

Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer:

Analysen af sektorisering i danske kommuner – en sammenfatning

Martin Bækgaard

I denne afhandling belyses to centrale aspekter af den såkaldte sektoriseringstese, ifølge hvilken der er en sammenhæng mellem politikeres udvalgstilhørsforhold og deres udgiftspolitiske præferencer. Det ene aspekt handler om, hvorfor der er en sammenhæng mellem politikeres udvalgstilhørsforhold og deres præferencer. Det andet aspekt vedrører, om sammenhængen er stærkere under nogle omstændigheder end andre.

Blandt afhandlingens hovedfund er en påvisning af, at udvalgsmedlemmers præferencer i betydelig grad ændres som en funktion af, hvor længe de har siddet i det samme udvalg. Endvidere viser analyserne, at sammenhængen er betinget af det formelle organisatoriske design på den måde, at sammenhængen er stærkere i politiske forsamlinger med mere specialiserede udvalg og politikere.

Afhandlingens resultater er baseret på analyser af data om danske kommunalpolitikeres præferencer på en række forskellige politikområder i tre på hinanden følgende valgperioder (i tidsrummet 2000-2009) og på data om udviklingen i udvalgsystemerne i de danske kommuner. Afhandlingen er dermed relevant for alle, som interesserer sig for enten de stående udvalgs betydning, politikeres udgiftspræferencer, politisk holdningsdannelse eller dansk kommunalpolitik.

Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer



**Udvalgsmedlemskab,
organisering og præferencer:
Analyser af sektorisering i danske kommuner
— en sammenfatning**

Martin Bækgaard

Ph.d.-afhandling

**Udvalgsmedlemskab,
organisering og præferencer:
Analyser af sektorisering i danske kommuner
— en sammenfatning**

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren 2010

ISBN: 978-87-7335-142-0

Omslag: Svend Siune

Tryk: Juridisk Instituts Trykkeri, Aarhus Universitet

Layout: Annette Andersen

Afleveret: 31. august 2010

Forsvaret finder sted tirsdag den 3. december 2010

Udgivet november 2010

Forlaget Politica
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Bartholins Allé 7
8000 Århus C
Danmark

E-mail: politica@ps.au.dk

Indhold

Forord.....	7
Kapitel 1 Indledning.....	9
Forskning i sektorisering – relevant og interessant?	12
Kapitel 2 En diskussion af sektoriseringstesen.....	17
Sektoriseringstesens antagelser og forventninger.....	17
Forholdet mellem udvalgstilhørsforhold og hhv. præferencer og adfærd – et review	19
To underbelyste spørgsmål	22
Afhandlingens opbygning.....	29
Kapitel 3 Designmæssige og metodologiske overvejelser	31
Danske kommuner som case.....	31
Dataindsamling og måling af præferencer	33
Kapitel 4 Organisatorisk design og sektorisering.....	37
Udviklingen i kommunernes udvalgs- og forvaltningsstruktur 2005-2010.....	37
Indikatorer på sektorisering	42
Organisatorisk design og graden af oplevet sektorisering	43
Organisatorisk design og politisk-administrativ interaktion.....	46
Organisatorisk design og præferencer	48
Sammenfatning af resultaterne.....	56
Kapitel 5 Sektortilhørsforhold og præferencer	59
Består udvalg af homogene præferenceoutliers?.....	59
Er betingelserne for selvselektion og endogene præferencer til stede?	60
Endogene og/eller eksogene præferencer?.....	63
Geografisk baseret selvselektion?	66
Kapitel 6 Afsluttende diskussion	69
Implikationer for forskningen om udvalg og præferencer.....	70
Policy-implikationer	72
Appendiks.....	77
Referencer	81
Summary.....	91
Dansk resume.....	93

Oversigt over figurer

Figur 2.1: Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer	24
Figur 4.1: Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab, specialiseringsgrad og præferencer	49

Oversigt over tabeller

Tabel 1.1: Kommunale aktørers indflydelse.....	13
Tabel 2.1: Sammenfatningens opbygning og artiklernes bidrag	29
Tabel 3.1: Oversigt over indsamlet og bearbejdet datamateriale anvendt i analyser i afhandlingens artikler.....	35
Tabel 4.1: Gennemsnitligt antal udvalg i 2005, 2007 og 2010 fordelt på kommunetype.....	40
Tabel 4.2: Gennemsnitligt antal fagforvaltninger i 2005, 2007 og 2010 fordelt på kommunetype.....	40
Tabel 4.3: Antallet af udvalg og fagforvaltninger i 2010	41
Tabel 4.4: Den politiske og administrative organiserings betydning for graden af oplevet sektorisering i 2008	45
Tabel 4.5: Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab, specialisering og præferencer	54
Tabel 5.1: Præferencer som forklaring på udvalgsskift.....	65
Tabel A.1: Items i refleksivt indeks for sektorisering	77
Tabel A.2: Deskriptiv statistik for variabler anvendt i analyserne i Tabel 4.4.....	78
Tabel A.3: Deskriptiv statistik for variabler anvendt i analyserne i Tabel 4.5.....	79

Forord

Gennem arbejdet med dette ph.d.-projekt har jeg nydt godt af støtte og kommentarer fra en række personer. Deres indsats har uden tvivl gavnnet kvaliteten af det færdige produkt væsentligt, og jeg er taknemmelig herfor. Mine vejledere, Søren Serritzlew og Thomas Pallesen, skal have en særlig tak for deres store engagement i projektet og for altid at være parate til at sætte tid af, når jeg havde behov for at diskutere store og små spørgsmål. De har ageret kritiske men konstruktive sparringspartnere i idéudviklingsfasen og lært mig, hvad der kræves for at skrive en artikel, der kan publiceres internationalt. Desuden er det deres fortjeneste, at afhandlingens enkeltdele i dag ikke stritter i alt for mange forskellige retninger men udgør et samlet hele. Bedre vejledning fås ikke.

Jeg har også haft været begunstiget af de mange kommentarer, som jeg har fået fra de øvrige kolleger på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Særlig stor gavn har jeg haft af de kommentarer, jeg har fået i forbindelse med præsentationer af mit arbejde i afdeling for Offentlig Forvaltning. Kvaliteten af de kommentarer man får i dette forum er altid høj, og det er flere gange sket, at projektet har taget en lidt ny drejning efter en præsentation. Jeg ville meget nødig have været disse kommentarer foruden. Nævnes skal også mine kolleger i ph.d.-gruppen som foruden faglig støtte også har hjulpet med at holde humøret oppe i de perioder, hvor jeg ikke følte, at projektet rigtig rykkede sig. Peter Thisted Dinesen skal have en særlig kommentar med på vejen, fordi han gjorde mig opmærksom på, at der fandtes et datasæt fra 2004 med målinger af lokalpolitikernes præferencer. Dette havde stor betydning for, hvordan projektet kom til at udvikle sig efterfølgende. Min kontormakker, Else Marie Holm, fortjener også at blive nævnt for mange hyggelige og givtige diskussioner samt for hendes hjælp med at afklare sproglige spørgsmål.

Det har også været af stor betydning, at der på IFSK er mulighed for at få kompetent hjælp til opsætning og sprogkorrektur. Else Løvdal Nielsen og Anja Dalsgaard har ydet en uvurderlig indsats med at gøre mit ubehjælpsomme engelsk forståeligt, og Annette B. Andersen har gjort sammenfatningen klar til trykning.

Jeg skylder også Jim Svava en stor tak for hans store gæstfrihed og kvalificeret faglig sparring i forbindelse med mit ophold ved School of Public Affairs, Arizona State University i efteråret 2008. Foruden at sikre sig, at de praktiske rammer for opholdet var til stede, hjalp Jim også med at introducere mig for de ansatte på instituttet og sørgede for, at jeg kunne deltage aktivt i

faglige begivenheder på lige fod med de fastansatte på instituttet. I forbindelse med opholdet i Arizona er det også oplagt at nævne Yushim Kim. Yushim afholdt et meget inspirerende kursus kaldet 'Complexity in Public Policy and Management', som på mange måder har ændret min måde at tænke om politologiske problemstillinger. Det vil uden tvivl også komme mig til gavn i fremtiden.

Det har selvfølgelig også haft enorm betydning, at mine undersøgelsesobjekter, politikere og embedsmænd i de danske kommuner, ville afsætte tid til at medvirke i projektet. Uden deres medvirken havde projektet selvsagt fået et ganske andet indhold. Thomas Thorgaard, Søren Teglggaard Jakobsen, Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew var desuden så venlige at stille data til rådighed, som både har fundet anvendelse i en af afhandlingens artikler og i denne sammenfatning.

Endelig skal den største tak lyde til min kæreste Anine, som har støttet mig gennem hele processen, og som gjorde opholdet i Arizona til en fantastisk fælles oplevelse.

Ingen af ovennævnte personer kan naturligvis holdes ansvarlige for fortolkninger, udeladelser eller fejl i afhandlingen. Ansvar herfor er alene mit.

Århus, august 2010.

Martin Bækgaard

Kapitel 1

Indledning

Denne sammenfatning er en del af ph.d.-projektet 'Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner' ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. I tillæg til sammenfatningen består afhandlingen af to rapporter (Bækgaard 2008a, 2010a), i hvilke der redegøres for dataindsamlingen og syv artikler, som enten er publicerede eller er blevet udarbejdet med henblik på publicering i peer-reviewede tidsskrifter. Disse er i kronologisk rækkefølge:

1. Bækgaard, Martin (2008a). 'Undersøgelse af kommunale politikeres og embedsmænds udgiftspræferencer samt af kommunale organisationsforhold. Dokumentation og svarfordelinger'. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
2. Bækgaard, Martin (2008b). 'Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning', *Politica*, 40(3): 349-68.
3. Bækgaard, Martin, Thomas Frank & Søren Serritzlew (2009). 'Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål', *Politica*, 41(2): 215-30.
4. Bækgaard, Martin (2010a). 'Undersøgelse af byråds kandidater ved kommunalvalget 2009 med fokus på motiver bag opstillingen, lokal tilknytning og ønskede udvalgsposter. Dokumentation og svarfordelinger'. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
5. Bækgaard, Martin (2010b). 'Within-Party allocation of committee seats: Evidence from the Danish 2009 municipal election', Revideret version af paper præsenteret ved Western Political Science Association's årlige konference i San Francisco, 1.-3. april 2010.
6. Bækgaard, Martin (2010c). 'Committee bias in legislatures with a high degree of party cohesion: Evidence from Danish municipalities', *European Journal of Political Research*. Under udgivelse.
7. Bækgaard, Martin (2010d). 'Self-selection or Socialization? A Dynamic Analysis of Committee Member Preferences', *Legislative Studies Quarterly* 35(3): 337-59.
8. Bækgaard, Martin (2010e). 'The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction. Evidence from a natural experiment'. *Public Administration*. Under udgivelse.
9. Bækgaard, Martin (2010f). 'Geographical representation in local government: Evidence from Danish city councils'. Under review.

Afhandlingen tager udgangspunkt i en ofte fremført påstand om, at medlemmer af de stående udvalg i så forskellige politiske forsamlinger som Kongressen i USA, Europa-Parlamentet, Det Norske Storting, Folketinget og kommunalbestyrelserne i danske og norske kommuner er udgiftsadvokater i spørgsmål, der vedrører deres udvalgs opgaver. Hermed menes, at medlemmerne af et givet udvalg i højere grad end de politikere, som ikke er medlemmer af udvalget, har præferencer for en stigende tilførsel af ressourcer til at løse opgaver på udvalgets jurisdiktionsområde (jf. Wildavsky 1974; Skovsgaard 1984). Dette forventes ydermere at have betydning for den samlede organisations funktionsmåde. Udvalgsmedlemmer nyder qua deres udvalgsmedlemskab en informationsfordel i forhold til ikke-medlemmer og har desuden i mange sammenhænge også dagsordensfastsættende magt. De vil derfor kunne præge de beslutninger, der træffes, med en uhensigtsmæssig allokering af ressourcer på tværs af udvalgsområder som konsekvens (Helland 2000b: 1). Begreber som sektorisering (Nielsen 1985: 69f; Jensen 1995; Lundtorp 2001; Statskontoret 2005; Monkerud 2006), sektorisme (Larsen 1993: 17; Berg & Petersen 2001; Mouritzen 2001; KL 2005b) og segmentering (Egeberg, Olsen & Sætren 1978; Hernes 1984; Helland 2000b; Serritzlew 2003) er blevet anvendt om dette fænomen, som her vil blive kaldt sektoriseringsten.

Som eksempel bliver danske kommunalpolitikere efter kommunalvalget tildelt medlemskaber af de stående fagudvalg. Disse udvalg er i vidt omfang ansvarlige for opgavefelter, som modsvarer de samfundsmæssige sektorer.¹ Således anvender de danske kommuner typisk et skoleudvalg, et ældre- og handicapudvalg, et kulturudvalg, et miljø- og teknikudvalg osv. Ifølge sektoriseringsten vil man på f.eks. skoleområdet forvente, at medlemmerne af skoleudvalget og i særdeleshed skoleudvalgsformanden har præferencer, der afviger fra de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen, hvad angår skolepolitiske spørgsmål. Desuden vil man forvente, at skoleudvalgsmedlemmerne på grund af deres større viden om området end andre politikere

¹ Begreberne udvalgstilhørsforhold og sektortilhørsforhold anvendes derfor synonymt i afhandlingen. Når der i afhandlingen tales om aktører, som arbejder inden for samme sektor, menes der aktører, som arbejder inden for det samme opgavefelt. Med sektortilknytning menes, at aktører er tilknyttet et afgrænset organisatorisk fagfelt inden for organisationen. For politikeres vedkommende tænkes her på stående udvalg, mens der for embedsmændene tænkes på tilknytningen til en specifik forvaltning. Endelig defineres sektoradvokater som aktører, der i særlig høj grad har præferencer for tilførsel af ressourcer til en afgrænset del af den kommunale organisation.

vil have relativt bedre chancer for at præge beslutninger af relevans for området.

Formålet med projektet er at belyse to aspekter af sektoriseringsstesen, som ikke hidtil er blevet undersøgt. Dette er for det første, *hvad* der genererer sammenhængen mellem politikeres sektortilhørsforhold og deres præferencer og for det andet, *om* og i givet fald *hvordan* den formelle organisatoriske kontekst har betydning for graden af sektorisering i danske kommuner. Fokus er på den politiske del af de danske kommunale organisationer. Dvs. på opdelingen af de kommunale organisationer i en række stående udvalg, som hver især med Kommunestyrelseslovens ord har ansvaret for den 'umiddelbare forvaltning' af deres del af den kommunale opgaveportefølje (Kommunestyrelsesloven 2009: § 17). Sammenfatningen indeholder en diskussion af de to aspekter, idet den samler teoretiske argumenter fra de syv artikler samt opsummerer de empiriske hovedresultater herfra. Undervejs præsenteres desuden resultaterne fra supplerende analyser, som ikke findes i artiklerne. Endelig diskuteres spørgsmål vedrørende projektets motivation, undersøgelsens design og implikationerne af projektets resultater for fremtidig forskning.

Vedrørende det første aspekt foreslår projektet, at sammenhængen mellem udvalgstillhørsforhold og præferencer fra en teoretisk synsvinkel kan skyldes både selvselektion, og at præferencerne formes endogent i udvalgene. Et af projektets empiriske hovedfund er, at sammenhængen primært skal tilskrives endogene mekanismer, selvom de empiriske analyser indikerer, at kommunalpolitikere faktisk i ret høj grad har mulighed for at selvselektere til kommunalbestyrelsernes stående udvalg. Det må således konstateres, at politikere tilsyneladende ikke selvselekterer til udvalgene på baggrund af deres præferencer, som det ellers ofte antages i litteraturen.

Med hensyn til det andet aspekt sandsynliggør afhandlingen, at graden af specialisering er positivt forbundet med graden af sektorisering, idet der findes en positiv sammenhæng mellem antallet af hhv. udvalg og forvaltninger i kommunerne på den ene side og graden af oplevet sektorisering på den anden side. Desuden findes en tendens til, at sammenhængen mellem udvalgstillhørsforhold og præferencer er stærkere for politikere i kommuner med mange udvalg og forvaltninger. Endelig sandsynliggør afhandlingens analyser, at organiseringen af den administrative ledelse har betydning for interaktionsmønstrene mellem politikere og embedsmænd. Anvendelsen af direktionsmodeller styrker således borgmesterens position i interaktionsnetværkene, mens en mindre del af interaktionen forekommer mellem politikere og embedsmænd, som har et dagligt driftsansvar. Konklusionen er dermed, at det organisatoriske design på forskellig vis har betydning for både

politikernes præferencer og for faktisk adfærd, om end forklaringskraften i de fleste tilfælde er lav sammenlignet med andre typer af forklaringer.

Forskning i sektorisering – relevant og interessant?

Der er gode argumenter for, at det i forskningsmæssig sammenhæng både er relevant og interessant at beskæftige sig med sektorisering i danske kommuner. For det første er der flere indikatorer på, at interesser knyttet til specifikke sektorer såsom de stående udvalg og deres medlemmer har en reel indflydelse på de beslutninger, som træffes i danske kommunalbestyrelser. I modsætning til andre væsentlige interesser i dansk kommunalpolitik såsom borgmesteren (Berg & Kjær 2005, 2007) og kommunaldirektøren (Hansen 1997; Ejersbo, Hansen & Mouritzen 1998) har udvalgene og deres medlemmer været genstand for begrænset forskningsmæssig opmærksomhed. Dog finder Berg & Petersen (2001) i forbindelse med en evaluering af mellemformstyret i København, Odense og Aalborg, at økonomiudvalgene kun i meget få tilfælde underkender de stående udvalgs dispositioner. Det konkluderes således, at fagudvalgene i udstrakt grad har indflydelse på den førte politik (pp. 79ff).

Desuden findes der i forskellige kvantitative undersøgelser en række resultater som kunne indikere, at sektorrepræsentanter har en vis indflydelse i danske kommuner. I en undersøgelse foretaget i 2004 erklærede 77,6 pct. af en stikprøve bestående af 1787 kommunalpolitikere sig helt eller delvist uenige i, at det *ikke* har den store betydning for ens partis indflydelse i byrådet, om partiet har en formandspost i et fagudvalg eller ej (Blom-Hansen, Serritzlew & Skjæveland 2004: 12). En mulig fortolkning er, at fagudvalgsformandsposter har stor betydning for, om partierne kan opnå indflydelse. På den anden side kan det ikke fuldstændig udelukkes, at nogle af respondenterne har erklæret sig uenige i udsagnet, fordi de mener, at formandsposten har decideret negativ betydning for partiers indflydelse. I en spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt danske kommunalpolitikere i 2008 angav 90,2 pct. af respondenterne endvidere, at fagudvalgsmedlemmer typisk har større indsigt i deres udvalgs arbejdsområde end de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen (Bækgaard 2008a: 24). Undersøgelsen giver imidlertid ikke noget direkte svar på, om dette så også har betydning for udvalgenes/udvalgsmedlemmernes indflydelse. Man kan imidlertid i nogen grad få et indtryk heraf ved at kigge på de angivne værdier for forskellige kommunalpolitiske aktørers indflydelse på den førte politik (se Tabel 1.1).

Tabel 1.1: Kommunale aktørers indflydelse

Kilde:	Kjær & Berg (2008)	Bækgaard (2008a)	Bækgaard (2008a)	Dahlgaard et al. (2009: 91)
Respondenter:	Politikere	Politikere	Embedsmænd	Politikere
Type indflydelse der spørges til:	Indflydelse på kommunens aktiviteter ¹	Indflydelse på kommunens budget ²	Indflydelse på kommunens budget ²	Generel indflydelse ³
Borgmesteren	4,66	4,48	4,68	8,77
Udvalgsformænd	4,10	3,69	3,92	8,18
Flertallet i stående udvalg	-	3,66	3,60	-
Flertallet i økonomiudvalget	4,17	4,19	4,33	-
Gruppeformænd	3,38	-	-	6,37
Forvaltningsdirektører	3,72	3,44	3,50	-
Kommunaldirektøren	4,10	3,74	3,83	-
Menige kommunalbestyrelses- medlemmer	2,95	-	-	-
Medlemmer af økonomiudvalget	-	-	-	7,48
Medlemmer af stående udvalg	-	-	-	6,17
Medlemmer af konstitueringen bag borgmesteren	-	-	-	7,12
N	966-982	1300-1312	482-487	1288-1302

Anm.: Tallene i tabellen angiver den gennemsnitlige indflydelse for forskellige kommunalpolitiske aktører på tværs af samtlige respondenter, som har besvaret spørgsmålet.

1. Spørgsmålet blev formuleret: 'Du bedes, på baggrund af din erfaring som politiker, give din personlige vurdering af, hvor megen indflydelse de følgende aktører har på kommunens *aktiviteter* (du bedes afkrydse på nedenstående skala, der går fra ingen indflydelse til stor indflydelse).' Værdien 5 svarer til størst mulig angivet indflydelse, mens værdien 1 svarer til lavest mulig angivet indflydelse.

2. Spørgsmålet blev formuleret: 'Mange forskellige aktører påvirker politikudformningen i kommunen. Angiv hvor stor betydning følgende aktører har på kommunens BUDGET. Kryds venligst af på en skala fra 1 (meget stor indflydelse) til 5 (ingen indflydelse).' Spørgsmålet er vendt, således at det højst kan få værdien 5 for meget stor indflydelse og mindst værdien 1 svarende til ingen indflydelse.

3. Spørgsmålet blev formuleret: 'Hvor vigtige er følgende forhold for at få indflydelse på beslutningerne i din kommunalbestyrelse?' Spørgsmålet blev stillet på en skala fra 0 (ingen indflydelse) til 10 (meget vigtigt).

Som det ses i Tabel 1.1, vurderes udvalgsformændenes indflydelse at være ganske høj i absolut forstand, idet de gennemsnitlige værdier i alle undersøgelser ligger klart over spørgsmålenes midterkategori. Også i relativ forstand er udvalgsformændenes rapporterede indflydelse høj. Kun borgmesteren samt flertallet i økonomivalget som helhed vurderes at have mere indflydelse, mens udvalgsformændenes indflydelse vurderes at være nogenlunde på niveau med kommunaldirektørens. Tabellen giver således indtryk af, at sektorrepræsentanter har indflydelse i den kommunale verden. Det er dog ikke givet, at der er en sammenhæng mellem udvalgsformændenes indflydelse og på, hvor indflydelsesrige udvalgene er som helhed.

En anden grund til at beskæftige sig med sektoriseringstesen er, at emnet de senere år har været genstand for betydelig opmærksomhed. Fra forskerside er der i flere tilfælde gjort forsøg på at sætte spørgsmålene om kommunernes styreform på dagsordenen. Mouritzen (2001: 364ff) argumenterer for, at en bieffekt ved udvalgsstyret er, at udvalgsmedlemmerne identificerer sig med deres udvalgsområde, hvorfor de over tid i stigende grad vil komme til at agere som udgiftsadvokater på området. Tilsvarende anfører Lundtorp (2001: 316f), at specialiseringen af kommunalpolitikere i udvalg medfører, at kommunalpolitikere får større indsigt og viden om deres eget udvalgs område end om andre områder, hvilket igen kan betyde, at udvalgene de facto kommer til at fungere som lobbyer for sektorinteresser.²

Også blandt praktikere er emnet løbende blevet debatteret. I 1989 blev kommunestyrelseslovens bestemmelse om, at kommunerne kan eksperimentere med varianter af udvalgsstyret indført, fordi man ønskede at gøre op med, hvad der blev opfattet som et alt for stift udvalgsstyre, der fremmede sektorinteresser på bekostning af en mere helhedsorienteret politik (Le Maire & Preisler 2000: 88; Henrichsen 2005: 5). Og i 1990'erne eksperimenterede kommunerne med at indføre nye udvalgs- og forvaltningsformer med henblik på at opnå større sammenhæng mellem og en mere effektiv prioritering af de kommunale opgaver (Larsen 1993; Ejersbo 1998; Lundtorp 2001: 314).

Op til Kommunalreformen i 2007 fik debatten desuden ny aktualitet foranlediget særligt af Kommunernes Landsforening, som i en række artikler (KL 2003; 2005a: 25, 2005b, 2006, 2007) argumenterede for, at man burde benytte anledningen til at overveje opbygningen af de kommunale organisationer med henblik på bl.a. at begrænse sektoriseringen og styrke den

² For andre nyere diskussioner af det danske udvalgsstyre og dets konsekvenser se Berg (2004a, 2004b); Berg et al. (2005); Blom-Hansen (2004); Hansen (2008).

tværgående koordinering på tværs af sektorer.³ Disse artikler indeholder desuden en række konkrete anbefalinger, der som bemærket af Jespersen (2008: 96) har udgjort en væsentlig kilde til inspiration i mange kommuner. Argumentet er derfor, at der er tale om et emne, som har tiltrukket sig betydelig og stigende opmærksomhed, og som er væsentligt, fordi det vedrører grundlaget for politiske beslutninger i danske kommuner. Antagelserne og forventningerne i sektoriseringsgesen fortjener derfor at blive gjort til genstand for en systematisk efterprøvning.

³ Se Jespersen (2008: 97-99) for en mere udførlig gennemgang af KL's artikler om organisationsmodeller og deres betydning op til Kommunalreformen.

Kapitel 2

En diskussion af sektoriseringstesens

Formålet med dette kapitel er at diskutere de centrale antagelser og forventninger i sektoriseringstesens for på baggrund heraf at identificere centrale punkter i tesen, som er uundersøgte, eller som ikke i tilstrækkelig grad er klare og entydige fra et teoretisk standpunkt. Kapitlet bidrager således med en diskussion, som går på tværs af, samler og begrundet indholdet i de enkelte artikeludkast. Det fungerer desuden også som oversigt over opbygningen af den resterende del af sammenfatningen.

Sektoriseringstesens antagelser og forventninger

Sektoriseringstesens findes i både simple og mere komplekse varianter. Traditionelt inddrages både de stående politiske udvalg, interesseorganisationer og forvaltningen i modeller af sektorisering, idet der antages at eksistere interessefællesskaber, såkaldte jerntrekanter, mellem disse tre typer aktører (se f.eks. Damgaard 1981; Hernes 1984). I nyere amerikanske og skandinaviske bidrag fokuseres i stedet udelukkende på de stående udvalg, idet sammensætningen af disse, hvad angår forskellige mål for policypræferencer, sammenlignes med sammensætningen af den politiske forsamling som helhed (se f.eks. Groseclose 1994b; Sprague 2008). Denne mere simple version af tesen danner baggrund for afhandlingen, hvor sektoriseringstesens derfor primært behandles med fokus på aktørerne i den politiske organisation i form af kommunalbestyrelsesmedlemmerne.

I sin simpleste version påstår sektoriseringstesens, at politikere er udgiftsadvokater i spørgsmål, der vedrører deres egne udvalgs opgaver. Der antages altså at være en sammenhæng mellem politikeres udvalgstilhørsforhold, deres policypræferencer og deres handlinger. Der er her grund til at dvæle lidt ved den formodede sammenhæng mellem udvalgstilhørsforhold og policypræferencer, idet denne sammenhæng udgør kernen i sektoriseringstesens. Der findes flere forskellige typer antagelser om, hvorfor denne sammenhæng skulle findes. Den dominerende tradition betoner, at sammenhængen skyldes, at politikerne selvselekterer til deres foretrukne udvalg på baggrund af deres præferencer. Ifølge en variant af selvselektionsargumentet, den distributive teori, som i særlig høj grad har fundet anvendelse i forbindelse med studier af udvalgssammensætningen i den amerikanske kongres, er politikere først og fremmest motiveret af ønsket om genvalg. De forsøger der-

for at blive medlem af de udvalg, hvor mulighederne for at varetage centrale vælgerinteresser er bedst (Overby, Kazee & Prince 2004: 81f; Shepsle & Weingast 1984). Da vælgerne typisk har præferencer for stigende frem for faldende ressourceallokering, fordi de undervurderer de omkostninger, der er forbundet med bedre service (se f.eks. Winter & Mouritzen 2001), vil politikerne ligeledes have præferencer for stigende ressourceallokering til deres udvalgs jurisdiktionsområde.⁴

En anden variant af selvselektionsargumentet, som bl.a. er blevet anvendt i flere skandinaviske parlamentsstudier, betoner, at politikerne selvselekterer til bestemte udvalg, fordi de har en stærkere interesse i disse udvalgs arbejdsområder end i andres. Da politikernes interessefelter formodentlig til en vis grad hænger sammen med centrale baggrundskarakteristika såsom uddannelse og job (Serritzlew 2003: 329f), sammenholder forskere inden for denne tradition ofte fordelingen på disse variabler i den politiske forsamling som helhed med fordelingen i udvalgene. Igen er antagelsen, at udvalgsmedlemmer i større grad end de øvrige politikere har præferencer for stigende ressourceallokering til deres udvalgs jurisdiktionsområde. Argumentet er, at udvalgsmedlemmer pga. deres uddannelses- eller jobmæssige baggrund inden for feltet har større kendskab til og forståelse for problemstillinger relateret til deres udvalgs arbejdsområde end for andre typer af problemstillinger. De er derfor tilbøjelige til i højere grad at acceptere og bifalde løsninger af ressourcekrævende problemstillinger inden for udvalgets arbejdsområde end uden for udvalgets arbejdsområde.

Sektoriseringstesen påpeger, at forudsat at politikerne faktisk er i stand til at selvselektere til deres foretrukne udvalg, vil udvalgene som helhed være homogene præferenceoutliers (Krehbiel 1990: 151f). Hermed menes, at fagudvalgene består af medlemmer, som i sammenligning med den resterende del af den politiske forsamling advokerer for en større tilførsel af midler til udvalgets arbejdsområde, og som derfor har forholdsvis homogene præferencer. I det omfang der er sammenhæng mellem politikernes præferencer og deres faktiske adfærd, kan tilstedeværelsen af homogene præferenceoutliers have betydning for de beslutninger, som træffes i organisationen.

⁴ Mortensens (2006) studie af sammenhængen mellem den offentlige opinion og den førte politik viser, at der særligt tilføres midler til områder, der både er på den politiske dagsorden og er populære blandt vælgerne. Studiet sandsynliggør dermed, at politikerne forsøger at efterkomme vælgernes præferencer. Sørensen & Hagens studie fra 1995 demonstrerer en positiv sammenhæng mellem borgeres præferencer og de valgte politikeres præferencer. En mulig fortolkning er her ligeledes, at politikerne tilpasser deres præferencer til vælgernes.

Begrebet sektorisering anvendes her som samlebegreb for sådanne konsekvenser. Én mulig konsekvens er, at hensynet til en samlet prioritering på tværs af sektorområder har svære vilkår, fordi udvalgene besidder en informationsfordel i forhold til den resterende forsamling af politikere, hvad angår opgaver og problemstillinger inden for udvalgets arbejdsområde, og fordi stående udvalg i mange tilfælde desuden er i besiddelse af dagsordensfastsættende magt (Vabo 2005: 563). En anden mulig konsekvens er, at forsamlingen af politikere vil acceptere situationen som del af et magtbytte, hvor hvert udvalg får råderet over deres politikområde mod til gengæld at afstå råderetten over andre politikområder til andre udvalg (Helland 2000b: 1; Hernes 1984: 157). En variant af dette argument lyder, at medlemmer fra forskellige udvalg indgår i koalitioner, som stemmer for hinandens forslag for på den måde at skabe sikkerhed for, at de får deres politikforslag vedtaget (Overby, Kazee & Prince 2004: 82; Vabo 2005: 567). Konsekvensen af tilstedeværelsen af homogene præferenceoutliers kan derfor i sidste ende være en politik karakteriseret af ineffektiv ressourceallokering på tværs af sektorer og et budget, som samlet set er større, end hvad et flertal i forsamlingen af politikere som helhed ønsker (Egeberg, Olsen & Sætren 1978: 123; Helland 2000b: 1; Monkerud 2006: 3).

Forholdet mellem udvalgstillhørsforhold og hhv. præferencer og adfærd – et review

Antagelsen om en sammenhæng mellem politikeres udvalgstillhørsforhold og deres præferencer står helt centralt i sektoriseringstesen. Det er derfor også denne sammenhæng, som de skandinaviske studier af sektorisering primært har koncentreret sig om. Hensigten med dette afsnit er ikke at give en udtømmende opstilling af samtlige bidrag på området men at give en oversigt over nogle af de centrale bidrag, som har beskæftiget sig med sammenhængen mellem politikernes udvalgstillhørsforhold og hhv. deres præferencer og adfærd for derigennem at give et indtryk af de hyppigst anvendte mål herfor samt de centrale fund i den skandinaviske litteratur.⁵

⁵ Afsnittet er afgrænset til kun at omhandle den skandinaviske litteratur. Det skal her bemærkes, at sektoriseringsargumentet i nogen grad er tilpasset den skandinaviske kontekst og altså ikke nødvendigvis i samme udformning kan overføres til andre institutionelle sammenhænge. Institutionelle forskelle har antageligt betydning for både centrale mål og resultater, hvorfor et review, som inkluderer undersøgelser uden for den skandinaviske litteratur, ville stille ganske andre og større krav. At problematikken også har interesse uden for den skandinaviske kontekst ses dog af f.eks. den sto-

Damgaard (1977, 1981) konkluderer på baggrund af studier af det danske Folketing, at udvalgsmedlemmerne er sektorspecialiserede, idet de stående udvalg i markant grad indeholder en overrepræsentation af medlemmer med tilknytning til de samfundsmæssige sektorer, der berøres af lovgivningen på de pågældende udvalgsområder. Desuden præger sektorspecialiseringen også medlemmernes aktiviteter i folketingssalen. Ligeledes finder Jensen (1995), at kommunikationen mellem udvalgsmedlemmer og aktører i erhvervslivet bevæger sig i sektorbaner (pp. 41-54). Samtidig argumenterer Jensen imidlertid for, at udvalgene i vidt omfang fungerer som arenaer for partiaktiviteter og debat på tværs af partierne og således ikke bør ansues som enhedsaktører.

Der findes også studier, som undersøger sektorisering i andre politiske forsamlinger end Folketinget. Nielsen konkluderer i et studie af organiseringen i danske kommuner, at 'som hovedregel må sektortilhørsforhold dog tillægges en afgørende vægt ved kommunalpolitikernes stillingtagen. Øget kendskab til et sagsområdes lovgrundlag og problemer er tilsyneladende knyttet snævert sammen med en større velvilje over for den pågældende sektorforvaltning' (1985: 71). I Hernes' (1971) analyse af det norske Storting findes en stærk tendens til overproportional repræsentation af særinteresser i de stående udvalg (se også Hernes 1984: 156f). Politikere med en uddannelses- eller erhvervsmæssig baggrund inden for landbruget er f.eks. overrepræsenterede i landbrugsudvalget. Endvidere finder Hernes (1984), at udvalgsmedlemmer har en større kontakthyppighed med samfundsinteresser, der har en specifik udvalgsrelateret interesse, end de øvrige stortingsmedlemmer (p. 156). Desuden åbnes op for, at sektorisering som fænomen bør betragtes som en variabel, idet der findes betydelige forskelle i sektorrelateret interaktion på tværs af forskellige typer sektorer (p. 159). Spørgsmålet er dog, om Hernes' analyse i realiteten fortæller noget om sektorisering som empirisk fænomen. Stor kontakthyppighed afspejler måske blot, at udvalgsmedlemmerne som følge af deres institutionelle position har kontakt til relevante samfundsinteresser for at kunne indhente nødvendig information til brug i deres politiske arbejde. Der er altså ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem politikernes kontakthyppighed med disse interesser og deres præferencer i forbindelse med deres udvalgsarbejde.

Nyere analyser af det norske Storting sætter på denne baggrund spørgsmålstejn ved Hernes' fund og fortolkninger. Rasch (1997) og Helland

re amerikanske litteratur på området (se f.eks. Parker et al. 2004; Schaffner 2007; Richman 2008) og den voksende litteratur om udvalgstilhørsforholds betydning i Europa-Parlamentet (se f.eks. Scully 2002; McElroy 2006; Yordanova 2009).

(2000b) argumenterer endvidere for, at det er diskutabelt, om Stortingets udvalg er homogene præferenceoutliers som konkluderet i den hidtidige forskning. Desuden sættes spørgsmålstegn ved, hvad forekomsten af homogene præferenceoutliers skyldes. En kritik går på, at en given forskel i præferencer mellem Stortinget som helhed og udvalgene simpelthen kan skyldes, at udvalgsmedlemmerne har bedre adgang til information om de opgaver, som deres udvalg varetager end ikke-udvalgsmedlemmer. Selv hvis der findes en sammenhæng mellem udvalgsmedlemskab og præferencer, er det med andre ord på ingen måde givet, at det skyldes selvseleksion. Forklaringen kan lige så vel ligge i et lærings-, informations- eller specialiseringsargument.

En anden kritik vedrører den påståede sammenhæng mellem udvalgsmedlemskab og præferencer målt ved politikernes erhvervmæssige baggrund. Anvendelsen af biografiske data om politikernes uddannelsesmæssige og erhvervmæssige baggrund er ifølge Helland ikke egnede til at undersøge de hypoteser, der kan udledes af sektoriseringstesen (Helland 2000b: 24f). Kritikken lyder, at den erhvervmæssige og uddannelsesmæssige baggrund ikke nødvendigvis er udtryk for faktiske præferencer. Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og erhvervmæssig baggrund kan i stedet simpelthen skyldes, at relevant erhvervmæssig erfaring øger sandsynligheden for at sidde i et stående udvalg. Rasch (1997) og Helland (2000b) præsenterer derfor nogle alternative analyser, hvor præferencerne er målt ved at spørge stortingsmedlemmerne, i hvor høj grad de sympatiserer med fem forskellige navngivne sektororganisationer. Disse analyser giver samlet set ikke belæg for at konkludere, at udvalgsmedlemmerne er sektorentusiaster.

I tillæg til ovenstående single-casestudier indeholder litteraturen også en række komparative studier på tværs af organisationer. I modsætning til single-casestudierne giver disse studier mulighed for at undersøge, om der er en sammenhæng mellem forskellige organisatoriske karakteristika og graden af sektorisering. Potentialet herfor synes imidlertid langt fra at være blevet udnyttet til fulde. Helland (2000a) finder i det eneste tværnationale studie på området, at lande med parlamenter med stærke udvalgssystemer, forstået som systemer hvor udvalgene spiller en særlig betydningsfuld rolle i lovgivningsprocessen, også har stærkest budgetdisciplin. Analysen er foretaget på baggrund af data fra ni OECD-lande. Graden af sektorisering synes altså modsat forventningen ikke at have negativ indflydelse på outcome. Tilsvarende finder Hagen & Vabo (2005), at det blandt de norske kommuner er de, der har de stærkeste udvalgssystemer, som også har den stærkeste økonomiske disciplin. Også her er fundet altså modsat, hvad man skulle forvente. Selvom ingen af disse output-studier finder støtte for den forventede sammenhæng mellem graden af sektorisering og den førte politik, er dette ikke

ensbetydende med, at sektoriseringsargumentet som helhed kan afvises. F.eks. er det sandsynligt, at transformationen af politikerpræferencer over i et konkret politisk output er betinget af både institutionelle, økonomiske og politiske forhold. Hvad angår resultaterne af de pågældende undersøgelser, er det ligeledes muligt, at man fra det samlede parlaments side er ekstra opmærksom på risikoen for, at udvalgene agerer som sektoradvokater, hvorfor man strategisk vælger at sammensætte dem af de medlemmer, som afviger mindst muligt fra de øvrige medlemmer af den politiske forsamling. Et lignende argument fremføres af Krehbiel (1990, 1992) som begrundelse for, at der i Kongressen i USA kun i begrænset omfang kan observeres udvalg, hvis præferencer afviger fra den øvrige forsamling.

Fra og med begyndelsen af 1990'erne er der løbende blevet lavet en række studier af sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab, partimedlemskab, individuelle baggrundskarakteristika og præferencer i hhv. danske og norske kommuner. Præferencerne bliver i disse undersøgelser målt ved et batteri af spørgsmål, som handler om, hvorvidt politikerne ønsker at bruge flere eller færre ressourcer på en række sektorområder i det kommende år i forhold til, hvad der er budgetteret med i det indeværende år. I Sørensen's undersøgelse af norske kommunalpolitikere (1995) findes en sammenhæng mellem udvalgsmedlemskab og præferencer for forbrug på udvalgets område. Tilsvarende fund gøres i Serritzlew (2003) (danske kommuner) og Vabo (2005) (norske kommuner). For begge disse undersøgelser gælder imidlertid, at partimedlemskab er en langt mere væsentlig forklaring på udgiftspræferencerne end politikernes udvalgstilknytning. Endelig viser Jacobsens (2006) studie af 30 norske kommuner klare sammenhænge mellem kommunale politikeres og embedsmænds hovedopgaver og deres udgiftspræferencer.

To underbelyste spørgsmål

Som det fremgår af det ovenstående review, har de fleste studier kunnet påvise en sammenhæng mellem politikernes udvalgstilhørsforhold på den ene side og deres præferencer og/eller adfærd på den anden. To spørgsmål er imidlertid underbelyst i den skandinaviske litteratur. Sektoriseringsens antagelser synes på denne baggrund at hvile på et usikkert fundament både i empirisk og teoretisk henseende. For det første er spørgsmålet, hvorfor der kan påvises en sammenhæng mellem politikernes udvalgstilhørsforhold og deres præferencer eller formuleret på en lidt anden måde: hvilke mekanismer der driver sammenhængen. For det andet er spørgsmålet, om sektorisering er et fænomen, der forekommer oftere under nogle omstændigheder end andre og i særdeleshed, om det varierer på tværs af organisatoriske

kontekster, og derfor kan mindskes ved at ændre på de formelle organisationsstrukturer. Dette spørgsmål er ikke mindst relevant fra en praksissynsvinkel, idet der i den danske kommunalpolitiske debat synes at eksistere en klar forestilling om, at nogle organisatoriske tiltag i særlig høj grad er forbundet med sektorisering, mens spørgsmålet på den anden side ikke er blevet belyst fra forskningsmæssig side. Dette danner baggrund for to delprojekter, som tilsammen udgør kernen i afhandlingen. Disse specificeres nedenfor:

Delprojekt 1: Forholdet mellem udvalgsmedlemskab og præferencer

Ifølge den traditionelle sektoriseringsteori antages sammenhængen mellem politikernes udvalgsmedlemskab og deres præferencer at være et resultat af selvseleksion til de pågældende udvalg på baggrund af faste og eksogene præferencer. Dette er imidlertid en antagelse, der kan diskuteres. Den forudsætter for det første, at selvseleksion til udvalgene i det hele taget er muligt. Dette spørgsmål er ikke hidtil blevet belyst i de danske kommuner. For det andet forudsætter den, at politikerne har mulighed for at varetage deres egeninteresse i udvalgene. Det er tvivlsomt, hvorvidt denne sidste antagelse holder. I hvert fald hvad angår den version af sektoriseringsteori, der påstår, at politikerne søger medlemskab af udvalg for at optimere deres muligheder for genvalg. Ifølge genvalgsperspektivet selvselekterer politikerne således til de udvalg, hvor de har bedst mulighed for at varetage deres vælgere præferencer. Vabo (2005) argumenterer i denne forbindelse for, at norske udvalgsmedlemmers adfærd kun i begrænset grad er synlig for vælgerne. Noget tilsvarende gælder formentlig i en dansk sammenhæng, hvorfor politikerne i elektoral henseende næppe har meget at vinde ved at selvselektere til bestemte udvalg.

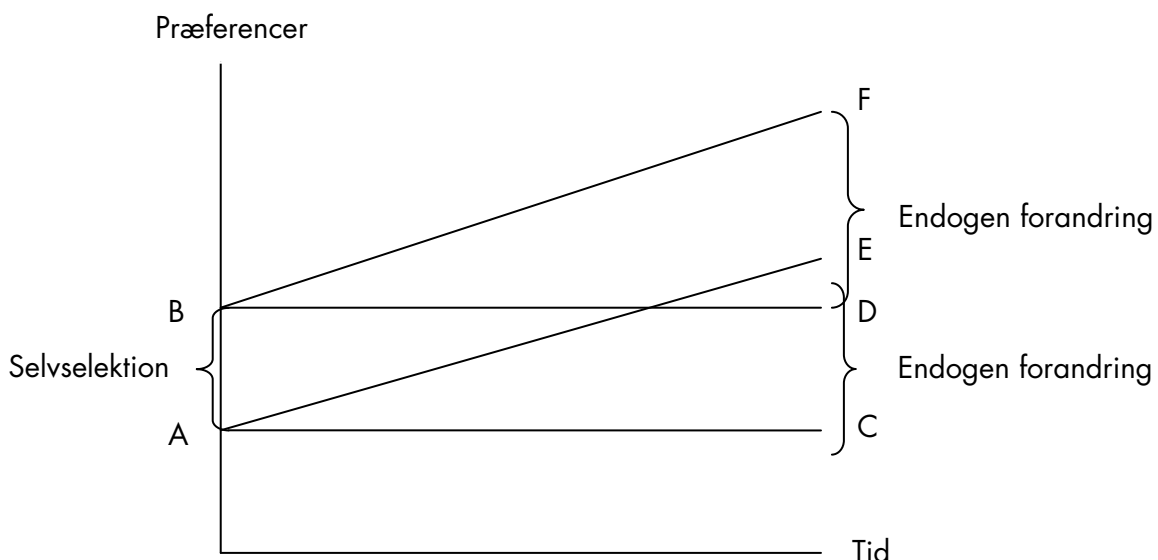
Et tredje spørgsmål vedrører retningen på kausaliteten. Det er karakteristisk for både skandinaviske og amerikanske studier, at der ikke findes nogen systematiske undersøgelser heraf, hvilket formentlig skyldes, at de for langt de flestes vedkommende er baseret på tværsnitsdata. Spørgsmålet er imidlertid særdeles relevant, idet der teoretisk kan argumenteres for, at det er sandsynligt, at politikernes præferencer formes inden for den organisatoriske kontekst, som de indgår i (her kaldet endogene forandringer). At det kan fremprovokere holdningsændringer at blive medlem af en ny organisatorisk kontekst er noget, der finder stærk støtte i den organisationspsykologiske litteratur (se f.eks. Falcione & Wilson 1988; March 1991; Ostroff & Kozlowski 1992; Settoon & Adkins 1997). Ifølge van Maanen & Schein gælder det såle-

des, at 'research has yet to discover a work setting which leaves people unmarked by their participation' (1979: 210 som gengivet i Scully 2002: 115).

Holdningsændringer blandt politikere, der bliver medlem af stående udvalg, kan forårsages af flere ting. En mulig årsag er, at udvalgsmedlemmerne gradvis udvikler bestemte holdninger gennem en socialiseringsproces, hvor de som led i deres arbejde kontinuerligt er i kontakt med og påvirkes af andre aktører, som har interesser og viden inden for feltet (se f.eks. Krackhardt 1998) såsom medlemmer af det samme udvalg, embedsmænd, kommunale institutioner og brugerorganisationer. Hvis disse andre aktører fortrinsvis har præferencer for en udvidelse af aktiviteterne på de pågældende udvalgsområde, vil politikerne gradvis udvikle sympati for opgaver, som hører under deres udvalgs arbejdsområde.

En anden mulig årsag er, at nye udvalgsmedlemmer gradvis tilpasser sig det opgavefelt, som de primært har at gøre med. De vil således i stigende grad fokusere på og udvikle forståelse for de problemer, som de ofte arbejder med, mens betydningen af andre problemer bevidsthedsmæssigt vil træde i baggrunden. Det at være medlem af et bestemt organisatorisk segment kan derfor have betydning for, hvordan politikere oplever og afvejer forskellige problemer (March & Olsen 1996: 252).⁶ Teoretisk kan man forestille sig tre mulige forklaringer på sammenhængen mellem præferencer og udvalgsmedlemskab på individniveau. Dette er illustreret i Figur 2.1:

Figur 2.1: Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer



⁶ Se Bækgaard (2010d) for en uddybende diskussion af endogene mekanismer, der kan påvirke sammenhængen mellem politikernes udvalgstilhørsforhold og deres præferencer.

For det første kan man opstille en hypotese om, at sammenhængen skyldes, at medlemmer af udvalgene selvselekterer på baggrund af deres præferencer. Dette er i figuren illustreret ved forskellen mellem punktet A, som illustrerer ikke-udvalgsmedlemmernes udgangsposition, og punktet B, som illustrerer udvalgsmedlemmernes position. Ifølge en sådan hypotese er præferencerne faste og uforanderlige, hvorfor der over tid vil vedblive at være den samme præferenceforskel mellem udvalgsmedlemmer og ikke-udvalgsmedlemmer som illustreret ved den vertikale forskel mellem punkterne C og D. For det andet er det muligt, at sammenhængen skyldes endogen forandring, mens selvselektion ikke forekommer. Alle politikere har altså i udgangspunktet samme præferencer som illustreret ved punktet A. Herefter udvikler udvalgsmedlemmernes præferencer sig imidlertid, hvorfor der over tid vil opstå divergens mellem udvalgsmedlemmers og ikke-udvalgsmedlemmers præferencer. Denne divergens er illustreret ved den vertikale forskel mellem punkterne C og E. Endelig kan man forestille sig, at sammenhængen både skyldes selvselektion og endogen forandring. Der er altså i udgangspunktet en præferenceforskel mellem udvalgsmedlemmer og ikke-udvalgsmedlemmer som illustreret ved afstanden mellem punkterne A og B. Denne vokser imidlertid over tid som illustreret ved afstanden mellem punkterne C og F. Et godt design til at undersøge sammenhængen mellem præferencer og udvalgsmedlemskab kræver derfor, at man er i besiddelse af data om fremtidige udvalgsmedlemmers og ikke-udvalgsmedlemmers præferencer i udgangspositionen, dvs. før udvalgsmedlemmerne bliver medlem af deres respektive udvalg, samt data for forandringer i udvalgsmedlemmers og ikke-udvalgsmedlemmers præferencer over tid.

Endelig er spørgsmålet, om særlige karakteristika ved udvalgenes opgaver har betydning for, om og i hvor høj grad de er homogene præferenceoutliers. Nogle politikområder er sandsynligvis mere saliente for vælgerne end andre, hvorfor man med udgangspunkt i et genvalgsperspektiv må forvente, at selvselektion til udvalg, der har at gøre med netop disse opgaver, i udgangspunktet er mere sandsynligt end selvselektion til udvalg, som har ansvaret for den umiddelbare forvaltning på mindre saliente områder (Hall & Grofman 1990: 1163). En sådan hypotese kræver imidlertid en nærmere diskussion af partipræferencer i forhold til enkeltpolitikeres præferencer. En mulig modhypotese er, at udvalgsmedlemmernes præferencer netop på de meget saliente politikområder afspejler deres partifællers. Dels fordi politikere måske i højere grad vælger deres partitilhørsforhold på baggrund af saliente issues; dels fordi partierne måske er mere opmærksomme på, at udvalgsmedlemmernes holdninger skal afspejle partilinjen, hvad angår de særligt saliente policy issues.

Til trods for eksisterende viden om bl.a. de lokale partiorganisationer i dansk kommunalpolitik (Jensen 2000) og den relative forklaringskraft af partimedlemskab, udvalgsmedlemskab og individuelle karakteristika på politikernes udgiftspræferencer (Serritzlew 2003), er ingen af ovenstående spørgsmål hidtil blevet belyst i en dansk kontekst. Delprojektet bidrager på denne baggrund med en undersøgelse af, om kommunalpolitikere har mulighed for, og om de rent faktisk også i praksis selvselekterer til de stående udvalg. I tillæg hertil undersøges sammenhængen mellem udvalgsmedlemskaber og præferencer i et dynamisk perspektiv, idet formålet er at afklare, om præferencerne er eksogent og/eller endogent bestemt. Endelig undersøges sammenhængen mellem policy issue saliens, og i hvor høj grad udvalg er homogene præferenceoutliers.

Delprojekt 2: Organisationsstrukturers betydning for sektorisering

Formålet med delprojektet er at undersøge, i hvor høj grad der er en sammenhæng mellem kommunernes måde at organisere sig på og forekomsten af sektorisering. Sektorisering betragtes dermed som et gradsspørgsmål. Den underliggende antagelse er, at formelle organisationsstrukturer kan anvendes instrumentelt til at forfølge bestemte mål (Egeberg 1984, 1999; Hammond 1990).⁷

Projektet undersøger effekten af tre typer organisationskarakteristika. Det første af disse karakteristika er graden af specialisering. Hovedformodningen er her, at institutioner er styrende for politikernes opmærksomhed (Gulick 1937; Hammond 1990), hvorfor politikernes opmærksomhed på bestemte problemstillinger bliver mindre specialiseret i takt med, at antallet af politikområder, som de har koordineringsansvar for, vokser (Vabo 2005: 565). Sektorisering forudsætter ifølge dette argument, at fagudvalgene gives ansvar

⁷ Denne antagelse kan naturligvis diskuteres. Pga. anvendelsen af en forkert eller mangelfuld teori om kausale sammenhænge mellem årsager og effekter fejler mange reformer således og producerer ikke de forventede resultater, hvis ikke de da ligefrem genererer effekter, der er i direkte modstrid med det ønskede (Pollitt & Bouckart 2004: 7; Nannestad 2009: 99). Ifølge et symbolsk perspektiv på organisationsforandringer er ændringer af organisationsstrukturer desuden i mange tilfælde udtryk for organisatorisk tilpasning til omgivelsernes pres (March & Olsen 1989; DiMaggio & Powell 1991). Nye strukturer risikerer derfor at blive afkoblet fra den reelle adfærd, fordi organisationen gennem en sådan strategi kan sikre sig legitimitet, samtidig med at omkostningsfulde og besværlige forandringer undgås (Meyer & Rowan 1977; Brunsson 1989).

for en velafgrænset mængde sager (Hall & Grofman 1990: 1163). Hvis et udvalg sættes til at varetage et bredt udsnit af sager inden for mange forskellige områder, vil der ikke på samme måde som i et udvalg med en mere snæver opgaveportefølje være tendens til, at medlemmerne specialiserer sig inden for et snævert opgavefelt. Desuden vil udvalg med meget brede opgaveporteføljer være attraktive at sidde i for politikere med meget forskellig baggrund. Det er derfor alt andet lige mindre sandsynligt, at udvalg med brede opgaveporteføljer vil komme til at bestå af udgiftsadvokater fra en bestemt sektor end udvalg med smallere porteføljer. Beslutninger i udvalg med brede porteføljer træffes derfor i højere grad af medlemmer med baggrund i forskellige sektorer, hvorfor helhedshensyn vil få større betydning (Helland 2000b: 8).

Tilsvarende påpeger Greenwood (1983), at rationelle specialiserede fagforvaltninger er tilbøjelige til at sortere i den information, som politikerne præsenteres for, således at deres argumenter samlet set fremstår så overbevisende som muligt. Da forvaltningerne samtidig formodes at have præferencer for en stigende tildeling af midler til deres område, vil der derfor være en tendens til, at udgiftsdrivende argumenter får forrang i forhold til argumenter, som ikke på samme måde er forbundet med en stigende tildeling af midler til forvaltningens område (p. 162ff). Bureaukraternes præferencer vil i denne forbindelse formodentlig ligesom politikernes afhænge af, hvor specialiseret et felt de arbejder med. Der kan derfor argumenteres for, at en øget specialisering af den administrative organisation medfører en stigning i graden af sektorisering.

Et andet karakteristikum vedrører relationen mellem opbygningen af den politiske og den administrative del af organisationen. Flere kilder antager, at der eksisterer en særlig relationel sektoriseringsproblematik, såfremt hvert enkelt politisk fagudvalg modsvares af præcis én fagforvaltning (Niskanen 1971: 195; Lundtorp 2001: 316f; Serritzlew 2005: 418f; Vabo 2005: 565f; Jacobsen 2006: 189). Baseret på Niskanens antagelser om egennyttemaksimerende politikere og embedsmænd er argumentet, at der i parallelle organisationer vil være tendens til præferencesammenfald og følgelig også faglige udgiftsalliancer mellem bureaukrater og politikere inden for samme sektor (Niskanen 1971: 195ff; Lundtorp 2001; Byskov-Nielsen 2006: 123f; Jacobsen 2006). Dette skyldes, at både politikere og embedsmænd har interesse i at udbygge det organisatoriske felt, som de er tilknyttet. Politikerne af elektorale hensyn, embedsmændene fordi det giver mulighed for at opnå personlige goder i form af f.eks. en højere løn og større jobsikkerhed (Jacobsen 2006: 186).

Greenwood & Stewart (1986) samt Serritzlew (2005) angiver i stedet udgiftsadvokerende bureaukraters direkte og udelte adgang til det politiske niveau som en kilde til øget sektorisering. Hvis den administrative og den politiske organisation er parallelt opbygget, vil hvert udvalg primært modtage information fra én bestemt fagforvaltning. Hvis det omvendt forholder sig sådan, at mere end én fagforvaltning er tilknyttet hvert udvalg, vil udvalget formentlig stadig modtage biased information, men information som stritter i forskellige retninger (Serritzlew 2005: 419). Forventningen er således, at anvendelsen af parallelle organisationer øger sandsynligheden for sektorisering og dermed risikoen for uhensigtsmæssig økonomisk adfærd. En underliggende antagelse er her, at formelle organisationsgrænser udgør barrierer for informationsudveksling (Egeberg 1984: 239).

Det tredje karakteristikum vedrører anvendelsen af mekanismer, som har til formål at skabe koordination på tværs af forvaltninger. Afhandlingen fokuserer her på anvendelsen af forskellige typer administrative ledelsesmodeller og i særdeleshed på forskelle mellem kommuner, der anvender enten en direktionsmodel, en mere traditionel forvaltningsmodel eller en mellemting mellem de to. I den rene version af forvaltningsmodellen består den administrative ledelse af kommunaldirektøren og en række fagforvaltningschefer, som tillige med at være en del af chefgruppen også er ansvarlige for både den driftsmæssige og den strategiske ledelse af hvert deres forvaltningsområde. Desuden er forvaltningscheferne hver især hovedansvarlige for at servicere et eller flere fagudvalg. På grund af fagforvaltningschefernes tætte tilknytning til et bestemt sektorområde er der antageligt risiko for, at de agerer som udgiftsadvokater på dette område (Nielsen 1985). Omvendt skulle direktionsmodellen kunne medvirke til at nedbryde barriererne på tværs af sektorer (Lundtorp 2004: 225). Den rene version af direktionsmodellen er karakteriseret ved, at den øverste administrative ledelse ikke består af fagforvaltningschefer men i stedet af en række direktører, som har et kollektivt strategisk ledelsesansvar og et ansvar for koordination på tværs af forvaltninger (Christensen, Christiansen & Ibsen 2007: 62, 122; Jespersen 2008: 104f). Desuden forestås serviceringen af de politiske udvalg også som udgangspunkt af medlemmer af direktionen. Sammenlignet med forvaltningsmodellen antages direktionsmodellen at kunne begrænse sektoriseringen, fordi organisationen i kraft af direktionen er i besiddelse af et centralt organ, som eksplicit har til opgave at sikre, at tværgående hensyn prioriteres, og hvor samtlige medlemmer er uafhængige af sektorinteresser (Bækgaard, Frank & Serritzlew 2009: 224). Ligeledes må det antages, at en mindre del af kommunikationen mellem den politiske og den administrative del af organisationen foregår mellem politikere og embedsmænd, som er tilknyttet samme

sektor, da direktionen jo består af medlemmer uden en fast sektortilknytning. Der er således mindre sandsynlighed for, at politikerne påvirkes af sektoradvokater fra den administrative del af organisationen.

Afhandlingens opbygning

Den resterende del af sammenfatningen er opbygget på følgende måde. Kapitel 3 indeholder en diskussion af datakilder, overordnet design og metodevalg. Formålet med dette kapitel er at give en oversigt over de anvendte datakilder i projektet samt at diskutere nogle væsentlige metodologiske valg og fravalg på tværs af de artikler, som indgår i afhandlingen. I kapitel 4 og 5 opsummeres og diskuteres hovedresultaterne fra de enkelte artikler tillige med resultaterne fra supplerende analyser. Tabel 2.1 indeholder en oversigt over, hvorledes de forskellige artikler i afhandlingen bidrager i forhold til de aspekter, der undersøges i afhandlingen.

Tabel 2.1: Sammenfatningens opbygning og artiklernes bidrag

Kapitel:	Fokus:	Undersøgt i:
4	Udviklingen i kommunernes udvalgs- og forvaltningsstrukturer 2005-2010	Bækgaard (2008b) Supplerende analyser
4	Effekten af organisatoriske variabler på graden af oplevet sektorisering	Supplerende analyser
4	Effekten af administrative ledelsesmodeller på interaktionsmønstre mellem politikere og embedsmænd	Bækgaard, Frank & Serritzlew (2009) Bækgaard (2010e)
4	Effekten af specialisering på fagudvalgsmedlemmers sektorpræferencer	Supplerende analyser
5	Er fagudvalgene homogene præferenceoutliers?	Bækgaard (2010c)
5	Er rammerne til stede for at selvsektion og endogent skabte præferencer kan forekomme?	Bækgaard (2010b)
5	Skyldes sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer selvsektion, eller er den endogent skabt?	Bækgaard (2010d) Supplerende analyser
5	Selvselekterer politikerne til fagudvalg på baggrund af deres geografiske tilhørsforhold?	Bækgaard (2010f)

I kapitel 4 undersøges først Kommunalreformens betydning for udviklingen i to af de centrale uafhængige variabler, nemlig kommunernes organisering

på udvalgs- og forvaltningsniveau. Desuden kobles disse og andre organisatoriske variabler til politikernes grad af oplevet sektorisering i kommunerne. Dette udgør så vidt vides det første forsøg på i en dansk sammenhæng at undersøge, hvordan variationer i den organisatoriske kontekst påvirker oplevet sektorisering i kommunerne. Herefter følger en diskussion af, hvorledes variationer i anvendelsen af administrative ledelsesmodeller (hvv. direktionsmodellen, forvaltningsmodellen og en blandingsmodel) påvirker interaktionsmønstrene mellem politikere og embedsmænd. Endelig indeholder kapitlet en analyse af sammenhængen mellem udvalgenes grad af specialisering og fagudvalgsmedlemmernes præferencer. Analysen fungerer som en overgang mellem kapitel 4, hvor fokus er på organisatoriske variabler, og kapitel 5, hvor fokus er på sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer. Da kapitel 4, som det ses af Tabel 2.1, i væsentligt større omfang er baseret på supplerende analyseresultater end kapitel 5, er det naturligt, at dette kapitel volumenmæssigt fylder væsentlig mere i sammenfatningen.

I kapitel 5 behandles nogle af de antagelser, som ligger til grund for sektoriseringstenen. Dette gælder først antagelsen om, at fagudvalg ikke blot afviger fra den resterende politiske forsamling, hvad angår deres gennemsnitspræferencer, men også har mere homogene præferencer. Herefter underkastes dels antagelsen om, at politikerne kan selvselektere til deres foretrukne udvalg, dels de mekanismer, der genererer sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer, en nærmere diskussion. Hovedspørgsmålet er, om sektorpræferencer er endogene eller eksogene i forhold til politikernes udvalgstilhørsforhold. Endelig indeholder kapitlet en diskussion af, om politikerne selvselekterer til udvalgene på baggrund af andre typer præferencer end deres udgiftspræferencer. Sammenfatningen afsluttes med en diskussion af afhandlingens resultater, de perspektiver, som de åbner for fremtidig forskning, og af policy-implikationerne.

Kapitel 3

Designmæssige og metodologiske overvejelser

Formålet med dette kapitel er at diskutere positive og negative konsekvenser af nogle generelle valg vedrørende forskningsdesignet samt fordele og ulemper ved det anvendte mål for præferencer, som udgør den mest centrale variabel i projektet.

Danske kommuner som case

Afhandlingen er udelukkende baseret på en undersøgelse af sektorisering i danske kommuner. Dette rejser spørgsmålet, hvilke fordele og ulemper der kan være forbundet med et sådant single-casestudie. En ulempe er, at den danske case ikke er repræsentativ i international henseende. Her skal blot nævnes tre eksempler på, at dette er tilfældet. Et første eksempel er, at Danmark er et ud af få lande, som anvender udvalgsstyret som styreform på lokalt niveau (Berg 2004b). Et andet særligt karakteristikum ved dansk kommunalpolitik er tilstedeværelsen af flerpartisystemer. Dette kan have betydning, fordi politikerne på grund af det større udbud af partier end i topartisystemer formentlig har lettere ved at finde et parti, som de i hvert fald på de væsentligste områder er enige med. Desuden er relationen mellem partierne og deres valgte medlemmer af betydning for resultaterne, fordi partier i varierende grad disciplinerer og socialiserer deres medlemmer (Hansen & Ejersbo 2002: 741; se dog Nielsen 2003), og fordi partiorganisationerne i nogle men ikke alle systemer er aktive medspillere i forbindelse med, at udvalgsmedlemskaberne skal fordeles blandt de valgte medlemmer (Damgaard 1995). I systemer hvor medlemmerne er tæt knyttede til deres partier, og hvor partierne har et stærkt fokus på at kontrollere og disciplinere deres medlemmer, kan man således forestille sig, at sektorisering alt andet lige forekommer i mindre grad end i systemer, hvor båndet mellem partierne og deres medlemmer er knapt så stærkt. Sektoriseringstenen har af disse grunde formentlig bedre muligheder for at blive bekræftet i nogle systemer end i andre, hvorfor resultaterne fra en institutionel sammenhæng ikke uden videre kan overføres til andre sammenhænge. For det tredje er der ikke som i f.eks. det amerikanske system (se f.eks. Shepsle & Weingast 1987) et stærkt bånd mellem udvalgsmedlemmer og eventuelle geografisk baserede interesser, idet udvalgene generelt er ansvarlige for opgaver, som vedrører

kommunen som helhed og ikke i særlig høj grad enkeltområder inden for kommunen. Incitamentet til at maksimere nytten for geografisk baserede vælgergrupper er således formentlig også tilsvarende lavere i det danske system end i f.eks. det amerikanske. Der er med andre ord gode grunde til, at afhandlingens fund ikke uden videre kan generaliseres til andre institutionelle kontekster. For så vidt som afhandlingen primært har til formål at bidrage med viden, der kan bidrage til den danske debat om sektorisering, er dette dog ikke noget stort problem.

Der er imidlertid også fordele forbundet med at fokusere på den danske case. For det første kan der argumenteres for, at der netop på grund af kommunalpolitikernes forholdsvis stærke partitilknytning og den forholdsvis begrænsede mulighed for at varetage geografisk interesser i de danske kommunalbestyrelser er tale om en konservativ test af den traditionelle sektoriseringstese baseret på et selvselektionsargument. Selvseleksion må således alt andet lige antages at være et mindre sandsynligt fænomen i systemer som det danske, der er karakteriseret af stærke partier, som kan kontrollere i hvor høj grad medlemmerne kan selvselektere til deres foretrukne udvalg og hvor det er uklart, i hvor høj grad politikerne faktisk kan forfølge elektorale mål ved at selvselektere. For det andet er de danske kommuner meget eller helt ens på en række parametre. Blandt de mere væsentlige parametre for dette projekt er, at alle kommuner har en borgmester og en kommunaldirektør, som i det mindste i formel henseende har samme ansvarsområder på tværs af de kommunale grænser, at alle kommuner har ansvaret for den samme opgaveportefølje og faste fireårige valgperioder, og at styreformens i vid udtrækning er den samme, idet udvalgsstyret anvendes i langt de fleste kommuner. Desuden er kommunerne del af den samme vertikale relation mellem stat, regioner og kommuner. Samtidig overlader Kommune-styrelsesloven imidlertid kommuner en udstrakt grad af frihed til at organisere sig, som de ønsker (Byskov-Nielsen 2006: 121). Der kan derfor argumenteres for, at de danske kommuner udgør en form for politologisk laboratorium (John 2007: 69ff), hvor det er muligt at holde en række faktorer konstante, samtidig med at der er stor variation på centrale organisatoriske karakteristika, som udgør de uafhængige variabler i det ene delprojekt.

For det tredje giver Kommunalreformen i 2007 mulighed for at undersøge nogle problemstillinger, som det ikke ellers ville have været mulighed for at undersøge. Med sammenlægningerne af nogle men ikke alle kommuner blev der skabt eksogen variation i variabelen 'organisering', hvorfor det er muligt at tage højde for nogle af de endogenitetsproblemer, som man ellers ofte oplever i analyser af organisatoriske forholds oprindelse og deres effekter. Endogenitetsproblemerne opstår, når den afhængige variabel påvirker

den uafhængige variabel (King, Keohane & Verba 1994: 185f). For at løse problemet er der behov for at kunne styre variationen i den uafhængige variabel (Serritzlew 2004: 31). Denne mulighed udnyttes i Bækgaard (2008b) i et naturligt eksperiment (Campbell 1969; Meyer 1995), hvor sammenlægningskommuners og fortsætterkommuners horisontale opgavedeling på tværs af udvalg og forvaltninger sammenlignes før og efter reformen. I Bækgaard (2010e) anvendes muligheden mere subtilt til at minimere risikoen for, at bestemte administrative organisatoriske modeller er valgt på grund af utilfredshed med, hvordan organisationen hidtil har fungeret. Ved kun at fokusere på fortsætterkommuners organisering kort efter reformen i 2007, er det sandsynligt, at den variation, der findes mellem kommuners anvendelse af forskellige administrative modeller, er eksogent skabt qua reformen. Denne mulighed er ligeledes anvendt i en række af de supplerende analyser i kapitel 4.

Dataindsamling og måling af præferencer

Som det fremgår af Tabel 3.1 (se nedenfor), er der anvendt tre forskellige metoder i forbindelse med dataindsamlingen. Hovedparten af materialet er indsamlet gennem seks surveyundersøgelser, hvoraf fire er foretaget af forfatteren selv. En enkelt artikel er baseret på kvalitative interviews, mens indholdskodningen af organisationsstrukturer og af fordelingen af opgaver på tværs af udvalg har fundet anvendelse i samtlige artikler på nær en enkelt (Bækgaard, Frank & Serritzlew 2009). I tillæg til disse data er der i et bredt udsnit af afhandlingens artikler blevet anvendt materiale fra offentligt tilgængelige datakilder og databaser herunder bl.a. Danmarks Statistik (www.dst.dk), Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal (www.noegletal.dk), KMD's database over resultaterne ved danske kommunalvalg (www.kmdvalg.dk), Kommunalhåndbogen (diverse årgange) samt kommunale hjemmesider.

Et centralt spørgsmål vedrører målingen af politikernes præferencer. Som det fremgik af diskussionen af den skandinaviske litteratur i kapitel 2, er politikeres præferencer i en række tidlige studier på området blevet målt indirekte ved at kigge på individbaserede baggrundskarakteristika såsom uddannelse og erhvervsmæssig tilknytning. Problemet er, at der ikke er nogen nødvendig eller direkte sammenhæng mellem sådanne karakteristika og politikernes sande præferencer. Desuden må i hvert fald politikernes uddannelsesmæssige baggrund antages at være forholdsvis invariant over tid, hvorfor det ikke er muligt at teste hypoteser om forandringer i præferencer over tid ved hjælp af sådanne data. Ofte anvendte alternativer i den amerikanske litteratur på området er distriktskarakteristika og såkaldte *interest*

group rankings baseret på *roll call votes*.⁸ Desværre findes sådanne data ikke i Danmark. Der kan desuden argumenteres for, at distriktskarakteristika, som beskriver centrale karakteristika og behov hos amerikanske kongresmedlemmers hjemstater, ikke er et optimalt præferencemål, idet det er baseret på en streng antagelse om, at man kan sætte lighedstegn mellem disse strukturelle mål og politikernes præferencer. Heller ikke *roll interest group rankings*, som udregnes ved at se på, hvor ofte politikere stemmer på linje med deres parti, er et optimalt præferencemål, da det snarere er et udtryk for adfærd, som ud over at udtrykke politikernes præferencer også f.eks. kan være et udtryk for strategiske overvejelser som led i et større forhandlingsspil.

I stedet måles politikernes præferencer ved at spørge til deres holdninger til, hvordan udgifterne bør udvikle sig på en række forskellige sektorområder. Denne metode er tidligere anvendt i den danske kommunalpolitiske litteratur af Mouritzen (1991), Blom-Hansen & Serritzlew (2000) og Jakobsen & Thorgård (2004) samt i en række norske studier (f.eks. Sørensen 1995). En væsentlig fordel ved at anvende dette mål er, at præferencerne kan sammenlignes for de samme individer på tværs af undersøgelser, hvilket giver unikke muligheder for at teste den endogene hypotese. En anden fordel er, at politikernes præferencer kan kobles direkte til forskellige udvalgsområder.

Omvendt er det en ulempe, at målet ikke tager højde for andre aspekter af politikernes præferencestruktur, som kan være lige så væsentlige, som f.eks. hvorvidt deres præferencer er knyttet til geografisk baserede vælgergruppers præferencer. Denne kritik forsøges i et vist omfang imødegået i Bækgaard (2010f), hvor betydningen af politikernes geografiske tilhørsforhold for deres udvalgstilknytning måles ved at se på, i hvor høj grad der er en sammenhæng mellem forskellige strukturelle karakteristika ved politikernes hjemkommuner og deres udvalgstilhørsforhold.

⁸ Se Sprague (2008) for en diskussion af anvendelsen af disse mål i den amerikanske litteratur.

Tabel 3.1: Oversigt over indsamlet og bearbejdet datamateriale anvendt i analyser i afhandlingens artikler

Hovedfokus:	Indsamlingsmetode	Enheder	Indsamlet i	Indsamlet af	Svarpct.	Anvendt i
Kommunalpolitikeres udgifts-præferencer	Surveydata	1386 politikere	2000	Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew	74,0	Bækgaard (2010d)
Kommunalpolitikeres udgifts-præferencer	Surveydata	3918 politikere	2004	Thomas Thorgård og Søren Teglggaard Jakobsen	59,6	Bækgaard (2010d)
Danske kommuners udvalgs- og forvaltningsstruktur i 2005, 2007 og 2010 ²	Indholdsanalyse af hjemmesider, styrelsesvedtægter og kommunal-håndbogen (div. årg.)	97 kommuner (270 i 2005 og 97 i 2007)	Efterår 2007; januar 2010	Martin Bækgaard	-	Bækgaard (2008b, 2010e)
Kommunalpolitikeres udgiftspræferencer og interaktion med kommunale embedsmænd ²	Surveydata	1348 politikere	Februar-april 2008	Martin Bækgaard	57,0	Bækgaard (2010c, 2010d, 2010e, 2010f)
Kommunale embedsmænds præferencer og interaktion med kommunalpolitikere ²	Surveydata	844 embedsmænd	Februar-april 2008	Martin Bækgaard	59,4	Bækgaard (2010e)
Danske kommuners formelle organisatoriske struktur ²	Surveydata og telefoninterviews	94 kommuner	Februar-april 2008	Martin Bækgaard	100,0	Bækgaard (2010e)
Indførelsen af en direktionsmodel i Morsø kommune	Kvalitative interviews	10 ledende politikere og embedsmænd i Morsø kommune	19.-20. januar 2009	Martin Bækgaard	-	Bækgaard, Frank & Serritzlew (2009)
Danske kommunalpolitikeres foretrukne udvalgsposter ²	Surveydata	2827 kandidater ved kommunalvalget 2009	Oktober-november 2009	Martin Bækgaard	56,6	Bækgaard (2010b)

1. Kategoriseringen af udvalgenes opgaver er foretaget på baggrund af indholdsanalyserne, hvorfor data her fra finder anvendelse i samtlige artikler med undtagelse af Bækgaard, Frank & Serritzlew (2009). Kategoriseringen af udvalgenes opgaver anvendes imidlertid i særlig høj grad i Bækgaard (2008b), mens kodingen af de administrative strukturer kun anvendes i Bækgaard (2010e).

2. Se Bækgaard (2008a) og Bækgaard (2010a) for en uddybende diskussion af spørgsmålene vedrørende dataindsamlingen om bl.a. spørgeskemaspørgsmål, frafald og repræsentativitet.

Kapitel 4

Organisatorisk design og sektorisering

Dette kapitel beskæftiger sig for det første med den organisatoriske udvikling i de danske kommuner i tiden omkring Kommunalreformen 2007 og for det andet med de organisatoriske strukturers betydning for graden af sektorisering. I den første del af kapitlet undersøges udviklingen i de organisatoriske strukturer i perioden 2005-2010. Desuden præsenteres et argument for, at det er relevant at undersøge effekterne af at anvende forskellige organisatoriske tiltag. Denne del af kapitlet er fortrinsvis baseret på en udvidelse af det empiriske grundlag, der er anvendt i Bækgaard (2008b). I kapitlets anden del diskuteres, hvilken betydning forskellige organisatoriske tiltag har for hhv. politikernes oplevede grad af sektorisering, interaktionen mellem politikere og embedsmænd og politikernes præferencer. Kapitlets tredje del præsenterer empiriske resultater fra tests heraf foretaget i afhandlingens artikler (særligt Bækgaard, Frank & Serritzlew (2009) og Bækgaard (2010e)) og i supplerende analyser.

Udviklingen i kommunernes udvalgs- og forvaltningsstruktur 2005-2010

Hovedhypotesen i dette kapitel er, at forskellige aspekter af kommunernes organisatoriske design har betydning for graden af sektorisering i kommunerne. Det er af forskellige grunde imidlertid relevant at begynde kapitlet med en analyse af udviklingen i de kommunale organisationsstrukturer op til og lige efter Kommunalreformen i 2007. Dels fordi der sommetider sættes lighedstegn mellem graden af funktionel differentiering i offentlige organisationer og graden af sektorisering (Statskontoret 2005: 20), dels fordi Kommunalreformen i 2007, som påvist i Bækgaard (2008b), på kort sigt afstedkom en kraftig stigning i antallet af udvalg og forvaltninger. Stigningen var særlig stor i sammenlægningskommunerne, som på grund af reformen var nødt til at skabe en ny organisation fra bunden. I modsætning til i 2005 var antallet af såvel udvalg som forvaltninger således i 2007 signifikant højere i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommunerne. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt der er blevet skabt en blivende forskel i sammenlægningskommuners og fortsætterkommuners organisationsstrukturer. Hvis dette

er tilfældet, og hvis der samtidig kan findes en sammenhæng mellem hhv. antallet af udvalg og forvaltninger på den ene side og graden af sektorisering på den anden, vil det kunne konstateres, at Kommunalreformen har haft konsekvenser for graden af sektorisering.

Der kan både argumenteres for og imod, at Kommunalreformen har afstedkommet en blivende forskel i antallet af udvalg og forvaltninger på sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner. Bækgaard (2008b) argumenterer for, at en del af stigningen i antallet af organisatoriske enheder for begge kommunetypers vedkommende formentlig skyldtes det faktum, at primærkommunerne blev tilført en række nye opgaver i forbindelse med Kommunalreformen. Fra litteraturen ved vi, at organisationers størrelse typisk er positivt forbundet med en større grad af intern arbejdsdeling. Empirisk kan der således konstateres en positiv sammenhæng mellem organisationers størrelse og antallet af organisatoriske enheder, som varetager organisationernes opgaver (Kubicek & Welter 1985). Den stigning, der i forbindelse med Kommunalreformen skete i sammenlægningskommunernes indbyggertal og dermed formentlig også i deres sagsbehandlingsmængde, kan derfor forklare en del af stigningen i antallet af organisatoriske enheder i disse kommuner, mens det samme ikke er tilfældet i fortsætterkommunerne, som jo ikke var udsat for indbyggertalsmæssige forandringer i samme grad. Når der derfor for 2007 kan konstateres signifikante forskelle i antallet af udvalg og forvaltninger, selv når der kontrolleres for kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse, må dette skyldes, at sammenlægningskommunerne i modsætning til fortsætterkommunerne har gennemgået nogle meget markante reformprocesser som følge af kommunesammenlægningerne. Spørgsmålet er da, hvorfor man på kort sigt har valgt at oprette et meget stort antal udvalg og forvaltninger i sammenlægningskommunerne. Svaret på dette spørgsmål har betydning for, hvilken udvikling man skal forvente med hensyn til sammensætningen af de kommunale organisationer på længere sigt.

Et muligt svar er, at kommunesammenlægningerne var forbundet med potentielt alvorlige konsekvenser for centrale aktører i de tidligere kommuner, fordi antallet af politiske og administrative topposter nu alt andet lige blev mindre. Ved at nedsætte et stort antal udvalg og forvaltninger kunne disse aktører skabe flere topposter og dermed begrænse reformulempene. Ifølge dette argument kan man forvente en blivende effekt af reformen, da toppolitikernes præference for mange udvalg og forvaltninger ifølge et sådant perspektiv formentlig ikke vil ændre sig på langt sigt.

Et andet muligt svar er, at man i sammenlægningskommunerne har taget hensyn til politikernes og embedsmændenes geografiske tilhørsforhold i forbindelse med fordelingen af topposter, således at alle relevante interesser

har fået tildelt en betydende post i den nye kommune. Der er ifølge dette argument blevet tilføjet en ekstra geografisk dimension til kommunalpolitikken, hvorfor antallet af både udvalg og forvaltninger er steget som en naturlig følge heraf. På embedsmandssiden kan en mulig forklaring desuden være, at man har ønsket at fastholde kompetencer fra de nedlagte kommuner for at få reformprocessen til at glide så let som muligt. På længere sigt er det imidlertid sandsynligt, at den geografiske dimension får mindre betydning i takt med, at de nye sammenlægningskommuner bliver et stadigt mere integreret hele. Tilsvarende vil behovet for at have repræsentanter fra alle tidligere kommuner i embedsmandsapparatet formentlig også falde, når sammenlægningen er faldet på plads. I et sådant perspektiv må man derfor forvente, at reformen kun har en effekt på antallet af udvalg og forvaltninger på kort sigt, hvorfor der efter et stykke tid ikke længere vil kunne konstateres forskelle i antallet af udvalg og forvaltninger på sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner. Denne forventning underbygges desuden af, at der foruden sektoriseringsproblematikker antagelig også er andre ulemper forbundet med at anvende et meget stort antal udvalg og forvaltninger. Mens der på den ene side ofte argumenteres for, at der er fordele forbundet med et stort antal enheder som følge af arbejdsdeling og specialisering (Francis 1982: 822; Pelissero & Krebs 1997: 500), kan der også være ulemper forbundet hermed i form af, at nogle opgaver ikke naturligt lader sig løse af en enkelt organisatorisk enhed, men i stedet bør løses på tværs af organisatoriske enheder. I sådanne tilfælde vil behovet for koordination på tværs af enheder være presserende. Hvis det antages, at sammenlægningskommunerne på kort sigt har nedsat flere udvalg og forvaltninger, end der strengt taget har været behov for, kan der derfor argumenteres for, at det på længere sigt er nødvendigt at mindske antallet af enheder for at styrke koordinationen og dermed effektiviteten i opgaveløsningen. De to modsatrettede forventninger til reformens konsekvenser for kommunernes organisatoriske design på længere sigt analyseres i Tabel 4.1 og 4.2.

Tabellerne viser nogle temmelig klare tendenser i, hvordan antallet af udvalg og fagforvaltninger har udviklet sig i hhv. sammenlægningskommunerne og fortsætterkommunerne. I fortsætterkommunerne steg antallet af både udvalg og forvaltninger ret kraftigt fra 2005 til 2007, hvilket formentlig kan tilskrives de nye kommunale opgaver. Fra 2007 til 2010 er udviklingen i antallet af udvalg og forvaltninger imidlertid nogenlunde konstant. Der er sket en mindre stigning i antallet af fagforvaltninger, mens der på udvalgsiden er sket et mindre fald. I sammenlægningskommunerne steg antallet af såvel udvalg som fagforvaltninger kraftigt fra 2005 til 2007 som påvist i Bækgaard (2008b).

Tabel 4.1: Gennemsnitligt antal udvalg i 2005, 2007 og 2010 fordelt på kommunetype

	2005	2007	2010
Fortsætterkommuner (gennemsnitligt antal udvalg)	5,581 [1,587] (N=31)	6,226 [1,910] (N=31)	6,194 [1,759] (N=31)
Sammenlægningskommuner (gennemsnitligt antal udvalg)	4,300 [0,916] (N=239)	7,424 [1,789] (N=66)	6,894 [1,345] (N=66)
Forskel på gennemsnit	1,281***	-1,198***	-0,700**
N ⁽¹⁾	270	97	97

Anm.: *: $p < 0.1$, **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$. Standardafvigelser angivet i skarpe parenteser.

1. Århus Kommune er udeladt for begge år, da kommunen anvender magistratsstyre.

Kilde: Bækgaard (2008b); kommunale hjemmesider og styrelsesvedtægter.

Tabel 4.2: Gennemsnitligt antal fagforvaltninger i 2005, 2007 og 2010 fordelt på kommunetype

	2005	2007	2010
Fortsætterkommuner (gennemsnitligt antal fagforvaltninger)	3,348 [0,935] (N=23)	3,682 [1,129] (N=22)	3,875 [1,296] (N=24)
Sammenlægningskommuner (gennemsnitligt antal fagforvaltninger)	2,602 [0,794] (N=186)	4,439 [1,097] (N=41)	4,050 [1,131] (N=40)
Forskel på gennemsnit	0,746***	-0,757**	-0,175
N	209	63	64

Anm.: *: $p < 0.1$, **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$. Standardafvigelser angivet i skarpe parenteser.

Kilde: Bækgaard (2008b); Kommunale hjemmesider.

Fra 2007 til 2010 er der imidlertid sket et temmelig kraftigt fald i antallet af både udvalg og fagforvaltninger, således at antallet af fagforvaltninger nu stort set er det samme i sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner, mens forskellen på det gennemsnitlige antal af udvalg og fagforvaltninger er blevet ca. halveret. Spørgsmålet er da, om antallet af udvalg som i 2007 stadig er signifikant højere i sammenlægningskommunerne end i fortsætterkommunerne i 2010. Dette spørgsmål er undersøgt i Tabel 4.3. I analysen er inddraget de kontrolvariabler, som viste sig at have betydning for antallet af udvalg og fagforvaltninger i Bækgaard (2008b).

Tabel 4.3: Antallet af udvalg og fagforvaltninger i 2010

	Model 1: Antal fagudvalg (ln) ¹	Model 2: Antal fagudvalg (ln) ¹	Model 3: Antal fagforvaltninger (ln)	Model 4: Antal fagforvaltninger (ln)
Intercept	-0,284	-0,439	-0,218	-0,117
Sammenlægningskommune	-0,020	0,047	-0,088	0,009
Indbyggertal (ln)	0,101**	0,214**	0,052	0,135**
Antal udvalg (2007)	0,573**			
Antal forvaltninger (2007)			0,739**	
Adj. R ²	0,670	0,425	0,669	0,126
N	97	97	60	64

Anm.: OLS-regression med ustandardiserede betakoefficienter og signifikansniveauer. *: p<0,05; **: p<0,01. Negative koefficienter svarer til, at en stigning i variabelen medfører et fald i antallet af hhv. udvalg og forvaltninger.

1. Århus Kommune er udeladt for begge år, da kommunen anvender magistratsstyre.

Kilder: Kommunalhåndbogen 2005; Kommunale hjemmesider og styrelsesvedtægter, Indenrigsministeriet (div. årgange).

Analyserne kompliceres af, at variabelen 'sammenlægningskommune' formentlig har status som en bagvedliggende variabel, som både kan have en direkte selvstændig effekt på antallet af udvalg og forvaltninger i 2010, men som også kan have en indirekte effekt gennem antallet af udvalg og forvaltninger i 2007. Hvis der udelukkende er en indirekte effekt, vil variabelen være insignifikant i regressioner, der medtager både variabelen 'sammenlægningskommune' og variablerne 'antal udvalg 2007' og 'antal forvaltninger 2007'. Regressionerne er derfor både blevet foretaget med og uden kontrol for de sidstnævnte variabler. Omvendt er det nødvendigt at kontrollere for kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse i samtlige regressioner. Der må antages at være en sammenhæng mellem kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse og deres sagsbehandlingsmængde, og det kan derfor være hensigtsmæssigt for store kommuner at opdele forvaltningen af opgaverne i flere specialiserede organisatoriske enheder end i indbyggertalsmæssigt mindre kommuner for bedre at kunne varetage den større sagsbehandlingsmængde. Det er derfor nødvendigt at kontrollere for denne sammenhæng for at få et retvisende indtryk af, om der er en forskel på antallet af udvalg og forvaltninger i sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner.

Analyserne viser et entydigt billede. I samtlige regressioner er der en insignifikant sammenhæng mellem, hvorvidt der er tale om en sammenlæg-

ningskommune eller en fortsætterkommune og antallet af udvalg/fagforvaltninger. Konklusionen er, at Kommunalreformen både på kort og på længere sigt har ledt til en stigning i antallet af udvalg og fagforvaltninger i kommunerne som helhed. Der kan imidlertid ikke som på kort sigt konstateres signifikante forskelle på sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner på længere sigt, og sammenlægningsprocesserne udgør således kun på kort sigt (2007) en forklaring på udviklingen. På længere sigt skal stigningen i antallet af udvalg og forvaltninger i stedet tilskrives ændringerne i kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse og i deres opgaveportefølje.

Indikatorer på sektorisering

Sammenlægningsprocesserne i forbindelse med Kommunalreformen har altså på lidt længere sigt ikke haft betydning for antallet af udvalg og fagforvaltninger. Sættes der lighedstegn mellem graden af sektorisering og antallet af udvalg og/eller fagforvaltninger, er konklusionen derfor, at sektoriseringen på længere sigt ikke er steget mere, end hvad man måtte forvente som følge af de størrelsesrelaterede og opgaverelaterede forandringer, som reformen afstedkom. Det er imidlertid forbundet med betydelige problemer at definere graden af sektorisering som antallet af organisatoriske enheder. En sådan definition tager således ikke højde for de vilkår, som organisationen arbejder under. Der kan, som der argumenteres for ovenfor, være gode grunde til, at f.eks. større organisationer anvender flere organisatoriske enheder.

Men hvad er sektorisering da, og hvordan kan det måles som fænomen, hvis ikke det kan udtrykkes ved antallet af organisatoriske enheder? Udgangspunktet er her, at sektorisering er et mangesidet fænomen, som både handler om præferencer og adfærd, og som desuden handler om konsekvenser på organisationsniveau i form af bl.a. dårlig koordination på tværs af sektorer. Påstanden er, at sektorisering som begreb ikke kan reduceres til kun at vedrøre et af disse aspekter, idet de alle indgår som en del af sektoriseringstenen, og idet der kan argumenteres for, at de på forskellige måder påvirkes af det organisatoriske design. Sammenhængen mellem organisatorisk design og sektorisering undersøges derfor med tre forskellige afhængige variabler, som hver udtrykker et aspekt af sektorisering som fænomen.

Organisatorisk design og graden af oplevet sektorisering

Det første spørgsmål, der undersøges, er, om kommunernes organisatoriske design påvirker kommunalpolitikernes grad af oplevet sektorisering. Graden af oplevet sektorisering operationaliseres her ved et indeks, som antager værdier mellem 0 og 100, hvor værdien 100 afspejler den maksimale grad af oplevet sektorisering. Indekset er baseret på tre variabler, som handler om, i hvor høj grad politikerne oplever, at aspekter ved det organisatoriske design påvirker mulighederne for samordning på tværs af sektorer og sektorinteressernes mulighed for at få indflydelse i organisationen. Indekset måler altså, i hvor høj grad politikerne oplever koordinationsproblemer på tværs af sektorer som følge af det organisatoriske design.⁹ Dette ligger i umiddelbar forlængelse af den teoretiske definition af de konsekvenser, som sektoriseringsesen peger på. Som skitseret i kapitel 2 kan flere forskellige aspekter af det organisatoriske design tænkes at have en direkte effekt på graden af sektorisering¹⁰:

- Graden af specialisering på politisk og administrativt niveau forventes at have en positiv effekt, således at større specialisering leder til en større grad af oplevet sektorisering. På politisk niveau måles graden af specialisering gennem en optælling af antallet af stående udvalg og ved det gennemsnitlige antal udvalgsposter pr. politiker. Jo flere udvalg og jo færre udvalgsposter pr. politiker, jo mere specialiseret er den enkelte politiker alt andet lige. Ideen er, at alle kommuner har samme opgaveportefølje. Antallet af udvalg og det gennemsnitlige antal udvalgsposter udgør derfor alt andet lige mål for, hvor stor en andel af den kommunale opgaveportefølje den gennemsnitlige kommunalpolitiker har med at gøre. Tilsvarende måles graden af specialisering på det administrative niveau ved antallet af fagforvaltninger.
- Den relationelle sektoriseringshypotese måles ved en variabel, der antager værdien 1, hvis kommunerne anvender en parallel udvalgs- og forvaltningsstruktur. Dvs. en struktur hvor hvert fagudvalg serviceres af én og kun én fagforvaltning. Variablen antager værdien 0, hvis dette ikke er tilfældet. Også her er forventningen en positiv sammenhæng.
- Endelig måles anvendelsen af administrative ledelsesmodeller ved to dummyvariabler, som antager værdien 1, hvis kommunen gør brug af en

⁹ Konsultér appendikset for en uddybning af, hvordan indekset er konstrueret, og hvordan værdierne fordeler sig på indekset.

¹⁰ Disse operationaliseringer anvendes gennem resten af kapitlet.

bestemt model for organisering af den administrative ledelse. Den ene angiver, om kommunen anvender en direktion, hvor ingen af medlemmerne også er forvaltningschefer. Den anden antager værdien 1, hvis kommunen ikke anvender en direktion. Formodningen er, at anvendelsen af en direktion, og i særdeleshed anvendelsen af en direktion hvor ingen af medlemmerne er forvaltningschefer, har en negativ effekt på graden af oplevet sektorisering. Der forventes derfor en negativ effekt af den første dummy og en positiv effekt af den anden dummy i forhold til referencekategorien, som består af politikere fra kommuner, som anvender en direktion, hvor et eller flere direktionsmedlemmer ved siden af deres post i direktionen også er forvaltningschefer.

I tillæg til de organisatoriske variabler inddrages også en række kontrolvariabler i analyserne. For det første kan politikernes oplevelse af, i hvor høj grad der er sektorisering i den kommunale organisation, til en vis grad afhænge af deres placering i organisationen. Der kontrolleres derfor for, om respondenterne er borgmestre, udvalgsformænd eller økonomiudvalgsmedlemmer, hvor mange udvalgsmedlemskaber de er i besiddelse af, og hvor lang tid de har siddet i kommunalbestyrelsen. For det andet kontrolleres der for hhv. kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse og for, om der er tale om en sammenlagt kommune eller ej. Hvis ikke der kontrolleres for disse variabler, er risikoen, at sammenhængen mellem de organisatoriske variabler og graden af sektorisering er spuriøs og forårsaget af, at begge variabler påvirkes af kommunevariablerne. Resultaterne af analysen er vist i Tabel 4.4.

I Model 1 og 2 analyseres determinanter for politikernes grad af oplevet sektorisering i samtlige kommuner. Model 2 indeholder foruden de organisatoriske variabler også en række kontrolvariabler. Analyserne finder i begge tilfælde støtte til de forventninger, der omhandler *antallet* af hhv. udvalg og forvaltninger. Jo større et antal, jo større er graden af oplevet sektorisering. Desuden findes der i Model 2 støtte for hypotesen om, at graden af specialisering også har betydning på anden vis. Det gennemsnitlige antal udvalgsposter pr. politiker er således som forventet negativt korreleret med politikernes grad af oplevet sektorisering. Samlet set kan disse fund fortolkes således, at jo færre udvalg politikerne sidder i, og jo snævrere porteføljer udvalgene har, desto større er graden af oplevet sektorisering. Omvendt findes der hverken i Model 1 eller 2 støtte til hypotesen om, at anvendelsen af parallelle administrative og politiske organisationer har en positiv effekt, eller til hypotesen om, at anvendelsen af forskellige typer administrative ledelsesmodeller påvirker graden af oplevet sektorisering. Hypotesen om de parallelle organisationers betydning er også blevet testet i en model uden variablerne,

som beskriver antallet af udvalg og antallet af forvaltninger i modellen. Uanset om disse variabler inddrages eller ej, er effekten af variabelen 'parallel organisation' stadig insignifikant. Afvisningen af hypotesen er med andre ord robust i forhold til, hvilke variabler der inddrages i analysen. Ligeledes kan hypoteserne om, at graden af oplevet sektorisering kan mindskes ved at anvende en direktion, som har et koordinerende ansvar på tværs af sektorområder, og i hvilken sektorinteresserne ikke er repræsenteret, også afvises.

Tabel 4.4: Den politiske og administrative organiserings betydning for graden af oplevet sektorisering i 2008

	Model 1 (alle)	Model 2 (alle)	Model 3 (kun sml)	Model 4 (kun sml)
Intercept	33,332**	28,418	34,759**	29,775
Borgmester		-7,059		-7,073
Udvalgsformand		-1,809		-2,556
Økonomiudvalgsmedlem		-0,777		-0,172
Antal udvalgsmedlemskaber		-1,304		-0,314
Antal års erfaring med kommunalbestyrelsesarbejde		-0,047		-0,113
Indbyggertal (ln)		1,108		0,734
Sammenlagt kommune		-4,964		—
Organisatoriske variabler:				
Antal stående udvalg i alt i kommunen	1,958*	2,904**	3,184**	3,441**
Gennemsnitligt antal udvalgsposter pr. politiker	-6,113	-8,416*	-12,517**	-12,395**
Antal fagforvaltninger	2,467*	2,157*	3,013*	2,420*
Parallel organisation	-4,567	-3,185	-5,691	-4,505
Direktionsmodel	-3,132	-4,095	-4,716	-5,146
Forvaltningsmodel	-2,966	-2,974	-5,911*	-5,103
Største VIF-værdi	3,28	5,13	5,66	6,31
R ²	0,046	0,058	0,064	0,070
N	700	672	540	519

Anm.: OLS-regression med klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau. Ustandardiserede betakoefficienter og signifikansniveauer. *: $p \leq 0.05$; **: $p < 0.01$. Det anvendte datasæt er baseret på Bækgaard 2008a.

Analyserne er blevet gentaget med forskellige kombinationer af dummyvariablerne for, hvilken administrativ ledelsesmodel der anvendes, uden at dette har betydning for resultaterne. Effekten af dummyen for anvendelsen af en direktionsmodel er f.eks. heller ikke signifikant, selvom forvaltningsmodel-dummyen udelades, således at referencekategorien består af kommuner, der anvender både blandingsmodeller og forvaltningsmodeller.

I Model 3 og 4 gentages analyserne med de samme variabler, men denne gang består stikprøven kun af politikere fra sammenlagte kommuner. Argumentet for at foretage disse analyser er, at der er risiko for, at resultaterne i Model 1 og 2 i et vist omfang påvirkes af endogenitetsproblemer. I fortsættelse af kommunerne kan man derfor forestille sig, at valget af organisationsmodel i et vist omfang er påvirket af de problemer, man har oplevet i forbindelse med anvendelsen af tidligere modeller. Den afhængige variabel, oplevet sektorisering, kan således være årsag til værdien på den uafhængige variabel. Dette problem findes ikke i tilsvarende grad blandt de sammenlagte kommuner, idet valget af organisationsmodel her er forårsaget af et eksogent chok i form af de kommunale sammenlægninger. Valget af organisationsmodel er her altså ikke alene forårsaget af, at man i den eksisterende kommunale organisation har responderet på problemer i forhold til, hvordan den hidtidige organisation har fungeret. Analyserne i Model 3 og 4 bekræfter fundene i Model 1 og 2. Der synes derfor at være belæg for at konkludere, at politikernes oplevelse af graden af sektorisering afhænger positivt af, hvor mange udvalg og forvaltninger kommunen anvender, og negativt af, hvor mange udvalg politikerne gennemsnitligt sidder i. Det er dog samtidig værd at bemærke, at de organisatoriske variabler i modellen kun forklarer en meget begrænset del af variationen i den afhængige variabel. Der findes således formentlig andre og væsentligere årsager til politikernes grad af oplevet sektorisering end de, der er inkluderet i modellen.

Organisatorisk design og politisk-administrativ interaktion

Sektorisering handler ikke blot om koordinationsproblemer på tværs af sektorer. Det er også et spørgsmål om, at politikere og embedsmænd, som er tilknyttet samme sektor, i meget høj grad kommunikerer med hinanden. Dette behøver ikke nødvendigvis at føre til konflikter på tværs af sektorer. Men der kan argumenteres for, at interaktionsmønstrene i organisationer i høj grad har betydning for, hvilke aktører der har indflydelse på de beslutninger, der træffes. Det er således et ofte fremført synspunkt blandt forskere, der an-

vender social netværksanalyse, at der er en sammenhæng mellem individuelle aktørers placering i interaktionsnetværk og deres indflydelse (Waldstrøm 2001: 14f). Ligeledes argumenteres der sommetider for, at interaktionsmønstre er afgørende for, hvordan ideer spredes i og mellem organisationer (Waldstrøm 2001: 14f; Villadsen 2010: 216f). Endelig kan der argumenteres for, at individpræferencer netop formes gennem interaktionen med andre mennesker (Berger & Luckman 1966). Det er på denne baggrund interessant at undersøge, om politikere og embedsmænd, som er tilknyttet samme sektor, i højere grad kommunikerer i nogle typer organisationer end i andre.

Interaktionen mellem forskellige grupper af politikere og embedsmænd reguleres formelt ved, hvordan den administrative ledelse er organiseret, idet det primært er den administrative ledelse, der forestår kontakten til politikerne (Mouritzen & Svava 2002). Der kan derfor skelnes mellem direktionsmodeller og forvaltningsmodeller, hvor den væsentligste forskel i denne forbindelse er, at de driftsansvarlige må forventes at have mindre kontakt til politikerne i kommuner, der anvender en direktionsmodel, end i kommuner, der anvender en forvaltningsmodel. Direktionen har således bl.a. som formål at fungere som bindeled mellem politikere og embedsmænd, idet direktionsmedlemmerne er ansvarlige for den primære servicering af politikerne uden imidlertid at være indblandet i den daglige drift. Analysen i Bækgaard, Frank & Serritzlew (2009: 224-29) viser, at direktionsmodellen i hvert fald i nogle tilfælde indføres for at forfølge dette formål og ikke blot er udtryk for symbolpolitik. Effekten af at anvende direktionsmodellen er imidlertid ikke tidligere blevet undersøgt i større kvantitative studier, og der kan sættes spørgsmålstegn ved, i hvor høj grad formelle organisationstiltag i det hele taget har betydning for interaktionsmønstrene i organisationer. Organisationsteoretikere har ofte argumenteret for, at der er betydelige forskelle på, hvordan organisationer er opbygget ifølge deres formelle organisationsdiagram, og på den faktiske adfærd i organisationerne (Meyer & Rowan 1977; Brunsson 1989). Desuden argumenteres der sommetider for, at intraorganisatorisk adfærd er medvirkende til at påvirke udformningen af det formelle organisatoriske design (Barnard 1982: 116), hvorfor det kan være forbundet med ganske store problemer at drage kausalslutninger om sammenhængene mellem organisatorisk design og faktisk intraorganisatorisk adfærd.

Spørgsmålet om, hvordan forskellige administrative ledelsesmodeller påvirker interaktionen mellem politikere og embedsmænd, der har et dagligt driftsansvar er undersøgt i Bækgaard (2010e). Analyserne støtter forventningen om, at anvendelsen af direktioner begrænser interaktionshyppigheden mellem politikere og de driftsansvarlige embedsmænd. Det er imidlertid væsentligt at være opmærksom på, at medlemmer af den administrative ledelse

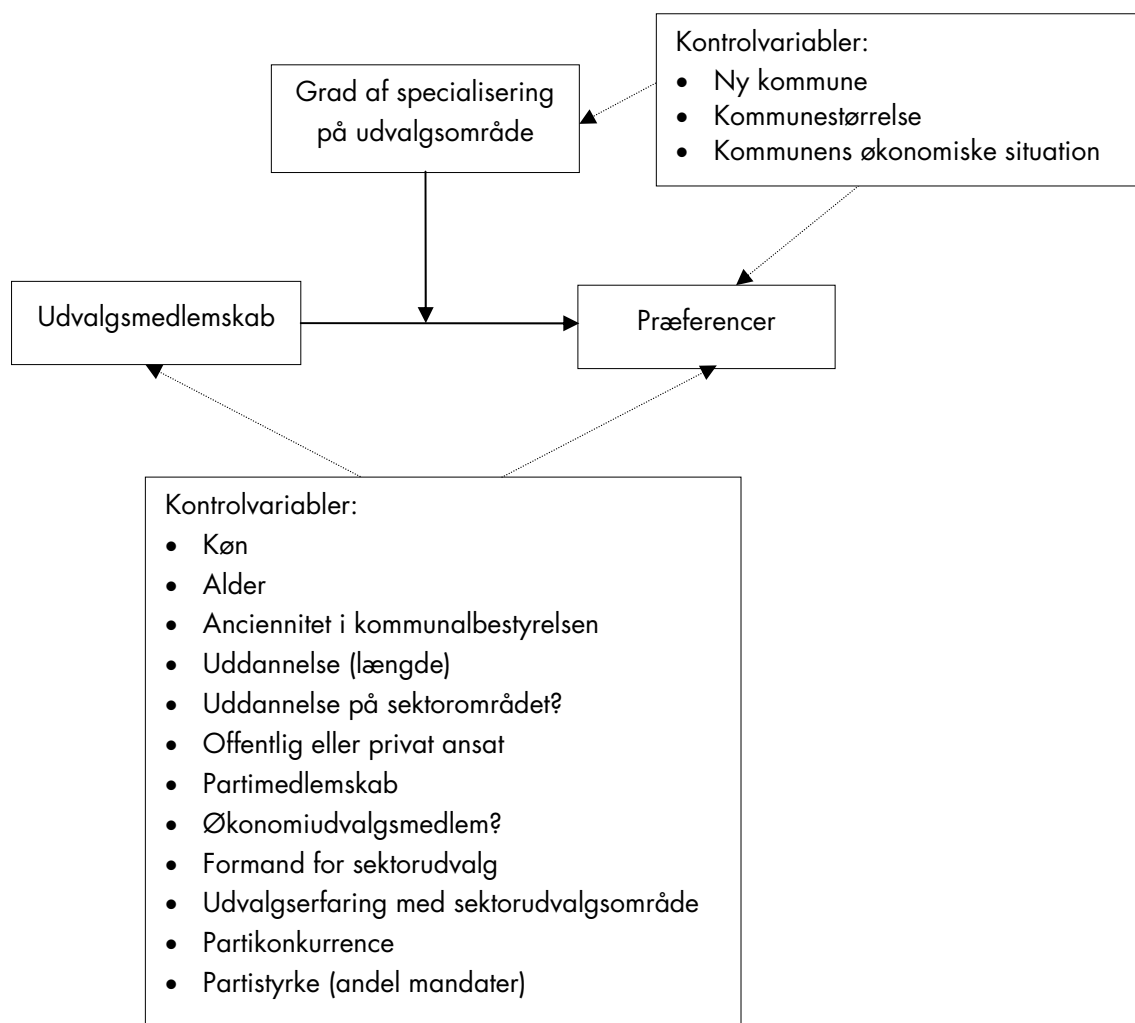
se også kan opleve en tilknytning til bestemte sektorområder i kommuner, der anvender en direktionsmodel. Bækgaard, Frank & Serritzlews (2009) eksempel fra Morsø Kommune viser således, at der i praksis kan opstå behov for en vis specialisering i direktioner, hvilket betyder, at direktionsmedlemmerne i realiteten er øverste ansvarlige for hvert deres område, selvom dette ikke er i overensstemmelse med ideen bag den rene version af direktionsmodellen. I praksis kan det næppe heller helt undgås, at direktionsmedlemmerne involveres i driftsmæssige spørgsmål, da der nok ofte vil opstå behov for at diskutere konkrete emner på tværs af direktionen og forvaltningerne (Bækgaard, Frank & Serritzlew 2009: 225). Det kan derfor konkluderes, at anvendelsen af forskellige typer administrative ledelsesmodeller har en klar effekt på den sektorbaserede interaktion, men at dette ikke nødvendigvis betyder, at centrale aktørers grad af tilknytning til sektorområder også afhænger heraf.

Organisatorisk design og præferencer

Det er en hovedforventning i teorien, at graden af specialisering på et givet sektorområde har betydning for politikernes præferencer for forbrug på sektorområdet, såfremt de er medlemmer af den pågældende sektor. Denne forudsigelse kan imidlertid som skitseret i kapitel 2 både udledes af et selvselektionsperspektiv og et endogent perspektiv. Hvis der findes en sammenhæng mellem specialisering og præferencer, kan der derfor ikke siges noget om retningen på kausaliteten. Blot at der er tale om en samvariation mellem de to variabler. Omvendt forventes politikere, der ikke er medlemmer af sektorområdet, at være upåvirkede af graden af specialisering på det pågældende område.

Der kan på baggrund af disse overvejelser opstilles en analysemodel, hvor sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer på det pågældende udvalgs område er betinget af graden af specialisering. Forventningen er, at kun udvalgsmedlemmers præferencer påvirkes af, om udvalget er specialiseret, og at medlemmer af meget specialiserede udvalg i endnu højere grad end medlemmer af mindre specialiserede udvalg har præferencer for stigende tilførsel af ressourcer til deres udvalgs område. Denne model er tegnet i Figur 4.1, hvor de forventede sammenhænge er angivet med fuldt optrukne pile. I tillæg til disse indeholder modellen en række kontrolvariabler, som har det til fælles, at de alle potentielt kan være korreleret med såvel en af de forklarende variabler som med den afhængige variabel. Der bør derfor kontrolleres herfor for at tage højde for eventuelle spuriøse sammenhænge.

Figur 4.1: Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab, specialiseringsgrad og præferencer



På kommuneniveau inddrages tre variabler, som alle både kan tænkes at påvirke udvalgenes specialiseringsgrad (den interagerende variabel) og politikernes præferencer (den afhængige variabel). Fra det første afsnit i dette kapitel ved vi, at der findes en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og antallet af udvalg i kommunerne. Desuden ved vi, at der i 2007 blev anvendt signifikant flere udvalg i sammenlagte kommuner end i fortsætterkommunerne. Samtidig kan det ikke udelukkes, at der er en sammenhæng mellem kommunernes størrelse, og om de er sammenlagte på den ene side og politikernes præferencer på den anden side. Tilsvarende kan kommunernes økonomiske situation tænkes at være korreleret med både specialiseringsgraden og politikernes præferencer. Sektoriseringsten indeholder jo en forventning om, at stigende sektorisering medfører stigende koordinationsproblemer og dermed eventuelt også et stigende ressourceforbrug. Lige-

ledes er det plausibelt, at der er en sammenhæng mellem kommunalpolitikernes holdninger til forbrug af ressourcer og kommunens faktiske økonomiske situation (Serritzlew 2003: 334f). Der inddrages derfor to variabler i analyserne for kommunernes økonomiske situation i form af det kommunale udgiftsniveau og beskatningsgrundlag.

På kommune- og partiniveau inddrages desuden to variabler, som kan tænkes både at være korreleret med, om politikerne er medlemmer af et givet udvalg og med deres præferencer, hvad angår ressourceforbrug på det pågældende udvalgs område. I Bækgaard (2010b) findes delvist belæg for, at partiernes andel af de samlede mandater har en positiv effekt på, om partimedlemmerne opnår en plads i deres foretrukne udvalg. Desuden er det muligt, at partier, som er i besiddelse af en begrænset andel af mandaterne, vil forsøge at erobre en større andel af mandaterne ved fremtidige valg ved at appellere til et større ressourceforbrug i fremtiden. Dette kan de gøre risikofrit, da de ikke på samme måde som de større partier, som reelt har magten over den førte politik, vil kunne blive straffet for at føre en uansvarlig politik. Endvidere kan graden af konkurrence partierne imellem have en positiv effekt på politikernes præferencer, fordi det i en situation med en høj grad af konkurrence bliver vigtigere for partierne at kunne overbyde hinanden. Samtidig kan variabelen også tænkes at påvirke, i hvor høj grad politikerne bliver medlemmer af deres foretrukne udvalg, idet der i en situation med en høj grad af konkurrence formentlig vil være mere rift om pladserne i de udvalg, der arbejder med særligt saliente emner.

Desuden korrelerer politikernes besiddelse af særlige institutionelle poster formentlig i et vist omfang med, om de samtidig har et sæde i et givet udvalg. Besiddelsen af sådanne institutionelle poster kan samtidig have betydning for udvalgsmedlemmernes præferencer. Der argumenteres således ofte for, at medlemmer af økonomiudvalget er udgiftsvogtere (se f.eks. Serritzlew 2003: 332). Økonomiudvalget er ansvarligt for kommunens samlede økonomiske politik og for prioritering på tværs af sektorområder. Desuden bliver medlemmer af økonomiudvalget i langt højere grad eksponeret for problemstillinger fra vidt forskellige fagområder end ordinære udvalgsmedlemmer, hvorfor der fra en socialiseringssynsvinkel kan argumenteres for, at de vil være mere balancerede i deres afvejning af problemstillinger på tværs af sektorer end de øvrige politikere. Serritzlew (2003) finder imidlertid ikke belæg for, at der skulle være en negativ sammenhæng mellem medlemskab af økonomiudvalget og politikernes udgiftspræferencer på forskellige sektorområder. Berg & Petersen (2001) finder desuden, at økonomiudvalgsmedlemmerne i praksis kun sjældent underkender de stående udvalgs dispositioner. Dette kan dog eventuelt skyldes, at de stående udvalg i mange

tilfælde er i stand til at anticipere økonomiudvalgets handlinger og agere derefter. Der er derfor stadig argumenter, der taler for at kontrollere for variabelen. Også besiddelsen af fagudvalgsformandsposter kan tænkes at have betydning for politikernes præferencer. Fagudvalgsformanden er den person, som mest direkte kan holdes ansvarlig for udførelsen af de opgaver, der hører under udvalgets arbejdsområde. Desuden er det formentlig ofte udvalgsformanden, som er synlig i medierne i forbindelse med diskussioner af politikken på udvalgets område. Ser man bort fra borgmesteren, er fagudvalgsformanden derfor nok den kommunalpolitiker, som har bedst mulighed for at forfølge personlige karrieremål gennem sin institutionelle position.

Endelig inddrages der på individniveau en række andre variabler, som i litteraturen både har fået opmærksomhed som potentielle forklaringer på politikernes præferencer (Serritzlew 2003; Vabo 2005; Jacobsen 2006) og på, hvilke udvalg de er medlemmer af (Bækgaard 2010f). Disse variabler beskriver politikernes køn, alder, uddannelse, partitilhørsforhold, ansættelsesforhold og anciennitet i kommunalbestyrelsen. En tabel med en nærmere beskrivelse af operationaliseringer, værdier og en oversigt over centrale deskriptive mål for disse kontrolvariabler kan findes i appendikset i Tabel A.3.

Graden af specialisering operationaliseres som tidligere i kapitlet ved antallet af udvalg. Hvor analysen af determinanterne for graden af oplevet sektorisering beskæftigede sig med effekterne af graden af specialisering i den kommunale organisation som helhed, er fokus her imidlertid på graden af specialisering på individniveau. Der inddrages derfor desuden inddrages et mål for den enkelte politikers antal udvalgsposter. Dette er her et bedre mål end det gennemsnitlige antal udvalgsposter pr. politiker, som blev anvendt tidligere i kapitlet, fordi det tager højde for, i hvor høj grad hvert enkelt individ er knyttet til andre udvalg, og således i hvor høj grad vedkommende er specialiseret inden for et afgrænset udvalgsområde. I forlængelse af et endogent perspektiv kan man således argumentere for, at graden af specialisering på individuelt niveau har betydning på den måde, at politikere, som er medlem af mange udvalg, og som derfor beskæftiger sig med en bred vifte af opgaver, ikke på samme måde mere specialiserede politikere udvikler afvigende præferencer. Ligeledes kan der argumenteres for, at det er mere attraktivt for politikerne at selvselektere til meget specialiserede udvalg, fordi det her vil være lettere at gøre sine præferencer gældende end i udvalg med brede porteføljer, som består af politikere med mange forskellige bag-

grunde og synspunkter. Lige præcis hvor specialiseret hver enkelt udvalg opfanges dog ikke særlig godt af variabelen 'antal udvalgsposter'.¹¹

Ud over de to variabler, der omhandler specialisering i den politiske organisation, kan man også argumentere for, at den administrative specialisering målt ved antal fagforvaltninger og eksistensen af parallelle politiske og administrative organisationer kan have betydning for politikernes præferencer, om end forventningerne ikke er så stærke som til variablerne, der omhandler graden af specialisering i den politiske organisation. Jeg har derfor i analyserne forsøgt mig med også at medtage disse variabler. I begge tilfælde er dette imidlertid forbundet med store ulemper, da antallet af respondenter, der kan inddrages i analysen, falder markant, og da det indebærer problemer med multikollinearitet mellem særligt variablerne 'antal udvalg' og 'antal fagforvaltninger'. Variablerne er derfor udeladt i denne præsentation.

Analyserne er foretaget som en ordnet logistisk regression på tre centrale velfærdsområder: skoleområdet, daginstitutionsområdet og ældreområdet. Forventningen om, at specialisering har betydning for politikeres præferencer, såfremt de er udvalgsmedlemmer, testes ved hjælp af to interaktionsled mellem, hvorvidt politikerne er medlemmer af det udvalg, der er ansvarligt for det sektorområde, der analyseres på, og specialiseringsvariablerne. Resultaterne af analysen kan ses i Tabel 4.5.

På alle sektorområder viser en simpel analyse, i hvilken der kun inddrages hovedeffekterne af udvalgsmedlemskab og specialisering (modellerne 1a, 2a og 3a), at udvalgsmedlemmer i overensstemmelse med forventningerne har præferencer for et signifikant højere forbrug på deres udvalgs område end andre politikere. Derimod er effekten af specialiseringsvariablerne kun signifikant i nogle af regressionerne, hvilket ikke er overraskende, da effekten af disse variabler jo netop kun antages at gælde for udvalgsmedlemmer.

I modellerne 2a, 2b og 2c inddrages interaktionsleddene, som har vores egentlige interesse. I samtlige regressioner findes de forventede effekter. Jo flere udvalg kommunerne anvender, jo mere sandsynligt er det, at udvalgsmedlemmerne har præferencer for høje udgifter på udvalgets område, og jo

¹¹ I teorien kunne der skabes et endnu bedre mål for hver enkelt udvalgs grad af specialisering gennem en indholdskodning af udvalgenes porteføljer. En sådan kodning er imidlertid forbundet med betydelige afvejningsmæssige og kodningsrelaterede problemer, når bredden af udvalgenes porteføljer skal sammenlignes på tværs af kommunerne. Har et skole- og daginstitutionsudvalg f.eks. en bredere portefølje end et skole, kultur- og fritidsudvalg? Og har et udvalg for børn og voksne en bredere portefølje end et udvalg for voksne, ældre og handicappede?

flere udvalg politikerne er medlem af, jo mindre sandsynligt er det, at de har præferencer for høje udgifter. Både på kommunalt og individuelt niveau viser regressionerne således tegn på, at specialisering er forbundet med, at udvalgsmedlemmerne har præferencer for højere udgifter. Kigges der på den forklarede varians som udtrykt ved Nagelkerkes R^2 , er det imidlertid slående, at hovedleddene og interaktionsleddene tilsammen ikke bidrager til at forklare mere end mellem 2,1 og 4,1 pct. af den forklarede variation i den afhængige variabel. Selvom effekterne af interaktionsleddene er højsignifikante og har det forventede fortegn, og selvom yderligere tests viser, at den forklarede varians stiger signifikant, når de inddrages, er der altså tale om forholdsvis marginale forhold. Politikernes præferencer skyldes andre og væsentligere forhold end dem, der er inddraget i analysemodellerne.

I modellerne 3a, 3b og 3c inddrages kontrolvariablerne. Effekterne af interaktionsleddene har stadig det forventede fortegn i alle regressioner men bliver i flere tilfælde svagere og er i et enkelt tilfælde endog insignifikant på et 10%-niveau. Dette skyldes først og fremmest inddragelsen af variabelen kaldet 'udvalgserfaring med sektorområde', som måler politikernes selvrappede erfaring med at arbejde med det pågældende sektorområde i et udvalg. Variablen opfanger dermed formentlig den variation i den afhængige variabel, som skyldes, at politikerne har varierende kendskab til opgaverne på sektorområdet og derfor ifølge en endogen forklaring også i varierende grad har forståelse for de særlige problematikker, der gør sig gældende på sektorområdet. Der er derfor tale om en forholdsvis hård test af sammenhængen mellem udvalgstilhørsforhold og præferencer. Når der kan findes signifikante effekter af interaktionsleddene på daginstitutions- og skoleområdet, selv når der testes for denne variabel, er det således et ret klart udtryk for, at specialisering faktisk har betydning for politikernes præferencer på sektorområderne.

Variablen 'udvalgserfaring med sektorområdet' viser sig i samtlige modeller i øvrigt at have en positiv indflydelse på politikernes præferencer for forbrug på området. En mulig fortolkning heraf er, at politikere over tid udvikler større kendskab til et område og dermed også får forståelse for de problemer valg og prioriteringer, der er nødvendige på det pågældende område, mens de ikke har tilsvarende forståelse for behovet på andre områder. Denne forklaring stemmer godt overens med et endogent perspektiv. Sammenhængen kan dog også skyldes, at politikere med særlige præferencer for forbrug på et givet område vedbliver at selvselektere til udvalg, der er ansvarlige for området. Den positive korrelation er således forventelig ifølge begge perspektiver men danner ikke i sig selv grundlag for at skelne mellem de to perspektiver.

Tabel 4.5: Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab, specialisering og præferencer

	Skoleområdet			Daginstitutionsområdet			Ældreområdet		
	Model 1a	Model 1b	Model 1c	Model 2a	Model 2b	Model 2c	Model 3a	Model 3b	Model 3c
Udvalgsmedlem	0,371***	-0,385	-0,797	0,519***	0,278	-0,104	0,813***	0,576	0,392
Antal udvalgsposter	-0,227**	-0,128	-0,188*	-0,238**	-0,079	-0,183	-0,075	0,015	0,116
Antal udvalg i alt	0,086	0,028	-0,005	0,125***	0,076	0,082	0,035	0,003	-0,042
Udvalgsmedlem * antal udvalgsposter		-0,458**	-0,160		-0,682***	-0,438*		-0,384**	-0,527**
Udvalgsmedlem * antal udvalg i alt		0,225***	0,133*		0,213***	0,150**		0,136*	0,127*
Udvalgs erfaring med sektorområde			0,173***			0,214***			0,227***
Køn			0,142			-0,224			-0,074
Alder			-0,010			-0,007			0,021***
Uddannelse (længde)			0,333***			0,246*			-0,309**
Uddannelse inden for sektor			0,151			0,615***			-0,081
Partimedlemskab: ¹									
A			0,548**			0,666**			0,315
C			-0,528**			-0,296			-0,244
F			0,837***			0,854***			0,719**
V			-0,438**			-0,244			-0,681**
Anciennitet i kommunal- bestyrelsen (ln)			-0,253***			-0,296***			-0,092

	Skoleområdet			Daginstitutionssområdet					Ældreområdet		
	Model 1a	Model 1b	Model 1c	Model 2a	Model 2b	Model 2c	Model 3a	Model 3b	Model 3c		
Formand for sektorudvalg			0,668**			0,297			0,201		
Økonomiudvalgsmedlem			-0,372***			-0,174			-0,364***		
Offentligt ansat			-0,207			-0,002			-0,053		
Kommunalt udgiftsniveau (ln)			-1,812*			-0,946			-1,299		
Kommunalt beskatningsgrundlag (ln)			2,017			-0,310			3,902		
Kommunestørrelse (10.000 indbyggere)			0,099***			0,069			0,051		
Ny kommune			-0,010			-0,133			0,118		
Partikonkurrence (Herfindahls indeks)			1,629			3,244**			0,728		
Partis mandatandel			-1,253**			-1,414**			-0,317		
Wald chi ² -test	17,81***	33,08***	171,55***	23,88***	41,02***	306,43***	51,77***	50,62***	165,35***		
Nagelkerkes R ²	0,013	0,021	0,144	0,023	0,033	0,164	0,037	0,041	0,147		
N	1313	1313	1146	1307	1307	1142	1304	1304	1145		

Anm.: Ordnet logistisk regression med klyngerebuste standardfejl på kommuneniveau. Ordinale regressionskoefficienter og signifikansniveauer. *: p<0,10; **: p<0,05; ***: p<0,01. Den afhængige variabel er kodet fra 1-5, hvor 5 angiver præferencer for et meget større forbrug af ressourcer og 1 et meget mindre brug af ressourcer på området.

1. Referencekategorien består af politikere, som ikke er medlemmer af enten A, C, F eller V.

Også for andre kontrolvariablers vedkommende findes der støtte til forventningerne. Blandt de mere interessante fund er, at økonomiudvalgsmedlemmer i to af de tre regressioner med kontrolvariabler som forventet har signifikant lavere præferencer for forbrug på sektorområderne end andre politikere. Økonomiudvalgsmedlemmerne har således i hvert fald potentiale for at agere som udgiftsvogtere, om end der ikke er nogen nødvendig sammenhæng mellem deres præferencer og deres faktiske adfærd.

Sammenfatning af resultaterne

Antallet af udvalg og forvaltninger steg på kort sigt markant i især de sammenlagte kommuner som en direkte følge af Kommunalreformen. På lidt længere sigt er antallet imidlertid faldet igen i de sammenlagte kommuner, således at der i 2010 ikke længere kan påvises signifikante forskelle på antallet af udvalg og forvaltninger i sammenlagte kommuner og fortsætterkommuner. Analyserne viser desuden, at kommunernes anvendelse af forskellige typer organisationstiltag i et vist omfang synes at være forbundet med graden af sektorisering. I denne forbindelse byder kapitlet på to centrale resultater:

For det første er der en positiv sammenhæng mellem graden af specialisering i udvalgene og graden af sektorisering. Dette ses dels af de analyser, der viser en positiv sammenhæng effekt af antallet af udvalg og forvaltninger og en negativ effekt af det gennemsnitlige antal udvalgsposter pr. politiker i kommunerne på politikernes grad af oplevet sektorisering. I jo højere grad kommunerne anvender specialiserede udvalg og forvaltninger, som er ansvarlige for snævert afgrænsede sektorområder, og i jo færre udvalg politikere sidder, jo større er tendensen til, at man oplever sektorisering. Disse fund bekræftes i kapitlets afsluttende analyse, hvor der findes tendenser til, at udvalgsmedlemmer fra kommuner med mange og dermed mere specialiserede udvalg og udvalgsmedlemmer, som har poster i færre udvalg, i højere grad har præferencer for et stort forbrug på deres udvalgs område. Selvom der altså i vidt omfang findes de forventede effekter af organisatorisk og individuel specialisering på forskellige mål for sektorisering, er det samtidig væsentligt at slå fast, at forklaringskraften af specialiseringen i alle analyser er forholdsvis beskedne. Der kan derfor på ingen måde sættes lighedstegn mellem specialisering og sektorisering.

For det andet byder de analyser, hvor administrative ledelsesmodeller anvendes som forklarende variabel, umiddelbart på resultater, der peger i forskellige retninger. På den ene side er der ikke nogen sammenhæng mellem anvendelsen af sådanne modeller og politikernes grad af oplevet sekto-

risering. På den anden side er der klare tegn på, at anvendelsen af sådanne ledelsesmodeller påvirker interaktionen mellem politikerne og embedsmændene på den måde, at politikere og embedsmænd med et dagligt driftsansvar, i højere grad kommunikerer sammen i kommuner, der anvender en forvaltningsmodel, end i kommuner, der anvender en direktionsmodel. En fortolkning af fundene er, at interaktionsmønstrene i offentlige organisationer rent faktisk kan ændres grundlæggende gennem en reform af de administrative ledelsesstrukturer. Derimod påvirkes opfattelsen af, at forskellige sektorer er i kamp mod hinanden, ikke grundlæggende heraf. Måske fordi denne kamp blot skubbes ned under det absolutte topniveau i organisationen, når der indføres en direktion. Sektorkonflikterne kan stadig findes i organisationen. En anden mulig fortolkning er, at respondenterne simpelthen ikke forbinder oplevet sektorisering med interaktionsmønstre, og at der er tale om grundlæggende forskellige fænomener. Endelig er en tredje plausibel og lignende forklaring, at spørgsmålene i indekset for oplevet sektorisering primært fokuserer på konflikter og fordelingsmæssige problemer mellem forskellige fagudvalg, og at der ikke er nogen umiddelbar forbindelse mellem, hvordan disse konflikter udspiller sig, og på, hvordan de administrative ledelsesstrukturer er sammensat. Uanset fortolkning står det samlet set fast, at der er en sammenhæng mellem de administrative ledelsesstrukturer og interaktionsmønstrene mellem politikere og embedsmænd, som er tilknyttet samme sektor. Hvor stor en relevans dette har for diskussionen om organisering og sektorisering, beror imidlertid på en vurdering af, om sektorisering har noget at gøre med interaktionsmønstre, og af, hvordan de centrale variabler er blevet målt.

Kapitel 5

Sektortilhørsforhold og præferencer

Analyserne i kapitel 4 påviste en sammenhæng mellem politikernes udvalgstilhørsforhold og deres policypræferencer. Denne sammenhæng gøres til genstand for nærmere diskussion i dette kapitel. Først diskuteres sektoriseringsens forventninger på udvalgsniveau. I tillæg til forventningen om, at udvalgsmedlemmer har præferencer for større udgifter end ikke-udvalgsmedlemmer, som der fandtes empirisk belæg for i kapitel 4, er en anden central forventning, at udvalgsmedlemmers præferencer er mere homogene end ikke-udvalgsmedlemmer. Dette findes der belæg for i afhandlingens analyser af danske kommunalpolitikere. Herefter disseseres for det andet sammenhængen mellem udvalgstilhørsforhold og præferencer med henblik på at afdække kausalitetsforholdet mellem de to variabler. Selvom det findes, at de danske kommunalbestyrelsesmedlemmer i vidt omfang kan selvselektere til deres foretrukne udvalg, er hovedkonklusionen, at sammenhængen i højere grad skyldes endogene dynamikker end selvselektion. Endelig diskuteres for det tredje, om politikerne selvselektorer til bestemte udvalg på baggrund af andre typer af præferencer end deres policypræferencer. Diskussionen kredser om, hvorvidt der kan observeres geografiske mønstre i politikernes selektion til bestemte udvalg. Dette udgør et hovedfokus i store dele af den amerikanske litteratur på området. Der synes faktisk at være en tendens til, at politikere, som kommer fra tidligere kommuner med en lav relativ befolkningstæthed, har en større sandsynlighed for at være medlemmer af skoleudvalget end andre politikere. Hypotesen om, at politikerne selvselektorer til bestemte udvalg på baggrund af overvejelser om deres geografisk afgrænsede vælgerkorps' præferencer, kan derfor ikke afvises. Kapitlet er primært baseret på Bækgaard (2010b, 2010c, 2010d og 2010f).

Består udvalg af homogene præferenceoutliers?

I kapitel 4 blev det konstateret, at der er en sammenhæng mellem, hvilke udvalg politikerne er medlem af og deres policypræferencer på den måde, at udvalgsmedlemmerne gennemsnitligt har præferencer for højere forbrug på deres udvalgs område end andre politikere. I tillæg til denne gennemsnitlige betragtning følger det imidlertid også af sektoriseringsargumentet, at

udvalgsmedlemmerne har relativt mere homogene præferencer end de øvrige politikere (Krehbiel 1990: 151).

Spørgsmålet er blevet undersøgt i Bækgaard (2010c). Undersøgelsen giver i nogen grad støtte til formodningen om, at præferencerne blandt medlemmer af fagudvalg er homogene. En sammenligning af variationen i præferencer internt i partier og udvalg viser således, at variationen i udvalgene faktisk i mange tilfælde er lavere eller på niveau med variationen blandt partiernes valgte medlemmer. Dog er dette betinget af, hvilke policy issues udvalgene er ansvarlige for. Der findes således en tendens til, at udvalg, der arbejder med mindre saliente policy issues, i højere grad er homogene, end udvalg, der arbejder med mere saliente policy issues. Dette gælder dels i absolut forstand, idet præferencerne generelt varierer mindre i udvalg, der er ansvarlige for mindre saliente policy issues. Dels gælder fundet i relativ forstand på den måde, at udvalg, som er ansvarlige for mindre saliente issues, generelt er mere homogene i forhold til partier, hvad angår præferencerne for forbrug på udvalgenes områder end udvalg, som er ansvarlige for mere saliente issues.

En mulig fortolkning er, at partierne i særdeleshed udgør holdningsfællesskaber på de mere saliente policy issues, mens sandsynligheden for, at politikernes præferencer afviger fra partilinjen, generelt er større på mindre saliente policy issues. Dette kan både skyldes, at politikerne i høj grad vælger deres partier på baggrund af de højsaliente emner, men også at partierne i mindre grad accepterer afvigelser fra partilinjen på de højsaliente issues, fordi det netop er på disse, at partiet skal tegne en samlet profil udadtil. Bemærk at denne fortolkning hverken er i modstrid med den litteratur, der argumenterer for, at politikere selvselekterer til udvalg, eller den litteratur, der betoner, at præferencerne skabes endogen, idet den ikke siger noget om, hvorfor der er en sammenhæng mellem politikernes udvalgsmedlemskaber og deres præferencer. I stedet argumenteres for, at partimedlemskab i højere grad er knyttet til politikernes præferencer på de mere saliente issues, hvorfor det i særlig høj grad er udvalg, som er ansvarlige for mindre saliente policy issues, der er homogene præferenceoutliers.

Er betingelserne for selvselektion og endogene præferencer til stede?

Der findes altså empirisk belæg for, at i hvert fald nogle af de stående udvalg i danske kommunalbestyrelser er sammensat af medlemmer, der gennemsnitligt har præferencer for større udgifter på deres udvalgs område end

de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer, og som samtidig har mere homogene præferencer, hvad angår udgiftsudviklingen på deres udvalgs arbejdsområde. Eksisterende litteratur peger på, at sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer enten kan skyldes, at politikerne selvselekterer til udvalgene på baggrund af deres præferencer, eller at præferencerne formes endogent, efter at politikerne er blevet medlemmer af deres udvalg.

For at disse to forslag potentielt kan udgøre forklaringer i den danske kontekst kræves, at rammerne er til stede herfor. For at selvselektion kan være en mulig forklaring, er det en forudsætning, at politikerne de facto kan selvselektere til de stående udvalg på baggrund af deres præferencer. Dette er imidlertid ikke givet. I dele af den amerikanske litteratur argumenteres for, at en rationel politisk forsamling vil forsøge at sammensætte udvalgene således, at udvalgsmedlemmernes præferencer, hvad angår udvalgenes arbejdsområde, afviger mindst muligt fra de øvrige politikeres (Gilligan & Krehbiel 1990; Krehbiel 1990, 1992). Argumentet er, at udvalgsmedlemmerne i så fald formentlig vil træffe beslutninger, som i størst mulig grad er i overensstemmelse med, hvad forsamlingen måtte ønske, og at Kongressen i størst mulig grad vil kunne stole på den information, som kanaliseres til dem fra udvalgene vedrørende de sager, som udvalgene arbejder med. Ifølge en anden teori gør noget lignende sig gældende på partiniveau. Liebowitz & Tollison (1980) og Cox & McCubbins (1993) argumenterer for, at rationelle partier og i særdeleshed rationelle flertalspartier vil forsøge at sikre, at deres udvalgsmedlemmers præferencer, hvad angår deres udvalgs arbejdsopgaver, er repræsentative i forhold til partiet som helhed (se også Groseclose 1994a).¹² Hvis noget tilsvarende gør sig gældende i de danske kommunalbestyrelser, vil politikerne kun have begrænsede muligheder for at selvselektere til deres foretrukne udvalg på baggrund af deres præferencer.

Spørgsmålet om kommunalpolitikernes muligheder for at selvselektere til stående udvalg under kommunalbestyrelserne behandles i Bækgaard (2010b). Undersøgelsen viser, at godt 57 pct. af de valgte kandidater ved kommunalvalget i 2009 fik en plads i deres foretrukne udvalg. Dette er en forholdsvis stor andel, når det tages i betragtning, at nogle udvalg (dette gælder i særdeleshed økonomiudvalget) er så populære, at det ikke er muligt at imødekomme alles ønsker. Ydermere viser analyserne imidlertid, at de valgte kandidaters præferenceafvigelse fra deres partifæller udgør en signi-

¹² Som påpeget af Schaffner (2007) betyder dette imidlertid ikke, at man kan slutte fra, at udvalg er repræsentative, til, at partierne aktivt forsøger at skabe repræsentative udvalg.

fikant forklaring på, hvilke kandidater der opnår et sæde i deres foretrukne udvalg. Kandidater, som har præferencer, der ligger særlig tæt på deres partifællers, opnår i højere grad end andre medlemskab af deres foretrukne udvalg. Det skal dog bemærkes, at variabelen blot er signifikant på et 10 pct. niveau, og at den kun forklarer en forholdsvis beskedent del af variationen i den afhængige variabel. Fortolkningen er derfor, at partierne – om end i beskedent omfang – lægger begrænsninger på, i hvor høj grad politikerne kan selvselektere til udvalg på baggrund af deres præferencer. Desuden viser analyserne, at politikere, som opnår en stor andel af deres partis personlige stemmer, eller som har erfaring med at arbejde i et udvalg med lignende opgaver i den foregående valgperiode, i særlig høj grad har sandsynlighed for at opnå en plads i deres foretrukne udvalg. For økonomiudvalgsmedlemmerne gælder endvidere, at sandsynligheden er større, hvis ens parti er i besiddelse af en stor andel af mandaterne i kommunalbestyrelsen. Mulighederne for selvselektion er således i højere grad forbeholdt politikere, som opnår elektoral succes, eller som besidder relevant udvalgsrelateret erfaring.

For at endogenitet kan være en mulig forklaring på sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer, er det et krav, at politikerne er medlemmer af det samme udvalg i tilpas lang tid til, at det har betydning for deres præferencer, at de er medlemmer af denne kontekst. Langt de fleste kommunalpolitikere forbliver medlemmer af de samme udvalg i de fire år, der udgør en valgperiode. Det antages imidlertid ofte, at den endogene formning af præferencer i kraft af f.eks. socialisering gennem interaktion med andre medlemmer af samme organisatoriske felt og gennem den gradvise tillæring af normer er en fortløbende proces (Asher 1973: 499, 508; Krackhardt 1998: 241ff), og det er uklart, om en valgperiodes udvalgsmedlemskab er nok til, at der opstår målbare præferenceforandringer. Der er imidlertid gode grunde til at formode, at der også på tværs af valgperioder er en ret høj grad af stabilitet i kommunalpolitikernes udvalgsmedlemskaber. Kjær (2007: 138-40) viser, at der er tydelige anciennitetseffekter i valgfaseen til danske kommunalbestyrelser, hvor f.eks. hele 61 pct. af de siddende politikere, som valgte at genopstille ved valget i 2005, blev genvalgt.

Også på udvalgsniveau gør anciennitetseffekter sig gældende. I Bækgaard (2010b) påvises en positiv effekt af at have siddet i et udvalg med tilsvarende opgaver i den foregående valgperiode på, om man får sit ønske om at sidde i sit foretrukne udvalg opfyldt i den efterfølgende periode. Sandsynligheden for, at en politiker får en plads i vedkommendes foretrukne udvalg, er således omkring tre gange så stor, hvis vedkommende har siddet i et udvalg med tilsvarende opgaver i den foregående valgperiode. I Bækgaard (2010f) demonstreres, at sandsynligheden for at sidde i et udvalg, som er an-

svarligt for et givet policy issue i 2008, stiger til mindst det tredobbelte, hvis man har siddet i et udvalg, der var hovedansvarligt for samme policy issue i den foregående valgperiode. Samlet set kan det derfor konkluderes, at rammerne i høj grad både er til stede for at blive genvalgt og for at havne i et udvalg, der arbejder med opgaver svarende til dem, som man tidligere har arbejdet med i et udvalg. Betingelserne for endogene præferencer i form af fortløbende medlemskab af det samme udvalg synes således at være opfyldt.

Endogene og/eller eksogene præferencer?

Afklaringen af spørgsmålet om, hvorvidt politikernes præferencer er endogene eller eksogene i forhold til den udvalgs kontekst, som de indgår i, stiller store krav til tilgængeligheden af anvendelige data. En ofte anvendt løsning på problemet er at foretage en analyse på tværsnitsdata, hvor der ses på sammenhængen mellem, hvor lang tid politikerne har siddet i et bestemt udvalg og deres præferencer for forbrug på det pågældende udvalgs område (se f.eks. Payne 1991). Dette giver imidlertid ikke et endeligt svar på spørgsmålet. Sammenhængen kan nemlig enten skyldes, at politikerne gentagne gange selvselekterer til det samme udvalg på baggrund af deres præferencer, eller at politikernes præferencer gradvis formes i udvalget i takt med, at deres anciennitet i udvalget stiger. Der kan derfor ikke drages nogen sikre konklusioner vedrørende dette spørgsmål alene på baggrund af tværsnitsdata.

Løsningen på problemet er at anvende et datasæt, som indeholder variation i politikernes præferencer og udvalgstilhørsforhold over tid. Hvis præferencerne formes endogent, må det forventes, at udvalgsmedlemmernes præferencer for forbrug på deres udvalgs område stiger over tid, når der sammenlignes med de politikere, som ikke er medlemmer af udvalget. Denne forventning finder støtte i Bækgaard (2010d). Hovedfundet er, at præferencerne for forbrug på et givet sektorområde stiger fra en valgperiode til den næste for de politikere, der sidder i et udvalg, der arbejder med de pågældende sektoropgaver i begge valgperioder, når der sammenlignes med referencegruppen, som består af politikere, der ikke er medlemmer af et sådant udvalg i nogen af valgperioderne. Dette fund kan ikke forklares af selvselektionsteorien, hvorfor det bidrager med solid støtte til den endogene forklaring.

Desuden giver analyserne en indikation af, hvilken type endogen forandring der er tale om. Analyserne viser nemlig, at der også sker forandringer i præferencerne fra 2004 til 2008 for de udvalgsmedlemmer, som kommer fra

sammenlægningskommuner. Dette fund passer dårligt med et socialiseringsperspektiv, ifølge hvilket præferencerne gradvist formes gennem den kontinuerlige kontakt med de samme aktører i feltet. Udvalgsstrukturerne og de involverede aktører har jo i de fleste sammenlægningskommuner undergået store forandringer som følge af kommunesammenlægningerne i 2007, hvorfor udvalgsmedlemmerne netop ikke har været i kontakt med de samme aktører over tid. Derimod passer fundet fint med et specialiserings- eller tilpasningsperspektiv, som i stedet peger på, at det er tilpasningen til specialiseringen i at arbejde med et afgrænset opgavefelt, der har betydning. En nærmere test af de forskellige typer endogene forklaringer er desværre ikke mulig på det foreliggende datagrundlag. Endelig er der en tendens til, at præferencerne også – men i knap så stor grad – stiger for de politikere, som først bliver medlemmer af et udvalg, som er ansvarligt for sektorområdet, i den anden valgperiode. Dette fund kan både forklares med selvselektion og endogenitet.

Men skyldes sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer da blot, at præferencerne formes endogent, eller udgør selvselektion en supplerende forklaring? For at komme nærmere et svar på dette spørgsmål er der på baggrund af det samme datasæt, som anvendes i Bækgaard (2010c), lavet en analyse med udgangspunkt i de politikere, som ikke var medlem af et givet udvalg i den første af to på hinanden følgende valgperioder. Her sammenlignes de politikere, som bliver medlem af et udvalg, som er ansvarligt for de pågældende sektoropgaver i den efterfølgende valgperiode, med de politikere, som ikke bliver det. Hvis politikere med højere udgiftspræferencer selvselekterer til bestemte udvalg, skulle vi forvente, at de politikere, der bliver medlem af de pågældende udvalg i anden valgperiode, har højere udgiftspræferencer i den første valgperiode, end de politikere, der ikke bliver medlemmer af udvalgene. Analysen er præsenteret i Tabel 5.1, hvor der kontrolleres for politikernes køn, alder og byrådsanciennitet. Argumenterne for at inddrage netop disse kontrolvariabler er, at sådanne individuelle karakteristika i nogen grad kan have betydning for både politikernes interesse i bestemte områder og deres mulighed for at blive medlemmer af bestemte udvalg.

Tabel 5.1 : Præferencer som forklaring på udvalgs skift

	Skoleområdet		Daginstitutionens område		Ældreområdet		Vejområdet		Biblioteksområdet	
	2000-04	2004-08	2000-04	2004-08	2000-04	2004-08	2000-04	2004-08	2000-04	2004-08
Intercept	1,133	7,811**	2,765	8,170**	-6,193	-9,053***	0,360	-4,172	-1,144	1,965
Køn (mand = 1)	-0,323	-0,222	-0,320	-0,452	0,281	0,676**	-0,942***	-0,906***	-0,558	0,051
Alder (ln)	-1,027	-2,241**	-1,209	-2,468**	1,400	2,108**	0,015	1,062	0,124	-0,982
Byrådsanciennitet (ln)	-0,048	-0,142	-0,085	-0,097	-0,408*	0,360**	-0,157	-0,253	-0,061	0,049
Oprindelig præference	0,367	-0,162	0,154	0,028	0,188	-0,005	0,021	-0,013	-0,188	0,074
Nagelkerkes R ²	0,034	0,047	0,020	0,059	0,037	0,054	0,065	0,063	0,020	0,007
N	201	400	200	393	210	419	219	401	199	397

Anm.: Logistisk regression med klyngerobuste standardfejl. Logistiske regressionskoefficienter og signifikansniveauer. *: p<0,10; **: p<0,05; ***: p<0,01.

Analyserne viser ikke tegn på, at politikerne selvselekterer til udvalg på baggrund af deres præferencer. Tværtimod kan der i ingen af de ti regressioner konstateres signifikante præferenceforskelle i den første valgperiode mellem de politikere, der bliver, og de politikere, der ikke bliver medlem af det pågældende udvalg i anden valgperiode. Dette fund er stærkt robust, idet konklusionerne ikke ændrer sig, uanset om alle, nogle eller ingen af de kontrolvariabler, der vises i præsentationen, anvendes i analyserne. Det må således konstateres, at politikerne tilsyneladende ikke selvselekterer til udvalgene på baggrund af deres præferencer, som det ellers ofte antages i litteraturen. Samlet set er konklusionen derfor, at sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer skyldes, at præferencerne formes endogent, efter at politikerne er blevet medlem af de pågældende udvalg.

Geografisk baseret selvselektion?

De foregående analyser indikerer, at politikernes udgiftspræferencer ikke udgør en forklaring på deres udvalgsmedlemskab. Dette betyder dog ikke, at præferencebaseret selvselektion til udvalg fuldstændig kan udelukkes som fænomen. I den eksisterende amerikanske litteratur argumenteres der ofte for, at politikerne selvselekterer til udvalg på baggrund af deres vælgernes præferencer snarere end på baggrund af deres egne præferencer (se f.eks. Adler & Lapinski 1997). Spørgsmålet er imidlertid, hvordan vælgernes præferencer kan måles, når man ikke er i besiddelse af et direkte mål herfor. Der kan i denne sammenhæng argumenteres for, at politikernes udgiftspræferencer ikke udgør et helt godt og i hvert fald ikke et komplet mål for vælgernes præferencer, fordi anvendelsen heraf er baseret på en ikke uproblematisk antagelse om, at udgiftspræferencerne afspejler præferencerne blandt distinkte vælgergrupper i samfundet.

Fenno (1978) forstår vælgergruppebegrebet som sammensat af en række i hinanden indlejrede cirkler, hvor den yderste cirkel udgøres af det distrikt, som politikerne kommer fra. Politikerne er nødt til at forholde sig til vælgerne i dette distrikt, fordi det netop er her, politikerne vælges. I modsætning hertil vælges politikerne i de danske kommuner ved et samlet valg i hver enkelt kommune og ikke ved en række forskellige distriktsvalg. Alligevel kan der for de sammenlagte kommuners vedkommende drages en parallel til Fennos argument, idet politikerne i disse kommuner – som påvist af Jakobsen (2009) – på kort sigt i udpræget grad henter deres stemmer blandt vælgere fra deres tidligere kommune.

Bækgaard (2010f) undersøger derfor med basis i de sammenlagte kommuner sammenhængen mellem politikernes udvalgsposter og deres

tilhørsforhold til de tidligere kommuner i 2008. Undersøgelsen er baseret på en antagelse om, at vælgerkorpset i et vist omfang kan opdeles geografisk, således at præferencerne for den førte politik varierer som følge af de særlige vilkår, der gør sig gældende i vælgerens nærområder. Forventningen er, at politikerne forsøger at tilgodese deres vælgeres interesser ved at søge medlemskab af de udvalg, hvor de i særlig høj grad har mulighed for at varetage vælgerens interesser.

Analyserne viser en tendens til, at de politikere, som kommer fra sammenlægningskommuner med en lav befolkningstæthed i forhold til deres sammenlægningspartnere, har signifikant større sandsynlighed for at være medlemmer af skoleudvalg og daginstitutionsudvalg. Befolkningstæthedsvariablen forklarer dog kun en temmelig begrænset andel af variationen i politikernes udvalgsmedlemskaber. En mulig fortolkning er, at tidligere kommuner med sådanne karakteristika er i større fare for at opleve institutionsnedlæggelser, og at borgerne i disse kommuner som udgangspunkt er modstandere heraf. Politikere fra sådanne kommuner forsøger derfor at blive medlemmer af udvalg, der er ansvarlige for de pågældende institutionsområder, således at de bedst muligt kan varetage deres primære vælgeres interesser.

Analyserne viser således, at selvselektion ikke kan afvises som fænomen. Mens der ikke kan findes belæg for, at selvselektion sker på baggrund af politikernes udgiftspræferencer, tyder analyserne på, at der er en vis sammenhæng mellem geografiske karakteristika ved politikernes tidligere kommune og deres efterfølgende udvalgsmedlemskaber. Der er dog ikke tale om nogen særlig stærk sammenhæng, og det er i høj grad uklart, om man vil kunne finde et lignende mønster i fremtiden, i takt med at Kommunalreformen kommer mere på afstand. Både fordi tilknytningen til et geografisk baseret vælgerkorps måske bliver mindre over tid, men også fordi man i kommunalbestyrelserne måske vil tage mindre hensyn til at fordele udvalgsposterne således, at repræsentanter for samtlige tidligere kommuner er repræsenteret i samtlige udvalg. Det er derfor uklart, om effekterne af geografisk selvselektion er et fænomen, der udelukkende kan dokumenteres på grund af Kommunalreformen, og om effekterne som følge heraf vil klinge af over tid.

Kapitel 6

Afsluttende diskussion

Hensigten med dette kapitel er for det første at give en kort oversigt over de væsentligste fund i afhandlingen og for det andet at diskutere, hvilke implikationer disse fund har for den eksisterende forskning i sammenhængen mellem udvalgstilhørsforhold og præferencer. Desuden diskuteres implikationer for dansk kommunalforskning og for de policy-anbefalinger, der kan gives på baggrund af afhandlingen. Undervejs i diskussionen nævnes løbende forslag til fremtidig forskning.

Sektorisering har som fænomen været genstand for betydelig opmærksomhed fra både praktikere og forskere. Et centralt aspekt af diskussionen om sektorisering omhandler sammenhængen mellem politikeres udvalgstilhørsforhold og deres præferencer. Både i og uden for Skandinavien er en lang række artikler og bøger udkommet, som beskæftiger sig med forholdet mellem fordelingen af præferencer mellem udvalgsmedlemmer og ikke-udvalgsmedlemmer. Den eksisterende litteratur giver imidlertid ikke svar på, *hvorfor* der empirisk kan konstateres en sammenhæng mellem politikeres præferencer og deres udvalgstilhørsforhold, og for det andet *under hvilke omstændigheder* sektorisering især forekommer. Afhandlingen forsøger at lukke disse huller i den eksisterende litteratur.

Afhandlingens analyser viser for det første, at sammenhængen mellem politikeres præferencer og deres sektortilhørsforhold skyldes endogene mekanismer i de stående udvalg. Når politikere er blevet medlemmer af et givet stående udvalg, ændrer deres præferencer sig over tid, således at de i stigende grad foretrækker et højere udgiftsniveau på deres udvalgs jurisdiktionsområde (Bækgaard 2010d). For det andet viser analyserne, at sammenhængen er betinget af det formelle organisatoriske design, eftersom sammenhængen er stærkere i kommuner med mere specialiserede udvalg og politikere. Dette fund ligger fint i forlængelse af de analyser, der viser, at præferencerne er endogene. En samlet fortolkning af fundene kunne være, at politikernes præferencer for et givet opgavefelt ændrer sig over tid, i takt med at de får større kendskab til opgavefeltet. Politikernes tilegnelse af viden om opgavefeltet og om konkurrerende felter afhænger imidlertid af, i hvor høj grad de specialiserer sig inden for det pågældende opgavefelt. Sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer er derfor betinget af graden af specialisering.

Endvidere viser analyserne, at det organisatoriske design også påvirker evnen til at koordinere på tværs af udvalgsområder på den måde, at politikere fra kommuner med flere og dermed mere specialiserede udvalg i højere grad oplever koordinationsproblemer på tværs af udvalg. Udvalgsspecialisering har dermed ikke kun betydning for politikerpræferencer, men også for hvad der faktisk foregår i politiske organisationer. Endelig yder afhandlingen et bidrag til debatten om, hvorvidt den kommunale organisering påvirker graden af sektorisering. Anvendelsen af direktioner som en måde at organisere de øverste administrative ledelseslag på er som forventet forbundet med en mere central rolle for borgmesteren, og de reducerer graden af kontakt mellem politikere og administrative ledere, som har et dagligt driftsansvar. Omvendt kan der modsat forventningen ikke påvises nogen effekt af at anvende direktioner på graden af oplevet sektorisering.

Implikationer for forskningen om udvalg og præferencer

Afhandlingens argumenter og analyser bidrager på forskellig vis til den eksisterende (og især amerikanske) litteratur om sammenhængen mellem udvalgstilhørsforhold og præferencer. For det første er det dominerende synspunkt i litteraturen, at sammenhængen mellem politikeres udvalgstilhørsforhold og deres præferencer først og fremmest skyldes, at politikerne selvselektorer til deres foretrukne udvalg på baggrund af deres præferencer (se f.eks. Weingast & Marshall 1988: 137, 149ff; Sprague 2008: 310). Dette er imidlertid en antagelse, som bør underkastes empirisk testning. Jeg har derfor på baggrund af et datamateriale, som indeholder oplysninger om forandringer i politikeres præferencer over tre valgperioder, foretaget en empiriske analyse af, hvordan udvalgsmedlemmers og ikke-udvalgsmedlemmers præferencer udvikler sig over tid. I modsætning til det dominerende synspunkt viser analysen, at sammenhængen skyldes endogene forandringer i udvalgsmedlemmers præferencer, og jeg har givet forskellige teoretiske bud på, hvorfor dette er sådan. Blandt disse bud er socialisering og forskellige former for specialisering. Analyserne viser, at den sidste af disse forklaringer er den mest sandsynlige (Bækgaard 2010d). Det er imidlertid en oplagt opgave for fremtidige forskningsprojekter at komme nærmere et svar på, hvorfor og hvordan politikeres præferencer formes over tid. Sådanne projekter kunne f.eks. følge udviklingen i nyindvalgte politikeres præferencer og fokusområder over tid.

For det andet tager mange eksisterende studier udgangspunkt i en forventning om, at alle udvalg har samme potentiale for at blive homogene præferenceoutliers (jf. Overby & Kazee 2000). I modsætning hertil følger af handlingen Hall & Grofmans (1990) anbefaling om at undersøge, *under hvilke omstændigheder* udvalgsmedlemmers præferencer afviger fra de øvrige politikeres (p. 1163f). Udgangspunktet er, at det følger naturligt af antagelserne om hhv. selvselektion og endogenitet, at udvalgsmedlemmers præferencer afviger mere fra de øvrige politikeres under nogle omstændigheder end under andre. Eksisterende studier argumenterer for, at forskelle på tværs af parlamenter i forhold til f.eks. graden af partikonkurrence og graden af professionalisering kan have betydning for variationen i, hvor meget udvalgsmedlemmers præferencer afviger (Overby & Kazee 2000: 716ff; Battista 2006: 48ff). Afhandlingen skriver sig ind i denne tradition ved at teste betydningen af organisatoriske valg og viser i modsætning til hidtidige undersøgelser af betydningen af specialisering (Overby & Kazee 2000), at udvalgsmedlemmer i kommuner med mere specialiserede udvalg i højere grad har afvigende præferencer. Både dette fund og de analyser, som viser, at der er en sammenhæng mellem, hvilke administrative ledelsesmodeller kommunerne anvender og interaktionsmønstrene mellem ledende politikere og embedsmænd (Bækgaard 2010e), skriver sig desuden ind i den litteratur, der argumenterer for, at den formelle organisation kan bruges som et instrument til at forfølge bestemte organisatoriske mål (se f.eks. Hammond 1986; Hammond & Thomas 1989; Egeberg 1999; Whitford 2006). Som bemærket af Egeberg (1984) er viden om, hvilken betydning ændringer i formelle organisationsstrukturer har for, hvad der foregår i organisationer, en nødvendig forudsætning for faktisk at kunne anvende formelle organisatoriske karakteristika som organisatorisk virkemiddel (p. 238).

I Bækgaard (2010c) forsøges for det tredje at overføre nogle af de logikker, som Hall og Grofman peger på, fra en amerikansk institutionel kontekst til den danske kommunalpolitiske arena. Bidraget til litteraturen er at teste Hall og Grofmans hypoteser i en markant anderledes institutionel kontekst end den amerikanske. Tidligere studier har argumenteret for, at udvalg, der beskæftiger sig med saliente policy issues, i højere grad er homogene præferenceoutliers, end udvalg, der beskæftiger sig med mindre saliente issues (Weingast & Marshall 1988; Hall & Grofman 1990; Maltzman 1997). Analyserne indikerer imidlertid, at den institutionelle kontekst er af afgørende betydning for, hvilke udvalg der er homogene præferenceoutliers. Hvor man i den amerikanske kontekst må forvente, at udvalg som i særlig høj grad er ansvarlige for policy issues, der appellerer til vælgerne, er de mest homogene, gør det modsatte sig gældende i den danske kontekst. Her er de udvalg,

der beskæftiger sig med de mindst saliente emner, også de mest homogene. En mulig forklaring er, at partierne i Danmark i modsætning til partierne i USA i ret høj grad er homogene holdningsfællesskaber, men at dette især gør sig gældende for saliente emner. Der er derfor størst rum for, at udvalg, som er ansvarlige for de mindre saliente emner, kan udvikle sig til at være homogene præferenceoutliers.

Samlet set tegner analyserne dermed et mere nuanceret billede end hidtil af udvalgstilhørsforholdets betydning for politikeres præferencer, ligesom det påvises, at logikkerne i høj grad afhænger af den institutionelle kontekst. Afhandlingen er med disse analyser nået et lille skridt i retning af at specificere, i hvilken grad sådanne logikker kan overføres på tværs af lande. Der er imidlertid en væsentlig fremtidig opgave i forhold til mere systematisk at undersøge, hvordan forskellige typer politiske institutioner såsom partisystemet, partiernes sammenhængskraft og udvalgenes styrke påvirker, hvilke og i hvor høj grad udvalgsmedlemmernes præferencer afviger fra de øvrige valgte politikeres. Et væsentligt spørgsmål, som ikke umiddelbart lader sig afklare her, er i forlængelse heraf også, i hvor høj grad konklusionerne fra det lokale niveau er overførbare til nationale parlamenter.

Policy-implikationer

Tillige med at bidrage til den eksisterende litteratur bør god samfundsforskning beskæftige sig med spørgsmål, der er væsentlige i den 'virkelige' verden (King, Keohane & Verba 1994: 16). Jeg vil på baggrund af afhandlingens resultater afslutte med en diskussion af, hvorfor også praktikere og folk med særlig interesse for dansk kommunalforskning bør interessere sig for resultaterne og herunder, hvilke policy-implikationer der følger af afhandlingens konklusioner.

Afhandlingen koncentrerer sig først og fremmest om sammenhængen mellem lokalpolitikeres udvalgstilhørsforhold og deres præferencer, og det er i denne forbindelse relevant at spørge, om disse præferencer udmønter sig i en bestemt adfærd eller et bestemt output. Hvis dette ikke er tilfældet, er der alt andet lige mindre grund til at interessere sig for afhandlingens resultater. Det er en central hypotese i litteraturen, at det har en udgiftsdrivende effekt, at udvalgsmedlemmernes præferencer afviger fra de øvrige politikeres. Umiddelbart skulle denne hypotese kunne testes ved at analysere sammenhængen mellem udvalgsmedlemmernes præferenceafvigelser og centrale mål for den kommunale økonomi i form af f.eks. budget- og regnskabstal. Alligevel er hypotesen ikke blevet belyst i afhandlingen, hvilket skyldes at det af flere grunde ikke er så let i praksis. En grund er, at rationelle aktører på kort

sigt kan opnå fordele ved at agere strategisk for på lang sigt at opnå en højere grad af præferenceopfyldelse (se f.eks. Denzau & Mackay 1983: 751; Riker 1986: 103-105; Shepsle & Bonchek 1997: 137ff). Dette betyder, at man i hvert fald på kort sigt ikke kan være sikker på, at der er overensstemmelse mellem politikernes præferencer og deres adfærd, selvom dette er tilfældet på længere sigt. Og selv hvis politikerne på kort sigt agerer i overensstemmelse med deres præferencer, er det måske umuligt at observere en sammenhæng mellem præferencer og adfærd på kollektivt niveau, fordi der er bindinger på, i hvor høj grad udvalgene kan agere uafhængigt af kommunalbestyrelsen og de enkelte partier. Dette kan f.eks. være i form af, at økonomiudvalget fungerer som en budgetvogter, der monitorerer fagudvalgenes adfærd og måske endda lægger begrænsninger på udgiftsvæksten på udvalgte sektorområder. Det kan også være på den måde, at partigrupperne forud for kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder afstemmer partiets fælles holdning til centrale spørgsmål. Flere studier har påvist, at det regerende partis farve har betydning for den førte politik (se f.eks. Blom-Hansen, Monkerud & Sørensen 2006), men dette er ikke ensbetydende med, at præferencer på individuelt niveau har betydning for individernes adfærd. Undersøgelsen i Bækgaard (2010c) viser således, at der også internt i partierne er betydelig variation i medlemmernes præferencer. Alene af denne grund kan der argumenteres for, at politikernes individuelle præferencer ikke automatisk transformeres til et bestemt output. Der kan derfor heller ikke sættes lighedstegn mellem partiernes kollektive adfærd og deres enkeltmedlemmers præferencer.

Selvom der af ovennævnte grunde ikke er foretaget analyser af, om og hvordan præferencerne udmønter sig i en bestemt adfærd og et bestemt output, er der indikatorer, der peger i retning af, at tilstedeværelsen af udvalg og sammensætningen heraf faktisk har betydning for adfærden og for den førte politik i en dansk sammenhæng. Analyserne i kapitel 4 viser således, at en stigende grad af specialisering betyder, at kommunalpolitikere i stigende grad oplever koordinationsproblemer på tværs af sektorområder. På denne baggrund synes der at være bedre belæg for at sige, at fagudvalgene faktisk er en betydningsfuld institution frem for det modsatte. Tilsvarende viser analyserne, at indretningen af den administrative ledelse har væsentlig betydning for kommunikationen i den kommunale organisation (Bækgaard 2010e). Indretningen af den administrative organisation synes således også at påvirke adfærden i de danske kommuner. Den ovenstående diskussion danner baggrund for tre forslag til en fremtidig kommunalpolitisk forskningsdagsorden vedrørende de stående udvalgs rolle og forekomsten af sektori-
sering i de danske kommuner.

For det første bør det afklares, hvor stor indflydelse udvalgene reelt har på de beslutninger, der træffes, hvor ofte der er konflikt mellem fagudvalg og økonomiudvalg, og hvordan sådanne konflikter i givet fald løses. For det andet har afhandlingen beskæftiget sig med forholdet mellem partimedlemskab, udvalgsmedlemskab og præferencer (især Bækgaard 2010b, 2010c). Men der står stadig spørgsmål tilbage, som kræver svar. F.eks. spørgsmål som hvorfor kommunalpolitikere i så høj grad, som det er påvist i afhandlingen, beskæftiger sig med det samme opgavefelt over tid i fagudvalgene, herunder om det primært er på foranledning af deres parti eller efter eget ønske. I forlængelse heraf er hele spørgsmålet om lokalpolitikernes relation til deres parti også et spørgsmål, som i hvert fald i dansk sammenhæng fortjener en nærmere behandling. Dette gælder ikke mindst spørgsmålet om, hvornår og i hvor høj grad politikerne kan tillade sig at agere på en anden måde, end deres lokale partifæller ønsker, og i hvor høj grad der overhovedet kan siges at eksistere faste lokale partilinjer. For det tredje er det et åbent spørgsmål, om formelle organisatoriske tiltag tillige med at påvirke politikernes præferencer og i hvor høj grad de oplever sektorisering også har betydning for den faktisk førte politik. En hypotese kunne her f.eks. være, at anvendelsen af direktionsmodellen er forbundet med færre budgetoverskridelser, fordi direktioner fungerer som koordinerende organer på tværs af sektorområder.

Endelig danner afhandlingen baggrund for nogle anbefalinger, som politikere og embedsmænd vil kunne gøre brug af, hvis de opfatter sektorisering som et problem, der bør tages hånd om. For det første er det ikke ligegyldigt, at præferencer skabes endogent. Implikationen heraf er, at sektorisering kan begrænses ved at indføre begrænsninger på, hvor mange gange politikere kan blive medlemmer af samme udvalg eller ved at indføre en mere generel begrænsning på, hvor mange gange de samme politikere kan blive valgt til kommunalbestyrelsen, som det f.eks. er tilfældet i flere amerikanske staters politiske forsamlinger (Carey, Niemi & Powell 2000; Erler 2007). Sådanne løsninger ville ikke være effektive, hvis sammenhængen mellem udvalgstilhørsforhold og præferencer var forårsaget af selvselektion. I så fald ville tiltagene nemlig ikke kunne ændre på, at politikere med afvigende præferencer ville kunne selvselektere til deres foretrukne udvalg og dermed skabe udvalg, der som helhed ville være homogene præferenceoutliers i forhold til den resterende del af den politiske forsamling. I tillæg til at begrænse sektoriseringen argumenteres der desuden sommetider for, at begrænsninger på, hvor mange gange man kan sidde i kommunalbestyrelsen eller i udvalgene, også er forbundet med den positive sideeffekt, at de politiske beslutninger i højere grad vil blive truffet af politikere, som udgør et

repræsentativt udsnit i forhold til vælgerne (jf. Schraufnagel og Halperin 2006: 448).

For det andet er det heller ikke uden betydning, hvordan kommunerne indretter sig organisatorisk. Både analyserne af, i hvor høj grad kommunalpolitikere oplever koordinationsproblemer på tværs af sektorområder i deres kommune, og analyserne af, i hvor høj grad udvalgsmedlemmernes præferencer afviger fra de øvrige politikeres, indikerer, at graden af sektorisering stiger med graden af specialisering på individuelt niveau og på organisationsniveau. Dette betyder, at sektoriseringen vil kunne begrænses ved at anvende større og færre udvalg, således at politikere i højere grad beskæftiger sig med et bredere og mere forskelligartet opgavefelt. Endelig kunne man som i de danske regioner vælge en mere radikal løsning og helt forbyde anvendelsen af stående udvalg (Krogh 2009).

Det skal dog tilføjes, at der naturligvis også er problemer forbundet med at følge sådanne anbefalinger. I litteraturen peges på, at der på flere måder er oplagte fordele knyttet til specialisering og arbejdsdeling (se f.eks. Becker & Murphy 1992). Man kan i forlængelse heraf pege på, at graden af specialisering formentlig ikke blot hænger sammen med politikernes præferencer men også har betydning for det kendskab, som politikere har til et givet opgavefelt, og dermed måske også for kvaliteten af det arbejde, som de er i stand til at udføre. Altså er det ikke blot politikernes præferencer, der ændrer sig over tid, men også deres kendskab til deres udvalgs arbejdsområde. Indfører man nogle af ovennævnte institutionelle tiltag, risikerer man med andre ord, at fordelene ved specialisering i et vist omfang går tabt. Desuden ville det i hvert fald i den danske kommunale kontekst være et problem, at antallet af kandidater til kommunalvalgene gennem en længere årrække har været drastisk faldende (Buch 2007: 49). Indførelsen af generelle begrænsninger på, hvor mange gange politikere kan genvælges til byrådene, vil formentlig blot forstærke denne tendens. Resultatet vil være mindre konkurrence ved kommunalvalgene.

Endelig kan afhandlingens analyseresultater også fortolkes i et mere positivt lys. Det at udvalgsmedlemmernes præferencer ændrer sig over tid i takt med at de specialiserer sig kan således ses som et udtryk for en særlig dedikation til det område, de arbejder med. Hvis man i en kommune ønsker at prioritere et givet område, kan man derfor ifølge denne fortolkning med fordel nedsætte et udvalg, som har fokus på dette specifikke område.

Hvorvidt man vælger at begrænse sektoriseringen gennem nogle af ovennævnte institutionelle tiltag afhænger således af en afvejning af fordelene ved at begrænse sektoriseringen i forhold til de ulemper, der kan være

forbundet hermed i form af tab af specialiseret viden, erfaring, dedikation og konkurrence ved kommunalvalgene.¹³

¹³ I tillæg hertil er institutionelle valg som de nævnte ofte forbundet med oplagte ulemper for nogle aktører. Man kan forestille sig, at disse ulemper under tiden bliver så store, at aktørerne vil modarbejde og forhindre indførelsen af de institutionelle tiltag selv i situationer, hvor der er udbredt enighed om, at sektorisering faktisk udgør et problem, som bør håndteres. Et eksempel herpå er de nye regionsråd, som valgte at fastholde centrale dele af udvalgsstyret ved i vidt omfang at anvende midlertidige udvalg til trods for at reformfædrene netop havde forsøgt at gøre op med amternes traditionelle udvalgsstyre (Glavind & Kirkegaard 2006: 193).

Appendiks

Appendikset indeholder supplerende information til analyserne i kapitel 4. Af Tabel A.1 fremgår, hvilke spørgsmål der danner grundlaget for det anvendte sektoriseringsindeks, og hvordan items loader med hinanden i en principal component analyse.

Tabel A.1: Items i reflektivt indeks for sektorisering

Spørgsmaalsformulering	Loadings i principal component analyse
De politiske fagudvalg har en så dominerende rolle i forhold til kommunalbestyrelsen som helhed, at hensynet til helhed og samordning er svækket	0,799
De nuværende politiske og administrative organisationsstrukturer i kommunen tilskynder til, at sektorinteresser tilgodeses	0,763
Der er mange konflikter vedrørende prioritering af fagområder mellem forskellige stående politiske udvalg i kommunen	0,638

Sektoriseringsindekset er konstrueret ved at summere værdierne på de tre items og omskalere indekset, således at det går fra 0-100, hvor værdien 100 repræsenterer maksimal grad af oplevet sektorisering. Værdierne på indekset er tilnærmelsesvis normalfordelte. Indekset har en Cronbachs Alpha-værdi på 0,569. I Tabel A.2 og A.3 præsenteres centrale mål for de variabler, der blev anvendt i de analyser, som er præsenteret i Tabel 4.4 og 4.5.¹⁴

¹⁴ For deskriptiv statistik anvendt i de øvrige supplerende analyser i sammenfatningen henvises til afhandlingens øvrige publikationer.

Tabel A.2: Deskriptiv statistik for variabler anvendt i analyserne i Tabel 4.4

Variabelnavn	Uddybende forklaring	N	Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimumsværdi	Maksimumsværdi
Sektorindeks	Værdier fra 0-100	1260	41,627	21,640	0	100
Borgmester	1 = borgmester	1326	0,041	0,198	0	1
Udvalgsformand	1 = formand	1326	0,097	0,296	0	1
Økonomiudvalgsmedlem	1 = medlem	1326	0,296	0,457	0	1
Antal udvalgsmedlemskaber	-	1326	1,767	0,711	0	4
Antal års erfaring med kommunalbestyrelsesarbejde	Anciennitet i år	1271	10,588	8,023	0	42
Indbyggertal	Indbyggertal	1320	47.501	20.953	2.058	114.148
Sammenlagt kommune	1 = sammenlagt kommune	1326	0,769	0,421	0	1
Antal stående udvalg i alt i kommunen	-	1320	6,280	1,813	2	14
Gennemsnitligt antal udvalgsposter pr. politiker	-	1320	1,761	0,485	1	3,516
Antal fagforvaltninger	-	833	4,181	1,081	2	7
Parallel organisation	1 = parallel organisation	732	0,231	0,422	0	1
Direktionsmodel	1 = direktionsmodel	1326	0,162	0,369	0	1
Forvaltningsmodel	1 = forvaltningsmodel	1326	0,327	0,469	0	1

Kilder: Bækgaard (2008a); Kommunalhåndbogen (diverse årgange); Danmarks Statistik (diverse årgange).

Tabel A.3: Deskriptiv statistik for variabler anvendt i analyserne i Tabel 4.5

Variabelnavn	Uddybende forklaring	N	Gennem- snit	Standard- afvigelse	Minimums- værdi	Maksimums- værdi
Præference – skoleområdet	5 = størst præference for stigende udgifter	1319	3,572	0,775	1	5
Præference – daginstitutionsområdet	5 = størst præference for stigende udgifter	1313	3,436	0,736	1	5
Præference – ældreområdet	5 = størst præference for stigende udgifter	1310	3,511	0,789	1	5
Udvalgsmedlem – skoleområdet	1 = medlem	1326	0,251	0,434	0	1
Udvalgsmedlem – daginstitutionsområdet	1 = medlem	1326	0,250	0,433	0	1
Udvalgsmedlem – ældreområdet	1 = medlem	1326	0,253	0,435	0	1
Antal udvalgsposter	-	1326	1,767	0,711	0	4
Antal udvalg i alt	-	1320	7,280	1,813	3	15
Udvalgs erfaring – skoleområdet	5 = mest erfaring	1229	3,835	1,304	1	5
Udvalgs erfaring – daginstitutionsområdet	5 = mest erfaring	1228	3,699	1,305	1	5
Udvalgs erfaring – ældreområdet	5 = mest erfaring	1236	3,422	1,353	1	5
Køn	1 = mand	1326	0,716	0,451	0	1
Alder	Antal år	1317	54,143	9,931	21	80
Uddannelse	1 = minimum kort videregående afsluttende uddannelse	1323	0,607	0,489	0	1
Uddannelse inden for skoleområdet	1 = uddannet på området	1326	0,167	0,373	0	1
Uddannelse inden for daginstitutionsområdet	1 = uddannet på området	1326	0,048	0,214	0	1
Uddannelse inden for ældreområdet	1 = uddannet på området	1326	0,044	0,205	0	1
Partimedlemskab – A	1 = medlem	1326	0,372	0,483	0	1
Partimedlemskab – C	1 = medlem	1326	0,097	0,296	0	1

Variabelnavn	Uddybende forklaring	N	Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimumsværdi	Maksimumsværdi
Partimedlemskab – F	1 = medlem	1326	0,081	0,272	0	1
Partimedlemskab – V	1 = medlem	1326	0,296	0,457	0	1
Anciennitet i kommunalbestyrelsen	Antal år	1271	10,588	8,023	0	42
Formand skoleudvalg	1 = formand	1326	0,041	0,198	0	1
Formand daginstitutionsudvalg	1 = formand	1326	0,039	0,194	0	1
Formand ældreudvalg	1 = formand	1326	0,048	0,213	0	1
Økonomiudvalgsmedlem	1 = medlem	1326	0,296	0,457	0	1
Offentligt ansat	1 = offentligt ansat	1226	0,394	0,488	0	1
Kommunalt udgiftsniveau	Pr. indbygger	1320	62.839	7.356	52.663	89.191
Kommunalt beskatningsgrundlag	Pr. indbygger og efter udligning	1320	167.079	9.645	149.600	203.443
Kommunestørrelse	Antal indbyggere	1320	47.501	20.953	2058	114.148
Ny kommune	1 = ny kommune	1326	0,765	0,424	0	1
Partikonkurrence	Herfindahls indeks	1326	0,311	0,054	0,202	0,520
Partis mandatandel	Partis andel af samlet mandattal i byrådet	1312	0,310	0,168	0	0,667

Kilder: Bækgaard (2008a); Kommunalhåndbogen (diverse årgange); Danmarks Statistik (diverse årgange).

Referencer

- Adler, E. Scott & John S. Lapinski (1997). 'Demand-Side Theory and Congressional Committee Composition: A Constituency Characteristics Approach', *American Journal of Political Science* 41, 895-918.
- Asher, Herbert B. (1973). 'The Learning of Legislative Norms', *American Political Science Review* 67(2): 499-513.
- Bækgaard, Martin (2008a). *Undersøgelse af kommunale politikeres og embedsmænds udgiftspræferencer samt af kommunale organisationsforhold. Dokumentation og svarfordelinger*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bækgaard, Martin (2008b). 'Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning', *Politica*, 40(3): 349-68.
- Bækgaard, Martin (2010a). *Undersøgelse af byråds kandidater ved kommunalvalget 2009 med fokus på motiver bag opstillingen, lokal tilknytning og ønskede udvalgsposter. Dokumentation og svarfordelinger*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bækgaard, Martin (2010b). *Within-Party allocation of committee seats: Evidence from the Danish 2009 municipal election*. Revideret version af papir præsenteret ved Western Political Science Association's årlige konference i San Francisco, 1.-3. april.
- Bækgaard, Martin (2010c). 'Committee bias in legislatures with a high degree of party cohesion: Evidence from Danish municipalities', *European Journal of Political Research*. Under udgivelse.
- Bækgaard, Martin (2010d). 'Self-selection or Socialization? A Dynamic Analysis of Committee Member Preferences', *Legislative Studies Quarterly* 35(3): 337-59.
- Bækgaard, Martin (2010e). 'Geographical representation in local government: Evidence from Danish city councils'. Under review.
- Bækgaard, Martin (2010f). 'The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction. Evidence from a natural experiment', *Public Administration*, Under udgivelse.
- Bækgaard, Martin, Thomas Frank & Søren Serritzlew (2009). 'Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål', *Politica*, 41(2): 215-30.
- Barnard, Chester I. (1982). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Battista, James Coleman (2006). 'Jurisdiction, Institutional Structure, and Committee Representativeness', *Political Research Quarterly*, 59(1): 47-56.

- Becker, Gary S. & Kevin M. Murphy (1992). 'The Division of Labor, Coordination Costs, and Knowledge', *The Quarterly Journal of Economics* 107(4): 1137-60.
- Berg, Rikke & Steffen Petersen (2001). *Fra små kongedømmer til moderne republik? – en evaluering af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg*. Odense: Syddansk Universitet.
- Berg, Rikke & Ulrik Kjær (2005). *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke & Ulrik Kjær (2007). *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke (2004a). 'Kommunale styreformer: Den forsømte debat', *Administrativ debat*, nr. 5: 14-17.
- Berg, Rikke (2004b). 'Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland', *Politologiske skrifter*, nr. 5.
- Berg, Rikke, Helle Kamstrup, Niels E. Kjærgård & Per Ullerichs (2005). 'Slip de politiske strukturer løs', *Danske kommuner*, nr. 18: 28-29.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor Books.
- Blom-Hansen, Jens & Søren Serritzlew (2000). *Stikprøveundersøgelse af kommunalpolitikere. Design og svarfordelinger*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Blom-Hansen, Jens (2004). 'Virker det kommunale demokrati?', pp. 55-63 i Leif Nielsen & Niels Groes (red.), *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. København: Fokus.
- Blom-Hansen, Jens, Lars Christian Monkerud & Rune J. Sørensen (2006). 'Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway', *European Journal of Political Research* 45: 445-65.
- Blom-Hansen, Jens, Søren Serritzlew & Asbjørn Skjæveland (2004): *Spørgeskemaundersøgelse om koalitionsdannelse i de danske kommuner. Design og svarfordelinger*. Århus: Institut for Statskundskab, AU.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.
- Buch, Roger (2007). 'Kandidaterne: antal, modstand, motiver', pp. 25-46 i Roger Buch & Jørgen Elklit (red.), *Nye kommunalvalg?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Byskov-Nielsen, Rasmus (2006). 'Kommunernes fremtidige politisk-administrative struktur', pp. 121-34 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*. Århus: Academica.

- Campbell, Donald T. (1969). 'Reforms as Experiments', *American Psychologist* 24: 409-29.
- Carey, John M., Richard G. Niemi & Lynda W. Powell (2000). *Term limits in the state legislatures*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (2007). *Politik og forvaltning*. Århus: Academica.
- Cox, Gary & Mathew McCubbins (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Dahlgård, Jens Olav et al. (2009). 'Kommunalpolitikeres rolle og råderum', København: AKF.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*. København: Samfundsvidenskabeligt forlag.
- Damgaard, Erik (1981). 'Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?', *Nordisk administrativt tidsskrift*, 396-411.
- Damgaard, Erik (1995). 'How Parties Control Committee Members', pp. 308-25 i Herbert Döring (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Danmarks Statistik (diverse årgange). www.dst.dk.
- Denzau, Arthur T, & Robert J. Mackay (1983). 'Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior', *American Journal of Political Science* 27(4): 740-61.
- DiMaggio, Paul & Walter W. Powell (1991). 'Introduction', i Paul DiMaggio & Walter W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Egeberg, Morten (1984). 'Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen', *Nordisk administrativt tidsskrift* 65(3): 238-53.
- Egeberg, Morten (1999). 'The impact of bureaucratic structure on policy making', *Public Administration* 77(1): 155-70.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen & Harald Sætren (1978). 'Organisasjons-samfunnet og den segmenterte stat', i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Ejersbo, Niels (1998). 'Kommunale strukturer – et studie i local variation', *Politica*, 30. årg., nr. 3: 285-397.
- Ejersbo, Niels, Morten Balle Hansen & Poul Erik Mouritzen (1998). 'The Danish Local Government CEO: From Town Clerk to City Manager', i Kurt Klauði Klausen & Annick Magnier (red.), *The Anonymous Leader*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Erlor, H. Abbie (2007). 'Legislative term limits and state spending', *Public Choice*, 133: 479-494.

- Falcione, Robert L. & C. E. Wilson (1988). 'Socialization processes in organizations', i Gerald M. Goldhaber & George M. Barnett (red.), *Handbook of Organizational Communication*. New Jersey: Ablex.
- Fenno, Richard F. (1978). *Home Style. House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown and Company (inc.).
- Francis, Wayne L. (1982). 'Legislative Committee Systems, Optimal Committee Size, and the Costs of Decision Making', *The Journal of Politics* 44(3): 822-37.
- Gilligan, Thomas & Keith Krehbiel (1990). 'Organization of Informative Committees by a Rational Legislature', *American Journal of Political Science* 34: 531-64.
- Glavind, Johanne & Linda Kirkegaard (2006). 'Regionernes styreform', i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformernes konsekvenser*, Århus: Academica.
- Greenwood, Royston & J.D. Stewart (1986). 'The Institutional and Organizational Capabilities of Local Government', *Public Administration* 64: 35-50.
- Greenwood, Royston (1983). 'Changing Patterns of Budgeting in English Local Government', *Public Administration* 61: 149-68.
- Groseclose, Tim (1994a). 'Testing Committee Composition Hypotheses for the U.S. Congress', *The Journal of Politics* 56(2): 440-58.
- Groseclose, Tim (1994b). 'The Committee Outlier Debate: A Review and a Reexamination of Some of the Evidence', *Public Choice* 80: 265-73.
- Gulick, Luther (1937). 'Notes on the Theory of Organization', pp. 1-45 i Luther Gulick & Lyndall Urwick (red.), *Papers on the science of administration*. New York: Columbia University, Institute of Public Administration.
- Hagen, Terje P. & Signy Irene Vabo (2005). 'Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998', *European Journal of Political Research* 44: 43-64.
- Hall, Richard L. & Bernard Grofman (1990). 'The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias', *American Political Science Review* 84(4): 1149-66.
- Hammond, Thomas H. & Paul A. Thomas (1989). 'The Impossibility of a Neutral Hierarchy', *Journal of Law, Economics, and Organization* 5 (19): 155-184.
- Hammond, Thomas H. (1986). 'Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics', *American Journal of Political Science* 30(2): 379-420.
- Hammond, Thomas H. (1990). 'In defence of Luther Gulick's "Notes on the Theory of Organization"', *Public Administration* 68: 143-73.

- Hansen, Karin (2008). "Nye veje" i den kommunale styring? – valg af politisk organiserings- og styringsform i de nye kommuner', pp. 53-90 i Karin Hansen et al., *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Hansen, Kasper Møller & Niels Ejersbo (2002). 'The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony', *Public Administration* 80(4): 733-50.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren - Marionet og dirigent. En Organisations sociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Helland, Leif (2000a). *Preferencer, prosedurer og informasjon: Betingelser for budsjettedisiplin*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Helland, Leif (2000b). *Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen, Rapportserien nr. 14, april.
- Henrichsen, Carsten (2005). *Kommunale styrelsesforhold efter strukturreformen*. Indlæg på årsmøde i Dansk Forening for Kommunalret, Århus Kongrescenter 20. april.
- Hernes, Gudmund (1971). *Interest, Influence and Cooperation*, Ph.d.-afhandling. Baltimore: John Hopkins University.
- Hernes, Gudmund (1984). 'Segmentering og samordning', i O. Berg & A. Underdal (red.), *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Indenrigsministeriets kommunale nøgletal (diverse årgange). www.noegletal.dk.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006). 'Public sector growth: Comparing politicians' and administrators' spending preferences', *Public Administration* 84(1): 185-204.
- Jakobsen, Morten (2009). 'Når administrative inddeling påvirker politisk adfærd: Strukturreformen og local stemmeadfærd ved kommunalvalget i 2005', *Politica*, 41. årg., nr. 3: 349-72.
- Jakobsen, Søren Teglgaard & Thomas Thorgård (2004). *Holdninger, indflydelse og udgiftspolitik*. Århus: Institut for Statskundskab, AU.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører?* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Roger Buch (2000). *Lokale partiorganisationer*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jespersen, Peter Kragh (2008). 'Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer', pp. 91-122 i Karin Hansen et al., *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*. København: Handelshøjskolens Forlag.

- John, Peter (2007). 'Methodologies and Research Methods in Urban Political Science', pp. 67-81 I Harald Baldersheim & Hellmut Wollmann (red.), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*, Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.
- Kjær, Ulrik & Rikke Berg (2008). 'Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse', *Kommunalpolitiske Studier* nr. 24.
- Kjær, Ulrik (2007). 'Kommunalpolitikere', pp. 133-58 i Roger Buch & Jørgen Elklit (red.), *Nye kommunalvalg?* Odense: Syddansk universitetsforlag.
- KL (2003). 'Direktion med tid til udvikling', *Danske kommuner*, nr. 28.
- KL (2005a). 'Organisering af økonomistyringen', *Danske kommuner*, nr. 30.
- KL (2005b). *Ny organisation. Vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur*. København: Kommunernes Landsforening.
- KL (2006). *Nye opgaver og sammenhænge i opgaveløsningen. Foreløbige overvejelser*. København: Kommunernes Landsforening.
- KL (2007). *Det handler om attitude. Tværgående udvikling i den kommunale organisation*. København: Kommunernes Landsforening.
- KMD (diverse årgange). www.kmdvalg.dk.
- Kommunalhåndbogen* (diverse årgange). København: Mostrups Forlag.
- Kommunestyrelsesloven (2009): *Lovbekendtgørelse nr. 581 af 24/6 2009*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Krackhardt, David (1998). 'Endogenous Preferences: A Structural Approach', pp. 239-46 i Jennifer Halpern & Robert N. Stern (red.), *Debating Rationality: Non-rational Aspects of Organizational Decision-Making*. Cornell University Press
- Krehbiel, Keith (1990). 'Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?', *American Political Science Review* 84: 149-63.
- Krehbiel, Keith (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Krogh, Simon (2009). *Regionernes midlertidige udvalg – uden betydning?*, paper præsenteret ved den 18. nordiske kommunalforskerkonference i Åbo, Finland, november 2009.
- Kubicek, Herbert & Günter Welter (1985). *Messung der Organisationsstruktur. Eine Dokumentation zur quantitativen Erfassung von Organisationsstrukturen*, Stuttgart: Enke Verlag.
- Larsen, Henrik (1993). 'Nye organisationsformer i kommunerne', *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 74. årg., nr. 2, pp. 7-30.

- Le Maire, Emil & Niels Preisler (2000). *Lov om kommunernes styrelse. Normalforretningsordenen. Med kommentarer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Liebowitz, Arleen & Robert Tollison (1980). 'A Theory of Legislative Organization: Making the Most of Your Majority', *Quarterly Journal of Economics* 94: 261-77.
- Lundtorp, Svend (2001). 'Udvikling af kommunestyret', i Rolf Norstrand & Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF-forlaget.
- Lundtorp, Svend (2004). 'Nogle erfaringer fra kommunesammenlægningen på Bornholm', pp. 221-36 i Jørgen Frode Bakka (red.), *Hvorhen Danmark? København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne*.
- Maltzman, Forest (1997). *Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1996). 'Institutional Perspectives on Political Institutions', *Governance* 9(3): 247-64.
- March, James G. (1991). 'Exploration and Exploitation in Organizational Learning', *Organization Science* 2: 71-87.
- McElroy, Gail (2006). 'Committee Representation in the European Parliament', *European Union Politics* 7(1): 5-29.
- Meyer, Bruce D. (1995). 'Natural and Quasi-Experiments in Economics', *Journal of Business and Economic Statistics* 13(2): 151-61.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977). 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology* 83(2): 340-63.
- Monkerud, Lars Christian (2006). *Self-organizing committees? An analysis of committee members' spending preferences in Norwegian local councils 1995-1999*. Working paper. Downloaded 27. april 2010 på websiden: <http://home.bi.no/a0110709/Committees.pdf>.
- Mortensen, Peter Bjerre (2006). *The Impact of Public Opinion on Public Policy*. Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik & James Svara (2002). *Leadership at the apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (2001). 'Er udvalgsstyret den rigtige styreform?', i Rolf Norstrand & Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF-forlaget.

- Nannestad, Peter (2009). 'Når "multikulturel sensitivitet" ikke er nok: Ikke-vestlige indvandreres mistillid til dansk politi, og hvad der (ikke) kan gøres ved den', pp. 94-99 i Jens Blom-Hansen & Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik*. Århus: Academica.
- Nielsen, Hans Jørgen (2003). 'Partierne som holdningsfællesskaber?', pp. 132-57 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.), *Partiernes medlemmer*. Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, Jørgen Flohr (1985). *Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Århus: Politica.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ostroff, Cheri & Steve W. J. Kozlowski (1992). 'Organizational Socialization as a learning process: The role of information acquisition', *Personnel Psychology* 45(4): 849-74.
- Overby, L. Marvin & Thomas A. Kazee (2000). 'Outlying Committees in the Statehouse: An Examination of the Prevalence of Committee Outliers in State Legislatures', *The Journal of Politics* 62(3): 701-28.
- Overby, L. Marvin, Thomas A. Kazee & David W. Prince (2004). 'Committee Outliers in State Legislatures', *Legislative Studies Quarterly* 29: 81-107.
- Parker, Glenn R. et al. (2004). 'The Question of Committee Bias Revisited', *Political Research Quarterly* 57(3): 431-40.
- Payne, James L. (1991). 'Why Government Spending Grows: The Socialization Hypothesis', *Western Political Quarterly* 44: 487-508.
- Pelissero, John P. & Timothy B. Krebs (1997). 'City Council Legislative Committees and Policy-Making in Large United States Cities', *American Journal of Political Science* 41(2): 499-518.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasch, Bjørn Erik (1997). 'Består Stortingets fagkomiteer av "sektorentusias-ter"?', *Stat og styring*, nr. 3: 25-29.
- Richman, Jesse (2008). 'Uncertainty and the Prevalence of Committee Outliers', *Legislative Studies Quarterly* 18(2): 323-47.
- Riker, William H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven og London: Yale University Press.
- Schaffner, Brian F. (2007). 'Political Parties and the Representativeness of Legislative Committees', *Legislative Studies Quarterly* 17(3): 475-97.
- Schraufnagel, Scot og Karen Halperin (2006). 'Term Limits, Electoral Competition, and Representational Diversity: The Case of Florida', *State Politics & Policy Quarterly* 6(4): 448-62.

- Scully, Roger (2002). 'Going Native? Institutional and Partisan Loyalty in the European Parliament', pp. 113-35 i Bernard Steunenbergh & Jacques Thomassen (red.), *The European Parliament: Moving toward Democracy in the EU*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Serritzlew, Søren (2003). 'Shaping Local Councillor Preferences: Party Politics, Committee Structure and Social Background', *Scandinavian Political Studies* 26(4): 327-48.
- Serritzlew, Søren (2004). *Offentlig budgetlægning I et institutionelt perspektiv*. Århus: Politica.
- Serritzlew, Søren (2005). 'Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities', *Financial Accountability & Management* 21(4): 413-35.
- Settoon, Randall P. & Cheryl L. Adkins (2005). 'Newcomer Socialization: The Role of Supervisors, Coworkers, Friends and Family Members', *Journal of Business and Psychology* 11(4): 507-16.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry Weingast (1984). 'Policy Consequences of Government by Congressional Subcommittees', *Proceedings of the Academy of Political Science* 35(4): 114-31.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry Weingast (1987). 'The Institutional Foundations of Committee Power', *American Political Science Review* 81: 85-104.
- Shepsle, Kenneth A. & Mark S. Bonchek (1997). *Analyzing Politics*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Skovsgaard, Carl-Johan (1984). 'Den kommunale budgetlægning og sektorinteresserne', i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes budgetlægning*. Viborg: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, Rune J. & Terje P. Hagen (1995). 'Do Local Politicians Respond to Citizens' Demands? A Microanalysis of Norwegian Local Government', *Scandinavian Political Studies* 18(1): 53-71.
- Sørensen, Rune J. (1995). 'The demand for local government goods', *European Journal of Political Research* 27: 119-41.
- Sprague, Mary (2008). 'The Effects of Measurement and Methods Decisions on Committee Preference Outlier Results', *Political Research Quarterly* 61(2): 309-18.
- Statskontoret (2005). 'Sektorisering inom offentlig förvaltning'. Stockholm: Statskontoret.
- Vabo, Signy Irene (2005). 'Committee Structure and Political Preferences: The Case of Norwegian Local Government', *European Journal of Political Research* 44: 563-92.
- Van Maanen, J. & E. H. Schein (1979). 'Toward a Theory of Organizational Socialization', *Research in Organizational Behaviour* 1: 209-64.

- Villadsen, Anders Ryom (2010). *Sources of Organizational Similarity and Divergence: Essays on Decision Making and Change in Danish Municipalities Using Organizational Institutionalism*, Ph.d.-afhandling. Århus: Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Waldstrøm, Christian (2001). *Informal Networks in Organizations – A Literature Review*, Working paper. Århus: Handelshøjskolen.
- Weingast, Barry R. & William J. Marshall (1988). 'The Industrial Organization of Congress; Or, Why Legislatures, Like Firms, Are not Organized as Markets', *Journal of Political Economy* 96: 132-63.
- Whitford, Andrew B. (2006). 'Unitary, Divisional, and Matrix Forms As Political Governance Systems', *Journal of Management Governance* 10: 435-54.
- Wildavsky, Aron (1974). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown.
- Winter, Søren & Poul Erik Mouritzen (2001). 'Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions', *European Journal of Political Research* 39: 109-43.
- Yordanova, Nikoleta (2009). 'The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament: Distributive, Informational and Partisan Perspectives', *European Union Politics* 10: 253-80.

Summary

Research has shown that committee members in political assemblies in many cases have preferences regarding the policy issues under the committees' jurisdictions that differ from those of noncommittee members. As committees will often be able to use their informational advantage to shape the decisions of the floor in a certain direction, decisions taken by the assembly may not reflect the aggregate opinion by the floor but instead the aggregate opinion of the committee members and hence coordination across committee portfolios may suffer. This may not be desirable, neither from a democratic nor from an economic point of view.

The dissertation addresses two questions about the causal relationship between preferences and committee membership that have so far received sparse attention in the literature even though answers to these questions are crucial to understanding the relationship. By answering the questions, the dissertation aims to increase our knowledge about *when* and *why* committee members' preferences differ from those of noncommittee members. The first question is whether the relationship exists because politicians self-select to committees based on their preferences, because politicians' preferences are gradually shaped in and by committees after they become committee members, or because of some mixture of these two explanations. Second, the question is whether the extent to which politicians' preferences differ from those of noncommittee members is conditioned by the formal organizational setup.

The questions are investigated using data on Danish city councillor preferences. Drawing on survey data on Danish city councillor preferences in three consecutive election periods (2000-2009) and on data on the development of the committee systems in Danish municipalities, this case offers unique opportunities to perform a rigorous test of the questions. Moreover, the amalgamations of a large share of the Danish municipalities in 2007 constituted an exogenous shock, making it possible to assess the effects of formal organizational design with greater certainty than in most studies, as studies concerned with the effects of formal organizational design are generally plagued by endogeneity problems.

The analyses demonstrate that Danish city councillors to a large extent have the opportunity to self-select to their preferred committee. Nevertheless, the link between preferences and committee membership cannot be explained by self-selection but by gradual changes in committee member preferences after they have achieved their membership. Furthermore, the

findings reveal that the organizational design conditions the effects of committee affiliation on preferences as the effects are stronger in municipalities with more specialized committees and more specialized politicians. The analyses moreover suggest that the more specialized the committees, the less municipalities are able to coordinate across committee portfolios. Hence, committee specialization seems to be important not only to committee member preferences but also to what goes on in political organizations.

The dissertation makes two main contributions to the extant literature about committee membership and preferences. First, by emphasizing and testing a hypothesis about endogenous changes in committee member preferences (in contrast to mainstream theoretical perspectives which generally focus on self-selection as the most important explanation); second, by showing for the first time that the formal organizational setup is most likely to condition the effect of committee membership on preferences. The dissertation also contributes in a more practical sense by testing the effects of various popular organizational solutions in Danish municipalities.

In addition to this report that summarizes the findings of the PhD-project, the dissertation consists of seven articles published in or prepared for publication in peer-reviewed journals and two reports on the data collection (see Chapter 1 in this publication for further description).

Dansk resume

Forskning har vist, at udvalgsmedlemmer i politiske forsamlinger har præferencer der afviger fra ikke-udvalgsmedlemmers hvad angår opgaver, der hører ind under deres udvalgs jurisdiktionsområde. Da udvalg ofte er i stand til at anvende deres informationsfordel til at forme de beslutninger, der tages af den politiske forsamling, vil de beslutninger som træffes sommetider afspejle den aggregerede holdning i et givet udvalg snarere end den aggregerede holdning i den politiske forsamling som helhed. Dette kan både være problematisk fra et demokratisk og et økonomisk synspunkt og også være hæmmende for koordinationen på tværs af udvalgsområder. Samlet set benævnes disse konsekvenser sektorisering.

Afhandlingen behandler to spørgsmål om den kausale sammenhæng mellem udvalgsmedlemskab og præferencer. Disse spørgsmål er hidtil underbelyste i litteraturen, selvom svar her på er af afgørende betydning for at forstå sammenhængen. Formålet med at besvare netop disse spørgsmål er således at øge vores viden om *hvornår* og *hvorfor* udvalgsmedlemmers præferencer er anderledes end ikke-udvalgsmedlemmers. Det første spørgsmål er, om sammenhængen skyldes, at politikere selvselekterer til bestemte udvalg på baggrund af deres præferencer, om udvalgsmedlemmers præferencer gradvist formes af og i udvalg eller om sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer skyldes en kombination af disse to forklaringer. Det andet spørgsmål er, om og hvordan det formelle organisatoriske setup har betydning for sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer.

Spørgsmålene undersøges ved at anvende data om danske kommunalpolitikeres præferencer på en række forskellige områder i tre på hinanden følgende valgperioder (i tidsrummet 2000-2009) og på data om udviklingen i udvalgsystemerne i de danske kommuner. Casen rummer dermed unikke muligheder for at udføre en grundig test af de pågældende spørgsmål. Desuden udnyttes sammenlægningerne af størstedelen af de danske kommuner i 2007 til at skabe eksogen variation i anvendelsen af forskellige organisatoriske tiltag, hvorfor afhandlingen kan foretage en mere sikker vurdering af effekterne af organisatoriske variabler end det normalt er tilfældet, fordi sådanne effektstudier ofte er plaget af endogenitetsproblemer.

Analyserne viser, at danske kommunalpolitikere i høj grad har mulighed for at selvselektere til deres foretrukne udvalg. Alligevel skal sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer ikke tilskrives selvselektion men snarere, at politikeres præferencer gradvis forandrer sig, efter at de er

blevet udvalgsmedlemmer. Endvidere viser analyserne, at sammenhængen er betinget af det formelle organisatoriske design, eftersom sammenhængen er stærkere i kommuner med mere specialiserede udvalg og politikere. Endelig viser analyserne, at det organisatoriske design også påvirker evnen til at koordinere på tværs af udvalgsområder på den måde at politikere fra kommuner med mere specialiserede udvalg og politikere i højere grad oplever koordinationsproblemer på tværs af udvalg. Udvalgsspecialisering har dermed ikke kun betydning for politikerpræferencer men også for, hvad der faktisk foregår i politiske organisationer.

Samlet set bidrager afhandlingen særligt på to måder til den eksisterende litteratur om sammenhængen mellem udvalg og præferencer. For det første ved at betone betydningen af endogene forandringer i udvalgsmedlemmers præferencer (i modsætning til de mest populære teoretiske perspektiver som generelt fokuserer på selvselektion som forklaring) og ved for første gang at vise, at det formelle organisatoriske design betinger sammenhængen mellem udvalgsmedlemskab og præferencer. Afhandlingen bidrager tillige også til den samfundsmæssige debat ved at teste effekterne af at anvende forskellige populære organisationsløsninger i de danske kommuner.

I tillæg til denne sammenfatning, som konkluderer på tværs af resultaterne i ph.d.-projektet, består afhandlingen af syv artikler publiceret eller udarbejdet med henblik på publicering i peer-reviewede tidsskrifter og to rapporter om indsamling af data (se kapitel 1 i denne publikation for en nøjere beskrivelse).