

Anders Ryom Villadsen

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

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

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

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

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

Teori

Institutionelle logikker

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

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

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

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

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

Institutionelle logikker i den kommunale sektor

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

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

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

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

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

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

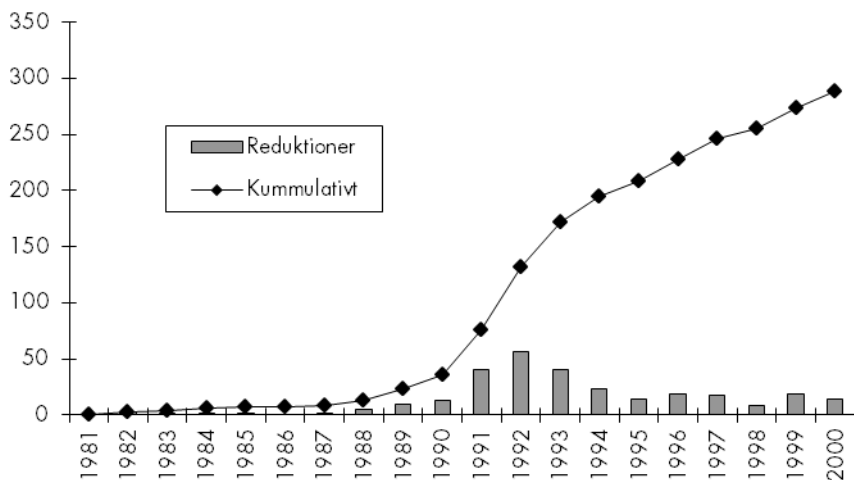
Efterfølgende ændredes kommunestyrelsesloven i 1988 og gav kommunerne større frihedsgrader med hensyn til antallet af stående udvalg (Ejersbo, 1998), som hidtil havde været et *de facto* anker for antallet af forvaltninger. Selvom denne ændring var mindre og ikke direkte vedrørte forvaltningsstrukturen,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

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

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

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

Figur 1: Forvaltningsnedskæringer i danske kommuner 1980-2000



Note: Baseret på egen kodning fra *Kommunehåndbogen*.

Hypoteser

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

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

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

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

Imitation

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

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

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

Regeringens rolle

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

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

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

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

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

Betydningen af forandringsagenter for institutionelle forandringer

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

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

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

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

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

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

Metode

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

Afhængige variable

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

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

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

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

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

Uafhængige variable

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

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

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

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

Kontrolvariable

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

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

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

Estimering

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

Resultater

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

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

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

Table 1: Forvaltningsreduktioner i danske kommuner 1984-2000

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

Antal reduktioner _{t-1}	0.038*** (0.00)	0.019*** (0.01)	0.026*** (0.01)	0.026*** (0.01)
Periode 1989-1993	2.401*** (0.4)	2.211*** (0.4)	2.590*** (0.42)	2.563*** (0.41)
Periode 1994-2000	1.421** (0.56)	1.827*** (0.57)	2.312*** (0.6)	2.397*** (0.59)
KD udskiftning: intern			0.043 (0.25)	0.043 (0.25)
KD udskiftning: fra kommune			0.784*** (0.19)	0.784*** (0.19)
KD udskiftning: ekstern			0.673*** (0.21)	0.673*** (0.21)
Konstant	-6.492*** (1.06)	-7.185*** (1.12)	-8.739*** (1.25)	-8.686*** (1.28)
Wald Chi ²	250.04***	198.35***	319.13***	335.90***
Log Pseudolikelihood	-846.67	-788.17	-1032.60	-1021.90
Ln alpha			1.425*** (0.13)	1.341*** (0.13)

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

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

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

Diskussion og konklusion

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

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

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

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

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

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

Note

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

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

Litteratur

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

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

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