

Asmus Leth Olsen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Data, design og empiriske modeller

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

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

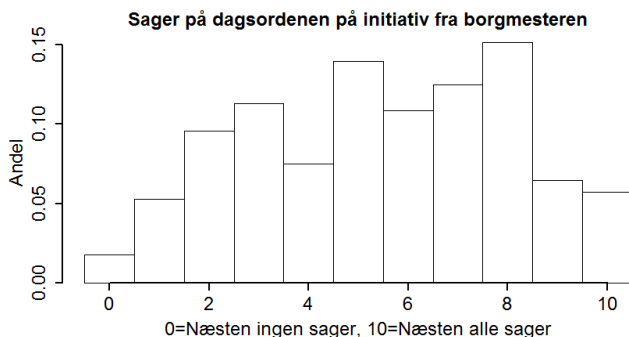
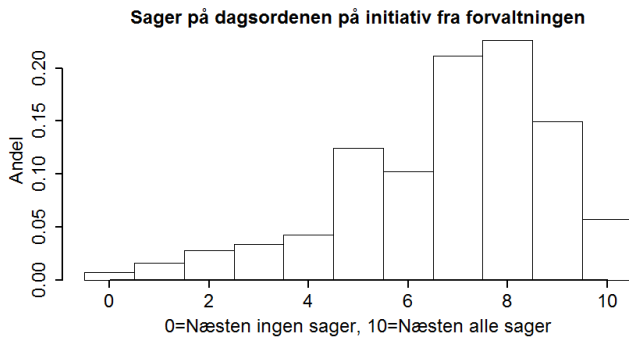
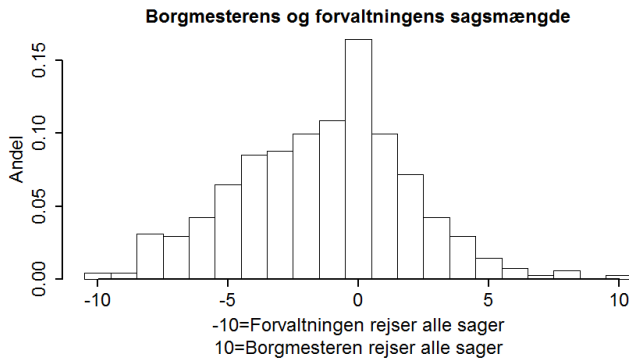
kommune. I undersøgelsen af absolutte flertal er vi imidlertid primært interesserede i variationer mellem kommuner.

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

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

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

Figur 1: Histogrammer over den afhængige variable og dens delkomponenter



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Empiriske resultater

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

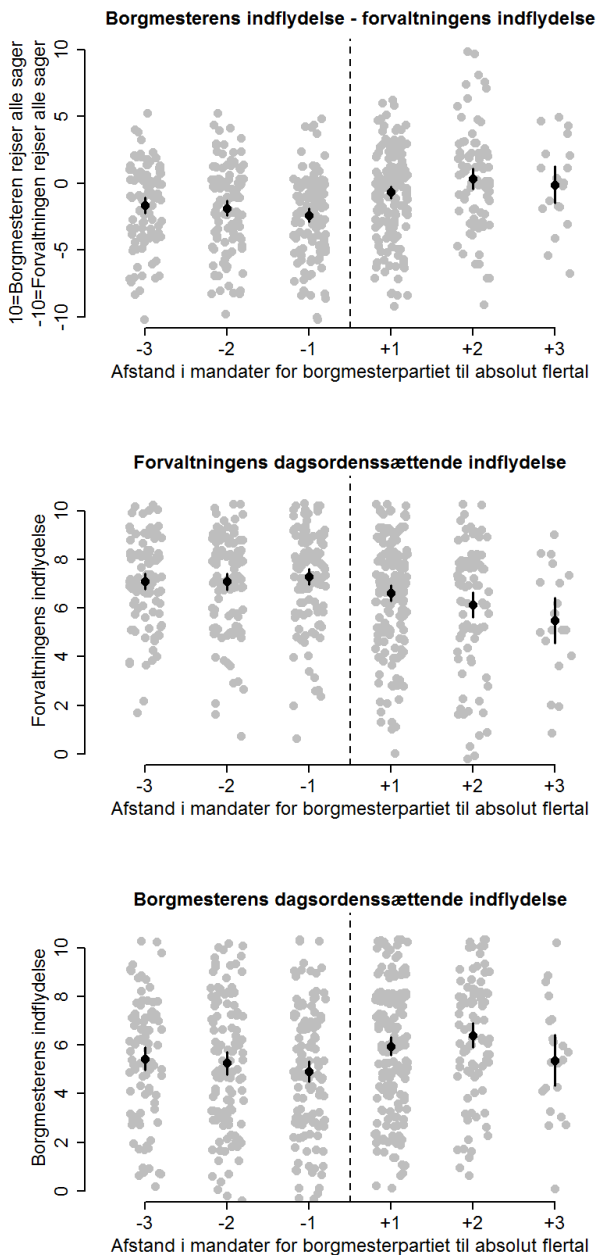
I figur 2 er forskellen illustreret via tre figurer. I den første ser vi den afhængige variabel for forskellen mellem borgmesterens og forvaltningens dagsordenssættende indflydelse. I de to næste ser vi på kommunalpolitikernes svar for de to delkomponenter - henholdsvis borgmesterens dagsordenssættende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

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

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

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

Figur 2: Forskydninger i dagsordensfastsættelsen ved mandatovergang til absolut flertal



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

Diskussion og konklusion

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

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

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

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

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

Noter

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

Referencer

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

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

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