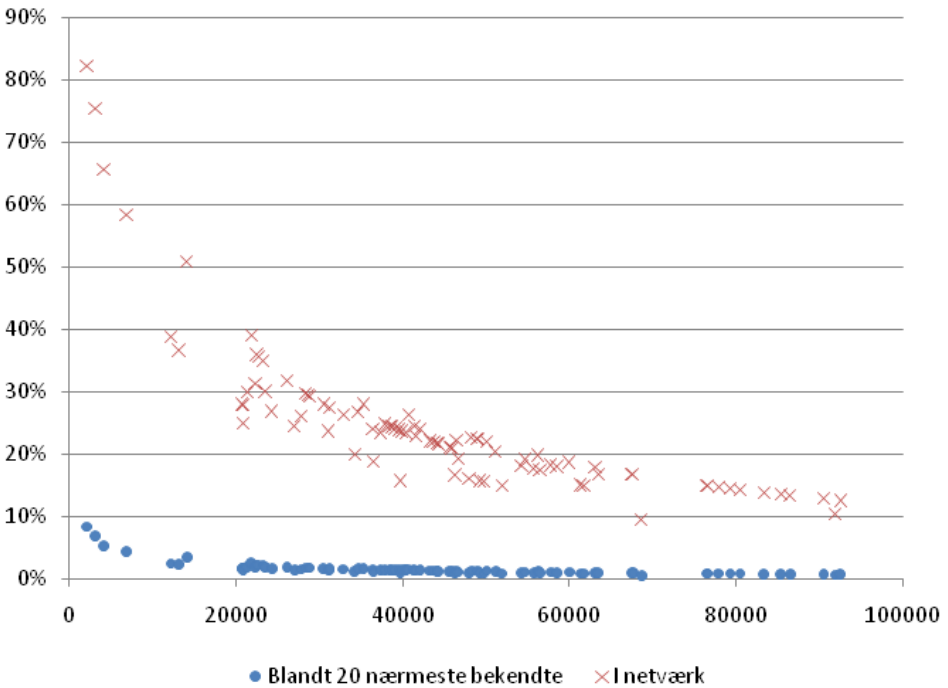
* Svarkategorierne er her meget godt informeret, godt informeret, nogenlunde informeret, kun lidt informeret og slet ikke informeret.

Spørgsmålet er nu, hvordan kommunalreformens dannelse af nye, store kommuner kan have påvirket den politiske effektivitetsfølelse. En politisk enheds størrelse kan have betydning for demokratiet på adskillige måder. Dahl og Tufte (1973: 13-16) har i litteraturen identificeret hele 23 forskellige påstande om, hvordan det kan ske. I denne sammenhæng ser vi nærmere på to grunde.

Den første grund er, at det i praksis er lettere at få effektiv indflydelse i mindre enheder. Det skyldes to forhold. For det første er der simpelthen færre borgere at konkurrere med om politiske poster, om at sætte spørgsmål på dagsordenen og om at påvirke den politiske proces. Antallet af kommunalpolitikere pr. 1.000 indbyggere (målt som medlemmer af kommunalbestyrelsen) falder entydigt med kommunestørrelsen fra næsten fem i de mindste kommuner til under en halv i de større kommuner, både i den gamle kommunestruktur (Serritzlew & Thomsen, 2004: 48) og i den nye.² Forskellen i konkurrencen om opmærksomhed og mandater er altså forskellig med en faktor 10 mellem store og små kommuner. Det må forventes at føre til, at borgerne finder, at det er sværere at få indflydelse på kommunalpolitikken.

For det andet har det betydning, om borgerne kender politikerne. Borgernes netværk er nemlig afgørende for den politiske deltagelse. Det at kende andre aktive er en af de vigtigste årsager til et individs politiske deltagelse (McAdam & Paulsen, 1993: 644; 650-651). Tilsvarende viser en undersøgelse af politisk deltagelse i USA, at borgere, der har større netværk af politisk interesserede, i højere grad deltager aktivt i politik (La Due Lake & Huckfeldt, 1998: 580). Man kunne indvende, at dette næppe vil have den store betydning i praksis. Uanset kommunestørrelsen er det kun de færreste borgere, der har politikere i deres nærmeste bekendtskabskreds. Cirklerne i figur 1, der viser sandsynligheden for, at man har en politiker blandt sine 20 nærmeste bekendte, bekræfter dette billede. Sandsynligheden for at have en politiker i sin bekendtskabskreds aftager naturligvis med kommunestørrelsen, men den er aldrig særlig høj. Dermed er det ikke realistisk, at politikerhyppigheden ad denne vej kan have betydning for den politiske effektivitetsfølelse hos det store flertal af en kommunes beboere. Ser man i stedet på borgernes netværk, er forskellene mellem små og store enheder markante. Krydserne i figur 1 viser sandsynligheden for, at man har en politiker i sit netværk. Det fremgår, at det er næsten sikkert i de mindste kommuner, mens sandsynligheden falder til omkring 20 % i kommuner med 50.000 indbyggere. Forskellen mellem de små og de store kommuner er altså, at man i de mindste kommuner kan være næsten sikker på, at der er mindst én kommunalpolitiker blandt nære bekendte og deres bekendte. Det betyder, at stort set alle borgere i de mindste kommuner har en ret nær relation til en kommunalpolitiker, mens det kun gælder for få i de store kommuner. Det kan sagtens tænkes at have betydning for den oplevede politiske effektivitetsfølelse.

Figur 1. Sandsynligheden for at kende en politiker



Note: Sandsynlighederne er beregnet for indbyggertal og antal medlemmer i kommunalbestyrelsen pr. 2007. Beregningen er foretaget for en borger med 20 nære bekendte, der er bosat i kommunen. Netværket omfatter 20 nære bekendte for hver af disse. Sandsynlighederne er beregnet efter den hypergeometriske fordeling, da der er tale om et udtrækningsproblem uden tilbagelægning. Beregningerne hviler på den antagelse, at sandsynligheden for at have politikere i sin bekendtskabskreds er ens for alle borgere. Figuren viser kun kommuner med mindre end 100.000 indbyggere. I de største kommuner er sandsynlighederne tilsvarende lavere.

Den anden grund til at forvente, at den politiske effektivitetsfølelse er mindre i større kommuner, er, at kommunalpolitik fungerer forskelligt i store og små kommuner. Verba og Nie (1972) argumenterer for, at politik i større enheder er mere upersonligt, fjernt og kompliceret, men borgerne i mindre enheder har bedre kendskab til, hvad der sker, bedre muligheder for at organisere sig og har bedre viden om, hvem de skal kontakte for at få indflydelse: „In the small town, the community is a manageable size. Citizens can know each other so that they can form political groups. In the larger cities, politics is more complicated, impersonal, and distant“ (1972: 231). I de danske kom-

muner er lokallisterne et godt eksempel på disse forskelle mellem store og små enheder. Lokallisterne er stærkest repræsenteret i de små kommuner. Det gjaldt i den gamle kommunestruktur (Serritzlew & Thomsen, 2004: 51) og det gælder i den nye, hvor den gennemsnitlige andel lokallistemandater i kommunalbestyrelsen falder jævnt fra omkring 33 % i kommuner med færre end 5.000 indbyggere til 0 % i kommuner med mere end 100.000 indbyggere.³ Lokallisterne kan opfattes som det lokale modstykke til de landspolitiske partier. Mange af dem er dannet på baggrund af en konkret sag eller med udgangspunkt i et særligt geografisk område. De har ikke politiske programmer og dermed ikke nødvendigvis en forudbestemt grundholdning til en lang række politiske spørgsmål. Det viser sig eksempelvis i, at næsten halvdelen af repræsentanterne fra lokallisterne i de mindste kommuner mener, at det ikke giver mening at indplacere deres lokalliste på højre/venstreskalaen (Serritzlew & Thomsen, 2004: 53). Lokallisterne giver altså en mulighed for at deltage i politik, som er af en noget anderledes natur end de lokale afdelinger af de landspolitiske partier. Samtidig er lokallisterne et småkommunefænomen. I de små kommuner har borgerne altså to væsensforskellige typer af partier at vælge imellem. Det betyder, at de borgere, der finder det lettest at finde indflydelse via lokallisternes mere konkrete udgangspunkt, mister en indflydelseskanal, når kommunestørrelsen vokser. Det vil i sig selv kunne føre til, at den politiske effektivitetsfølelse falder. Dertil kommer, at særlige grupper kan være særligt udsatte, når politik bliver mindre konkret (se også Harrits, 2009). Det kan betyde, at uligheden mellem eksempelvis højt- og lavtuddannede øges.

Der er imidlertid ikke noget entydigt empirisk billede af, hvordan politiske enheders størrelse påvirker demokratiet. I *Kommunestørrelse og lokalt demokrati* (Kjær & Mouritzen, 2003a) undersøges sammenhængen mellem kommunestørrelse og en lang række demokratiindikatorer. Det generelle billede er, at kommunestørrelse har begrænset effekt (Kjær & Mouritzen, 2003b: 193). Resultaterne for politisk effektivitetsfølelse er blandede. Almond og Verba (1989 [1963]: 234) konkluderer, at størrelse ikke har betydning for effektivitetsfølelsen. Finifter & Abramson (1975) viser imidlertid, at denne konklusion skyldes, at der i analysen ikke er taget højde for, at uddannelse fungerer som en undertrykkende variabel. Når der kontrolleres for uddannelse, viser det sig faktisk, at den politiske effektivitetsfølelse afhænger negativt af størrelsen (Finifter, 1970: 403-404; Finifter & Abramson, 1975: 194). Lolle (2003) viser i en analyse, hvor der tages højde for disse problemer, at kommunestørrelse ikke påvirker effektivitetsfølelsen i de danske kommuner.

Fælles for disse analyser er, at de er foretaget på tværsnitsdata, altså i sammenligninger af forskellige enheder af forskellig størrelse. Problemet i den forbindelse er, at det er svært at udelukke, at den politiske effektivitetsfø-

lelse påvirkes af andre, og for problemstillingen uvedkommende, faktorer, der varierer mellem enhederne. Dette problem er bl.a. årsag til de tvetydige resultater i Almond & Verba (1989 [1963]) og Finifter (1970). Problemet kan delvist løses ved statistisk kontrol. Det er imidlertid umuligt at sikre, at alle sådanne forhold er inddraget i analysen. Det er formentlig årsagen til, at der på baggrund af de eksisterende studier ikke kan drages en entydig konklusion om effekten af størrelse på lokalpolitisk effektivitetsfølelse. I det metodiske afsnit nedenfor argumenterer vi for, at kommunalreformen giver mulighed for at løse disse metodiske problemer. Foreløbig er konklusionen altså, at der på den ene side er gode teoretiske grunde til at forvente, at sammenhængen mellem størrelse og effektivitetsfølelse er negativ, men at de eksisterende empiriske studier peger i forskellige retninger. Samtidig er det klart, at en evt. negativ effekt vil være udtryk for, at kommunalreformen har medvirket til at udhule lokaldemokratiet, i det omfang den lavere effektivitetsfølelse er udtryk for, at borgere faktisk har mistet mulighed for effektivt at få indflydelse på politiske beslutninger. Det følger eksempelvis af Dahls idealer for en demokratisk proces (1989: 109).

Foruden denne direkte effekt af kommunistørrelse har borgernes socioøkonomiske forhold betydning på to måder. Før det første viser tidligere studier, at særligt alder, køn, uddannelse og indkomst er afgørende for den politiske effektivitetsfølelse (Almond & Verba, 1989 [1963]; Hayes & Bean, 1993: 269-270). Lavtuddannede er mindre engagerede i politik, og en større andel mener, at „politik er så indviklet, at folk som jeg ikke rigtig kan forstå, hvad der foregår“ (Andersen, 2003: 116f). Derfor er det nødvendigt at tilrettelægge analysen på en måde, der korrigerer for socioøkonomiske forskelle mellem kommunerne. For det andet er store socioøkonomisk betingede forskelle i effektivitetsfølelsen problematiske i sig selv. Ifølge Dahls idealer er det ikke nok, at borgerne har tilstrækkelig stor mulighed for at få indflydelse. Det er også afgørende, om borgerne har lige muligheder (1989: 114-5). Adgangen til at få indflydelse bør ifølge Dahl ikke afhænge af hvem man er, af ens uddannelse, køn, beskæftigelsesstatus eller indkomst. Hvis uligheden mellem forskellige sociale gruppers politiske effektivitetsfølelse er blevet øget i de nye, store kommuner, er det altså et selvstændigt demokratisk problem (Serritzlew, 2004: 4f.). Måske er der endda tale om et endnu mere alvorligt problem, for det er netop idealet om reel lighed mellem borgene i adgangen til indflydelse, som er sværest at leve op til i praksis. Dahl udtrykker det således (1989: 115), at idealet om lige muligheder for indflydelse er „so demanding, indeed, that the criteria for the democratic process would require a people committed to it to institute measures well beyond those that even the most democratic states have hitherto brought about“. Hvis kommunalreformen har medvirket til at øge denne ulighed, er

der tale om en udhuling af lokaldemokratiet på et punkt, hvor der ikke er råd til at miste så meget.

Kommunestørrelse kan tænkes at have betydning for uligheden i politisk effektivitetsfølelse mellem flere forskellige typer af grupper. I det følgende undersøger vi uddannelse, køn, alder, offentlig ansættelse og indkomst. Spørgsmålet er ikke velbelyst i litteraturen. Der kan spores en tendens til, at uddannelse har større betydning for den politiske effektivitetsfølelse i forhold til det nationale niveau og EU-niveau end på det lokale niveau (Andersen, 2000: 144). Det kunne tyde på, at ligheden faktisk er større i de enheder, der er tæt på borgerne. Det er naturligvis ikke det samme som at uligheden er mindst i de små kommuner. Lolle (2003) nævner, at uddannelseseffekten på den politiske effektivitetsfølelse ikke afhænger af kommunestørrelsen. Igen peger de eksisterende resultater altså i forskellige retninger.

Metode og design: Kommunalreformen

Som antydnet ovenfor er der knyttet metodiske problemer til at undersøge størrelses effekter i tværsnitsanalyser. Det skyldes for det første, at der kan være betydelige forskelle mellem store og små kommuner. Problemet kan reduceres ved statistisk kontrol. Men hvis disse forhold er ukendte, ikke målbare eller kun delvist målbare, vil det ikke kunne udelukkes, at forskelle i politisk effektivitetsfølelse mellem store og små kommuner kan skyldes sådanne for problemstillingen irrelevante forhold.

For det andet er der et betydeligt endogenitetsproblem i tværsnitsanalyserne. Borgerne er jo ikke tilfældigt fordelt på kommunerne, men bosætter sig ud fra overvejelser om, hvad kommunerne kan tilbyde (Oates, 1969; Kristensen, 2002; Banzhaf & Walsh, 2008), der sagtens kan føre til, at borgere med særlige holdninger til og præferencer for deltagelse i lokalpolitik vælger at bosætte sig i forskellige områder. Konsekvensen er, at det ikke kan udelukkes, at sammenhænge mellem kommunestørrelse og politisk effektivitetsfølelse påvirkes af en omvendt effekt, nemlig at borgerne afhængig af deres politiske effektivitetsfølelse vælger at bosætte sig forskelligt.

Kommunalreformen giver en usædvanlig gunstig mulighed for at håndtere disse to problemer. Kommunesammenlægningerne indebærer jo, at de samme individer i et stort antal kommuner oplever en forandring fra at bo i en lille kommune til at bo i en større kommune. Det betyder, at alle de mulige irrelevante forhold, der jf. det første problem kunne forstyrre analysen, er holdt konstante. Samtidig er der ikke noget endogenitetsproblem, eftersom ingen individuelle borgere har haft afgørende indflydelse på, hvor stor den nye kommune er blevet (i modsætning til kilden til endogenitetsproblemet, nemlig at borgerne naturligvis har stor indflydelse på, hvilken kommune de selv vælger at flytte til).⁴

I næste afsnit undersøges derfor borgernes politiske effektivitetsfølelse i en række kommuner før og efter reformen. Hvis kommunesammenlægningerne har udhulet det lokale demokrati, målt ved den politiske effektivitetsfølelse, vil det kunne ses i, at effektivitetsfølelsen falder i de kommuner, der er blevet sammenlagt. Hvis kommunistørrelsen har en systematisk negativ effekt på effektivitetsfølelsen, vil det kunne ses i analyserne ved, at væksten i kommunernes størrelse er negativt korreleret med effektivitetsfølelsen. Effektivitetsfølelsen undersøges ved hjælp af de survey-spørgsmål, der ses i tabel 1.

Den første undersøgelse blev gennemført i 2001⁵, altså inden overvejelserne om kommunalreformen overhovedet var i gang. Den anden undersøgelse er gennemført efter kommunesammenlægningerne. I valget af tidspunktet for denne undersøgelse skal to hensyn afvejes. På den ene side blev kommunerne i forlængelse af kommunalreformen tilskyndet til at arbejde med nærdemokratiet (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Sådanne tiltag, der kunne have som formål at modvirke eventuelle negative demokratiske effekter af kommunesammenlægningerne, vil forstyrre undersøgelsen af kommunistørrelsens effekt på effektivitetsfølelsen. Dette problem kan løses ved at gennemføre undersøgelsen relativt kort tid efter kommunesammenlægningerne. På den anden side er der det problem, at reformen i sig selv kan føre til, at borgerne i perioden lige efter reformen finder, at lokalpolitik er ganske uoverskueligt, alene fordi der er sket betydelige forandringer, både hvad angår kommunale opgaver og kommunegrænser. Kjær (2006: 40) konkluderer således på baggrund af et studie af dannelsen af Bornholms Regionskommune i 2003, at „opfattelsen af egne indflydelsesmuligheder er blevet marginalt bedre i den toårige periode [der forløb efter dannelsen regionskommunen]“⁶. Vi imødegår dette problem på to måder. For det første: Hvis effektivitetsfølelsen falder alene pga. usikkerhed som følge af, at reformen har medført betydelige forandringer, vil faldet kunne observeres i alle kommuner. Det er mindre sandsynligt, at et usikkerhedsbetinget fald afhænger systematisk af, hvor meget større en kommune er blevet. Derfor undersøges vi ikke blot, om effektivitetsfølelsen er mindre i sammenlagte kommuner, men også om effektivitetsfølelsen hænger sammen med hvor meget større kommunen er blevet. For det andet er borgere i både sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner påvirket af, at der er gennemført en kommunalreform. Ved at undersøge, hvordan effektivitetsfølelsens udvikling i de sammenlagte kommuner adskiller sig fra udviklingen i de kommuner, der ikke blev sammenlagt, kan man få et billede af, hvor stor en del af ændringen i effektivitetsfølelsen, der skyldes, at kommunerne er blevet større. Undersøgelsestidspunktet blev derfor lagt et år efter den nye kommunestrukturs ikrafttrædelse, altså omkring årsskiftet 2007/2008. I 2001-undersøgelsen blev et lige stort antal respondenter tilfældigt udvalgt i 60 af de daværende 275 kommuner (Houlberg

& Pedersen, 2003: 209). Eftersom formålet er at sammenligne svarene i de to undersøgelser, blev de relevante spørgsmål gentaget med samme spørgsmålsformulering for borgere i et udvalg af de 60 kommuner (se også Lassen & Serritzlew, 2009).

Tabel 2 viser deskriptiv statistik for de variabler, der indgår i analyserne i næste afsnit. Det fremgår, at den gennemsnitlige politiske effektivitetsfølelse er faldet fra 16,5 til 16,0. Det ses også, at der er overraskende store forskelle på særligt respondenternes uddannelse i de to undersøgelser. Det kan bl.a. skyldes, at disse oplysninger i 2001-undersøgelsen stammer fra folkeregistret, mens de er målt ved survey-spørgsmål i 2008-undersøgelsen. Vi tager højde for dette problem i analyserne.

Tabel 2. Deskriptiv statistik

	Før reform					Efter reform				
	N	Gns.	Std. afv.	Min.	Max.	N	Gns.	Std. afv.	Min.	Max.
Folkeskole	2763	0,25	0,43	0	1	1233	0,34	0,48	0	1
Kortere videregående uddannelse	2763	0,19	0,39	0	1	1233	0,26	0,44	0	1
Lang videregående uddannelse	2763	0,08	0,27	0	1	1233	0,13	0,34	0	1
Indkomst	2281	2,7	1,2	1	5	1233	2,7	1,3	1	5
Offentligt ansat	2763	0,36	0,48	0	1	1233	0,25	0,43	0	1
Køn (1 = kvinde)	2763	0,52	0,50	0	1	1233	0,50	0,50	0	1
Alder	2761	48	16	17	96	1233	53	15	24	95
Politisk effektivitetsfølelse	2450	16,5	4,6	5	25	1174	16,0	3,9	5	25

Note: Politisk effektivitetsfølelse er et additivt index bestående af de fem variabler i tabel 1.

Analyse

Udgangspunktet for forskningsdesignet er at kombinere det eksogene chok til kommunestørrelse, der følger af reformen, med gentagne tværsnitsdata fra de to undersøgelser. Vi kan bruge dette design kombineret med en såkaldt differens-i-differens (DiD)-metode til at estimere den kausale effekt af kommunestørrelse på politisk effektivitetsfølelse. Ideen med DiD er, at individer i reformkommuner *efter* reformen sammenlignes med individer i samme kommuner *før* reformen og ligeså for individer i de kommuner, som

ikke var involveret i sammenlægninger, hvorefter disse to differenser trækkes fra hinanden. DiD-metoden kan derfor forstås som en kombination af en før-efter estimator og en tværnitsestimator.

Det gælder generelt for regressionsanalyser, at en række – sjældent ekspliterede – antagelser skal være opfyldt for at resultaterne kan opfattes som årsagssammenhænge; det er også tilfældet her. Af pladshensyn er det ikke muligt at give en detaljeret redegørelse her.⁶ Kort fortalt udvider vi i Lassen og Serritzlew (2009) den traditionelle DiD-metode med en såkaldt matching-procedure. Herved opblødes de ellers relativt strenge antagelser underliggende DiD-metoden, hvilket tillader os med større rimelighed at opfatte de beregnede estimater som udtryk for egentlige årsagssammenhænge. En sådan analyse resulterer altså i et estimat for den gennemsnitlige, kausale ‘treatment’-effekt af kommunalreformen. Det er imidlertid oplagt, at et sådant gennemsnit potentielt kan dække over store forskelle i individuelle effekter. I Lassen og Serritzlew (2009) ser vi på én sådan mulig årsag til forskelle i treatment-effekter: ændringen i befolkningsstørrelse i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Der finder vi, at individer, der udsættes for større ændringer i befolkningstallet, oplever markante fald i effektivitetsfølelsen. Som beskrevet ovenfor kan resultaterne baseret på gennemsnitsbetragtninger imidlertid fortsat skjule, at de individuelle effekter af kommunalreformen kan være forskellige på tværs af individniveau-variablene køn, offentlig vs. privat ansættelse, alder, uddannelse og indkomst.

Vi udfører to sæt analyser: Først ser vi på, om de gennemsnitlige effekter på lokalpolitisk effektivitetsfølelse, der følger af strukturereformen, er forskellige på tværs af de disse kategorier. Dernæst undersøger vi, om den tidligere identificerede effekt af ændringerne i befolkningsstørrelse på effektivitetsfølelse afhænger af disse kategorier. I praksis gøres det ved at udvide DiD-analysen skitseret ovenfor ved at splitte treatment-interaktionsvariablen op i to; i tilfældet køn estimerer vi således effekten af kommunalreformen separat for kvinder og mænd.

Tablet 3 viser resultaterne. For hver søjle er resultaterne fra en regression opført. Den første søjle (1) i det øverste panel viser resultaterne for kommunalreformen samlet, uden at betinge på hverken ændringen i kommunens indbyggertal eller individuelle karakteristika, og svarer således fuldstændig til de centrale resultater i analyserne i Lassen og Serritzlew (2009) og i en undersøgelse på samme datagrundlag foretaget af Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI, 2009). Baseret på vores estimater er den kausale effekt af kommunalreformen, målt et år efter den reelle sammenlægning, et fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse på 1,3, hvilket er statistisk signifikant og et væsentligt fald. Til sammenligning viser en simpel beregning af ændringen i lokalpolitisk effektivitetsfølelse før og efter reformen

baseret på gennemsnit fra tabel 2 et fald på ca. 0,6, mens en DiD-analyse uden matching (ikke vist her, se Lassen og Serritzlew, 2009) giver et estimat på ca. 0,75. De simple standardmetoder undervurderer altså i dette tilfælde effekten væsentligt, og vores analyse tyder på, at den faktiske, kausale effekt er omtrent dobbelt så stor som de simple estimater.

De efterfølgende søjler, (2)-(6), i det øverste panel viser resultaterne af en udvidelse af denne analyse, hvor vi tillader, at effekterne af kommunalreformen på lokalpolitisk effektivitetsfølelse er forskellige for kategorierne A og B; disse er for hver søjle angivet i midten af tabellen. I søjle (2) vises for eksempel resultaterne af at betinge på køn, hvor vi altså tillader treatment-effekten at være forskellig de to køn imellem: således ses at effekten for mænd er stor og stærkt signifikant, mens den for kvinder er mindre, og insignifikant. Det allerede nævnte generelle resultat, at indbyggere i sammenlagte kommuner har oplevet et fald i deres politiske effektivitetsfølelse, er altså i vidt omfang drevet af et oplevet fald blandt mænd; men det skal også bemærkes, at forskellen mellem mænd og kvinder ikke er statistisk signifikant, hvilket primært skyldes det upræcise estimat for kvinder.

De følgende søjler (3)-(6) viser lignende (i deres natur partielle) resultater; den faldende effektivitetsfølelse i sammenlagte kommuner synes koncentreret blandt mænd, privat ansatte, folk over 35 (kaldet 'ældre' i tabellen!) og folk uden videregående uddannelse, mens vi ikke sporer nogen forskel mellem den laveste indkomstgruppe (med indkomster under 200.000 årligt) og folk med højere indkomster. Generelt gælder dog også, at *forskellene* sjældent er statistisk signifikante; den primære årsag til dette er relativt store estimerede standardafvigelse, som igen særligt skyldes to faktorer: dels matching-metoden, der som følge af færre benyttede observationer giver mindre præcision, dels korrektionen for korrelerede fejled inden for de enkelte kommuner. I det øverste panel tilbagestår, at ikke alene er gruppen af borgere over 35 år i sammenlagte kommuner væsentligt påvirkede af sammenlægningen, men forskellene i forhold til gruppen af unge og yngre er tilmed statistisk signifikant.

Hvor det øverste panel betragter alle sammenlagte kommuner under et, uanset ændringerne i størrelse, viser det nederste panel resultaterne fra en specifikation hvor 'treatment' er kontinuert, målt ved den absolutte ændring af befolkningsstørrelse. Søjle (7) gentager, ligesom søjle (1), resultaterne fra Lassen og Serritzlew (2009) og KREVI (2009), og det ses at indbyggere i kommuner, der oplever større befolkningsændringer, melder om større tab af lokalpolitisk effektivitetsfølelse. Det er således ikke alene oplevelsen af ændringer som følge af reformen, der giver lavere lokalpolitisk effektivitetsfølelse. Det er snarere, som forudsagt af bl.a. Dahl og Tufte, størrelsen af den politiske enhed, der direkte påvirker folks følelse af lokalpolitisk effektivitetsfølelse.

Table 3. Effekter af kommunalreformen på lokalpolitisk effektivitetsfølelse.

N = 1854, matched stikprøve		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sammenlagt kommune		0,711 [0,654]	0,711 [0,654]	0,711 [0,654]	0,711 [0,654]	0,711 [0,654]	0,711 [0,654]
Efter reform, A		0,583 [0,368]	0,500 [0,493]	-0,428 [0,416]	-2,661*** [0,734]	-0,654 [0,512]	-0,431 [0,375]
Efter reform, B			-2,272** [0,923]	-0,932 [0,754]	0,194 [0,358]	-0,421 [1,095]	-1,241** [0,506]
DiD x A		-1,328*** [0,551]	-1,713*** [0,600]	-1,686*** [0,602]	0,140 [1,211]	-1,801*** [0,581]	-1,252** [0,561]
DiD x B			-0,432 [1,055]	-0,602 [0,863]	-1,979*** [0,495]	-0,278 [1,401]	-1,508* [0,816]
Chi ² test for ens effekt (p-værdi)		N/A	0,241	0,237	0,049	0,344	0,726
A	Alle	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
B	N/A						
Befolkningsændring (1000 personer)		0,007 [0,013]	0,007 [0,013]	0,007 [0,013]	0,007 [0,013]	0,007 [0,013]	0,007 [0,013]
Efter reform, A		-0,623** [0,314]	0,336 [0,447]	-0,575* [0,345]	-2,481*** [0,706]	-0,678* [0,401]	-0,554 [0,339]
Efter reform, B			-2,059*** [0,637]	-0,710 [0,660]	0,011 [0,328]	-0,513 [0,856]	-1,037** [0,456]
Befolkningsændring x A		-0,0277** [0,013]	-0,031** [0,013]	-0,031*** [0,011]	-0,003 [0,025]	-0,041*** [0,010]	-0,020 [0,013]
Befolkningsændring x B			-0,015 [0,017]	-0,020 [0,021]	-0,037*** [0,013]	0,006 [0,028]	-0,043** [0,017]
Chi ² test for ens effekt (p-værdi)			0,380	0,548	0,163	0,083	0,152
		Ung	Privat ansat	Ung	Ingen vid.udd.	Lavest indkomst	Højere indkomst
		Ældre	Offentligt ansat	Ældre	Vid. udd.		

Hver nummereret søjle angiver resultater fra en regression. I det øverste panel vises resultater fra analyser, hvor sammenlagte kommuner er kodet binært (sammenlagt vs. fortsætter). I det nederste panel vises resultater, hvor sammenlagte kommuner er kodet kontinuert, som den absolutte ændring i befolkningsstørrelsen. I begge paneler er vist betingede effekter (hhv. gruppe A og B som forklaret imellem panelerne). Klyngekorrigerede standardafvigelser, estimeret vha. bootstrap, er vist i parenteser under de enkelte estimater.

*, **, *** angiver signifikans på hhv. 10%-, 5%-, og 1%-niveau.

Resultaterne er nogenlunde som i det øverste panel – f.eks. kan vi konstatere, at mænd oplever, at en given ændring i indbyggertallet svækker deres lokalpolitiske effektivitetsfølelse. Denne effekt er signifikant og større end den gennemsnitlige effekt, mens den for kvinder er mindre, faktisk halvt så stor, og ikke-signifikant, hvilket altså betyder, at kvinder generelt ikke oplever, at kommunalreformen påvirker deres effektivitetsfølelse, uanset ændringen i indbyggertallet i deres kommune. Igen er *forskellen* imidlertid ikke statistisk signifikant. Her gælder dog, at forskellene mellem yngre og ældre, mellem borgere med og uden videregående uddannelse og mellem gruppen med lavest indkomst og grupper med højere indkomster er næsten, eller fuldt, statistisk signifikante, og generelt har de forventede fortegn. Det betyder eksempelvis, at mens konsekvenserne af en ændring i kommunens størrelse som følge af reformen ingen effekt har på unges effektivitetsfølelse, har en sådan ændring en større påvirkning af effektivitetsfølelsen blandt de over 35-årige, jo større ændringen er, hvilket ligger i naturlig forlængelse af resultaterne i KREVI (2009) og Lassen og Serritzlew (2009). Endelig kan de tilfælde, hvor der er store forskelle i gruppernes relative effekter på tværs af de to paneler, bruges til at sige noget om de relative effekter af reform hhv. størrelsesændringer: F.eks. tyder analysen på, at høj- og lavindkomstgrupperne rammes ligeligt af selve reformen, mens kun højindkomstgruppen påvirkes af ændringerne i størrelsen. Derimod rammes både ældre og personer uden videregående uddannelse både af reform og af størrelsesændringen.

Ændringer i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af strukturelle eller institutionelle ændringer kan ses som en kombination af viden om (eller opmærksomhed med hensyn til) den pågældende strukturelle ændring og den egentlige ændring i effektivitetsfølelse givet (fuld) opmærksomhed om den strukturelle ændring. Når en observeret manglende ændring kombineres med et observeret signifikant lavere udgangspunkt, som det er tilfældet bl.a. for gruppen af unge, er en mulig fortolkning, at den manglende ændring hos de unge er en konsekvens af ringe grad af opmærksomhed på, hvilke konsekvenser reformen har for muligheden for politisk indflydelse. Den modsatte konklusion, at unge har fuldt overblik over reformens konsekvenser, men vurderer den til ingen effekt at have, synes svær at opretholde i lyset af de unges signifikant lavere niveau for lokalpolitisk effektivitetsfølelse, repræsenteret ved koefficienten 'Efter reform, A' på $-2,66$ i søjle (4).⁷ Omvendt kan vi ikke konstatere nogen forskel i 'basisniveauet' for lokalpolitisk effektivitetsfølelse på tværs af uddannelsesgrupper i det øverste panel.

Konklusion

Kommunalreformen betød, at små kommuner er blevet en truet art, som efterhånden kun kan træffes på mindre øer. Denne undersøgelse har vist, at

kommunesammenlægningerne har haft konsekvenser for demokratiet. Borgernes lokalpolitiske effektivitetsfølelse er mindre i de sammenlagte kommuner, og faldet er større, jo mere en kommunes indbyggertal er vokset. Faldet er statistisk signifikant og ligger på omkring 1,3 point på en skala for lokalpolitisk effektivitetsfølelse, der har et gennemsnit på omkring 16, og som går fra 5 til 25. Faldets størrelse giver langt fra anledning til at konkludere, at demokratiet er kommet i krise som følge af reformen, men der er tale om et klart skridt i den forkerte retning, og dermed også om en reel omkostning af kommunalreformen. Samtidig viser det sig, at ændringer i kommunistørrelse føles forskelligt i forskellige befolkningsgrupper. Analyserne viser, at nogle grupper af borgere oplever større fald end andre. Det gælder særligt for skellet mellem unge og ældre, hvor ældre oplever et signifikant større fald i effektivitetsfølelsen. Resultaterne tyder også på, at mænd oplever et større fald end kvinder, privatansatte et større fald end offentligt ansatte, og at personer uden en videregående uddannelse oplever et større fald end højtuddannede. Disse forskelle er dog ikke statistisk signifikante.

Konklusionerne hvad angår de to førstnævnte kategorier, køn og alder, er forskellige fra de to efterfølgende, ansættelse og uddannelse, idet det gælder for både køn og alder, at det er de i udgangspunktet 'privilegerede' grupper, forstået som de grupper med højest lokalpolitisk effektivitetsfølelse (mænd hhv. over 35-årige), der oplever et markant fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af kommunalreformen. Omvendt oplever kvinder og unge meget små ændringer, hvilket betyder et *fald* i uligheden i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af kommunalreformen. Det skal ses i forhold til kategorierne ansættelse og uddannelse; i kategorien ansættelse ser vi i udgangspunktet en svagt større lokalpolitisk effektivitetsfølelse blandt offentlig ansatte, hvilket bliver forstærket af det relativt større fald blandt privatansatte. På samme måde ser vi med hensyn til uddannelse et stort fald blandt de lavtuddannede, hvilket forstærker den i forvejen markante forskel i lokalpolitisk effektivitetsfølelse mellem borgere uden en videregående uddannelse og borgere med en sådan uddannelse. Her ses altså en *stigning* i uligheden i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af kommunalreformen.

Det betyder, at det er vanskeligt at tale om ulighed i lokalpolitisk deltagelse som et endimensionelt begreb, dels fordi ændringer i det institutionelle landskab kan øge ulighed i én dimension mens de mindsker ulighed i andre dimensioner, og dels fordi reformer, som i udgangspunktet sænker det generelle niveau for lokalpolitisk effektivitetsfølelse, lidt paradoksalt samtidig kan mindske uligheden, i hvert fald i nogle dimensioner. Herudover kan et generelt fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse imidlertid også forskubbe den overordnede balance mellem borgere og politikere, og mellem borgere og bureaukrati, hvilket vi dog ikke forholder os til her; i det omfang borgere

med lav lokalpolitisk effektivitetsfølelse og indflydelse nyder godt af mere aktive borgeres lokalpolitiske indsats, vil et generelt fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse og politisk indflydelse skade alle borgere.

Alt i alt har kommunalreformen altså ført til et utvetydigt fald i den lokalpolitiske effektivitetsfølelse. I den forstand har reformen haft omkostninger for demokratiet. Til gengæld er det opmuntrende, at der ikke kan findes en entydig effekt på uligheden. Køns- og aldersforskellene er blevet mindre, mens analyserne tyder på, at skellet kan være blevet større mellem offentligt og privat ansatte og mellem højt- og lavtuddannede.

Litteratur

- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1989) [1963]. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage.
- Andersen, Jørgen Goul (2000). „Magt og afmagt: Nyt perspektiv på ‘political efficacy’“, pp. 123-152 i Lars Torpe, Johannes Andersen (red.), *Hvad folket magter: demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Andersen, Jørgen Goul (2003). *Over-Danmark og under-Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Banzhaf, H. Spencer & Randall P. Walsh (2008). „Do People Vote with Their Feet? Empirical Test of Tiebout’s Mechanism“, *American Economic Review*, 98, 3, pp. 843-63.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin & Warren E. Miller (1954). *The voter decides*. Evanston: Row, Peterson.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Finifter, Ada W. (1970). „Dimensions of Political Alienation“, *American Political Science Review*, 64, 2, pp. 389-410.
- Finifter, Ada W. & Paul R. Abramson (1975). „City Size and Feelings of Political Competence“, *Public Opinion Quarterly*, 39, 2, pp. 189-98.
- Harrits, Gitte Sommer (2009). „Demokratisk deltagelse for de lærde blot?“, pp. 13-19 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik*, Århus: Akademi.
- Hayes, B.C., & Bean, C.S. (1993). „Political efficacy – a comparative-study of the united-states, West-Germany, Great-Britain and Australia“. *European Journal of Political Research*, 23,2, pp. 261-280.
- Houlberg, Kurt & Carsten Strømbæk Pedersen (2003). „Dataindsamling“, pp. 207-210 i 206 i Poul Erik Mouritzen, Ulrik Kjær (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009). *Statusrapport om kommunernes arbejde med nærdemokrati*, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Kjær, Ulrik (2006). *Bornholmerne og demokratiet efter kommunesammenlægningen*. København: AKF forlaget.
- Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003a). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (2003b). „Konklusion“, pp. 193-206 i Poul Erik Mouritzen, Ulrik Kjær (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- KREVI (2009). *Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet*. Århus: Krevi.
- Kristensen, Thomas Balle (2002). „Kommunestrukturernes konsekvenser – politik, økonomi eller politisk økonomi?“, pp. 47-66 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier: traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime.
- Kruger, Justin & David Dunning (1999). „Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One’s Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments“, *Journal of Personality and Social Psychology*, 77 (6), pp. 1211-1134.
- Lake, Ronald La Due & Robert Huckfeldt (1998). „Social Capital, Social Networks, and Political Participation“, *Political Psychology*, 19 (3), pp. 567-84.
- Lassen, David Dreyer & Søren Serritzlew (2009). „Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence from Large-Scale Municipal Reform.“ Presented at Nuffield College, Oxford. January.
- Lolle, Henrik (2003). „Kommunalpolitisk selvtillid“, pp. 162-176 i Poul Erik Mouritzen, Ulrik Kjær (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- McAdam, Doug & Ronnelle Paulsen (1993). „Specifying the Relationship Between Social Ties and Activism“, *American Journal of Sociology*, 99 (3), pp. 640-67.
- Niemi, Richard G., Stephen C. Craig & Franco Mattei (1991). „Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study“, *American Political Science Review*, 85 (4), pp. 1407-13.
- Oates, Wallace E. (1969). „The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis“, *The Journal of Political Economy*, 77 (6), pp. 957-71.
- Oliver, J. E. (2000). „City size and civic involvement in metropolitan America“, *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 361-373.
- Serritzlew, Søren (2004). „Det lokale demokrati i den nye kommunestruktur“, *Fokus-Nyt*, nr. 27, pp. 4-9.
- Serritzlew, Søren & Jens Peter Frølund Thomsen (2004). „Småt er godt – for demokratiet“, pp. 43-57 i Jørgen Frøde Bakka og Ulrich Horst Petersen (red.), *Hvorhen Danmark? Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne*.
- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972). *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row.

Noter

- 1 Der findes en grundig introduktion til og diskussion af begrebet og dets måling i Andersen (2000).
- 2 Kilde: Tabel BEF1A07 og VALGK3 i Danmarks Statistiks statistikbank.
- 3 Kilde: Som note 2.
- 4 I et mindre antal kommuner blev beslutningen om sammenlægning truffet på baggrund af en folkeafstemning. I Lassen og Serritzlew (2009) viser vi, at resultaterne ikke påvirkes heraf.
- 5 Dataene fra 2001 er indsamlet som led i Size and Democracy-undersøgelsen (jf. Kjær og Mouritzen, 2003). Vi takker Poul Erik Mouritzen for hjælp og inspiration.

- 6 Der henvises til et appendix, der er tilgængeligt på <http://www.econ.ku.dk/ddl/politica.pdf>.
- 7 Denne fortolkning minder om litteraturen om overdreven tro på egne evner; folk med manglende evner inden for et emne mangler både konkrete evner, men mangler også metabevindstheden til rent faktisk at indse det (Kruger & Dunning, 1999). Det gælder imidlertid yderligere, at hvis man i udgangspunktet scorer meget lavt i vurderingen af lokalpolitisk effektivitetsfølelse er det, rent matematisk, svært at score lavere; i det ekstreme tilfælde hvor man vurderer sin lokalpolitiske effektivitetsfølelse til minimum før reformen, vil reformen ikke kunne resultere i et lavere niveau.

Kurt Houlberg og Poul Skov Dahl

Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper?

Konkurrenceudsættelse står højt på den kommunalpolitiske dagsorden i de nye kommuner og ambitionen er at øge konkurrenceudsættelsen. Kommunalreformen og de tilknyttede kommunesammenlægninger i 2007 kan betragtes som en kritisk korsvej, hvor kommunernes administrationspolitiske spor skulle redefineres. Konkurrenceudsættelse er imidlertid underlagt høj grad af sporafhængighed og kommunalreformen har ikke haft særskilt forøgende effekt på konkurrenceudsættelse i de sammenlagte kommuner. Graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne bestemmes først og fremmest af traditionerne og tilstedeværelsen af administrationsfaglige kompetencer. Andre undersøgelser har vist, at udgiftsniveaue og de udgiftspolitiske prioriteringer i høj grad bestemmes af kommunernes rammebetingelser, mens ideologiske faktorer ikke spiller en rolle. Når det gælder kommunernes politik for valg af leverandører er det omvendt. Graden af konkurrenceudsættelse påvirkes af kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning – men ikke af kommunens rammebetingelser.

Der er øget fokus på konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.¹ I 2005 indgik regeringen og KL en aftale om, at kommunerne i højere grad skulle konkurrenceudsætte de kommunale opgaver. Derudover aftalte parterne i forbindelse med økonomaftalen for 2009, at graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne skulle øges til 26,5 procent i 2010. Målrealiseringen skal ifølge aftalen testes via en nyudviklet indikator til måling af konkurrenceudsættelsesgraden.

Indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU) måler konkret, hvor stor andel af de kommunale bruttodriftsudgifter, der kan konkurrenceudsættes, som også i praksis *har* været konkurrenceudsat og derfor regnskabsmæssigt enten løses af private leverandører eller i kommunalt regi efter kommunalt vundne udbud (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Konkurrenceudsættelse betyder en markedsliggørelse, hvor en række offentlige og private leverandører kan konkurrere om den samme opgave. Teoretisk kan konkurrenceudsættelse defineres som „situationer der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv“ (Johnsen et al., 2004, 11). Der kan i den sammenheng være konkurrence mellom offentlige og private leverandører eller mellom flere offentlige leverandører.

Som sådan er konkurrenceudsættelse ikke en ny opfindelse. Allerede i 1983 havde Schlüterregeringens moderniseringsprogram fokus på *markedsstyring og friere forbrugsvalg* (Ejersbo og Greve 2008: 14), og fra starten af 1990'erne har udlicitering fået øget national politisk fokus (Finansministeriet, 1991). Men som det har gjort sig gældende for en lang række andre tiltag, der ofte går under betegnelsen New Public Management (NPM), så har der i Danmark været langt fra tale og idé til handling. Der er dog flere og flere tegn på, at NPM slår igennem, og det kan se ud som om, NPM er blevet modnet i de forløbne år (Greve, 2009: 93). I Danmark gælder det som nævnt i særlig grad for konkurrenceudsættelsen, og på den måde ligger Danmark på linje med en lang række andre lande. Kettel (1993) har ligefrem talt om „konkurrencerecepten“, som mange politiske beslutningstagere tyer til som løsningen på den offentlige sektors problemer.

Den internationale forskning vedr. konkurrenceudsættelse har som hovedregel beskæftiget sig med effekterne af konkurrenceudsættelsen, blandt andet i form af produktivitetforskelle mellem offentlige og private leverandører (Busch og Gustafsson 2001; Christoffersen et al. 2007; Hodge 2000). Resultaterne er ikke entydige. Nogle undersøgelser viser, at konkurrenceudsættelse skaber produktivetsforbedringer (Christoffersen et al., 2007), mens andre peger på, at brugen af private leverandører på bløde områder ikke medfører højere produktivitet (Hansen, 2010a). Hodge (2000) konkluderer på baggrund af et omfattende studie af internationale erfaringer med udlicitering og konkurrenceudsættelse, at det ikke er udlicitering, der giver anledning til besparelser, men konkurrenceudsættelsen som sådan, der skærper ydelsesspecifikationer og omkostningsbevidsthed.

Der har i mindre grad været fokus på mulige demokratiske aspekter ved konkurrenceudsættelsen. I en nyere analyse har Hansen (2010b) dog vist, at privatisering har konsekvenser for det lokale demokrati, idet privatisering for det første medfører generelt mindre indflydelse knyttet til det lokalpolitiske demokratiske beslutningssystem og for det andet medfører centralisering af den tilbageværende lokalpolitiske magt. Blandt andet i det lys er det vigtigt at sætte fokus på, hvad der betinger konkurrenceudsættelse. Det er yderligere interessant set i lyset af, at der er en markant forskel på konkurrenceudsættelsesgraden kommunerne imellem. I 2008 konkurrenceudsatte Gribskov kommune 38,8 procent, mens Norddjurs kun konkurrenceudsatte 16 procent.

Artiklens hovedformål er at analysere kommunalreformens betydning for forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelsesindikator, idet der kontrolleres for en række andre forhold. Kommunalreformen pr. 1. januar 2007 har været den største kritiske korsvej (Thelen og Steinmo, 1992) i den nyere kommunale administrationspolitiske historie, og kommunesammenlægningerne i forbindelse hermed tilbyder et naturligt eksperiment med unik mulighed

for at undersøge, om kommunalreformen har været fødselshjælper for øget konkurrenceudsættelse i sammenlagte kommuner.

Artiklen har både synkront og diakront sigte, idet niveauet for konkurrenceudsættelse i 2008 såvel som udviklingen fra 2006 til 2008 analyseres.

Den historiske arv fra udliciteringsindikatoren

Indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU) er som national indikator barn af privatleverandørindikatoren (PLI) og barnebarn af udliciteringsindikatoren.

Udliciteringsindikatoren

Den nationalpolitiske interesse i udlicitering kommer bl.a. til udtryk ved, at der fra 1993 i Indenrigsministeriets kommunale nøgletal årligt er blevet opgjort en udliciteringsindikator, der udtrykker kommunens køb af fremmede tjenesteydelser i forhold til de samlede kommunale bruttodriftsudgifter.

Tablet 1 viser i overensstemmelse med tidligere undersøgelser (Pallesen, 2002; Bhatti et al., 2009), at udliciteringsindikatoren for kommunerne under ét udviser høj grad af sporafhængighed og fra 1993-2006 ligger stabilt på 11-12 procent af bruttodriftsudgifterne. På trods af øget fokus på udlicitering forbliver kommunernes faktiske udliciteringsadfærd upåvirket.

Som udtryk for konkurrenceudsættelsesgrad har udliciteringsindikatoren tre metodiske svagheder:

- Beregningen af bruttodriftsudgifter omfatter alle bruttodriftsudgifter, også udgifter knyttet til myndighedsopgaver og andre opgaver, der ikke må eller kan udliciteres.
- Indikatoren tager ikke højde for tilfælde, hvor opgaver har været konkurrenceudsat, og kommunen har vundet opgaven.
- Indikatoren omfatter også tjenesteydelser leveret af private, hvor ydelsen leveres uden forudgående afholdelse af udbud.

Den første af disse svagheder er imødegået med indførelsen af PLI og den anden med indførelsen af IKU. Tredje svaghed er ikke imødegået.

Privatleverandørindikatoren (PLI)

PLI introduceredes i aftalen mellem Regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2007 (Regeringen og KL, 2006) og viser, hvor stor en del af den kommunale opgaveløsning, der *må* varetages af private leverandører, som faktisk også bliver varetaget af private leverandører. I beregningen indgår i princippet kun udgifter, som det er juridisk tilladt at udlicitere. Målsætningen i økonomiaftalen for 2007 var, at PLI i 2010 var øget til 25 procent.

Tabel 1. Udliciteringsindikator, Privatleverandørindikator (PLI) og indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) 1993-2008

	Udlicite- rings- indikator	PLI	IKU	PLI fort- sættende kommuner	PLI sam- menlagte kommuner	IKU fort- sættende kommuner	IKU sam- menlagte kommuner
1993	10,5	15,5	-	-	-	-	-
1994	11,0	16,3	-	-	-	-	-
1995	11,3	16,8	-	-	-	-	-
1996	11,4	17,0	-	17,0	17,0	-	-
1997	11,4	16,7	-	17,1	16,8	-	-
1998	11,2	16,4	-	17,1	16,6	-	-
1999	11,6	17,4	-	17,9	17,3	-	-
2000	12,0	18,3	-	18,7	18,0	-	-
2001	12,2	18,8	-	19,2	18,4	-	-
2002	12,0	18,6	-	19,4	18,7	-	-
2003	11,8	18,4	-	19,4	18,6	-	-
2004	11,6	18,8	-	20,1	19,0	-	-
2005	12,0	19,8	-	21,0	20,0	-	-
2006	12,1	20,1	20,2	21,4	20,0	21,5	20,1
2007	-	23,6	23,7	24,5	23,0	24,6	23,0
2008	-	24,7	24,8	25,5	24,4	25,7	24,5

Kilde: www.noegletal.dk

Indikatorer for hele landet er opgjort som vægtede gennemsnit; indikatorer for sammenlagte og fortsættende kommuner som uvægtede gennemsnit.

Historisk har PLI ligget på ca. 11 procent i perioden fra 1993-1998, hvorefter privatleverandørgraden gradvist er steget til 20 procent i 2006 umiddelbart før kommunalreformen.

Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU)

I økonomiaftalen mellem Regeringen og KL for 2009 knyttes målsætningen om konkurrenceudsættelse til den nyudviklede IKU, der også tager højde for situationer, hvor en opgave har været konkurrenceudsat, og hvor kommunen har vundet opgaven. Dette sker ved, at data fra økonomisyste-

met, der indgår i PLI, suppleres med indberetninger af værdien af kommunalt vundne udbud.

I praksis har IKU indbygget bias til fordel for den private leverandørandel. For det første indgår al brug af private leverandører i indikatoren, uanset om der har været konkurrenceudsættelse eller ej. For det andet kan kommunalt vundne udbud ikke trækkes fra økonomisystemet, men skal indberettes manuelt af kommunerne. Her foreligger den mulighed, at kommunerne glemmer at indberette eller ikke indberetter alle kommunalt vundne udbud. For det tredje er det sandsynligt, at der ved indberetningen alene indberettes værdien af kommunalt vundne udbud i det pågældende år, og at indberetningen ikke omfatter værdien af kommunalt vundne udbud fra tidligere år med stadig gældende kontrakt. IKU måler i al væsentlighed, hvor stor andel af kommunernes opgaveløsning, der leveres af private leverandører, fx også indkøb af skolebøger, papir, it og hjælpemidler til handicappede – og uanset om der har været afholdt udbud eller ej. Når analysen gennemføres på IKU skyldes dette mere, at det er den officielle nationale indikator for konkurrenceudsættelse, end at IKU er en valid indikator for, om kommunale opgaver har været konkurrenceudsat.

De indberettede kommunalt vundne opgaver i årene 2006-2008 udgør beskedne 0,1 procent af de opgaver, der må konkurrenceudsættes, hvorfor IKU og PLI stort set er sammenfaldende. For kommunerne under ét ser kommunalreformen i 2007 ud til at have udgjort en kritisk korsvej, idet PLI – og dermed IKU – fra 2006 til 2007 stiger markant. Omkring 1,5 procentpoint af stigningen i IKU fra 2006 til 2007 kan dog tilskrives tekniske korrektioner og ændret opgavefordeling (Regeringen og KL, 2008), idet de overførte amtslige opgaver på vej-, miljø- og socialområdet har højere privatleverandørgrad end hidtidige kommunale opgaver. Den reelle stigning kan dermed estimeres til ca. 2,0 procentpoint.

Det fremgår videre af tabel 1, at IKU efter kommunalreformen har samme stigningsmønster i sammenlagte og fortsættende kommuner. For kommunerne under ét er der ingen særskilt sammenlægnings-effekt. Spørgsmålet er naturligvis, om der på kommuneniveau er systematiske forskelle mellem sammenlagte og fortsættende kommuner. Eller om forskelle mellem kommuner i højere grad kan tilskrives strukturelle, organisatoriske eller ideologiske faktorer?

Hvilke kommuner vælger at konkurrenceudsætte?

De teoretiske forventninger

I analysen af kommunalreformens betydning for kommunernes brug af konkurrenceudsættelse trækkes der på historisk institutionel teori, hvor kommunalreformen kan anskues som en kritisk korsvej (Thelen og Steinmo, 1992),

der forventeligt har betydning for kommunernes konkurrenceudsættelse. Men kommunalreformen kan som forklaringsfaktor sandsynligvis ikke alene give det fulde billede af virkeligheden, og som i tidligere studier af udliciteringsgraden (Pallesen, 2002; Bhatti et al., 2009) trækkes på en flerhed af teoretiske tilgange såsom budgetteori, klassisk politisk teori og nyinstitutionel teori. Boyne (1998b) kategoriserer mulige forklaringer på variationer i udlicitering i fire grupper: økonomisk pres, produktions- og markedskapacitet, politiske præferencer og de offentligt ansattes position. I tilgift til disse indrages som nævnt historisk institutionel teori, ligesom sociologisk nyinstitutionel teori med fokus på isomorfe processer vurderes at have relevans.

Historisk institutionalisme – kommunesammenlægninger og kommunale traditioner
En mulig forklaring på forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelse forventes knyttet til det forhold, at kommunerne ved kommunalreformen har skulle tage grundlæggende stilling til, hvordan den kommunale opgaveløsning skal varetages. Argumentet er, at kommunalreformen kan opfattes som en *critical juncture* eller en *kritisk korsvej* (Thelen og Steinmo, 1992) for de sammenlagte kommuner. Begrebet henfører til, at en kommunal administrationspolitik følger et bestemt spor, men at der på tidspunkter opstår anledninger til at overveje, om man er på rette vej og så at sige følger det rette spor. Kommunalreformen redefinerer grundlæggende ikke kommunernes lovgivningsmæssige og driftsmæssige grundlag for konkurrenceudsættelse. Reformen udgør dermed ikke nødvendigvis en kritisk korsvej for administrationspolitikken i ikke-sammenlagte kommuner. Derimod har sammenlagte kommuner været igennem processer, hvor kommunale serviceniveauer har skullet harmoniseres, leverandørkontrakter har skullet genforhandles, og der har skullet tages stilling til den nye kommunes styringsfilosofi, organisation og administrationspolitiske spor. I modsætning til ikke-sammenlagte kommuner har sammenlagte kommuner med andre ord været tvunget til at revurdere det administrationspolitiske spor. I den sammenhæng er forventningen, at kommunalreformens tidsmæssige sammenfald med revitaliseringen af den nationalpolitiske fokus på konkurrenceudsættelse vil betyde, at sammenlagte kommuner i højere grad end ikke-sammenlagte kommuner har valgt at konkurrenceudsætte serviceopgaverne.

H₁: Sammenlagte kommuner konkurrenceudsætter opgaver i højere grad end ikke-sammenlagte kommuner

Som nævnt ovenfor kan der argumenteres for, at den kommunale administrationspolitik følger et bestemt spor – i hvert fald indtil den støder på en kritisk korsvej. I det omfang, der følges et bestemt spor, kan man tale om *path dependency* eller *sporafhængighed* (Thelen og Steinmo, 1992). Med dette

udgangspunkt kan forskelle i konkurrenceudsættelse tilskrives forskelle i traditioner herfor. Hvis en kommune traditionelt har benyttet en høj grad af private leverandører og udliciteret den offentlige service på væsentlige områder, så vil kommunen alt andet lige være tilbøjelig til at følge samme spor og fortsætte konkurrenceudsættelsen. Det omvendte vil gælde i kommuner, der ikke har samme traditioner.

H₂: Kommuner med tradition for brug af private leverandører vil i højere grad konkurrenceudsætte

Økonomisk pres

Inden for den økologiske analysetradition opereres med en antagelse om, at den offentlige sektor er påvirket af nogle økonomiske rammer, og kommunernes finansierungs- og udgiftspolitiske beslutninger ses som produkt af de rammebetingelser kommunerne er underlagt mht. velstand og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov (Mouritzen, 1991; Houlberg, 2000a; Houlberg, 2000b).

Konkurrenceudsættelse kræver en vis økonomisk kapacitet for at kunne igangsættes. Derfor må man forvente, at det er kommuner med sund økonomi, som binder ressourcer op på et sådan projekt. Kommuner med økonomisk „overskud“ har større mulighed for at igangsætte og implementere konkurrenceudsættelse.

Omvendt kan man forvente, at de økonomisk mest trængte kommuner har størst behov for at søge alternative løsninger på opgavevaretagelsen – så som konkurrenceudsættelse – for at klare deres situation. Derudover har flere forskere påpeget, at den økonomiske idé er en væsentlig begrundelse for konkurrenceudsættelse (Busch & Gustafsson, 2001), og flere undersøgelser har fundet, at økonomiske besparelser er et dominerende udliciteringsargument (Brudney et al., 2005; Hodge, 2000; Mouritzen, 1992). Empirisk viser tidligere undersøgelser af danske kommuner dog, at udlicitering knytter sig til kommuner med økonomisk overskud (Bhatti et al., 2009; Pallesen, 2002). Udlicitering forekommer at være de gode tiders politik.

H₃: Jo mindre økonomisk pres des mere konkurrenceudsættelse

Kapacitet – kommunestørrelse, udgiftsbudget og befolkningstæthed

Empirisk viser en række studier, at organisationsstørrelsen har betydning for, hvorfor og hvordan organisationer implementerer nye måder at arbejde på. Det gælder brug af intern kontraktstyring (Greve og Ejersbo, 2005) ligesom det gælder implementering af standarder (Dahl, 2006; Dahl og Hansen, 2006) og udlicitering (Boyne, 1998a).

Kommunestørrelsen kan tænkes at påvirke konkurrenceudsættelsen positivt af mindst to grunde. For det første er de potentielle effektiviseringsgevinster i store kommuner relativt større end i mindre kommuner, når man ser på forholdet mellem en mulig procentvis produktivitetsforbedring på den ene side og den administrative byrde ved at konkurrenceudsætte på den anden side. Transaktionsomkostninger forbundet med konkurrenceudsættelsen betyder, at der relativt vil være større omkostninger forbundet med konkurrenceudsættelse for en lille kommune end for en stor kommune. Det gælder i forhold til selve udbudsforretningen som i forhold til indgåelse af kontrakter og kontraktopfølgning.

For det andet vil markedskapaciteten og antallet af relevante serviceleverandører alt andet lige være større i store kommuner end i små. Mindre kommuner kan være i en situation med ingen eller få private leverandører, og vil derfor være påpasselige med at bruge ressourcer på konkurrenceudsættelsen. Omvendt kan der i små kommuner være en række funktioner på fx vejområdet, hvor kommunen ikke har kapacitet til egenproduktion, men traditionelt har benyttet private leverandører og herigennem potentielt er i stand til at indhøste stordriftsfordele (Ferris og Graddy, 1994).

H₄: Store kommuner konkurrenceudsætter i højere grad end små kommuner.

I forlængelse af kommunestørrelsens betydning kan der endvidere argumenteres for, at det kommunale udgiftsbudget skal have minimal tærskelværdi, før potentialet ved konkurrenceudsættelse står mål med det administrative ressourceforbrug ved udbudsforretningen, og at det økonomiske potentiale derfor stiger med stigende udgiftsbudget.

H₅: Jo større samlet kommunalt udgiftsbudget, des mere konkurrenceudsættelse

Udover kommunestørrelsen kan befolkningstætheden ses som proxy for markedspotentiale og omfanget af private leverandører. Omend Bhatti et al., (2009) finder, at graden af udlicitering er negativt korreleret med befolkningstætheden, er den teoretiske forventning, at markedspotentialet er større i urbaniserede befolkningstætte kommuner og dermed befordrende for de markedsmæssige muligheder for konkurrenceudsættelse.

H₆: Kommuner med koncentreret bosætning konkurrenceudsætter i højere grad end kommuner med spredt bosætning.

Politisk ideologi

Det er omdiskuteret, om politisk ideologi – defineret som partipolitiske forskelle – spiller en rolle for kommunernes administrationspolitik. Tidligere undersøgelser viser, at partipolitik ikke spiller nogen rolle for implementering af fælles sprog standarden på ældreområdet (Dahl og Hansen, 2006), brugen af intern kontraktstyring (Greve og Ejersbo, 2005) eller for kommunernes generelle udgiftspolitik (Mouritzen, 1991; Houlberg, 2000b, Hansen, 2009; Houlberg, 2010). I anden retning trækker dog, at Bhatti et al. (2009) viser, at politisk ideologi i høj grad har indflydelse på kommunernes brug af udlicitering.

Hvorvidt politisk ideologi spiller en rolle for konkurrenceudsættelsen må bero på en empirisk efterprøvning. Men udgangspunkt i klassisk politisk teori forventes det, at borgerlige politikere har større præferencer for konkurrenceudsættelse end ikke borgerlige politikere.

H₇: Kommuner med borgerligt styre konkurrenceudsætter mere end kommuner med ikke-borgerligt styre.

Betydning af kommunens administrative medarbejdere

Ovenfor er argumenteret for, at en kommunes størrelse og størrelsen af kommunens udgiftsbudget kan have betydning for konkurrenceudsættelsen. Derudover kan man forvente, at kommunernes 'lærings-kapacitet' spiller en rolle. Cohen og Levinthal (1990) beskriver 'lærings-kapaciteten' eller 'absorptive capacity' som en funktion af tilgængelig viden i organisationen. Denne viden, som i høj grad hænger sammen med organisationens personalemæssige ressourcer, har betydning for organisationens evne til at inkorporere og omsætte nye måder at arbejde på som fx at konkurrenceudsætte opgaverne. Kommunernes professionelle færdigheder er relevant som forklarende variabel, da udbudsforretning, kontraktindgåelse og -opfølgning kræver stærke professionelle ressourcer.

En kommunes professionelle færdigheder kan vurderes på antallet af administrationsprofessionelle medarbejdere. I forhold til konkurrenceudsættelse er det specielt relevant at se på den del af det administrative personale, der i særlig grad besidder juridiske og økonomifaglige kvalifikationer til at kunne gennemføre konkurrenceudsættelse, det vil sige DJØF-medlemmer. Kommunerne kan have rekrutteret DJØF'ere for at konkurrenceudsætte og/eller allerede ansatte DJØF'ere har været befordrende for konkurrenceudsættelsesprocessen. Dunleavy (1991) antager fx at rationelle bureaukrater er interesseret i at præge og forme deres arbejdsopgaver og generelt sætte deres præg

på forvaltningen. DJØF-gruppen besidder dermed ikke bare de nødvendige kvalifikationer til at sikre konkurrenceudsættelse, men ser også processen omkring konkurrenceudsættelse som en personlig professionel udfordring (Bhatti et al., 2009).

I danske studier af DJØF-medlemmers betydning er fundet positiv sammenhæng med indførelse af borgerservicecentre (Bhatti et al., 2010) og graden af udlicitering (Bhatti et al., 2009).

H₃: Jo flere DJØF'ere i kommunens administration, des mere konkurrenceudsættelse

Imitation

Anlægges et sociologisk ny-institutionelt perspektiv fremhæves organisationsfelter som stratificerede systemer, hvor nogle organisationer danner udgangspunkt for imitation fra andre organisationer. Der er i den sammenhæng tale om mimetisk isomorfisme (DiMaggio og Powell, 1983). Fx har tidligere undersøgelser af danske kommuner påvist udgiftspolitisk isomorfisme (Houlberg, 2000a) og skattepolitisk isomorfisme (Olsen, 2010).

Når man ser på imitation mellem organisationer, kan man ifølge Strang og Meyer (1993) sondre mellem henholdsvis en relationel og kulturel model. Den relationelle model bygger på en antagelse om, at der er sammenhæng mellem interaktion og imitation. Det vil sige, at organisationer vil imitere andre organisationer, som man faktisk er i kontakt med. Relationsmodellen er bekræftet i en række danske studier (Gregersen, 2000, Dahl & Hansen, 2006; Bhatti et al., 2010; Olsen, 2010).

H₄: Kommuner vil imitere nabokommuner eller andre kommuner inden for samme region

Den kulturelle model bygger omvendt på den antagelse, at interaktion via direkte kontakt ikke er en nødvendig forudsætning for imitation. Organisationer vil imitere andre organisationer, som de ligner, og som de ser op til. Med udgangspunkt i litteratur om diffusion af organisationsstandarder – som fx konkurrenceudsættelse – vil man kunne pege på såkaldte foregangskommuner, når der sker en spredning af standarder (Rogers, 2003). Imitation af foregangskommuner er vanskeligt målbart, en analyse af spredning af standarder på ældreområdet har ikke vist sammenhæng (Dahl og Hansen, 2006) og i nærværende undersøgelse har vi ikke valide data til at teste den kulturelle model.

Datagrundlag og metode

Analysens datagrundlag er nationale registerdata fra kommunernes økonomisystemer og kommunernes indberetning til Indenrigs- og Socialministeriet af kommunalt vundne udbud. Dataene stammer fra Danmarks Statistikbank samt Indenrigs- og Socialministeriets kommunale nøgletal og opgørelse af udgiftsbehov i udligningsordningen. Data fra før kommunalreformen i 2007 er aggregeret på nye kommuner. Kommuner delt i forbindelse med reformen er fordelt på grundlag af indbyggernes fordeling på de nye kommuner.

Analysens afhængige variabel er den af Indenrigs- og Socialministeriet (2009) opgjorte IKU. IKU opgøres alene for de samlede kommunale bruttodriftsudgifter og det aggregerede analyseniveau muliggør ikke analyse af, om forskellige forhold påvirker IKU på fx tekniske og sociale områder. Analysens validitet og forklaringskraft vil dermed kunne undermineres af, at en variabels positive effekt på et område udlignes af en negativ effekt på et andet område og samlet ikke har effekt på aggregeret niveau. Analysen er gennemført som OLS-regressioner. De forklarende variable præsenteres i appendiks.

Graden af konkurrenceudsættelse er historisk betinget og drevet af administrationsprofessionelle kompetencer

Tabel 2 viser resultaterne af to regressionsanalyser af mellemkommunale forskelle i graden af konkurrenceudsættelse 2008 samt i model 3 en analyse af udviklingen i IKU 2006-2008. I første model indgår som mulig forklaringsfaktor et mål for den historiske arv fra før kommunalreformen i form af gennemsnitlig privatleverandørindikator 2001-2005.

Sporafhængigheden og arven fra privatleverandørgraden er den dominerende forklaringsfaktor. Graden af konkurrenceudsættelse i de nye kommuner er i al væsentlighed betinget af historien og traditionerne fra før kommunalreformen. Når der er taget højde for sporafhængigheden, har kun to andre forklaringsfaktorer signifikant betydning. Andel DJØF'ere og dermed den administrationsprofessionelle kapacitet og kompetence til at gennemføre konkurrenceudsættelse har selvstændig forklaringskraft og bidrager til at bryde historisk betingede forskelle i konkurrenceudsættelse. Om DJØF'ere er rekrutteret for at kunne konkurrenceudsætte eller allerede ansatte DJØF'ere har været drivkraften er ikke muligt at afgøre. Men jo stærkere administrative kompetencer en kommune har i form af ansatte jurister og økonomer, jo mere konkurrenceudsætter kommunen – uafhængigt af, hvor udbredt brugen af private leverandører var i de gamle kommuner. Hertil kommer mimetisk isomorfisme, hvor de enkelte kommuner inspireres af og tilnærmer sig konkurrenceudsættelsen blandt kommuner i regionen. Med sporafhængigheden

Table 2. Regressionsanalyse (OLS) af indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) 2008 og vækst i IKU 2006-2008. Ustandardiserede og standardiserede regressionskoefficienter.

	Model 1. IKU 2008 – med historisk arv		Model 2. IKU 2008 – uden historisk arv		Model 3. IKU 2006-2008 (procentpoint)	
	Ustand.	Stand.	Ustand.	Stand.	Ustand.	Stand.
Konstant	1,30		3,56		5,34	
Gennemsnitlig privatlevemandørindikator 2001-2005	0,59***	0,49***	–	–	–	–
Sammenlægningskommune	0,15	0,02	0,75	0,09	0,65	0,11
Økonomisk pres 2008	-0,00	-0,00	0,06	0,09	–	–
Indbyggertal 2008 (log)	0,08	0,02	-0,59	-0,13	0,10	-0,13
Lille Ø-kommune	2,23	0,14	4,11*	0,25*	4,84**	0,38**
Rejsetid pr. indbygger	0,06	0,03	-0,39	-0,17	-0,26	-0,15
DJØF'ere pr. 10.000 indbyggere 2008	1,97*	0,18*	3,39**	0,31**	–	–
Arbejderpartiernes mandatanandel 2005	-0,03	-0,12	-0,07**	-0,25**	-0,05**	-0,25**
Gennemsnitlig IKU i regionen 2008	0,45*	0,17*	0,90***	0,35***	–	–
Ressourcepres 2006	–	–	–	–	0,03	0,08
Vækst i økonomisk pres 2006-08 (pct. point)	–	–	–	–	0,09	0,13
DJØF'ere pr. 10.000 indbyggere 2006	–	–	–	–	1,87	0,17
Vækst i antal DJØF'ere pr. 10.000 indbyggere 2006-2008	–	–	–	–	3,01*	0,21*
Gennemsnitlig IKU i regionen 2006	–	–	–	–	0,08	0,05
IKU 2006	–	–	–	–	-0,30***	-0,34***
Adj. R ²	0,44		0,27		0,13	
N	97		97		97	

Statistisk signifikans: * = 0.05 ** = 0.01 *** = 0.00

Jammerbugt Kommune er outlier i alle tre modeller og ikke medtaget i analysen. Største VIF (variance inflation factor) er i model 1 2,88 for rejsetidskriteriet, i model 2 2,68 for økonomisk pres og i model 3 4,79 for økonomisk pres. Parameterestimaterne er ikke følsomme over for inddragelse af disse variable. En række variable fra tidlige modeller indgår ikke i de endelige modeller. Dummyvariable for borgmesterens partifarve er udgået, da de korrelerer med og forklarer mindre end arbejderpartiernes mandatandel. Udgiftsniveauet pr. indbygger skaber multikollinearitetsproblemer, da korrelationen med indbyggertallet er 0,99. Indeks for nabokommuners IKU korrelerer med og forklarer mindre end indekset for gennemsnitlig IKU i regionen.

som dominerende forklaringsfaktor kan 44 procent af variationerne i kommunernes IKU forklares.

Analysemodeller som model 1, hvor den afhængige variabel eller variationer heraf i tidligere år indgår som mulig forklaringsfaktor, kan generere viden om, hvor stærk en eventuel sporafhængighed er. En sådan analysemodel blokerer omvendt muligheden for at teste, om historiske traditioner varierer på tværs af fx store og små kommuner, by- og land kommuner og mellem kommuner med borgerligt og socialistisk styre. Hvis venstre-kommuner både nu og tidligere har konkurrenceudsat mere end socialdemokratiske kommuner, indfanges dette ikke i en model med sporafhængighed, men vil blive udlagt som en del af sporafhængigheden. Analysen er af denne grund også gennemført uden sporafhængighedsvariablen og resultatet vist i model 2.

Graden af konkurrenceudsættelse drevet af professionelle kompetencer, regional imitation og ideologi

Uden sporafhængigheden forklares en mindre andel af forskellene i kommunernes IKU – i alt 27 procent. Fortsat har DJØF-andelen signifikant betydning for graden af konkurrenceudsættelse. De administrationsprofessionelle har kompetencer til og interesse i at kunne gennemføre konkurrenceudsættelse og medvirker til at drive konkurrenceudsættelsen frem.

Herudover er konkurrenceudsættelse et regionalt betinget fænomen, hvor kommunerne er påvirket af regionale normer og imiterer konkurrenceudsættelsesgraden i regionens kommuner. En bagvedliggende visuel inspektion af geografiske spredningsmønstre viser, at konkurrenceudsættelsen er størst i Østdanmark i og omkring hovedstadsområdet. I den vestlige del af landet er den størst i randområderne i Vest- og Nordjylland. Det visuelle billede tegner dermed et billede af konkurrenceudsættelse som et komplekst og sammensat fænomen, der på en og samme tid er et hovedstadsfænomen funderet i tæt befolkede urbaniserede kommuner, og et jysk randkommunefænomen forankret i kommuner med mere spredt bosætning.

I lighed med undersøgelser af udlicitering før kommunalreformen (Bhatti et al., 2009) spiller politisk ideologi også en signifikant rolle for graden af konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen. Borgerlige politikere er i overensstemmelse med de klassiske parti-ideologiske forventninger mere tilbøjelige til at konkurrenceudsætte og lade private leverandører bidrage til den kommunale serviceproduktion.

Store kommuner forventedes i kraft af større kapacitet, større volumen og større besparelspotentiale at konkurrenceudsætte mere, men det er tværtimod de små ø-kommuner som konkurrenceudsætter mest. Dette tolkes primært som udtryk for små ø-kommuners begrænsede kapacitet til egenproduktion på en række tekniske områder og en historisk betinget tradition for at benytte private leverandører på disse områder. Begrænset konkurrence eller lokale forhold kan betyde, at der ikke nødvendigvis har været tale om egentlig udbud og konkurrenceudsættelse. De store kommuner benytter sig mere af intern kontraktstyring end de små (Greve og Ejersbo, 2005), men ikke mere af konkurrenceudsættelse.

I modsætning til det forventede spiller kommunens økonomiske situation og bosætningsstruktur ikke en rolle. Økonomisk pressede kommuner konkurrenceudsætter hverken mere eller mindre end kommuner i en mere favorabel økonomisk situation. Kommunalreformen har heller ikke som forventet haft særskilt fødselshjælpende effekt i kommuner, der pga. sammenlægninger har været tvunget til at redefinere organisation, ledelse, styringsfilosofi mv. Sammenlagte kommuner er mht. den samlede konkurrenceudsættelse endt med løsninger, der ikke adskiller sig fra løsningerne i fortsættende kommuner.

Ændringer i konkurrenceudsættelsesgraden 2006-2008 drevet af overtagelse af amtskommunale opgaver og lokalt betingede forhold

Kommunalreformen udgør ved første øjekast (jf. tabel 1) en kritisk korsvej for kommunernes brug af private leverandører, og konkurrenceudsættelsen stiger betragteligt fra 2006 til 2007. En betydelig del af stigningen kan dog tilskrives kommunernes overtagelse af amtskommunale opgaver mere end udtryk for ændret politik i forhold til eksisterende opgaver. Da kommunespecifik kontrol for overtagelse af amtskommunale opgaver ikke er muligt, vil variationer i udviklingen fra 2006 til 2008 kunne tilskrives forskelle i enkeltkommuners overtagelse af amtskommunale institutioner og opgaver. Med dette forbehold in mente viser tabel 2, at det fra 2006 til 2008 i særlig grad er små ø-kommuner, der har øget konkurrenceudsættelsen i forbindelse med kommunalreformen og i 2008 har en over gennemsnitlig grad af konkurrenceudsættelse. Det er ikke store kommuner med stort konkur-

renceudsættelsespotentialer og stor administrationsprofessionel kapacitet, der har øget konkurrenceudsættelsen. At det tværtimod er de allermindste kommuner kan tolkes som udtryk for, at disse kommuner i den nye struktur er relativt mindre og med den nye opgaveportefølje i endnu højere grad end før kommunalreformen har begrænset kapacitet til egenproduktion og derfor i højere grad end store kommuner baserer opgaveløsningen på private leverandører.²

Konkurrenceudsættelsen fra 2006 til 2008 er øget mest i kommuner med et lavt udgangspunkt i 2006 og dermed det største uudnyttede konkurrenceudsættelsespotentialer. Udviklingen i konkurrenceudsættelsen fra 2006 til 2008 har dermed bidraget til større ensartethed i form af konvergens i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad.

Politisk ideologi og ændringer i kommunens administrative kompetencer har endvidere haft betydning for udviklingen i IKU. Kommuner med borgerligt styre og/eller en øget administrationsprofessionel kapacitet har øget konkurrenceudsættelsen mere end andre kommuner i forbindelse med kommunalreformen og formuleringen af den nationale målsætning for vækst i IKU.

Samlet forklares 13 procent af variationerne i udviklingen i kommunernes IKU. 87 procent af variationen skyldes med andre ord forhold, det ikke har været muligt at modellere. Herunder ikke mindst lokale forhold knyttet til særlige lokale traditioner, sammenlægningsprocesser, økonomiske betingelser, organisationsopskrifter og -forbilleder samt lokale politisk-administrative magt- og indflydelseskonstellationer.

Kommunernes økonomiske situation eller ændringer heri betyder intet for udviklingen i konkurrenceudsættelsen. Det gør bosætningsstruktur og regional imitation heller ikke. Sidst men ikke mindst skiller de sammenlagte kommuner sig ikke som forventet ud fra de fortsættende kommuner. De sammenlagte kommuner har hverken øget eller mindsket konkurrenceudsættelsen mere end de fortsættende kommuner i forbindelse med sammenlægningsprocessen. Den uundgåelige drøftelse, harmonisering og valg af organisation, styringsprincipper, økonomisk politik, serviceniveau og administrationspolitik har ikke udmøntet sig i særlige konkurrenceudsættelsespor i de sammenlagte kommuner – hverken i væksten fra 2006 til 2008 eller i niveauet for konkurrenceudsættelse i 2008.

Konklusion

Året før kommunalreformen indgik Regeringen og KL en aftale om at øge graden af konkurrenceudsættelse. Derudover betød kommunalreformen en „bundvending“ i kommunerne med etablering af ny organisation, ledelse og styringsfilosofi, økonomisk politik, harmonisering af serviceniveauer mv. I

denne forstand udgør kommunalreformen en dobbelt kritisk korsvej for brugen af private leverandører i Danmark.

Metodisk knytter der sig det væsentlige forbehold til den nationale indikator for konkurrenceudsættelse (IKU), at denne har indbygget målingsteknisk bias til fordel for private leverandører og i al væsentlighed afspejler brugen af private leverandører – uanset om der har været afholdt udbud eller ej.

Modsat forventningen har der ikke empirisk kunnet påvises en særskilt kritisk korsvej i de sammenlagte kommuner. Målt i form af IKU adskiller hverken niveau eller udvikling i konkurrenceudsættelsen i sammenlagte kommuner sig fra fortsættende kommuner.

Konkurrenceudsættelse er et traditionsbundet fænomen underlagt betydelig sporafhængighed. De kommuner, der i størst udstrækning brugte private leverandører før kommunalreformen, gør det også efter reformen og har i forlængelse heraf den største grad af konkurrenceudsættelse. Kun kommuner med høj grad af professionel juridisk og økonomifaglig administrativ kapacitet har brudt den historiske arv fra de gamle kommuner. Bag sporafhængigheden er konkurrenceudsættelse også et relationelt betinget fænomen, hvor kommunerne følger og imiterer konkurrenceudsættelsesniveauet hos kommuner i regionen.

Konkurrenceudsættelse er et ideologisk betinget element i paletten af organisationsopskrifter og mest udbredt i kommuner med stor repræsentation af borgerlige mandater. Tidligere undersøgelser har vist, at partipolitik har marginal betydning for kommunernes udgiftsniveau og udgiftspolitiske prioriteringer, mens rammebetingelser som økonomisk pres og socioøkonomiske forhold har afgørende betydning (Mouritzen, 1991; Houlberg, 2000b; Hansen, 2009; Houlberg, 2010). For konkurrenceudsættelse forholder det sig omvendt. Konkurrenceudsættelse er drevet af ideologiske og organisatoriske faktorer. For de organisatoriske forholds vedkommende båret af regionalt betinget imitation og professionelle administrative kompetencer. Afgørende for konkurrenceudsættelsen i 2008 er *ikke*, om kommunen har været igennem kommunesammenlægning eller ej. Det afgørende er tilstedeværelsen af administrationsprofessionelle kompetencer.

Litteratur

- Bhatti, Yosef; Asmus Leth Olsen & Lene Holm Pedersen (2009). „The Effects of Administrative Professionals on Contracting out“, *Governance: An international Journal of Policy, Administrations, and Institutions*, 1/2009, pp. 121-137.
- Bhatti, Yosef; Asmus Leth Olsen & Lene Holm Pedersen (2010). „Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations – the Case of Citizen Service Centres“, under udgivelse i *Public Administration*.

- Boyne, George A. (1998a). „Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government“, *Public Administration Review*, 58. årg., nr. 6, pp. 474-484.
- Boyne, George A. (1998b). „The determinants of Variations in Local Service Contracting“, *Urban Affairs Review*, 34. årg., nr. 1, pp. 150-163.
- Brudney, Jeffrey L.; Sergio Fernandez, Jay Eungha Ryu & Deil S. Wright (2005). „Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15. årg., nr. 1, pp. 53-71.
- Busch, Tor & Gustafsson, Ove (2001): „Konkurrensetsetting av kommunal renovasjon“, i Busch, Tor, Erik Johnsen, Klausen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam & Allan H. Würtz (2007). „Public versus private production and economies of scale“, *Public Choice*, nr. 130, pp. 311-328.
- Cohen Wesley M. og Daniel A. Levinthal (1990). „Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation“, *Administrative Science Quarterly*, 35. årg., nr. 1, pp. 128-152.
- Dahl, Poul Skov og Kasper M. Hansen (2006). „The diffusion of standards – the importance of size, region and external pressure“, *Public Administration*, 84. årg., nr. 2, pp. 441-459.
- Dahl, Poul Skov (2006). *Standardisering som reguleringsform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dimaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). „The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, *American Sociological Review*, 48. årg., nr. 2, pp. 147-160.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy Bureaucracy and Public Choice*. London: Pearson.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2008). *Modernisering af den offentlige sektor*. Børsens Forlag, Danmark.
- Ferris, James M. og Elizabeth Graddy (1994). „Organizational Choices for Public Service Supply“, *Journal of Law Economics & Organisation*, 10. årg., nr. 1, pp. 57-77.
- Finansministeriet (1991). *Udlisitering af offentlige driftsopgaver*. København.
- Gregersen, Ole (2000). „Organisationsforandringer i kommunale socialforvaltninger“. I Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.), *Forandringer i teori og praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten og Niels Ejersbo (2005). *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector*. London: Praeger.
- Greve, Carsten (2009). *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2. udg.
- Hansen, Morten Balle (2010a). Marketization and Economic Performance. Competitive Tendering in the Social Sector, *Public Management Review*, 12. årg., nr. 2, pp. 255-274.
- Hansen, Morten Balle (2010b): „Privatisering, demokrati og politisk magt i den decentrale velfærdsstat“. Forthcoming in *Politica*.
- Hansen, Sune Welling (2009). *Towards Genesis or the Grave: Financial Effects of Local Government Merger*, Ph.d.-afhandling, Odense: Syddansk Universitet.
- Hodge, Graeme A. (2000). *Privatization – An International Review of Performance*.
- Houlberg, Kurt (2000a). „Udgiftspolitisk isomorfisme – de danske kommuner i nøgletallenes vold?“, *Politica*, 3/2000, pp. 262-282.
- Houlberg, Kurt (2000b). *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de?* København: AKF.

- Houlberg, Kurt (2003). „Hvad er et godt kommunestyre?“ pp. 44-68 i Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Houlberg, Kurt (2010). Teknisk vejledning til Eco Nøgletal 2010, NIRAS, Odense, www.eco.dk/teknisk/tekniskvejledning2010.pdf
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009). „De kommunale nøgletal“, <http://www.noegletal.dk>, udtræk 06.10.2009.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes & Signy Irene Vabo (2004). *Konkurransesætning i kommunene*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (1997). *Udgiftspolitik og budgetlægning*. Århus: Systime.
- Kettl, Donald F. (1993). *Sharing power: public governance and private markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London & New York: Routledge.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (red.) (1992). *Managing Cities in Austerity. Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*. London: Sage.
- Olsen, Asmus Leth (2010). *Exit and Voice in Inter-jurisdictional Policy Mimicking: the Case of Danish Local Income Taxes*. Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Pallesen, Thomas (2002). „Udlisering – den paradoksale kommunale patologi“, i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier*. Århus: Systime.
- Regeringen og KL (2006). *Aftale om kommunernes økonomi for 2007*, 12. juni 2006
- Regeringen og KL (2008). *Aftale om kommunernes økonomi for 2009*, 16. juni 2009.
- Rogers, Everett M. (2003): *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Serritzlew, Søren (2003). „Inkrementalisme og normer i budgetlægningen“, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årg. 84 nr. 3, pp. 308-335.
- Strang, David og John W. Meyer (1993). „Institutional Conditions for Diffusion“, *Theory and Society*, 22. årg., nr. 4, pp. 487-511.
- Thelen, Kathleen og Sven Steinmo (1992): „Historical Institutionalism in Comparative Politics“, i Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics; Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge

Appendiks. Operationaliseringer af forklarende variable

Sammenlægningskommune	1=Sammenlagt kommune 0=Fortsættende kommune
Sporafhængighed	Gennemsnitlig PLI 2001-2005
Økonomisk pres	Beregnes som udgiftsbehov divideret med resourcegrundlag (hele landet = 100). Udgiftsbehovet måles som de samlede udgiftsbehov pr. indbygger i udligningsordningen*. Ressourcegrundlaget beregnes som beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter og nettorenter/-afdrag.
Kommunestørrelse	a. Indbyggertal (logaritmisk) b. Dummy-variable for små ø-kommuner.
Spredt bosætning	Rejsetidskriteriet i udligningsordningen, dvs. et mål for den gennemsnitlige rejsetid til 2000 medborgere pr. indbygger
Samlet udgiftsniveau	De samlede bruttodriftsudgifter i regnskab pr. indbygger (logaritmisk)
Politisk ideologi	a. Arbejderpartiernes mandatandel ved valget 2005 b. Dummyvariable for borgmesterens partifarve 2005 (A/B/F, V og V/K/O).
Administrativ professionalisering	Antal medlemmer af Dansk Jurist- og Økonomiforbund (DJØF) ansat i kommunen 1. juli i året pr. 10.000 indbyggere ³
Imitation	Måles ved to konkurrerende indikatorer for gennemsnitlig IKU i henholdsvis nabokommuner ⁴ og kommuner i regionen. Det er ikke muligt inden for analysens rammer at tage højde for, at kommuner i samme område kan være påvirket af samtidige eksogene chok fx i form af virksomhedslukninger.

Hvis ikke andet er anført, måles alle variable i analysen af IKU 2008 i 2008 niveau. Dette gælder også imitationsvariablen, da konkurrenceudsættelse og imitation kan ske løbende over året.

I analysen af udviklingen 2006-2008 indgår som mulige forklaringsvariable ændringen i økonomisk pres og andel DJØF'ere i perioden. Herudover indgår en række niveauvariable ud fra en antagelse om, at niveauet for disse variable påvirker betingelserne for ændring. Borgerlige politikere forventes således at være mere disponeret for øget konkurrenceudsættelse, selvom der ikke i perioden er sket ændringer i kommunalbestyrelsen, ligesom betingelserne for at øge konkurrenceudsættelsen er forskellige i København og Læsø uagtet, at indbyg-

gertallet kun ændres marginalt fra 2006 til 2008. Økonomisk pres inddrages i analysen både som statisk og dynamisk mål, jf. Mouritzens drøftelse af ressourceteknaphedsbegrebets statiske og dynamiske element (Mouritzen, 1991:40). I analysen inddrages desuden IKU 2006 ud fra en tese om, at kommuner med lav IKU har større potentiale for at øge konkurrenceudsættelsen.

* På kommuneniveau korresponderer de sociale udgiftsbehov ikke nødvendigvis de faktiske sociale udgifter, men hensigten er her at anvende et mål upåvirkeligt af kommunens dispositioner. Udligningsordningen er ændret fra 2006 til 2008, og udgiftsbehovene i de to år opgjort på forskelligt grundlag.

Noter

- 1 Stor tak til Nana Rask Nielsen og Sanne Quist Mortensen for værdifuldt datainput.
- 2 Ingen af de fem små ø-kommuner har indberettet vundne kommunale udbud i 2006 og 2008 og ændringen fra 2006 til 2008 kan alene tilskrives en ændring i privatleverandørindikatoren.
- 3 Stor tak til DJØF for at stille dataene til rådighed.
- 4 Bornholm har ikke nabokommuner og indgår ikke i nabokommuneindekset. For andre Ø-kommuner indgår nærmeste fastlandskommune som nabokommune.

Morten Balle Hansen

Privatisering, demokrati og magt i de danske kommuner¹

En af de centrale bestræbelser indenfor „New Public Management“ (NPM) har siden 1980'erne været at fremme forskellige former for privatisering i den offentlige sektor. I de senere år er inddragelse af private aktører i de danske kommuners opgavevaretagelse således blevet øget, hvilket gør det vigtigt at undersøge konsekvenserne af denne udvikling. I artiklen her forstås privatisering som anvendelse af private leverandører i opgaveløsningen, og der fokuseres på, hvad privatisering betyder for de lokalpolitiske aktørers magt. Udgangspunktet er en forventning om, at høj grad af privatisering kan have vidtrækkende konsekvenser for fordelingen af den lokalpolitiske magt. Dette belyses empirisk ved en spørgeskemaundersøgelse blandt 896 kommunale chefer. Hovedresultatet er, at de lokalpolitiske aktører generelt har mindre magt i kommuner med højere grad af privatisering, og at den tilbageværende magt er mere centraliseret i disse kommuner.

„Many western democracies are currently implementing governance reform and administrative reform without much reflection of its broader democratic ramifications ... If there is anything to be learned from recent administrative and governance reform, it should be that democracy and administration are integrated processes where reform in one process will impact the other.“ (Pierre 2009, 603)

Brugen af markedsmekanismen er et centralt element i de seneste årtiers offentlige ledelsesreformer. Sammen med tendensen til at lægge vægt på ledelse og på resultatevaluering indenfor den offentlige sektor udgør den en treenighed, der er blevet betegnet „New Public Management“ (NPM) (Christensen & Laegreid, 2007; Hood, 1991). NPM, forstået som opprioriteringen af en eller flere af disse tre elementer, har siden starten af 1980'erne i stigende grad præget den offentlige sektors styringstænkning i en lang række OECD-lande, om end betydningen af disse tanker for den offentlige sektors reelle styringspraksis er omdiskuteret og varierer fra land til land.

I samspil med udviklingen i informations- og kommunikationsteknologi (IKT) har NPM-inspirerede organisatoriske innovationer på godt og ondt sat sit præg på den bølge af administrative reformer, der har præget den offentlige sektor i OECD landene generelt og Danmark mere specifikt siden 1980'erne (Ejersbo & Greve, 2005; Hansen, forthcoming 2010). Et af rationale for den danske strukturreform var også at øge kommunernes administrative kapacitet til at håndtere kontraktstyring og andre organisatoriske innovationer. Der er ikke tale om en revolution, idet de nye styringsformer

sameksisterer med og er indlejret i ældre styringsformer, men der er sket væsentlige og af og til paradoksale og konfliktfyldte omkalfatringer af styringen af den offentlige sektor.

På trods af denne udvikling er den eksisterende viden om tiltagens konsekvenser ret begrænset. Især relationen mellem NPM-tiltagenes anvendelse og magtfordelingen blandt de politiske aktører er mangelfuld, og det begynder denne artikel at råde bod på i en analyse af magtfordelingen i det lokale repræsentative demokrati. Magt skal her forstås som en given aktørs indflydelse på kommunens aktiviteter. Mere specifikt undersøges sammenhængen mellem de lokalpolitiske aktørers magt og privatiseringsgraden forstået som det omfang, hvormed kommunerne inddrager private aktører i kommunernes opgavevaretagelse. De lokalpolitiske aktører er først og fremmest politikerne (borgmesteren, økonomiudvalget og de øvrige politikere), men de administrative topchefer og de lokale interessentgrupper indgår også i analysen. Det er således den konkrete empiriske relation mellem to klassiske institutioner i vores samfund, der er i fokus: Marked og demokrati. Spørgsmålet er, om større brug af private leverandører betyder større magt til de lokalpolitiske aktører, eller om det snarere fører til en teknokratisering og udhuling af det lokale demokrati?

Efter en kort drøftelse af litteraturen om privatiseringens rationaler, konsekvenser og organisering formuleres to hypoteser om konsekvenserne af privatiseringsgraden for de lokalpolitiske aktørers magt. Dernæst redegøres for undersøgelsens datagrundlag og anvendte metoder, hvorefter undersøgelsens resultater præsenteres. I forlængelse heraf diskuteres andre mulige fortolkninger af undersøgelsens resultater. Afslutningsvis drages en konklusion, og forskellige implikationer af undersøgelsen diskuteres.

Privatisering, demokrati og magt

Forestillinger om et frit marked og et repræsentativt demokrati som grundpiller i et moderne samfund er udgangspunktet for den samfundsorden, der udviklede sig i 1800-tallets Europa i kølvandet på den franske og den amerikanske revolution. De er i dag i vidt omfang „hellige institutioner“ i den moderne samfundsorden i den forstand, at målsætninger om et velfungerende demokrati og et frit marked er udgangspunktet for globale fremherskende ideer om det gode samfund (eksempelvis i OECD's og EU's kriterier for medlemskab) (Meyer, Boli, Thomas, & Ramirez, 1997). Relationerne mellem disse centrale institutioner har været genstand for adskillige analyser i tidens løb (Buchanan & Tullock, 1962; Hirschman, 1970; Schumpeter, 1942), og særligt Hirschmans analyser af de dynamiske relationer mellem demokratiets „voice“ mekanisme og markedets „exit“ mekanisme er relevante i relation til denne artikels genstandsfelt.

Artiklen tager sit udgangspunkt i forestillingen om, at brugen af markeds-mekanismer i den offentlige forvaltning fører til en udhuling af demokratiet. Der fokuseres på en variant af udhulingstesen, som blev formuleret af Rod Rhodes i kølvandet på Thatcher-årenes mange privatiseringer og omorganiseringer (Rhodes, 1994). Tesen, som udvikles nedenfor, er, at privatisering har konsekvenser for organiseringen af den offentlige forvaltning, og at den ændrede organisering af forvaltningen medfører en betydelig forandring i de lokalpolitiske aktørers magt. Før denne tese uddybes yderligere, vil de næste afsnit imidlertid kort redegøre for de fremherskende rationaler bag privatisering og for tidligere empirisk forskning i privatiseringens konsekvenser.

Privatiseringens rationaler

Hvad er det for fordele, man forestiller sig at opnå ved øget grad af privatisering? Privatiseringslitteraturen er omfattende og en lang række eksplicite og implicite målsætninger er blevet foreslået (Hodge, 2000; Savas 2000). De forskellige målsætninger hænger sammen med, at privatiseringsbegrebet dækker over forskellige fænomener. Hvis man forstår privatisering som konkurrenceudsættelse ved skabelse af kvasi-markeder med konkurrence mellem forskellige leverandører (private såvel som offentlige), så har målsætninger om øget økonomisk effektivitet været fremherskende. Privatisering i den forstand indebærer, at der kommer mere end en leverandør, og det introducerer beslutningsstrukturer baseret på markedets „exit“ mekanisme (Hirschman, 1970). Med exit forstås brugernes mulighed for at skifte leverandør, hvis de er utilfredse med ydelsen. I modsætning hertil står „voice“ mekanismen, som indtil for 2-3 årtier siden var dominerende i den danske offentlige sektor. „Voice“ består i, at brugere og borgere har mulighed for at give deres mening til kende om den offentlige sektors ydelser og på den måde indirekte kan påvirke de offentlige ydelser. Med introduktionen af „exit“ brydes den offentlige sektors monopol på essentielle velfærdsydelser, og den øgede konkurrence forventes at fremme en effektiv opgaveløsning (Varian, 2006). Det er imidlertid sjældent det eneste mål med konkurrenceudsættelse. Som Alam & Pacher (2000) skriver, kan det også handle om at reducere omkostningerne, udvikle klarere mål, være lydhøre overfor brugerønsker og forbedre ydelseskvaliteten.

I forhold til disse målsætninger er det væsentligt at skelne mellem selve privatiseringen og den eventuelle effekt af valgfriheden for brugerne. Privatisering sker ved, at offentlige opgaver bliver udbudt i åben licitation, og private leverandører vinder retten til at levere (en del af) ydelserne. Hvis der er mere end en aktør (offentlige eller private), der får retten til at levere serviceydelser, betyder det, at brugerne får et valg mellem forskellige leverandører. Det er ikke nogen nødvendig følge af privatisering, idet kommunerne

også kan vælge at lade en enkelt privat leverandør løse alle opgaverne, men som oftest vælger kommunerne en løsning med flere leverandører. I så fald får brugerne en reel „exit“ mulighed for at „stemme med fødderne“, hvis de er utilfredse, og der kommer et øget pres på serviceudbydernes evne til at tilpasse sig brugernes krav.

Konsekvenser af privatiseringer

På trods af privatiseringers høje profilering på reformdagsordenen har analyser af privatiseringens konsekvenser været relativt fåtallige, og de har primært fokuseret på økonomiske konsekvenser (fx omkostningsniveau og produktivitet) på tekniske serviceområder i angelsaksiske lande (Boyne, 1998; Hodge, 2000). Der findes dog enkelte analyser på ikke-tekniske serviceområder (Hansen, 2010; Meier & O'Toole, 2009). Resultaterne af analyserne er blandede, men generelt lader privatisering ikke til at have den markante positive effekt på produktivitet, som teorierne om konkurrenceudsættelse lægger op til (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006). Empiriske analyser af andre typer konsekvenser end de økonomiske er sjældnere (Hodge, 2000). Nogle forskere har analyseret relationen mellem privatisering og korrupsion (Donahue, 1989; Kobrak, 2002) ud fra en tese om, at korrupsion kan blive et større problem i privatiseringsregimer. Andre forskere har analyseret relationen mellem kontrol og ansvar (accountability) og privatisering (Gilmour & Jensen, 1998) ud fra en tese om, at privatisering vil medføre ansvarsforflygtigelse og uklarhed om ansvarsfordelingen mellem de private leverandører og de offentlige købere. Men så vidt vides, og efter søgninger i Web of science og andre databaser er der ingen tidligere empiriske analyser, der fokuserer på privatiseringens konsekvenser for det lokale demokrati og de lokale aktørers magt.

Privatiseringens organisering

Tesen her er, at når vi i stigende grad privatiserer den kommunale opgaveløsning, så har det konsekvenser for, hvordan indflydelse kan udøves i det lokale demokrati, her forstået som det formelle demokratis repræsentanter. Der er andre former for lokalt demokrati i form af eksempelvis lokalråd og brugerbestyrelser, men her afgrænses analysen til det klassiske repræsentative demokrati med en folkevalgt kommunalbestyrelse, der konstituerer sig med borgmester, økonomiudvalg og stående udvalg. Det er aktørerne i og omkring dette beslutningssystem, der er i fokus. Forventningen er, at privatisering har betydning for, hvordan beslutninger kan træffes, og kommunerne ledes. Sagt meget forenklet forventes privatisering at medføre en magtøversførsel fra det politiske, demokratiske system til dem, der fører forhandlingerne med de private leverandører. Hvis privatiseringen samtidig betyder, at

der kommer flere end én valgmulighed for brugerne, forventes brugerne også at få øget magt.

Lidt mere nuanceret kræver etableringen af kvasi-markeder på tidligere offentlige monopolområder en tilpasning af den måde, hvorpå der træffes beslutninger i det lokale demokrati. For at sikre lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører i udliciteringsprocessen må der formuleres en gennemskuelig juridisk bindende kontrakt (Greve, 2008). Hvis udliciteringsprocessen indebærer konkurrence mellem en kommunal leverandør og en eller flere private leverandører, må der ligeledes gennemføres en klar opdeling indenfor den kommunale organisation mellem en bestiller (eller myndigheds) enhed og en udfører (eller leverandør) enhed (O'Flynn & Alford, 2008). Versioner af ekstern kontraktstyring og (hvis der både er private og offentlige leverandører) Bestiller-Udfører Modeller (ofte kaldet BUM) er nødvendige organisatoriske forudsætninger for, at privatisering kan fungere. I den forstand kan man tale om en særlig organisatorisk konfiguration (Mintzberg, 1979), en styringsteknologi (Greve & Ejersbo, 2010) eller et særligt privatiseringsregime, som må udvikles for at håndtere denne form for privatiseringer. Det er i denne betydning betegnelsen privatiseringsregime bliver brugt i det følgende.

Odysseus og sirenerne

Because contracting out confines the duty of contractors to the performance of the terms of contracts and confines the right of supervising principals to enforcing the terms of contracts, it rules out the possibility of day-to-day supervision and intervention which is part of the normal practice within bureaucracies and indeed within any organisation of employees serving a common employer (Mulgan, 1997)

Som Odysseus måtte bindes til masten for ikke at lade sig lokke af sirenerens sang, således må kommunalpolitikere og forvaltningen underlægges en behård kontraktstyringsdisciplin, hvis privatiseringen skal fungere. Øget privatisering medfører, at forhandling af bindende eksterne kontrakter får en øget betydning i den kommunale opgaveløsning (Greve, 2008). Eksterne kontrakter aftales desuden for et antal år, og indenfor aftaleperioden er kommunalbestyrelsens og forvaltningens rolle reduceret til at kontrollere, om kontrakten overholdes. Borgere, brugere og lokale interesseorganisationer, som i denne periode måtte henvende sig til kommunalpolitikere eller forvaltning med klager eller utilfredshed, må henvises til næste gang, kontrakten forhandles eller til en teknisk juridisk undersøgelse af, om kontrakten er overholdt. Hvis privatiseringen betyder, at der er kommet mere end en leverandør af de offentlige ydelser, har brugerne til gengæld fået mulighed

for at fravælge en leverandør, de er utilfredse med. Politikerne har derimod ikke så mange muligheder for at påvirke produktionen af de offentlige ydelser i kontraktperioden. Det er derfor denne artikels overordnede tese, at de lokalpolitiske aktører har mindre beslutningskompetence i kommuner, hvor store dele af driften er privatiseret, sammenlignet med kommuner, hvor dette ikke er tilfældet.

H₁: Des højere grad af privatisering, des mindre grad af magt har de lokalpolitiske aktørerne.

Der er også grund til at forvente en anderledes magtfordeling i det kommunalpolitiske system i kommuner med høj grad af privatisering sammenlignet med kommuner med lav grad af privatisering. Hele kontraktforhandlings- og kontrolprocessen, der er knyttet til et privatiseringsregime, kræver nogle juridiske og faglige kompetencer, som de færreste deltidspolitikere er i besiddelse af. Man må derfor forvente, at særligt de menige „amatørpolitikere“ har mindre magt i et sådant regime. I og med, at interessentgrupper bl.a. udøver indflydelse gennem politikerne (Binderkrantz, 2005), må de også forventes at stå relativt svagere i kommuner med høj grad af privatisering.

Til gengæld kan det forventes, at fuldtidspolitikere som borgmesteren står relativt stærkere. Borgmesteren vil alt andet lige være den enkeltpolitiker, der har bedst information om kontraktstyringsprocessen og står med de ressourcemæssigt bedste muligheder (fx i form af tid og bistand fra embedsmændene) for at udøve indflydelse. Andre ledende politikere, såsom de forskellige udvalgsformænd, vil sandsynligvis have mindre magt i kommuner med høj grad af kontraktstyring sammenlignet med kommuner med lav grad af kontraktstyring. Et privatiseringsregime er i reglen ledsaget af et fokus på strammere økonomistyring og deraf følgende centralisering, og principper for kontraktstyring skal behandles i økonomiudvalget. Det betyder, at medlemmerne af økonomiudvalget kan forventes at have større indflydelse i kommuner med høj grad af privatisering sammenlignet med kommuner med lav grad af privatisering.

Påvirkningen af de administrative topcheferes relative indflydelse kan gå begge veje. På den ene side er muligheden for at udøve direkte ledelse mere begrænset i kommuner med høj grad af privatisering, men på den anden side må de administrative topchefer i kraft af deres professionelle indsigt forventes at være kompetencemæssigt godt klædt på til at øve indflydelse i kontraktstyringsprocessen i disse kommuner. Man kan også forestille sig, at de to effekter neutraliserer hinanden, og at de administrative topcheferes magt derfor alt i alt er nogenlunde uforandret. Disse overvejelser fører frem til hypotese 2, som er yderligere specificeret i en række underhypoteser.

H₂: Magten i kommuner med høj grad af privatisering er mere centraliseret end magten i kommuner med lav grad af privatisering:

H_{2a}: Borgmesteren har større magt i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering

H_{2b}: Økonomiudvalget har større magt i i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering

H_{2c}: Administrative topchefer har samme magt i kommuner med høj og lav grad af privatisering

H_{2d}: Politikere, der ikke er medlemmer af økonomiudvalget, har mindre magt i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering

H_{2e}: Lokale interessentgrupper har mindre magt i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering

Data og metode

De anvendte datakilder er dels en spørgeskemaundersøgelse gennemført i oktober-november 2008 og dels en række kommunale nøgletal opgjort af Indenrigsministeriet og Danmarks Statistik. Dermed måles den uafhængige variabel (privatiseringsgrad) med registerdata, mens målingen af den afhængige variabel (de lokalpolitiske aktørers magt) er baseret på en subjektiv vurdering af aktørernes magt foretaget af de kommunale chefer. Disse bruges dermed som informanter om den faktiske magtfordeling, og det medfører visse validitetsproblemer, som dog er mest alvorlige i forhold til vurderingen af deres egen magt (R6 i tabel 1 nedenfor). Denne fejlkilde i målingen kan imidlertid ikke forventes at være korreleret med kommunens privatiseringsgrad, og som det diskuteres nedenfor, tager kontrolvariablene højde for forskelle i respondenternes jobsituation.

Mere specifikt er respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen medlemmer af de kommunale chefforeninger: Kommunaldirektørforeningen, Børne- og Kulturchefforeningen, Kommunalteknisk Chefforening, og Foreningen af Socialchefer. Blandt de 1105 medlemmer har 81,1 % (n=896) besvaret spørgeskemaet. Herunder 75,5 % (n=74) af kommunaldirektørerne (KD), 82,7 % (n=81) af børne- og kulturdirektørerne (BKD), 71,4 % (n=70) af de tekniske direktører (TD) og 76,5 % (n=75) af socialdirektørerne (SD) i Danmark. Herudover har 168 andre forvaltningschefer, 407 andre kommunale ledere og 21 respondenter, hvor titlen er ukendt deltaget. Undersøgelsen kan betragtes som rimeligt repræsentativ for de kommunale topchefer i Danmark efter kommunalreformen (Hansen, Jensen, & Pedersen, 2009).

Indikatorerne på de lokalpolitiske aktørers magt er fra spørgeskemaundersøgelsen. Der er således konstrueret syv mål for de forskellige aktørgruppers grad af indflydelse på kommunens aktiviteter (se tabel 1). Dels et overordnet

summativt indeks, der skal måle den samlede indflydelse for 14 forskellige aktørkategorier knyttet til det lokale politiske system (R1). Dels seks variable, der måler indflydelsen for henholdsvis borgmesteren (R2), økonomiudvalget (R3), ledende politikere (R4), menige politikere (R5), administrative topchefer (R6), og lokale interessentgrupper (R7). Fire af disse syv variable er konstrueret som summative indeks (se tabel 1) med en rimelig skala pålidelighed (Cronbachs alpha 0,69-0,78).

Tabel 1. Mål for politisk indflydelse (de afhængige variable)

Spørgsmålsformuleringen lød „Du bedes, på baggrund af din erfaring som administrativ chef i kommunen, give din personlige vurdering af, hvor megen indflydelse de følgende aktører har på kommunens aktiviteter. 1=ingen indflydelse; ... ;5=stor indflydelse“.	
R1 Indflydelse alle politiske aktører. Sammenlagt indeks*, Cronbachs alpha=0,78	1. Borgmesteren; 2. Udvalgsformændene; 3. Andre formandposter i kommunalbestyrelsen; 4. Økonomiudvalget; 5. Gruppeformændene; 6. Menige kommunalbestyrelsesmedlemmer; 7. Forvaltningscheferne; 8. Kommunaldirektøren; 9. Lokale folketingsmedlemmer; 10. Fagforeningsledere; 11. Medierne; 12. Det private erhvervsliv; 13. Frivillige organisationer; 14. Enkelt-sagsgrupper
R2 Borgmesterens indflydelse	Borgmesteren
R3 Økonomiudvalgets indflydelse	Økonomiudvalget
R4 Ledende politikeres indflydelse. Sammenlagt indeks*. Cronbachs alpha=0,74	Udvalgsformændene; Andre formandposter i kommunalbestyrelsen; Gruppeformændene.
R5 Menige politikeres indflydelse.	Menige politikere.
R6 Administrative topchefers indflydelse. Sammenlagt indeks*. Cronbachs alpha=0,69	Forvaltningscheferne; Kommunaldirektøren.
R7 Lokale interessent grupper indflydelse. Sammenlagt indeks*. Cronbachs alpha=0,76	Lokale folketingsmedlemmer; Fagforeningsledere; Medierne; Det private erhvervsliv; Frivillige organisationer; Enkelt-sagsgrupper

*Tallene for indeks variablene er lagt sammen og divideret med antallet af variable, der indgår i det pågældende indeks

Indikatoren for grad af privatisering (PLI) er hentet fra Indenrigsministeriets nøgletal. Det er PLI for 2007, der er anvendt, således at det er relationen

mellem privatiseringsgraden i 2007 og de lokale politiske aktørers magt i 2008, der undersøges i modellerne. PLI er beregnet som andelen af kommunernes brug af private leverandører i pct. af den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der må varetages af private leverandører (se også appendiks). En score på 100 ville således indikere, at alle opgaver, der ifølge loven *må* løses af private leverandører, faktisk også løses af disse. En score på 0 ville indikere, at ingen af disse opgaver løses af private leverandører.

Udover indikatoren for privatisering er der anvendt seks kontrolvariable i analyserne, der præsenteres nedenfor. Der er to grupper kontrolvariable. Den første gruppe tager højde for, at respondenterne (de kommunale chefer, der som nævnt anvendes som informanter om magtfordelingen), har forskellige udgangspunkter for deres vurdering af de lokalpolitiske aktørers magt. Herunder er det meget relevant at kontrollere for respondentens stilling, fordi respondenterne vil have forskellige mulighed for at se magtrelationerne udspille sig, alt efter om de er kommunaldirektør eller ej. Deres uddannelse kan også spille ind, og her kontrolleres for, om de har en samfundsvidenskabelig uddannelse eller ej, fordi respondenter med en sådan uddannelse typisk vil have en større teoretisk baggrund for magtvurderingen. Endelig kontrolleres for køn (kvinde eller ej), fordi eksisterende forskning viser, at kvindelige ledere oftere orienterer sig imod de bredere omgivelser frem for imod hierarkiet (Damanpour & Schneider 2009: 502). Det kan have betydning for deres vurdering af de lokalpolitiske aktørers magt.

Den anden gruppe kontrolvariable tager højde for, at andre karakteristika ved kommunen end privatiseringsgraden kan have betydning for magtfordelingen. Mere specifikt inddrages to variable for kommunistørrelse (mindre end 20.000 indbyggere eller ej; over 100.000 indbyggere eller ej), fordi større kommuner har flere 'menige' politikere, hvilket kan forskyde magtfordelingen mellem disse og andre aktører, samt en variabel, der indikerer kommunens relative velstand (skattegrundlag). Sidstnævnte er taget med for at kontrollere for, at økonomiudvalgsmedlemmer kan tænkes at have større indflydelse i økonomisk trængte kommuner. Herudover er analyserne blevet kontrolleret for en lang række andre variable, som ikke vises i tabellerne. Blandt andet har dummyvariable for, om borgmesteren var fra partiet Venstre eller ej eller fra Socialdemokratiet eller ej, været inddraget, og alle disse analyser viser konsistent, at sammenhængen mellem privatiseringsgrad og de lokalpolitiske aktørers magt ikke ændres. Analyseresultaterne kan dermed siges at være robuste overfor forskellige modelspecifikationer. Deskriptiv statistik for samtlige variable, som indgår i analysen, fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Deskriptiv statistik for alle inkluderede variable

	Gennem- snit	Standard afvigelse	Mini- mum	Maksi- mum
R1 Indflydelses indeks alle aktører	3,37	0,42	2	4,57
R2 Borgmesterens indflydelse	4,78	0,57	1	5
R3 Økonomiudvalgets indflydelse	4,42	0,74	1	5
R4 Ledende politikeres indflydelse indeks	3,68	0,70	1	5
R5 Menige politikeres indflydelse	2,67	0,69	1	5
R6 Administrative topcheferes indflydelse indeks	4,15	0,66	1	5
R7 Lokale interessent grupperes indfly- delse indeks	2,64	0,56	1	4,57
F1 Privatleverandør indikator 2007	23,29	3,21	16,1	32,8
F2 Kommunaldirektør	0,07	0,25	0	1
F3 Længere samfundsvidenskabelig ud- dannelse	0,23	0,42	0	1
F4 Kvinde	0,32	0,47	0	1
F5 Under 20.000 indbyggere	0,03	0,17	0	1
F6 Over 100.000 indbyggere	0,11	0,31	0	1
F7 Kommunens skattegrundlag (vel- standsindikator)	143.910	26.836	115.004	263.523

R= Respons variable (afhængige variable); F= Forklarende variable (uafhængige variable)

Tabel 2 viser, hvordan de kommunale ledere i gennemsnit vurderer forskellige aktørers politiske indflydelse i kommunen (R1-7). Ikke overraskende vurderes borgmesterens indflydelse klart højest (4,78) efterfulgt af økonomiudvalget (4,42), de administrative topchefer (4,15), ledende politikere (3,68), menige politikere (2,67) og lokale interessentgrupper (2,64). Statistikken for privatleverandørindikatoren (F1) viser, at mellem 16,1 % og 32,8 % af opgaverne var konteret som privatiseret i 2007, og at gennemsnittet var 23,39 %. Herudover fremgår det, at 7 % af respondenterne er kommunaldirektører (F2), at 23 % har en samfundsvidenskabelig uddannelse (F3), at 32 % er kvinder (F4), at 3 % arbejder i kommuner med mindre end 20.000 indbyggere (F5), at 11 % arbejder i kommuner med over 100.000

indbyggere (F6), og at det gennemsnitlige skattegrundlag i 2007 (F7) var 143.910 kr.

Resultater

I tabel 3 præsenteres de bivariate korrelationer mellem de variable, der indgår i analysen. Mest interessant er privatleverandørindikatoren (F1) korrelation med indflydelsesindikatorerne (R1-R7). Med undtagelse af korrelationen med borgmesterens vurderede indflydelse (R2) er samtlige korrelationer mellem magt-målene og graden af privatisering negative, og korrelationerne er statistisk signifikante ($p < 0,05$) for alle aktørgruppernes indflydelse (R1), indekset for ledende politikeres indflydelse (R4), menige politikeres indflydelse (R5), indekset for administrative topcheferes indflydelse (R6) og indekset for lokale interessentgruppers indflydelse (R7). Korrelationerne for borgmesterens indflydelse (R2) og økonomiudvalgets indflydelse (R3) er ikke signifikante. Før vi kan udtale os om hypoteserne, skal sammenhængene imidlertid efterprøves i multiple regressioner med inddragelse af de relevante kontrolvariable.

I tabel 4 vises OLS regressioner, fordi mere avancerede analyser har vist, at dette er uproblematisk, selvom de afhængige variable ikke kan antage værdier under 1 eller over 5. Alle modellerne er således blevet afprøvet i Tobit regressionsanalyse med dobbeltsidet censurering på minimum og maksimum. Denne analyse er specielt relevant i denne undersøgelse, fordi nogle af de afhængige variable (særligt vurderingen af borgmesterens magt) er temmelig skæv i den forstand, at mange vurderer denne magt meget højt (se tabel 2). Gennemsnitter er således tæt på den absolutte maksimumværdi. Men eftersom resultatet var det samme, hvad angår relationen mellem privatisering og magt, præsenteres de mere enkle OLS regressioner.

Relationerne mellem grad af privatisering (F1) og indikatorerne for politisk indflydelse (model R1-R7) viser samme tendens i de multivariate analyser som i de bivariate analyser, om end styrken af sammenhængene har ændret sig lidt. Den multivariate analyse tyder således på, at det er de menige politikere, hvor den negative forskel i indflydelse er størst i sammenligningen mellem kommuner med hhv. høj og lav privatiseringsgrad (model R5). Den multivariate analyse indikerer således støtte til hypotesen om, at des højere grad af privatisering, des mindre magt har de lokalpolitiske aktører (H1). Også forventningen om, at andre ledende politikere (model R4), menige politikere (model R5) og lokale interessentgrupper (model R7) vil have mindre indflydelse, finder støtte i den multivariate analyse. Derimod kan forventningerne om, at borgmester (model R2) og økonomiudvalg (model R3) vil have større indflydelse, des højere grad af privatisering, ikke bekræftes. Disse to aktørkategoriers indflydelse er som de eneste ikke signifikant relateret til privatiseringsgraden. Heller ikke forventningen om, at administrative topchefer

Tabel 3. Bivariate Pearson korrelationer for alle inkluderede variable

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
R1 Indflydelse alle aktører	1													
R2 Borgmesterens indflydelse	0,309	1												
R3 Økonomiudvalgets indflydelse	0,522	0,202	1											
R4 Ledende politikeres indflydelse	0,706	0,197	0,443	1										
R5 Menige politikeres indflydelse	0,479	0,053	0,295	0,473	1									
R6 Administrative top- cheferes indflydelse	0,499	0,241	0,237	0,241	0,141	1								
R7 Lokale int.grp. indflydelse	0,798	0,083*	0,219	0,283	0,210	0,194	1							
F1 Privatleverandør indikator 2007	-0,158	0,046	-0,046	-0,124	-0,118	-0,089*	-0,119	1						
F2 Kommunaldirektør	-0,170	0,029	-0,141	-0,113	-0,100	-0,013	-0,170	0,013	1					
F3 Samf. uddannelse	-0,165	0,020	-0,128	-0,133	-0,131	0,018	-0,177	0,015	0,257	1				
F4 Kvinde	0,089*	-0,113	0,083	0,026	0,096	-0,042	0,130	0,066	-0,151	-0,030	1			
F5 Under 20.000 ind- byggere	0,006	0,064	-0,008	0,014	0,045	0,023	-0,007	0,017	0,086	-0,002	-0,037	1		
F6 Over 100.000 ind- byggere	0,049	-0,025	-0,018	-0,020	-0,012	-0,016	0,087*	0,046	-0,034	0,096	0,015	-0,059	1	
F7 Kommunens skat- tegrundlag 2007	-0,129	-0,006	-0,025	-0,126	-0,068	0,006	-0,117	0,313	-0,012	0,017	0,031	0,036	-0,062*	1

*Korrelation er signifikant på et 0,05 niveau. **Fede typer:** Korrelation er signifikant på et 0,01 niveau.

Table 4. Privatiseringens betydning for politiske aktørers indflydelse

Multipel OLS regression	R1. Indeks alle politiske aktører	R2. Borgmester	R3. Økonomiudvalg	R4. Indeks Ledende politikere	R5. Menige politikere	R6. Indeks administrative topchefer	R7. Indeks Lokale interessecenter
F1. Grad af privatisering 2007	-0,130**	0,059	-0,035	-0,089*	-0,107**	-0,096*	-0,090*
F2. Kommunaldirektør	-0,122**	-0,007	-0,106**	-0,082*	-0,058	-0,011	-0,110**
F3. Højere samfundsvidensk. uddannelse	-0,132***	0,027	-0,103**	-0,108**	-0,105**	-0,016	-0,153***
F4. Kvinde	0,070^	-0,120**	0,062^	0,012	0,093*	-0,040	0,111**
F5. Mindre end 20.000 indbyggere	0,043	0,058	0,007	0,040	0,062^	0,024	0,031
F6. Mere end 100.000 indbyggere	0,059	-0,027	-0,009	-0,014	0,001	-0,005	0,106**
F7. Kommunens skattegrundlag (velstandsindikator)	-0,088*	-0,028	-0,013	-0,104**	-0,041	0,034	-0,079*
N	722	775	772	756	766	767	738
R2	0,084	0,022	0,036	0,049	0,046	0,011	0,090
Justeret R2	0,075	0,013	0,027	0,040	0,038	0,002	0,081

Note: Standardiserede regressions koefficienter.

Signifikans niveau markeret med: ^p<0,1 *p<0,05 **p<0,01 ***p<0,001

vil have uændret indflydelse (H2b), kan bekræftes (model R6). De administrative chefers indflydelse er signifikant negativt relateret til privatiseringsgrad. I og med, at indflydelsen for alle aktørgrupper (udover borgmesteren og økonomiudvalget) er signifikant negativt relateret til privatisering, indikerer resultaterne dog støtte til den overordnede forventning i hypotese 2 om, at højere grad af privatisering hænger sammen med centralisering af indflydelsen i det lokalpolitiske system. Tabel 5 (nedenfor) opsummerer, hvordan resultaterne forholder sig til hypoteser og underhypoteser. Som det sidste skal det bemærkes, at de syv modellers forklaringsgrad ikke er særligt høj, idet R^2 varierer mellem 0,09 (model R7) og 0,011 (model R6).

Tabel 5. Oversigt over hypoteser og delhypoteser og deres status i forhold til accept/afvisning

H_1	Des højere grad af privatisering, des mindre grad af magt har aktørerne i det lokale demokrati.	Accepteret
H_2	Magten i kommuner med høj grad af privatisering er mere centraliseret end magten i kommuner med lav grad af centralisering	Delvist accepteret (med forbehold pga. afvisning af H_{2a} , H_{2b} og H_{2c})
H_{2a}	Borgmesteren har større magt i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering	Afvist (ingen sammenhæng)
H_{2b}	Økonomiudvalget har større magt i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering	Afvist (ingen sammenhæng)
H_{2c}	Administrative topchefer har samme magt i kommuner med høj og lav grad af privatisering	Afvist (negativ sammenhæng)
H_{2d}	Politikere, der ikke medlemmer af økonomiudvalget, har mindre magt i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering	Accepteret
H_{2e}	Lokale interessentgrupper har mindre magt i kommuner med høj grad af privatisering, end det er tilfældet i kommuner med lav grad af privatisering	Accepteret

Diskussion

Overordnet kan resultaterne af de empiriske analyser fortolkes som en bekræftelse af de generelle forventninger, som blev opstillet i hypotese 1 og 2. Graden af privatisering i kommunerne er signifikant negativt relateret til de kommunale leders vurdering af de fleste lokale politiske aktørers magt. De to overraskelser er, at vurderingerne af borgmesterens og økonomiudvalgets magt ikke er signifikant relateret til privatiseringsgrad, og at der er en negativ sammenhæng mellem privatiseringsgraden og de kommunale topcheferes magt.

For borgmesteren og økonomiudvalget er en nærliggende fortolkning, at den øgede magt, disse to aktørgrupper teoretisk set har som følge af en mere centraliseret beslutningsstruktur under et privatiseringsregime, modvirkes af den generelle tendens til, at det lokale repræsentative demokrati svækkes, når der er en høj grad af privatisering.

En tilsvarende fortolkning kan anlægges på den negative relation, der er fundet mellem vurderingen af de kommunale topcheferes magt og privatisering. Hypotesen var, at de administrative topcheferes magt alt i alt ville være upåvirket af privatiseringsgraden. Argumentet var, at selvom topchefer i kommuner med høj grad af privatisering har ringere mulighed for direkte intervention pga. kontraktrelationen, så opvejes dette af, at de har gode muligheder for at påvirke kontrakterne pga. deres professionelle ekspertise og deres funktion som designer, kontrollant og fortolker af kontraktstyrings-systemet. Som nævnt kan privatisering give større magt til brugerne, hvis introduktionen af privat aktører giver brugerne valgfrihed mellem flere leverandører, og det er muligt, at denne øgede magt hos brugerne reducerer topcheferne muligheder for at påvirke serviceproduktionen, fordi leverandørerne orienterer sig mod brugernes behov snarere end de kommunale chefers ønsker. Der kan også tænkes, at direkte kommandomagt opleves som mere magtfuldt end indirekte ekspertmagt. Dette kan imidlertid ikke afklares uden videre undersøgelser, fordi undersøgelsen her ikke indeholder mål for brugernes indflydelse.

Samlet set viser undersøgelsen for det første, at de lokalpolitiske aktører generelt har mindre magt i kommuner med høj grad af privatisering end i kommuner med lav grad af privatisering. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at borgerne har mindre magt. Især hvis borgerne er brugere af en given ydelse, vil de kunne påvirke ydelsesproduktionen, hvis privatiseringen er koblet til valgfrihed mellem forskellige leverandører. Såfremt utilfredse brugere kan vælge en anden leverandør, styrker det i Hirschmans terminologi exit muligheden. I denne sammenhæng kan det imidlertid være sket på bekostning af voice muligheden, idet resultaterne kunne tyde på, at nytten af at klage til det lokale kommunalbestyrelsesmedlem er mindre i kommuner

med høj grad af privatisering. Man kan lidt slagordspræget sige, at borgerdemokratiet er mindre i kommuner med høj grad af privatisering, mens brugerdemokratiet er større.

For det andet indikerer undersøgelsen, at de lokalpolitiske aktørers magt er mere centraliseret i kommuner med høj grad af privatisering. Magten er i disse kommuner mere koncentreret hos borgmesteren og i økonomiudvalget. De har ikke større indflydelse end deres borgmester/økonomiudvalgskolleger i kommuner med lav grad af privatisering, men de øvrige aktørgrupper i kommunerne med høj grad af privatisering har markant mindre magt. Man kan diskutere, om det udgør et problem. Det rejser i hvert fald spørgsmålet om, hvad de mange menige politikeres rolle i den lokale demokratiske proces skal være. Ombudsmandsrollen kan således være sværere at udøve i et kontraktstyringsregime, og den juridiske og økonomiske ekspertise, der typisk kræves for at øve indflydelse i kontraktstyringsprocessen, er sjælden hos deltidspolitikere.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at modellernes forklaringsgrad er meget lav. Det indikerer, at der er variable, der ikke er inddraget, der er væsentlige for at forstå forskelle i indflydelse. Det ændrer imidlertid ikke på denne artikels konklusioner, så længe disse variable ikke både påvirker privatiseringsgraden og de lokalpolitiske aktørers indflydelse. Endelig skal det understreges, at der er tale om kommunale chefers vurdering af lokale politiske aktørers indflydelse. Om disse resultater holder med brug af andre typer af data og indikatorer, må fremtidige forskningsprojekter vise.

På trods af analysens begrænsninger har artiklen en klar samfundsmæssig relevans for spørgsmålet om kommunernes rolle i den offentlige sektor. Denne klassiske problemstilling indenfor kommunalforskningslitteraturen (Judge, Stoker, & Wolman, 1995) behandles også i Greves og Ejersbos artikel i dette temanummer (Greve & Ejersbo, 2010). Skal kommunerne først og fremmest fungere som effektive implementeringsorganer for statslige beslutninger, eller er kommunernes rolle primært at være bærere af og repræsentanter for et levende lokalt demokrati (Goldsmith, Judge, Stoker, & Wolman, 1995)? Hvordan skal balancen mellem den nationale parlamentariske styringskæde (Olsen, 1978) og den lokale ditto være? I forhold til disse spørgsmål bidrager artiklen med et budskab om, at tiltag som privatisering kan have betydning for de lokalpolitiske aktører magt og dermed også for, hvem der får hvad i kommunerne. Disse – utilsigtede? – konsekvenser bør medtænkes, når man i fremtiden overvejer at indføre lignende tiltag.

Konklusion

Privatisering af kommunernes aktiviteter har været en væsentlig bestræbelse i regeringens aftaler med KL de senere år. Det har i såvel Danmark som

internationalt i årtier været en central tendens i offentlige ledelsesreformer i OECD landene – især i de angelsaksiske lande. Det betyder, at vi i stigende grad kan begynde at analysere såvel tilsigtede som utilsigtede konsekvenser af denne privatisering. Tidligere analyser har primært fokuseret på økonomisk performance på organisationsniveau. De er først og fremmest gennemført i USA og andre Angelsaksiske lande, og de har endvidere primært fokuseret på tekniske ydelser med renovationsområdet som topscorer.

Denne artikel har fokuseret på en konsekvens, som ikke har været belyst i tidligere undersøgelser. Hvilken betydning har privatiseringsgrad for udøvelse af indflydelse i det lokale repræsentative demokrati? Den empiriske undersøgelse giver støtte til teoretiske argumenter for, at de lokalpolitiske aktører generelt har mindre magt i kommuner med høj grad af privatisering sammenlignet med kommuner med mindre grad af privatisering, og at den tilbageværende lokalpolitiske magt er mere centraliseret i førstnævnte kommuner.

Noter

- 1 Tidligere versioner af denne artikel har været præsenteret på ECPR konferencen i Potsdam september 2009 og på forvaltningsgruppens seminar på institut for Statskundskab i Århus i november 2009. Jeg vil gerne takke deltagerne herfra for gode konstruktive kommentarer. Endvidere vil jeg gerne takke Lotte Bøgh Andersen, Vibeke Normann Andersen, Poul Erik Mouritzen og en anonym reviewer for gode forslag til forbedringer.

Litteratur

- Binderkrantz, A., 2005. „Organisationerne og indflydelsen: Hvordan interesseorganisationer søger indflydelse på offentlig politik“, *politica*, 37(1), 76-94.
- Boyne, G. A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government : A Comparative Analysis of the UK and the USA*. Basingstoke: Macmillan.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (Eds.). (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms* Aldershot: Ashgate.
- Damanpour, F. & M. Schneider (2009). „Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers.“ *Journal of Public Administration Research & Theory* 19(3): 495-522.
- Donahue, J. D. (1989). *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.

- Ejersbo, N., & Greve, C. (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Copenhagen: Børsens Forlag.
- Gilmour, R. S., & Jensen, L. S. (1998). Reinventing government accountability: Public functions, privatization, and the meaning of „state action“. *Public Administration Review*, 58(3), 247-258.
- Goldsmith, M., Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (1995). Autonomy and city limits. In *Theories of Urban Politics* (pp. 228-252). London: Sage.
- Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. London: Routledge.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2010). Kontraktstyring i kommunerne. *Politica*, 2.
- Hansen, M. B. (2010). Marketization and Economic Performance. Competitive Tendering in the Social Sector. *Public Management Review*, 12(2), 255-274.
- Hansen, M. B. (forthcoming 2010). Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. *Public Administration*.
- Hansen, M. B., Jensen, C. P., & Pedersen, J. T. (2009). *Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008* (No. 24). Odense: Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hodge, G. (2000). *Privatization. An International Review of Performance*. Boulder: Westview Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (1995). *Theories of Urban Politics*. London: SAGE Publications.
- Kobrak, P. (2002). *Cozy Politics: political parties, campaign finance, and compromised governance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2009). The Proverbs of New Public Management Lessons From an Evidence-Based Research Agenda. *American Review of Public Administration*, 39(1), 4-22.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181.
- Mintzberg, H. (1979). *Structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mulgan, R. (1997). Contracting out and accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(4), 106-116.
- O'Flynn, J., & Alford, J. (2008). The separation/specification dilemma in contracting: The local government experience in Victoria. *Public Administration*, 86(1), 205-224.
- Olsen, J. P. (1978). *Politisk Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pierre, J. (2009). Reinventing governance, reinventing democracy? *Policy and Politics*, 37(4), 591-609.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out of the State – The Changing Nature of the Public-Service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Varian, H. R. (2006). *Intermediate microeconomics: a modern approach* (7 ed.). New York: W.W. Norton & Co.

Appendiks: Definitioner af forklarende (uafhængige) variable som er inkluderet i analysen

F1. Privatleverandør indikator 2007	Indikatoren opgør kommunens andel af private leverandører i procent af de udgifter til private leverandører, der må afholdes ifølge lovgivning. Baseret på regnskabstal. Se nærmere definition på indenrigsministeriets hjemmeside.
F2. Kommunaldirektør	1=Kommunaldirektør; 0=Anden slags leder
F3. Lang uddannelse i samfundsvidenskab (jura, økonomi, statskundskab, mv.)	1=Lang uddannelse i samfundsvidenskab 0=Ingen lang uddannelse i samfundsvidenskab
F4. Kvinde	1=Kvinde; 0=Mand
F5. Kommuner med 20.000 indbyggere eller mindre	1=20.000 eller færre indbyggere 0=Mere end 20.000 indbyggere
F6. Kommuner med 100.000 indbyggere eller mere	1=100.000 eller flere indbyggere 0=Mindre end 100.000 indbyggere
F7. Kommunens skatteudskrivningsgrundlag per indbygger 2007	Kommunens budgetterede udskrivningsgrundlag, inkl. ligningsprovenu, tillagt en andel af de afgiftspligtige grundværdier og et beregnet grundlag for ejendomsværdiskat pr. indbygger pr. 1. januar.

Niels Ejersbo og Carsten Greve

Kontrakter i kommunerne

Udlicitering og intern kontraktstyring har en række lighedspunkter i deres teoretiske afsæt ligesom kontrakten står centralt. Når man derimod kigger på deres udbredelse er der store forskelle. Udlicitering har længe været på den politiske dagsordenen, men har ikke fået det forventede gennemslag. Intern kontraktstyring har slået igennem i kommunerne og er nu det dominerede styringsredskab. På baggrund af en drøftelse af styringsredskabernes teoretiske afsæt og deres udbredelse i kommunerne vises hvordan staten direkte og indirekte forsøger at styre og regulere kommunernes brug af styringsredskaberne. Der foretages også en drøftelse af konsekvenserne af kommunernes brug af udlicitering og intern kontraktstyring for det lokale demokrati.

Teoretisk har udlicitering og intern kontraktstyring en række lighedspunkter. Kontrakten er i begge tilfælde den centrale styringsteknologi. Problemstillingen er i begge tilfælde, hvorledes principalen får agenten til at handle i overensstemmelse med dennes ønsker. Ved udlicitering skal kommunen være sikker på, at den private leverandør leverer den aftalte service eller produkt. Kontrakten specificerer ydelsens omfang, kvalitet og pris og regulerer generelt forholdet mellem kommunen og den private part. Når der indgås en kontrakt mellem det politiske niveau og en kommunal forvaltning eller institution, har kontrakten en tilsvarende rolle. Den skal sikre, at forvaltningen eller institutionen lever op til de politiske målsætninger og leverer det ønskede serviceniveau. Ligeledes har de begge afsæt i forestillingen om nytten ved *more steering – less rowing* og adskillelsen mellem bestiller og udfører. Der er dog forskelle, når det gælder kontraktens formelle status. Ved udlicitering har kontrakten formel juridisk status, mens den ved intern kontraktstyring lever i „skyggen af hierarkiet“. Dette bliver drøftet senere i artiklen.

Modsætningerne er derimod udprægede, når det gælder brugen og udbredelsen af udlicitering og intern kontraktstyring i kommunerne. Udlicitering har været kendetegnet ved en meget langsom udbredelse og begrænset gennemslag i den kommunale serviceproduktion. Modsat har intern kontraktstyring oplevet en meget hurtig udbredelse til hovedparten af kommunerne og til at omfatte de fleste kommunale serviceområder. Med gennemførelsen af strukturreformen er der skabt større kommuner med en ny og mere omfangsrig opgaveportefølje. Det kan således formodes, at større kommuner øger kapaciteten og kompetencen i de administrative enheder. Spørgsmålet er, om de seneste ændringer i kommunerne har påvirket udbredelsen og brugen af kontrakter i kommunerne.¹

Forskellige regeringer i de seneste årtier har ønsket at påvirke kommuner-

nes brug af de to styringsredskaber og har præsenteret diverse reguleringstil- tag i forsøget på at fremme brugen af udlicitering og intern kontraktstyring. Statens indblanding kan ses som et forsøg på *regulation inside government* og skriver sig dermed ind i aktuelle diskussion om reguleringsredskaber og deres betydning. Samtidig rejser brugen af kontrakter en række spørgsmål i forhold til det lokale demokrati, og hvilke roller politikerne skal indtage. Spørgsmålet er, hvilken rolle staten har spillet i forbindelsen med udbredelsen af henholdsvis udlicitering og intern kontraktstyring, og hvorledes det lokale demokrati er blevet påvirket.

Artiklen indledes med en gennemgang af de teoretiske argumenter for hhv. udlicitering og kontraktstyring. Herefter drøftes udbredelse og brugen af de to styringsformer ved at benytte resultaterne fra tidligere undersøgelser. Der vil således ikke blive præsenteret nye data, men være en diskussion af udviklingen inden for henholdsvis udlicitering og intern kontraktstyring. Efterfølgende analyseres statens rolle i forbindelse med udbredelsen af de to styringsredskaber samt konsekvenserne for det lokale demokrati. Artiklen afsluttes med en konklusion.

Styring og produktion gennem kontrakter

Kontrakter som styringsredskab i den offentlige sektor udspringer af flere forskellige teoritraditioner og har været meget fremtrædende i lyset af de seneste årtiers New Public Management (NPM) reformer i den offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert, 2004; Greve, 2008). Set som et styringsredskab har kontraktstyringen indskudt et formelt dokument – kontrakten – mellem de, der styrer, og de, der bliver styret (Kettl, 1993). I en styrings- og ledelseskontekst skelner Kettl mellem tre spørgsmål: Hvad skal der købes ind? Hvilke leverandører skal der købes fra? Og hvordan finder man ud af, hvad der er blevet købt? Det første spørgsmål vedrører målfastsættelse og resultatkrav. Det andet spørgsmål vedrører markedet, og hvorvidt der er konkurrence. Det er her offentlige organisationer kan vælge at lave „interne markeder“ eller simpelthen „købe“ ydelser af interne leverandører – eller at skabe markeder for offentlige serviceydelser, hvor virksomheder i den private sektor konkurrerer om opgaven. I forhold til intern kontraktstyring vil spørgsmålet om konkurrence være indsnævret til muligheden for at skabe interne markeder. Endelig vedrører det sidste spørgsmål evalueringen og kontrollen med, hvad der er blevet købt; resultatopfølgningen. Kettl understregede, at indførelsen af kontraktstyring ikke betyder, at styringen mindskes eller forsvinder, men blot at styringsrelationen bliver anderledes, end hvis der var tale om en ren hierarkisk styringsrelation. De tre spørgsmål er oprindeligt tænkt i forhold til udlicitering, men samme type spørgsmål vil være relevant at stille i forhold til intern kontraktsty-

ring, hvis man skal forbedre muligheden for succes ved brug af kontrakter som styringsredskab.

I kontraktteori skelnes mellem neoklassiske kontrakter og relationelle kontrakter (Williamson, 1985). I den neoklassiske kontrakt vil man forsøge at få alt relevant med i kontrakten, så spillerummet for leverandøren bliver så lille som mulig. I den relationelle kontraktteori er forestillingen opgivet om, at alt relevant kan forudsiges og skrives ned på forhånd, og kontrakten udgør snarere et forhandlingsdokument, som er til konstant fortolkning og basis for dialog. I kontraktteorien – som i NPM generelt – kan man også operere med forskellige aktørantagelser. Er parterne indstillet på samarbejde og forhandling baseret på et minimum af tillid, eller er der mistillid mellem parterne. Teoretisk har principal-agent-teorien i økonomisk organisations-teori stået stærkt i forskningen om kontrakter, og her hersker forestillingen om, at agenten (leverandøren) vil prøve at skjule information og skjule handlinger for principalen (Pratt & Zeckhauser, 1992), som derfor skal tænke sin styringsambition nøje igennem inden kontrakten indgås. Endelig er der også spørgsmålet om den institutionelle kontekst, som kontraktstyring foregår i. Hvordan er de forskellige formelle og uformelle regelsæt, der omgiver kontraktrelationen udformet? Er der fx et klagesystem etableret, hvis en leverandør ikke lever op til betingelserne i kontrakten?

Intern kontraktstyring og udbud/udlicitering adskiller sig på et par afgørende punkter: Ved udbud og udlicitering udbydes opgaven i konkurrence, ofte i regi af EU's udbudsregler, og der er private virksomheder, der konkurrerer på et marked om at vinde opgaven. Kontrakten er her en formel juridisk kontrakt, og manglende efterlevelse af kontraktens betingelser kan indbringes for Klagenævnet for Udbud eller en domstol. I den interne kontraktstyring leveres opgaverne af „interne leverandører“, og der er ikke tale om kontrakter i juridisk forstand, men mere om et internt styringsværktøj, som man så benævner „resultatkontrakt“. Efterlevelsen af resultatkontrakterne er ikke bestemt af trusler om juridiske sanktioner, men afhænger dels af troværdigheden i styringsrelationen og hierarkiske sanktioner. Politikerne har muligheden for at ændre på betingelser og krav i løbet af kontraktperioden, uden at eksempelvis institutionen har mulighed for at klage eller indbringe dem for en instans. Omkostningen ved et brud på kontrakten fra politikernes side er tab af troværdigheden i styringsrelationen. Når der i en kontrakt formuleres nogle konkrete resultatkrav, er det et signal til institutionen eller forvaltningen om, hvad de forventes at levere, og hvad de vil blive holdt op på. I det tilfælde at politikerne gentagne gange ændrer på eksisterende krav eller introducerer nye, vil troværdigheden lide skade, og kontrakten vil ikke have den adfærdspåvirkende effekt, som troværdige kontrakter vil have. Det er på tilsvarende vis ikke muligt for politikerne at

trække institutionslederen i retten, hvis institutionen ikke lever op til de krav og forventninger, der er formuleret i kontrakten. Derimod kan der trækkes på traditionelle hierarkiske sanktioner. Som det vises senere, er brugen af sanktioner så godt som fraværende i forbindelse med kommunernes brug af interne kontrakter. De interne kontrakters funktion er den samme, men deres status forskellige.

Set fra den offentlige „bestiller“ (eller „principals“) styringsposition er der mulighed for at anvende en flerhed af kontraktstyringsformer og mikse dem med almindelig hierarkisk styring. En kommune kan således fx (1) drive nogle af serviceopgaverne helt i eget regi, (2) få opgaver leveret af enheder i kommunen gennem interne „resultatkontrakter, (3) sende opgaver i udbud og derefter udlicitere opgaverne til private leverandører og måske endda bagefter indgå i offentlig-private-partnerskaber (OPP) med den valgte leverandør. Hvis kommunen vælger en flerstrengt strategi, skal den dels kunne mønstre et styringsmæssigt overblik og kunne agere med flere forskellige styringsformer på en gang, og dels skal kommunen sørge for at have personale og ledere, der har kompetence til at styre gennem kontrakter.

Kontraktstyringsinstitutionen kan sættes op som en mere eller mindre formel model, hvor der skelnes mellem målformulering, kontraktskrivning, evt. udbud og konkurrence (hvis der udliciteres) samt resultatopfølgning og evaluering. I mange danske offentlige organisationer er denne proces noget, der løbende justeres, så man ofte gennemgår processen årligt, men der kan selvfølgelig også være flerårige kontrakter. Ved udbud og udlicitering indgås normalt kontrakter af flere års varighed, fx 3-4 år, og ved OPP-kontrakter kan kontraktperioden være helt op til 20-30 år. I den danske model er der ingen standardmodel for, hvad intervallet skal være mellem målformulering, kontraktskrivning, evt. konkurrenceudsættelse og resultatopfølgning. En del af kontraktstyringen består også i at holde øje med antallet af potentielle og faktiske leverandører og tage initiativer til, hvis der ikke er leverandører nok, at skabe eller facilitere leverandørdannelser. Inden for flere velfærdsområder kan det være relevant at aktivt forsøge at skabe markeder, hvis der ikke er nok leverandører (Udbudsrådet, 2009). Et aktuelt eksempel fra Danmark kan være skabelsen af et marked for privathospitaler.

Kontraktstyring handler derfor i sin kerne om at finde et styringsmæssigt „mix“ mellem hierarkisk styring, interne resultatkontrakter og anvendelse af eksterne leverandører gennem udbud af kontrakter til den private sektor. Hvis dette suppleres med mere netværksstyring, så er den kommunale styringssituation væsentlig mere kompleks og flerstrengt, end hvis kommunen blot løste alle sine serviceopgaver i eget regi og uden brug af resultatmål. En af de største fejl, en kommunal ledelse kan begå, er at tro, at styringsopgaven mindskes, blot fordi private virksomheder inddrages i opgaveløsningen. Det

kræver også indsigt bagefter at foretage en resultatopfølgning og evaluere, hvorvidt opgavens kvalitet er høj nok.

Hvorvidt strukturreformen medførte en øget brug af kontraktstyring må afgøres empirisk, og flere forhold kan påvirke udviklingen i modsatte retninger (Ejersbo, 2005). Et bud på udviklingen kunne være, at kommunerne ville få så meget selvtillid, og få tilstrækkelig med professionel kompetence, så de kunne indføre intern kontraktstyring og resultatkontrakter i bestræbelser på at fremstå mere kompetent. Et andet bud er, at strukturreformen har gjort kommunerne mere homogene, så det bliver lettere for private virksomheder at løse offentlige serviceopgaver over hele landet, fordi kommuners opgaveprofil vil blive mere ens. Der vil derved blive tale om mere homogene „markedspladser“ set fra de private leverandørers side. Eftersom kommunerne også kan tiltrække og uddanne eksperter i udbudsprocesser, så vil den eksterne kontraktstyring, hvor private leverandører er inde i billedet, vokse.

Udbredelse af kontrakter i danske kommuner

Interne kontrakter i kommunerne

De første erfaringer med brugen af kontraktstyring i kommunerne går tilbage til midten af 1990'erne, hvor KL deltog i et pilotprojekt med kontraktstyring i en kommune. (Eeg, 2002: 13). Siden da har brugen af kontrakter som styringsredskab bredt sig til at omfatte en stor andel af kommunerne. Der er i henholdsvis 2003 og 2007 foretaget undersøgelser af kommunernes brug af kontraktstyring (Ejersbo & Greve, 2005; Krevi, 2008). Disse undersøgelser vil danne baggrund for den efterfølgende diskussion af kontraktstyringens udbredelse i danske kommuner.²

Efter en meget forsigtig start i midten af 1990'erne har kommunerne taget kontraktstyring til sig som et centralt styringsredskab. I 2003 var det 42 pct. af kommunerne, der benyttede kontraktstyring, hvilket i 2007 var steget til 67 pct. Det viser, at også efter strukturreformen har kontraktstyring bidt sig fast som et af de helt centrale styringsredskaber i kommunerne. Strukturreformen har heller ikke rykket ved det forhold, at større kommuner fortsat bruger kontraktstyring oftere end mindre kommuner (Krevi, 2008). Anvendelsen af kontrakter er ej heller påvirket af, hvorvidt det er en sammenlagt kommune eller en fortsættende. Derimod er det afgørende, at hovedparten af de tidligere kommuner i en sammenlagt kommune brugte kontraktstyring (Krevi, 2008: 19).

Den større udbredelse af interne kontrakter gælder ikke kun mellem kommuner, men også mellem forvaltningsområder. I 2003 var kontraktstyring mest udbredt inden for det tekniske område og i mindre omfang på velfærdsområderne. Det billede er ændret i 2007, hvor kontraktstyringen har bredt sig til alle kommunens områder (Krevi, 2008).³

Når kontraktstyring er blevet en central del af styringen i kommunerne – og måske det dominerende styringsredskab, er det relevant at se på, hvem der påvirker indholdet i kontrakten, og hvordan de indgår i det styringsmæssige hierarki. På trods af en ændret kommunal struktur og en langt større udbredelse er billedet det samme som før strukturreformen. Det er ledelsen i henholdsvis forvaltningen og de decentrale enheder, der er de centrale aktører. Det er disse to grupper, der i det væsentligste fastsætter indholdet i kontrakterne. Det politiske niveau er også inddraget, men i mindre udstrækning end eksempelvis ansatte i de decentrale enheder (Greve & Ejersbo, 2005; Krevi, 2008). Politikerne og medarbejdere kan være involveret indirekte via henholdsvis politiske målsætninger, der indarbejdes i kontrakterne og gennem de faglige diskussioner, der foregår på de decentrale enheder.

En forudsætning for, at kontrakterne får det tiltænkte styringsmæssige gennemslag, er opfølgning på opfyldelsen af kontrakterne målsætninger og krav. Fra evalueringsforskningen ved vi, at en systematisk opfølgning ofte er forbundet med store vanskeligheder (Vedung, 1997), hvilket kommunerne også er opmærksomme på. Systematisk opfølgning indgår som en fast bestanddel i forbindelse med kontraktstyring i så godt som alle kommuner med kontraktstyring. Undersøgelsen fra 2008 viser, at „procedurer for opfølgning på kontraktens resultatkrav“ er et af de elementer, der oftest indgår i kontrakterne. Som det var tilfældet med formuleringen af resultatkrav og specifikationer, er opfølgningen også domineret af institutionerne selv og forvaltningen gennem dialogmøder, selvevaluering samt indberetning af nøgletal/budgettal. Dette billede gælder både før og efter strukturreformen. Ligeledes viser begge undersøgelser, at borgere og brugere inddrages i meget beskedent omfang.

Den store opmærksomhed på opfølgning af kontrakterne og deres resultater betyder dog ikke, at kommunerne indarbejder belønninger/sanktioner i relation til opfyldelse af i kontrakterne – tværtimod. Det var et tydeligt resultat i 2002-undersøgelsen. En forventning kunne være, at efterhånden som kommunerne har fået mere tradition for kontraktstyring, vil såvel sanktioner som belønning i større udstrækning blive indarbejdet i kontraktstyringskonceptet. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. Resultaterne fra 2002 genfindes i 2008-undersøgelse, hvor et meget lille antal af kommunerne benytter belønning og sanktioner i forbindelse med resultatopfyldelsen. Kontrakterne er derimod fokuseret på mål for drift og krav om resultatopfølgning, økonomiske rammer og regler, politiske ønsker og dialog samt mål for udvikling (Krevi, 2008: 29).

Fraværet af sanktioner passer også fint i forhold til sigtet med brugen af kontraktstyring i kommunerne. I 2002-undersøgelsen blev der skelnet mellem følgende fire motiver 1) skabe konkurrence mellem institutioner internt i

kommunen, 2) langsigtede besparelser og forberedelsen af konkurrence med eksterne parter, 3) forbedre service og kvalitet og øge gennemsigtighed, 4) forbedre styringen af institutionerne og tydeliggøre sammenhæng mellem ressourcer og kvalitet. Det var tydeligt de to sidstnævnte, der var de væsentligste motiver for indførelsen af kontraktstyring. Derimod var ønsket om at skabe intern konkurrence næsten fraværende.

Samlet set tegner der sig følgende billede af styringspraksis og intern kontraktstyring i kommunerne. På den ene side er der med den markante brug af interne kontrakter sket en øget formalisering af styringen. Der er fokus på procedurer og i særdeleshed opfølgning på kontrakterne. Ligeledes peger ønsket om at tydeliggøre sammenhængen mellem ressourcer og kvalitet i retning af en mere bevidst styring af kommunernes decentrale områder. På den anden side er det også tydeligt, at der fortsat er tale om en forholdsvis blød tilgang, hvor dialog og tæt samarbejde dominerer i forhold til sanktioner. Strukturreformen har tilsyneladende heller ikke rykket ved det forhold, at intern kontraktstyring hovedsageligt er en sag for administrationen og de berørte institutioner, mens politikere og brugere indtager en mere tilbagetrukket rolle.

Udlicitering i kommunerne

På trods af interessen for udlicitering har der i en lang årrække ikke kunne observeres en væsentlig gennemslagskraft i kommunerne. Med gennemførelsen af strukturreformen har der været en forventning til, at udliciteringen vil stige. Opgørelsen af udliciteringsgraden har været et omdiskuteret emne gennem en del år, og der har været forskellige måder at opgøre udliciteringsgraden. Uanset hvilken opgørelsesmetode der anvendes, viser forløbet fra midt i 1990'erne og frem til strukturreformens start en lille stigning over årene. Men på ingen måde nogen markant forøgelse. I 2006 viste IKU 20,2 procent, mens den to år senere var steget til 24,8 procent. Stigningen var forventet. Argumentet er, at større enheder for det første vil være mere attraktive for private leverandører, da det alt andet lige vil udgøre et større marked. For det andet vil de større kommuner betyde en forøgelse af den administrative kapacitet og dermed bedre mulighed for at håndtere såvel udbudsproces som opfølgning. En foreløbig analyse af udlicitering i kommunerne foretaget af Houllberg, Dahl og Nielsen (2009) viser en stigning i udliciteringen efter strukturreformen – også selv om der tages højde for opgaver overtaget fra amterne. Derimod er der ikke forskel i stigningen i udliciteringen mellem sammenlagte kommuner og fortsættende kommuner. Det peger på, at nye processer og kompetencer i de nye kommuner mod forventning ikke har haft en selvstændig effekt på udliciteringsgraden. Der er dog grund til at være kritisk over for opgørelsen af Indikator for Konkurrenceudsættelse og der-

med for det faktiske niveau af udlicitering i kommunerne. Opgørelsen bygger på kommunernes regnskabstal, og disse vil være meget følsomme over for konteringspraksis. Det er således muligt at ændre niveauet for IKU med flere procentpoint gennem simple omkonteringer.

Der er over årene foretaget mange analyser af, hvilke faktorer der påvirker graden af udlicitering i danske kommuner og deres effekter (fx Pallesen, 2004; Blom-Hansen, 2003; Christoffersen & Paldam, 2003; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009; Hansen, Mols & Villadsen, 2008; Houlberg, Dahl & Nielsen, 2009). Analyserne har inddraget forhold som ideologi, størrelse, bosætningsmønstre, økonomi og andel af akademiske medarbejdere i den kommunale forvaltning. De nyeste analyser viser, at ideologi spiller en rolle, således at borgerlige kommuner udliciterer mere end socialdemokratisk ledede kommuner, hvilket er modsat tidligere analyser (se Pallesen, 2003; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009). Ligeledes synes andelen af akademikere at have en positiv betydning for graden af udlicitering. Derimod kan der ikke etableres en entydig sammenhæng mellem økonomi og udlicitering eller mellem størrelse og udlicitering (Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009; Houlberg, Dahl & Nielsen, 2009).

På trods af stigningen i graden af udlicitering – måske endda til de magiske 26,5 procent, der er måltallet ifølge økonomiaftalen mellem KL og regeringen, har brugen af private leverandører ikke holdt sit indtog inden for store velfærdsområder. Det er interessant af flere grunde. For det første vil konsekvenserne af private leverandører først aftegne sig, når de kommer ind på de store og mere følsomme velfærdsområder. For det andet vil det berøre nogle af de store velfærdsprofessioner, hvilket potentielt kan have vidtrækkende konsekvenser for opfattelsen af offentlige serviceydelser. Og for det tredje kan det betyde store besparelser – afhængigt af tiltroen til udliciteringers besparelspotentiale. Besparelspotentialet ved udlicitering er omdiskuteret. Nogle rapporterer om besparelser på 20-30 procent (Paldam & Christoffersen, 2003; Savas, 2000). Hodge (2000) gennemførte en metaanalyse af et stort udsnit af kvantitative undersøgelser og kom frem til et besparelspotentiale på 7-12 procent. Dertil kommer en ganske betydelig variation mellem områderne. I Konkurrenceredegørelsen fra 2009 nævnes, at besparelsen ved EU-udbud for alle EU-lande under et var på 8 procent i gennemsnit. For Danmarks vedkommende var besparelsen i gennemsnit 4 procent.

I 2000 viste en undersøgelse af udbud hos kommunerne, at udbud primært fandt sted på det kommunaltekniske område og på kommunernes periferiydelser, mens den var meget begrænset inden for en lang række kerneopgaverne som eksempelvis ældreområdet, daginstitutioner og uddannelse (Kommunernes Landsforening, 2000). I Konkurrenceredegørelsen for 2009 opgøres IKU fordelt på de kommunale hovedkonti. Her viser opgørelsen, at

det fortsat er inden for de mere tekniske områder som for eksempel forsyningsvirksomheder og byudvikling, at kommunerne benytter udlicitering. Det begrænsede gennemslag på de brede velfærdsområder bekræftes i Udbudsrådets effektanalyse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne, hvor det eksempelvis fremgår, at kun fire kommuner har udliciteret plejecentret i perioden fra 2004-2009 (Udbudsrådet, 2009). Status tre år efter strukturreformen er, at kommunernes brug af udlicitering er steget, men uden at de bredere velfærdsområder er blevet inddraget. På den ene side peger det på et stadigt uudnyttet potentiale i kommunerne, der blot mangler at blive indhøstet. Det er et tema, der kan komme til at spille en rolle i diskussionen af kommunernes økonomi. På den anden side kan der være tale om, at graden af udlicitering har nået et niveau, hvor såvel kommuner som private leverandører viser tilbageholdenhed. I litteraturen fremhæves forhold som forsyningsikkerhed, politisk tilbageholdenhed, transaktionsomkostninger mv. (Greene, 2002), når der skal peges på barrierer mod udlicitering. I en dansk sammenhæng er barrierer mod udlicitering afdækket i flere undersøgelser af kommunerne (Udbudsrådet, 2009; Kommunernes Landsforening, 2000). Her peges der især på omkostninger i forbindelse med udbudsprocessen, politisk modstand, komplicerede regler og manglende leverandører. I KL's undersøgelse fra 2000 blev det særligt fremhævet, at udbudsprocessen var for ressourcekrævende. Det kunne forventes, at erfaring med udbudsprocesser ville reducere denne barriere. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. I en spørgeskemaundersøgelse gennemført ved årsskiftet 2009/2010 til kommunaldirektørerne erklærede 53 procent sig enige/helt enige i påstanden, at konkurrenceudsættelse er besværligt og kræver mange ressourcer, men blot 20 procent var uenig/helt uenig (Momentum, 2010). En tilsvarende stabilitet viser sig i forhold til det politiske niveau, hvor undersøgelser over tid peger på politisk tilbageholdenhed som en væsentlig faktor.

Diskussionen om barrierer for udlicitering i kommunerne har haft en slagside mod kommunerne. Det er traditionelt kommunerne, der er blevet fremstillet som tilbageholdende og for indadvendte til at bruge udliciteringsværktøjet. Som oftest ses der bort fra, at der er to parter i en kontraktrelation. I det omfang at den private side inddrages i diskussionen, er det som oftest i forhold til eksistensen af et marked, og det bliver let en diskussion om, hvorvidt et manglende marked skyldes kommunernes tilbageholdenhed, eller kommunernes tilbageholdenhed begrundes med et manglende marked. Det er ikke for nærværende muligt at afgøre, hvilken vej „pilen vender“.

Hvis dette samspil skal afdækkes, er det mere interessant at se på de private aktørers holdninger og oplevelser af samspillet. Der er ingen tvivl om, at også de private virksomheder oplever vanskeligheder ved deltagelse i udbudsprocesser i den kommunale sektor. Der peges på, at det ikke kun handler om

formelle procedurer og sagsgange, men at udlicitering af kommunale serviceydelser er en politisk beslutning og derfor er underlagt politiske processer (Larsen & Pedersen, 2002). Pointen er, at på trods af forsøg på at gøre udlicitering til et primært teknisk spørgsmål, involverer det grundlæggende politiske spørgsmål, og derfor vil det blive genstand for en politisk debat. Efterhånden som udliciteringen kommer til at berøre kerneydelser inden for eksempelvis daginstitutionsområdet, vil det politiske element ikke blive mindre – tværtimod.

Kontraktstyringen, forholdet mellem stat og kommuner og det lokale demokrati

Staten forsøger på forskellig vis at påvirke kommunernes brug af kontrakter – både interne og i form af udlicitering. Ønsket er en stigning i anvendelsen af udlicitering og en mere sikker styring af de decentrale enheder i kommunerne. For det første har det en indvirkning på forholdet mellem stat og kommune. For det andet kan det kommunale demokrati blive påvirket af øget brug af udlicitering og intern kontraktstyring. I dette afsnit vil vi sætte kontraktstyringen ind i et bredere styringsperspektiv og se nærmere på samspillet mellem stat og kommuner og på de konsekvenser, som kontraktstyringen medfører for det kommunale demokrati.

Det kommunale selvstyre bygger på forestillingen om, at kommunerne har en række frihedsgrader til selv at afgøre deres sager mod til gengæld at levere resultater og ydelser i overensstemmelse med statens ønsker. Det er især i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger mellem Kommunernes Landsforening og regeringen, at bytteforholdet tydeliggøres. Disse forhandlinger er helt centrale i den særlige danske reguleringsform. Hvor aftalerne tidligere var fokuseret på økonomiske aspekter, inddrager de nu en flerhed af aspekter – herunder målsætninger, krav om performance og om brugen af udlicitering i kommunerne.

Staten har forsøgt at påvirke kommunernes brug af intern kontraktstyring og udlicitering efter strukturreformen trådte i kraft. Staten har gennem en række resultatkrav på mange policyområder forsøgt at sætte nationale standarder for kvaliteten og har fokuseret på, at kommunerne skal levere konkrete resultater. Det har indirekte tvunget kommunerne til at lægge vægt på resultatstyring og performance management, så mål og krav fra nationalt hold kan omsættes i synlige resultater. Samtidig lægger staten på mange områder op til benchmarking, dvs. en sammenligning og nogle gange rangordning af resultaterne fra de enkelte kommuner. En veldrevet kontraktstyring kan give kommunerne den dokumentation, de har brug for, når kommunerne skal indlevere tal og dokumentation for kvaliteten af opgaveløsningen på en lang række områder.

Staten har også aktivt forsøgt at påvirke kommunerne til mere konkurrenceudsættelse. Det er som nævnt sket mest åbenlyst i kravet om en konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne som helhed på 26,5 pct. i 2010, som er et formelt krav, regeringen er blevet enige med KL om. Men derudover har staten også forsøgt at påvirke det uformelle regelsæt og debatten om konkurrenceudsættelse ved at publicerer værktøjer, vejledninger og andet materiale, der fortæller om *best practice* i forhold til at inddrage private leverandører. Staten driver sammen med KL „Udbudsportalen“, der fungerer som omdrejningspunkt for information og kommunikation om konkurrenceudsættelse. Der hviler derfor et tungt pres på kommunerne, dels gennem kontante krav om en bestemt grad for konkurrenceudsættelse, og dels gennem dannelse af formelle og uformelle normer om, at konkurrenceudsættelse og inddragelse af private leverandører vil styrke leveringen af den offentlige service.

For kommunerne giver det til en vis grad et problem, da kommunerne på den måde kun måles på deres rolle som statens forlængede arm frem for som et selvstændigt og levende lokaldemokrati. Denne skelnen er velkendt i forskningen om kommunernes rolle i demokratiet. Kommunernes rolle har været diskuteret og forstået ud fra to dimensioner (Hansen, 1997: 104; Kjær & Mouritzen, 2003: 20). Skal kommunerne primært opfattes som lokale forvaltningsenheder, hvis primære opgave er at udføre og forvalte statslige beslutninger og derved blive en bureaukratisk forlængelse af det statslige apparat (Goldsmith, 1995: 232). Eller skal kommuner ses som lokale selvstyreenheder, hvor kommunerne i stor udstrækning er i stand til at afgøre deres egen skæbne, selv sammensætte et skat-serviceforhold og vælge lokale repræsentanter (Goldsmith, 1995: 229ff). Ud fra den første dimension diskuteres konsekvenserne af udlicitering primært i form af besparelser, effektivitetsgevinster og serviceydelse. Betragtes kommuner ud fra den anden dimension, bliver overvejelser om demokrati og kontraktens indvirkning på det lokale demokrati helt centrale. Konsekvenserne for det lokale demokrati diskuteres flere steder i litteraturen om kontrakter og udlicitering (eksempelvis Vabo, 2004; Zifcak, 2001; Christensen & Pallesen, 2001; Greene, 2002; Deleon, 2005). Der anvendes forskellige tilgange og perspektiver til behandlingen af demokrati, og som efterfølgende sætter fokus på udvalgte aspekter ved demokratiet. Nogle fremhæver problemer omkring gennemsigtighed og ansvarlighed, mens andre peger på vanskeligheder i forhold til brugerinddragelse og repræsentation. Demokrati og effektivitet i opgaveløsningen opstilles ofte som to modsætninger, hvor hensynet til det ene sker på bekostning af det andet forhold. Enkelte argumenterer dog for, at denne modstilling er fejlagtig, da de to forhold er så tæt forbundet, at det ikke giver mening af se dem som adskilte størrelser (Greene, 2002).

Beetham ser det lokale demokrati som et system, der vurderes demokratisk “to the extent that it is subject to control by all members of the relevant association considered as equals“ (Beetham, 1996: 30). Politisk lighed og indflydelse på politiske beslutninger er de to centrale principper i denne demokratiforståelse. Der anlægges hermed en eksplicit repræsentativ demokratiforståelse. De to principper kan ifølge Beetham operationaliseres langs følgende tre dimensioner: ansvarlighed (accountability), responsivitet og repræsentativitet. I det efterfølgende inddrages alene de to førstnævnte. Borgerne skal have mulighed for at holde de politiske beslutningstagere ansvarlige for de beslutninger og handlinger, som de har iværksat. Det forudsætter, at borgerne kan få indsigt i indholdet af beslutningerne og baggrunden for kommunens handlinger. Det er ligeledes en forudsætning, at det er muligt at afgøre, hvem blandt politikerne der har haft en aktiv del i beslutningen, og som med rette kan holdes ansvarlig for den pågældende beslutning. For at politikerne og kommunen kan udvise responsivitet kræves, at borgerne har mulighed for at påvirke dem – også mellem valgene. Der skal være en række institutioner og procedurer, der giver alle mulighed for at kunne kontakte og konsultere politikerne. Valg er igen den ultimative garanti for responsivitet, men valg er alt for grovkornet til at opfange alle holdninger og ønsker. Der er behov for et supplement (Beetham, 1996: 32).

Hvordan hænger disse principper sammen med kontraktstyringen? Åbenhed og tilgængelighed er altafgørende – uanset om det er interne eller eksterne kontrakter, hvis borgerne skal have mulighed for at holde politikerne ansvarlige. Interne kontrakter i kommunerne tydeliggør de forventninger, som politikerne har til de enkelte institutioner eller afdelinger i kommunen. Det tvinger dem til at klargøre deres målsætninger og ønsker i forhold til kommunens serviceområder. Dermed bliver det også muligt for borgerne at se både det serviceniveau, som politikerne har besluttet, og i det omfang at der foretages evalueringer og opfølgning på kontrakterne, se i hvilken udstrækning institutionerne lever op til politikernes forventninger. I forbindelse med udlicitering gør samme forhold sig gældende. Problemet er blot, at det meget ofte ikke er muligt at få indsigt i kontrakterne. Hensynet til hemmeligholdelse af private virksomheder vinder som oftest over hensynet til åbenhed i forhold til kommunens borgere (Zifcak, 2001: 88; Deleon, 2005: 110). Når kommunen udliciterer en opgave, er det fortsat politikerne, der har det overordnede ansvar for opgaveudførelsen. I forbindelse med kontraktindgåelsen er opgaven specificeret og kvalitetsniveauet fastlagt. Men da kontrakter med private leverandører som oftest ikke er offentligt tilgængelige, kan det være vanskeligt at afgøre, hvorvidt en dårlig service skyldes den private leverandør eller det politisk fastsatte serviceniveau.

En særlig problemstilling gør sig gældende, hvis der er en kæde af underleverandører, der står for leveringen af den egentlige ydelse. Det gør ansvarligholdelsen endnu mere problematisk, da det kan være vanskeligt at afgøre, hvem der bærer ansvaret for opgaven (Johnston & Romzek, 2002). Beslutningen om at benytte kontrakter – og i særdeleshed udlicitering – kan give anledning til politiske kontroverser, hvor konfliktlinjerne bliver tydeligere. Som nævnt i ovenstående viser nogle af de danske undersøgelser også, at beslutningen om udlicitering følger de traditionelle politiske skillelinjer. Norske erfaringer viser dog, at udlicitering ikke revitaliserer lokalpolitikken. Der er hovedsageligt tale om en engangseffekt i forbindelse med beslutningen om udlicitering, men det er ikke en blivende effekt (Vabo, 2004: 352).

Kontraktstyringen lægger op til en ny arbejdsdeling mellem politikere, forvaltning og leverandører på lokalt niveau, og til at forholdet mellem stat og kommunerne ændres. I grundmodellen lægges op til, at der formuleres nogle politiske krav om et bestemt serviceniveau, som andre så udfører. Politikerne skal agere som målsætningspolitikere, der udstikker de overordnede rammer for kommunens aktiviteter og overlader den efterfølgende udmøntning til administrationen, kommunens institutioner eller eksterne parter. De skal være den „gode“ politiker (Berg, 2000), der opererer på det strategiske niveau og ikke blander sig i enkeltsager. Organisatorisk underbygges dette tanksæt med en eksplicit opdeling mellem „bestiller“ og „udfører“, hvor politikerne indtager rollen som bestiller, mens selvstændige udfører-enheder eller eksterne parter varetager den egentlige produktion.

Undersøgelser af den danske kontraktstyringsmodel peger på, at mange såvel interne som eksterne kontrakter er kendetegnet ved en høj grad af dialog mellem parterne i løbet af kontraktperioden (Ejersbo & Greve, 2002). Der kan dog alligevel være grund til fortsat at være opmærksom på de potentielle formelle begrænsninger, som brugen af kontrakter betyder for responsiviteten i det kommunale system. De forskellige demokratiopfattelser i forhold til kommunerne bringes i spil i forhold til kontraktstyringen. En del af udviklingen mellem stat og kommuner efter strukturreformen kan således ses som et forsøg fra kommunernes side på at bevare autonomi og selvstændighed i processen med at frembringe resultater, mens staten på den anden side kontinuerligt forsøger at bringe kommunerne til at være lokale forvaltningsenheder, hvis loyalitet i stigende grad kontraktliggøres.

Konklusion

Kontrakter i form af intern kontraktstyring og udlicitering har været en del af den kommunale styringsdagsorden gennem mange år. Frem til strukturreformen var udbredelsen af intern kontraktstyring kendetegnet ved en hastig udbredelse, hvor flere og flere kommuner benyttede sig af dette styringsred-

skab. Modsat var graden af udlicitering kendetegnet ved et stabilt niveau, der kun marginalt havde ændret sig inden for en årrække. Efter strukturreformen er billedet ikke ændret radikalt, men der er nuanceforskelle, der er værd at hæfte sig ved. Som det er fremhævet, er brugen af udlicitering i kommunerne steget efter strukturreformen. Godt hjulpet på vej af en mere direkte påvirkning og regulering fra statens side. Samtidig tyder andre analyser på, at udlicitering i kommunerne fortsat primært foregår inden for de traditionelle områder, mens de brede velfærdsområder fortsat kun udliciteres i beskedent omfang. På den ene side peger det på et fortsat stort udliciteringspotentiale i kommunerne, hvis disse områder inddrages. På den anden side er der også en række barrierer for udlicitering knyttet til netop disse områder, der kan vanskeliggøre udlicitering af de brede velfærdsområder. Spørgsmålet er, hvorvidt kommunernes udlicitering har nået et „naturligt“ niveau?

Den interne kontraktstyring har fortsat sin udbredelse som det foretrukne styringsredskab i kommunerne. Det er langt over hovedparten af kommunerne, der anvender kontraktstyring og på et stigende antal områder. Det er ikke kun udbredelsen, der er fortsat efter strukturreformen, men måden de anvendes på, og aktørerne, som inddrages, er fortsat de samme. Staten forsøger fortsat at påvirke brugen af styringsredskabet gennem en indirekte påvirkning i form af nationale kvalitetsstandarder og indikatorer, hvilket adskiller sig fra den stigende og mere direkte regulering af udliciteringen i kommunerne.

Diskussionen af de demokratiske aspekter ved udlicitering og intern kontraktstyring påpeger en række udfordringer og problemer i forbindelse med brugen af disse styringsredskaber. I særdeleshed i forhold til udlicitering og en eventuel spredning af udlicitering til de brede velfærdsområder, bliver de demokratiske spørgsmål, der på nuværende tidspunkt kan rejses, blot endnu mere påtrængende. Der er dog ikke udsigt til, at dette tema i forbindelse med udlicitering kommer til at spille en central rolle. Kommunerne forventes at levere den ønskede service og kvalitet – og efterfølgende være i stand til at dokumentere dette. Et eksplicit fokus på effektiv servicelevering – gennem brug af interne kontrakter.

Litteratur

- Berg, R. (2000). *Den „gode“ politiker. Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bhatti, Y., A.L. Olsen & L.H. Pedersen (2009). „The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out“, *Governance*, vol. 22, nr. 1, pp. 121-137.
- Binderkrantz, A. & J.G. Christensen (2009). „Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in the Danish Central Administration“, *Governance*, vol. 22, nr. 2, pp. 263-293.

- Blom-Hansen, J. (2003). "Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark", *Public Choice*, 115, pp. 419-438.
- Christensen, J.G. & T. Pallesen (2001). "Institutions, distributional concerns, and public sector reform", *European Journal of Political Research*, 39, pp. 179-202.
- Christoffersen, H. & M. Paldam (2003). "Markets and municipalities: A study of behavior of the Danish municipalities", *Public Choice*, 114, pp. 79-102.
- Deleon, L. (2005). "Public Management, Democracy, and Politics", in E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Egg, P.S. (2002). "Kontrakten som udviklingsredskab – om kontraktstyring i kommunerne", i N. Ejersbo & C. Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*, København: Børsens Forlag.
- Ejersbo, N. (2005). "Strukturreformens effekter", *Økonomi og Politik*, 78. årg., nr. 2, pp. 11-20.
- Goldsmith, M. (1995). "Autonomy and City Limits", in D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman (eds.), *Urban Politics*, London: Sage.
- Greene, J.D. (2002). *Cities and Privatization*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Greve, C. & N. Ejersbo (2005). *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector: A Cross-Cultural Comparison*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Hansen, J.R., N.P. Mols, & A.R. Villadsen (2008). "En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger", *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, nr. 4, pp. 31-44.
- Hansen, K. (1997). "Kommunen mellem stats- og selvstyre – på vej mod en ny kommuneinstitution?" i P. Gundelach, H. Jørgensen & K.K. Klausen (red.), *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Houlberg, K., P.S. Dahl, & N.R. Nielsen (2009). *Konkurrenceudsættelse i de danske kommuner – kommunalreformen som fødselsbørner*, Paper præsenteret på den 18. nordiske kommunalforskerkonference, Åbo, Finland, 26.-28. november 2009.
- Johnston, J. & B. Romzek (2002). "Effektive Contract Implementation and Management: A Preliminary Model", *Journal of Public Administration Research and Theory*, July 2002.
- Kettl, D. (1993). *Sharing Power. Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kjær, U. & P.E. Mouritzen (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kommunernes Landsforening (2000). *Udbud og udlicitering i kommunerne*, København: Kommuneforeningens information.
- Krevi (2008). *Kommunale kontrakter i overblik. En kortlægning af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne*. Krevi.
- Larsen, A.S. & O.Q. Pedersen (2002). "Udlicitering set fra virksomhedernes synsvinkel, i N. Ejersbo & C. Greve" (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*, København: Børsens Forlag.
- Momentum, 2. årgang, 1. udgave, Januar 2010.
- Pallesen, T. (2004). "A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments", *Governance*, vol. 17, nr. 4, pp. 573-587.
- Pollitt, C. & C. Bouckaert (2004). *Public Management Reform 2nd edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Pratt, J. & R. Zeckhauser (1992). *Principals and Agents. The Structure of Business*, Harvard: Harvard Business School Press.

- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House Publ.
- Udbudsrådet (2009). *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje – og omsorgsopgaver i kommunerne*.
- Vabo, S.I. (2004). „Konkurrenceutsetting av velferdstjenester – en utfordring for demokratisk legitimitet?“, i Å. Johnsen, I. Sletnes & S.I. Vabo (red.), *Konkurransutsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Zifcak, S. (2001). Contractualism, Democracy and Ethics, *Australia Journal of Public Administration*, vol. 60, nr. 2, pp. 86-98.

Noter

- 1 For en uddybende diskussion af strukturreformens betydning for udlicitering henvises til Poul Skov Dahl og Kurt Houlbergs artikel i dette nummer.
- 2 Mange tak til Krevi for velvilligt at stille data til rådighed fra undersøgelsen 2007.
- 3 Det eneste område, hvor denne udvikling ikke slår igennem, er i administrationen. I 2007-undersøgelsen blev der spurgt specifikt til institutionskontrakter, hvilket kan være en forklaring på den manglende gennemslag på administrationsområdet.

Jens Fyhn Lykke Sørensen og Klaus Levinsen

Foreningsengagement i små og store bysamfund

Både i den sociologiske litteratur og i den folkelige debat er det en udbredt antagelse, at folks engagementet i sociale fællesskaber er størst på landet og i de små bysamfund. Dette kommer blandt andet til udtryk i forventningen om, at foreningslivet trives bedst på landet og i de små landsbyer. På baggrund af analyser af data fra de danske værdiundersøgelser 1990, 1999 og 2008 vises, at der er ikke store forskelle på foreningsengagementet i små og store byer. Multivariate analyser viser imidlertid, at der i de små bysamfund er en lidt større andel af befolkningen, som udfører frivilligt ulønnet foreningsarbejde. Desuden viser analyserne, at danskernes foreningsengagement har været stigende i både små og store bysamfund. Der er således ikke noget der tyder på, at grundlaget for et levende foreningsliv er blevet udhulet i den undersøgte periode. Tværtimod.

Det er en udbredt forestilling, at foreningslivet trives bedst på landet og i de små landsby samfund. Særligt blandt folk der selv bor i landområderne spiller det aktive foreningsliv en væsentlig rolle i den positive selvforståelse. Det kan godt være, at udbuddet af forskellige foreninger ikke er så stort, men til gengæld støtter hele lokalbefolkningen aktivt op om de foreninger, som er der. Modsætningen hertil er det mere interessebestemte foreningsliv i storbyerne, og den stigende konkurrence med uforpligtende kommercielle tilbud som for eksempel fitnesscentre og spillehaller.

Kontrasterne mellem landsbylivets nære fællesskaber og det distancerede, flygtige og anonyme storbyliv kan spores tilbage i det 19. århundredes klassiske bysociologi, men spørgsmålet er, om de også findes i danskernes foreningsengagement i dag? Det er ikke her ambitionen at beskrive de forandringer i foreningsaktiviteten, som fulgte i kølvandet på det forrige århundredes store demografiske og infrastrukturelle forandringer i Danmark. Spørgsmålet om foreningslivets udbredelse og udvikling er dog stadig aktuelt – også i et lidt kortere tidsperspektiv. Både politisk og forskningsmæssigt har der de senere år har været en stigende opmærksomhed omkring foreningslivet. Fra politisk hold ses det frivillige forenings- og organisationsarbejde i stigende grad som en vigtig ressource i lokalsamfundet, fordi mange foreninger bidrager med forskellige fritids- og velfærdsydelse til gavn for lokalsamfundet, og fordi borgernes foreningsengagement bidrager til den sociale integration (Ibsen et al., 2008). De seneste undersøgelser af foreningslivet i Danmark viser, at foreningerne stadig spiller en stor rolle som sociale samlingssteder, og at danskerne langt fra har mistet lysten til at engagere sig (Fridberg, 2008; Torpe 2010). Den stigende interesse for foreningslivet skyldes også antagelsen om,

at foreningerne spiller en vigtig demokratisk rolle, både fordi de kan ses som organiserende forbindelsesled mellem befolkningen og det politiske system, og fordi foreningslivet bidrager til en slags „skoling“ i demokrati, hvor medlemmerne får erfaringer med deltagelse i politiske processer – både internt i foreningerne, og eksternt i samspillet med foreningernes omgivelser (Torpe, 2003). Spørgsmål, som vedrører foreningernes rolle i det lokale demokrati er aktualiseret i relation debatten om „Det skæve Danmark“, hvor flere af de små bysamfund plages af affolkning. Denne udvikling kan også få negative konsekvenser for foreningslivet og dets rolle i det lokale demokrati. En anden væsentlig forandring, som også kan have en negativ indflydelse på foreningslivets udvikling er den kommunale struktur- og opgavereform, som blev gennemført i 2007. Reduktionen i antallet af kommuner fra 271 til 98 og ændringerne i kommunernes politiske og geografiske struktur har forandret samspillet mellem de lokale foreninger og det kommunale system i retning af en større grad af centralisering og formalisering, som potentielt også kan påvirke udbredelsen og antallet af foreninger i de mindre bysamfund i negativ retning, og dermed mulighederne for foreningsdeltagelse.

Formålet i denne artikel er at undersøge, om der er forskelle på foreningsengagementet i små og store byer, og hvordan disse forskelle har udviklet sig over en 18-årig periode. Artiklens empiriske materiale er surveydata fra de danske værdiundersøgelser 1990, 1999 og 2008, som indeholder spørgsmål om danskernes tilhørsforhold og frivillige arbejde i foreningslivet. Bystørrelsens betydning for foreningslivet er tidligere belyst i studier på foreningsniveau, men i en dansk sammenhæng er der ikke tidligere foretaget studier, der forholder sig til sammenhængen mellem bystørrelse og foreningsengagementet på individniveau. I de følgende afsnit redegøres der først for de teoretiske perspektiver på foreningslivets sociale og demokratiske betydning, og herefter ser vi nærmere på hvilke teoretiske og empirisk funderede forventninger, der kan formuleres, når det gælder foreningsengagementet i små og store bysamfund. I tredje afsnit præsenteres undersøgelsens analysemetoder, og i fjerde afsnit forklares undersøgelsens empiriske resultater.

Foreningslivets sociale og demokratiske betydning

Som nævnt er det en udbredt antagelse, at folk som bor på landet og i mindre bysamfund er mere aktive i foreningslivet end folk i de større byer. Interessen for sammenhængen mellem urbanisering og foreningsliv er koblet til en ældre og mere generel diskussion om hvordan den samfundsmæssige modernisering påvirker betingelserne for fællesskabsdannelse, og et kort tilbageblik i den klassiske sociologiske litteratur minder os om den historiske relevans af dette tema. Her fremhæves modsætningsforholdet mellem de rurale samfunds tæt integrerede fællesskaber og det isolerede individ i storbyen (Wirth,

1938). Ifølge sociologen Ferdinand Tönnies var de små landsbyfællesskaber (Gemeinschaften) karakteriseret ved deres tætte personlige og følelsesmæssige bånd og relationer, mens de fællesskabsformer, som fandtes i byerne (Gesellschaft) i højere grad var upersonlige og instrumentelt funderede interessefællesskaber (Tönnies, [1887] 1957). Lignende betragtninger findes hos Georg Simmel, som både var optaget af gruppestørrelsens betydning for den sociale interaktion, og storbylivets mentale liv. Jo større den sociale gruppe er, jo mere segregerede og upersonlige bliver de sociale bånd (Simmel [1903] 1971; [1908] 1950).

Disse sociologiske observationer er senere videreført inden for den kom-munitaristiske tradition, der også er kendt for sin normative prioritering af de små og nære fællesskabers moralske kvaliteter (Etzioni, 1997; Sandel, 1998). Urbaniseringens negative effekter i forhold til demokratiet er beskrevet som „decline of community“ eller „urban anomie“-tilgangen (Verba & Nie, 1972; Fischer, 1975), hvor tesen er, at urbaniseringen svækker folks aktive deltagelse i samfundslivet, fordi det oplevede tilhørsforhold og de sociale bånd mellem borgerne svækkes.

Undersøgelser af sammenhængen mellem foreningsengagement og demokrati har som bekendt rødder tilbage i Alexis de Tocquevilles studier af det amerikanske samfund i starten af 1800-tallet (Tocqueville, 1835, 1862). Senere er det især Robert D. Putnam, som i sine undersøgelser af social kapital i Italien har argumenteret for sammenhængen mellem et levende civilsamfund og velfungerende politiske institutioner (Putnam, 1993). Senere, i hans undersøgelser af social kapital i det amerikanske samfund, peges der på en række forskellige årsager til det svindende samfundsengagement, og nogle af disse berører også spørgsmålet om lokalisering (Putnam, 2000: 204-215). Putnam viser, at folk, der lever i større byer deltager mindre i lokalsamfundsaktiviteter, end folk der bor på landet (Putnam & Gamm, 1999). Det er dog ikke bystørrelsen i sig selv, der er afgørende men også byens karakter. Over tid er andelen af folk som bor i storbyerne (metropolerne) faktisk blevet mindre, men til gengæld har der være en kraftig vækst i antallet af folk, som har bosat sig i de „døde“ forstæder (suburbians), hvor indbyggerne bruger så en stor del af deres tid på at pendle til og fra arbejde, at de ikke har tid og overskud til at involvere sig i lokalsamfundet (Putnam, 2000).

De øvrige internationale studier, som har undersøgt sammenhængen mellem bystørrelse og foreningsaktivitet, peger ikke entydigt i samme retning. Således fandt Sampson (1988) og Beaudoin & Thorsen (2004) ingen land-by forskelle vedrørende foreningsdeltagelse,¹ mens Onyx & Bullen (2000) og Ziersch et al. (2009) fandt højere deltagelsesniveauer i mindre byer og landområder.² Den hidtil mest omfattende undersøgelse af sammenhængen mellem bystørrelse og lokalt engagement er gennemført af den amerikan-

ske politolog Eric Oliver, som har vist, at folks deltagelsesniveau i fire forskellige (politisk orienterede) lokalsamfundsaktiviteter er negativt korreleret med bystørrelse (Oliver, 2000).³ Selvom der overvejende er tale om politiske orienterede aktiviteter, giver Oliver nogle interessante forklaringer på, hvorfor engagementet er mindst i de største byer. For det første har folk, der bor i storbyer generelt et mindre kendskab til deres naboer, og deres sociale kontakter er mere geografisk spredte. Under disse betingelser, vil det også være betydelig vanskeligere for organisationer og foreninger at rekruttere nye medlemmer. For det andet, så er storbymennesker mindre interesserede i lokale forhold, hvilket skyldes en psykologisk respons på det mere komplekse urbane miljø (Oliver, 2000).

I danske foreningsundersøgelser har Ibsen (1994) og Nielsen & Thuesen (2002) fundet negative sammenhænge mellem urbaniseringsgraden og foreningstætheden, og Svendsen & Sørensen (2006) fandt en højere foreningstæthed i udkantskommuner end i bykommuner.⁴ I en af de seneste større undersøgelser af foreningslivet i Danmark – den danske del af The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (Ibsen m.fl. (red) 2008) – viser Thøgersen & Ibsen (2008), at foreningstætheden er større i de små kommuner end i de store. Det forhold, at foreningstætheden er større på landet og i de små kommuner, er dog ikke ensbetydende med, at folks engagement også er større, men det kan være en indikation herpå, fordi driften af foreningerne typisk forudsætter en relativt større andel af frivillige.

Sammenfattende peger den overvejende del af foreningslitteraturen således på en negativ sammenhæng mellem urbaniseringsgrad og foreningsaktivitet. Forklaringerne herpå er imidlertid delte. De klassiske sociologiske tilgange fremhæver de små samfunds nære sociale relationer og socialt homogene sammensætning som særlige kvaliteter ved den mindre bysamfund, men de omtaler ikke nærmere, hvilke særlige sociale mekanismer der her virker befordrende for den personlige involvering i lokalsamfundets organiserede fællesskaber. Den implicite tese er dog, at det er lettere at blive en del af fællesskabet, hvis man i forvejen har et vist kendskab til de andre borgere i lokalsamfundet, og hvis de andre ligner en selv. En beslægtet forklaring er graden af lokal identifikation eller lokalt tilhørsforhold, som også ofte antages at være større i de mindre samfund. Hertil kommer de mere økonomisk orienterede forklaringer. Givet, at der i de små samfund ikke er ligeså nem adgang til både offentlige og markedsbaserede serviceydelser og fritidstilbud, som der er i de større byer, vil der være større tilskyndelser til enten at involvere sig i de eksisterende foreninger, og/eller bidrage til at der oprettes nye foreninger, der dækker de lokale behov. Bæredygtigheden af et projekt, fx etableringen af en sportshal, vil være bestemt af det antal personer, der er med til at bære de samlede omkostninger og i byerne vil det derfor være nemmere

for politikere at retfærdiggøre etableringen af en sportshal, fordi der er flere potentielle brugere, og flere skattebetalere til at betale regningen. I landsbyer er disse betingelser ikke til stede i samme grad, og derfor må borgerne selv i højere grad investere i projektet i form af ubetalt frivillig arbejdskraft. Tesen er med andre ord, at der er mere foreningsorienteret iværksætteradfærd på landet og de små landsbyer.

Derudover kan man henvise til effekterne af stordriftsfordele i de store foreninger i byerne. Uanset om en forening ligger i en lille landsby eller i et større byområde, må den kræve en vis mængde frivillig arbejdsindsats uafhængigt af det samlede antal medlemmer. I dette tilfælde vil andelen af personer i foreningen, der arbejder frivilligt, alt andet lige være højere i foreninger på landet og i de små landsbysamfund. Der er med andre ord en større andel af medlemmerne i de store foreninger i byerne, som kan 'køre på frihjul'.

Disse forskellige teoretiske perspektiver og forklaringer leder os frem til den overordnede hypotese, at foreningsengagementet – målt ved både andelen af personer som tilhører en forening og ved andelen af personer der udfører frivilligt foreningsarbejde – vil være højest i de små byer. Når det gælder udviklingen over tid, så giver de seneste danske foreningslivsundersøgelser ikke anledning til at forvente et faldende foreningsengagement i befolkningen som helhed (Andersen, 2004, Torpe, 2003, Boje et al., 2006). Spørgsmålet er imidlertid, hvordan udviklingen fordeler sig på danskernes lokalisering i små og større byer. Som nævnt giver diskussionerne om, „det skæve Danmark“ anledning til en forventning om en negativ udvikling i foreningsengagementet i de små byer. Selvom det givet vis er for tidligt at forvente mærkbare effekter på individniveau, så kan man med den kommunale strukturreforms gennemførelse fremsætte en forventning om, at forskellene i foreningsengagementet i små og store byer udjævnes, fordi der foregår en politisk og administrativ ensretning af de økonomiske og politiske rammer, der ligger til grund for samarbejdet mellem kommunerne og foreningslivet og for tildelingen af tilskud og støtte til foreningerne.

Data og metode

De danske værdiundersøgelser i 1990, 1999 og 2008 giver os mulighed for at teste, om danskernes foreningsengagement er højere på landet end i byen, og at belyse hvordan foreningsengagementet har udviklet sig over en 20-årig periode. Foreningsengagement måles på to variable 1) tilhørsforhold til foreninger samt 2) frivilligt, ubetalt arbejde i foreninger. Et tilhørsforhold kan både være et foreningsmedlemskab, men også en mindre formel tilknytning til en forening eller gruppe. Hvis man udfører frivilligt arbejde må dette tolkes et udtryk for et større personligt engagement, derved, at man aktivt

deltager i aktiviteter og mødes med andre. I værdiundersøgelsen spørges der til, om man tilhører 14 navngivne foreninger, organisationer eller lignende. Omfanget måles ved det antal foreningstyper, man har angivet at tilhøre. Efter spørgsmålet om, hvorvidt man tilhører hver af de 14 foreningstyper, spørges der til, om respondenterne har udført ubetalt, frivilligt arbejde i de pågældende foreninger. Følgelig måles frivilligt arbejde ved det antal foreninger, hvor der er udført ubetalt, frivilligt arbejde. Bilagstabel 1 er en oversigt over operationaliseringen af de to variable. Der er imidlertid to væsentlige forbehold, som knytter sig vore data. Det er første er, at et positivt svar ved en foreningstype jo ikke udelukker, at respondenterne har flere tilhørsforhold inden for samme kategori. Derfor vælger vi hovedsagelig at analysere på en dikotomiseret variabel, som måler om man er medlem af to eller flere typer, eller ej. Det næste væsentlige forbehold er, at det ikke oplyses om foreningerne faktisk findes i lokalsamfundet. En del af respondenterne vil således tilhøre foreninger og grupper, som er nationale eller internationale, og dermed ikke nødvendigvis lokalt forankrede.

Bymæssighed måles på en variabel⁵, der er omkodet til tre kategorier: 1) „Landsbyer og små byer“ defineret som byer med under 5001 indbyggere; 2) „Byområder“ defineret som byer med mellem 5001 og 100.000 indbyggere; 3) „Storbyområder“ defineres som byer med over 100.000 indbyggere. Denne urbaniseringsvariabel er mere findelt end den, man finder i hovedparten af de tidligere studier, men den indeholder selvsagt ikke muligheden for at undersøge effekterne af de størrelsesforskelle, som ligger mellem de større danske provinsbyer og hovedstaden.

I de følgende analyser giver vi først en oversigt over udviklingen i undersøgte periode, 1990-2008. Herefter belyses samme udvikling, men fordelt på den tredelte urbaniseringsvariabel. For at finde den rene effekt af lokalisering er det nødvendigt at kontrollere for andre faktorer, der kan have indflydelse på graden af foreningsengagement. Derfor beregnes separate multivariate logistiske regressionsmodeller for henholdsvis foreningsmedlemskab og foreningsaktivitet.

Resultater

Det fremgår af tabel 1, at der har været en stigende tendens i andelen af folk med et tilhørsforhold til en forening. I 1990 var der 47 procent, som havde et tilhørsforhold til mindst to forskellige foreninger, og i 2008 var det 61 procent. Perioden 1990-1999 var karakteriseret ved betydelig vækst i andelen af frivillige, men for perioden 1999-2008 har der tilsyneladende været en stagnation, således at der i 2008 er 36 procent, som udfører frivilligt arbejde i en forening. Denne udvikling stemmer ganske godt overens med, hvad tidligere danske undersøgelser har vist (f.eks. Andersen, 2004), og bidrager til at

understrege, at danskerne på dette område ikke følger de negative trends som man eksempelvis finder i USA (Torpe, 2003).

Tabel 2 viser udviklingen fordelt på respondenternes lokalisering. Her ses, at der har været signifikante stigninger i foreningsmedlemskab og frivilligt foreningsarbejde i både landområder, byområder og storbyområder. Og når man for hvert af undersøgelsesårene sammenligner foreningsengagementet på tværs af byområder, finder vi ingen signifikante forskelle mellem små og store byer. Hypotesen om et større foreningsengagement i de mindre byer kunne altså ikke umiddelbart bekræftes på baggrund af de bivariate analyser.

En lang række tidligere undersøgelser har vist, at centrale socioøkonomiske baggrundsvARIABLE bidrager til at forklare en del af variationen i foreningsaktivitet. Det er især folks ressourcer i form af uddannelse og indkomst, som har positiv indflydelse på foreningsaktiviteten, men også køn og alder spiller en rolle. Mænd har traditionelt været mere aktive uden for familielivet end kvinder, og hvad angår livsforløbet, så er det særlig blandt de unge voksne, man finder den største frivillige aktivitet. Vi anvender derfor følgende baggrundsvARIABLE i den multivariate analyse, som fremgår af tabel 3: Køn, alder (3-delt alderskategori), børn (har børn eller ej), partner status (om man bor sammen med en partner eller ej), uddannelsesnivea (5-delt kategori gående fra „kun grundskole“ til „lang videregående uddannelse“) og inflationsjusteret bruttoindkomst per voksen i husholdningen (4-delt kategori gående fra „under 200.000 DKK“ til „over 400.000 DKK“).

Tabel 1. Udviklingen i foreningsaktivitet i Danmark, 1990-2008. Pct.

	1990	1999	2008	γ	n
Tilhørsforhold til foreninger ¹	47	52	61	0,19***	3541
Frivilligt arbejde i foreninger ²	24	36	36	0,16***	3508

* $p < 0,10$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

¹ Den andel der angav at tilhøre 2 eller flere foreninger, se bilagstabel 1.

² Den andel der angav at have udført frivilligt arbejde i 1 eller flere foreninger, se bilagstabel 1.

Hvad angår tilhørsforholdet til foreninger viser hverken den multivariate analyse (tabel 3) eller analyserne for specifikke år nogen forskel mellem land og by. Det er derimod personlige og sociale baggrundsfaktorer, såsom alder,

Table 2. Udviklingen i foreningsengagement efter bymæssighed, 1990-2008.¹
Pct.

	Område	1990	1999	2008	χ^2	γ
Tilhørsforhold til foreninger (n=3422)	Landsbyer og små byer	46	51	60	15,37***	0,18***
	Byområder	50	54	61	15,42***	0,16***
	Storbyområder	46	49	62	14,93***	0,23***
	χ^2	1,63	1,54	0,61		
	γ	0,01	0,01	0,04		
Frivilligt arbejde i foreninger (n=3388)	Landsbyer og små byer	25	37	38	17,84***	0,19***
	Byområder	26	37	36	17,83***	0,14***
	Storbyområder	22	29	33	6,97**	0,20***
	χ^2	1,06	3,36	1,39		
	γ	-0,04	-0,08	-0,06		

* $p < 0,10$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

¹ Se variabelbeskrivelsen i bilagstabel 1.

Table 3. Logistisk regression. Tilhørsforhold og frivilligt arbejde i foreninger

Område	Tilhørsforhold til foreninger (mindst 2 foreninger)	Frivilligt arbejde i foreninger (mindst 1 forening)
Landsbyer og små byer (R)	1	1
Byområder	0,99	0,88
Storbyområder	0,83	0,65***
Køn		
Mand (R)	1	1
Kvinde	0,93	0,68***

Alder		
18-29 (R)	1	1
30-59	1,32**	1,04
60+	0,90	0,72**
Børn		
Ingen børn (R)	1	1
1 eller flere børn	0,90	1,12
Partner status		
Bor alene (R)	1	1
Bor sammen med partner	1,23**	1,07
Uddannelse		
Kun grundskole (R)	1	1
Erhvervsfaglig udd.	2,19***	1,39***
Kort videregående udd.	2,43***	1,71***
Mellemlang videregående udd.	3,55***	1,95***
Lang videregående udd.	4,63***	2,46***
Br.-indkomst p.p. (1.000 kr.) ¹		
< 200 (R)	1	1
200-299	1,85***	1,14
300-399	1,76***	1,28*
400+	1,97***	1,32**
År for dataindsamling		
1990 (R)	1	1
1999	1,03	1,51***
2008	1,43***	1,51***
Nagelkerke R^2		
	0,15	0,07
n	2873	2844

R = Reference kategori

* $p < 0,10$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

¹ Respondenterne skulle angive husholdningens bruttoindkomst. Her bruges bruttoindkomsten per „brødvinder“ i husholdningen (hvis husstand blev udgjort af et par, blev husholdningens bruttoindkomst divideret med 2). Bruttoindkomsterne er desuden justeret for prisudviklingen.

partnerstatus, uddannelsesniveau og indkomst, der er bestemmende for omfanget af medlemskaber. Når det gælder frivilligt arbejde, finder vi derimod signifikante forskelle mellem landsbyer og storbyområder. Tabel 3 viser således, at beboere i storbyområder udfører mindre frivilligt foreningsarbejde end beboere i landsbyer og små byer ($OR=0,65$; $p=0,001$), når der justeres for baggrundsvariablene. De sammenhænge, som findes mellem de sociale baggrundsvariable og det frivillige foreningsarbejde stemmer i store træk overens med resultaterne i tidligere danske undersøgelser (se fx Koch-Nielsen & Clausen, 2002; Henriksen & Rosdahl, 2008). Frivilligt arbejde i foreningslivet udføres i højere grad udføres af mænd end af kvinder, de 18-29-årige udfører mere frivilligt arbejde end de ældste, de højtuddannede er mere aktive end de lavt uddannede, og der er en positiv sammenhæng mellem personlig indkomst og frivilligt foreningsarbejde. Forklaringskraften i hver af de to opstillede analysemodeller (Nagelkerke R^2) er dog relativt lav, hvilket betyder, at der ganske sikkert er andre mulige forklaringsfaktorer, hvilket vi vender tilbage til i den afsluttende del af artiklen.

I ovenstående analyser har vi målt foreningsmedlemskab og frivilligt foreningsarbejde ud fra en liste på 14 forskellige foreningstyper. Der har været tale om en forholdsvis grovkornet måling af foreningsengagementet, der ikke fortæller os noget om de mulige forskelle, der er mellem forskellige typer af foreningsengagement. I foreningslitteraturen findes der flere måder at typologisere foreninger på. På baggrund af foreningernes formål er der eksempelvis blevet skelnet mellem instrumentelle og ekspressive foreninger (Clark & Wilson, 1961). De instrumentelle foreninger kan nærmest karakteriseres som interessegrupper, der fungerer med henblik på at forfølge konkrete politiske, økonomiske eller faglige mål, mens det hos de ekspressive foreninger typisk er det udadventede aktivitetsorienterede samvær, som er i fokus (Svendsen, 2001:3; Henriksen & Rosdahl, 2008:45). Vi har i de følgende analyser udvalgt tre foreningstyper, som dækker sport og fritid, kultur og politik,⁶ hvor de to førstnævnte kan karakteriseres som ekspressivt orienterede foreninger, mens den sidstnævnte overvejende er instrumentelt orienteret.

Tabel 4 viser analyser af foreningsmedlemskaberne i henholdsvis sports- og fritidsforeninger, kulturelle foreninger og politiske foreningstyper og tabel 5 indeholder analyser af den frivillige aktivitet for de tre foreningstyper. Når det gælder andelen af medlemmer i foreninger for „Sport og fritidsaktiviteter“, finder vi ikke nogen forskel mellem de tre områder. Ser vi derimod på det frivillige foreningsarbejde i denne kategori, er det signifikant mere udbredt i landsbyer og små byer end i by- og storbyområder. I de større byer findes en større andel, som er medlemmer af foreninger for „Uddannelse, kunst, musik og kulturelle aktiviteter“, hvilket nok er forventeligt, eftersom de mange uddannelses- og kulturinstitutioner typisk netop er lokaliseret i de

Tabel 4. Logistisk regression. Tilhørsforhold til tre typer foreninger

	Sport og fritidsaktiviteter	Uddannelse, kunst, musik og kulturelle aktiviteter	Politiske partier eller partipolitiske grupper
Område			
Landsbyer og små byer (R)	1	1	1
Byområder	1,05	1,24*	0,67**
Storbyområder	0,90	1,49**	0,59**
Køn			
Mand (R)	1	1	1
Kvinde	0,83**	1,12	0,58***
Alder			
18-29 (R)	1	1	1
30-59	0,60***	0,74*	1,44
60+	0,40***	1,01	3,15***
Børn			
Ingen børn (R)	1	1	1
1 eller flere børn	0,92	0,88	0,83
Partner status			
Bor alene (R)	1	1	1
Bor sammen med partner	1,27**	0,95	1,15
Uddannelse			
Kun grundskole (R)	1	1	1
Erhvervsfaglig udd.	1,64***	2,21***	1,44
Kort videregående udd.	1,94***	2,97***	1,77**
Mellemlang videregående udd.	1,71***	6,20***	2,54***
Lang videregående udd.	1,82***	7,59***	2,44***
Br.-indkomst p.p. (1.000 kr.)			
< 200 (R)	1	1	1
200-299	1,75***	1,35**	1,57*
300-399	1,87***	1,40**	2,19***
400+	2,24***	1,72***	2,21***

År for dataindsamling			
1990 (R)	1	1	1
1999	0,94	1,18	0,83
2008	1,34***	1,57***	0,79
Andel med et tilhørsforhold			
	0,37	0,18	0,07
Nagelkerke R^2			
	0,10	0,14	0,06
n			
	2875	2874	2875

R = Reference kategori

* $p < 0,10$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Table 5. Logistisk regression. Frivilligt foreningsarbejde i tre typer foreninger

Område	Sport og fritidsaktiviteter	Uddannelse, kunst, musik og kulturelle aktiviteter	Politiske partier eller partipolitiske grupper
Område			
Landsbyer og små byer (R)	1	1	1
Byområder	0,82	0,78	0,49**
Storbyområder	0,49***	0,75	0,64
Køn			
Mand (R)	1	1	1
Kvinde	0,57***	0,79	0,48***
Alder			
18-29 (R)	1	1	1
30-59	0,62***	0,96	0,74
60+	0,28***	1,13	1,30
Børn			
Ingen børn (R)	1	1	1
1 eller flere børn	1,18	0,75	1,30
Partner status			
Bor alene (R)	1	1	1
Bor sammen med partner	1,10	0,97	1,12

Uddannelse			
Kun grundskole (R)	1	1	1
Erhvervsfaglig udd.	1,56**	1,60	0,89
Kort videregående udd.	1,62**	2,35**	1,56
Mellemlang videregående udd.	1,50*	5,50***	2,80**
Lang videregående udd.	1,47	6,87***	2,24*
Br.-indkomst p.p. (1.000 kr.)			
< 200 (R)	1	1	1
200-299	1,39*	1,37	1,43
300-399	1,61**	1,67*	2,57**
400+	1,58**	1,41	2,55**
År for dataindsamling			
1990 (R)	1	1	1
1999	1,35**	0,88	0,84
2008	1,40**	0,99	0,87
Andel, frivilligt foreningsarbejde	0,14	0,06	0,02
Nagelkerke R^2	0,08	0,08	0,06
n	2872	2874	2878

R = Reference kategori

* $p < 0,10$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

større byer. Men også her er der en tendens til mere frivilligt arbejde i de små bysamfund. Både medlemskab af og frivilligt foreningsarbejde i „Politiske partier eller partipolitiske grupper“ viser sig også at være højere på landet, dvs. i landsbyer og små byer.

Konklusion

I denne artikel undersøgte vi udviklingen i danskernes foreningsengagement i perioden 1990-2008. Resultaterne vidner om et usvækket foreningsengagement i både land- og byområder. Tilhørsforholdet til foreninger var ikke højere blandt borgere i de små byer. Omfanget af frivilligt arbejde var derimod lidt højere i de små byer, og dermed bekræftes vores hypotese om bystørrelsens negative betydning delvist. Billedet af en mere engageret landbefolkning

gjorde sig også gældende ved separate analyser af tre forskellige foreningstyper inden for henholdsvis sport og fritid, kultur og politik.

Sammenlignet med flere af de tidligere undersøgelser af sammenhængen mellem urbanisering og foreningsliv, udmærker denne artikel sig ved at se nærmere på det individuelle foreningsengagement og ved at inddrage en række relevante sociodemografiske kontrolvariable. Det betyder, at vi kan give mere retvisende billede af, hvorvidt der findes selvstændige effekter, som er knyttet til lokaliseringen af respondenterne. Overordnet set, har vores analyse desuden vist, at der er andre faktorer end lokalisering, som har mere betydning for foreningsengagementet. Dette gælder især uddannelsesniveau, alder, og indkomstniveau. Et væsentligt forbehold, som må tages i forbindelse med fortolkningen af resultaterne, er som også tidligere nævnt, at vore data ikke giver mulighed for at skelne mellem tilhørsforhold til lokale og landsdækkende foreninger. Vi antager dog, at langt hovedparten af foreningsaktiviteten i sports- og fritidsforeninger er forankret i lokalsamfundet, mens en del af aktiviteterne i kulturelle og politiske foreninger ikke nødvendigvis har rod i lokalsamfundet.

Afslutningsvist vil vi pege på nogle mulige forklaringsfaktorer, vi ikke har haft mulighed for at inkludere i denne undersøgelse, men som fremover kunne være interessante at undersøge nærmere, med henblik på at opnå en dybere viden om, hvad der skaber et (lidt) større foreningsengagement i de små bysamfund.

Hvis der stadig er hold i det nærhedsargument, som trækkes frem i den sociologiske litteratur, så bør dette også give anledning til nærmere undersøgelser af, hvilken rolle venskabs- og naboskabsrelationer i lokalområdet spiller for foreningsengagementet. Man kan eksempelvis forestille sig, at nære sociale netværk i nabomiljøet er med til at fremme rekrutteringen til foreningslivet. I forlængelse af denne tradition kan man også se nærmere på, om der i de små bysamfund findes nogle særlige kulturelle værdier og livsformer, som er befordrende for iværksættelsen af og deltagelsen i foreningsarbejde. En af de faktorer, som tidligere undersøgelser har fremhævet, er graden af lokal identifikation, dvs. spørgsmålet om, hvor stort et oplevet tilhørsforhold man har til den lokalitet, man er bosat i. Tilhørsforholdet kan igen hænge sammen med, hvor stor en ind- og udflytning der er i det område man bor i, dvs. graden af geografisk mobilitet. Man kan således sagtens forestille sig, at det er tilstedeværelsen af en større geografisk og kulturel „rodfastethed“ i landbefolkningen, som har en positiv effekt i forhold til foreningsengagementet.

Litteratur

- Amato, Paul R. (1993). „Urban-rural differences in helping friends and family members“, *Social Psychology Quarterly*, Vol. 56, No. 4, pp. 249-262.
- Andersen, Jørgen Goul (2004). *Et ganske levende demokrati*, Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Beaudoin, Christopher E. & Esther Thorson (2004). „Social capital in rural and urban communities: Testing differences in media effects and models“, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 81, No. 2, pp. 378-399.
- Boje, Thomas, Torben Fridberg og Bjarne Ibsen (2006). *Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 06:19.
- Clark, Peter & James Q. Wilson (1961). „Incentive Systems: A Theory of Organizations“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, No. 2, pp. 129-166.
- Etzioni, Amitai (1996). *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. Basic Books.
- Glaeser, Edward L., David Laibson, D. & Bruce Sacerdote (2002). „An economic approach to social capital“, *The Economic Journal*, Vol. 112, No. 483, pp. 437-458.
- Henriksen, Lars Skov & David Rosdahl (2008). „Hvad forklarer forskellige typer af frivilligt engagement?“, pp. 39-63 i Bjarne Ibsen, Thomas P. Boje og Torben Fridberg (red.), *Det frivillige Danmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hofferth, Sandra L. & John Iceland (1998). „Social capital in rural and urban communities“, *Rural Sociology*, Vol. 63, No. 4, pp. 574-598.
- Ibsen, Bjarne, Thomas P. Boje og Torben Fridberg (red.) (2008). *Det frivillige Danmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ibsen, Bjarne, Thomas P. Boje og Morten Fredriksen (2008). „Den frivillige sektors velfærdspotentiale“, pp. 125-160 i Bjarne Ibsen, Thomas P. Boje og Torben Fridberg (red.), *Det frivillige Danmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Koch-Nielsen, Inger & Jacob Dalsgaard Clausen (2002). „Værdierne i det frivillige arbejde“, pp. 232-259 i Peter Gundelach (red.), *Danskernes værdier 1981-1999*, København: Hans Reitzels forlag.
- Onyx, Jenny & Bullen, Paul (2000). „Measuring social capital in five communities“, *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 36, No. 1, pp. 23-42.
- Oliver, Eric (2000). „City Size and Civic Involvement in Metropolitan America“, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 361-373.
- Oliver, J. Eric (2001). *Democracy in suburbia*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone – The Collapse and revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New York.
- Sampson, Robert J. (1988). „Local friendship ties and community attachment in mass society: A multilevel systemic model“, *American Sociological Review*, Vol. 53, No. 5, pp. 766-779.
- Simmel, Georg [1903] (1971). „The Metropolis and Mental Life“, pp. 324-339 i Donald Nathan Levine (ed.), *Georg Simmel*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simmel, Georg [1908] (1950). „Types of Relationships by Degrees of Reciprocal Knowledge of the Participants“, pp. 317-329 i Kurt Wolff (red.), *The Sociology of Georg Simmel*, New York: Free Press.
- Svendsen, Gunnar Lind Haase (2001). „Historien anskuet som et kapitalmarked. Selvorganiseringen i de danske landdistrikter 1800-1900“, *Fortid og Nutid*, marts 2001, pp. 23-51.

- Thøgersen, Malene & Bjarne Ibsen (2008). „Kommunale forskelle på den frivillige sektor“, pp. 93-123 i Ibsen, Bjarne, Thomas P. Boje og Torben Fridberg (red.) (2008). *Det frivillige Danmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Tocqueville, Alexis de ([1835] 1969). *Democracy in America*. Garden City: Doubleday.
- Torpe, Lars (2003). „Democracy and Associations in Denmark: Changing Relationships between Individuals and Associations? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*“, Vol. 32, no. 3, pp. 329-343.
- Torpe, Lars (2003). „Social Capital in Denmark: A Deviant Case?“, *Scandinavian Political Studies*, 26, nr. 1, pp. 27-48.
- Torpe, Lars (forth. 2010). „Befolkningens deltagelse i foreningslivet i et 30-årigt perspektiv“ i Peter Gundelach (red.), *Små og store forandringer. Danskernes værdier siden 1981*. København: Hans Reitzels forlag.
- Tönnies, Ferdinand ([1887] 1957). *Community and Society*. New York: Translation: Loomis, C.P. Harper Torchbook.
- Wirth, Louis (1938). „Urbanism as a way of life“, *American Journal of Sociology*, Vol. 44, pp. 1-24.
- Ziersch, Anna M., Fran Baum, I. Gusti Ngurah Darmawan, Anne M. Kavanagh, Rebecca J. Bentley (2009). „Social capital and health in rural and urban communities in South Australia“, *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, Vol. 33, No. 1, pp. 7-16.

Noter

- 1 Dette måles ved, hvor mange aftener om ugen man bruger på „organizational participation (e.g. committee meetings, clubs etc.)“ inden for en radius af 15 minutters gåafstand fra hjemmet (Sampson, 1988, s. 770).
- 2 Netværksaktiviteter udgøres af to spørgsmål: „In the past 12 months how often have you joined in the activities of a community group?“, „On average, excluding the people you live with, how often do you socialise with other people (such as friends, neighbours, family or work colleagues?“ (Ziersch et al., 2009, s. 9). Lokalsamfundsaktiviteter er baseret på følgende 7 spørgsmål: „Helps local group as volunteer“, „On local management committee?“, „Taken part in community project?“, „Helped organize new local service?“, „Joined local emergency action?“, „Active member of local association?“, „Attended community event?“ (Onyx & Bullen, 2000, s. 30).
- 3 Eric Oliver undersøger følgende lokale deltagelsestyper: „Contact Local Officials“, „Attend Organizational Meetings“, „Attend Community Board Meetings“ og „Vote in Local Elections“, efter bystørrelser på < 5000; 5000-50.000; 50.000-250.000; 250.000-1 mill; > 1 mill. (Oliver, 2000).
- 4 Svendsen & Sørensen (2006) ser på antallet af foreninger i de danske kommuner. Udkantskommuner (N=30, 2004) viser sig at have en højere foreningstæthed end andre kommuner, når man ser bort fra storby kommunerne København, Frederiksberg, Odense og Århus. Den højere foreningstæthed i storby kommunerne skyldes en højere forekomst af store landsdækkende foreninger.
- 5 Spørgsmålet i værdundersøgelsen lyder således: „Hvor mange indbyggere er der i den by/det sted, hvor De bor nu?“. Der er 7 svarkategorier: Under 2000, 2001-5000, 5001-10.000, 10.001-20.000, 20.001-50.000, 50.001-100.000, flere end 100.000.
- 6 „Sport og fritidsaktiviteter“, „Uddannelse, kunst, musik og kulturelle aktiviteter“, og „Politiske partier eller partipolitiske grupper“. Se bilags tabel 1

Appendiks

Table 1. Anvendte variable til måling af foreningsengagement.

	Grundlag. Spørgsmål i den danske værdiundersøgelse	Måling (dikotom kodning)
Tilhørsforhold til foreninger og grupper	Baseret på 14 spørgsmål om, hvorvidt man tilhører (ja, nej) følgende fjorten foreninger, grupper og lignende: 1) „Socialt arbejde for ældre, handicappede og fattige“, 2) „Uddannelse, kunst, musik og kulturelle aktiviteter“, 3) „Fagforeninger“, 4) „Politiske partier eller partipolitiske grupper“, 5) „Beboergrupper om emner som fattigdom, beskæftigelse, boliger, racisme“, 6) „Udviklingen i den tredje verden eller menneskerettighederne“, 7) „Naturbeskyttelse, miljø, økologi, og dyrebeskyttelse“, 8) „Faglige foreninger“, 9) „Ungdomsarbejde (fx spejdere, ungdomsklubber o. lign.)“, 10) „Sport og fritidsaktiviteter“, 11) „Kvindegrupper“, 12) „Fredsbewægelser“, 13) „Frivillige foreninger for sundhed“ og 14) „Andre grupper“. ¹	1=Tilhører 2 eller flere af de 14 foreningstyper. 0=Tilhører 0-1 af de 14 foreningstyper.
Frivilligt arbejde i foreninger	Baseret på 14 spørgsmål om, hvorvidt man har udført ubetalt, frivilligt arbejde i de fjorten ovennævnte foreninger, grupper og lign.	1=Har udført frivilligt arbejde i 1 eller flere af de 14 foreningstyper. 0=Har ikke udført frivilligt arbejde i nogen af de 14 foreningstyper.

¹ Der blev kun spurgt til „Religiøse eller kirkelige organisationer (inkl. Folkekirken)“ i 2008. Denne foreningstype er derfor udeladt.

Lasse Ring Christensen og Ole Helby Petersen

Reguleringen af udlicitering og offentlig-private partnerskaber (OPP) i de danske kommuner¹

Den danske tradition for kommunalt selvstyre giver kommunerne en udstrakt grad af metodefrihed i opgaveløsningen, herunder om de vil inddrage private aktører. De senere år er metodefriheden imidlertid kommet under stigende pres fra statslig side. Eksempelvis har regeringen med et krav om kommunale udbudsstrategier pålagt kommunerne at gennemføre strategiske overvejelser omkring inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen, og der er indgået forpligtende aftaler om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne. Vi fokuserer i denne artikel på to metoder til at organisere det offentlig-private samarbejde: udlicitering og offentlig-private partnerskaber (OPP). Hvilke forskelle og ligheder kan der identificeres i reguleringen af OPP og udlicitering i de danske kommuner? Hvordan kan disse forskelle forklares? En sammenlignende analyse viser, at hvor reguleringsrammen relativt entydigt understøtter indgåelse af udliciteringsaftaler, så er formålet med reguleringen af OPP mere tvetydig. Vi peger på den lange aftalehorisont og frygten for tab af politisk fleksibilitet ved OPP-aftaler som forklaringer på disse forskelle.

Offentlig-private partnerskaber (OPP) er et af de seneste års mest diskuterede forvaltningspolitiske fænomener. Idéen om at inddrage private aktører i den offentlige opgaveløsning er dog langt fra ny. Siden 1983 har skiftende regeringer forfulgt forskellige politikker til fremme af offentlig-privat samarbejde, men over tid har modellerne skiftet form og ikke mindst overskrift (Ejersbo og Greve, 2005). Roger Wettenhall (2005) har påpeget, at offentlig-private partnerskabsformer går langt tilbage i historien. Han fremhæver eksempelvis et stort antal privatfinansierede skibe i den engelske flåde under de spanske krige (1583-1603), brugen af lejesoldater og private skatteopkrævere. I Danmark er ambulancekørsel det vel nok bedst kendte eksempel på et offentlig-privat samarbejde, hvor Falck i mere end 100 år har været en dominerende aktør (Hodge og Greve, 2005: 2).

Det voksende fokus på OPP er af Graeme Hodge og Carsten Greve (2005: 4) blevet karakteriseret som lige dele „sprogligt spil“ og reelt indhold. Desuden slår de fast, at „hvis privatisering er en historie om private aktørers levering af offentlige ydelser over de seneste århundreder, så ser OPP ud til at være det seneste kapitel i fortællingen“ (Hodge og Greve, 2005: 3). Omvendt kan OPP betragtes som et nyskabende bud på en række problemer, som hverken den private eller den offentlige sektor kan løse alene. Den hollandske netværksskole er repræsentant for denne tilgang, hvor OPP betragtes som

en institutionel organiseringsform, der kombinerer den private og offentlige sektors respektive kompetencer på nye og innovative måder (se fx Klijn og Teisman, 2005; Koppenjan, 2005).

I dansk sammenhæng har udlicitering traditionelt været den mest udbredte form for privat inddragelse i den offentlige opgaveløsning – og er det stadigvæk. Der er foretaget flere danske sammenligninger af udgifterne forbundet med traditionel og udliciteret offentlig servicelevering (Kristensen, 1983; Blom-Hansen, 2003; Christoffersen et al., 2007). Disse studier konkluderer hver især og på forskellige sektorområder, at udliciteret opgavevaretagelse løses billigere end ikke-udliciteret ditto. De danske resultater støttes af internationale konklusioner, hvor Domberger og Jensen (1997: 73) i et metastudie identificerer gennemsnitlige besparelser ved udlicitering på omkring 20 pct., mens Hodge (2000: 123) i et lignende studie påviser lidt mindre gennemsnitlige besparelser på mellem 6 og 12 pct. De begrænsede erfaringer med danske OPP-projekter – hidtil er kun 3 projekter blevet gennemført – kombineret med kontraktperiodens længde gør det på nuværende tidspunkt umuligt at helhedsevaluere de økonomiske aspekter ved OPP i Danmark. Antallet af internationale OPP-projekter er større, men kontraktperiodens længde begrænser ligeledes muligheden for at helhedsevaluere økonomien ved OPP.

I det første forsøg på et internationalt *performance review* identificeres en række studier med modstridende konklusioner, men den overvejende tendens er, at OPP ser ud til at give besparelser (Hodge og Greve, 2007: 550). Nyligt publicerede analyser af de britiske OPP-erfaringer er dog yderst kritiske over for metodeanvendelsen, når det engelske HM Treasury og National Audit konkluderer, at OPP i de fleste tilfælde har været en succes (Pollock et al., 2007; Pollock og Price, 2008). Ofte bygger studierne på forskellige forudsætninger om prisen på overførsel af risici fra offentligt til privat regi, hvilket over en 25-35 år lang aftaleperiode bliver til store summer. Diskussionen om de faktiske fordele og ulemper ved OPP er dermed kun lige startet, og den lange aftaleperiode indbygget i OPP-modellen betyder, at vi endnu må vente en række år, før helhedsevalueringer af disse projekter kan foretages.

Årsagerne til anvendelsen af udlicitering i de danske kommuner er blandt andet blevet analyseret af Christoffersen og Paldam (2003) og Pallesen (2004). Pallesens hovedkonklusion er, at der er en negativ sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering, og at udlicitering er en „politik for gode tider“ (Pallesen, 2004: 575). Modsat finder Christoffersen og Paldam (2003: 91) en positiv sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering. De to studier er dog fælles om at konkludere, at partiideologi ikke har signifikant indvirkning på den kommunale udlicitering. Nye studier af årsager til anvendelsen af udlicitering viser desuden, at kommuner oftere udliciterer opgaver, som de

ikke mener at kunne løse tilfredsstillende (Hansen et al., 2008: 36), og at udliciteringsgraden er højest i kommuner med mange DJØF'ere (Bhatti et al., 2009: 126). Tilsvarende studier af årsager til brugen af OPP er, grundet den sparsomme udbredelse af modellen, endnu ikke foretaget i Danmark.

Den danske udliciteringsregulering er blevet undersøgt af Carsten Greve (2008), der har karakteriseret den offentlige sektor som en reguleret konkurrencemodell. Modellen er et resultat af en række konkurrencefremmende elementer, der har været indlejret i de seneste års administrative reformer. Greve fremhæver, at udliciteringstiltag er ét blandt flere elementer i en generel bevægelse hen mod institutionaliseringen af en mere markedsorienteret offentlig sektor. Reguleringen af OPP har ligeledes været genstand for akademisk opmærksomhed. I Petersens (2007) kortlægning af reguleringsrammen omkring OPP i Danmark beskrives både OPP-fremmende og -hæmmende reguleringsforhold. På denne baggrund konkluderes det, at „reguleringsrammen fremstår ukoordineret og uden klar styring og retning“ (Petersen, 2007: 39). Tilsvarende har Koch og Buser (2006) vist, hvordan reguleringsrammen for OPP er præget af delvist ukoordinerede tiltag fra de regulerende myndigheders side. I en nylig udgivelse viser Petersen gennem en spilteoretisk inspireret analyse, at de forskellige ministeriers interesser og magtpositioner trækker reguleringen i forskellige retninger, og at specielt Finansministeriet og de danske skattemyndigheder har holdt foden på bremsen, når det gælder udbredelse af OPP i Danmark (Petersen, 2009).

OPP og udlicitering er centrale begreber i dansk forvaltningssammenhæng, og dette korte *review* har vist, at begreberne hver især har været gjort til genstand for studier. Hvordan de to begreber reguleringsmæssigt forholder sig til hinanden i den kommunale opgaveløsning udgør imidlertid et empirisk hul i dansk forvaltningsforskning. Med afsæt i reguleringslitteraturen og diskussionerne om reguleringsreform vil vi i denne artikel sammenligne reguleringsregimerne for udlicitering og OPP i de danske kommuner. Hvilke forskelle og ligheder kan der identificeres i reguleringen af OPP og udlicitering i kommunerne, og hvordan kan eventuelle forskelle i regimerne forklares?

Udgangspunktet for at stille dette spørgsmål er en observation af, at VK-regeringens officielle udmeldinger omkring anvendelse af de to modeller stort set er ens – mere af begge dele vil være til fordel for den offentlige såvel som den private sektor. Vores observation, som vil blive uddybet i artiklen, er imidlertid, at mens regimet for udlicitering relativt entydigt understøtter og opmuntrer til udlicitering af den kommunale opgaveløsning, så er regimet for OPP væsentligt mere tvetydigt.

Vi vil karakterisere et reguleringsregime ud fra to overordnede komponenter, nemlig et reguleringsformål og et sæt af konkrete reguleringsinstru-

menter, som anvendes med henblik på at opnå dette reguleringsformål. For at kunne tale om reguleringsmæssige forskelle mellem regimerne må vi kunne identificere forskelligheder i det overordnede formål med regimerne og/eller væsentlige forskelle i de anvendte reguleringsinstrumenter.

Siden reformerne af den kommunale sektor i 1970'erne har Danmark haft en af verdens mest decentrale offentlige sektorer (Blom-Hansen, 1998: 34). Decentraliseringen har betydet, at kommunerne nyder en stor metodefrihed i opgaveløsningen, herunder om de vil entrere med private leverandører i leveringen af de kommunale serviceydelser (Damgaard og Pallesen, 1998: 122). Regulering af den kommunale opgaveløsning er derfor underlagt et bredere sæt af spilleregler indlejret i det kommunale selvstyre, hvilket må forventes at opstille en række institutionelle betingelser for reguleringsreform i det offentlig-private krydsfelt. Et decentralt fokus er desuden interessant, idet cirka halvdelen af de offentlige udgifter er allokeret til den kommunale sektor, og en stor del af potentialet for inddragelse af private aktører i den offentlige sektors opgaveløsning derfor ligger i kommunerne.

Udlicitering karakteriseres som flytning af produktion fra offentligt til privat regi, mens finansieringen og organiseringen forbliver offentlig (Andersen, 1996: 18). OPP er „en samlet aftale mellem en offentlig og privat part om planlægning, opførelse, drift, finansiering og vedligeholdelse af et givent anlægsprojekt over en længerevarende aftaleperiode“ (Petersen, 2007: 39-40). Den væsentligste forskel på OPP og udlicitering er, at hvor den private part i et OPP-projekt er involveret i alle faser af et projekt, herunder finansiering og selve byggeperioden, omhandler det private engagement ved udlicitering kun driften af en opgave. OPP-reguleringen må på denne baggrund forventes at adskille sig fra reguleringen af udlicitering ved at regulere forhold, der specifikt vedrører finansiering og anlægsfasen. Forskelle i reguleringsrammerne, som skyldes disse forskellige karakteristika ved modellerne, vil vi ikke betegne som reguleringsmæssige forskelle.

Der må i en reguleringsmæssig sammenligning endvidere tages forbehold for, at de to fænomener befinder sig på forskellige stadier. Hvor regimet for udlicitering er relativt veletableret, så er regimet for OPP af nyere dato og stadig under opbygning. Uklar regulering af OPP i en reguleringsmæssig opstartsfase kan derfor ikke nødvendigvis tolkes som et brud med et mere veludviklet regime for udlicitering. Sammenligningen af de to reguleringsregimer må tages med disse to forbehold, som vi vender tilbage til i artiklens diskussionsafsnit.

Artiklen er opbygget som følger: Med afsæt i reguleringslitteraturen opstiller vi først en ramme for den videre analyse. Herefter følger en sammenlignende analyse af reguleringsregimerne for udlicitering og OPP i de danske kommuner. Analysen følges af en diskussion af forskelle og ligheder i regu-

leringsregimerne, og sluttelig konkluderer vi på resultaterne og peger på et behov for yderligere studier af OPP, udlicitering og reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning.

Regulering af OPP og udlicitering: En analyseramme

Reguleringslitteraturen har traditionelt set været en økonomisk domineret disciplin, hvor henholdsvis marked og stat på makroniveau udgør to forskellige organisationsformer (Noll, 1985).² I den forstand er offentlig regulering typisk blevet analyseret som modsvar til situationer, hvor markedet på den ene eller anden vis ikke fungerer optimalt (situationer med markedsfejl), hvorfor offentlig intervention i form af regulering opfattes som berettiget (Breyer, 1982; Noll, 1985: 19; Sappington og Stiglitz 1987: 4-5; Ogus 2004).³ Inden for de seneste to årtier har reguleringssspørgsmål mødt stigende interesse fra discipliner som politologien, juraen og sociologien og er som konsekvens heraf blevet underkastet et bredere fokus end de klassiske markedsstudier (se fx Noll, 1985; Baldwin et al., 1998; Baldwin og Cave, 1999; Jordana og Levi-Faur, 2004).

Senere års reguleringslitteratur bryder dermed med reguleringslitteraturens oprindelige udgangspunkt og økonomiske begrundelse for regulering af markedet. Den politologiske interesse for regulering tog fart i 1980erne, hvor særligt Margaret Thatcher og Ronald Reagans programmer for afregulering af den offentlige sektor i henholdsvis England og USA havde et ideologisk element (Baldwin og Cave, 1999: 26). I nyere reguleringslitteratur fokuseres der på en gentænkning af reguleringen (*re-regulation*) og regulering i krydsfeltet mellem offentligt og privat (Ayres og Braithwaite, 1992: 3-7), hvor denne artikels to centrale begreber, OPP og udlicitering, udspringer sig. Formålet med reguleringen er dermed ikke kun udbedringen af markedsfejl, men kan også være at fremme bestemte politikker. Inden for den internationale reguleringslitteratur bruges ofte betegnelsen *the regulatory state* (Majone, 1994; Hood et al., 2001: 4), mens andre reguleringsforskere anvender begreber som *regulatory capitalism* (Levi-Faur, 2005) eller *regulatory governance* (Minogue, 2004). Overskrifterne varierer, men er udtryk for en konsensus om, at regulering i stigende grad er blevet en statslig kerneaktivitet (Christensen og Lægheid, 2006: 8).

Regulering kan i den bredeste betydning defineres som „alle autoriteters forsøg på at kontrollere adfærd“ (Friedman, 1985: 111). I en snævrere betydning har Philip Selznick defineret regulering som „offentlige organisationers systematiske og målrettede kontrol over aktiviteter af værdi for et samfund“ (Selznick, 1985: 363; også refereret i Baldwin og Cave, 1999 og Ogus, 1994). Denne definition udtrykker noget helt centralt ved regulering, som begrebet anvendes i denne artikel. Definitionen giver dog ikke en nærmere beskrivelse

af, hvordan disse systematiske og målrettede handlinger mere præcist kan udspille sig. Med henblik på at præcisere dette har specielt Robert Baldwin været fortaler for at skelne mellem forskellige typer regulering (Baldwin et al., 1998: 3-4; Baldwin og Cave, 1999: 2; også refereret i Jordana og Levi-Faur, 2004: 3):

1. I en snæver betydning defineres regulering som et specifikt og bindende sæt af regler, der intentionelt er indgået med et specifikt formål for øje, og hvis overholdelse overvåges og gennemføres af en dertil indrettet regulerende aktør.
2. I en bredere betydning defineres regulering som alle former for statslige initiativer og tiltag, der har som intentionelt formål at påvirke handling i samfundet.
3. I den bredeste betydning defineres regulering som alle adfærdspåvirkende mekanismer, uanset om disse har oprindelse i staten, markedet eller civilsamfundet.

I de to første forståelser af regulering fokuseres på regulering som udtryk for offentlige myndigheders formålsprægede forsøg på at påvirke adfærd; i denne artikel brugen af henholdsvis OPP og udlicitering i de danske kommuner. Den tredje forståelse indbefatter alle former for adfærdregulerende normer og traditioner og er på den vis langt mere inkluderende. Der ville fx være tale om indlejrede normer og traditioner for eller imod brugen af OPP og udlicitering. Regulering kan altså både have en formel og en uformel dimension. Vi er i denne artikel interesseret i at kortlægge og sammenligne de intentionelle, offentlige reguleringspolitikker for brug af henholdsvis OPP og udlicitering i de danske kommuner svarende til de to første forståelser af regulering ovenfor.

For at sammenligne reguleringen af henholdsvis OPP og udlicitering har vi brug for en række værktøjer til at kortlægge de to reguleringsregimer. Den svenske politolog Evert Vedung (1998) opererer med begreberne *sticks*, *carrots* og *sermons*. Denne reguleringsmæssige tredeling går igen andre steder i reguleringslitteraturen, nogle gange under andre betegnelser. Vi skal i denne artikel operere med kategorierne regler, incitamenter og information. Regulering via regler (love, bekendtgørelser mv.) er den klassiske *hard law*-baserede reguleringsform, som på engelsk kendes som *command-and-control* (C&C) regulering (Baldwin et al., 1998; Ogun, 2004). Regelbaseret regulering indebærer fastsættelse af bindende regler eller standarder, hvis gennemførelse følges op af forskellige grader af formel sanktionskraft og kontrol. Styrken ved denne reguleringsform er den stringens og ensartethed, som lovgivning kan sikre. Regelbaseret regulering kan endvidere, som den eneste af de tre

reguleringsformer, formulere et direkte krav om brug af udlicitering eller OPP ved bestemte opgavetyper eller i specifikke sammenhænge. Modsat kan regelbaseret regulering kritiseres for at være ufleksibel, intervenserende og omkostningsfuld at håndhæve (Baldwin og Cave, 1999: 35).

Som alternativ til at opstille bindende regler kan regulering baseres på brug af incitament med henblik på at fremme adfærd i en given retning (Breyer, 1982: 161). Den incitamentsbaserede regulering beror på den grundlæggende logik, at aktører kan tilskyndes til en bestemt adfærd ved at belønne eller sanktionere handlinger, som er objekt for reguleringen (Baldwin og Cave, 1999: 43). I forhold til udlicitering og OPP kan økonomiske incitament eksempelvis tænkes at være belønning, tilskud eller skattemæssige fordele ved brug af udlicitering eller OPP (positive incitament), men der kan lige så vel gøres brug af sanktioner ved uønsket adfærd, eksempelvis økonomisk straf ved fravalg af udlicitering eller OPP (negative incitament).

Den tredje reguleringsform, informationsbaseret regulering, bygger på, at den offentlige reguleringsmyndighed søger at påvirke tilvejebringelsen af information. I markedssammenhæng er det en velkendt pointe, at adgang til information er en forudsætning for effektiv udveksling af goder og ydelser (Breyer, 1982: 162). Denne pointe må i lige så høj grad forventes at være gældende i spændingsfeltet mellem den offentlige og den private sektor, hvor udlicitering og OPP udspiller sig. Dette kan ske gennem krav til private aktører om, at varer, produkter, produktionsprocesser mv. følges af information, der lever op til specifikke kriterier. Et eksempel kan være, at private leverandører pålægges at stille oplysninger af relevans for indgåelse af OPP- eller udliciteringskontrakter til rådighed. Alternativt kan de regulerende offentlige myndigheder selv påtage sig opgaven og de forbundne omkostninger ved at stille information til rådighed (Baldwin og Cave, 1999: 49), hvilket eksempelvis kan ske i form af vejledninger, rapporter eller statsligt finansierede pilot-projekter.

Det er en central teoretisk pointe, at reguleringspolitik kan spilles på flere strenge samtidig. Reguleringsformerne skal derfor ikke opfattes som substitutter men derimod som redskaber, der kan anvendes supplerende og i forskellige kombinationer. Vi vender senere tilbage til denne diskussion. I det følgende afsnit bruger vi de tre reguleringstyper til at strukturere sammenligningen af reguleringsregimerne for udlicitering og OPP i de danske kommuner.

En sammenligning af reguleringsregimerne for kommunernes brug af OPP og udlicitering

Regler for kommunernes brug af udlicitering og OPP

Et grundprincip i den retlige regulering af udlicitering er, at „den udliciterende myndighed fortsat er ansvarlig for den udliciterede virksomhed, og at virksomheden herunder i det hele taget er underlagt sædvanlige kontrol-instrumenter“ (Henrichsen, 2004: 11). Med undtagelse af myndighedsopgaver (fx afholdelsen af valg) og opgaver, der ifølge loven skal udføres af det offentlige selv (fx undervisning i folkeskolen) kan alle kommunale opgaver potentielt udliciteres (KL et al., 2007: 15).

Der eksisterer ingen særskilt lov om kommunal udlicitering (Henrichsen, 2004: 10). På trods heraf kan to regelsæt, der regulerer de danske kommuners udliciteringsbrug, identificeres. Den kommunale styrelseslov sætter de overordnede rammer for de danske kommuners almindelige virke. Loven fastslår, at „Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i lov om kommunale og regionale valg“ (Styrelsesloven, § 2). Dette er selvsagt ikke direkte henvendt mod kommunernes udlicitering, men er væsentligt, da det begrænser statens regulative muligheder.

Ved ændringen af den kommunale styrelseslov i 2002 indførtes dog autoritative elementer med direkte indflydelse på kommunernes samarbejde med private leverandører. Fra 2003 blev alle kommuner lovmæssigt pålagt at vedtage en servicestrategi for udvikling af effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen. I servicestrategien skal det blandt andet vurderes, om „kommunen skal gøre brug af udbud, og på hvilken måde dette skal ske“ (Styrelsesloven, § 62). Kravet om kommunale servicestrategier er siden hen blevet ændret til et krav om udbudsstrategier, men indholdet er stort set uændret. Med lovændringen i 2003 indførtes endvidere den såkaldte „private udfordringsret“, der betød, at en privat part kunne afgive uopfordrede tilbud på kommunale opgaver over en vis værdi. Kommunen skulle herefter træffe afgørelse om, hvorvidt den ville tage imod det private tilbud, men var ikke bundet til at acceptere tilbuddet, selvom det måtte være bedre og/eller billigere. I økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2007 blev det imidlertid aftalt at ophæve udfordringsretten (Finansministeriet, 2007), hvilket blev effektueret med ændringen af styrelsesloven i sommeren 2007.

Det andet væsentlige reguleringsforhold vedrørende udlicitering er EU's udbudsdirektiv, som senest blev opdateret i 2004. Et væsentligt element i direktivet er, at ordregivende myndigheder skal behandle økonomiske aktører lige og handle på en gennemsigtig måde (Udbudsdirektivet, artikel 2). I forhold til de danske kommuners udlicitering betyder dette, at udbud skal opfylde konkurrencevilkår, der tilsiger, at tildelingen af en kontrakt udelukkende kan ske til den aktør, som har afgivet det mest fordelagtige tilbud.

Vender vi blikket mod OPP, udstikker EU's udbudsdirektiv også regler for kommunernes udbud af OPP-projekter. Ifølge udbudsdirektivets artikel 28 skal offentlige anlægsprojekter gennemgå en af fire udbudsformer, hvor den såkaldt konkurrenceprægede dialog er den mest relevante for OPP, da der her ofte vil være tale om særligt komplekse kontrakter (Tvarnø, 2006: 106; Petersen, 2007: 7). Konkurrencepræget dialog kan give den offentlige myndighed et bedre beslutningsgrundlag, idet én eller flere samtaler med de potentielle udbydere kan medvirke til forventningsafstemning og give den private part indsigt i den offentlige parts idéer og behov. Det slås endvidere fast, at tildelingen af kontrakten udelukkende sker „på grundlag af kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud“ (Udbudsdirektivet, artikel 29).

Den kommunale lånebekendtgørelse er også en del af den regelbaserede statslige regulering af OPP og sætter grænser for kommunernes mulighed for at finansiere udgifter via låntagning. Bekendtgørelsen har relevans for OPP, idet leje- og leasingaftaler, der kan sidestilles med kommunale anlægsopgaver, er at regne som kommunal låntagning, medmindre kommunen deponerer et beløb svarende til leje- eller leasingaftalens værdi (Lånebekendtgørelsen, § 3 og § 6). Disse regler blev for få år siden strammet i kølvandet på Farum-sagen, hvor kommunen indgik leasingaftaler og derved fik frigjort store midler til geninvestering. Lånebekendtgørelsen kræver, at en kommune ved indgåelsen af en kontrakt om et OPP-projekt skal deponere hele kontraktens beløb. En arbejdsgruppe under Velfærdsministeriet har i sommeren 2008 afgivet anbefalinger til en administrativ ændring af lånebekendtgørelsen, således at OPP på to væsentlige punkter sidestilles med traditionelle kommunale anlægsprojekter (Velfærdsministeriet, 2008). For det første kan der deponeres uden moms, hvilket sidestiller OPP med traditionelt kommunalt byggeri, som fritages for moms via den kommunale momsudligningsordning. For det andet kan deponeringen foretages undervejs i byggeriet – svarende til løbende anlægsudgifter på et traditionelt byggeri – og ikke ved byggeriets start, som der hidtil har været krav om.

Det sidste regelsæt, som regulerer kommunernes brug af OPP, er skatte- og momsreglerne, hvor særligt to forhold er væsentlige: Skattereglerne påvirker OPP-projekter, idet Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven) fastslår, at udgifter til anskaffelse og forbedring af aktiver kan fratrækkes det skattepligtige beløb. Dette gælder dog kun for den reelle ejer af aktivet, og da de danske skattemyndigheder har besluttet at behandle OPP-projekters retslige ejerskab fra sag til sag, har det været problematisk på forhånd at fastslå, hvorvidt den private part har denne afskrivningsret. På momsiden eksisterer endvidere regler med relevans for OPP-projekter i kommunerne, da et privat selskab som udgangspunkt er fritaget for moms ved udlejning og levering af fast ejendom (Merværdiafgiftsloven, § 13). Dog kan det private selskab vælge

at lade sig frivilligt momsregistrere og derved fratrække moms til ejendommens vedligeholdelse, drift mv., hvilket ofte vil være fordelagtigt ved OPP (Petersen, 2007: 44). Dette er dog kun muligt, hvis det private selskab er reel ejer af aktivet, hvilket som nævnt ikke er givet på forhånd i et OPP-projekt. Særordninger for OPP-projekternes skatte- og momsmæssige status er fundet for OPP-skolen i Trehøje og for den statslige OPP-opførsel af magasiner til det nye rigsarkiv, men alle projekter skal som tidligere omtalt behandles individuelt i SKAT og i Skatterådet (det tidligere Ligningsråd).

Incitament og økonomisk støtte til OPP og udlicitering

Regeringens overordnede tilgang til udlicitering er, at anvendelsen skal være drevet af, hvad der er „bedst og billigst“ (Finansministeriet, 2007: 137). Dette er dækkende for den regulative indsats omkring udlicitering, hvor økonomiske incitament til udlicitering ligger i besparelser og effektiviseringer i de konkrete opgaveløsninger og ikke i statslige tilskud til udliciteringsprojekter. I økonomaftalen mellem KL og regeringen for 2007 blev det aftalt, at kommunerne samlet frem til 2010 skulle hæve deres udliciteringsniveau fra 20 til 26,5 pct. (Finansministeriet, 2006: 29).⁴ I denne forbindelse blev det også aftalt at ændre opgørelsesmetoden for den kommunale udliciteringsgrad samt at ophæve den før omtalte private udfordringsret, der var blevet indført blot fire år tidligere.

Regulering via sådanne rammeaftaler er umiddelbart en reguleringsform i spændingsfeltet mellem regel- og incitamentsregulering. Fastsættelsen af konkrete mål associeres traditionelt med regelbaseret regulering, men målsætningen er ikke bindende for den enkelte kommune; kun for kommunerne under et. Desuden er det uklart, hvilke sanktioner der er forbundet med manglende kommunal målopfyldelse. Den enkelte kommunes incitament til at opfylde aftalen er tilsvarende uklare. Hvis aftalen opfyldes, vil kommunerne formentlig undgå yderlige procesregulering, og aftaleoverholdelsen vil samtidig kunne indgå i det årlige „spil om kommunernes økonomi“.⁵ Den direkte sammenhæng mellem den enkelte kommunes udliciteringsgrad og konkrete økonomiske og processuelle gevinster er svær at identificere, og man kan argumentere, for, at incitamentsstrukturerne på denne baggrund er svage. Karakteristisk for reguleringen af udlicitering i kommunerne er da også, at konkrete incitament ikke anvendes som reguleringsinstrument, men at økonomiske incitament i stedet ligger i udliciteringernes eget besparelsespotentiale.

Denne logik gælder i høj grad også for reguleringen af OPP. Men reguleringsregimet opstiller også en række konkrete incitamentsmekanismer, der skal tilskynde kommunerne til at tænke på og analysere muligheden for OPP i forbindelse med relevante projekter. Et af initiativerne i regeringens Hand-

lingsplan for OPP omhandler en rammeaftale vedrørende kvalificeret OPP-rådgivning til en fordelagtig pris (Regeringen, 2004: 26), der efterfølgende er blevet indgået mellem Finansministeriet og konsulenthusene COWI, Rambøll og Deloitte. Aftalen sikrer, at kommunerne til en fordelagtig pris kan søge konsulentydelse til de ofte omfattende OPP-forundersøgelser (se forundersøgelser på www.ebst.dk). To andre initiativer i handlingsplanen for OPP førte til nedsættelse af en pulje på 25 mio. kr. til forundersøgelser af pilotprojekter på trafikområdet og en pulje på 6 mio. kr. til forundersøgelser af pilotprojekter på bygge- og boligområdet (Regeringen, 2004: 22). I 2007 blev en pulje på 3 mio. kr. til medfinansiering af meromkostninger ved både OPP og andre former for offentlig-privat samarbejde endvidere oprettet under Erhvervs- og Byggestyrelsen. De forskellige tilskudspuljer kan medfinansiere op til 50 pct. af de udgifter, der er forbundet med forundersøgelse og igangsættelsen af OPP-projekter (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2007: 3). Der gives imidlertid ikke støtte til eller finansiering af selve projektet, og formålet med puljerne er at nedbringe transaktionsomkostningerne ved den komplekse OPP-model. Med udgangen af 2009 er puljerne imidlertid blevet nedlagt, og regeringen har ikke meldt en ny strategi ud.

I relation til lånebekendtgørelsens regler om deponering blev det i økonomiaftalen for 2003 besluttet at oprette en lånedispensationspulje på 100 mio. kr. til fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojekter i kommunerne (Finansministeriet, 2002: 12). Denne lånedispensationspulje har med et uændret beløb været at finde i alle senere økonomiaftaler og giver kommunerne mulighed for at undgå deponering af den store anlægssum. Formålet med puljen er ligesom med tilskudspuljerne ikke at give direkte finansiel støtte til kommunale OPP-projekter. Kommunerne opnår en deponeringsfritagelse, men skal selv betale den fulde projektsum og skal ydermere kunne dokumentere konkrete effektiviseringspotentialer i ansøgningen om deponeringsfritagelse.

Information og oplysning om OPP og udlicitering

Den informationsbaserede regulering af kommunernes brug af udlicitering er meget omfangsrig, hvilket blandt andet kan ses på udbudsportalen.dk, der har samlet mere end 100 vejledninger, analyser, rapporter og pjecer om udlicitering (www.udbudsportalen.dk). Materialet kan inddeles i to hovedkategorier: analyser af udviklingen og konkrete værktøjer til understøttelse af kommunernes udlicitering.

Udviklingen i den kommunale udlicitering behandles årligt i Konkurrencestyrelsens konkurrenceredegørelser. Her redegøres både for kommunernes samlede udbudsstatus og for konkurrenceudsættelsen inden for udvalgte sektorer. Det nu nedlagte Udliciteringsråd har ligeledes analyseret udliciterings-

tilstanden i de danske kommuner. I en omfattende analyse har Udliciteringsrådet (2005a) kortlagt barrierer og drivkræfter i den kommunale udlicitering. En gennemgang af konkrete cases giver endvidere et overblik over forskellige faktorerers fremmende henholdsvis begrænsende effekt for udliciteringen. Disse eksempler på udliciteringsrapporter giver ikke et udtømmende billede af tilgængelige statslige redegørelser og analyser af den kommunale udliciteringssituation, men de giver et indtryk af omfanget og detaljeringsgraden i disse.

Konkrete værktøjer til kommunernes udlicitering er karakteriseret ved at være umiddelbart anvendelige for kommunerne. Konkurrencestyrelsen har lavet en stor mængde vejledninger til udbud af forskellige serviceopgaver, herunder *Vejledning om håndtering af udbud i forbindelse med kommunalreformen*, der opridser problematikkerne ved sammenkørslen af kontrakter i de nye kommuner samt konkrete muligheder for konkurrenceudsættelse i de nye, større kommuner (Konkurrencestyrelsen, 2004: 3). Også i forhold til konkrete værktøjer har Udliciteringsrådet udfærdiget information, herunder rapporten *Udlicitering i Krydsild*, der omhandler den modstand, kommuner kan møde i konkrete udliciteringsprojekter. Udliciteringsrådet opstiller „16 gode råd om risikostyring“, der er tænkt som konkrete værktøjer til at mindske udliciteringens potentielle risici (Udliciteringsrådet, 2005b: 8). Ligesom analyserne af den kommunale udliciteringssituation er udvalget af konkrete vejledningsværktøjer kendetegnet ved et stort omfang og en høj detaljeringsgrad.

Den informationsbaserede OPP-regulering har ligesom for udlicitering været en væsentlig del af den statslige reguleringsindsats over for kommunerne og kan ligeledes inddeles i redegørelser og analyser og konkrete værktøjer. Den første væsentlige publikation i rækken af statslige vejledninger, analyser mv. er regeringens policypapir *Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber (OPP)* fra 2004. Heri listes ti konkrete initiativer, hvoraf nogle allerede er behandlet (deponeringsregler, OPP-puljer og rammeaftale) og nogle behandles senere i dette afsnit. Ud over sammenfatningen af konkrete statslige tiltag er handlingsplanen væsentlig, idet den udstikker retningen for OPP i Danmark. Således fremgår det af handlingsplanen, at „OPP skal bruges, hvor det fremmer kvalitet, effektivitet, innovation og professionalisering i den offentlige opgavevaretagelse“, og at OPP „ikke er et mål i sig selv“ (Regeringen, 2004: 11). Inden for rammerne af handlingsplanen er der som nævnt udformet en række andre analyser og vejledninger, hvor Erhvervs- og Byggestyrelsens undersøgelse af OPP-markedet i Danmark fra 2005 til 2010 er den mest omfattende. Rapporten skønner, at der er et potentiale for OPP-projekter til en værdi af 22,4 til 27,1 mia. kr. i perioden (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2005: 3).

Den statslige regulering via information har også givet kommunerne nogle værktøjer, der skal gøre opstarten af OPP-projekter nemmere. Erhvervs- og Byggestyrelsen har blandt andet udviklet en OPP-basiskontrakt og en vejledning til OPP-vurderinger, som skal lette det konkrete OPP-arbejde i stat og kommuner. Regeringen har forsøgt at give de statslige institutioner såvel som kommunerne konkret viden om OPP-projekter gennem de statslige pilotprojekter, der blev vedtaget i OPP-handlingsplanen. Disse kan også betegnes som informationsbaseret regulering, idet pilotprojekterne skulle medvirke til „at opbygge erfaringer med OPP, herunder afdække barrierer“ (Regeringen, 2004: 15). Der er foretaget systematiske OPP-vurderinger af seks pilotprojekter. I halvdelen af disse anses OPP for at være den mest fordelagtige model, men kun ét af handlingsplanens projekter (Rigsarkivet i København) er blevet gennemført som et offentlig-privat partnerskab. Flere af de undersøgte projekter vil givetvis komme til med årene, men konkret handling er indtil videre sparsom. Tilmed kan Rigsarkivet ikke siges at være et generisk projekt – der skal efter planen ikke opføres flere Rigsarkiver de næste årtier.

De statslige pilotprojekter har frembragt information om OPP, men har hidtil hovedsageligt bidraget til at identificere reguleringsmæssige barrierer (specielt omkring moms- og skattereglerne).

Forskelle, ligheder og reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning

Den decentrale styring af de danske kommuner har længe friholdt kommunerne fra konkrete formulerede regler om anvendelsen af udlicitering og OPP. Den decentrale struktur er et væsentligt kendetegn ved den offentlige sektor i Danmark og giver kommunerne en høj grad af metodefrihed. Både udlicitering og OPP reguleres inden for dette bredere sæt af institutionelle rammer omkring den kommunale opgaveløsning, men analysen viste også en række reguleringsmæssige forskelle mellem de to regimer, som er opsummeret i tabel 1.

Formålet med reguleringen af udlicitering er at fremme konkurrencen i produktionen af offentlige serviceydelser i kommunerne. Argumentet bag reguleringen er, at konkurrence anses som et middel til bedre og billigere opgavevaretagelse. Samtidig får de private aktører mere arbejde og kan generere højere vækst, der er et gode for samfundet som hele, er argumentet. Udliciteringsreguleringens formål er relativt entydigt at fremme dette samfundsmæssige plussumsspil. Formålet med reguleringen af OPP er mere tveetydigt. Ligesom for udlicitering er det overordnede reguleringsformål at øge konkurrencen i den offentlige sektors serviceproduktion, men målsætningen suppleres af et delvist modstridende hensyn til den statslige styring af den kommunale sektors økonomi.

Tabel 1. Forskelle og ligheder i reguleringen af udlicitering og OPP

	Udlicitering	OPP
Reguleringsformål	Formålet med reguleringen af udlicitering er at fremme konkurrencen i produktionen af offentlige serviceydelser i de danske kommuner. Regeringens tiltag på området har til formål at fremme øget brug af udlicitering i kommunerne, og de forskellige reguleringsinstrumenter bidrager alle til opnåelse af denne målsætning	Det overordnede formål med reguleringen af OPP er også at fremme konkurrencen i produktionen af offentlige serviceydelser i kommunerne, men det er samtidig et væsentligt delmål at kontrollere udgiftseffekten i kommunerne som følge af det private finansieringselement og den lange aftaleperiode ved OPP
Regler	Det kommunale selvstyre giver kommunerne en stor metodefrihed i valget mellem udlicitering og egenproduktion. Kravet om udbudsstrategier i kommunerne betyder dog, at kommunerne tvinges til at forholde sig til og overveje anvendelsen af udlicitering	Den kommunale metodefrihed udgør også for OPP den overordnede ramme, men et omfattende regelsæt regulerer kommunernes anvendelse af OPP-modellen, herunder den kommunale lånebekendtgørelse og skatte- og momsreglerne. Reglerne afspejler to delvist modstridende hensyn
Incitamenter	Det bærende princip for udlicitering er, at anvendelsen skal være drevet af, hvad der er bedst og billigst. Incitamenter til at udlicitere skal derfor findes i potentielle effektiviseringsgevinster ved konkrete udliciteringer. Målsætningen om en konkurrenceudsættelsesgrad (IKU) på 26,5 pct. giver incitamenter for kommunerne under ét, men påvirker ikke umiddelbart den enkelte kommunes incitamenter	Generelt skal OPP anvendes som et middel til effektiviseringer og ikke som et mål i sig selv. Incitamenter til anvendelse af OPP-modellen skal derfor i hovedsagen også findes i effektiviseringsgevinster. Regeringen har dog lanceret forskellige rådgivningsordninger og støttepuljer, som skal bidrage til at nedbringe transaktionsomkostningerne i OPP-projekternes opstartsfasen
Information	Regulering via information er den mest udbyggede og omfattende reguleringsform til fremme af udlicitering i kommunerne og baseres på både vejledninger, analyser og konkrete udliciteringsværktøjer. Denne viden er relativt veludbredt i kommunerne grundet den lange erfaring med udlicitering	Erhvervs- og Byggestyrelsen har både frembragt viden om og konkrete værktøjer til brug ved OPP-projekter. De udpegede pilotprojekter har dog kun i mindre grad frembragt konkrete erfaringer med OPP, og det er endnu ikke lykkedes at producere en vejledning til håndtering af moms- og skattespørgsmålet ved OPP-projekter

Tvetydigheden i reguleringsformålet består deri, at reguleringen udover at fremme brugen af OPP samtidig skal forhindre, at en kommune igangsætter et projekt, som den under normale budgetprocedurer ikke ville kunne finansiere. Der har blandt de statslige reguleringsaktører været gjort klare forsøg på at løse deponeringsreglerne, som længe gjorde OPP mindre attraktivt for kommunerne end traditionelle løsningsmodeller, men på skatte- og momsområdet er OPP fortsat usikkert for kommunerne. Tidsaspektet er her væsentligt at inddrage. Hvor regimet for udlicitering er veletableret, har reguleringen af OPP været i en opbygningsfase siden offentliggørelsen af regeringens handlingsplan for OPP i 2004. Selvom centrale statslige aktører reagerede langsomt, er deponeringsspørgsmålet nu blevet løst, så OPP reelt sidestilles med traditionelle anlægsløsninger.

Tilbage står skatte- og momsområdet, som de statslige myndigheder ikke har iværksat konkrete tiltag til at løse, og som fortsat er kilde til usikkerhed for kommunerne og de private aktører i OPP-markedet. Det er her centralt at bemærke, at skatte- og momsreguleringen bunder i lovgivning og retspraksis, som ikke henvender sig specifikt mod OPP, men snarere er rettet mod reguleringen af mere almene ejerskabsforhold ved selskabsdannelser, under hvilke OPP falder. Tvetydigheden i OPP-reguleringen kan dermed delvist ses som uintenderede konsekvenser af eksisterende regulering. Dette forhold ændrer dog ikke ved, at regimet for OPP – seks år efter handlingsplanen for OPP og mere end ti år efter, at OPP for første gang blev introduceret i Danmark af Finansministeriet (Finansministeriet, 1999) – fortsat kun delvist understøtter anvendelsen af OPP i den kommunale opgaveløsning. Dette forhold må tolkes sådan, at de statslige reguleringsaktører fortsat ikke endeligt har besluttet sig for, i hvilket omfang en mere omfattende anvendelse af OPP i den kommunale opgaveløsning ønskes. En decideret OPP-lov, som løser skatte- og momsproblematikken og samler de øvrige regelsæt, ville alt andet lige være oplagt, hvis man for alvor ønskede OPP udbredt.

Analysen tegnede endvidere et billede af et dynamisk reguleringsregime omkring udlicitering. Inden for rammerne af nogle overordnede principper og strukturer omkring det kommunale selvstyre afprøves en række forskellige reguleringsinstrumenter til at fremme inddragelsen af private aktører i den kommunale opgaveløsning. Vedtagelsen og den efterfølgende afskaffelse af lovgivningen om privates udfordringsret, aftalen om konkurrenceudsættelse såvel som obligatoriske udbudspolitikker og -planer indikerer en dynamik i og løbende justeringer af udliciteringsregimet (for lignende betragtninger se Greve, 2008).

Kigger vi på de tre reguleringsinstrumenter og deres indbyrdes anvendelse i reguleringen af henholdsvis udlicitering og OPP, så ser vi, at der med lovgivningen om udbudsplaner og udbudspolitikker fra 2002 indførtes

et væsentlig regelstyret krav. Kommunerne tvinges til at rette opmærksomhed mod udlicitering, hvilket i nogen grad kan ses som et indhug i den decentrale metodefrihed. Der stilles dog ikke formelle krav om gennemførelsen af et bestemt antal eller omfang af udliciteringer, hvorfor tiltaget må siges at ligge inden for selvstyrets rammer. Lignende regler eksisterer ikke i reguleringen af OPP på det kommunale område,⁶ og faktum er, at kun 14 kommuner har gennemført OPP-vurderinger af relevante projekter (se projektdatabase på www.ebst.dk). Både OPP og udliciteringsområdet er præget af statslig tilbageholdenhed i forhold til indførelse af lovgivning, og de nævnte eksempler på brug af lovgivning på udliciteringsområdet er derfor snarere undtagelsen, der bekræfter reglen om kommunernes metodefrihed i valg af leverandører.

Sammenligningen af den incitamentsbaserede regulering af udlicitering og OPP har vist, at denne reguleringsform er drevet af den samme overordnede logik: at incitamenterne til samarbejde med private aktører skal være funderet i de besparelser, som en konkret aftale kan generere. På trods af dette anvendes incitamentet i reguleringen af OPP. Hvad angår OPP, består incitamenterne i forskellige statslige puljer, hvorfra kommunerne kan få tilskud til omkostninger i analyse- og opstartsfasen af et OPP-projekt. Denne type incitament skal nedbringe transaktionsomkostningerne ved gennemførelse af OPP-projekter, men har indtil videre haft begrænset effekt. Projekterne støttes ikke direkte med penge, og de skal fortsat finansieres fuldt ud af den enkelte kommune.

For udlicitering gælder rammeaftalen mellem KL og regeringen om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne frem til 2010 for kommunerne under ét og har umiddelbart en svag effekt på den enkelte kommune. I stedet er incitamenterne indlejret i aftalesystemets forhandlingsspil, hvor en imødekommelse af rammeaftalen i nogen grad må forventes at styrke kommunernes generelle forhandlingsposition. Rammeaftalen kan tolkes som en variant af tvungen selvregulering (Baldwin og Cave, 1999: 39), idet kommunerne selv står som medafsender af reguleringen, men langt hen ad vejen har været presset til det af en regering, som officielt er fortalende for øget brug af udlicitering og markedsgørelse i den offentlige opgaveløsning.

OPP er ikke på samme måde inddraget i de årlige økonomiforhandlinger mellem KL og regeringen.⁷ Det er vanskeligt at lave forpligtende aftaler om brugen af OPP, når modellen er så afhængig af de konkrete projekter, de rigtige samarbejdspartnere mv., og når der endvidere er så stor usikkerhed om fordele og ulemper på grund af de begrænsede erfaringer både nationalt og internationalt. Sammenfattende er der forskelle i brugen af incitamentet for OPP og udlicitering, men forskellene kan i høj grad knyttes til forskellige udviklingsstadier i reglerne. Hvor udlicitering længe har været anvendt i

den kommunale opgaveløsning, så foretages der fortsat reguleringsmæssige forsøg på at nedbringe transaktionsomkostningerne og derved puste liv i et OPP-marked i Danmark. Der er dog tale om begrænsede incitament for kommunerne, hvilket knytter sig til det overordnede reguleringsformål, som tilsiger, at det bærende incitament ved brug af modellen skal være effektiviseringer opnået gennem de konkrete projekter.

Både for OPP og udlicitering stilles en stor mængde statslig information og vejledning til rådighed. Dette skal begrænse kommunernes egen-omkostninger i forbindelse med OPP- eller udliciteringsprojekter. Den informationsbaserede regulering fremmer udlicitering i kommunerne ved både at indeholde viden om og konkrete værktøjer til udliciteringsprocessen. Den statsligt producerede information om udlicitering skal ses i lyset af en mangeårig proces, hvor konkrete udliciteringer har spillet sammen med den til enhver tid tilgængelige information og derigennem udviklet vidensniveauet i kommunerne. I forhold til OPP er den statslige regulering også fokuseret på at skabe både viden og konkrete værktøjer, men det er ikke lykkedes at producere mange konkrete erfaringer med gennemførslen af danske OPP-projekter. En væsentlig lighed mellem regimernes regulering via information er, at dette reguleringsinstrument har været det mest anvendte i forhold til at fremme brugen af OPP såvel som udlicitering i den kommunale opgaveløsning. Men for OPP ser vi, at information ikke i sig selv er nok til at skabe et OPP-marked, når den overordnede tilgang til OPP er præget af en grundlæggende splittelse mellem forskellige reguleringsformål, og når den regelbaserede regulering fortsat kun delvist understøtter brugen af OPP i kommunerne.

Når der tales reguleringsreform, så udgør reguleringsinstrumenterne derfor ikke kun supplerende, men også gensidigt afhængige strategier. I reguleringen af kommunernes brug af udlicitering og OPP bliver reguleringsreform til i et samspil mellem de eksisterende institutionelle rammer omkring den kommunale opgavevaretagelse og nye tiltag hovedsageligt fra regeringens side og med Kommunernes Landsforening (KL) som aktiv forhandlingspartner på vegne af kommunerne. Regulering gentænkes, og ny regulering kommer til, men det overordnede tema for reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning ser relativt entydigt ud til at være reguleret konkurrenceudsættelse som supplement til *in house*-løsninger. Udlicitering indtager fortsat en helt central rolle i dette billede, hvorimod det er langt mere tvetydigt, hvilken rolle OPP spiller og vil spille i fremtiden. Det skyldes ganske enkelt, at reguleringsreform for OPP er resultatet af et tvetydigt reguleringsformål og en delvist ukoordineret anvendelse af reguleringsinstrumenterne.

Forklaringen på disse forskelle i reguleringsrammerne ser ud til at være, at der i regeringen og blandt centrale ministerier med Finansministeriet i

spidsen findes en udtalt bekymring over de langsigtede konsekvenser for udgiftsstyring og budgetlægning ved indgåelse af de lange OPP-aftaler i kommunerne. Budgethensyn og muligheden for løbende kontrol med kommuneøkonomien vejer uden tvivl tungt i den statslige reguleringsoptik. En anden forklaring er, at erfaringerne med OPP i Danmark fortsat er yderst sparsomme, og evalueringerne fra udlandet har tilmed vist, at OPP ikke nødvendigvis medfører de forventede fordele og besparelser (Hodge og Greve 2007; 2009). OPP er derved en langt mere usikker løsning end udlicitering, som igennem mange år har været en velafprøvet model i kommunerne. Den korte tidshorison i udliciteringsaftaler er i et statsligt budgetstyringsperspektiv langt mere attraktivt, fordi det giver mulighed for løbende regulering af den kommunale økonomi. Endelig vil vi pege på, at OPP stadig er et relativt nyt begreb i Danmark, og at reguleringsregimet fortsat er under opbygning. Der vil i en opstartsfase naturligt ske en afprøvning af forskellige modeller og instrumenter, hvilket forløbet om deponeringsreglerne er et eksempel på. Selvom det tog sin tid, så kom reglerne endelig på plads i 2008. Andre reguleringsområder såsom skat og moms er fortsat delvist uafklarede, og der er på dette område et tydeligt behov for klarere og mere enkle regler for OPP-projekter. Udlicitering er ikke genstand for samme problemstillinger omkring privat ejerskab og skat og moms, fordi ejerskabet forbliver offentligt.

Konkluderende bemærkninger

Med afsæt i den hastigt voksende reguleringslitteratur har vi i denne artikel sammenlignet reguleringsregimerne omkring brug af OPP og udlicitering i de danske kommuner. Analysen har vist, at hovedformålet med begge reguleringsregimer er at fremme privat inddragelse i den kommunale opgaveløsning. Men hvor dette formål virker relativt entydigt for udliciteringsreguleringen, så er reguleringsformålet bag OPP mere tvetydigt. Ud over at fremme konkurrence gennem partnerskaber skal reguleringsregimet også sikre, at OPP-modellen ikke bliver brugt som et skattemæssigt smuthul eller som en alternativ finansieringskilde i kommunerne. Det giver et skisma, hvor reguleringsmyndighederne med den ene hånd forsøger at fremme brugen af OPP i kommunerne og med den anden hånd holder igen. Deponeringsreglerne er efter lang tid blevet løst, mens moms- og skattespørgsmålet fortsat henstår uløst seks år efter regeringens handlingsplan for OPP og mere end ti år efter, at Finansministeriet introducerede OPP i Danmark. Det må tolkes som et tegn på, at de ledende ministerier fortsat ikke endeligt har besluttet sig for, hvilket ben man skal stå på i forhold til OPP, og det bliver hovedforklaringen på de observerede forskelle mellem de to reguleringsregimer.

Den danske tradition for kommunalt selvstyre giver kommunerne en høj grad af metodefrihed i opgaveløsningen. Reguleringsreform udspiller sig

derfor inden for dette bredere sæt af institutionelle rammer omkring den kommunale opgaveløsning, hvor de årlige kommuneaftaler i Finansministeriet ofte er der, hvor aftaler om udlicitering og OPP indgås. Selvom OPP er den i dansk forvaltningssammenhæng nye model, så har analysen vist, at reguleringsreform for udlicitering på mange måder er mere udtalt end for OPP-modellen, som reguleres via et omfattende sæt af kommunale låneregler samt moms- og skattereglerne. Ingen af de to modeller er genstand for afregulering, som ofte forbindes med privatiseringsbølgen i Storbritannien og USA i 1970'erne og 1980'erne. Der er for udlicitering tale om en løbende gentænkning af reguleringsregimet (re-regulering), mens der for OPP er tale om et nyt regime under opbygning, og som delvist baseres på eksisterende lovgivning og delvist på nye tiltag såsom tilskudspuljer, lånedispensationer, ændring af deponeringsreglerne, rammekontrakter mv. Reguleringsmæssigt er OPP-modellen så omfattende og komplekst reguleret, at der for kommunerne ligefrem kan tales om mer-regulering som en særlig afart af re-regulering. Altså ikke blot en gentænkning af den eksisterende regulering, men flere og mere omfattende regler for brug af OPP sammenlignet med udlicitering og traditionelle *in house*-løsninger.

I litteraturgennemgangen fremhævede vi en række studier af anvendelse og effekt af udlicitering. Lignende studier er ikke lavet for OPP, hvilket formentlig må tilskrives OPP-modellens begrænsede udbredelse. Når brugen af OPP stiger, og mere solide data foreligger, så er der behov for at analysere OPP-modellens anvendelse såvel som effekt. Endvidere vil der være materiale til flere studier af, hvordan OPP og udlicitering relaterer sig til andre offentlig-private samarbejdsformer såsom offentlig-private selskaber, servicepartnerskaber, *sale and lease back*-modellen, offentlig-privat samspil (OPS) mv. Reguleringsreform i den kommunale opgaveløsning udspilles i stigende grad i dette krydsfelt mellem offentligt og privat, og her ser vi en stor og spændende udfordring for den fremtidige forvaltningsforskning.

Noter

1. Tak til de to anonyme reviewere for omfattende og konstruktive kommentarer til artiklens første udkast. Også en stor tak til Kurt Lopdrup for kommentarer til manuskriptet. Ansvar for eventuelle fejl og mangler er naturligvis alene vores.
2. For en nærmere gennemgang af den økonomiske tilgang til reguleringsteori, se Peltzman (1998).
3. Begrundelser for og redskaber til intervention på markedet er udviklet inden for den såkaldte *public interest theory*, se fx Baldwin et al. (1998: 9-10). For en udførlig oversigt over markedsfejl se Baldwin og Cave (1999: 17).

4. Aftalen var oprindeligt på 25 pct., men som følge af opgaveflytninger efter kommunalreformen og en yderligere revision af opgørelsen af kommunernes udliciteringsniveau er denne målsætning blevet opjusteret til 26,5 pct. (Finansministeriet, 2009: 29).
5. Formuleringen er lånt fra tidligere afdelingschef i Finansministeriet Jørgen Lotz (2007).
6. På det statslige område er der derimod indført en obligatorisk OPP-vurdering ved større bygge- og anlægsprojekter.
7. Dette er dog med undtagelse af den årlige lånedispensationspulje på 100 mio. kr., som efterhånden er fast element i Kommuneaftalerne.

Litteratur

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1996). *Udlicitering – når det private bliver politisk*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ayres, Ian og John Braithwaite (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, New York: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert og Martin Cave (1999). *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, Collin Scott og Christopher Hood (eds.) (1998). *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Bekendtgørelse af merværdiafgiftsloven. www.retsinformation.dk.
- Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen). www.retsinformation.dk.
- Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2009). „The Effects of Administrativ Professionals on Contracting Out“, *Governance*, Vol. 22, No. 1, pp. 121-137.
- Blom-Hansen, Jens (1998). „Kommunalt selvstyre under ansvar“, i Jens Blom-Hansen et al., *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*, København: Gyldendal.
- Blom-Hansen, Jens (2003). „Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark“, *Public Choice*, Vol. 115, No. 3-4, pp. 419-438.
- Breyer, Stephen (1982). *Regulation and its Reform*, Massachusetts/London: Harvard University Press.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2006). „Agencification and Regulatory Reforms“, in Tom Christensen and Per Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2003). „Markets and Municipalities. A Study of the Behavior of the Danish Municipalities“, *Public Choice*, Vol. 114, No. 1-2, pp. 79-102.
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam og Allan H. Würtz (2007). „Public versus Private Production and Economies of Scale“, *Public Choice*, Vol. 130, No. 3, pp. 311-328.
- Damgaard, Jens Bejer og Thomas Pallesen (1998). „Kommunalt selvstyre og organisering“, i Jens Blom-Hansen et al., *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*, København: Gyldendal.

- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). „Contracting Out by the Public Sector; Theory, Evidence, Prospects“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 64-78.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Børsens forlag.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005). *OPP-markedet i Danmark 2005-2010*, www.ebst.dk.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2007). *Vejledning til ansøgning om medfinansiering til offentlig-private samarbejdsprojekter 2007*, www.ebst.dk.
- Finansministeriet (1999). *Budgetredegørelse – maj 1999*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2002). *Aftaler om den kommunale økonomi for 2003*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2006). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2007). *Budgetredegørelse – maj 2007*, Albertslund: Schultz.
- Finansministeriet (2008). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009*, Albertslund: Schultz.
- Friedman, Laurence M. (1985). „On Regulation and Legal Process“, in Roger Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Greve, Carsten (2008). „Reguleret konkurrence gennem reformer – institutionaliseringen af markedsmekanismer over tid“, i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund (red.), *Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i en reformtid*, København: Børsens Forlag.
- Hansen, Jesper Rosenberg, Niels Peter Mols og Anders Ryom Villadsen (2008). „En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger“, *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 72. årg., nr. 4, pp. 31-44.
- Henrichsen, Carsten (2004). *Rammebetingelser for udlicitering af myndighedsopgaver – Responsum til Udliciteringsrådet*, Albertslund: Schultz.
- Hodge, Graeme (2000). *Privatization. An International Review of Performance*, Oxford: Westview Press.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (eds.) (2005). *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (2007). „Public-Private Partnerships: an International Performance Review“, *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3, pp. 545-558.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (2009). „PPPs: The Passage of Time Permits a Sober Reflection“, *Economic Affairs*, Vol. 29, No. 1, pp. 33-39.
- Hood, Christopher, Henry Rothstein og Robert Baldwin (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Jordana, Jacint og David Levi-Faur (ed.) (2004). *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, Erik-Hans og Geert Teisman (2005). „Public-Private Partnerships as the Management of Co-production: Strategic and Institutional Obstacles in a Difficult Marriage“, in Graeme Hodge og Carsten Greve (eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kommunernes Landsforening, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007). *Konkurrenceudsættelse på dagsordenen*, Albertslund: Schultz.

- Koch, Christian og Martine Buser (2006). „Emerging Metagovernance as an Institutional Framework for Public Private Partnership Networks in Denmark“, *International Journal of Project Management*, Vol. 24, No. 1, pp. 548-556.
- Konkurrencestyrelsen (2004). *Vejledning om håndtering af udbud i forbindelse med kommunalreformen*. www.konkurrencestyrelsen.dk.
- Koppenjan, Joop F.M. (2005). „The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons From Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands“, *Public Administration*, Vol. 83, No. 1, pp. 135-157.
- Kristensen, Ole P. (1983). „Public versus Private Provision of Governmental Services: The Case of Danish Fire Protection Services“, *Urban Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-9.
- Levi-Faur, David (2005). „The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. Annals“, *AAPSS*, March, pp. 12-32.
- Lotz, Jørgen (2007). „Spillet om Kommunernes Økonomi“, i Svend Lundtorp og Max Rasmussen (red.), *Rigtig kommunalt*, København: Handelshøjskolen Forlag.
- Lov om kommunernes styrelse (Styrelsesloven). www.retsinformation.dk.
- Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven). www.retsinformation.dk.
- Majone, Giandomenico (1994). „The Rise of the Regulatory State in Europe“, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, pp. 77-101.
- Minogue, Martin (2004). „Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries“, in Paul Crook, Colin Kirkpatrick, Martin Minogue and Ledivina Carino (eds.), *Leading Issues in Regulation, Competition and Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Noll, Roger G. (ed.) (1985). *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Ogus, Anthony (1994). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Ogus, Anthony (2004). „W(h)ither the Economic Theory of Regulation? What Economic Theory of Regulation?“, in Jacint Jordana and David Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pallesen, Thomas (2004). „A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments“, *Governance*, Vol. 17, No. 4, pp. 572-587.
- Peltzman, Sam (1998). „The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation“, in Robert Baldwin, Colin Scott and Christopher Hood (eds.), *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Petersen, Ole Helby (2007). „Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark“, *Tidsskriftet Politik*, 10. årg., nr. 4, pp. 39-51.
- Petersen, Ole Helby (2009). „Hvorfor så få offentlig-private partnerskaber i Danmark? Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner“, *Økonomi og Politik*, 82. årg., nr. 1, pp. 60-75.
- Pollock, Allyson M. og David Price (2008). „Has the NAO Audited Risk Transfer in Operational Private Finance Initiative Schemes?“, *Public Money & Management*, Vol. 28., No. 3, pp. 173-178.
- Pollock, Allyson M., David Price og Stewart Player (2007). „An Examination of the UK Treasury’s Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal“, *Public Money & Management*, Vol. 27, No. 2, pp. 127-134.
- Regeringen (2004). *Handlingsplan for OPP*, Albertslund: Schultz.

- Samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler, direktiv 2004/18/EF (Udbudsdirektivet). www.retsinformation.dk.
- Sappington, David E.M. og Joseph E. Stiglitz (1987). „Information and Regulation“, in Elizabeth E. Bailey (ed.), *Public Regulation*, Massachusetts/London: The MIT Press.
- Selznick, Philip (1985). „Focusing Organizational Research on Regulation“, in Roger Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Tvornø, Christina D. (2006). „Public-Private Partnerships from a Danish Perspective“, *Public Procurement Law Review*, Vol. 15, No. 3, pp. 98-108.
- Udliciteringsrådet (2005a). *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*, Albertslund: Schultz.
- Udliciteringsrådet (2005b). *Udlicitering i krydsild*, Albertslund: Schultz.
- Vedung, Evert (1998). „Policy Instruments: Typologies and Theories“, in Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist and Evert Vedung (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Velfærdsministeriet (2008). *Rapport om Offentlige-Private-Partnerskaber (OPP) og de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål i relation til lånebekædtgørelsen*. www.social.dk.
- Wettenhall, Roger (2005). „The Public-Private Interface: Surveying the History“, in Graeme Hodge and Carsten Greve (eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar.

Hjemmesider

www.ebst.dk.

www.noegletal.dk.

www.udbudsportalen.dk.

Anmeldelser

1) Martin B. Carstensen, Flemming Svith & Per Mouritsen (red.), *DR og TV2 – i folkets tjeneste?*, Aarhus: Ajour, 2007, 246 s., kr. 260; 2) Hans-Henrik Holm, Flemming Svith & Kate Kartveit (red.), *Når nyheder bliver til – på DR og TV2*, Aarhus: Ajour, 2008, 242 s., kr. 279; 3) Oluf Jørgensen, Helle Nissen Kruuse, Annegrete Skovbjerg & Henriette Vignal-Schjøth (red.), *Styring eller frihed? Regulering, etik og kontrol*, Aarhus: Ajour, 2008, 315 s., kr. 270.

At anmelde antologier er svært. Hvad skal der fokuseres på? De enkelte bidrag, deres rækkefølge, progression og/eller den udstrækning i hvilken de taler til og med hinanden? Eller er det de bagvedliggende projekter, der skal evalueres? Sådanne spørgsmål bliver bestemt ikke lettere, når det som her drejer sig om hele tre antologier, der tilsammen består af 29 bidrag spændende fra godt 6 sider til 59 sider!

En sådan forskel i omfang peger på, at bidragene til disse antologier udspringer af forskellige fagligheder og dermed skrivetraditioner: journalistik, statskundskab, jura og medievidenskab. Givet denne forskellighed er det ikke målet med nærværende anmeldelse, at måle de enkelte bidrag i forhold til disse specifikke videnstraditioner men snarere at vurdere, hvorledes artiklerne, hver for sig og tilsammen, bidrager til en forståelse af de overordnede spørgsmål og delspørgsmål, der opstilles i de forskningsprojekter, der ligger til grund for udgivelserne. Og lad det være sagt med det samme: her kunne man have været hjulpet bedre på vej. Som udgivelserne foreligger, påhviler det i udstrakt grad læseren selv at danne sig et samlet billede. Om dette lykkes, vender jeg tilbage til.

Den samlende baggrund for tre bind er de 5 millioner kroner, der i 2005 blev afsat ved en aftale indgået imellem regeringen og Dansk Folkeparti til forskning i public service programvirksomhed. Det var det daværende Radio- og TV-nævn, der i samarbejde med Det Strategiske Forskningsråd i Videnskabsministeriet, fordelte disse midler til en række forskningsprojekter. Blandt disse var 'Dansk public service på journalistikkens betingelser: Udvikling, dilemmaer, visioner', der ligger til grund for de to første bind, og projektet 'Klageadgang for seere og lyttere over programvirksomheden', der afrapporteres i det tredje bind. Dette sidste projekt var en separat delbevilling under der første, men med egne spørgsmål og egen ledelse af Oluf Jørgensen fra Dansk Medie- og Journalisthøjskole (som den hedder efter fusionen med den grafiske højskole sidste år). I dette bind afdækkes og diskuteres de lovgivningsmæssige aspekter af styringen af – og til dels produktionen af – public

service programudbuddet. På trods af, at der er overlap i tematikker vil den resterende del af denne anmeldelse imidlertid fokusere på de to bind, der har et fælles afsæt og mål.

Projektet om public service på journalistikkens betingelser var forankret på Center for Journalistiske Universitetsuddannelser ved Aarhus Universitet. Centret er et samarbejde imellem Dansk Medie- og Journalisthøjskole, det Samfundsvidenskabelige og det Humanistiske Fakultet ved Aarhus Universitet. Daværende centerleder Per Mouritsen fra Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet var koordinator på forskningsprojektet.

Deltagerne i projektet er således fordelt imellem de tre interessenter i centret på Aarhus Universitet. Hvis man skal dømme efter bidragene i antologierne kom langt de fleste deltagere dog fra Dansk Medie- og Journalisthøjskole, hvilket synes fornuftigt idet netop 'journalistikkens betingelser' er fremhævet i projektets titel. Denne sammensætning af fagligheder gør dog, idet Aarhus Universitet og Dansk Medie- og Journalisthøjskole er institutioner med meget forskellige traditioner i forhold til vidensproduktion, at de ovenfor nævnte overvejelser om evalueringens præmisser kompliceres yderligere. Det vil jeg komme nærmere ind på efter et kort overblik over indholdet af de to bind samt nogle dyk ned i udvalgte artikler og argumenter.

Bindene *DR og TV2 – i folkets tjeneste?* og *Når nyheder bliver til – på DR og TV2* beskæftiger sig overordnet set med de bredere konceptuelle rammer og den historiske kontekst for public service i Danmark og med elementer af de nuværende produktionspraksisser på DR og TV2. Denne opdeling er dog ikke fulgt helt slavisk og der forekommer samtidig en række temaer, perspektiver og ikke mindst konkrete definitioner (af fx public service), der går på tværs af denne inddeling samt på tværs af artiklerne i de enkelte bind. Dette skaber en del redundans.

Det første af de to bind har som formål at udstikke linjerne for projektet samt udgivelserne, og det fremføres i indledningen, at det overordnede spørgsmål er at undersøge 'hvorvidt de to lovregulerede kanaler, DR og TV2, rent faktisk lever op til public service-kravene på nyheds- og aktualitetsområdet' (10). Da disse kanaler er forpligtet af konkrete kontrakter, hvor disse krav specificeres, virker det umiddelbart mærkeligt, at dette spørgsmål kræver sit eget forskningsprojekt. Målet er imidlertid også bredere, nemlig at afdække nogle af de betingelser og forudsætninger, der er afgørende for om der kan leves op til målene. Dette kræver en udvidet og operativ forståelse af selve begrebet, og det overordnede spørgsmål vanskeliggøres derfor af, at 'det er uklart hvad public service egentlig er' og af, at begrebet i 'en hel grundlæggende forstand [er] et bevægeligt, upræcist og politisk mål' og, at de måder det konkretiseres på må ses på baggrund af '*mediestrukturelle omstændigheder*' og '*samfundsstrukturelle udviklinger*' (kursiv i original) (10).

Projektet har derfor som overordnet mål at se nærmere på en række konkrete, og ikke mindst, mulige, konkretiseringer, og det første bidrag – Per Mouritsens ‘Fem opfattelser af fjernsyn og radio i kampen om „folkets tjeneste“’ – ser således på betydningerne af public service begrebet i den ‘danske mediedebat fra begyndelsen af 1990’erne’ (25). Mouritsen peger i denne ‘begrebshistorisk[e] kortlægning’ (26) på fem overordnede betydninger og/eller temaer, der er udkrystalliseret på baggrund af en række avisartikler i samspil med eksisterende ‘overordnede fremstillinger’ (25). Selvom der ikke er væsentlig nyt her, er værdien af bidraget at forankre (nogle af) begrebets betydninger i en konkret historisk og politisk kontekst, samt at illustrere nogle af de vigtige interesser, der er på spil i og omkring begrebet. Det konkluderes, at det ‘både [er] muligt og nødvendigt at skille forskellige forståelser ad og diskutere deres forudsætninger og perspektiver’ (47). En sådan tilgang følges op af bindets afsluttende bidrag af Jørn Loftager (ligeledes fra statskundskab), der sætter public service i relation til forskellige opfattelser af demokrati (henholdsvis markeds-, fællesskabs- og borgerdemokrati). Det konkluderes, at det ikke står til diskussion at public service ‘har det som en central opgave at understøtte demokratiet’ og at det ‘faktisk gør en forskel, hvilken forestilling om demokrati, der lægges til grund’ (243). Rent redaktionsmæssigt kan det undre, at dette bidrag ikke er lagt sammen med Mouritsens i starten af bindet, da begge disse bidrag afsætter vigtige og relevante pejlemærker for de andre diskussioner.

De fleste af de øvrige bidrag i det første bind fokuserer primært på politisk styring og måling. Der peges her blandt andet på, at politikerne i public service kontrakterne har fået ‘et stærkt styringsinstrument’ (Bang, s. 220), og Frands Mortensen giver en række interessante og foruroligende eksempler på hvorledes de mål, der ligger i dette instrument kommer i modstrid med dele af EUs lovgivning om statsstøtte. Undtagelser fra dette fokus på styring og måling er bidragene fra Hans-Henrik Holm og Flemming Svith, der begge kommer fra Dansk Medie- og Journalisthøjskole, og som derfor sætter mere konkret fokus på hvorledes public service forvaltes journalistisk. Som sådan foregriber de det overordnede indhold af det andet bind, hvor begge disse forfattere også bidrager.

Holms bidrag omhandler nogle af relationerne imellem public service kravene og nyheds- og væsentlighedskriterierne. Det fremhæves her, at krav, der knytter an til ‘demokratisk handlingskompetence’ (69) er svært omsættelige til journalistisk praksis og, ikke mindst, vurdering. Set ud fra det perspektiv handler dette bidrag også om måling, og der peges på, at problemet med at konkretisere dette krav kan have været medvirkende til den underprioritering, som det tilsyneladende har været underlagt. Holm argumenterer således for, med afsæt i nogle eksempler fra BBC, ‘at redefinere public service

over mod engagement, handlekraft og deltagelse blandt seere og lyttere' (85). Hvordan dette konkret skal udmøntes i et mere og mere differentieret mediemarkedet er dog mindre tydeligt.

Svith tager fat i nogle af de samme problematikker, idet han fokuserer på hvorledes abstrakte forpligtigelser 'bliver konkretiseret og udlagt' af nyhedsredaktionerne. Det fremhæves, at mens public service er 'politisk bestemte krav' (96) er journalistikken 'primært udviklet i private medievirksomheder underlagt markedets krav' (96) men også, at '[p]ublic service-opfattelsen og journalistikken har udviklet sig i gensidig afhængighed' (96). Dette kunne have været spændende at få uddybet. Sviths formål er dog snarere at pointere, at monopolbruddet har medført konkurrerende konkretiseringer af public service, og at dette både indeholder et demokratisk potentiale og en trussel: et potentiale fordi det at 'nyhedsudsendelserne retter sig imod forskellige målgrupper' gør at 'public service-journalistikkerne i sig selv aldrig har været mere alsidige' (107); og en trussel, fordi en 'øget seerstyring og seermaksimering ... ikke nødvendigvis [fremmer] nyhedsformidling af samfundsvæsentlige emner' (107). En egentlig afvejning af disse tendenser foretages imidlertid kun indirekte gennem et kritisk blik på USA og derigennem peges der på muligheden for en større differentiering mellem typer af journalistik på et marked, hvor der er public service aktører.

Denne problemstilling tager Svith mere konkret fat på i sit bidrag i det andet bind, hvor han fokuserer på nogle af forskellene imellem to meget anvendte fremstillingsformer i tv-nyheder, nemlig cases og stand-up. Disse ses, måske noget reduktionistisk, som et skisma mellem billedmæssige hensyn (videokrati) og konkret indhold. Det overordnede argument i analysen peger på en forskydning hen imod stand-up, der her ses som forklarende, og Svith indfører derfor et nyt nyhedskriterium, nemlig det 'kaos-reducerende'. Der er her rigtig mange gode begreber, argumenter og iagttagelser om end nogle af modstillingerne kan synes noget forenklede. Det er fx tilfældet i modstillingen imellem journalistiske og mediemæssige hensyn. Det virker her som om journalistikken er et ahistorisk og 'a-medialt' værdisæt, hvilket jo langt fra er tilfældet. Parallelt med mange litterater, der helst ikke ser bogen som et medie men snarere som et transparent udtryk, er der en tendens til, at journalister ser dagbladet som journalistikkens 'naturlige' og transparente manifestation.

Kate Kartveits bidrag i dette andet bind falder indholdsmæssigt godt i tråd med Sviths, idet Kartveit argumenter for, at de enkelte nyhedsindslag i en udsendelse ikke skal ses i isolation men som et samlet 'narrativt forløb' (139). Hun peger her på, at nogle af de kompositionskrav, der stilles – den 'rette' blanding imellem information og fascination – kan resultere i fravalg af vigtige historier, men peger samtidig på, at forskelligheden i kommunikationsformerne 'har potentiale til at nå mange forskellige modtagere' (140).

Jørgen Bang, der er en af de få bidragsydere fra medievidenskab, anlægger et flermedialt perspektiv, idet han fokuserer på forholdet imellem 'web-nyheder og tv-nyheder' (143). Artiklen bygger på en række data, der omhandler brugen af de to medier samt nogle indholdsanalyser, der har som formål, at se på integrationen mellem nyhederne i de to medier. En af pointerne er her, at den indholdsmæssige integration er mere udpræget end den brugsmæssige. Vicki Enemark Asmussen fokuserer i sit bidrag på fravalgskriterier indenfor radio-nyhedsproduktion. Dette er på flere måder en god og relevant tilgang, der forsøger at beskrive fravalget ud fra faktiske produktionsbetingelser, og fravalget deles her op i 'indholdsmæssige', 'institutionelle' og 'tekniske' betingelser. Argumentet og konklusionen er her, at 'de traditionelle nyhedskriterier ikke er dækkende for at kunne forstå fravælgelsesprocessen' (215). Om man kunne have forventet det burde nok have været diskuteret yderligere.

De sidste to bidrag i dette bind er Hans-Henrik Holm, Flemming Svith og Kate Kartveits 'Konklusion: public service journalistik som god journalistik?' og Kartveits appendiks om 'Design, metoder og analyser'. Konklusionen starter med at pege på en række udfordringer, hvoraf en af dem er en politisk udvikling hen imod, 'at alle grupper får deres eget holdningsmedium' (219). Dette besværliggør, men nødvendiggør, et fastholdt fokus på public service idealer. Dette hænger til dels sammen med en større '[m]ålgruppe og konceptstyring', der igennem indholdet, plan- og programlægningen forsøger at servicere forskellige demografiske og kulturelle grupperinger. Det centrale spørgsmål er derfor hvilke konsekvenser dette har for mulighederne for at opfylde public service forpligtigelserne. En af konklusionerne er imidlertid, at dette ikke har den store indvirkning på udvalget af nyheder og at 'målgruppe specialiserede nyheder ikke behøver at føre til del-offentligheder' (225) og, at 'væsentlighed og uafhængighed står som centrale elementer i den bærende [redaktionelle] kultur' (230). Sådanne værdier er dog til stadighed under pres, og der sniger sig afslutningsvist nogle formaninger ind om det fremtidige medielandskabs store udfordringer med henblik på at lave 'godt arbejde, der gør en forskel' (235). Det er svært at være uenig i.

Kartveits korte appendiks sætter ord på det samlede projekts problemformulering, metoder og analyse. Først og fremmest skal det bemærkes, at det ville have været en stor fordel, hvis man havde valgt at placere dette afsnit i starten af det første bind, at man som læser gik i gang med en bedre forståelse af spørgsmål, grundlag og fremgangsmåder. Med hensyn til selve metodediskussionen kunne man især have ønsket en udfoldet tematisering af det forhold, at '[f]ortolkningen af det indsamlede materiale ... er sket i overensstemmelse med – ikke bare en forskningstradition – men med en journalistisk tradition' (239). Hvilke tradition(er) er der tale om her, hvad menes der mere konkret med denne opdeling, og hvor kommer dette dobbelte blik til udtryk

og med hvilke konsekvenser og resultater? Da dette netop er et projekt, der spænder over flere fagligheder, burde dette helt klart have været uddybet. Uden denne er man som læser overladt til selv at forsøge at trække trådene imellem de forskellige perspektiver.

Uden en mere eksplicit teoretisk og metodisk ramme bliver flere af de enkelte bidrag ladt i stikken i den forstand at man som læser bliver usikker på, hvordan de skal læses. Et godt eksempel er antologiernes korteste bidrag 'Her vi ser verden fra' af Henrik Laier i, der på godt 6 sider (s. 45-51, bind II) præsenterer forskelle på henholdsvis DR og TV2 med hensyn til redaktionernes organisation uden diskussion af hvorfor spørgsmålet er interessant og hvordan materialet er indsamlet. Uden egentlige rammer og spørgsmål forekommer de enkelte iagttagelser, hvor interessante de ellers er, løsrevne. Nogle eksplicitte references til de '*mediestrukturelle omstændigheder*' og '*samfundsstrukturelle udviklinger*', der fremhæves i starten af det første bind kunne eksempelvis have været en stor hjælp her.

Dette er et symptom på, at antologierne ville have haft gavn af færre men mere integrerede bidrag, der sammen med nogle mere udfoldede overvejelser om projektets metodiske afsæt, videnskabelige rammer og sammenhængskraft kunne have højnet det samlede udbytte. Det ville i forlængelse deraf have været givtigt med en begrundelse for hvorfor der primært fokuseres på 'nyheds- og aktualitetsudsendelser' (bind I, 10). At det åbenbart ikke anses for nødvendigt at argumentere for dette siger noget om de primære fagligheder, der er repræsenteret i projektet. Set i forhold til hvordan public service institutionerne og medielandskabet har udviklet sig kunne man imidlertid godt have ønsket sig en diskussion af hvordan public service forpligtigelserne kan relateres til andre typer af programudbud.

Disse indsigelser til trods skal det også fremhæves, at udgivelserne samlet set en værdifuld samling af konkrete bud på materiale, begreber og perspektiver, der er centrale i den vedvarende diskussion af hvad public service er og/eller bør være i relation til nyheder og aktualitetsstof. Og som sådan understreger disse bind den meget vigtige pointe, at fremtidens nyhedslandskab netop afhænger af at denne diskussion holdes i live.

Henrik Bødker
Centerleder,
Center for Journalistiske Universitetsuddannelser ved Aarhus Universitet

Craig Parsons, *How To Map Political Arguments in Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 2007, 198 s., \$32,95.

Typologisering af den politiske videnskabs forskellige forskningsgrene har udviklet sig til en mindre industri i industrien. Typologier fungerer både som introduktion, overblik og ikke mindst kanonisering af en eller flere litteraturer. Der er ikke så lidt på spil: typologier tilbyder en autoritativ opdeling af forskningen, hvilket kan have stor betydning for, hvordan vi opfatter de forskellige forskningsresultater. Nærværende bog præsenterer en typologi over forklaringer på politiske handlinger. Målet er simpelt formuleret at ændre vores opfattelse af, hvordan vi tænker forholdet mellem den politiske videnskabs forskellige grene. Det er et ambitiøst foretagende – ikke mindst på så relativt få sider – og det er ikke muligt at gøre alle bogens diskussioner ret i en anmeldelse. Fokus vil derfor være på den typologi Parsons opstiller og de fire forklaringslogikker der følger heraf.

Det er ikke målet med bogen at udsætte de forskellige traditioner for kritik. Forfatteren praktiserer en pragmatisk pluralisme ved at understrege, at de forskellige traditioner hver især bidrager med vigtig viden til politisk videnskab, og at det hverken er muligt eller ønskeligt at pege på en tradition som den bedste. Målet er i stedet at identificere hvilken forklaringslogik der udgør basis for hver dellitteratur for dermed bedre at kunne sammenligne og klargøre hvilke logikker der anvendes i en analyse. Når det så er sagt, findes der ingen typologi uden normativitet. Ved at identificere den særlige forklaringslogik, der gør sig gældende indenfor de forskellige dellitteraturer, sættes også nogle grænser for, hvad hver forklaringslogik overhovedet kan beskæftige sig med. Selvom Parsons understreger op til flere gange, at han ikke dømmer teoriernes meritter, men alene identificerer deres forklaringslogikker, kan der ligge ganske meget normativitet gemt i pragmatisme. Overordnet håndterer forfatteren dog denne udfordring på udmærket vis, ikke mindst ved at understrege at dette er hans bud, og at han ikke forventer det vil ende alle diskussioner – håbet er derimod at fremtidens diskussioner om litteraturens skillelinjer kan gøres klarere.

Forfatteren vælger en deduktiv snarere end induktiv opdeling af litteraturen. Parsons opdeler således litteraturen på baggrund af de forklaringslogikker, de hver især repræsenterer. Det gør han ud fra to overordnede skillelinjer, der begge fokuserer på forklaring af politisk handling, og som tilsammen skaber en firefeltstabel over forklaringslogikker. Den første skillelinje er mellem en generel og partikulær forklaringslogik. Den *generelle* forklaringslogik sigter mod formulering af lovmæssigheder – mennesker handler altid på en bestemt måde under bestemte forhold. Den *partikulære* forklaring starter derimod fra tilfældige udviklinger (contingency) og forklarer den videre ud-

vikling ud fra aktørers reaktion på disse tilfældigheder: „Such arguments are ‘particular’ in the sense that their account of one situation does not imply that similar cases will turn out the same way“ (s. 32). En partikulær logik beskæftiger sig således med spørgsmålet om, hvordan menneskeskabte fænomener – f.eks. ideer eller institutioner – fungerer som selvstændige årsager, der ikke kan reduceres til en underliggende struktur, der determinerer aktørernes handlinger.

Den anden skillelinje er mellem en *positionslogik*, der forklarer handling ud fra hvordan en aktør er placeret i et eksogent (eller antaget eksogent) givet landskab med en objektiv ramme for handlingerne, og en *fortolkningslogik*, der hævder at aktører handler på baggrund af deres fortolkning af, hvad der er muligt og/eller ønskeligt. På baggrund af disse to skillelinjer, udpeger Parsons hvad han opfatter som fire logisk distinkte forklaringslogikker: strukturelle, institutionelle, idemæssige (‘ideational’) og psykologiske forklaringer på politisk handling.

Benævnelsen af logikkerne er baseret på, hvad Parsons mener er det primære forklarende element. Den strukturelle forklaringslogik dækker over teorier, der forklarer handling som en individuel, rationel funktion af en position i en eksogent givet materiel ramme. Et klassisk eksempel på denne forklaringslogik er Karl Marx’ teorikompleks, hvor aktører – simpelt formuleret – handler på baggrund af deres placering i en objektiv (økonomisk) struktur, der er, eller behandles som, uafhængig af menneskelig vilje. Aktørers handlinger kan således forklares med, hvordan de er placeret i en struktur – eller ved at strukturen, og dermed rammen for menneskelig handling, ændrer sig: „In a clean causal segment of structural explanation, people choose their actions as a direct function of what is taken to be a concrete, exogenously given environment“ (s. 52). Dette betyder også at hverken idemæssige elementer eller psykologi har afgørende betydning for handlinger, fordi handlingerne i sidste instans kan forklares med aktørens placering i et objektivt givet materielt landskab.

Ved den institutionelle forklaringslogik er fokus på institutioner, der er intersubjektivt givet – dvs. ikke til subjektiv fortolkning – og hvor indflydelsen er uafhængig af andre eksogent givne faktorer (altså struktur): „Institutional claims are those that explain action by pointing to someone’s position in a man-made but intersubjectively present obstacle course“ (s. 39). Dvs. at opfindelsen af institutioner utilsigtet leder rationelle aktører i bestemte retninger på et senere tidspunkt (sti-afhængighed). Ifølge Parsons består den fundamentale forskel mellem strukturel og institutionel forklaringslogik i hvilke begrænsninger man mener der er på menneskelig handling: om de er eksogent givet og uforanderlige eller menneskeskabte konventioner og regler. Parsons argumenterer således for at „the stronger the initial claims about

structural indeterminacy or unpredictability, the wider the effects that institutional logic can claim“ (s. 74).

Denne forståelse af institutionalismen bryder op i den generelt accepterede opdeling mellem rationel, historisk og sociologisk institutionalisme. F. eks. placeres den sociologiske institutionalisme inden for den idemæssige forklaringslogik, fordi de forklarer handlinger med aktørers opfattelser og fortolkninger frem for med institutioner i Parsons forståelse: „Claims in which institutions affect action through actors' beliefs or norms of legitimacy should be called an ideational claim *about* institutions rather than a sociological institutionalist claim“ (s. 76). Tilfældet er det samme i store dele af den rationelle institutionalisme, som arbejder med institutioner som determineret af eksogene faktorer. I dette perspektiv opretholdes institutioner så længe som de kan skabe ligevægt mellem aktørernes interesse. Men hvis institutioner opstår og består på baggrund af aktørernes interesser, har vi ikke brug for institutioner til at forklare aktørers handlingsmønstre. Skal man tale om en rationel institutionel forklaringslogik forudsætter det usikkerhed, uforudsete udviklinger og institutionel træghed. Først her får den institutionelle forklaringslogik selvstændig forklaringskraft. Det betyder ikke, at sociologisk eller rationel teori ikke bør bruge institutioner i deres forklaringer, men blot at det ikke er en institutionel forklaringslogik, der leder deres teori.

Med idemæssig forklaringslogik menes teorier som forklarer handling „as a result of people interpreting their world through certain ideational elements“ (s. 96), som kan være diskurser, normer, normative eller kognitive opfattelser, symboler, etc. Den idemæssige forklaringslogik har det til fælles med institutionelle forklaringer, at udgangspunktet er det objektive miljøes tvetydighed, som aktører søger at løse med hhv. ideer og institutioner. En afgørende forskel er, at denne tvetydighed kun viser sig i starten af et institutionelt argument, hvorimod den består i den idemæssige forklaringslogik. Det er netop fordi aktørers interesser og forståelse af verden er tvetydig, at ideer får en reel forklaringskraft. Den idemæssige forklaringslogik forudsætter ikke, at man forstår aktører som irrationelle, den forudsætter alene at man opfatter aktører som 'a-rational', dvs. „that there is no clear rational course of action in the absence of interpretative filters“ (s. 98). Den idemæssige forklaringslogik er partikulær, idet den bygger på en høj grad af historicitet: aktører befinder sig i en bestemt historisk kontekst, hvor de udvikler bestemte fortolkningsapparater, der leder deres handlinger. Hermed adskiller logikken sig fra den psykologiske forklaringsmodel, hvor generelle psykologiske processer styrer aktørers handlinger.

Den psykologiske forklaringslogik trækker på teorier om de mest grundlæggende mentale processer, som adskiller sig fra den simple rationelle model, de strukturelle forklaringer anvender, ved i overvejende grad at arbejde

med irrationelle aktører. Den psykologiske forklaringslogik adskiller sig fra den idemæssige ved at bygge generelle kausalforklaringer. En psykologisk forklaring af politisk handling bygger således på det argument, at mennesker handler på en bestemt måde, fordi de tolker deres verden ud fra grundlæggende psykologiske mekanismer. Disse handlingsmåder er som regel irrationelle indenfor den psykologiske forklaringslogik. Hvis den psykologiske forklaringslogik anvendte en rationel aktør, ville den ikke bidrage med noget rationelle strukturelle eller institutionelle forklaringer ikke kunne forklare.

Ifølge Parsons består den psykologiske forklaringsmodels største svaghed i, at dens forklaringsmekanisme er placeret langt tilbage i kausalkæden, hvilket normalt gør det nødvendigt at støtte en psykologisk analyse med institutionelle og strukturelle faktorer. På den anden side gør det psykologiske forklaringer så meget desto mere fundamentale: „If psychological theorizing were as successful as it could be, it could provide the broad framework and the most specific individual analysis, with other logics contributing middle-range claims in between“ (s. 136). Mange politisk psykologiske forklaringer arbejder med interaktionen mellem fundamentale psykologiske mekanismer og det miljø aktøren befinder sig i, men Parsons understreger, at det der karakteriserer en psykologisk forklaring er, at de tilskriver fundamentale psykologiske mekanismer en kausal effekt.

Det er ikke som sådan svært at kritisere Parsons bog. F.eks. kan man undre sig over, at psykologiske og idemæssige forklaringer får deres egne kategorier, når man tager i betragtning hvor relativt lidt de fylder i i den politiske videnskab i forhold til strukturelle og institutionelle forklaringer. Det kunne tyde på at der enten er noget i vejen med de deduktivt udledte kategorier, eller at de er tolket på en uheldig måde, der giver uforholdsmæssig meget plads til den psykologiske og idemæssige forklaringslogik. Man kan også kritisere kapitlet om psykologiske forklaringer for at være betydeligt mindre analytisk og mere refererende end kapitlerne om de tre andre forklaringslogikker. Man får således en fornemmelse af at forfatteren er mindre velbevandret i den psykologiske litteratur. Det er også kritisabelt, at Parsons i så høj grad fokuserer den institutionelle forklaringslogik omkring ‘critical junctures’, når en af de mest aktuelle debatter indenfor institutionel teori er, hvordan man kan udarbejde teorier om inkrementelle og løbende tilpasningsprocesser. Og man vil med garanti nævne endnu flere svagheder i Parsons typologi. En så ambitiøs typologi vil nødvendigvis være problematisk på flere fronter. Det er dog denne anmelders opfattelse, at bogens svagheder vil kunne give anledning til spændende diskussioner frem for (alt for stor) forvirring. Svaghederne skal således ikke skygges for bogens store styrke: det stærke argument for at identificere hver litteraturs specifikke forklaringslogik, som så derefter kan kombineres på kreativ vis. Med dens pragmatisk, fordomsfrie og ikke

mindst stringente tilgang kan bogen være inspirerende læsning for enhver der søger at bygge præcise argumenter og teorier om politisk handling.

Martin B. Carstensen,
Center for Komparative Velfærdsstudier
Aalborg Universitet

Lars Bo Kaspersen: *Danmark i verden*, København: Hans Reitzels Forlag, 2008, 264 s., kr. 298.

Det er paradoksalt, at en af de mest oplysende tilgange i forsøg på at undersøge fremtidens muligheder består i at gå tilbage i historien. Den historiske sociologi udgør således et væsentligt bidrag til undersøgelsen af det aktuelle samfunds potentialer. Den undersøger, hvor dybt eller overfladisk, trægt eller svingende, uforanderligt eller foranderligt potentialerne sidder i samfundets strukturer. Lars Bo Kaspersens bog *Danmark i verden* udgør en sådan undersøgelse af det aktuelle samfund forstået i relation til dets fremtid og med et tilbageblik, der strækker sig tilbage til Napoleonskrigene. Det var den gang Danmark opstod som afløser for den helstat, der også omfattede Norge. Man kan sige, at bogen rækker fra 1815 til, ja måske 2050. Den går kronologisk til værks og alligevel er vores samtid og fremtid konstant nærværende. Det er fornemt og viser netop, at historisk sociologi ikke blot er historiske detailstudier klasket sammen med ahistoriske samfundsteorier.

Man kan selvfølgelig spørge, hvor langt tilbage bogen skulle række, og jeg tror, at en række af bogens analyser, eksempelvis af forholdet mellem den individualiserede borger og staten kunne være belyst mere fyldigt ved at tage udgangspunkt i 1750'erne. Ligeledes kunne nutidens reformfeber være belyst ud fra datidens såkaldte „reorganiseringfeber“. Mere aktuelt kunne danskerne post-protestantiske arbejdsetik være diskuteret som ramme for aktuelle reformer; lige som risiciene ved, at arbejdsiveren tabes gennem reformfeberens tempoforhøjelse kunne nævnes.

Udfoldelsen af den historiske sociologi er den ene af bogens tre intentioner. En anden er at skabe debat. Man kan læse den som en debatbog, der henvender sig til et bredt publikum af såvel politisk interesserede som administrative fagfolk, der forsøger at få overblik over, hvad der dog foregår. På intet tidspunkt taber bogen blikket på skoven for blot at kikke på træerne. Det er fint. Omvendt må man så nok tilføje, at historikere også kan få sat ikke mindst det nationalhistoriske perspektiv i relief.

Bogens tredje intention er, som titlen antyder, at Danmark er i verden og ikke er over for verden. Forestillinger om suveræniteten, territorialitet, stats-

ræson og nationalisme for ikke at sige de mange forsøg Danmark har gennemgået for at overleve som politisk enhed, er alle sammen hentet fra udlandet. Bogen giver den nationalistiske statsforståelse et gevaldigt skud for boven. NATO og EU og med til at redde Danmark som „overlevelsesenhed“. Indledningsvist markerer Kaspersen ti konventionelle opfattelser om Danmark og danske borgere, dansk demokrati og om globaliseringen som nyt fænomen. Afslutningsvis sammenfattes analysen med en demonstration af hvorledes alle ti opfattelser ikke holder. Ikke mindst er globaliseringen og europæiseringen på ingen måde ny.

Argumentet om den afgørende betydning, som udlandet har haft for Danmark, kan imidlertid også siges at stå dobbelt stærkt, netop fordi bogen tager afsæt i det nationalstatslige århundrede, 1800-tallet. Kaspersen kunnet have spillet på en lettere bane, men alligevel holder argumentet.

Fra en noget snævrere faglig synsvinkel kunne man have ønsket sig en opsamling af fagområdets litteratur og teorier. For den udenforstående bliver den slags let tørt, og et appendiks kunne måske bedre tage form som en selvstændig artikel. Alligevel optræder en del faglige markeringer, ikke mindst i forhold til det set-up bogen betjener sig af. Kaspersen anvender tre centrale inspirationskilder, der alle er hedengangne tyskere, G.W.F. Hegel, Norbert Elias, og Carl Schmitt. Den kombination kunne der komme vældig meget teoretisk diskussion ud af, men pointen er egentlig mere enkel. Fra Hegel hentes pointen om, at indenrigsforhold ikke kan studeres uafhængigt af udenrigsforhold, og at staters suverænitet primært består i deres anerkendelsesrelation til andre stater frem for blot i et internt forhold som folkesuverænitet. Fra Elias' sociologiske analyse af historiske civilisationsprocesser hentes det dynamiske i forandringerne om hvilke stater og hvilke faktorer, der optræder med figurationerne omkring Danmark. Det drejer sig om eksempelvis handel, krig, massemedier eller stater som Tyskland, Rusland, England. En stat ses her som en „overlevelsesenhed“, der får en historisk foranderlig specificitet. Ikke mindst gør de sidste kapitler meget ud af USAs rolle. USA muliggjorde, at Danmark kunne spendere høje velfærdsudgifter frem for militære udgifter. Bogen er skrevet før Obama og før USAs finansielle krise satte ind, men det forhold gør bestemt ikke bogens kritiske perspektiv forældet.

Med Carl Schmitt indføres en rød tråd om, at overlevelseskampen fører til undtagelsestilstande. Billeder af venner og af fjender forskyder sig. Bestemte figurationer, statslige eliter eller korporative sammenkoblinger forsøger at overleve. Selv i fredstider spiller denne overlevelseskamp en afgørende rolle. Den militære konkurrence afløses blot af en økonomisk konkurrence, men kampen og dens retorik fortsætter. Resten af Schmitts politisk berygtede teoridannelse tages ikke i anvendelse.

Argumentet fører os til to tankevækkende iagttagelser: For det første ud-

viklede den danske demokratiske nationalstat et forhandlingsdemokrati, hvor alle landets større „stænder“, godsejere, landmænd, husmænd, kapitalister, arbejdere og selvstændige byborgere indkoblede i statslige projekter. Det forhandlingsdemokrati er tilsyneladende brast sammen siden 2001 til fordel for en kombination af en globaliseringsoverdreven konkurrencefokusering og en ikke helt skudsikker „krig mod terror“.

For det andet nævner Kaspersen indledningsvist, at større statslige projekter, herunder Irak- og Afghanistankrigene, udgør led i statens overlevelseskamp (p.37). I bogens glimrende afsluttende kapitler, bliver det imidlertid klart, at ikke mindst Irakkrigen gennemførtes på et tvivlsomt grundlag, hvor overlevelseskampen på ingen måde er indlysende. Med Afghanistankrigen synes Danmark at være indfanget i NATOs musketered til USA, som heller ikke indlysende kunne forlænges uden for det nordatlantiske område. Med bogens to hundredårige perspektiv bliver det på ingen måde klart, at reformfeberen såvel som bindingen til Bush' militære projekter, er gunstige for det overlevelsesprojekt, der udgør statens essens.

Bogens styrke er, at dette overblik på ingen måde tabes. Det er dog ikke altid blot detaljer, der bliver genstand for store flotheder, for eksempel spørges hvad europæisk integration er for en størrelse, mens forskellene mellem føderale og funktionelle integrationsstrategier ikke benævnes og diskuteres (p. 134). Teoretisk kunne man sige, at analysen kunne trænge til et modspil fra eksempelvis Kants eller Habermas' side. For det er en gennemgående figur, at suverænitetssafgivelse til internationale, europæiske og globale arrangementer muliggør suverænitet. Suverænitet udgør ikke en nulsum. Dette komplekse relationelle spil optræder imidlertid langt mere forenklet hos specielt Hegel og Schmitt.

En anden styrke ved bogen er dens pædagogiske overblik, der netop er nødvendigt, efterhånden som sansen for historiske detaljer tabes hos læsere, der til gengæld bliver stadig bedre til at analysere. Bogen kan formentlig indgå i introducerende grundkurser, og i uddrag måske endda i mere avancerede gymnasieforløb. Den er let tilgængelig i forhold til, hvor mange bolde den faktisk formår at holde i luften. Dens sprog er levende, stimulerende og engageret.

Gorm Harste
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Modtagne bøger

- Bôss, Michael (red.) (2010). *The Nation-State in Transformation – Economic Globalisation, Institutional Mediation and Political Values*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henriksen, Anders (2010). *Krigens folkeret og væbnet international terrorbekæmpelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Karvonen, Lauri (2010). *The personalisation of politics – a study of parliamentary democracies*. Colchester: ECPR Press.
- Lippert Rasmussen, Kasper og Nils Holtug (red.) (2010). *Kulturel diversite – Muligheder og begrænsninger*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mahoney, James (2010). *Colonialism and Postcolonial Development – Spanish America in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Statsvetenskaplig tidskrift 2009/4*, Lund: Studentlitteratur 2009.

Abstracts

David Dreyer Lassen og Søren Serritzlew

The Danish Structural Reform and Internal Political Efficacy

One of the classical questions in political science is how size is related to democracy. In this study we investigate the relationship between size of Danish municipalities and internal political efficacy. We expect that size is negatively related to efficacy, and that this effect is stronger for some groups of citizens. In a study of the effects of municipal amalgamations, we find that municipal size has a negative causal effect on internal political efficacy, especially for older citizens.

Kurt Houllberg og Poul Skov Dabl

Competitive Tendering in Danish Municipalities

Competitive tendering has top priority on the Local Government Agenda in Denmark and the national ambition is to increase competitive tendering. The Structural Reform and the accompanying amalgamations of municipalities in 2007 can be considered as being at a critical juncture, where the administration policy path of the amalgamated municipalities has to be redefined. Competitive tendering, however, is characterised by a high degree of path dependency and the Structural Reform has not had a particular tender-increasing effect in amalgamated municipalities. Measured by the official national indicator of competitive tendering, the degree of tendering is affected primarily by traditions and the number of administrative professionals employed by the municipality. Former research has shown that the level of expenditures and the expenditure policy are mainly determined by factors related to the economic and sociodemographic conditions of the municipality, while ideology plays a minor role, if any. When it comes to policy for delivering the services, the determinants are turned upside down. The degree of competitive tendering is affected by the party affiliation of the local council members – and not by the economic and sociodemographic conditions.

Morten Balle Hansen

Privatization, democracy and power in Danish municipalities

One of the key characteristics of „New Public Management (NPM) has since the 1980ies been to promote various forms of privatization in the public sector. In Denmark, the development of standardized benchmarks measuring the degree of privatization and contracting out in local government provides an example. In recent years, the degree of privatization has increased in Danish municipalities. This article examines whether and how this trend towards an increased use of private providers in local problem-solving, has implications for the influence of local political actors and the practice of local democracy. The hypotheses being examined is that the introduction of privatization and quasi-markets with competition between public and private providers may have far reaching implications for the practice of local democracy as well as the distribution of local political influence. The article examines the hypotheses theoretically as well as empirically. The study indicates empirical support for theoretical arguments concerning two significant relations between privatization and political influence. First, increasing privatization tends to be associated with declining influence of the traditional actors of local representative democracy. Second, increasing privatization tends to be associated with increasing centralization of the remaining local political power.

Niels Ejersbo og Carsten Greve

Management by Contract in Danish Municipalities

Contracting out and internal contracts build in many ways on a common theoretical framework. However, when it comes to the distribution of contracting out and internal contracting among Danish municipalities there are large differences. Contracting out has been on top of the political agenda for a many years, but has only had a limited impact on service delivery in the municipalities. In contrast, internal contracting is a relatively new phenomenon in Danish municipalities and has in a few years become the perhaps dominant steering mechanism. The theoretical framework and the use of contracting out and internal contracting are discussed and it is shown how the Danish government directly and indirectly tries to regulate the use of the two management tools. In addition, the article looks at the consequences of contracting out and internal contracting for the local democracy.

Jens Fyhn Lykke Sørensen og Klaus Levinsen

Associational Engagement in Small and Large Communities

In the sociological literature and in the popular debate it has been a common assumption that people's engagement in associational activities is most prevalent in small communities, e.g. villages and small towns. This paper presents an empirical test of this assumption, drawing on data from the Danish Values Studies of 1990, 1999 and 2008. Our analysis shows that there are only minor differences in association involvement among citizens living in small communities and citizens living in larger towns and cities. Our multivariate analysis, however, reveals a significantly higher propensity to perform unpaid associational work among citizens in small communities. Moreover, our analysis shows that association involvement has been increasing in both small and large urban communities. Hence, there is nothing to suggest that associational activity has decreased over the examined 18-year period.

Lasse Ring Christensen og Ole Helby Petersen

Regulation of Contracting Out and Public-Private Partnerships (PPP) in Danish Municipalities

The Danish tradition of a decentralized local government sector endows the municipalities with a fundamental freedom of choice in the delivery of public services, among them to include private sector partners. In recent years, however, this freedom of choice has been under growing pressure from the central government. An example is a new legislation which requires that municipalities undertake strategic considerations about private sector involvement in the delivery of services. Another is a binding agreement about increased competition for municipal services. The article focuses on two methods of organizing public-private collaboration: contracting out and public-private partnerships (PPPs). Which similarities and differences can be observed in the regulation of PPPs and contracting out in the Danish municipalities? How can the differences be explained? Comparative analysis demonstrates that whereas the regulation framework largely supports formation of contracting out deals, the rationale guiding the regulation of PPPs is more ambiguous. We point to the differences in contract length and the fear of losing political flexibility in PPP as explanations for these differences.

Om forfatterne

Vibeke Normann Andersen, Ph.D., cand.scient.adm., MA in Politics, har siden 1996 været ansat på Institut for Statskundskab. Vibeke Normann Andersens forskning koncentrerer sig om forandring i den offentlige sektor, uddannelsespolitik og demokrati. E-mail: vna@sam.sdu.dk

Morten Balle Hansen er Ph.d. og lektor ved institut for statskundskab på Syddansk Universitet. Hans forskning koncentrerer sig om forandringer i den offentlige sektors ledelse og organisering. Han er leder af et forskningsprojekt om kommunalreformens betydning for kommunernes administrative ledelse. E-mail: mbh@sam.sdu.dk

David Dreyer Lassen er professor mso ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet. Han er cand.polit. og har en ph.d. i økonomi (2002) fra samme sted. Hans primære forskningsinteresser er empirisk og teoretisk politisk økonomi og offentlig økonomi, herunder finanspolitik, og politisk adfærd, særligt vælgeradfærd og valgdeltagelse. E-mail: David.Dreyer.Lassen@econ.ku.dk

Søren Serritzlew er professor mso i offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Han har beskæftiget sig med et bredt udsnit af forskningsspørgsmål med relevans for kommunerne, herunder kommunalreformen, betydning af konkurrence på skoleområdet og forklaringer på kommunernes konstitueringer. Han arbejder i øjeblikket på et projekt om økonomiske incitamenter i den offentlige sektor. E-mail: soeren@ps.au.dk

Kurt Houllberg, cand. scient. pol., ph.d., programchef i Anvendt Kommunal-Forskning, AKF, primært forskningsområde kommunaløkonomi. Kurt har publiceret en række artikler om kommunestørrelsens betydning for demokrati og effektivitet og har i bred forstand interesseret sig for og publiceret om kommunernes rammevilkår, udgiftspolitik, økonomistyring og organisation. E-mail: kho@akf.dk

Poul Skov Dabl, ph.d., projektchef hos NIRAS Analyse & Strategi og ekstern lektor ved Syddansk Universitet. Poul har blandt andet forsket i kommunernes anvendelse af udefrakommende standarder, og han har publiceret en række artikler om emnet såvel nationalt som internationalt. E-mail: psd@niras.dk

Carsten Greve, ph.d., professor ved Centre for Business and Politics, Copenhagen Business School. Har gennem mange år beskæftiget sig med udlicitering, kontraktstyring, offentlige-private partnerskaber og reformer i den offentlige sektor. Den igangværende forskning retter sig mod offentlige-private partnerskaber i en international belysning. E-mail: cg.cbpc@cbs.dk

Niels Ejersbo, ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Har tidligere forsket i kommunale organisationsændringer og ledelsesproblemstillinger. Har også beskæftiget sig med udlicitering og brugen af kontrakter i den offentlige sektor. Er i øjeblikket involveret i et projekt om udlicitering i kommunerne – bl.a. i et komparativt perspektiv. E-mail: niels@sam.sdu.dk

Jens Fyhn Lykke Sørensen, ph.d.-studerende ved Center for Landdistriktsforskning, Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet. Forsker i forskellige emner inden for landdistriktsudvikling og har publiceret i tidsskrifter såsom Journal of Rural Studies, Journal of Rural Health og Journal of Housing and the Built Environment. E-mail: jls@sam.sdu.dk

Klaus Levinsen, Ph.D. lektor i politiske sociologi ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker inden for områderne politiske holdninger og værdier, politisk adfærd og foreningsdeltagelse. Arbejder i øjeblikket på et FSE-finansieret projekt om strukturreformens konsekvenser for foreningslivet. E-mail: kh1@sam.sdu.dk.

Lasse Ring Christensen, cand.scient.pol og fuldmægtig i Finansministeriet. Hans interesser er styringsrelationer mellem stat og kommuner og offentlig-privat samarbejde. E-mail: Lassing@gmail.com

Ole Helby Petersen, ph.d.-stipendiat ved International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School. Har tidligere udgivet artiklerne „Reguleringen af offentlig-private partnerskaber i Danmark“, *Tidsskriftet Politik*, 2007 og „Hvorfor så få offentlige-private partnerskaber i Danmark? – et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner“, *Politik og Økonomi*, 2009. E-mail: ohp.cbp@cbs.dk

Politicas ph.d.-serie

Politics, Policy, and Poverty in Botswana, Mauritius, and other developing countries, Marianne S. Ulriksen. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Post-mortem of the VP-function? Stian Skaar Ludvigsen. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

The Politics of Welfare Services Carsten Jensen. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

Justifying the Ultimate Sacrifice Morten Brænder. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Struktur, magt og legitimitet Thomas Frank. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Solidarity and Categorization Marie Østergaard Møller. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Danmark under traktaterne Rasmus Brun Pedersen. Pris: 100,00 DKK inkl. moms

Economic Approaches to Institutional Design Jesper Wittrup. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Bureaucrati, faglige metoder eller tommelfingerregler Steen Juul Hansen. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Politiske forlig i Folketinget Flemming Juul Christiansen. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

Making Cooperation Work Kim Mannemar Sønderkov. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

A 'Baedeker' to IR's Cultural Journey before, during and after the Cultural Turn Morten Valbjørn. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

How Political Elites Influence Public Opinion Rune Slothuus. Pris: 75,00 DKK inkl. moms