

Faculty of Social Sciences
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet

Regeneration og strukturel forandring i de danske kommuners lederskab 1980 – 2008

Dokumentation af en undersøgelse baseret på kommunale
årbøger

Morten Balle Hansen,
Jens Tannert Pedersen
og
Emil Thylin

Kommunalpolitiske studier 27/2010



SYDDANSK | UNIVERSITET
UNIVERSITY OF SOUTHERN DENMARK

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og læsevejledning.....	3
2. Datagenereringens forløb	4
3. Datamaterialets validitet og reliabilitet	5
Tabel 3.1: Generelle problemer med kodningen	6
Tabel 3.2: Problemer med kodningen af data for kommunalbestyrelsen	7
Tabel 3.3: Problemer med kodningen af data for politiske udvalg.....	8
Tabel 3.4: Problemer med kodningen af data for administrativ struktur.....	10
4. Langsigtede forandringer i politiske og administrative strukturer 1980 – 2004	11
Tabel 4.1: Ændring i politisk struktur fra 1980 til 1992	11
Tabel 4.2: Ændring i administrativ struktur fra 1980 til 1992	12
Tabel 4.3: Ændring i politisk struktur fra 1992 til 2004	12
Tabel 4.4: Ændring i administrativ struktur fra 1992 til 2004	13
5. Forandringer i strukturer og ledende aktører 1999 – 2004.....	13
Tabel 5.1: Ændring i politisk struktur fra 1999 til 2004	14
Tabel 5.2: Ændring i administrativ struktur fra 1999 til 2004	14
Tabel 5.3: Udskiftning af politiske aktører fra 1999 til 2004.....	15
Tabel 5.4: Udskiftning af administrative aktører fra 1999 til 2004	15
Litteraturhenvisninger	16

1. Introduktion og læsevejledning

Den undersøgelse, som dokumenteres i denne rapport, indgår som en del af forskningsprojektet om kommunernes administrative lederskab (<http://www.strukturforsk.dk/projekter/7.pdf>), der er et af de projekter, der indgår i forskningsprogrammet om strukturreformen i Danmark (<http://www.strukturforsk.dk/>).

Undersøgelsen bygger på Mostrup Kommunalhåndbogen, der er blevet publiceret hvert år siden kommunalreformen i 1970. Undersøgelsen er blevet tilrettelagt med henblik på at supplere andre undersøgelser af kommunernes administrative lederskab, der baserer sig på surveydata (Hansen & Eriksen, 2006; Hansen & Svava, 2007), interviews og kommunale nøgletal.

Formålet med denne publikation er at dokumentere den datagenerering, der har fundet sted, og hvilke særlige validitetsproblemer der knytter sig til denne type data samt at illustrere, hvad data kan bruges til. Data fra denne undersøgelse vil blive brugt som både afhængige og uafhængige variable i andre publikationer i projektets videre forløb.

Forskelle i forandringer i formel struktur og i personsammensætning i kommunernes politiske og administrative ledelse er et interessant og vigtigt forskningsområde af flere grunde. Både som et resultat af en forandringsproces (afhængig variabel) og som variable, der kan forklare forskelle på andre dimensioner (uafhængig variabel). Teoretisk er der mange gode grunde til at interessere sig for forandringer i formel struktur og personsammensætning af ledelsesgrupper. På et overordnet samfundsteoretisk plan kan relationen mellem udviklingen i personsammensætning, formel organisationsstruktur og deres indbyrdes dynamiske relation ses som et eksempel på generelle samfundsvidenskabelige aktør-struktur-problematikker (Giddens, 1984; Hansen, 1997). Organisationsteoretisk indgår disse variable som centrale elementer i teorier om organisatorisk forandring (Leavitt, 1965; March, 1981; Nielsen & Ry, 2002). I såvel situationsteoriene (contingency) (Lawrence & Lorsch, 1967; Thompson, 1967) som den nyinstitutionelle organisationsteori (Meyer & Rowan, 1977) indgår den formelle organisationsstruktur som en central variabel. Også i en dansk forskningsmæssig sammenhæng har struktur variable været anvendt i undersøgelser af organisatorisk performance (Ejersbo, 1996, 1997), mens det demografiske regenerationsperspektiv os bekendt ikke har været anvendt systematisk.

Grundideen i denne undersøgelse er at konstruere en række standardiserede kvantitative indikatorer på forskelle i forandring af såvel formel organisationsstruktur som demografisk regeneration i kommunernes ledelse baseret på kommunale årbøger. Tanken er, at disse indikatorer kan indgå som såvel afhængige som uafhængige variable i analyser af kommunernes politiske og administrative lederskab.

I denne publikation redegøres der først for undersøgelsens forløb, for hvordan data er genereret (afsnit 2) og for, hvilke validitets- og reliabilitetsproblemer vi er stødt ind i, og hvordan vi har løst eller håndteret dem (afsnit 3). Dernæst (afsnit 4 og 5) præsenteres 8 tabeller baseret på data fra undersøgelsen. Der er tale om beskrivende analyser af kommunernes ledelse fra perioden 1980 – 2004. Formålet med tabellerne er at anskueliggøre, hvilken type data der er genereret i undersøgelsen.

2. Datagenereringens forløb

Datagenereringen er foregået i perioden december 2007-august 2008. Fremgangsmåden har været at indtaste data fra Mostrups kommunalhåndbøger 1980/81, 1992-1993 og 2000-2008 (2006 undtaget, siden bogen ikke udkom dette år). Generelt gælder det, at bogens årstal angiver data fra året før. 1980/81-bogen indeholder dog data fra 1980, og en anden undtagelse er 2007-udgivelsen, der indeholder kommuneinddelingen efter kommunalreformen, selvom denne først trådte i kraft 1/1 2007. Bogen er behandlet som kilde til 2007-data. Der er både indtastet data for hver enkelt bog med hensyn til tværsnitsvariable, og for hvert sæt af to bøger for på hinanden følgende år med hensyn til variable, der måler forandring over tid.

Efter en kodebog og skabelon af datafilen blev udformet, har to kodere i udgangspunktet arbejdet på hver deres datasæt med forskellige periodemæssige underdelinger af datamaterialet. Der har været løbende dialog om fortolkningsmæssige spørgsmål for at reducere inter-koder variabilitet, og ved en sammenlægning af de to foreløbige datasæt, som omtrent midtvejs i processen, blev koderafhængig variation korrigeret, og den allerede foretagne kodning yderligere systematiseret.

Cases i datasættet er kommuner i enkelte årstal og dækker altså årene 1980 samt perioderne 1991-1992 og 1999-2007. Til og med kommunesammenlægningen på Bornholm i 2003 er der tale om 275 kommuner, i årene 2003-2005 er tallet 271 kommuner, og i årene 2007-2008 er der 98 kommuner. Dette giver i alt 2659 cases.

Der er indtastet i alt 91 variable. Af disse dækker 14 kommunalbestyrelsens sammensætning, 3 borgmesterens parti, 14 de politiske udvalgs sammensætning, 8 ændringer i struktur og personsammensætning for de politiske udvalg og atter 14 ændringer i struktur og personalesammensætning for den kommunale forvaltning. Derudover er der 16 variable for navne på henholdsvis politiske udvalg og kommunale forvaltninger, som ikke er indtastet for hver case, men begrænset til særlige statusår (1980, 1992, 1995 og 2007). En stor del af disse variable er designet til at skulle kodes specifikt til det analytiske, men 13 generelle variable oprettet på denne baggrund er ligeledes tilføjet i datasættet. For både kommunalbestyrelse og politiske udvalg er andelen af henholdsvis venstre- og højrefløj samt midterpartier beregnet til i alt seks variable. For gruppen af udvalgsformænd og den administrative chefgruppe er der udregnet henholdsvis to og fire mål for udskiftning i personsammensætning. Endelig er kvindeandelen udregnet i tre variable for kommunalbestyrelse, politiske udvalg og forvaltningens chefgruppe.

3. Datamaterialets validitet og reliabilitet

I løbet af kodningsprocessen er en række problemer opstået, som har betydning for validiteten af data. Nogle udspringer fra Kommunalhåndbogen som kilde, andre fra den måde, kilden blev fortolket, og endelig har den relativt store variation i kommunernes struktur også gjort det vanskeligere at sammenligne på tværs. I de følgende afsnit beskrives disse problemer, deres konsekvenser, løsningen anvendt for at mindske dem, samt problemets omfang så vidt muligt. Variablene kan inddeles i tre grupper angående henholdsvis kommunalbestyrelse, politiske udvalg og den kommunale forvaltning. Problemerne behandles med udgangspunkt i denne opdeling, men først adresseres de generelle problemstillinger, der gør sig gældende for alle variabelgrupper og undersøgelsen som helhed.

Generelle problemer med kodning

Kommunalreformen udgør et særligt problem i forhold til de variable, der måler forandringen i den enkelte kommune. Ved kommunesammenlægninger er kommunerne inddelt i tre grupper. Den første gruppe består af kommuner, som er videreført uden ændringer. Disse er uproblematisk i forhold til at kode forandringer. Den anden gruppe består af kommuner, hvor flere små er lagt sammen med én stor, og hvor navnet på den største af de gamle videreføres. I så fald er den store af de gamle kommuner anvendt som referencegrundlag for den nye kommune, og forandringsvariable er kodet med dette udgangspunkt. Siden det strengt taget ikke er samme kommune, er der her en risiko for, at datasættet

overvurderer den reelle forandring i disse kommuner, men datasættet indeholder en variabel for kommunesammenlægning, som muliggør at kontrollere for dette i multivariate analyser. Omfanget af problemet er 22 kommuner i 2007. Den tredje gruppe består af nye kommuner, hvor ingen af de gamle kommuner er klart størst, selvom navnet på én af dem eventuelt videreføres. I dette tilfælde er det vurderet meningsløst at tale om forandring, idet der ikke kan fastlægges nogen klar reference i en af de gamle kommuner, og forandringsvariable er ikke kodet.

Et yderligere problem i forhold til kommunalreformen er, at data fra Kommunalhåndbogen 2007 i højere grad end de andre år er mangelfulde med hensyn til forvaltningsstrukturen. Dette skyldes sandsynligvis tidspunktet for udgivelse kombineret med endnu ikke gennemførte forandringsprocesser i kommunerne. Et forhold, der kan medvirke til at overvurdere omfanget af de strukturelle og personalemæssige forandringer, er, at der ikke er udgivet en kommunalhåndbog i 2006. Udover kommunalreformens selvstændige betydning er der altså et tidsmæssigt aspekt relateret til datakilderne, som spiller ind på kvaliteten af data. Det er dog vanskeligt at sige noget præcist om omfanget af dette problem, så det bliver blot bemærket her.

Tabel 3.1: Generelle problemer med kodningen

Problem	Løsning
Sammenlagte kommuner mangler referencegruppe før kommunalreformen	Manglende forandringsvariable for nye kommuner
<i>Omfang:</i> 22 af 98 indtastninger for 2007-data (1,7 % af samlet antal cases)	
<i>Berørte variable:</i> V024, V038-V042, V044, V047, V049, V051, V053-V059	
Tolkning af udenlandske navne	Kodning som mand i tvivlstilfælde
<i>Omfang:</i> ca. 1 %	
<i>Berørte variable:</i> V019, V037, V052	

I forhold til de tre variable for kvindeandelen gælder det, at i tvivlstilfælde er personen kodet som mand. Dette er typisk tilfældet ved udenlandske navne, og konsekvensen er en svag undervurdering af kvindeandelen i de tre variable.

Problemer med kommunalbestyrelsen

Problemet med kodningen af data om kommunalbestyrelsen består i, at antallet af personer listet som kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke altid stemmer overens med antallet af mandater listet i valgstatistikken, og at antallet heller ikke altid er i overensstemmelse med lovkravet om et ulige antal medlemmer. I de tilfælde, hvor både mandatfordeling og personliste viser et lige antal, er variablen herfor kodet med denne værdi på trods af den teoretiske umulighed heraf. I de tilfælde, hvor det ene antal er lige og det andet ulige, er det ulige antal kodet. En mulig delforklaring på denne fejl er manglende angivelse af stedfortrædere i kommunalbestyrelsen, som blot bliver tilføjet listen af medlemmer, uden at det oprindelige medlem fjernes.

Tabel 3.2: Problemer med kodningen af data for kommunalbestyrelsen

Problem	Løsning
Lige antal kommunalbestyrelsesmedlemmer er angivet i personliste eller mandatfordeling	Såfremt et ulige tal findes kodes dette. Hvis begge tal er lige kodes dette

Omfang: 0,7 %

Berørte variable: V006-V019

Problemer med de politiske udvalg

For at måle forandringen på enkelte, særligt vigtige forvaltningsområder anvendes de generiske betegnelser 'social', 'kultur' og 'teknik'. Der er imidlertid i en del kommuner flere udvalg, som kan henføres til disse betegnelser, hvilket giver anledning til to problemer. For det første kan det være vanskeligt at afgøre, hvilket af disse udvalg, der reelt har ansvaret for området, og dermed hvorvidt tilfælde af personudskiftning i et af udvalgene skal kodes som et skifte i områdeansvarlig. Såfremt der ikke er skifte i formand for nogen af de overlappende udvalg, er forandringsvariablene kodet som 'ingen ændring', og såfremt der er skifte i formand for alle de pågældende udvalg, er forandringsvariablene kodet som 'ændring'. Ved udskiftning af en formand, men ikke en anden er variablene kodet som 'missing'. For det andet er der tilfælde, hvor to eller alle tre af de generiske betegnelser for forvaltningsområde kan henføres til samme udvalg.

I så fald er løsningen den simple at behandle samme udvalg i kodning af begge variable. I det særtilfælde, hvor udvalgene er struktureret i formen person- og planudvalg, er førstnævnte f.eks. kodet som kombineret kultur- og socialudvalg og sidstnævnte som teknikudvalg.

Tabel 3.3: Problemer med kodningen af data for politiske udvalg

Problem	Løsning
<p>Generisk forvaltningsområde kan henføres til flere udvalg, og det er ikke muligt at fastlægge den områdeansvarlige udvalgsformand</p> <p><i>Omfang:</i> Kan ikke angives præcist, men betydeligt (gælder kun 'missing'-kategorien)</p> <p><i>Berørte variable:</i> V039-V041</p>	<p>Hvor alle de problematiske udvalg har samme kodningsværdi selvstændigt, er denne værdi kodet.</p> <p>Hvor der er forskel, kodes det som missing</p>
<p>Manglende angivelse af udvalgsformand</p> <p><i>Omfang:</i> 5,2 % (gælder kun 'missing'-kategorien)</p> <p><i>Berørte variable:</i> V025-37, V039-V041</p>	<p>Hvis første person på listen er angivet som formand for samme udvalg et andet år, er denne antaget at være formand. Hvis ikke, er variablene kodet som missing</p>
<p>Manglende afgrænsning mellem stående og andre udvalg</p> <p><i>Omfang:</i> ca. 3 %</p> <p><i>Berørte variable:</i> V023-V024</p>	<p>Alle udvalg inkluderes, da det ikke er muligt at afgøre, hvilket der er stående</p>
<p>Udvalgsformand uden for kommunalbestyrelsen</p> <p><i>Omfang:</i> ca. 0,5 %</p> <p><i>Berørte variable:</i> V025-V036</p>	<p>Udvalgsformanden er talt med som værende 'uden for parti'</p>

Der er desuden to problemer knyttet til opstillingen i Kommunalhåndbogen. For det første er der ikke altid angivet en formand for et givent udvalg. Generelt har første person på listen vist sig at være formand, men dette er ikke altid tilfældet. Hvis første person på listen er angivet som formand for samme udvalg i et andet år, antages vedkommende at være det i begge år. Hvis ikke, er det ikke muligt at placere formandsposten for de givne udvalg hos en person eller vedkommendes parti, og variablene for den politiske fordeling af udvalgsformandsposterne kodet som 'missing'. For det andet er kun de stående udvalg intenderet kodet. Oftest er disse i Kommunalhåndbogen adskilt fra de andre udvalg ved en overskrift, men i enkelte tilfælde er det tydeligt, at denne distinktion mangler. I de tilfælde vil der typisk være et højt antal udvalg angivet for kommunen, og fordelingen af formandsposter blandt partierne risikeres at være skævvreden i forhold til den virkelige fordeling.

Et yderligere problem knytter sig til udvalgsstrukturen, idet der i enkelte tilfælde er angivet en udvalgsformand, som ikke er medlem af kommunalbestyrelsen. Når dette er tilfældet, er personen kodet som 'andre lister eller uden for parti'.

Problemer med den administrative struktur

Kodningen af data om forvaltningsstrukturen har givet anledning til de største fortolkningsmæssige problemer. Variationen i strukturen mellem kommuner gør det vanskeligt at kode forvaltninger på en fuldstændigt sammenlignelig måde. For at systematisere kodningen er de forvaltningsenheder med det typografisk største overskriftsniveau generelt vurderet som værende forvaltninger. Denne tilgang er dog også forbundet med visse problemer. For det første er anvendelse af overskrifter ikke altid konsekvent i samme bind af Kommunalhåndbogen. Således kan to administrative enheder med titlen 'forvaltning' have forskellige overskrifter, selvom de antageligt angiver det samme (og det korrekte indhold i forhold til kodningens formål). For det andet er anvendelse af overskrifter rent typografisk ikke konsekvent over forskellige bind af Kommunalhåndbogen. I to på hinanden følgende år kan listen af administrative enheder være identisk med undtagelse af en enkelte enheds skift i typografi til en større eller mindre niveau. Dette kan være udtryk for forskel i den administrative struktur, men det vurderes at være udslag af en arbitrær registreringspraksis fra Mostrups side. For ikke at overvurdere forandringen er der derfor foretaget en vis ensretning i kodningen af en enkelt kommune over tid, således at ovennævnte fejlkilde undgås. En tilsvarende ensretning har grundet variationen ikke kunnet lade sig gøre på tværs af kommuner, hvilket kan begrænse validiteten på tværsnitsanalyser af kommunerne for variablene om antal forvaltninger.

Visse administrative enheder er desuden konsekvent udeladt, selvom de er angivet i højeste typografiske kategori. Det drejer sig om brandvæsen og kantiner samt fælleskommunale skattecentre, der ikke kan henføres til en enkelt kommune.

Tabel 3.4: Problemer med kodningen af data for administrativ struktur

Problem	Løsning
<p>Vanskeligt at identificere forvaltninger entydigt</p> <p><i>Omfang:</i> Kan ikke angives præcist, men betydeligt (ca. 25 %)</p> <p><i>Berørte variable:</i> V046-V047</p>	<p>Forvaltninger er tolket ud fra det typografiske højeste niveau. Dog er udeladt brandvæsen, kantiner og fælleskommunale skattecentre</p>
<p>Vanskeligt at identificere chefgruppen entydigt</p> <p><i>Omfang:</i> Kan ikke angives præcist, men betydeligt (ca. 25 %)</p> <p><i>Berørte variable:</i> V048-V052</p>	<p>Chefer for identificerede forvaltninger (samt kommunaldirektør) eller eksplicitte chefgrupper/direktioner er som chefgruppe</p>
<p>Generisk forvaltningsområde kan henføres til flere udvalg, og det er ikke muligt at fastlægge den områdeansvarlige forvaltningschef</p> <p><i>Omfang:</i> Kan ikke angives præcist, men betydeligt (gælder kun 'missing'-kategorien)</p> <p><i>Berørte variable:</i> V054-V059</p>	<p>Hvor alle de problematiske forvaltningsenheder har samme kodningsværdi selvstændigt, er denne værdi kodet. Hvor der er forskel, kodes det som missing</p>
<p>Manglende angivelse af ansvarsområder for medlemmer af chefgruppe/direktion</p> <p><i>Omfang:</i> 11-13 % (gælder kun 'missing'-kategorien)</p> <p><i>Berørte variable:</i> V054-V059</p>	<p>Manglende data for forvaltningschefer på pågældende områder</p>

Udover problemer med Kommunalhåndbogen som kilde er der en række fortolkningsmæssige spørgsmål. Parallelt med de politiske udvalg overlapper nogle forvaltninger i forhold til de generiske kategorier social, kultur og teknik. Dette problem er løst på samme måde som med udvalgsstrukturen ved at kode det som 'ingen udskiftning', hvis ingen af cheferne er udskiftet, som 'udskiftning' hvis alle er, og som 'missing', hvis én af de pågældende er udskiftet, og den eller de resterende ikke er.

I kodningen af chefgruppen er det generelt cheferne for de identificerede forvaltninger samt kommunaldirektøren, der er talt med. Dette betyder, at vicekommunaldirektøren i enkelte tilfælde, hvor vedkommende ikke angivet som leder af en forvaltning, er udeladt af sammentællingen. Ydermere er der konstateret en vækst i anvendelse af flydende chefer over tid. Dette betyder for det første, at forvaltningerne ikke altid er let genkendelige i typografien og for det andet, at øverste chef for et givent område ikke altid er angivet. Konsekvensen er manglende data for forandringer i personsammensætning og cheftitel på de tre generiske forvaltningskategorier.

4. Langsigtede forandringer i politiske og administrative strukturer 1980 – 2004

Som et eksempel på, hvad undersøgelsens datamateriale kan bruges til uafhængigt af andre datakilder, bliver der i dette og det følgende afsnit præsenteret tabeller for udvikling i den politiske og administrative struktur i danske kommuner.

Tabel 4.1: Ændring i politisk struktur fra 1980 til 1992

	Ingen ændring (0)	Nogen ændring (1)	Stor ændring (>1)	Missing	N
Antal udvalg	93 33,8 %	130 47,3 %	52 18,9 %	0 0,0 %	275
Antal nye udvalgsnavne	54 19,6 %	83 30,2 %	137 49,8 %	1 0,4 %	275
Kombineret ændring	29 10,5 %	86 31,3 %	159 57,8 %	1 0,4 %	275

Tabel 4.1 og 4.2 viser, at den administrative struktur i højere grad end den politiske var udsat for forandring i perioden 1980-1992, og tabel 4.3 og 4.4 viser, at det samme gjorde sig gældende i perioden 1992-2004. Sammenlignes tabel 4.1 og 4.3 kan det ses, at der er en svag tendens til, at den politiske struktur har ændret sig mere i den seneste periode. Tabel 4.2 og tabel 4.4 viser, at den administrative struktur har fastholdt niveauet af forandring, om end den store mængde 'missing' værdier gør sammenligningen vanskelig. Det kan også konstateres, at ændringer i navne på forvaltninger er mere hyppige end ændring i antallet af forvaltninger. Dette kan danne grundlag for en hypotese om, at den samme funktionelle enhed skifter navn i takt med politiske og administrative modebølger, men at den reelle betydning for forvaltningens arbejde er mindre end det ser ud.

Tabel 4.2: Ændring i administrativ struktur fra 1980 til 1992

	Ingen ændring (0)	Nogen ændring (1)	Stor ændring (>1)	Missing	N
Antal forvaltninger	80 29,1 %	113 41,1 %	82 29,8 %	0 0,0 %	275
Antal nye forvaltningsnavne	27 9,8 %	56 20,4 %	189 68,7 %	3 1,1 %	275
Kombineret ændring	21 7,6 %	85 30,9 %	168 61,1 %	1 0,4 %	275

Tabel 4.3: Ændring i politisk struktur fra 1992 til 2004¹

	Ingen ændring	Nogen ændring	Stor ændring	Missing	N
Antal udvalg	145 52,7 %	98 35,6 %	32 9,8 %	5 1,8 %	275
Antal nye udvalgsnavne	33 12,0 %	80 29,1 %	156 56,7 %	6 2,2 %	275
Kombineret ændring	27 9,8 %	81 29,5 %	161 58,5 %	6 2,2 %	275

¹ Note: I perioden 1992 til 2004 (Tabel 4.3 og 4.4) vil der per automatik være minimum 5 missing cases, idet de fem bornholmske kommuner bliver sammenlagt.

Tabel 4.4: Ændring i administrativ struktur fra 1992 til 2004

	Ingen ændring (0)	Nogen ændring (1)	Stor ændring (>1)	Missing	N
Antal forvaltninger	73 26,5 %	72 26,2 %	124 45,1 %	6 2,2 %	275
Antal nye forvaltningsnavne	29 10,5 %	52 18,9 %	135 49,1 %	59 21,5 %	275
Kombineret ændring	0 0,0 %	23 8,4 %	193 70,2 %	59 21,5 %	275

5. Forandringer i strukturer og ledende aktører 1999 – 2004

Hvor afsnit fire fokuserede på de lange linjer i udviklingen, vil dette afsnit lægge vægten på den seneste udvikling lige op til kommunalreformen i 2007. Ligeledes vil det blive eksemplificeret, hvad variablene for individuelle politiske og administrative ledere kan anvendes til.

Tabel 5.1 viser, at den politiske struktur på kort sigt (med kun et enkelt valg i perioden) er forholdsvis stabil, mens tabel 5.2 derimod viser, at den administrative struktur ofte er udsat for ændringer. I tabel 5.3 ses det, at andre udvalgsformænd skiftes ud oftere end borgmesteren. Selv med samme borgmester sker der altså forandringer i personsammensætningen. At det samme hold fortsætter over en femårig periode med et valg imellem er ganske sjældent. Desuden kan det ses, at selv i de situationer, hvor borgmesteren skiftes ud, er der ikke nødvendigvis stor udskiftning af formandsposter. Det afspejler forholdstalsystemet for tildeling af posterne. Tabel 5.4 viser, at kommunaldirektører udskiftes lidt sjældnere end borgmestre. Det store antal 'missing' gør det svært at sige noget helt så præcist om de øvrige forvaltningschefer, men det kunne se ud til, at de bliver udskiftet oftere end kommunaldirektørerne. Selvom forvaltningen traditionelt anses for at være det faste element, der sikrer kontinuitet ved udskiftning af de politiske magthavere, er der altså en betydelig personaleudskiftning også på det administrative niveau. Det skal dog nævnes, at der er færre kommuner med stor udskiftning blandt forvaltningschefer end blandt politikere og flere kommuner helt uden udskiftninger.

Tabel 5.1: Ændring i politisk struktur fra 1999 til 2004²

	Ingen ændring (0)	Nogen ændring (1)	Stor ændring (>1)	Missing	N
Antal udvalg	185 67 %	57 20,7 %	27 9,8 %	7 2,5 %	276
Antal nye udvalgsnavne	202 73,2 %	29 10,5 %	37 13,4 %	8 2,9 %	276
Kombineret ændring	176 63,8 %	47 17 %	45 16,3 %	8 2,9 %	276

Tabel 5.2: Ændring i administrativ struktur fra 1999 til 2004

	Ingen ændring (0)	Nogen ændring (1)	Stor ændring (>1)	Missing	N
Antal forvaltninger	102 37 %	62 22,5 %	83 30,1 %	29 10,5 %	276
Antal nye forvaltningsnavne	113 40,9 %	59 21,4 %	44 15,9 %	60 21,7 %	276
Kombineret ændring	81 29,3 %	68 24,6 %	93 33,7 %	34 12,3 %	276

² N er i tabellerne 276, hvilket er højere end antallet af kommuner på noget tidspunkt i perioden. Det skyldes, at alle de enkelte kommuner, der blev til Bornholms kommune, samt kommunen selv er inkluderet

Tabel 5.3: Udskiftning af politiske aktører fra 1999 til 2004

	Ingen udskiftning	Mindst én udskiftning	Missing	N	
Borgmester	148 53,6 %	122 44,2 %	6 2,2 %	276	
Formand socialudvalget	106 38,4 %	153 55,4 %	17 6,2 %	276	
Formand kulturudvalget	76 27,6 %	184 66,7 %	16 5,8 %	276	
Formand teknikudvalget	86 31,2 %	174 63 %	16 5,8 %	276	
	Ingen ændring (0)	Nogen ændring (1-3)	Stor ændring (>3)	Missing	N
Udskiftning i politisk ledelse	12 4,3 %	177 64,1 %	55 19,9 %	32 11,6 %	276

Tabel 5.4: Udskiftning af administrative aktører fra 1999 til 2004

	Ingen udskiftning	Mindst én udskiftning	Missing	N	
Kommunaldirektør	157 56,9 %	107 38,8 %	12 4,3 %	276	
Socialdirektør	106 38,4 %	104 37,7 %	66 23,9 %	276	
Kulturdirektør	96 34,8 %	112 40,6 %	68 24,6 %	276	
Teknisk direktør	135 48,9 %	80 29 %	61 22,1 %	276	
	Ingen ændring (0)	Nogen ændring (1-3)	Stor ændring (>3)	Missing	N
Udskiftning blandt ledende administrative aktører	53 19,2 %	149 54 %	65 23,6 %	9 3,3 %	276

Litteraturhenvisninger

- Ejersbo, N. (1996). Den kommunale forvaltning under omstilling. En organisationsteoretisk analyse af effekterne af forvaltningsændringer ud fra et ledelsesperspektiv. Samfundsvidenskabelige Fakultet på Odense Universitet.
- Ejersbo, N. (1997). Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekterne af strukturændringer. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Hansen, M. B. (1997). Kommunaldirektøren - Marionet og dirigent. En Organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktørstruktur perspektiv. Unpublished Ph.D. afhandling, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet ved SDU-Odense Universitet, Odense.
- Hansen, M. B., & Eriksen, J. (2006). Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt Danmarkskort. Spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektører, skole- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører. Odense: Department of Political Science and Public Management. University of Southern Denmark.
- Hansen, M. B., & Svava, J. H. (2007). *The Diffusion of New Public Management Practices: Managers in the Process of Innovation*, SCANCOR seminars at Stanford University. Stanford, California.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1-47.
- Leavitt, H. J. (1965). Applied Organizational Change in Industry. In J. G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- March, J. G. (1981). Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, 26(4), 563-577.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Nielsen, J. C. R., & Ry, M. (2002). *Anderledes tanker om Leavitt - en klassiker i ny belysning*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

1/1993	Poul Erik Mouritzen	Forskningsprogrammet om Det Kommunale Lederskab
2/1993	Lars Thore Jensen	De danske amter og internationaliseringen
3/1994	Charlotte Hedegaard & Mads Rieper	Det kommunale Lederskab. Udvælgelse af stikprøver
4/1994	Ulrik Kjær	Vælgerundersøgelse i fem danske kommuner 1993
5/1995	Poul Erik Mouritzen	A Comparative Research Project of Chief Executives in Local Government
6/1995	Jørgen Elklit, Roger Buch Jensen & Ulrik Kjær	Svarfordelinger fra Undersøgelse af lokale valgkampe. (Partiforeningsenquete I)
7/1995	Morten Balle Hansen	Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation. En sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde
8/1996	Annie Gaardsted Frandsen, Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer der ikke genopstillede ved valget den 16. november 1993
9/1996	Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kandidater ved kommunevalget den 16. november 1993
10/1996	Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kandidater ved kommunevalget den 16. november 1993 i Blaaby, Farum, Odense, Randers og Vissenbjerg
11/1996	Andy Asquith & Eunan O'Halpin, Berveling & Ass., Katherine Burlen, Michael Goldsmith, Annick Agnier, Poul Erik Mouritzen, José Neves & Yves Paul Plees	The Associations of Local Government CEOs in Europe
12/1996	Lene Anderson, Rikke Berg, Poul Erik Mouritzen	Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer
13/1996	Lene Anderson, Jørgen Elklit,	Undersøgelse af lokale lister og

	Roger Buch Jensen, Mogens N. Pedersen	partiorganisationer i den kommunale hverdag. (Partiforeningsenquete II)
14/1996	Mogens N. Pedersen	Den kommunale ledergruppes kollektive profil: Nybrud eller blot tilpasning til nye tider?
15/1997	Roger Buch Jensen & Niels Ejersbo	Demokrati, lederskab og politik i danske amter. Projektbeskrivelse
16/1997	Vibeke Normann Andersen, Rikke Berg og Roger Buch Jensen	Omstillingsbølger i det kommunale demokrati
17/1998	Roger Buch Jensen, Niels Ejersbo & Jan H. Hermansen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af amtsrådsmedlemmer
18/1998	Niels Ejersbo, Roger Buch Jensen & Kasper Møller Hansen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af amtslige embedsmænd
19/1998	Ulrik Kjær	Exit Polls
20/2000	Kasper Møller Hansen, Roger Buch Jensen & Niels Ejersbo	Svarfordelinger fra Undersøgelsen Amtspolitik i Skandinavien - den danske del
21/2005	Anders Brøndum	Faglig bæredygtighed i fokus
22/2006	Ulrik Kjær	Én eller fem kommuner? Dokumentation af en undersøgelse omhandlende bornholmernes syn på kommunesammenlægning
23/2006	Morten Balle Hansen og Jeppe Eriksen	Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt Danmarkskort
24/2008	Rikke Berg og Ulrik Kjær	Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse
25/2009	Morten Balle Hansen, Christine Pihlkjær Jensen & Jens Tannert Pedersen	Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger efteråret 2008
26/2009	Malene Thøgersen	Kommunalpolitikeres relationer til foreningslivet. Projektbeskrivelse og teknisk afrapportering af spørgeskemaundersøgelse oktober 2009



Morten Balle Hansen er lektor ved Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet. Hans forskning koncentrerer sig om organisationsteori og offentlig forvaltning, policyanalyse og evaluering, informationssystemer og organisatorisk læring i den offentlige sektor.



Jens Tannert Pedersen er stud.cand.scient.pol. og studentermedhjælper ved Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet.



Emil Thylin er født i 1985 og færdiggjorde i 2009 en bachelorgrad i statskundskab fra Syddansk Universitet. Han er siden begyndt at læse kandidatdelen på Københavns Universitet og er i den anledning i skrivende stund i færd med et praktikophold i Sierra Leone på sit 8. semester.

Yderligere information

Institut for Statskundskab
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
Syddansk Universitet
Campusvej 55
DK-5230 Odense M

Tel. 6550 1000
Fax 6550 2280

E-mail: politics@sam.sdu.dk

ISSN 0908-6536