

# Særinteressers mobilisering og indflydelse på lokalpolitiske beslutninger – folkeskoleområdet som case

Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, april 2008

Morten Jakobsen

Årskortnummer: 20010529

Vejleder: Søren Serritzlew

Antal ord: 39.994

# Indhold

Tabeloversigt .....	3
Figuroversigt.....	3
Tak for support .....	4
<b>1. Indledning .....</b>	<b>5</b>
A. Problemstilling og relevans.....	5
B. Tidligere undersøgelser.....	7
C. Specialets opbygning.....	8
<b>2. Tilgang til studiet af særinteresser samt generelle teoretiske argumenter vedrørende særinteressernes mobilisering og indflydelse på politiske beslutninger.....</b>	<b>10</b>
A. Tilgang til studiet af særinteressernes mobilisering og indflydelse på politiske beslutninger...	10
B. Teoretisk definition af særinteresser.....	13
C. Mobilisering af politisk aktivitet hos særinteresserne og effekten fra den politiske aktivitet på politiske beslutninger: Kobling mellem interne og eksterne aktiviteter hos særinteresserne .....	16
D. Positioner og ressourcer .....	22
E. Institutioner.....	23
F. Principal-agent-teori: Betydningen af særinteressernes ekspertise, information og arbejdskraft.....	24
<b>3. Folkeskoleområdet.....</b>	<b>27</b>
A. Organisering af folkeskolen.....	27
B. Aktører og institutioner på folkeskoleområdet.....	28
C. Særinteresserne på folkeskoleområdet og afgrænsning af aktører i specialet .....	29
<b>4. Operationelle forventninger til særinteressernes præferencer, mobilisering og indflydelse på folkeskoleområdet: Hypoteser.....</b>	<b>31</b>
A. Forventninger til præferencerne hos særinteresserne på folkeskoleområdet .....	31
B. Kobling mellem interne og eksterne aktiviteter på folkeskoleområdet: Særinteressernes aktivitetsniveau og muligheder for at overvinde <i>free-riding</i> .....	33
C. Betydningen af positioner og ressourcer for særinteressernes indflydelse på folkeskoleområdet .....	36
D. Institutionerne på folkeskoleområdet og særinteressernes indflydelse .....	37
E. Ekspertise, information og arbejdskraft hos særinteresserne.....	38
F. Kontrolvariabler, interaktion og hierarkisk struktur i data.....	41
G. Kausalretning, potentielle endogenitetsproblemer og løsninger .....	43
<b>5. Design, metode, overvejelser omkring målingerne og data .....</b>	<b>47</b>
A. Design, undersøgelsens enheder og den anvendte metode.....	47
B. Afhængige variabler.....	49
C. Forklarende variabler.....	53
D. Spørgeskemaundersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne og spørgeskemaundersøgelsen af skoleforvaltningerne.....	56
E. Beskrivelse af data .....	58

<b>6. Resultater .....</b>	<b>60</b>
A. Præferencehypotese: Særinteresser.....	61
B. Hvilke faktorer er afgørende for, om skolebestyrelserne mobiliseres til at gøre et stykke politisk arbejde for at fremme deres sag? (hypotese 1a-1b og 2a-2c) .....	62
C. Særinteressernes politiske aktivitetsniveau og opfyldelse af særinteressernes præferencer: Giver et højt niveau af politisk aktivitet hos skolebestyrelserne mere indflydelse? (hypotese 3) .....	70
D. Positioner og ressourcer: Har andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen en betydning for særinteressernes indflydelse? (hypotese 4a-4c) .....	78
E. Institutioner: Kontaktnormer som forklarende faktor (hypotese 5).....	82
F. Afhængighed af information og delegering af beslutninger til skolerne i forklaringen af opfyldelsen af særinteressernes præferencer (hypotese 6a-6b).....	83
G. Hvilke faktorer er afgørende for særinteressernes politiske mobilisering og indflydelse på de lokalpolitiske beslutninger? En oversigt og sammenhængende diskussion af resultaterne i forhold til teorierne .....	86
<b>7. Konklusion .....</b>	<b>92</b>
A. Problemstillingen, teorien og fremgangsmåden.....	92
B. Afgørende faktorer for mobiliseringen af særinteresser på folkeskoleområdet (tese 1-2, hypotese 1a-2c) .....	93
C. Afgørende faktorer for indflydelsen fra folkeskoleområdet særinteresser på lokale skolepolitiske beslutninger (tese 3-6, hypotese 3-6b).....	93
<b>Litteratur .....</b>	<b>96</b>
<b>Appendiks A: Anvendte kontrolvariabler.....</b>	<b>101</b>
<b>Appendiks B: Uddrag af spørgeskema anvendt til undersøgelsen af de danske skolebestyrelsesmedlemmer, 2008.....</b>	<b>102</b>
<b>Appendiks C: Uddrag af spørgeskema anvendt til undersøgelsen af de kommunale skoleforvaltninger, 2008 .....</b>	<b>105</b>
<b>Appendiks D: Oversigt over kommuner i undersøgelsen af skoleforvaltningerne.....</b>	<b>110</b>
<b>English summery.....</b>	<b>111</b>

## Tabeloversigt

Tabel 2.1	Oversigt over typer af interesseaktører.....	15
Tabel 4.1	Forventninger til forældrenes, lærernes og kommunalbestyrelsernes holdninger til spørgsmål vedrørende folkeskoleområdet.....	33
Tabel 4.2	Oversigt over teser og tilknyttede hypoteser.....	40
Tabel 5.1	Svarprocenter for undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne.....	57
Tabel 5.2	Skolevariabler.....	58
Tabel 5.3	Kommunevariabler samt skolevariabler aggregeret til kommuneniveau.....	59
Tabel 6.1	Forældrenes og lærernes holdninger til spørgsmål vedrørende folkeskoleområdet. Gennemsnit samt forskel i gennemsnit.....	61
Tabel 6.2	Forklaring af skolebestyrelsernes holdninger til kommunens driftsudgifter til folkeskolerne per elev (model I), skolens undervisningstimetal (model II) og skolens klassekvotient (model III).....	63
Tabel 6.3	Forklaring af skolebestyrelsernes politiske aktivitetsniveau (afhængig variabel: Politisk aktivitet, samlet).....	65
Tabel 6.4	Forklaring af seks delkomponenter af skolebestyrelsernes politiske aktivitet. Multilevelanalyser. Robuste standardfejl.....	67
Tabel 6.5	Forklaring af ændringen fra 2006 til 2008 i kommunernes budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev (målt i tusinder).....	71-72
Tabel 6.6	Forklaring af ændringen i skolernes totale undervisningstimetal fra skoleåret 2005-06 til 2007-08.....	73-74
Tabel 6.7	Forklaring af ændringen i skolernes klassekvotient fra skoleåret 2005-06 til 2006-07.....	76-77
Tabel 6.8	Oversigt over den empiriske støtte til hypoteserne der omhandler den politiske mobilisering af skolebestyrelserne.....	87
Tabel 6.9	Oversigt over den empiriske støtte til hypoteserne som forudsiger, hvilke faktorer der er afgørende for særinteressernes politiske indflydelse.....	89

## Figuroversigt

Figur 4.1	Illustration af den indbyrdes tidsrækkefølge mellem de variabler, der indgår i hypoteserne (hypoteser i parentes).....	44
Figur 4.2	Potentielt endogenitetsproblem.....	45
Figur 4.3	Fremgangsmåden som anvendes til at afsløre eventuelle endogenitetsproblemer.....	46
Figur 5.1	Konstruktion af skolebestyrelsernes politiske aktivitet (spørgsmaalsnumre i parentes).....	50
Figur 5.2	Illustration af diskussionen omkring tolkning i forhold til særinteressernes indflydelse. Eksempel med aktivitet og ændringen i undervisningstimetallet.....	51
Figur 6.1	Illustration af den estimerede effekt fra andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen på ændringen i kommunernes skoleudgifter ved tre forskellige grader af økonomisk delegering til skolerne.....	79
Figur 6.2	Illustration af den estimerede effekt fra skolebestyrelsernes politiske aktivitet på ændringen i undervisningstimetallet ved tre forskellige andele af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen.....	81

## Tak for support

*(indsat efter aflevering af specialet)*

I arbejdet med specialet har jeg haft stor glæde af et godt samarbejde med *UNI-C, Statistik & Analyse* samt *Skole og Samfund*. Fra *UNI-C, Statistik & Analyse* vil jeg således gerne takke Kristine Flagstad og Stine A. Seitzberg for godt samarbejde omkring data, samt Tine Henriksen som jeg delte kontor med i forbindelse med analyserne af datamaterialet. Fra *Skole og Samfund* vil jeg gerne takke Niels-Christian Andersen for godt samarbejde vedrørende undersøgelsen af skolebestyrelserne. Endvidere sendes en tak til min vejleder, Søren Serritzlew, for gode kommentarer og diskussioner vedrørende specialet.

Endelig vil jeg gerne takke de 3772 skolebestyrelsesmedlemmer, der besvarede spørgeskemaet i forbindelse med undersøgelsen af de danske skolebestyrelser, de skolebestyrelsesmedlemmer og skolemedarbejdere der stillede op til interviews samt de 34 skolechefer og skolekonsulenter, der deltog i undersøgelsen af de kommunale skoleforvaltninger.

# 1. Indledning

## A. Problemstilling og relevans

Den overordnede politiske proces i det demokratiske samfund illustreres ofte via det, som almindeligvis benævnes *den parlamentariske styringskæde* (se Olsen, 1978; Christiansen & Nørgaard, 2003a: 24; Damgaard, 2003: 10-13). Her gengives den politiske proces som et cirkelformet forløb, hvor vælgerne udpeger repræsentanter til et parlament, som derefter danner en regering. Regeringen har således kompetencen til at fastsætte arbejdsopgaver, rammer og fremgangsmåde for arbejdet i den offentlige sektor. Cirklen sluttet ved, at arbejdet i den offentlige sektor, på en lang række områder, sætter rammerne for samfundet, og derved påvirker borgernes levevis. De fleste vil imidlertid være enige i, at en sådan beskrivelse kun kan tjene som en meget overordnet gengivelse af de politiske beslutningsprocesser, uanset hvilket demokratisk samfund man iagttager. Den demokratiske proces indeholder således en lang række af elementer, som på forskellig vis påvirker de enkelte led i styringskæden.

Et væsentligt element, som potentielt yder indflydelse på de forskellige led i styringskæden, er de særinteresser, der findes på hvert enkelt politikområde. Nogle aktører har således en særlig interesse i bestemte politiske beslutninger, eftersom beslutningerne berører dem direkte. Eksempelvis har en række af kommunens ældre borgere en særlig interesse i kommunens beslutning om at bygge nye ældreboliger, ligesom en virksomhed, i en given kommune, kan have en særlig interesse i kommunens beslutninger, der vedrører virksomhedens arbejdsområde.

Hvorvidt den potentielle indflydelse fra aktører med særlige interesser på de politiske beslutninger er et gode eller et onde for demokratiet, kan der anlægges forskellige synsvinkler på. Ud fra en demokratisk tankegang anses det ofte for problematisk, hvis særlige interesser, der ikke er demokratisk valgt via folkeafstemning, får en uforholdsvis stor indflydelse på de politiske beslutninger (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Særlige interesser kan ligeledes forhindre den nødvendige styring af samfundet, hvilket kan føre til en inefficent samfundsøkonomi (Olson, 1982).

Omvendt kan man argumentere for, at samfundet drager nytte af særinteressernes arbejdskraft, ekspertise og overvågning af de pågældende samfundsforhold (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Endvidere betragtes det i mange sammenhænge som et demokratisk gode, at samfundets aktører, herunder samfundets borgere, løbende deltager i den politiske proces og potentielt kan yde indflydelse på de politiske beslutninger, som borgerne må have almen eller særlig interesse i (Dahl, 1961; Christiansen & Nørgaard, 2003a: 19). I den netop afsluttede magtudredning bestod en af de væsentlige problemstillinger således af spørgsmålet om, hvordan det står til med den enkelte borgers muligheder for at påvirke både samfundets overordnede beslutninger og de konkrete rammer om hans eller hendes eget liv (Togeby et al., 2003: 13).

Uanset indgangsvinklen til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger udgør fænomenet et væsentligt element i den politiske proces, og spørgsmålene om hvornår, hvordan og hvorfor særinteresser yder indflydelse på den politiske proces, må anses som et yderst relevant og klassisk aspekt af den politologiske forskningstradition (Baumgartner & Leech, 1998: xv-xxii; Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Spørgsmålenes relevans har således medført en stor mængde af studier inden for området. Internationalt set strækker forskningen sig tilbage til Bentleys bog *The Process of Government* fra 1908. Siden er adskillige milepæle inden for forskningsområdet tilvejebragt (se eksempelvis Truman, 1951; Dahl, 1961; Almond & Verba, 1963; Olson, 1965; Salisbury, 1969). I en dansk kontekst har forskningen primært rettet fokus mod det nationale niveau. Eksempelvis undersøger Blom-Hansen & Daugbjerg (1999) samspillet mellem staten og interesseorganisationerne i Danmark, ligesom Binderkrantz (2005) fokuserer på nationale interesseorganisationer i undersøgelsen af interesseorganisationernes indflydelsesstrategier.

I forlængelse af de hidtidige undersøgelser rejser der sig imidlertid nye spørgsmål. For det første er det nødvendigt at opnå mere viden om mobiliseringen af særinteresser til at gøre et stykke aktivt politisk arbejde. Hvilke faktorer er afgørende for graden, hvormed særinteresserne arbejder aktivt for at fremme deres sag? For det andet er det nødvendigt at tilvejebringe såvel teori som empiri, omkring hvilke faktorer der er afgørende for, om særinteresser har en forholdsvis høj grad af, en forholdsvis lav grad af eller slet ingen indflydelse på de politiske beslutninger. I Baumgartner & Leechs (1998: 121) gennemgang af litteraturen omhandler interessers indflydelse på politikken formuleres det således: *"We can conclude that groups are often influential and they are often not influential, but the combined case-study and survey-based literatures tell us little about the conditions of influence"*. Det anses endvidere for særligt relevant at koble mobiliseringsaspektet til indflydelsesaspektet. Hvordan aktiveres særinteresser, og er nødvendigvis sådan (som det ofte antages), at jo mere aktive særinteresserne er, desto mere indflydelse har de på politiske beslutninger? Som nævnt er der foretaget en stor mængde grundige analyser af særinteressers indflydelse på det nationale niveau, men problemstillingerne er kun i mindre grad undersøgt på mere lokale forhold. Det er således nødvendigt at belyse særinteressers indflydelse på de lokalpolitiske beslutninger, det vil sige de politiske beslutninger, der foretages på kommune- og institutionsniveau. I forlængelse af ovenstående er specialet motiveret af tre overordnede spørgsmål: (1) hvorledes aktiveres særinteresser til at foretage politisk arbejde?; (2) hvilke faktorer er afgørende for graden af indflydelse, som særinteresser har på de politiske beslutninger? og (3) har særinteresser indflydelse på de politiske beslutninger, når det lokale niveau iagttages?

Specialets bidrag tilvejebringes via en undersøgelse af folkeskoleområdet. Derfor kan specialets to konkrete forskningsspørgsmål formuleres på følgende vis:

1. *Hvilke faktorer er afgørende for graden, hvormed særinteresserne på folkeskoleområdet lokale niveauer mobiliseres til at arbejde for politisk indflydelse?*
2. *Hvilke faktorer er afgørende for graden af indflydelse, som særinteresser har på de politiske beslutninger, der træffes på folkeskoleområdet lokale niveauer (kommunalt og skolepolitisk niveau)?*

De to spørgsmål kan ses i sammenhæng på den måde, at mobiliseringsaspektet kobles til indflydelsesaspektet, som beskrevet ovenfor. Særinteressernes politiske aktivitet opfattes således ofte som en væsentlig forklarende faktor i forhold til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger (se Dahl, 1961; Olson, 1982).

Inden for specialets rammer er det ikke hensigten at foretage en decideret komparation af særinteressers indflydelse på henholdsvis nationalt og lokalt niveau, men mere at bidrage til litteraturen med en undersøgelse af lokale forhold. Spørgsmålet om særinteressernes indflydelse på det lokale niveau kommer således til udtryk via de opstillede forskningsspørgsmål.

Hensigten med specialet er, at bidrage til indsigt i de generelle forhold omkring særinteressernes mobilisering og indflydelse på skoleområdet og ikke at undersøge forholdene i en bestemt kommune eller på en given skole. Undersøgelsen foretages derfor via kvantitative analyser, hvor alle kommuner og alle skoler (der tilbyder de ni skolepligtige klassetrin) som udgangspunkt inddrages i undersøgelsen. Som det vil fremgå af de senere kapitler, rettes fokus mod særinteresserne selv (skolebestyrelser, forældre og lærere) og ikke mod de interesseorganisationer, der måtte repræsentere særinteresserne (Danmarks Lærerforening, Skole og Samfund med videre).

## **B. Tidligere undersøgelser**

Studiet af særinteresser, interessegrupper og organisationer er, som nævnt, et klassisk emne inden for den politologiske tradition, og det er her ikke hensigten at opstille en komplet oversigt over tidligere undersøgelser, men derimod at fremhæve væsentlige tendenser og undersøgelser inden for området.

Når fokus rettes mod mobiliseringsaspektet, viser det sig, at de fleste nyere danske undersøgelser har fokuseret på forskellige demografiske gruppers mobilisering og kollektive handling. Lindekilde (2004) og Lex (2006) undersøger eksempelvis muslimers kollektive mobilisering, Nannestad (2007) undersøger indvandreres tendens til foreningsmedlemskab, mens Togeby (1994) undersøger den kvindepolitiske mobilisering. Det generelle billede viser imidlertid, at forskningen i høj grad har fokuseret på politisk aktivitet i forhold til almene interesser og kun i mindre grad foretaget undersøgelser ud fra et decideret særinteresseperspektiv. I en bredere sammenhæng har en række forskellige undersøgelser således analyseret det politiske engagement i den danske befolkning og fremhævet forskelle mellem befolkningsgrupper (se eksempelvis Andersen, 2004; Mikkelsen et al., 2002). For en nærmere gennemgang af internationale undersøgelser henvises til Baumgartner & Leech (1998).



I forbindelse med særinteressers indflydelse på politiske beslutninger har en stor del af den danske forskning på området fra slutningen af 1970'erne og op gennem 1980'erne fokuseret på at undersøge korporative træk i samspillet mellem private interesser og staten. Det gælder blandt andet Johansen & Christensen (1982), som undersøger de korporative tendenser i Danmark fra 1946-1976 og Christensen (1980), der behandler inddragelsen af organisationer i centralorganisationens arbejde. Inspirationen til den korporative tilgang kom blandt andet fra Schmitters berømte artikel *Still the Century of Corporatism?* fra 1974. Internationalt stod debatten fra 1950'erne og frem hovedsageligt mellem undersøgelser der konkluderede, at der fandtes væsentlige pluralistiske træk i samfundet (herunder Dahls velkendte New Heaven-undersøgelse fra 1961), og undersøgelser som fandt at korporative træk (Schmitter, 1974) eller elitistiske træk (Mills, 1956) var dominerende. I den nyere danske forskning har fokus i høj grad været på at undersøge, om korporatismen stadig er fremherskende eller om den afløses af mere pluralistiske træk (se eksempelvis Christiansen & Nørgaard, 2003a).

### C. Specialets opbygning

Specialets opbygges således, at kapitel 2 sætter de overordnede teoretiske rammer for specialet. Først redegøres der for de mest almindelige tilgange til studiet af særinteresser, og specialets tilgang fremlægges. Kapitel 2 opstiller dernæst to generelle teser (1-2), som indeholder forudsigelser om mobiliseringen af særinteresser til at arbejde politisk, jævnfør det første forskningsspørgsmål, samt fire teser (3-6) som forudsiger hvilke faktorer, der er afgørende for særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger, jævnfør det andet forskningsspørgsmål. Teserne er generelle, forstået på den måde, at tesernes forventninger er relevante i studiet af særinteresserne inden for et bredt spektrum af lokalpolitiske områder. Formålet hermed er, at tesernes brugbarhed i forhold til andre politikområder muliggør en sammenligning mellem politikområder, hvormed specialet forhåbentligt kan bidrage til den mere generelle viden om særinteressers mobilisering og indflydelse.

Kapitel 3 giver en kort introduktion til folkeskoleområdet. Kapitlet redegør for områdets opbygning, politiske styring, og hvilke relevante aktører som optræder på området. Her foretages ligeledes en afgrænsning af, hvilke aktører der inddrages i undersøgelsen.

Kapitel 4 opstiller de operationelle forventninger til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger på folkeskoleområdet. Her udledes de konkrete hypoteser, som forudsiger hvilke faktorer, der er afgørende for særinteressernes mobilisering og indflydelse på folkeskoleområdet. Hypoteserne udledes af teserne fra kapitel 2, og hver af hypoteserne knytter sig således til en af teserne (se eventuelt tabel 4.2 for en oversigt over teser og de tilknyttede hypoteser). I kapitlet foretages endvidere en teoretisk funderet diskussion af en række forhold, der må tages i betragtning, når analyserne foretages. For det første diskuteres, hvilke faktorer der skal kontrolleres for i de statistiske analyser. For det andet diskuteres særlige forhold omkring interaktion vedrørende forklaringen af særinteressernes indflydelse. For det tredje

opstilles argumenter for, at der må forventes en hierarkisk struktur i data. Til sidst i kapitlet diskuteres forhold omkring den kausale tidsrækkefølge mellem undersøgelsens variabler, potentielle endogenitetsproblemer samt mulighederne for at afdække omfanget af sådanne problemer.

Undersøgelsens design, den anvendte metode og data præsenteres i kapitel 5. Her fremlægges endvidere de metodiske overvejelser omkring målingen og anvendelsen af undersøgelsens afhængige og uafhængige variabler (beskrivelsen af kontrolvariablerne er placeret i appendiks A). I kapitlet redegøres der ligeledes for specialets to spørgeskemaundersøgelser.

I kapitel 6 foretages de empiriske analyser, hvor hypoteserne afprøves en ad gangen, og resultaterne diskuteres. Kapitlet afsluttes med en opsummering og en sammenhængende diskussion af, hvilke hypoteser der finder støtte i de empiriske analyser. Kapitel 7 opstiller en konklusion.

## **2. Tilgang til studiet af særinteresser samt generelle teoretiske argumenter vedrørende særinteressernes mobilisering og indflydelse på politiske beslutninger**

Det følgende afsnit A præsenterer den anvendte tilgang til studiet af særinteresserne. Eftersom det netop er tilgangen (og ikke teorien), der præsenteres, anvendes argumenterne fra afsnit A ikke direkte til opstillingen af teser. I afsnit B foretages en definition af særinteressebegrebet. Derpå følger afsnit C, som opstiller teoretiske argumenter omkring den politiske aktivitet. Hvilke faktorer forventes at være afgørende for særinteressers mobilisering, og hvorfor er graden af politisk aktivitet en afgørende faktor for indflydelsen på politiske beslutninger? Betydningen af positioner og ressourcer behandles herefter i afsnit D, og afsnit E opstiller argumenter for, at den institutionelle indretning har en betydning for særinteressernes indflydelse. Ud fra principal-agent teori gør afsnit F rede for betydningen af delegations- og styringsmekanismer vedrørende særinteressernes indflydelse.

### **A. Tilgang til studiet af særinteressernes mobilisering og indflydelse på politiske beslutninger**

Siden Bentley (1949 [1908]) begyndte at analysere betydningen af interesser for politiske beslutninger, er mange forskellige tilgange til studiet af interessers indflydelse på de politiske beslutninger blevet anvendt. Overordnet set har fire tilgange imidlertid været dominerende (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999: 6): Pluralismen, korporatismen, netværkstilgangen og institutionalismen.

Pluralismen bygger på en ide om, at det politiske system er i en slags ligevægt i forhold til magtens fordeling (Truman, 1951: 506). Mange forskellige aktører presser således på for at fremme deres forskellige interesser, hvilket forhindrer, at få aktører styrer samfundet i overensstemmelse med netop deres præferencer (Dahl, 1961). Det konstante pres fra de forskellige synspunkter medfører således, at politikken placeres i den givne ligevægt. Såfremt politikken bevæger sig i retning af bestemte aktørers præferencer på bekostning af præferencerne hos andre aktører, mobiliseres aktørerne, som stilles dårligere, til at yde en ekstra politisk indsats. De dårligst stillede får derved mere indflydelse, hvormed de politiske beslutninger bringes tilbage til ligevægten (Truman, 1951; Dahl, 1961). Den pluralistiske tilgang anser de ressourcer, der kan anvendes til politisk indflydelse, som mangfoldige og ikke blot begrænset til eksempelvis økonomiske ressourcer (Dahl, 1966: 373-379). De politiske ressourcer er således spredt ud på mange forskellige aktører i samfundet, hvilket danner grundlaget for, at indflydelsesmulighederne er spredte (Dahl, 1961: 228). Magten bliver dermed ikke koncentreret hos nogle få aktører, men fordelt på mange forskellige grupper.

Modsat pluralismen bygger den korporative tilgang på, at nogle få centrale interesseaktører indtager en privilegeret rolle i den politiske proces (Schmitter, 1974: 93-94). De politiske

beslutningstagere tildeler dermed de privilegerede interesseaktører en plads i den politiske proces, hvor de udvalgte interesseaktører har en form for monopol i forhold til indflydelsen på området. De privilegerede interesser ses som velintegrerede i beslutningsprocessen (Binderkrantz, 2005: 32-33), og de offentlige myndigheders inddragelse af bestemte interesser følger således af givne normer om en sådan inddragelse. De offentlige myndigheder er således afhængige af en arbejdskraft og ekspertise, som de private interesser leverer. Tilgangen ser dermed ikke inddragelsen af interesser som en konstant pressionskamp mellem de givne interesser, men mere som et stabilt aspekt i den politiske proces. Jo mindre konkurrence der findes mellem særinteresserne i inddragelsen, og jo mere institutionaliseret inddragelsen af udvalgte aktører er, desto nærmere kommer man korporatismen som type for inddragelse af interesseaktører i politikken (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2006: 231).

Netværksanalysens tilgang til studiet tager udgangspunkt i, at der findes i en meget stor grad af forskellighed i samspillet mellem den politiske beslutningstager og de private interesser (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999: 14; Rhodes & Marsh, 1992). Fra politikområde til politikområde findes, ifølge netværkstilgangen, en stor variation i både omfanget og typen af inddragelse (Binderkrantz, 2005: 37-38). Inddragelsen af interesser sker via netværk, som ifølge Blom-Hansen og Daugbjerg (1999: 13) kan betegnes som et mere eller mindre stabilt arrangement, der har til formål at lette samspillet mellem beslutningstagere og interesserepræsentanter. De politiske netværk opstår som følge af ressourceafhængighed mellem aktørerne, der indgår heri (se Binderkrantz, 2005: 38). Forskellige typer af netværk privilegerer således nogle interesser frem for andre.

Den institutionelle tilgang til studiet af interessers indflydelse på politiske beslutninger sætter fokus på institutioner som et afgørende element for samspillet mellem interesser og beslutningstagere. Ifølge Christiansen & Togeby (2003: 205) kan institutioner defineres som kollektivt delte og accepterede sæt af formelle eller uformelle regler, som påvirker menneskelig adfærd. Følgende Hall & Taylor (1996) kan der skelnes mellem tre varianter af den institutionelle tilgang: En historisk, en rationel og en sociologisk. Den historiske institutionalisme fokuserer på, at historiske betingelser er afgørende for den politiske proces (Hall & Taylor, 1996: 937-942). Institutionerne skaber (og bliver selv skabt af) stiafhængighed i den politiske proces. Rationel institutionalisme fokuserer derimod på, at det politiske *output* og *outcome* skabes af strategisk interaktion mellem rationelle aktører, der maksimerer deres nytte (Hall & Taylor, 1996: 944-945). Aktørerne har endvidere faste præferencer til den førte politik. I modsætning til rationel institutionalisme betoner den sociologiske institutionalisme vigtigheden af kultur for den politiske proces (Hall & Taylor, 1996: 946).

De syv teser, der opstiles i specialet, trækker primært på to forskellige typer af tilgange. Tese 1 (omhandlende mobiliseringen af særinteresser) og tese 3 (omhandlende særinteressernes indflydelse på politikken) samt de tilhørende hypoteser, trækker således på en klassisk pluralistisk tilgang. Dette kommer blandt andet til udtryk gennem inddragelse af pluralismens argumenter om en automatisk mobilisering af de dårligst stillede særinteresser, hvilket diskuteres nærmere i de følgende teoriansnit. Som nævnt har flere undersøgelser peget på en mere

pluralistisk interesseindflydelse i de senere år, og det er derfor relevant at inddrage og efterprøve argumenter fra den pluralistiske tradition. De pluralistiske argumenter inddrages i høj grad som modvægt til den anden type af tilgang, som specialet trækker på.

De øvrige fire teser tager således udgangspunkt i en variant af rationel institutionalisme, som inddrager korporative argumenter. Mange af de aspekter, der findes i den rationelt institutionelle tilgang er således identiske eller forenelige med elementerne i den korporative tilgang. Det gælder specielt de institutionelle og strukturelle elementer. Hensigten med specialet er i høj grad at se, hvad de to typer af tilgange kan tilbyde i forhold til studiet af særinteressers mobilisering og indflydelse.

Tese 2, der omhandler mobiliseringen af særinteresser, trækker på den rationelle institutionalisme, og tilbyder således en indgangsvinkel til opfattelsen af hvordan og hvorfor særinteresser mobiliseres (eller ikke mobiliseres), som er forskellig fra pluralismens.

Udover tese 2 trækker opstillingen af tesoerne 3-6 på rationel institutionalisme samt elementer fra den korporative tilgang. Som Scharpf (1997: 36) anfører, findes en række forskellige betegnelser for tilgangen (eller varianter heraf). Ostrom, Gardner & Walker (1994) anvender betegnelsen ”institutionel analysis and development”, Burns, Baumgartner & Deville (1985) benævner deres tilgang ”actor-system dynamics” og Michael Zürn (1992) kalder sin tilgang for ”en situationsstrukturel tilgang”. Scharpf selv kalder sin tilgang for ”actor-centered institutionalism” (Scharpf, 1997). Fælles for ovenstående betegnelser er, at de dækker over en integration af *rational-choice* og institutionelle eller strukturelle paradigmer (Scharpf, 1997: 36). Som følge af de mange varianter af tilgangen er det nødvendigt at præcisere, hvorledes tilgangen anvendes i specialet.

I specialet integreres *rational-choice* med en strukturel indgangsvinkel, hvormed betegnelsen for tilgangen nærmere bliver ”rationel strukturalisme” end ”rationel institutionalisme”. Begrebet ”institution” reserveres til benævnelsen af formelle og uformelle regler, hvorimod begrebet ”struktur” dækker både institutionelle, positionelle og ressourcemæssige strukturer.

Den rationelle del af tilgangen betoner, at aktørerne hovedsageligt ses som rationelle og strategisk handlende i forhold til at maksimere deres nytte. Den enkelte aktørs nytte maksimeres ved, at den førte politik befinder sig så tæt op af aktørernes politiske præferencer som muligt. Når ordet ”hovedsageligt” medtages, er det fordi, tilgangen ikke ser aktørerne som rationelle og egennyttemaksimerende i streng forstand, hvor samtlige aktører har alt information og konstant handler ud fra egen nytte (sådan som den neoklassiske økonomiske teori gør, jævnfør *homo economicus* (Ostrom, 1999: 44-45)). For det første vil det være givtigt at tillade en vis variation i mængden af information hos aktørerne, da variationen af information kan anvendes som en vigtig faktor i forhold til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger. Aktørerne handler dermed ud fra, hvad de mener, vil give dem den højeste grad af nytte, og laver potentielt fejl (aktørerne er *fallible learners*, jævnfør Ostrom (1999: 45)). For det andet er det givtigt for de teoretiske argumenter at tillade en vis variation i graden, hvormed aktørerne forfølger egen nytte. Det tillades dermed, at nogle aktører til tider vil fravige den egennyttemaksimerende adfærd til fordel for altruistisk eller solidarisk adfærd. Det givtige i at

løse den strenge antagelse om konstant egennyttmaksimerende adfærd ligger eksempelvis i, at der forventes en vis politisk aktivitet hos store grupper af særinteresser, selv om dette synes irrationelt (se Olsons (1965) argumenter, som behandles senere), ligesom vælgerne stemmer ved folketingsvalg på trods af det umiddelbart irrationelle i dette.

Den strukturelle del betoner, at aktørerne ikke befinder sig i et tomrum. Aktørernes adfærd struktureres således af institutioner (formelle og uformelle regler), positionelle magtrelationer og ressourcemæssige forhold. Hvor en aktør kan defineres som værende et individ eller en gruppe af individer med intentioner og bevidsthed om, hvorledes de ønsker at handle, er strukturer upersonlige og handlingsfrie mekanismer, der etablerer aktørernes handlerum (Thomsen, 2005: 117). Strukturerne tildeler dermed aktørerne muligheder og sætter begrænsninger i forhold til de politiske beslutninger. Særinteressernes indflydelse på politikken hænger således sammen med de institutioner, der findes på politikområdet samt de positioner og ressourcer, som aktørerne besidder.

Den anvendte tilgang medtager endvidere elementer fra den korporative tilgang, da der primært rettes fokus mod de områder af særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger, hvor særinteresserne mere eller mindre inviteres til at deltage i forhold til den førte politik. Her tænkes primært på skolebestyrelserne, som formelt inddrages via lovgivningen til at yde indflydelse på den enkelte skoles politik. Et væsentligt element, der muliggør, at særinteresserne integreres i de politiske beslutninger, består af kommunalbestyrelsens mulighed for at delegerer kommunalpolitiske beslutninger til skolebestyrelserne (Lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28.8.2007).

## **B. Teoretisk definition af særinteresser**

Det første naturlige spørgsmål, der melder sig i studiet af særinteresser, må omhandle, hvorledes man definerer en særinteresse. I studierne af politiske interesser anvendes termerne særinteresse (*special interest*), interessegruppe (*interest group*), interesseorganisation (*interest organization*), pressionsgruppe (*pressure group*) og social bevægelse (*social movement*) om en lang række af forskellige aktører, som på en eller anden vis forsøger at påvirke politiske beslutninger. I mange tilfælde anvendes de forskellige termer som synonyme for de samme typer af aktører (Jordan, Halpin & Maloney, 2004). Andre gange anvendes den samme term om forskellige typer af aktører. Lindblom (1980: 84-85) definerer eksempelvis interessegruppeaktiviteter som værende handlinger, hvorigennem individer eller private grupper, der ikke danner regering, forsøger at påvirke politikken. Definitionen af interessegrupper er her meget bred og kan umiddelbart ikke skelnes fra særinteresser eller de øvrige ovennævnte termer. Andre forfattere, som Walker (1991: 4-5), definerer interessegrupper mere snævert som foreninger (*associations*), der optager medlemmer, hvormed definitionen knyttes til medlemskab af formelle organisationer. På lignende vis anvendes termen særinteresse i forskellige sammenhænge. I Grossman & Helpman's (2001) *Special Interest Politics* anvendes termen i forbindelse med studiet af grupper af

aktører, eksempelvis vælgergrupper, hvorimod Lohmann (2003) ikke betoner gruppeelementet, men fokuserer på skellet mellem særinteresse og almeninteresse.

Hvordan defineres særinteresse i specialet? For det første skelnes mellem en særlig interesse i en politisk beslutning hos bestemte aktører, som fremkommer, da den politiske beslutning berører de pågældende aktører *direkte* og den mere almene interesse i beslutningen hos den brede befolkning, som ikke berøres direkte af beslutningen. Ifølge Lohmann (2003: 299), kan enhver borger i et moderne samfund siges at have en særinteresse (*special interest*) i beslutningerne på bestemte politiske dimensioner, samtidig med at borgeren tilhører den brede befolkning med almen interesse i beslutningerne på en lang række andre politiske dimensioner. Eksempelvis har forældre med små børn en særinteresse i kommunens beslutning om pasningsgaranti, hvorimod de selv samme forældre kan tilhøre den brede befolkning uden særlig direkte interesse i beslutningerne på andre områder (eksempelvis beslutningen om at bygge et teater).

For det andet kan der skelnes mellem, hvorvidt der er tale om en sammenslutning af aktører eller ej. Her er ønsket ikke at begrænse definitionen af særinteresser til foreninger, formelle eller uformelle, som udgør en gruppe eller sammenslutning af aktører. En virksomhed eller et individ kan således godt have en særinteresse i en given politisk beslutning, uanset om den pågældende aktør kan siges at tilhøre en gruppe eller ej. Begreberne interessegruppe og pressionsgruppe reserveres derimod til de tilfælde, hvor en række aktører med særinteresser går sammen i en form for uformelt samarbejde med det formål at påvirke politikken. En aktør kan dermed både have en særinteresse i en given politisk beslutning og tilmed være med i en interessegruppe, såfremt aktøren indgår i en form for samarbejde med andre særinteresser for at påvirke politikken. Endvidere anvendes begrebet interesseorganisation om de sammenslutninger af særinteresser eller holdninger, som er formelt organiseret via medlemskab. Interessegrupper, pressionsgrupper og interesseorganisationer kan dermed være repræsentant for en række aktører med særinteresser.

En oversigt over interessebegreberne findes i tabel 2.1. Alle typer af interessereaktører er karakteriseret ved, at aktørerne har eksplicite ønsker om, at politikken påvirkes i en bestemt retning, det vil sige i retning af deres præference. Eftersom en aktør med særinteresse ikke, som følge af definitionen, nødvendigvis skal være en del af en gruppe giver det ikke mening at behandle aktørerne med særinteresse i forhold til fælles holdning i gruppen (jævnfør tabel 2.1). Hvis man derimod taler om en mængde af aktører med en given særinteresse, vil det oftest være sådan, at mængden har en fælles holdning til pågældende emne. Eksempelvis vil landmændene i en kommune oftest have en fælles præference til den del af kommunens miljøpolitik, der omhandler regulering af landbruget.

Af tabel 2.1 fremgår det ligeledes, at kun aktørerne med særinteresse kan siges at have en særlig direkte interesse i den politiske beslutning. Interessegrupper og interesseorganisationer kan derimod være repræsentant for en mængde aktører med særinteresse (som eksempelvis en fagforening er det). Interessegrupper og interesseorganisationer kan imidlertid også være repræsentanter for almene interesser, hvilket er tilfældet med eksempelvis Dansk Natur-

fredningsforening. Forskellen mellem en interessegruppe og en interesseorganisation ligger i, om der er tale om organiseret medlemskab eller ej.

Ud fra ovenstående opstilles en definition af særinteresser, som anvendes i specialet. Med særinteresse menes der således en særlig interesse i en politisk beslutning, som opstår hos en given aktør, da den politiske beslutning berører aktøren direkte. Den politiske beslutning er derfor potentielt forbundet med en direkte gevinst eller et direkte tab for aktøren med særinteresse. Gevinst og tab skal ikke forstås i en snæver pengemæssig forstand, men i en bred forstand som gevinst og tab af velfærd. Når det mere brede begreb *interesser* anvendes i specialet, henviser dette til alle typer af interesseaktører i tabel 2.1.

*Tabel 2.1. Oversigt over typer af interesseaktører.*

	Social bevægelse	En aktør med særinteresse	En mængde aktører med særinteresse	Interessegruppe/pressionsgruppe	Interesseorganisation
Har et eksplicit ønske om at politikken påvirkes i en bestemt retning	ja	ja	ja	ja	ja
Fælles holdning internt i gruppen	ja	-*	oftest	oftest	oftest
Særlig direkte interesse i den politiske beslutning	nej	ja	ja	kan være repræsentant for	kan være repræsentant for
Sammenslutning af aktører (uformelt samarbejde)	(nej)	nej	nej	ja	ja
Organiseret og formelt medlemskab	nej	nej	nej	nej	ja

\* Særinteresse defineres ikke sådan, at en aktør med særinteresse skal være en del af en gruppe.



### **C. Mobilisering af politisk aktivitet hos særinteresserne og effekten fra den politiske aktivitet på politiske beslutninger: Kobling mellem interne og eksterne aktiviteter hos særinteresserne**

To spørgsmål vedrørende den politiske aktivitet hos særinteresserne skal behandles i dette afsnit. Det første spørgsmål omhandler forklaringen af den politiske aktivitet hos særinteresserne. Det vil sige mobiliseringen af særinteresserne. Hvornår kan der forventes politisk aktivitet hos særinteresserne? Det andet spørgsmål vedrører særinteressernes politiske aktivitet som en forklarende faktor i forhold til særinteressernes indflydelse. Er det således, at en given særinteresse vil have mere politisk indflydelse, desto mere politisk aktiv særinteressen er? Forventningerne til det første spørgsmål opstilles i delafsnit C1 og C2. Forventningerne til det andet spørgsmål opstilles i delafsnit C3.

#### *C1. Den klassiske pluralisme, automatisk mobilisering af særinteresser og ligevægt i indflydelse*

David Trumans bog *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion* fra 1951 og Robert Dahls *Who Governs? Democracy and Power in an American City* fra 1961 udgør to hovedværker inden for den klassiske pluralistiske forskningstradition. Begge beskæftiger de sig med spørgsmålet, om hvem der har indflydelse på de politiske beslutninger. Fælles for de to værker er ligeledes opfattelsen af, at samfundet ikke styres af få privilegerede grupper. Magten i samfundet er derimod spredt ud på mange forskellige grupper af aktører. Med andre ord: Samfundet er pluralistisk. I mange af de tidlige studier af interesser (herunder studierne fra de klassiske pluralister) behandles primært det, som man kan kalde for interessernes eksterne aktiviteter, det vil sige de aktiviteter, der omhandler interessernes forsøg på at påvirke de politiske beslutninger (Baumgartner & Leech, 1998: 65). Til de eksterne aktiviteter hører således lobbyarbejde i forhold til regering og administration, pengedonationer til politikere, protestaktioner, udarbejdelse af lovforslag og så videre. Mange af de tidlige pluralistiske studier fokuserer derimod kun i begrænset omfang på interessernes interne aktiviteter, som vedrører, hvorledes grupper af aktører med bestemte interesser mobiliseres til at gøre et stykke politisk arbejde for at fremme gruppens interesser (Baumgartner & Leech, 1998: 65). I de tilfælde hvor aktørernes interne aktiviteter behandles, fremføres forskellige argumenter for, at de grupper, der har brug for det, vil aktiveres i det nødvendige omfang. Eksempelvis forklares forventningen om mobilisering af aktørerne til tider via rationel teori, mens andre forfægter et argument om et særligt instinkt hos mennesket til at arbejde aktivt for gruppen, hvis der er behov for det.

En stor del af den klassiske pluralistiske forskningstradition baserer sig imidlertid på en antagelse om, at de forskellige grupper af aktører med bestemte interesser mobiliseres automatisk eller naturligt i det omfang, det er nødvendigt (Lowery & Gray, 2005; Baumgartner & Leech, 1998: 54-58). I de tilfælde hvor givne interesser ikke varetages i tilstrækkelig grad via de relevante beslutningsorganer, vil aktørerne med de pågældende interesser automatisk begynde

at arbejde aktivitet for at fremme deres sag. Argumenterne samles ofte under betegnelsen *the disturbance theory* (se Berry, 1978; Baumgartner & Leech, 1998: 3), som især Truman (1951) anses som ophavsmand til.

Resultatet af den mere eller mindre automatiske mobilisering af truede interesser bliver en form for ligevægt i samfundet, hvor alle relevante interesser tilgodeses via indflydelsen fra de forskellige grupper (Dahl, 1961, Baumgartner & Leech, 1998: 44-63). I tilfælde af at en gruppe bliver stillet dårligere, vil gruppens politiske aktivitetsniveau stige. Den politiske indflydelse fra den pågældende gruppe vil dermed øges, og det politiske system bringes tilbage til ligevægten.

Tesen, der udledes omkring særinteressernes politiske aktivitetsniveau med udgangspunkt i den klassiske pluralistiske tradition, forudsiger således, at det højeste politiske aktivitetsniveau hos aktørerne med særinteresser skal findes hos de aktører, der har de dårligste vilkår. Tese 1, som udspringer af den klassisk pluralistiske tradition, formuleres derfor på følgende vis:

*Tese 1: Jo dårligere vilkår en gruppe med givne særinteresser har, desto mere politisk aktive vil aktørerne i den pågældende gruppe være.*

Som det fremgår af tesen, beskæftiger den klassiske pluralisme sig hovedsageligt med hvornår forskellige særinteresser vil arbejde aktivitet for at fremme deres sag, og kun i mindre grad med selve mobiliseringen og potentielle problemer forbundet med mobiliseringen. Tesen sætter dermed ikke fokus på eventuelle barrierer i forbindelse med selve mobiliseringen, hvilket udgør omdrejningspunktet i Olsons teoretiske argumenter.

## *C2. Mancur Olson, kritikken af den automatiske mobilisering samt fokus på rationalitet og særinteressernes interne aktiviteter*

Vigtigheden af at beskæftige sig med interne aktiviteter hos særinteresserne følger af, at der kan forventes et samspil mellem de interne aktiviteter og de eksterne aktiviteter. Der kan argumenteres for, at særinteressernes muligheder for at påvirke de politiske beslutninger via lobbyarbejde afhænger af, i hvilket omfang særinteresserne kan mobiliseres til at arbejde aktivt for at fremme deres særinteresse. Som Mancur Olson (1965) påpeger, afhænger mulighederne for at mobilisere aktørerne til at arbejde politisk af forskellige faktorer. Særligt vil størrelsen på gruppen med en bestemt interesse, samt hvilken type af gode som gruppen forsøger at tilvejebringe, have indflydelse på mulighederne for mobilisering.

Der er flere måder, hvorpå den klassiske politiske litteratur argumenterer for, at en given aktør automatisk vil arbejde aktivt for at fremme gruppens særinteresser. For det første argumenteres der til tider ud fra en rationel tankegang, hvor ideen om at individet er egennyttemaksimerende overføres til situationer med en stor mængde af individer, der har samme egeninteresse. I sin indledende gennemgang af den hidtidige forskning i kollektiv adfærd

fremfører Mancur Olson (1965: 1) således at:” (...) *if the members of some group have a common interest or objective, and if they would all be better off if that objective were achieved, it has been thought to follow logically that the individuals in that group would, if they were rational, and self-interested, act to achieve that objective*”. Gruppen af individer med samme særinteresse antages således, ifølge mange studier, nærmest per automatik at arbejde aktivt på at fremme deres sag.

For det andet opstiller mange af de tidlige studier af politiske interesser argumenter for, at aktørerne med bestemte interesser aktiviseres automatisk via forskellige faktorer, som ikke kan tilskrives økonomisk rationel adfærd. Olson (1965: 17) skelner mellem to varianter af sådanne argumenter: En kausal variant og en formel variant. I den kausale variant opstilles argumenter, som går på, at der findes en grundlæggende menneskelig trang og tilbøjelighed (et instinkt) til at danne, melde sig ind og arbejde i foreninger (Mancur Olson, 1965: 17). Fortalere for argumentet er eksempelvis Simmel (1950) og Bentley (1908). Den formelle variant argumenterer derimod for, at overgangen fra det ”primitiv” familiestyret samfund til det moderne samfund skaber et behov for at melde sig ind og arbejde i foreninger. Foreningerne erstatter hermed delvist familiens funktion. Både den kausale og formelle variant argumenterer således for, at aktivering af såvel almene interesser som særinteresser, vil ske, stort set automatisk eller naturligt.

Ud fra økonomisk rationel tankegang viser Olson (1965) imidlertid, at der kan fremføres væsentlige indvendinger mod en sådan automatisk aktivering af givne interesseaktører, som de ovenfor nævnte teorier argumenterer for, når der er tale om en større mængde af aktører med en bestemt interesse. Ifølge Olson vil de enkelte aktører i en gruppe med en bestemt interesse i en given politisk beslutning ikke, på optimal vis, arbejde aktivt for at fremme deres, og gruppens, sag, med mindre der er tale om en forholdsvis lille gruppe, der anvendes tvang eller gives separate incitamentter til de enkelte medlemmer, som ikke knytter sig til den fælles sag (Olson, 1965: 2).

For det første bygger argumentet på en antagelse om, at et givent gode, som særinteresserne arbejder for at opnå, er et ”offentligt gode” (*public good*), forstået på den måde, at såfremt godet tilvejebringes, vil det kunne opnås af alle aktørerne i gruppen med interesse heri (Olson, 1965: 14-15). Et eksempel kunne være miljøet i et geografisk område. Såfremt der bliver tilvejebragt en række miljøforbedringer i området, vil alle borgere i området nyde godt af forbedringerne. Med andre ord vil ingen kunne ekskluderes fra godet.

For det andet antages det, at aktørerne er rationelle og egennyttmaksimerende (Olson, 1965: 11). Når en aktør med særinteresse fastsætter sit aktivitetsniveau, i forhold til at arbejde på at fremme sin sag, vil aktøren sætte aktivitetsniveauet, der hvor den marginale gevinst ved øget aktivitetsniveau er lig den marginale omkostning ved aktivitetsniveauet. I større grupper af aktører, med fælles interesser i en given politisk beslutning, vil den marginale gevinst ved arbejde for at fremme den fælles sag, for den enkelte aktør, oftest være lavere end de marginale omkostninger ved arbejdet (Olson, 1965: 11). For at den enkelte aktør kan fremme en stor gruppes interesser blot en smule, kræves ofte et stort arbejde af aktøren. Hvis godet tilvejebringes af de øvrige aktører, med samme interesse, vil den enkelte aktør alligevel opnå gevin-

sten af godet, eftersom det er et offentligt gode. Ud fra et egennyttmaksimerende synspunkt er der, for den enkelte aktør, derfor incitament til at afstå fra at arbejde for den fælles interesse, og lade de øvrige aktører gøre arbejdet. Aktøren har, med andre ord, incitament til at *free ride*. Resultat bliver dermed, at aktøerne ikke aktiveres til at arbejde for den fælles interesse i det optimale omfang set ud fra ønsket om størst mulig gevinst til den samlede mængde af aktører med den pågældende interesse (Olson, 1965: 11). Kun gennem tvang eller særlige individuelle incitamenter kan aktøerne bringes til at arbejde aktivt for den fælles interesse i et omfang, der er optimalt. Endvidere vil en forholdsvis lille gruppe ofte kunne tilvejebringe et offentligt gode på optimal vis, via arbejde eller bidrag fra aktøerne i gruppen, da en eller flere medlemmer af gruppen ofte vil opnå en personlig gevinst, der er større end omkostningerne, hvis vedkommende tilvejebringer godet selv (Olson, 1965, 33-34).

Spørgsmålet bliver nu, hvorfor man alligevel kan forvente, at nogle aktører med særinteresser, i en given politisk beslutning, kan forventes at arbejde aktivt for at fremme deres interesse, på trods af de kollektive handlingsproblemer, som Olson skitserer. Her skelnes overordnet mellem tre typer af forklaringer: (1) aktøerne er ikke fuldt ud rationelle og egennyttmaksimerende, hvormed aktiveringen af særinteresser eksempelvis kan ses som et produkt af menneskeligt instinkt eller sociale relationer; (2) aktiveringen af særinteresser sker som et biprodukt af andre formål, samt (3) netværksforklaringen.

Som nævnt ovenfor argumenterer Olson (1965), ud fra en økonomisk rationel tankegang, imod, at der, som følge af et menneskeligt instinkt eller sociale relationer, sker en automatisk mobilisering af aktøerne til at arbejde for en given sag eller særinteresse. I forlængelse heraf kan det indvendes, at antagelsen om fuld rationalitet hos samtlige aktører praktisk talt aldrig er opfyldt. Det er således nødvendigt, at se på hvilke konsekvenser det har, når man løsner op for antagelsen. En del undersøgelser af rationalitet og *free-riding* viser, at rationaliteten hos aktøerne er et gradsspørgsmål mere en antagelse, der gælder fuldt ud for samtlige aktører (Baumgartner & Leech, 1998: 71-73). Aktivitet hos særinteresser kan således forekomme på grund af manglende rationel adfærd hos aktøerne, altruisme, biologiske elementer eller urealistisk høje forventninger til den personlige gevinst. Følelsen af have gjort en god samfundsgerning er dermed en mulig kilde til aktivering af aktøerne. Endvidere kan sociale og venskabelige relationer samt social anerkendelse være væsentlige i forhold til individers politiske aktivering (Albanese & van Fleet, 1985: 252). Gächter & Fehrs (1998) undersøgelser viser endvidere, at social anerkendelse kan reducere tendensen til *free-riding*, såfremt der opbygges en form for gruppeidentitet eller at distancen mellem individerne i gruppen gøres mindre.

Olsons egen forklaring på, hvorfor man alligevel ser at interesseaktører arbejder aktivt for at fremme deres fælles sag, bygger på et argument om, at aktørens arbejde er et biprodukt af andre aktiviteter og formål. Fælles for de stærke og indflydelsesrige interesser er, at de er opstået og organiseret for et andet formål (Olson, 1965: 132). Som eksempel fremhæver Olson fagforeningerne, som er opbygget omkring varetagelsen af industrielle aktiviteter i forbindelse med overenskomstforhandlinger. Lobbyaktiviteterne rettet mod det politiske

niveau er dermed et biprodukt, som muliggøres af tvungent medlemskab af fagforeningerne for medlemmerne, hvormed der opnås ressourcer til lobbyarbejde (Olson, 1965: 136). Ifølge Olson kan kun tvang eller særlige individuelle incitament er aktivere større grupper af aktører med en given interesse.

Der kan imidlertid også opstilles en netværksforklaring på, hvorfor særinteresser alligevel, i et vist omfang, kan forventes at arbejde aktivt på at fremme særinteressen, selv om der er kollektive handlingsproblemer. Argumentet bygger på, at nogle netværk udgør en strategisk ressource, som kan anvendes til en personlig gevinst for individet. En sælger, der er provisionslønnat, vil således opleve en personlig gevinst ved at anvende netværket til at sælge varer. Det vil derfor være rationelt for den pågældende sælger at yde en indsats for at opretholde og udbygge netværket. I det omfang en særinteresses aktive politiske arbejde giver et netværk, der kan udnyttes til en personlig gevinst, vil det således være rationelt for aktøren med særinteresse at yde en indsats for at fremme særinteressen. Hvorvidt en aktør med særinteresse opnår en sådan personlig gevinst af at yde en indsats for særinteressen afhænger af, hvilken type af netværk der kan etableres. Såfremt netværket kan udnyttes til en personlig økonomisk eller ressourcemæssig gevinst, kan der forventes en aktiv politisk indsats fra aktørernes side for at fremme den fælles sag.

Opsummerende kan man sige, at når aktørerne med særinteresser udgør en større gruppe, er den generelle forventning, som følger af Olsons logik, at der vil opstå kollektive handlingsproblemer, hvor aktørerne har incitament til at *free-ride*. På trods af tendensen til kollektive handlingsproblemer vil der alligevel kunne forventes noget aktivitet fra aktørerne med særinteresser for at fremme deres sag. Ud over størrelsen på gruppen med særinteresser afhænger mængden af aktivitet hos særinteresserne således af, i hvor høj grad aktørerne er rationelle, hvorvidt særinteresserne er organiseret i forhold til andre ting (hvor der kan benyttes tvang eller individuelle incitament er til at aktivere aktørerne) samt muligheden for personlig gevinst i form af netværk. Tese 2 formuleres imidlertid udelukkende i forhold til Olsons argumenter om gruppens størrelse (som vist nedenfor). De øvrige elementer skal ses som potentielle forklaringer på den øvrige variation i særinteresserne politiske aktivitet. En variation som indgår som teoretisk baggrund, når den politiske aktivitet anvendes som forklarende faktor i forhold til indflydelse (tese 3).

*Tese 2: Jo større gruppen af aktører med særinteresser er, desto mindre politisk aktive vil aktørerne særinteresser være.*

Et relevant spørgsmål er imidlertid, hvor stor gruppen skal være, før gruppestørrelsen har en effekt på evnen til at agere kollektivt. Olsons svar lyder på, at selv forskellene i ganske små grupper kan have en effekt. Olson (1965: 53-54) henviser således til John James (1951), som undersøger gruppestørrelsens effekt på sandsynligheden for at en gruppe er aktiv. De aktive grupper havde i gennemsnit 6,5 medlemmer, mens de ikke-aktive grupper i gennemsnit havde 14 medlemmer.

Olsons kritik af den klassiske måde at anskue mobiliseringen af særinteresser danner således baggrund for tese 2. På trods af denne kritik af den klassiske tilgang, skal det her bemærkes, at tese 1 og 2 ikke er gensidigt udelukkende. Man kan derimod sige at tese 1 i sig selv overser de potentielle kollektive handlingsproblemer, som Olson fremhæver.

### *C3. Er højere aktivitet hos særinteresserne ensbetydende med mere politisk indflydelse?*

En ting er aktivitet, noget andet er indflydelse. Man kan med rette spørge til, hvorvidt en højere aktivitet nødvendigvis er ensbetydende med mere politisk indflydelse. Når man iagttager Olsons bog *The Logic of Collective Action* (1965), findes umiddelbart ikke noget svar på spørgsmålet, da hensigten er at behandle mobiliseringsaspektet. I Olsons senere bog *The Rise and Decline of Nations* (1982) fremføres imidlertid et argument, der udtrykker en implicit antagelse om en effekt fra særinteressers aktivitetsniveau på politiske beslutninger. Ifølge Olson bliver konsekvensen af skævhederne i mobiliseringen (små grupper mobiliseres, mens større grupper ikke gør), at mindre grupper vil presse det politiske system uforholdsvist meget, hvormed samfundets goder ikke fordeles på optimal vis (Olson, 1982: 36-75). Påstanden indeholder således en implicit antagelse om, at særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger vil være større, desto mere politisk aktive særinteresserne er.

Hvis man retter fokus mod den klassiske pluralisme, som har udgjort det andet teoretiske ståsted i forklaringen af særinteressernes politiske aktivitet, får man ligeledes et svar på spørgsmålet via en antagelse i det teoretiske argument. I ligevægtstankegangen ligger således en antagelse om, at en forøgelse af den politiske aktivitet hos en given gruppe vil medføre en øget mængde indflydelse på de politiske beslutninger hos den pågældende gruppe. For at politikken kan bringes tilbage til ligevægten via den øgede mobilisering hos grupperne, der stilles dårligere, må den øgede aktivitet nødvendigvis afstedkomme en øget mængde indflydelse. Ud fra ovenstående antagelser, der tilvejebringes mere eller mindre eksplicit af såvel Truman (1951) som Olson (1982), opstilles tese 3 på følgende vis:

*Tese 3: Jo mere politisk aktive aktørerne med særinteresser er, desto mere indflydelse har særinteresserne på de politiske beslutninger.*

Ifølge tesen har enhver aktør således muligheder for indflydelse såfremt aktøren gør en aktiv indsats for at påvirke de politiske beslutninger. Ud fra den rationelle strukturelle tilgang kan tesen imidlertid kritiseres for ikke at tage hensyn til de strukturelle forhold som positioner, ressourcer. Ud fra en korporativ (institutionel) tilgang kan tesen kritiseres for ikke at inddrage de pågældende institutionelle træk, herunder omfanget hvormed særinteresserne udgør et fast og velintegreret element beslutningsprocessen.

Kontaktnormerne mellem politikkerne og særinteresserne, politikernes afhængig af særinteresserne og omfanget af kompetencedelegering til særinteresserne inddrages derimod i

de følgende teser (4-6). Her fokuseres på strukturer og på samspillet mellem aktørernes rationelle handlinger og betydningen af forskellige typer af strukturelle forhold.

#### **D. Positioner og ressourcer**

Den positionelle magttilgang beskæftiger sig med, hvilke positioner de forskellige aktører har i beslutningsprocessen. Til bestemte positioner er der således knyttet bestemte ressourcer, som kan udnyttes til den pågældende aktørs fordel. Endvidere kan en aktør begrænses af eller opnå muligheder via andre aktører, der sidder i bestemte positioner med tilhørende ressourcer. Aktørernes positioner i en politisk beslutningsproces forventes derfor at være afgørende for udfaldet af beslutningen. Eksempelvis er det, ifølge den positionelle magttilgang, ikke ligegyldigt for byrådets beslutninger, hvilke aktører der sidder i byrådet (Christiansen & Nørgaard, 2003b). Betydningen af positioner og ressourcer bevæger sig inden for den strukturelle tilgang til magt. Det afgørende er ikke den enkelte aktør, men aktørens position og adgang til ressourcer.

Hvorvidt der er tilknyttet magt til en given position i den politiske beslutningsproces beror imidlertid på en række faktorer, hvor navnlig tre kan fremhæves (se Christiansen & Nørgaard, 2003b: 179). For det første er det væsentligt, om der er knyttet en reel beslutningskompetence til den pågældende position. For det andet spiller det en rolle, om positionen giver adgang til information, som de øvrige aktører ikke har. For det tredje må det vurderes, om en given position giver adgang til andre ressourcer, som eksempelvis økonomiske og erhvervsmæssige ressourcer.

Den reelle beslutningskompetence er knyttet meget direkte til indflydelse i form af kompetencen til at vedtage beslutninger, som er bestemmende for en række andre aktørers handlinger, opgaver, ansvar med videre. Hvor en aktør, med særinteresse i en given beslutning, er tildelt beslutningskompetence i kraft af sin position, kan det derfor forventes, at særinteressen har indflydelse på den politiske beslutning.

En positions adgang til information som de øvrige aktører ikke har, er ligeledes vigtig i forhold til særinteressernes indflydelsesmuligheder, da sådan information kan anvendes som en strategisk ressource. Argumentet herfor behandles yderligere i det følgende afsnit om principal-agent teori og særinteressernes indflydelse på politiske beslutninger.

Øvrige ressourcer, som eksempelvis økonomiske og erhvervsmæssige ressourcer, kan ligeledes anvendes strategisk af aktører med særinteresse i en given politisk beslutning. Som Thomsen (2000: 35) fremhæver, kan der argumenteres for, at direktøren for Lego i Billund har mere magt over den lokale kommunalbestyrelse, end den lille købmand på hjørnet, da direktøren råder over flere ressourcer med relevans for kommunens udvikling end købmanden.

Selv om positionernes indflydelsespotentiale afhænger af en række omstændigheder samt de ressourcer, der er tilknyttet positionerne, kan der samlet set argumenteres for, at det har en betydning for særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger, hvilke positioner aktørerne med særinteresser besidder. Påstanden er formuleret via tese 4.

*Tese 4: Jo højere grad aktørerne med særinteresser besidder positioner, der giver reel beslutningskompetence, adgang til information eller andre strategiske ressourcer, desto større er særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger.*

## **E. Institutioner**

Magtforståelsen, der knytter sig til institutioner, kan ligesom positionerne siges at tilhøre den strukturelle forståelse af magt (Thomsen, 2005: 109-139; Christiansen & Togeby, 2003: 209-212). Følgende Christiansen & Togeby (2003: 205) kan institutioner defineres som værende kollektivt delte og accepterede sæt af regler og normer, som påvirker menneskelig adfærd. Definitionen af institutioner indbefatter heraf både formelle og uformelle regler. Som eksempler på institutioner kan man fremhæve mere formelle regler som valgloven, der giver folk med indfødsret mulighed for at stemme efter de er fyldt 18 år, mens normen om at man rækker hånden op, hvis man vil have ordet i en undervisningstime, kan tjene som eksempel på en institution af mere uformel karakter.

Hvorfor kan de givne institutioner på et bestemt politikområde forventes at være vigtige i forhold til særinteressernes muligheder for at påvirke de politiske beslutninger på området? For det første kan der argumenteres for, at formelle og uformelle regler for hvordan en politisk beslutning træffes tildeler magt til de forskellige politiske aktører i beslutningsprocessen (for nærmere diskussion heraf, se Thomsen, 2005: 118-120). Som eksempel på institutionernes tildeling af magt nævner Christiansen & Togeby (2003: 210) det normbestemte samarbejde mellem interesseorganisationer, embedsmænd og politikere, hvilket inddrager interesseorganisationerne i beslutningsprocessen. Tankegangen læner sig dermed op af den korporative tilgang til studiet af interessers indflydelse på politiske beslutninger. Bestemte interesseaktører tildeles magt via en integreret placering i beslutningsprocessen. Denne placering kan tildeles på baggrund af en formel eller en mere normbaseret regel. Der opsættes således formel regel eller en fast norm om såvel typen inddragelse som omfanget, hvormed de private interesser inddrages. Sådanne normer omfatter således delegering af beslutningskompetence, forhandlingskompetence, vejledningskompetence, kontakthypighed, overvågning i implementeringen af regler med videre.

For det andet kan institutionerne indeholde bestemte incitamentsstrukturer, som fordrer, at bestemte politiske aktører handler på en given måde (Scharpf, 1997: 38-40). Institutioner kan således tildele gevinster til aktører, der handler i overensstemmelse med de givne regler, hvad enten reglerne er formelle eller uformelle, og tildele tab til aktører der bryder reglerne. Spærregrænsen på to procent ved folketingsvalg giver eksempelvis en stærk tilskyndelse til kandidater fra små partier til at hjælpe partiet og de øvrige kandidater fra partiet ind i folketinget for at sikre sin egen plads. Et andet eksempel er normen om, at kandidater, der vælges til folketinget for et givent parti, er loyale overfor partiet, og stemmer i overensstem-



melse med partiets linje. Et brud på normen indebærer tab af troværdighed og forårsager eventuelt ekskludering.

Den formelle del af den institutionelle indretning på et politikområde vil være tildelt af lovgivningen, og særinteressernes muligheder vil derfor til dels afhænge af, om lovgivningen tilgodeser særinteresserne (Wilson, 1989: 88). De mere uformelle normer afhænger af den givne kontekst, traditionerne på området og aktørernes ønsker om at installere eller ændre de uformelle normer. Når først en institution er skabt, er det imidlertid ofte kostbart og svært at ændre denne, hvilket bevirker, at selv uformelle normer kan afhænge af traditionerne på området (Scharpf, 1997: 41). Tese 5 formuleres ud fra ovenstående betragtninger omkring institutioner:

*Tese 5: Den institutionelle indretning på et givent politikområde udgør en væsentlig faktor i forhold til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger.*

Tese 5 er bredt formuleret. Effekten fra institutioner er således forskellig, alt efter hvilke politikområder der er tale om (Scharpf, 1998: 41). Hypoteserne i kapitel 4, afsnit D specificerer derfor mere konkret, hvorledes den institutionelle indretning på folkeskoleområdet skaber rammerne for de skolepolitiske beslutninger, og derigennem påvirker særinteressernes indflydelsesmuligheder.

## **F. Principal-agent-teori: Betydningen af særinteressernes ekspertise, information og arbejdskraft**

Når et politisk beslutningsorgan, som Folketinget eller en kommunalbestyrelse, skal træffe en beslutning, er beslutningsorganet ofte afhængig af den information, det får fra de aktører, som beslutningen vedrører, eksempelvis særinteresserne på området (Austen-Smith, 1993). Individerne i beslutningsorganet er sjældent eksperter inden for området, sådan som særinteresserne i mange tilfælde er det. Særinteresserne besidder endvidere relevant information i forhold til beslutningsprocessen. Beslutningsorganerne har dermed et incitament til at inddrage aktørerne med særinteresser på området i de politiske beslutninger, da beslutningsorganet kan gøre brug af særinteressernes information og arbejdskraft, hvormed beslutningsorganet aflastes. Inddragelsen kan ske ved, at beslutningsorganet tager højde for særinteressernes viden og holdninger i den politiske beslutning. Andre gange gør beslutningsorganerne brug af særinteressernes ekspertise, information og arbejdskraft ved at delegerer den politiske beslutning helt eller delvist til de aktører, som beslutningen vedrører. Det er eksempelvis tilfældet ved overenskomstforhandlinger, hvor forhandlingerne delegeres med arbejdsmarkedets parter. Her er der installeret en norm, som tilsiger inddragelsen af arbejdsmarkedets parter. Delegeringen hænger således sammen med de givne institutioner på området.

Hvis beslutningsorganet vil gøre brug af særinteressernes information og arbejdskraft, kan man imidlertid forvente at beslutningsorganet skal "betale en pris" i form af indflydelse på beslutningen til aktøren med særinteresse. Argumentet går på, at der mellem beslutningsorganet og særinteresserne på et givent politikområde findes et forhold, som man kender det fra principal-agent-teorien.

Principal-agent-teorien bygger på en forestilling om, at en principal, der har formel beslutningskompetence på et område, står overfor en agent, som besidder en informationsmæssig fordel i forhold til principalen (Miller, 2005: 204-205). Principalen er afhængig af, at kunne delegere opgaver til agenten, ligesom principalen er afhængig af information, som agenten besidder. Spence & Zeckhauser (1971) formulerer et eksempel, hvor en forsikrings-sælger (principal) sælger sundhedsforsikringer til en køber (agent)<sup>1</sup>. Da forsikringspræmien vil afhænge af, hvilken sundhedstilstand køberen har, vil køberen have incitament til at lyve om sin tilstand for personligt at opnå en mere fordelagtig forsikringspræmie (Spence & Zeckhauser, 1971: 385). Fænomenet, som oftest kaldes for *adverse selection*, opstår som følge af den informationsasymmetri, der findes mellem principalen og agenten (Pauly, 1974: 44-45). Køberen af sundhedsforsikringen har kendskab til sin sundhedstilstand, mens sælgeren ikke har samme kendskab. Køberen har dermed mulighed for at influere sælgerens beslutning, så beslutningen ikke er den optimale for sælgeren, men tilgodeser køberen. Et yderligere informationsproblem kan opstå for sælgeren (principalen) i det tilfælde, hvor køberen (agenten) har indflydelse på vedkommendes nuværende og fremtidige tilstand. Hvis køberen er forsikret vil han eller hun måske være mere risikovillig, end hvis køberen ikke var forsikret, hvilket tilfører sælgeren yderligere omkostninger (Miller, 2005: 204). Problemet, der ofte benævnes *moral hazard*, betyder, at køberen kan forfølge egne interesser på bekostning af sælgerens, da køberen træffer de relevante beslutninger.

I forhold til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger kan der opstå to situationer, hvor principal-agent-teorien er relevant: (1) hvor et beslutningsorgan (principalen) er afhængig af informationen fra en aktør med særinteresse (agenten) i forhold til at skulle træffe en politisk beslutning, og (2) hvor et beslutningsorgan delegerer en beslutning til særinteressen, og dermed anvender særinteressen som arbejdskraft.

I det første tilfælde er der således risiko for *adverse selection*, hvis der findes en informationsasymmetri mellem beslutningsorganet og særinteresseaktøren, der er til fordel for særinteresseaktøren. Et eksempel kunne være, hvis en kommune skal træffe beslutning om udgifterne til plejehjem. Her er kommunalpolitikkerne således afhængige af information om plejehjemmenes tilstand. En information som en række aktører med særinteresse i den politiske beslutning (plejepersonale og beboerne på plejehjemmene) ligger inde med. På samme måde som forsikrings-sælgeren ikke kan vurdere forsikringskøberens reelle tilstand, har kommunalbestyrelsen ikke tilstrækkelig information om plejesektorens reelle tilstand. Særinteresserne har

---

<sup>1</sup> Spence & Zeckhauser anvender dog ikke termerne "principal" og "agent".

således incitament til at informere på en måde, så de fremmer egne interesser frem for kommunalbestyrelsens.

I det andet tilfælde opstår risiko for *moral hazard*, da aktøren med interesse (agenten) træffer den politiske beslutning på vegne af beslutningsorganet (principalen), eksempelvis kommunalbestyrelsen. Såfremt kommunalbestyrelsen ikke har mulighed for at overvåge interesseaktøernes beslutninger, har aktøren med særinteresse mulighed for at træffe beslutninger, der fremmer aktørens egen sag på bekostning af kommunalbestyrelsens præferencer.

Hvor stor ”en pris”, i form af indflydelse, et beslutningsorgan er villig til at betale for den information og arbejdskraft, som aktøren med særinteresse kan yde, afhænger både af kvaliteten af særinteressens ydelse og beslutningsorganets egen kapacitet. Hvis den ”pris”, i form af indflydelse til beslutningsorganet, som beslutningsorganet skal betale, overstiger prisen for, at beslutningsorganet selv tilvejebringer eksempelvis information, vil det selvsagt være mest rationelt for beslutningsorganet at gøre arbejdet selv. Det betyder endvidere, at jo tættere særinteressernes præferencer ligger på beslutningsorganets præferencer, desto mere vil beslutningsorganet gøre brug af særinteressernes information og arbejdskraft, og vil være mere villig til at delegere opgaver til aktørerne med særinteresser. Delegeringen af beslutningskompetence og arbejdsopgaver til særinteresserne skal endvidere ses i sammenhæng med de normer, der findes på området. En stærk norm om delegering af beslutninger med videre til bestemte særinteresser kan være svær at bryde. En sådan norm vil udgøre et korporativt træk i beslutningsprocessen, såfremt delegeringen sker til bestemte aktører. Tese 6 udgør forventningen til særinteressernes indflydelse i forbindelse beslutningsorganets brug af særinteressernes ekspertise, information og arbejdskraft:

*Tese 6: Jo mere beslutningsorganet gør brug af særinteressernes ekspertise, information og arbejdskraft, desto mere indflydelse forventes særinteresserne at have på de politiske beslutninger.*

### 3. Folkeskoleområdet

#### A. Organisering af folkeskolen

Formålet med dette kapitel er at give en kort introduktion til folkeskoleområdet, som udgør det politikområde, hvorpå undersøgelsen foretages. Folkeskolelovens § 2 fastslår eksplicit, at folkeskolen er en kommunal opgave (Lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28.8.2007), og ifølge folkeskolelovens § 40 har kommunalbestyrelsen det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen, hvormed kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for kommunernes skoler. Opgaven varetages selvstændigt inden for lovgivningens retningslinjer.

Historisk set har folkeskolen ligeledes været en kommunal opgave. Før kommunalreformen i 1970 var det ligeledes kommunerne, der havde ansvar for kommunens skolevæsen (Lovbekendtgørelse nr. 279 af 8.7.1966), hvor styringen var henlagt til skolekommissioner. Lærerne var imidlertid statstjenestemænd og staten finansierede mange af skolernes udgifter via refusion af lærerlønnen. Med kommunalreformen i 1970 blev skolekommissionerne nedlagt og styringen af kommunens skolevæsen henlagt til kommunalbestyrelsen, skolebestyrelser for hver enkelt skole, skolens leder og det pædagogiske råd (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2007: 162). Statens godkendelse af skole- og undervisningsplaner samt lederstillingerne bortfaldt i 1974 (Undervisningsministeriet, 2003: 6). Endvidere overgik lærerne i 1980'erne til at være kommunale tjenestemænd (Undervisningsministeriet, 2003: 6). Dermed lempedes en del af den centrale styring af folkeskolen.

Efter årtusindeskiftet har indførelsen af det frie skolevalg og lovgivningsfastsættelsen af det antal undervisningstimer, som eleverne modtager hvert år (undervisningstimetallet), været blandt de mest markante ændringer på folkeskoleområdet. I forhold til undervisningstimetallet blev der, via lovgivningen i 2003, indført krav om et minimum af undervisningstimer for hver fagblok samt et vejledende undervisningstimetal (Bekendtgørelse nr. 537 af 18.06.2003). Derimod medførte kommunalreformen ikke gennemgribende forandringer i forbindelse med kommunernes opgavevaretagelse af folkeskolen (Blom-Hansen, Elklit & Serritzlew, 2006).

Hver kommune har stadig det overordnede ansvar for kommunens folkeskoler, herunder undervisningstimetallet og klassekvotienter, og sætter de økonomiske rammer for kommunens skoler (Lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28.8.2007). Kommunalbestyrelsen har imidlertid vid adgang til at delegerer opgaver til skolebestyrelsen, jævnfør folkeskolelovens § 40 stk. 4. Det gælder blandt andet fastlæggelsen af undervisningstimetallet og klassekvotienten. Selvom fastsættelsen af den enkelte skoles bevillinger ikke kan delegeres, er der rig mulighed for at foretage delegering af økonomiske beslutninger (eksempelvis om at der kan disponeres frit mellem de forskellige konti med videre). Skolebestyrelsen godkender skolens budget og fastsætter principper for en lang række forhold på skolen (blandt andet undervisningens organisering). Skolebestyrelsens arbejde foregår inden for de retningslinjer, som kommunalbe-

styrelsen har fastlagt. Det daglige ansvar for driften er hos skoleinspektøren, jævnfør folkeskolelovens § 45.

## **B. Aktører og institutioner på folkeskoleområdet**

Inden redegørelsen af aktørerne på skoleområdet foretages, skal et par definitioner på plads. Følgende anses elever og forældre som værende én og samme aktør, som blot benævnes *forældrene*. Lærer og skolepædagoger anses ligeledes som værende én aktør og benævnes blot *lærerne*. Med begrebet *skolemedarbejdere* henvises der til lærere, skolepædagoger, skoleledere og viceledere.

Folketinget, Undervisningsministeriet, kommunerne, lærerne, skoleledelserne og forældrene udgør alle væsentlige aktører på folkeskoleområdet. Organisationerne *Danmarks Lærereforening*, *Skolelederne* samt *Skole og Samfund* er endvidere vigtige aktører på folkeskoleområdet, hvor sidstnævnte er repræsentant for skolebestyrelser og forældre. Samfundets skatteydere er ligeledes aktører på området, da de betaler skat til kommunerne, og en stor del af skatten anvendes på folkeskolerne.

Før 1970 fandtes en stærk alliance mellem Undervisningsministeriet og Danmarks Lærereforening, hvor inddragelsen af sidstnævnte i opgavevaretagelsen var stærk institutionaliseret. Alliancen blev imidlertid svækket med lærernes overgang fra statslige til kommunale tjenestemænd (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2007: 161). Danmarks Lærereforenings indflydelse blev dermed reduceret til fordel for kommunerne samt forældrene. Forældrenes position blev endvidere formelt styrket og forsøgt institutionaliseret via oprettelsen af skolebestyrelserne.

Skolebestyrelserne kan anses som en del af den formelle institutionelle indretning på skoleområdet, ligesom skolebestyrelserne kan betragtes som aktører på området. Hvorvidt skolebestyrelserne kan sige at udgøre enhedsaktører, der handler rationelt og med én samlet stemme, afhænger særligt af to forhold (se Scharpf, 1997: 58-60). For det første kræves en vis informationsdeling blandt medlemmerne. For det andet kræves en høj grad af integration af medlemmernes præferencer. Hvad angår det førstnævnte, mødes skolebestyrelserne jævnligt og har dermed gode muligheder for at kommunikere. Integrationen af præferencer vil derimod variere, alt efter hvilket spørgsmål der rejses. Såfremt medlemmerne i en skolebestyrelse kan antages at have forholdsvis ens præferencer, vil integrationen være relativ let, og skolebestyrelserne kan behandles som værende enhedsaktører. Hvis medlemmernes præferencer er forskellige, vil skolebestyrelserne vanskeligt, på optimal vis, kunne agere som enhedsaktører. Skolebestyrelserne udgør en central del af undersøgelsen af særinteressernes mobilisering og indflydelse, og præferencerne hos skolebestyrelsesmedlemmerne behandles nærmere i kapitel 4. Følgende skitseres en række formelle forhold omkring skolebestyrelserne.

Ifølge folkeskolelovens § 42 skal skolebestyrelserne bestå af 5 eller 7 forældrerepræsentanter, der vælges blandt og af forældrene til børn, som er indskrevet på skolen. De sidder i en periode på fire år. Seneste skolebestyrelsesvalg var i marts 2006, og de nye skolebestyrelsesmedlemmer, som indgår i specialets undersøgelse, indtrådte den 1. april 2006. Endvidere har

skolebestyrelserne to lærerrepræsentanter samt to elevrepræsentanter. Alle medlemmer har stemmeret. Kommunalbestyrelsen kan endvidere have en repræsentant (uden stemmeret) med til møderne. Skolens leder varetager sekretærfunktionen ved skolebestyrelsens møder, og har ikke stemmeret.

### **C. Særinteresserne på folkeskoleområdet og afgrænsning af aktører i specialet**

Folketinget, Undervisningsministeriet, kommunerne, lærerne, forældrene, Danmarks Lærerforening, Skole- og Samfund samt skatteyderne kan alle siges at være aktører på folkeskoleområdet. Følgende definitionen af en særinteresse, jævnfør kapitel 2, afsnit A, er imidlertid ikke alle, af de nævnte aktører, der kan siges af have en særinteresse på området.

Folketinget og Undervisningsministeriet, kan umiddelbart ikke anses som særinteresse på folkeskoleområdet i denne sammenhæng, da problemstillingen fokuserer på kommunernes politiske beslutninger, og Folketinget og Undervisningsministeriet påvirkes mere indirekte end direkte af sådanne lokale beslutninger. Det samme gælder kommunens skatteydere som påvirkes indirekte via deres skattebetaling, men ikke derimod ikke oplever en særlig direkte gevinst eller et særligt direkte tab via de skolepolitiske beslutninger.

I forhold til den enkelte kommune kan den, som samlet aktør, siges at have en særlig direkte interesse i beslutningerne på folkeskoleområdet, da beslutningerne berør kommunen direkte som følge af kommunens finansieringsansvar. Ligeledes er en utilfredsstillende drift af kommunens skolevæsen forbundet med et direkte tab for kommunen, der står som ansvarlig for kommunens skolevæsen. Forældre og lærer påvirkes ligeledes meget direkte af de kommunalpolitiske beslutninger vedrørende folkeskolerne. Da forældrene er brugere af skolerne, hænger forældrenes velfærd direkte sammen med de politiske beslutninger på skoleområdet. Endvidere kan lærerne og skolelederne siges at have en særinteresse i beslutningerne på skoleområdet, da de, som kommunalt ansatte, får løn udbetalt af kommunen, ligesom beslutningerne berører deres daglige arbejde direkte. Såvel *Danmarks Lærerforening*, *Skolelederne* som *Skole og Samfund* er interesseorganisationer på området, og kan i første omgang ses som repræsentanter for grupper af særinteresser på området. Organisationerne kan dog, i særlige tilfælde, berøres direkte af de politiske beslutninger på området.

I specialet rettes fokus i særlig grad på skolebestyrelserne, og i nogen grad mod skolemedarbejderne (udover dem som sidder i skolebestyrelserne) og skolerne generelt. Der er således flere fordele ved at foretage undersøgelsen af særinteressernes mobilisering og indflydelse på skolebestyrelserne. For det første indeholder skolebestyrelserne særinteresser på området. For det andet er der en skolebestyrelse tilknyttet hver skole. For det tredje er skolebestyrelserne i høj grad sammenlignelige ud fra de formelle karakteristika via lovgivningen (formel funktion, størrelse), ligesom de blev indvalgt på samme tidspunkt. I analyserne anvendes skoler, der tilbyder alle ni undervisningspligtige klassetrin, hvilket yderligere øger skolebestyrelsernes sammenligningsgrundlag. For det fjerde står skolebestyrelserne overfor forskellige

vilkår (eksempelvis ved at deres kommune bruger få eller mange ressourcer på skolerne) og indgår i forskellige gruppestørrelser (på såvel skole- som kommuneniveau), hvilket gør det oplagt at undersøge mobiliseringsspørgsmål med udgangspunkt i skolebestyrelserne. For det femte giver lovgivningen mulighed for at skolebestyrelserne inddrages i kommunalpolitiske beslutninger, hvormed indflydelsesspørgsmålet ligeledes er oplagt at undersøge ved iagttagelse af skolebestyrelserne.

I nogle tilfælde er skolemedarbejderne og skolerne generelt i fokus (se opstillingen af hypotese 4a og 6a-6b). Selvom skolemedarbejderne er tilknyttet forskellige skoler og kommuner, vurderes de ligeledes som værende sammenlignelige, da det umiddelbart er de samme funktioner, de varetager. En stor fordel ved at inddrage skolemedarbejderne er, at de kan identificeres i forbindelse med deres erhverv som kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det er endvidere nødvendigt at inddrage skolemedarbejderne vedrørende delegeringsspørgsmål, da delegeringen oftest berører hele skolen og dens medarbejdere og ikke blot skolebestyrelserne.

## 4. Operationelle forventninger til særinteressernes præferencer, mobilisering og indflydelse på folkeskoleområdet: Hypoteser

I det følgende afsnit A opstilles forventningerne til præferencerne hos særinteresserne på folkeskoleområdet. Afsnit B-E udleder de operationelle forventninger til særinteressernes mobilisering og indflydelse på folkeskoleområdet, via en række hypoteser, som hver knytter sig til en af teserne fra kapitel 2 (med undtagelse af en indledende præferencehypotese). Hypotese 1a og 1b knytter sig eksempelvis til tese 1 (se eventuelt tabel 4.2). Før hver hypotese præsenteres de teoretiske argumenter for hypoteserne, hvorefter hypotesen følger. Afsnit B omhandler mobiliseringsaspektet, mens afsnit C-E omhandler indflydelsesaspektet. Afsnit F-G fokuser begge på kausalitetsspørgsmål. Afsnit F foretager en teoretisk diskussion af, hvilke kontrolvariabler der kan forventes relevante i analyserne samt en diskussion af spørgsmål omkring interaktionseffekter og strukturen i data. I afsnit G behandles den indbyrdes tidsrækkefølge mellem undersøgelsens variabler. Potentielle endogenitetsproblemer og løsninger herpå diskuteres.

### A. Forventninger til præferencerne hos særinteresserne på folkeskoleområdet

For at kunne opstille og undersøge hypoteser omhandlernde særinteressers indflydelse på den lokale folkeskolepolitik, er det nødvendigt, at klarlægge forventningerne til særinteressernes præferencer vedrørende lokalpolitikken på folkeskoleområdet (hypoteserne opstilles således i henhold til særinteressernes præferencer). Mere præcist fastlægges forventningerne til forældrenes, lærernes og kommunalbestyrelsernes præferencer vedrørende kommunens folkeskoleudgifter, undervisningstimetallet, klassekvotienten og lærernes undervisningsprocent. De tre førstnævnte indgår som afhængige variabler i forbindelse med analyserne af faktorer, der er væsentlige for særinteressernes indflydelse på politiske beslutninger. Eftersom skolebestyrelserne indgår som enheder i analyserne, er det nødvendigt, at både forældre og lærere tilkendegiver enslydende præferencer på de tre variabler. Lærernes undervisningsprocent medtages som en kontrol for, at forældre og lærere ikke blot per automatik angiver enslydende præferencer som følge af, at både lærere og forældre sidder i skolebestyrelserne.

Forældrene vil, som brugere af folkeskolen, ønske så meget kvalitet i folkeskoleuddannelsen som muligt, hvilket i manges øjne primært hænger sammen med, hvor mange ressourcer der anvendes på ydelsen<sup>2</sup>. Da folkeskoleudgifterne er spredt ud på alle kommunens skattebetalere, vil forældrene opleve en nettogevinst, desto højere folkeskoleudgifterne er. Rationelt set vil den enkelte forælder derfor ønske højere folkeskoleudgifter.

På samme vis forventes det, at forældrene ønsker et højere undervisningstimetalt og en højere undervisningsprocent hos lærerne, mens klassekvotienten skal være så lav som mulig. Alle tre elementer kædes normalt sammen med kvaliteten i folkeskolen, samtidig med at de tre

---

<sup>2</sup> At det ikke nødvendigvis hænger sådan sammen (Nannestad, 2003), er i denne henseende ikke væsentligt. Det vigtige er opfattelsen af, hvad der giver kvalitet.



variabler er meget synlige og håndgribelige folkeskoleydelse. Dette er formentlig en væsentlig årsag til, at fokus ofte er på de tre elementer i tilfælde, hvor danske folkeskoleelever har fået en lav placering i internationale sammenligninger af skolefærdigheder.

Ud fra en rationel tankegang kan der ligeledes opstilles argumenter for, at lærerne vil ønske højere folkeskoleudgifter. Ifølge Niskanen (1994) forventes offentligt ansatte, at ønske et højere budget på deres område, og arbejder derfor på at maksimere budgettet. Argumentet går på, at offentligt ansattes nytte hænger sammen med deres løn, frynsegoder, offentlige anerkendelse, magt, muligheder for at udøve *patronage*, organisationens *output*, muligheder for at ændre deres organisation og muligheder for at lede organisationen (Niskanen, 1994). Bortset fra de to sidstnævnte bestemmes værdierne på sådanne variabler som en positiv funktion af organisationens totale budget (Niskanen, 1994: 38). Ud fra en rationel tankegang vil lærerne derfor ønske højere folkeskoleudgifter.

Angående undervisningstimetallet og klassekvotienten forventes lærerne, ligesom forældrene, at foretrække et højere undervisningstimal samt en lavere klassekvotient, såfremt de to ting tilvejebringes via et stort antal lærere. Ud fra et fagligt synspunkt vil lærerne ønske, at børnene er så meget som muligt i klasser med få elever, for derigennem at kunne øge børnenes færdigheder.

Modsat forældrene forventes det imidlertid ikke, at lærerne entydigt ønsker en så høj undervisningsprocent som muligt, da det er lærerne, der skal tilvejebringe den høje undervisningsprocent, og derved bærer omkostningerne herved. Klasseundervisningen er således en af lærernes mere belastende opgaver (Andersen, 2005: 82). Som Andersen (2005) anfører, kan lærernes professionelle normer dog spille ind. Såfremt lærerne arbejder på at blive anerkendt som profession, kan de ønske en højere undervisningsprocent for derigennem opnå en højere professionel status i befolkningen. Lærernes præferencer forventes dermed af være splittet (afbalanceret).

Kommunalbestyrelsens præferencer til de fire variabler vil i høj grad afhænge af den ideologiske sammensætning i kommunalbestyrelsen. Da venstrefløjen traditionelt set har ønsket at udbygge den offentlige sektor, kan der opstilles en påstand om, at kommunalbestyrelser med venstrefløjsborgmestre (her SF, S og R) vil foretrække relativt høje folkeskoleudgifter i forhold til højrefløjskommuner. Uanset kommunalbestyrelsens ideologiske sammensætning må den tænke på, at kommunens udgifter og indtægter skal balancere. Endvidere forventes kommunalbestyrelsen, uanset sammensætning, at ønske højere undervisningstimal, højere undervisningsprocent og lavere klassekvotient, såfremt det kan tilvejebringes uden yderligere omkostninger for kommunen. Samlet set er forventningerne til særinteressernes præferencer vedrørende de fire variabler sammenfattet i tabel 4.1.

Forventningerne til særinteressernes præferencer lægger op til potentielle alliancer mellem lærere og forældre på områderne omkring folkeskoleudgifter, undervisningstimetallet og klassekvotienten, hvorimod forældre og lærere vil have modsatrettede præferencer omkring lærernes undervisningsprocent.

Tabel 4.1. Forventninger til forældrenes, lærernes og kommunalbestyrelsernes holdninger til spørgsmål vedrørende folkeskoleområdet

	Forældrenes holdninger	Lærernes holdninger	Kommunalbestyrelsen
Kommunens udgifter til folkeskolen	Bør sættes op	Bør sættes op	Politisk/afbalanceret
Undervisningstimer per elev	Bør sættes op	Bør sættes op	Politisk/bør sættes op*
Klassekvotient	Bør sættes ned	Bør sættes ned	Politisk/bør sættes ned*
Lærernes undervisningsprocent	Bør sættes op	Afbalanceret/ belastning versus status	Politisk/bør sættes op*

\* Kun hvis det kan gøres uden, at udgifterne kommer ud af balance.

Tabel 4.1 danner baggrund for opstillingen af hypotesen, der forudsiger præferencerne hos de forskellige aktører med særinteresse på folkeskoleområdet. Hypotesen testes direkte for forældrene og lærerne, og behandles indirekte i forhold til kommunalbestyrelsen (se kapitel 6).

Præferencehypotese: *Præferencerne hos aktørerne med særinteresser på folkeskoleområdet følger præferencerne, som de er opstillet i tabel 4.1.*

Når der følgende opstilles hypoteser, som forudsiger, hvilke faktorer der er vigtige for særinteressernes indflydelse på den førte skolepolitik (afsnit C-E), er udgangspunkt de forventede præferencer, som opstilles i tabel 4.1. Det betyder eksempelvis, at forældrenes og lærernes præferencer opfyldes, såfremt klassekvotienten falder.

## **B. Kobling mellem interne og eksterne aktiviteter på folkeskoleområdet: Særinteressernes aktivitetsniveau og muligheder for at overvinde *free-riding***

### *B1. Forudsigelser på folkeskoleområdet udledt af tese 1: Den klassiske pluralisme*

På baggrund af tese 1 udledes to hypoteser. Hypotese 1a omhandler skolebestyrelsernes holdninger til kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimer og skolens klassekvotient. Selv om skolebestyrelserne, overordnet set, ønsker flere skoleudgifter, flere undervisningstimer og en lavere klassekvotient (jævnfør præferencehypotesen), er der forskel i intensiteten, hvormed skolebestyrelserne ønsker dette. I hypotese 1a opstilles en forventning om, at variationen i holdningen til kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimer og skolens gennemsnitlige klassekvotient kan forklares ud fra det nuværende niveau af skoleudgifter, undervisningstimer og klassekvotient. De skolebestyrelser der har de relativt dårligste vilkår i forhold til de tre faktorer, vil have de stærkeste ønsker om forbedringer af faktorerne. Et stærkt ønske om forbedringer ses således som en forløber for en høj grad af politisk aktivitet hos skolebestyrelserne. Hvis en eventuel effekt fra kommunens skoleudgifter, skolens antal undervisningstimer og skolen klassekvotient på skolebestyrelsernes politiske aktivitet skal

kunne tilskrives en automatisk mobilisering af de dårligst stillede grupper, må effekten virke gennem holdningsvariablerne. Første skridt bliver derfor at se på, om det nuværende niveau af skoleudgifter, undervisningstimer og klassekvotient påvirker holdningen hertil. Hypotese 1a formuleres derfor som vist nedenfor. Hypotesen skal forstås på den måde, at kommunens skoleudgifter påvirker skolebestyrelsens holdning til skoleudgifterne, mens skolens undervisningstimer påvirker holdningen til undervisningstimerne og skolens klassekvotient påvirker skolebestyrelsens holdning til klassekvotienten. Udover det nuværende niveau af skoleudgifter, undervisningstimer og klassekvotient inddrages også ændringen (fra 2006 til 2008) i de tre variabler som forklarende faktorer i den senere test af hypotese 1a. Nogle skolebestyrelser kan således tænkes i højere grad at reagere med politisk aktivitet på en ændring i eksempelvis kommunens udgifter, end på det nuværende niveau. Hypotese 1a støttes, såfremt en ændring i sig selv eller det nuværende niveau i sig selv viser sig at have en signifikant effekt på skolebestyrelsernes holdninger.

*Hypotese 1a: Jo lavere udgifter til skolerne, jo færre undervisningstimer og jo højere klassekvotient, desto større er ønsket om henholdsvis større skoleudgifter, flere undervisningstimer og lavere klassekvotient.*

Det næste skridt bliver at se på, om holdningen til kommunens skoleudgifter, skolens antal undervisningstimer og skolen gennemsnitlige klassekvotient påvirker skolebestyrelsernes politiske aktivitet. Ud fra den klassiske pluralistiske tilgang forventes det, at de grupper, der er dårligst stillede, vil mobiliseres og være mest politisk aktive. De skolebestyrelser der føler sig dårligst stillede, i forhold til de tre faktorer, forventes derfor at være mest politisk aktive. Hypotese 1b opstilles som vist herunder.

*Hypotese 1b: Jo mere en skolebestyrelse ønsker højere udgifter til skolerne, flere undervisningstimer og lavere klassekvotient, desto mere politisk aktiv er skolebestyrelsen.*

## *B2. Forudsigelser på folkeskoleområdet udledt af tese 2: Olsons logik*

På den enkelte folkeskole leveres en række velfærdsydelser til forældrene, hvor undervisningen kan siges at udgøre grundydelsen. Folkeskoleydelse kan i høj grad siges at være et offentligt gode (*Public good*, jævnfør Olson (1965: 14)) set i forhold til de forældre, der modtager skolens eller kommunens ydelser. Det betyder, at eventuelle forbedringer af en skoles eller en kommunes skoleydelse, kommer henholdsvis alle skolens forældre og alle kommunens forældre til gode, ligesom eventuelle forringelser rammer alle forældre. Det arbejde den enkelte forælder gør for at fremme vedkommendes særinteresse, i form af at påvirke de folkeskolepolitiske beslutninger, gavner dermed den samlede gruppe af forældre på den pågældende skole eller i den pågældende kommune.

Både på skoleniveauet og på kommuneniveauet udgør gruppen af forældre i mange tilfælde en større gruppe af personer. Sammenholdt med at skoleydelse er et offentligt

gode, opstår risikoen for kollektive handlingsproblemer. Ud fra Olsons logik har den enkelte forælder således et incitament til at *free-ride* i forhold til at arbejde aktivt for at fremme sin særinteresse på folkeskoleområdet. Ud fra en rationel tankegang vil den enkelte forælder dermed overlade arbejdet til de øvrige forældre og alligevel få gevinsten af eventuelle forbedringer. Det gælder både i forbindelse med at fremme forældrenes interesser på den enkelte skole og på kommuneniveau. Mulighederne for at overvinde de kollektive handlingsproblemer hænger, ifølge Olson, sammen med størrelsen på gruppen med særinteresser. Jo større gruppe, desto mindre aktivitet.

På denne baggrund formuleres hypoteserne 2a og 2b som vist nedenfor. Både effekten fra antallet af elever og effekten fra antallet af indbyggere på den politiske aktivitet forventes at være størst, når henholdsvis antallet af elever og antallet af indbyggere er forholdsvist lille, hvorefter effekterne forventes at aftage, i takt med at antallet af elever og indbyggere stiger. Det betyder dermed mere at gå fra 100 til 200 elever, end det gør at gå fra 800 til 900 elever. Der tages højde for dette i målingen af de to variabler (se kapitel 5).

*Hypotese 2a: Jo større skolen er, målt i antal elever, desto mindre politisk aktiv er skolebestyrelsen.*

*Hypotese 2b: Jo større kommunen er, målt i antal indbyggere, desto mindre politisk aktiv er skolebestyrelsen.*

Hypoteserne 2a og 2b forudsiger en selvstændig effekt fra gruppestørrelsesvariablerne på skolebestyrelsens politiske aktivitet. Man kunne imidlertid, med udgangspunkt i Olson, opstille en hypotese, som indarbejder skolebestyrelsens holdninger til kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimer og skolens klassekvotient i forudsigelsen af skolebestyrelsens politiske aktivitet. Argumentet går på, at de tre faktorer har effekter på den politiske aktivitet, men styrken af sådanne effekter vil være betinget af gruppestørrelsen. I små grupper, som lettere kan overvinde kollektive handlingsproblemer, vil effekterne fra de tre holdningsvariabler på aktiviteten være stærke, mens effekterne vil være svage i store grupper, hvor ønsket om større skoleudgifter, flere undervisningstimer og lavere klassekvotient ikke udmønter sig i politisk aktivitet på grund af kollektive handlingsproblemer. Effekterne fra holdningsvariablerne og gruppestørrelsesvariablerne på den politiske aktivitet er således interagerende. Argumentet er formuleret via hypotese 2c.

*Hypotese 2c: Effekten fra skolebestyrelsens holdninger til kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimer og skolens klassekvotient på skolebestyrelsens aktivitet er betinget af henholdsvis skolens elevtal og kommunens indbyggertal på den måde, at effekten er stærkest på små skoler og i små kommuner og svagest på store skoler og i store kommuner.*

### *B3. Forudsigelser på folkeskoleområdet udledt af tese 3: Den umiddelbare forventning om sammenhængen mellem aktivitet og indflydelse*

På trods af forventningen om kollektive handlingsproblemer vedrørende mobiliseringen af skolebestyrelserne, forventes der en vis politisk aktivitet fra skolebestyrelsernes side. Der forventes endvidere en vis variation i omfanget af politisk aktivitet. En del af denne variation forventes, som sagt, at kunne forklares med gruppestørrelsen. Andre faktorer der kan bevirke variationen i den politiske aktivitet er ønsket om sociale relationer samt følelsen af anerkendelse, jævnfør kapitel 2, delafsnit C2.

Ifølge tese 3 er graden af politisk aktivitet en væsentlig forklarende faktor i forhold til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger. Jo større politisk aktivitet, desto mere indflydelse forventes særinteresserne at have. Hypotese 3 formuleres (som vist nedenfor) ud fra denne forventning. Da specialets fokus er på de tre skolepolitiske beslutninger vedrørende kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimal og skolens klassekvotient, er hypotese 3 formuleret i forhold til de tre skolepolitiske beslutninger (en nærmere redegørelse for de afhængige variabler følger i kapitel 5). Hypotese 3 skal således ses i forhold til præferencehypotesen, som forventer, at skolebestyrelsen (forældre og lærere) ønsker større skoleudgifter, højere undervisningstimal og lavere klassekvotient. Når analyserne i kapitel 6 anvender ændringerne i skoleudgifter, undervisningstimal og klassekvotient som afhængige variabler, vil det være sådan, at skolebestyrelsernes ønsker opfyldes med stigninger i skoleudgifterne og undervisningstimallet, og et fald i klassekvotienten.

*Hypotese 3: Jo mere politisk aktiv skolebestyrelsen er, desto tættere vil kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimal og skolens klassekvotient være på skolebestyrelsens præferencer.*

### **C. Betydningen af positioner og ressourcer for særinteressernes indflydelse på folkeskoleområdet**

Folkeskoleloven foreskriver, at folkeskolen er en kommunal opgave. I forhold til den enkelte kommunes drift af kommunens skoler er positionerne i kommunalbestyrelsen således af stor betydning. For det første giver en position som medlem af kommunalbestyrelsen adgang til reel beslutningskompetence i forbindelse med politikken på folkeskoleområdet. For det andet giver positionen som kommunalbestyrelsesmedlem adgang til information, som den brede befolkning ikke har. Det er derfor relevant at se på, om særinteresserne er repræsenteret direkte i den enkelte kommunalbestyrelse. Jo flere medlemmer særinteresserne har i kommunalbestyrelserne, desto mere indflydelse forventes særinteresserne at have.

I forlængelse heraf opstilles hypotese 4a. Hypotesen ser på, hvor stor en andel af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der er skolemedarbejdere. I princippet kunne der ligeledes opstilles en hypotese om andelen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der er forældre til skolebørn. En sådan hypotese kan dog ikke undersøges empirisk, da data herpå ikke er tilgængelige. Fokus er derfor på skolemedarbejderne.

Hypotese 4a: *Jo større en andel af kommunalbestyrelsens medlemmer der er skolemedarbejdere, desto tættere vil henholdsvis kommunens skoleudgifter, skolen undervisningstimetallet og skolens klassekvotient være på skolemedarbejdernes præferencer.*

Specialet inddrager, som fremhævet i kapitel 2, en rationel strukturel tilgang til studiet af særinteressernes mobilisering og indflydelse på politiske beslutninger. Tilgangen bygger på samspillet mellem rationelle aktører og strukturerne i den politiske proces. Spørgsmålet er således, om man kan forvente en form for samspil mellem aktørernes adfærd og de givne positioner, som bestemte aktører indtager. I tråd med de teoretiske argumenter fra kapitel 2, afsnit E, kan man sige, at aktører i vigtige positioner enten kan fremme eller hæmme de øvrige aktørers muligheder for indflydelse. I forlængelse heraf opstilles et argument, der går på, at effekten fra skolebestyrelsernes politiske aktivitet er betinget af, hvem der sidder i kommunalbestyrelsen. I kommunalbestyrelser med en høj andel af skolemedarbejdere, forventes skolebestyrelsernes politiske aktivitet at have en større effekt på de politiske beslutninger, end i skolebestyrelser med få skolemedarbejdere. Såfremt der findes allierede aktører i kommunalbestyrelsen, vil skolebestyrelserne have lettere ved, via politisk aktivitet, at påvirke de politiske beslutninger. Ud fra dette argument opstilles hypotese 4b. Ligeledes opstilles hypotese 4c, hvor effekten fra skolebestyrelsernes politiske aktivitet på de politiske beslutninger er betinget af kommunalbestyrelsernes ideologiske sammensætning. I tilfælde hvor kommunalbestyrelsen har en venstreorienteret borgmester (SF, S og R), vil skolebestyrelsernes politiske aktivitet have en større effekt, end i kommuner hvor borgmesteren er borgerlig.

Hypotese 4b: *Jo større en andel af kommunalbestyrelsens medlemmer der er skolemedarbejdere, desto stærkere er effekten af skolebestyrelsernes politiske aktivitet på de skolepolitiske beslutninger.*

Hypotese 4c: *Effekten af skolebestyrelsernes politiske aktivitet på de skolepolitiske beslutninger er stærkere i kommuner med venstreorienterede borgmestere (SF, S og R), end i kommuner der ikke har venstreorienterede borgmestere (V, K og lokale lister).*

#### **D. Institutionerne på folkeskoleområdet og særinteressernes indflydelse**

Overordnet set findes en række institutioner, som potentielt kan påvirke indflydelsen fra folkeskoleområdet særinteresser på de politiske beslutninger. I specialet fokuseres der på to institutionelle aspekter: (1) normer om inddragelse af skolerne i kommunalpolitiske beslutninger via delegering af beslutningskompetence til skolerne, og (2) normer om kontakt mellem skolebestyrelserne og kommunen.

Det første aspekt indeholder betydningen af en eventuel norm om, at skolebestyrelserne og skolerne generelt inddrages i kommunens skolepolitiske beslutninger via delegering af beslutningskompetencer fra kommunalbestyrelsen til skolerne. Ifølge folkeskoleloven er det

således ikke givet, at kommunalbestyrelsen skal overlade skolepolitiske beslutninger til skolerne. Kommunalbestyrelsen kan derimod vælge helt eller delvist at delegerer skolepolitiske beslutninger (undtagen bevillings- og arbejdsgiverkompetencen) til skolebestyrelserne, såfremt den træffer beslutning herom (§ 40, folkeskoleloven). I de tilfælde hvor skolebestyrelsen inddrages som en integreret del i kommunens skolebeslutninger via delegering, forventes skolebestyrelserne at have større muligheder for at yde indflydelse. Dette aspekt indgår som en del af argumenterne omkring skolebestyrelsernes og skolernes ekspertise, information og arbejdskraft, som behandles i det følgende afsnit F. Derfor opstilles hypotesen (6b) omkring delegering i afsnit F.

Det andet aspekt omhandler kontakten mellem skolebestyrelsen og kommunen. Såfremt normen i kommunen tilsiger en høj grad af kontakt mellem kommunen (såvel kommunalbestyrelsen som skoleforvaltningen) og skolerne, må det forventes, at skolebestyrelserne har bedre muligheder for at påvirke de skolepolitiske beslutninger via lobbyarbejde. En sådan kontakt kan foregå via møder, høringer, deltagelse af et kommunalbestyrelsesmedlem ved skolebestyrelsesmøderne med videre. Kontakten kan endog være endnu mere uformel og foregå via personlig kontakt mellem skolebestyrelsesmedlemmer og henholdsvis kommunalpolitikere og embedsmænd i skoleforvaltningerne. Venskaber, medlemskaber af foreninger, sportsklubber med videre kan således skabe en sådan personlig kontakt. Det er med andre ord væsentligt at se på om den institutionelle indretning i den enkelte kommunes skolevæsen tilsiger en inddragelse af skolebestyrelserne på såvel det formelle som det uformelle plan via kontakt. En stabil kontakt mellem politikkerne og skolebestyrelserne forventes at øge skolebestyrelsernes indflydelse på de kommunalpolitiske beslutninger. Argumentet opstilles via hypotese 5.

*Hypotese 5: Jo højere grad af kontakt mellem skolebestyrelsen og kommunen (kommunalbestyrelsen og skoleforvaltningen), desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsens præferencer.*

## **E. Ekspertise, information og arbejdskraft hos særinteresserne**

De politiske beslutningsorganer og særinteresserne kan ofte siges at indgå i en form for principal-agent forhold, jævnfør kapitel 2, afsnit F. I forbindelse med den kommunale folkeskolepolitik kan relationen mellem kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsen anskues som en relation mellem en principal (kommunalbestyrelsen) og en agent (skolebestyrelsen).

Kommunalbestyrelsen vil i nogle tilfælde være afhængig af den information, som skolebestyrelserne og skoleledelserne besidder om forholdene på skolerne. Følgende principal-agent-teorien har skolebestyrelserne og skolerne endvidere et incitament til at tilsløre skole driftens sande tilstand og tegne et billede, der fremmer særinteressernes sag, for derved at opnå indflydelse på de skolepolitiske beslutninger (*adverse selection*). Eksempelvis kan skolebestyrelsen forsøge at overdrive omfanget af nødvendige ressourcer eller undervisningstimer.

Omfanget, hvormed det er muligt for skolebestyrelserne at influere kommunalbestyrelsernes beslutninger, beror selvsagt på, hvor afhængig kommunalbestyrelsen er af skolebestyrelsernes information. Jo mere afhængig kommunalbestyrelsen er af skolernes information, desto bedre muligheder har skolerne for at tegne et billede, der tilgodeser de givne særinteresser. Hypotese 6a opstilles ud fra dette argument.

*Hypotese 6a: Jo mere kommunalbestyrelsen er afhængig af information fra skolebestyrelserne og skolerne generelt, desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsernes præferencer.*

Kommunalbestyrelsen har altså incitament til at inddrage skolebestyrelsernes information, når kommunalbestyrelsen træffer beslutninger. Kommunalbestyrelsen har ligeledes incitament til, at delegerer beslutninger og opgaver til skolebestyrelserne for derved at anvende den arbejdskraft og ekspertise skolebestyrelserne besidder. Ud over gevinsten i form af arbejdskraft og ekspertise vil inddragelse af skolebestyrelsen og skolen i de politiske beslutninger ligeledes ”tage sig godt ud” i offentligheden. Endvidere kan delegeringen af bestemte skolepolitiske beslutninger ske som følge af en given norm omkring samarbejde mellem kommunen og skolerne, jævnfør afsnit E i dette kapitel.

Folkeskolelovens § 40, stk. 4, giver således kommunalbestyrelsen mulighed for at delegerer beslutningerne vedrørende kommunens skolevæsen til skolebestyrelsen (undtagen bevillings- og arbejdsgiverkompetence). Set med kommunalbestyrelsernes øjne er risikoen dog, at skolebestyrelsen mere eller mindre forfølger egne mål på bekostning af kommunalbestyrelsernes ønsker (*moral hazard*, jævnfør principal-agent teorien). Delegering af beslutningskompetence fra kommunalbestyrelsen til skolebestyrelserne øger derved særinteressernes muligheder for at yde indflydelse på den førte politik. Med en højere grad af delegering forventes en højere grad af indflydelse til skolebestyrelserne. Hypotese 6b formuleres i overensstemmelse med denne påstand.

*Hypotese 6b: Jo mere kommunalbestyrelsen delegerer beslutningskompetence og opgaver til skolebestyrelserne, desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsernes præferencer.*

I tabel 4.2 findes en oversigt over de generelle teser fra kapitel 2 og de konkrete hypoteser, som fokuserer på folkeskoleområdet, der er tilknyttet hver af tesoerne.



Tabel 4.2. Oversigt over teser og tilknyttede hypoteser

Tese 1: Jo dårligere vilkår en gruppe med givne særinteresser har, desto mere politisk aktive vil aktørerne i den pågældende gruppe være.	Hypotese 1a: Jo lavere udgifter til skolerne, jo færre undervisningstimer og jo højere klassekvotient, desto større er ønsket om henholdsvis større skoleudgifter, flere undervisningstimer og lavere klassekvotient.
	Hypotese 1b: Jo mere en skolebestyrelse ønsker højere udgifter til skolerne, flere undervisningstimer og lavere normalklassekvotient, desto mere politisk aktiv er skolebestyrelsen.
Tese 2: Jo større gruppen af aktører med særinteresser er, desto mindre politisk aktive vil aktørerne med særinteresser være.	Hypotese 2a: Jo større skolen er, målt i antal elever, desto mindre politisk aktiv er skolebestyrelsen.
	Hypotese 2b: Jo større kommunen er, målt i antal indbyggere, desto mindre politisk aktiv er skolebestyrelsen.
	Hypotese 2c: Effekten fra skolebestyrelsens holdninger til kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimer og skolens klassekvotient på skolebestyrelsens aktivitet er betinget af henholdsvis skolens elevtal og kommunens indbyggertal på den måde at effekten er stærkest på små skoler og i små kommuner og svagest på store skoler og i store kommuner.
Tese 3: Jo mere politisk aktive aktørerne med særinteresser er, desto mere indflydelse har særinteresserne på de politiske beslutninger.	Hypotese 3: Jo mere politisk aktiv skolebestyrelsen er, desto tættere vil henholdsvis kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimer og skolens klassekvotient være på skolebestyrelsens præferencer.
Tese 4: Jo højere grad aktørerne med særinteresser besidder positioner, der giver reel beslutningskompetence, adgang til information eller andre strategiske ressourcer, desto større er særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger.	Hypotese 4a: Jo større en andel af kommunalbestyrelsens medlemmer der er skolemedarbejdere, desto tættere vil henholdsvis kommunens skoleudgifter, skolen undervisningstimer og skolens klassekvotient være på skolemedarbejdernes præferencer
	Hypotese 4b*: Jo større en andel af kommunalbestyrelsens medlemmer der er skolemedarbejdere, desto stærkere er effekten af skolebestyrelsens politiske aktivitet på de skolepolitiske beslutninger.
	Hypotese 4c*: Effekten af skolebestyrelsens politiske aktivitet på de skolepolitiske beslutninger er stærkere i kommuner med venstreorienterede borgmestre (SF, S og R), end i kommuner der ikke har venstreorienterede borgmestre (V, K og lokale lister).
Tese 5: Den institutionelle indretning på et givent politikområde udgør en væsentlig faktor i forhold til særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger.	Hypotese 5: Jo højere grad af kontakt mellem skolebestyrelsen og kommunen (kommunalbestyrelsen og skoleforvaltningen), desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsens præferencer.
Tese 6: Jo mere beslutningsorganet gør brug af særinteressernes ekspertise, information og arbejdskraft, desto mere indflydelse forventes særinteresserne at have på de politiske beslutninger.	Hypotese 6a: Jo mere kommunalbestyrelsen er afhængig af information fra skolebestyrelserne og skolerne generelt, desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsernes præferencer.
	Hypotese 6b**: Jo mere kommunalbestyrelsen delegerer beslutningskompetence og opgaver til skolebestyrelserne, desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsernes præferencer.

\* Hypotesen er ligeledes tilknyttet tese 3. \*\* Hypotesen er ligeledes tilknyttet tese 5.

## F. Kontrolvariabler, interaktion og hierarkisk struktur i data

### F1. Kontrolvariabler

I forklaringen af henholdsvis særinteressernes politiske aktivitet samt de skolepolitiske beslutninger findes en mængde øvrige variabler, end dem hypoteserne inddrager, som kan forventes at påvirke de afhængige variabler. Det er således nødvendigt at medtage en række kontrolvariabler i analyserne.

For det første kan der opstilles argumenter for stordriftsfordele i produktionen af folkeskoleydelse (Houlberg, 1995). I dansk sammenhæng viser den hidtidige forskning tegn på stordriftsfordele, når kommuneniveauet iagttages (Houlberg, 2000; Strukturkommissionen, 2004). Ifølge Boyne (1995) er det ikke tilstrækkeligt, at sætte fokus på kommuneniveauet i analyserne af eventuelle stordriftsfordele, da stordriftsfordelene i høj grad forekommer på institutionsniveauet (skolerne). I dansk sammenhæng viser Blom-Hansen (2004), at der findes stordriftsfordele på skoleområdet, når fokus er på skoleniveauet. Det er således nødvendigt at kontrollere for skolernes elevtal, når ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten analyseres, da alle tre variabler påvirkes af stordriftsfordele. Stordriftsfordelene flader ud, jo større skolerne bliver (Blom-Hansen, 2004), hvilket der tages højde for i de senere analyser via transformation af elevtallet (se kapitel 5). At store kommuner har stordriftsfordele, skyldes ikke umiddelbart indbyggertallet, men derimod en stor befolkningstæthed (Blom-Hansen, 2004). Derfor inddrages befolkningstætheden ligeledes som kontrolvariabel.

For det andet er det vigtigt at kontrollere for potentielle ensretningstendenser, der følger af strukturreformen samt lovgivningen omkring indberetning af undervisningstimer. Strukturreformen giver mulighed for (og opfordrer i nogle tilfælde til), at såvel kommuner som skoler reorganiserer deres produktion. Dette giver anledning til, at kommuner og skoler ser på, hvordan de ligger placeret i forhold til gennemsnittet. Kommuner, der enten bruger væsentligt flere penge eller væsentligt færre penge per elev på driften af kommunens skoler end landsgennemsnittet, får via strukturreformen mulighed for at bryde den ellers stærke inkrementalisme og nærme sig gennemsnittet (dog findes formentligt en vis grænse for ændringerne). Det samme gælder for skolerne i forbindelse med undervisningstimetallet og klassekvotienten. Derfor medtages startniveauet (skoleåret 2005-06) for henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten i analyserne, når ændringerne i de tre variabler anvendes som afhængige variabler.

For det tredje kan det nuværende præstationsniveau hos eleverne have en effekt på såvel skolebestyrelsernes politiske aktivitetsniveau som de skolepolitiske beslutninger. Eksempelvis vil dårlige præstationer på en skole kunne bevirke, at antallet af undervisningstimer sættes op. Skolernes karaktergennemsnit er umiddelbart det mest oplagte kvantitative mål for elevernes præstationer (Andersen & Serritzlew, 2007; Nannestad, 2003). Elevernes karaktergennemsnit for dansk retstavning og skriftlig matematik inkluderes derfor i analyserne.

Forskellige typer af demografiske og socioøkonomiske variabler udgør den fjerde klynge af kontrolvariabler. Skolens antal tosprogede elever per 100 elever medtages i analyser-

ne, da de senere års fokus på tosprogede elever kan bevirke flere driftsudgifter, højere undervisningstimetotal og lavere klassekvotient. Et særligt fokus på udsatte grupper eller områder kan således medføre flere tilførte ressourcer. På samme vis kan kommunens socioøkonomiske sammensætning og kommunens velstand påvirke de afhængige variabler. I analyserne inddrages antal børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig og beskatningsgrundlaget (efter udligning) som indikatorer for kommunens sociale sammensætning og velstand.

For det femte er det relevant at inddrage variabler, der kontrollerer for kommunalbestyrelsens ideologiske ståsted. Da kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen, vil en opfyldelse af særinteressernes interesser ikke nødvendigvis kunne tilskrives særinteressernes indsats, men derimod at kommunalbestyrelsen har samme præferencer som skolebestyrelserne. Derfor inddrages partifarven hos kommunens borgmester (2005-2009) som kontrolvariabel (se blandt andet Pallesen, 2004; Andersen 2005 for undersøgelser, der anvender tilsvarende fremgangsmåde).

Et sjette element, der kontrolleres for, er antallet af skolelukninger, som kommunen har oplevet siden 2005. Skolelukninger udgør et andet element fra strukturreformen, som kan påvirke de afhængige variabler.

For det syvende kan konkurrencen fra private grundskoler i kommunen potentielt påvirke de afhængige variabler. Andersen & Serritzlew (2007) viser således, at graden af konkurrence fra private grundskoler øger udgifterne til kommunens offentlige grundskoler. Mulighederne for at sammenligne skolernes undervisningstimetotal kan ligeledes foranledige skoler, der udsættes for hård konkurrence, til at sætte undervisningstimetallet op for at "tage sig godt ud" i sammenligningen med private skoler.

## F2. Betydningen af en vis "grænse" for ændringerne i de skolepolitiske beslutninger

I analyserne af hypoteserne 3-6 anvendes ændringerne i de politiske beslutninger som afhængige variabler. Trods strukturreformens muligheder for større ændringer end normalt, må der forventes en vis "grænse" for, hvor gennemgribende sådanne ændringer kan være. Dette illustreres via et tænkt eksempel.

To af de uafhængige variabler, *skolebestyrelsens politiske aktivitet* og *skolebestyrelsens kontakt med kommunen*, skal forklare ændringen i undervisningstimetallet. Man kan her forstille sig, at en høj værdi på hver af de uafhængige variabler i sig selv er tilstrækkeligt til at tilvejebringe en given positiv ændring i undervisningstimetallet. Eksempelvis er den politiske aktivitet høj, hvormed undervisningstimetallet forøges. Undervisningstimetallet kan endvidere ikke forøges yderligere via en høj værdi på variabelen *skolebestyrelsens kontakt med kommunen*, da ændringen har nået en given "grænse" for, hvor omfattende ændringerne kan være i den givne periode. Såfremt den politiske aktivitet er høj, vil værdien på *skolebestyrelsens kontakt med kommunen* være uden betydning, da den høje politiske aktivitet i sig selv tilvejebringer det høje undervisningstimetotal. Hvis værdien på *skolebestyrelsens politiske aktivitet* er lav, vil værdien på *skolebestyrelsens kontakt med kommunen* imidlertid være afgørende for størrelsen af undervisningstimetallet.

Det er derfor nødvendigt at være opmærksom på sådanne potentielle interaktionseffekter i analyserne, hvor ændringerne i skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienterne anvendes som afhængige variabler. I kapitel 5 redegøres for fremgangsmåden herfor.

### *F3. Teoretiske argumenter for en hierarkisk struktur i data*

Styringen af folkeskolerne foregår på en række forskellige niveauer, hvilket det er nødvendigt at tage højde for i undersøgelsen. Det øverste af de niveauer, som inddrages i undersøgelsen, er kommuneniveauet. Under kommuneniveau ligger skoleniveauet, hvor den daglige drift af skolerne foregår.

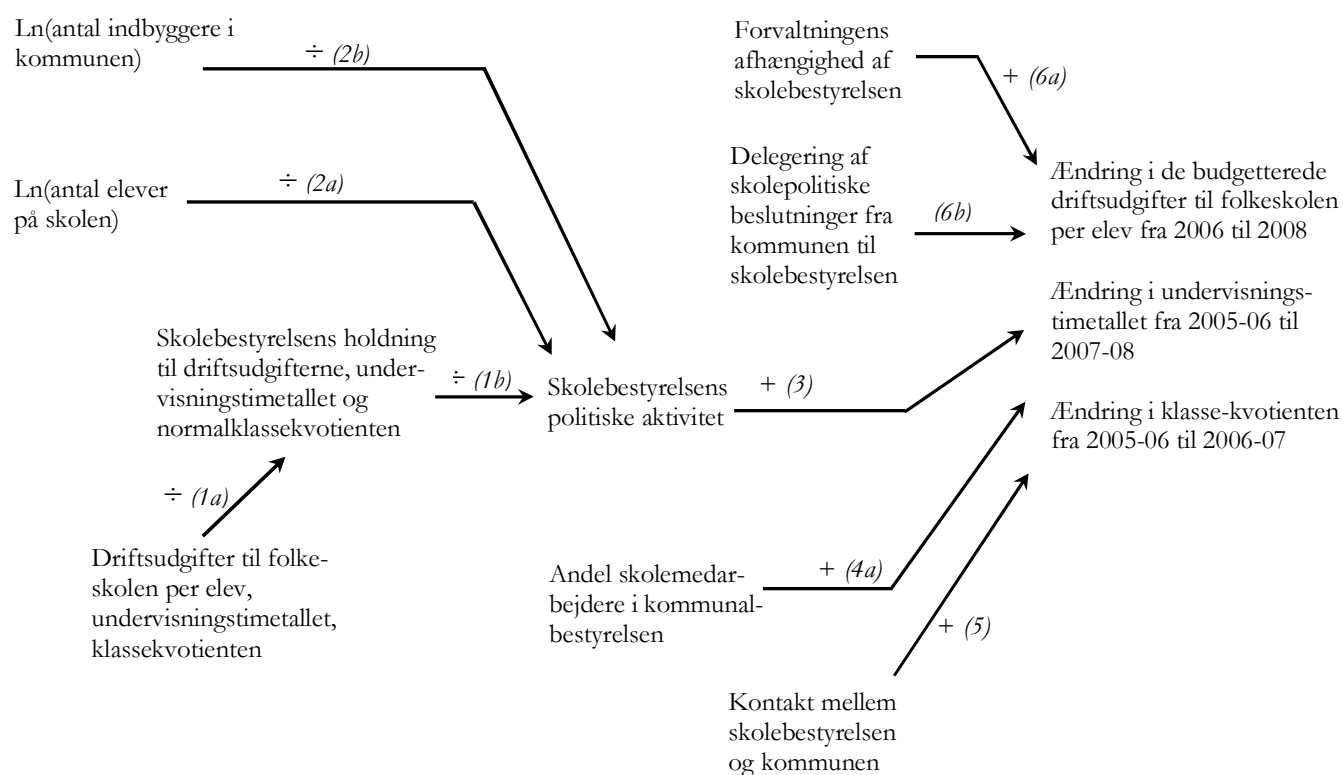
Af folkeskoleloven fremgår det, at kommunen har ansvar for kommunens skolevæsen. Kommunen står for styringen af de skoler, der er placeret i kommunen. Der kan således forventes en vis ensartethed i styringen af de skoler, som findes inden for en given kommune, det vil sige en styring, som systematisk adskiller sig fra styringen af skolerne i andre kommuner. En del af variationen i skolernes karakteristika (undervisningstimetal, klassekvotient, karaktergennemsnit med videre) kan dermed henføres til kommunernes styring af skolerne. Man kan med andre ord sige, at der findes en hierarkisk struktur i styringen af skolerne. I analyser, hvor de enkelte skoler udgør enhederne, findes således to niveauer: Kommuniveauet (øverste) og skoleniveauet (nederste). Den anvendte metode forudsætter, at der tages højde for en sådan hierarkisk struktur i datamaterialet ved at inddrage kommuneniveauet, når undersøgelsens analyser anvender skolerne som enheder. I kapitel 5, omhandlende undersøgelsens design, data og metode, redegøres der konkret for, hvordan analyserne tager højde for denne hierarkiske struktur i data.

## **G. Kausalretning, potentielle endogenitetsproblemer og løsninger**

De forventninger, som hypoteserne opstiller, forudsiger hver især en række effekter fra forskellige uafhængige variabler på de afhængige variabler. Hypoteserne bygger således på en række antagelser om den tidsrækkefølge, hvormed variablerne optræder i forhold til hinanden. Følgende skal denne tidsrækkefølge præsenteres og diskuteres.

I figur 4.1 præsenteres de variabler og effekter, der indgår i hypoteserne. De forudsagte interaktionseffekter udelades fra figuren for overskuelighedens skyld, men nævnes i kommentaren til figuren. Variablerne opstilles i den tidsrækkefølge, hvori variablerne antages at være placeret i forhold til hinanden. Figuren udgør grundlaget for rækkefølgen, hvormed de uafhængige variabler inddrages i analyserne af en given afhængig variabel (se kapitel 6). De uafhængige variabler inddrages ofte blokvist i forskellige regressionsmodeller. I nogle tilfælde sker inddragelsen af variabler dog ud fra hensynet til at se effekterne fra bestemte uafhængige variabler, hvilket der redegøres for i de enkelte empiriske analyser. I forbindelse med figur 4.1 skal det endvidere bemærkes, at de tre variabler helt til højre i figuren (ændringen i driftsudgifterne til folkeskolen per elev, ændringen i undervisningstimetallet og ændringen i klassekvotienten) inddrages som uafhængige variabler i analyserne, der forsøger at forklare henholdsvis skolebestyrelsernes holdninger samt den politiske aktivitet.

Figur 4.1. Illustration af den indbyrdes tidsrækkefølge mellem de variable, der indgår i hypoteserne (hypoteser i parentes)



Kommentar: For overskuelighedens skyld er interaktionseffekterne udeladt af figuren. Det drejer sig om: Hypotese 2c der forudsiger interaktion mellem henholdsvis kommunens indbyggertal og skolebestyrelsens holdninger i forklaringen af politiske aktivitet samt interaktion mellem skolens elevtal og skolebestyrelsens holdninger i forklaringen af politiske aktivitet; hypotese 4b og 4c som forudsiger interaktion mellem henholdsvis skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og den politiske aktivitet i forudsigelsen af skolebeslutningerne, samt borgmesterfarven og den politiske aktivitet i forudsigelsen af skolebeslutningerne.

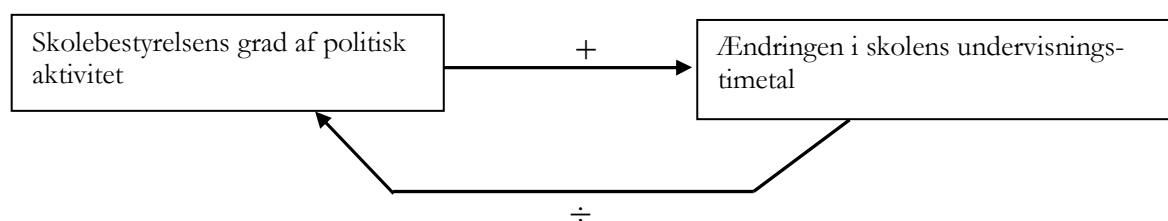
For det første antages kommunernes indbyggertal og skolernes elevtal at ligge først i tid. Et argument mod placeringen af de to variable først i tid kunne være argumentet om den såkaldte Tiebout-effekt (Tiebout, 1956), hvor folk flytter til kommuner eller skoler med gode forhold, eksempelvis høje skoleudgifter. I henhold til dette argument skulle de to variable placeres som afhængige variable i forhold til eksempelvis skoleudgifterne. En eventuel Tiebout-effekt forventes imidlertid ikke at udgøre et alvorligt problem i analyserne. De steder, hvor de to demografiske variable indsættes som uafhængige i forhold til hypoteserne, forventes ikke større Tiebout-effekter. Eksempelvis forventes det ikke, at folk flytter deres børn til en given skole alene som følge af høj politisk aktivitet i skolens bestyrelse. På samme sted i tidsrækkefølgen indsættes en lang række af kontrolvariable. Det gælder befolkningstæthed, antal børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig, beskatningsgrundlaget efter udligning, antal skolelukninger i kommunen, privatskoleelever per 100 elever, antal tosprogede elever per 100

elever, skolernes karaktergennemsnit i dansk retstavning og matematik samt partifarven hos kommunens borgmester.

Dernæst indsættes driftsudgifterne til folkeskolen per elev, undervisningstimetallet og klassekvotienten. De tre variabler er, som nævnt i foregående afsnit, vigtige kontrolvariabler i forhold til forudsigelsen af ændringen i driftsudgifterne til folkeskolen, undervisningstimetallet og klassekvotienten. De tre variabler påvirkes imidlertid delvist af variabler, der placeres senere i tidsrækkefølgen, hvilket diskuteres nedenfor i forbindelse med diskussionen af potentielle endogenitetsproblemer. Herefter indsættes skolebestyrelsens holdninger til henholdsvis kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimetal og skolens klassekvotient som næste led.

I det fjerde led indsættes skolebestyrelsens politiske aktivitet og andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen. I forbindelse med brugen af den politiske aktivitet som uafhængig variabel i forhold til ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten kan der argumenteres for, at en sådan model potentielt vil indeholde et endogenitetsproblem. Ligesom den politiske aktivitet kan påvirke de tre ændringsvariabler, kan ændringsvariablerne påvirke den politiske aktivitet. Faktisk forventes en sådan effekt fra ændringsvariablerne på den politiske aktivitet ifølge Dahls (1961) argumenter omkring mobilisering af samfundets interesser (jævnfør tese 1 og tilhørende hypoteser). Forholdet er illustreret via figur 4.2. Hvis man finder en statistisk sammenhæng mellem politisk aktivitet og de tre ændringsvariabler, kan styrken af effekten fra politisk aktivitet på de tre ændringsvariabler ikke vurderes. Endvidere kan en manglende statistisk sammenhæng mellem politisk aktivitet og de tre ændringsvariabler skyldes to forhold: (1) der er ingen effekter mellem politisk aktivitet og de tre ændringsvariabler, eller (2) effekterne er nogenlunde lige stærke og opvejer hinanden.

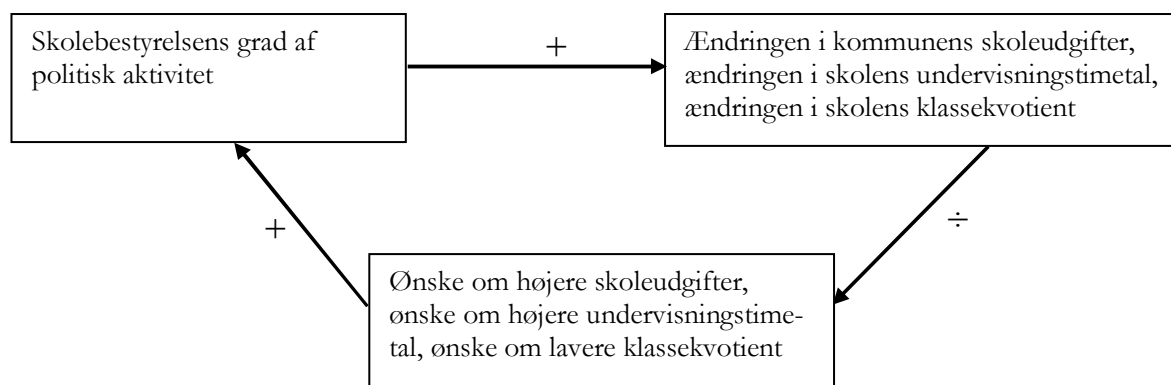
Figur 4.2. Potentielt endogenitetsproblem



Fremgangsmåden, som anvendes til at afdække det potentielle endogenitetsproblem, er vist i figur 4.3. Såfremt ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten påvirker den politiske aktivitet, må det gælde, at sådanne effekter virker gennem skolebestyrelsens holdning til de tre faktorer, sådan som det er vist i figur 4.3. Grunden til at de tre ændringsvariabler skulle påvirke den politiske aktivitet må være, at skolebestyrelsen er utilfreds med ændringerne og derfor øger den politiske aktivitet. Hvis ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten påvirker holdningsvariablerne, og holdningsvariablerne påvirker den politiske aktivitet, kan dette tolkes som en kausaleffekt fra

de tre ændringsvariabler på den politiske aktivitet. Hvis ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten ikke påvirker holdningsvariablerne, eller hvis holdningsvariablerne ikke påvirker den politiske aktivitet, må det konkluderes, at der ikke forekommer kausaleffekter fra ændringsvariablerne på den politiske aktivitet.

Figur 4.3. Fremgangsmåden som anvendes til at afdække eventuelle endogenitetsproblemer.



I samme led som den politiske aktivitet placeres variabelen, som måler andelen af kommunalbestyrelsens medlemmer, der er skolemedarbejdere. Der var valg til kommunalbestyrelserne i 2005, hvormed andelen af skolemedarbejdere ikke påvirkes af ændringerne fra 2005 til 2008 i skoleudgifterne, skolens undervisningstimetallet og skolens klassekvotient.

I det næstsidsede led indsættes variablerne, der indfanger kontakten mellem kommunen og skolebestyrelsen, kommunens afhængighed af skolerne og kommunens delegering af beslutningskompetence til skolerne. I forbindelse med kontaktvariablerne kan der potentielt opstå de samme endogenitetsproblemer som ved den politiske aktivitet. Et kraftigt fald i eksempelvis skoleudgifterne kan eksempelvis føre til en øget mængde kontakt mellem kommunen og skolebestyrelserne. Samme fremgangsmåde som ved den politiske aktivitet kan anvendes til at afdække problemets omfang. Både kontaktvariablerne, afhængighedsvariablerne og delegeringsvariablerne påvirkes potentielt af de ovennævnte kontrolvariabler, samt variablerne der måler skolebestyrelsens politiske aktivitet og andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen. Det er derfor oplagt at placere kontaktvariablerne, afhængighedsvariablerne og delegeringsvariablerne forholdsvist sent i den kausale rækkefølge.

Endeligt placeres ændringen i kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimetallet og skolens klassekvotient som det sidste led i figur 4.1. Som det er fremhævet ovenfor, inddrages de tre variabler som uafhængige variabler i forhold til forklaringen af den politiske aktivitet (jævnfør hypotese 1a-1b). Operationaliseringen af de tre variabler behandles i kapitel 5, afsnit B, som ligeledes opstiller argumenterne for, at det er *ændringen* i, og ikke det nuværende niveau for, skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten, der anvendes i analyserne.

## 5. Design, metode, overvejelser omkring målingerne og data

### A. Design, undersøgelsens enheder og den anvendte metode

Undersøgelsen af særinteressernes mobilisering og indflydelse på folkeskoleområdet er designet som en kvantitativ undersøgelse. Valget heraf skal ses i lyset af ønsket om en undersøgelse af de generelle karakteristika omkring særinteressernes mobilisering og indflydelse på skoleområdet.

I analyserne anvendes hovedsageligt to typer af enheder. For det første anvendes de 1014 folkeskoler, der for skoleåret 2007-08 tilbyder alle ni undervisningspligtige klassetrin, som enheder i de fleste af analyserne. Afgrænsningen, hvor folkeskoler uden alle ni klassetrin og privatskoler udelades, sikrer den bedst mulige sammenlignelighed mellem analysernes enheder på relevante variabler som eksempelvis skolernes undervisningstimetotal og klassekvotient. Folkeskolerne, der tilbyder alle ni klassetrin, anvendes således som enheder i analyserne, der forklarer skolebestyrelsernes politiske aktivitet, ændringen i skolernes undervisningstimetotal og ændringen i skolernes klassekvotient.

Spørgeskemaundersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne anvendes som datagrundlag for skolebestyrelsernes karakteristika (eksempelvis vedrørende skolebestyrelses politiske aktivitet og kontakt med kommunen). Spørgsmålene er designet således, at skolebestyrelsesmedlemmerne bliver bedt om at vurdere eksempelvis skolebestyrelsernes politiske aktivitet og kontakt til kommunen. Skolebestyrelsens værdi på den givne variabel måles derfor ved at tage et vægtet gennemsnit af svarerne for de skolebestyrelsesmedlemmer, der sidder i den pågældende skolebestyrelse. Dermed opnås et mere nøjagtigt mål for skolebestyrelsens værdi på de enkelte variabler, end hvis blot et enkelt medlem skulle vurdere skolebestyrelsens karakteristika. Svaret fra skolebestyrelsens formand vægter således, at det udgør halvdelen af værdien for variabelen. Skolebestyrelsesformændene antages at have bedst kendskab til de givne forhold, hvilket flere kommentarer i spørgeskemaet bekræfter. Svarene fra de øvrige medlemmer udgør tilsammen den anden halvdel af værdien. Det samme gælder de fire holdningsvariabler. Formændenes holdninger antages dermed at udgøre en større del af skolebestyrelsens holdninger, som følge af formændenes position, end holdningerne fra de menige medlemmer.

For det andet anvendes de 98 kommuner som enheder i analyserne, der forklarer ændringen fra 2006 til 2008 i kommunernes budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev. En række variabler, hvor data findes på skoleniveau (eksempelvis den politiske aktivitet), anvendes ligeledes i analyserne, hvor kommunerne udgør enhederne. I sådanne tilfælde aggregeres data fra skoleniveau til kommuneniveau. Det gælder for syv typer af uafhængige variabler. Aggregeringen foretages enten via: (1) et simpelt gennemsnit (det gælder aggregeringen af den politiske aktivitet, kontakt med kommunen, undervisningstimetallet, klassekvotienten og skolens elevtal (sidstnævnte bliver dermed til antal elever per skole)); (2) et gennemsnit, der vægtes med antallet af elever på skolen (det gælder aggregeringen af antal tosprogede elever per 100 elever), eller (3) summering af skoleværdierne som deles med kommunens samlede elevtal (det gælder antallet af specialundervisnings elever per elev). For det tredje anvendes de



enkelte skolebestyrelsesmedlemmer (individer) som enheder i efterprøvningen af præferencehypotesen.

Analyserne foretages konkret via lineære regressionsanalyser. Forklaringen af en given afhængig variabel bygges typisk op via en række forskellige regressionsmodeller, der inddrager de forklarende variabler blokvis.

Som redegjort for kan der fremføres teoretiske argumenter for en hierarkisk struktur i data, når skolerne anvendes som enheder. En sådan hierarkisk struktur i data giver potentielt problemer med spatial autokorrelation, såfremt almindelige OLS-regressioner anvendes (Andersen, 2007). For at tage højde for dette anvendes multilevel-modeller i de analyser, hvor skolerne udgør enhederne. Kommunerne udgør det øverste niveau, skolerne det nederste. Mere præcist anvendes *random-intercept* modeller, som tillader, at interceptet varierer mellem kommunerne (Andersen, 2007; Lolle, 2003). Derved tager analyserne højde for de særlige lokale forhold i den enkelte kommunes styring af skolerne, som påvirker niveauet af de afhængige variabler. På det øverste niveau findes som udgangspunkt de 98 kommuner, hvilket normalt vurderes som et tilpas stort antal grupper til at sikre robuste analyser (Maas & Hox, 2004). På det nederste niveau findes i gennemsnit 10,3 observationer (skoler) i hver gruppe. Kreft (1996) argumenterer for, at man bør inkludere 30 grupper samt 30 observationer i hver gruppe, hvis man vil være på den sikre side, men henviser imidlertid til, at antallet af observationer kan være mindre, såfremt antallet af grupper øges (det vil her sige, hvis antallet af kommuner er stort). Maas & Hox (2004) viser endvidere, at multilevel-modellerne producerer robuste resultater selv ved gruppestørrelser på 5, når antallet af grupper er tilpas stort (over 50). Såvel antallet af grupper (kommuner) som antallet af observationer (skoler) i undersøgelsen vurderes således som tilstrækkeligt til anvendelsen af *random-intercept* modeller<sup>3</sup>.

I forbindelse med de øvrige forudsætninger for anvendelsen af lineær regression skal der knyttes generelle kommentarer til kravet om fravær af stærk multikollinearitet og kravet om en vis grad af varianshomogenitet.

Angående multikollinearitet findes en stærk sammenhæng mellem beskatningsgrundlaget per indbygger efter udligning og børn af enlige forsørgere (*Pearsons-korrelationen* mellem de to variabler er på 0,58). En vis grad af multikollinearitet i forhold til kontrolvariablerne synes umiddelbart ikke alvorligt, da det ikke er intentionen at skille kontrolvariablenes effekter ad. I tilfælde hvor en meget stærk multikollinearitet er knyttet til en variabel (hvis eksempelvis variabelens *tolerancemål* er under 0,2) kan multilevel-modellerne imidlertid ikke produceres via den anvendte estimeringsteknik. I tre tilfælde har det således været nødvendigt at udelade variabelen *beskatningsgrundlaget per indbygger efter udligning* fra analysen og i et tilfælde må variabelen *børn af enlige forsørgere* udelades, hvilket der gøres opmærksom ved de pågældende analyser.

Endvidere forudsætter lineære regressionsanalyser en vis grad af varianshomogenitet i forhold til fejleddene (Gujarati, 1995: 387). For at tage højde for eventuelle afvigelser fra denne forudsætning anvendes robuste standardfejl i analyserne (se Gujarati, 1995: 387-403).

---

<sup>3</sup> Det vurderes, at anvendelse af *random-slope* modeller vil kræve et højere antal observationer i hver gruppe.

De øvrige forudsætninger for lineær regression (eksempelvis forudsætningerne omhandlende linearitet, normalfordelte fejlede og fravær af *outliers*) behandles i forbindelse med de enkelte modeller, såfremt det er nødvendigt. De analyser, der har et forholdsvist lavt antal observationer, indeholder endvidere en balancegang mellem ønsket om at inddrage alle relevante kontrolvariabler (korrekt modelspecifikation) og beholde så mange frihedsgrader som muligt. I enkelte analyser med et lavt antal observationer udelades derfor kontrolvariabler, der viser sig ubetydelige i de foregående analyser af den pågældende afhængige variabel. Der redegøres for dette i forbindelse med de konkrete analyser.

## B. Afhængige variabler

Med udgangspunkt i specialets to forskningsspørgsmål har undersøgelsen, teoretisk set, to afhængige variabler: Politisk aktivitet og skolepolitiske beslutninger.

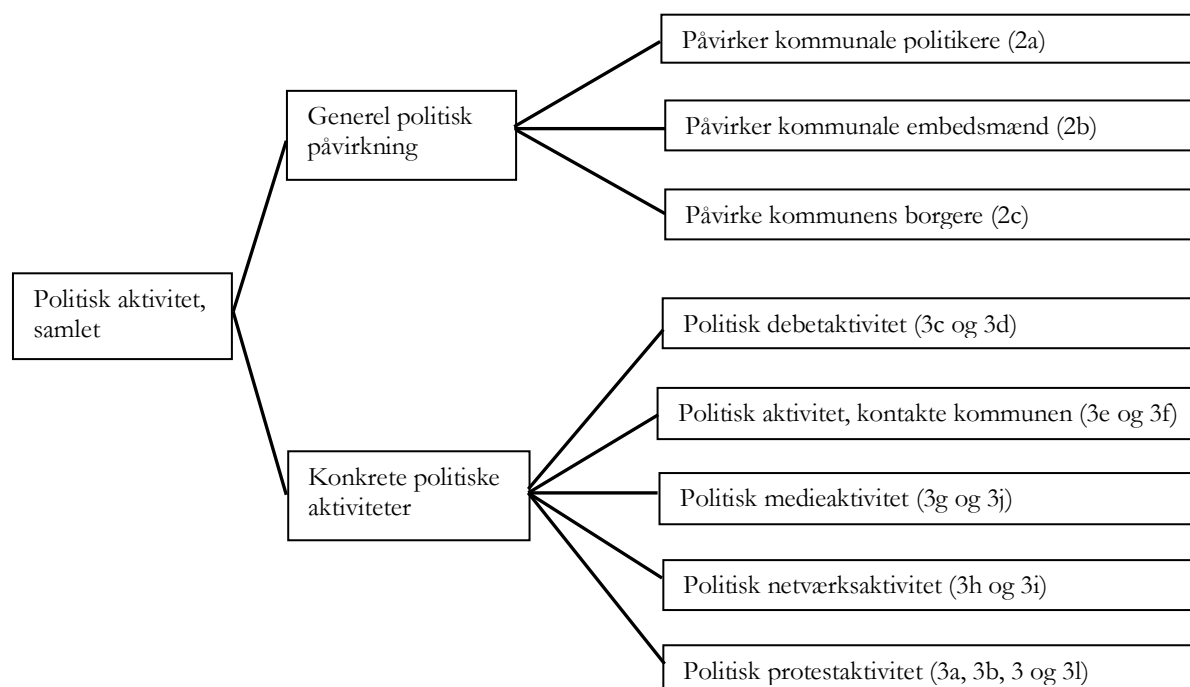
Den første afhængige variabel, politisk aktivitet, udspringer af specialets første forskningsspørgsmål, og måles i forhold til skolebestyrelserne. Skolebestyrelsernes politiske aktivitetsniveau måles via 15 spørgsmål (nummer 2a-2c og 3a-3l) fra undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne (se appendiks B). Figur 5.1 illustrerer konstruktionen af skolebestyrelsens politiske aktivitet (spørgsmaalsnumrene står i parentes). Spørgsmålene 2a, 2b og 2c måler skolebestyrelsens generelle vurdering af, i hvilket omfang den arbejder på at påvirke den kommunale skolepolitik via politisk aktivitet i forhold til kommunens politikere, embedsmænd og borgere. Ved at addere de tre spørgsmål konstrueres et indeks, der måler den generelle politiske påvirkning. Indekset skaleres så det går mellem 0-10, hvilket gælder samtlige indeks i specialet. De tre spørgsmål vægter lige meget i indekset. Indekset antages at være reflektivt, således at placeringen på dimensionen omhandlende den generelle politiske påvirkning kommer til udtryk i svarene på de tre spørgsmål (for nærmere diskussion af indeks, se Hellevik, 2002: 187-189). For at teste om de tre spørgsmål udtrykker én dimension, foretages en faktoranalyse (*principal-komponent analyse*) med de tre variabler (ikke vist). Der anvendes en grænse for udtrækningen af faktorer, der svarer til en egenverdi på 1. Faktoranalysen udtrækker en enkelt faktor med faktorscorerne 0,90 for spørgsmål 2a, 0,89 for 2b og 0,78 for 2c. Analysen støtter påstanden om, at de tre spørgsmål udtrykker én dimension. For at måle den indbyrdes sammenhæng mellem de tre spørgsmål anvendes *Cronbachs Alpha*, der er lig 0,82.

Spørgsmålene 3a-3l spørger derimod til omfanget, hvormed skolebestyrelsen har foretaget en række konkrete politiske aktiviteter for at få indflydelse på kommunens skolepolitik. Hensigten er at måle fem typer af konkrete politiske aktiviteter, som vist i figur 5.1 Hver type af aktivitet måles via to til fire spørgsmål. I forbindelse med de fire typer, der indeholder to spørgsmål hver, måles den interne sammenhæng via fire *Pearson-korrelationer*, som ligger mellem 0,26-0,72. For den sidste type anvendes *Cronbachs Alpha*, der er lig 0,71. Det kan diskuteres, hvorvidt de fem typer af politisk aktivitet udtrykker en reflektiv dimension, da man godt kan være aktiv eksempelvis i forhold til at kontakte kommunen uden nødvendigvis at deltage i protester eller demonstrationer. De fem typer af aktivitet ses derfor mere som forskellige elementer i et såkaldt formativt indeks (Hellevik, 2002: 187-188). Indekset omhand-

lende de konkrete politiske aktiviteter konstrueres ved at addere de fem typer af aktiviteter, som vægter lige meget.

Endelig konstrueres et samlet mål for skolebestyrelsernes politiske aktivitet (*politisk aktivitet, samlet*) bestående af de to indeks *generel politisk aktivitet* og *konkrete politiske aktiviteter* (som vægter lige meget). Korrelationen mellem de to indeks er på 0,63. Dermed opnås et mål for politisk aktivitet, som både indeholder skolebestyrelsens generelle fornemmelse af, hvor meget den arbejder på at påvirke forskellige aktører for at yde politisk indflydelse samt skolebestyrelsens vurdering af dens konkrete politiske aktiviteter. Eftersom de konkrete politiske aktiviteter, teoretisk set, kan ses som fem forskellige elementer, vil de fem typer af konkrete aktiviteter blive analyseret individuelt i de senere analyser (som supplement til analyserne af den samlede politiske aktivitet).

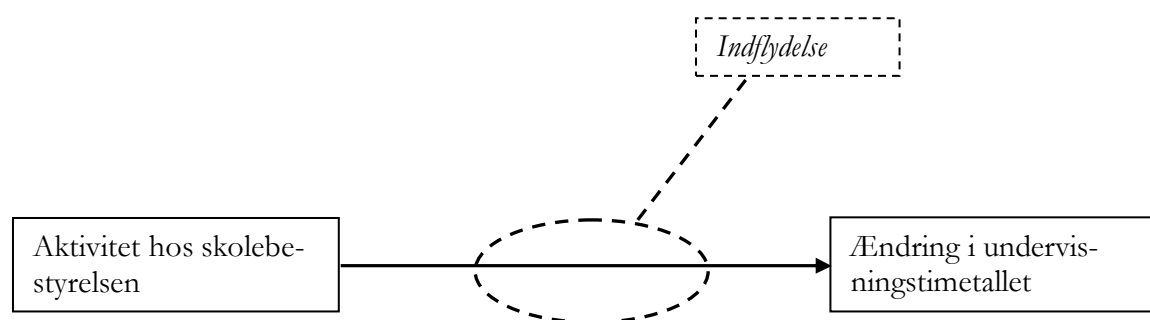
Figur 5.1. Konstruktion af skolebestyrelsernes politiske aktivitet (spørgsmaalsnumre i parentes)



Specialets andet forskningsspørgsmål omhandler de faktorer, der er afgørende for, at særinteresserne har indflydelse på de politiske beslutninger. Spørgsmålet undersøges ved at se på, hvilke faktorer der påvirker graden, hvormed skolebestyrelsens præferencer til forskellige skolepolitiske beslutninger opfyldes. Et relevant spørgsmål er, om det overhovedet er muligt at opnå indsigt i særinteressernes indflydelse ved at iagttage, hvorvidt en given faktor påvirker omfanget, hvormed særinteressernes præferencer til skolepolitikken opfyldes. Særinteressernes indflydelse på politiske beslutninger vil således aldrig kunne observeres direkte (illustreret med stiplede linjer i figur 5.2). En eventuel sammenhæng mellem eksempelvis skolebestyrelsens

politiske aktivitet og ændringen i skolens undervisningstimal, som vist i figur 5.2, kan skyldes en tredje faktor som påvirker både skolebestyrelsens politiske aktivitet og ændringen i undervisningstimetallet. Dette illustrerer vigtigheden af at inddrage de nødvendige kontrolvariabler, jævnfør kapitel 4, afsnit G. Ud fra teoretiske argumenter omkring sammenhængen mellem de forskellige faktorer og opfyldelse af særinteressernes præferencer (hypotese 3-6) samt kontrol for alternative forklaringer kan analysens resultater imidlertid tolkes i forhold til faktorer, der påvirker særinteressernes indflydelse, hvilket illustreres i figur 5.2. Det er ikke hensigten at foretage en måling af omfanget af indflydelse fra særinteresserne, men derimod at undersøge hvilke faktorer der er afgørende for særinteressernes indflydelse på de skolepolitiske beslutninger.

Figur 5.2. Illustration af diskussionen omkring tolkning i forhold til særinteressernes indflydelse. Eksempel med aktivitet og ændringen i undervisningstimetallet



For at se på graden hvormed skolebestyrelsernes præferencer opfyldes iagttages ændringerne fra skoleåret 2005-06 til skoleåret 2007-08 i tre skolebeslutninger. Den første af de tre skolepolitiske beslutninger er den enkelte kommunes budgetterede driftsudgifter til kommunens folkeskoler per elev (refereres også til som skoleudgifterne igennem specialet). *Statistikbanken* udgør datakilden. Her er det således ændringen fra budgettet for 2006 til budgettet for 2008, der anvendes<sup>4</sup>. Beslutningen om 2006-budgettet blev truffet i 2005, og beslutningen om 2008-budgettet i 2007. Ideelt set anvendes ændringen i *skolernes* driftsudgifter, hvilket imidlertid på nuværende tidspunkt ikke er muligt via tilgængelige data. Det skal i forlængelse heraf fremhæves, at resultater og konklusioner fra analyserne på kommuneniveauet netop udtrykker forholdene på kommuneniveauet og ikke skoleniveauet. Effekterne fra de forklarende variabler på ændringerne i skoleudgifterne kan således være anderledes på skoleniveauet.

Den anden af beslutningerne er den enkelte skoles totale undervisningstimal. Det vil sige det antal timer (klokketimer), som eleverne fra 1. til 9. klasse skal modtage i løbet af skoleåret i alle fag (undtagen religion som udelades på grund af datamangler). *Undervisningsmini-*

<sup>4</sup> Driftsudgifterne opgøres i henholdsvis 2006- og 2008-priser. Inflationen antages at være ens i kommunerne.

*steriets databank* udgør datakilden. Det er således beslutningen om undervisningstimetallet, der anvendes, og ikke det faktiske undervisningstimetal. Beslutningen om undervisningstimetallet for skoleåret 2005-06 træffes eksempelvis i 2005. Kun skoler, som har alle ni klassetrin, medtages i analyserne. Skemaet for skolens 1. klassetrin adderes med skemaet for skolens 2. klassetrin og så videre. Det totale undervisningstimetal er dermed, teknisk set, uafhængigt af antallet af klasser på hvert klassetrin. Det gennemsnitlige undervisningstimetal for skolerne i undersøgelsen er i 2007-08 på 7640 (se tabel 5.2).

Den tredje beslutning er skolens normalklassekvotient (blot omtalt som klassekvotienten). Beregningen af denne foretages ved at tage antallet af elever på skolen delt med antallet af klasser, når man ser bort fra specialelever og specialklasser (Undervisningsministeriet, 2008: 53-54). *Undervisningsministeriets databank* udgør datakilden. Igen er det beslutningen om klassekvotienten for det følgende skoleår, der anvendes. De nyeste data for klassekvotienterne er fra 2006-07 (ændringen i klassekvotienten måles derfor fra 2005-06 til 2006-07). I 2006-07 er den gennemsnitlige klassekvotient på 20,3 (se tabel 5.2).

Hvorfor er netop *de* tre beslutninger valgt? For det første er der tale om tre væsentlige beslutninger på folkeskoleområdet. De tre beslutninger forventes således at være højt prioriteret af aktørerne på området. Dette er vigtigt, da analyserne bygger på, at aktørerne har præferencer til beslutningerne, og kan forventes at forfølge præferencerne. For det andet er hver af de tre beslutninger sammenlignelige på tværs af kommuner og skoler. For det tredje er der tale om forskellige typer af beslutninger, hvilket giver et mere dækkende billede. Kommunens driftsudgifter til skolerne er en forholdsvis bred beslutning, da den dækker en stor mængde ting (løn, husleje, varekøb, køb af tjenesteydelser, mindre anlægsudgifter med videre). Skolernes undervisningstimetal og klassekvotient er derimod mere specifikke mål for skolepolitiske beslutninger.

Hvorfor anvendes ændringen i de tre beslutninger og ikke det nuværende niveau for skoleudgifter, undervisningstimetal og klassekvotient? Det nuværende niveau for de tre beslutninger vil potentielt være påvirket af en lang række historiske faktorer, som kan være svære at måle. Eksempelvis vil den politiske aktivitet for de tidligere skolebestyrelser, tidligere kontakt mellem forvaltning og skolerne og den hidtidige delegering til skolerne være næsten umulig at måle korrekt. De nuværende skolebestyrelser har derimod indflydelse på de beslutninger der træffes nu, men arbejder hver især ud fra nogle givne niveauer af henholdsvis skoleudgifter, undervisningstimetal og klassekvotienter. Et forholdsvist lavt undervisningstimetal er ikke ensbetydende med, at skolebestyrelserne ikke har ydet indflydelse, da undervisningstimetallet måske var endnu lavere, da skolebestyrelsen tiltrådte. Derfor anvendes ændringen.

Anvendelsen af ændringen i de tre faktorer betyder, at mange af modellerne indeholder statiske uafhængige variabler (målt på ét givent tidspunkt), som forklarer en dynamisk afhængig variabel (en variabel der måler ændringen mellem to tidspunkter). Tolkningerne af sådanne effekter vil således være, at et givent forhold, eksempelvis en høj grad af politisk aktivitet, medfører en positiv eller negativ ændring i perioden, eksempelvis at undervisningstimetallet forøges i perioden. I forbindelse med ændringen kan det diskuteres, om den absolutte (fakti-

ske) eller forholdevis (procentvis) ændring skal anvendes. I specialets analyser anvendes den absolutte ændring. Såvel skoleudgifterne (per elev), undervisningstimetallet og klassekvotienterne er sammenlignelige på tværs af kommuner og skoler, hvormed der ikke er grund til at transformere ændringerne i de tre variabler som følge af forskellige skalaer eller markant forskellige udgangspunkter. Såfremt de tre variabler transformeres til procentændringer indebærer dette endvidere en forventning om, at der generelt findes kurvelineære sammenhænge mellem de uafhængige variabler og den afhængige variabel, hvilket umiddelbart ikke vurderes at være tilfældet i denne sammenhæng. I tilfælde hvor der forventes en kurvelinear sammenhæng mellem en uafhængig og en afhængige variabel foretages en transformation af den uafhængige variabel (se kapitel 5).

Hvorfor lige det tidsrum (ændringen fra 2005-06 til 2007-08<sup>5</sup>)? De nuværende skolebestyrelser blev valgt i april 2006 (skoleåret 2005-06), og har først indflydelse på beslutningerne i 2006-07 og 2007-08. Eftersom en stor del af de uafhængige variabler er tilknyttet de siddende skolebestyrelser, er det både oplagt og nødvendigt at vælge et tidsrum, hvor de nuværende skolebestyrelser er i funktion. Eksempelvis anvendes de nuværende skolebestyrelses politiske aktivitetsniveau, kontakt med kommunen og holdning til skolepolitikken som uafhængige variabler. Endvidere anvendes andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen (2005-2009) som uafhængig variabel. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der blev valgt i slutningen af 2005, har ligeledes først indflydelse på 2007-budgettet.

### C. Forklarende variabler

Følgende gennemgås operationaliseringen og konstruktionen af de forklarende variabler fra hypoteserne. Det vil sige skolebestyrelsens holdninger, de gruppestørrelser som skolebestyrelsen indgår i, andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, skolebestyrelsens kontakt med kommunen, kommunens afhængighed af information fra skolerne samt kommunernes delegering af beslutningskompetence og opgaver til skolerne. Skolebestyrelsens politiske aktivitet er allerede beskrevet i forrige afsnit. Der henvises endvidere til appendiks B for nærmere beskrivelse af kontrolvariablerne.

Skolebestyrelsernes holdninger til kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimal, klassekvotient og lærernes undervisningsprocent anvendes i præferencehypotesen samt hypoteserne 1a, 1b og 2c. Skolebestyrelsernes holdninger måles via fire spørgsmål fra *undersøgelsen af de danske skolebestyrelsesmedlemmer* (se spørgsmål 13a-d, appendiks B). For hver af de fire variabler kan skolebestyrelsesmedlemmerne angive, at denne: (1) bør reduceres meget; (2) bør reduceres; (3) er passende; (4) bør øges; (5) bør øges meget. Spørgsmålet er konstrueret sådan, at midterværdien ”3” udtrykker, at variabelen er på et passende niveau. Værdien for den enkelte skolebestyrelse findes, som tidligere nævnt, ved at tage gennemsnittet af medlemmernes besvarelser. Målingen bliver dermed mere nøjagtig og ikke ”låst fast” til de ovenstående

---

<sup>5</sup> Ændringen i klassekvotienten måles fra 2005-06 til 2006-07 (nyeste data).

fem kategorier, men får derimod tilnærmelsesvist kontinuertlige værdier. Holdningsvariablerne behandles derfor i analyserne som værende på intervallskalaniveau.

Særinteressernes gruppestørrelse, det vil sige antallet af individer i gruppen, anvendes i hypoteserne 2a, 2b, 2c, 2d og 2e. Antallet af elever på den enkelte skole (2007-08) anvendes som indikator for størrelsen af gruppen med særinteresser, der er tilknyttet skolen. På lignende vis anvendes kommunens indbyggertal (2007), som mål for størrelsen af gruppen, som skolebestyrelsen indgår i, på kommuneniveauet. Datakilden for elevtallene er *Undervisningsministeriets databaser*. Kommunernes indbyggertal stammer fra *De Kommunale Nøgletal*. Det forventes, at gruppestørrelsernes potentielle effekter på de afhængige variabler vil være aftagende, desto større gruppen er. Effekten af at gå fra 50 til 100 elever på skolen er større end at gå fra 800 til 850. Derfor transformeres antallet af elever på skolen og antallet af indbyggere i kommunen med den naturlige logaritme (ln), så der tages højde for de forventede kurvelineære sammenhænge med de afhængige variabler (se Gujarati, 1995: 181-183).

Andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen anvendes i hypoteserne 4a-4c. Variablen kodes ved at tælle antallet af: (1) folkeskolelærere (herunder overlærere); (2) skoleledere; (3) viceinspektører, og (4) pensionerede folkeskolelærere, skoleledere og viceinspektører i kommunalbestyrelsen. Tallet divideres med antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer minus de medlemmer, hvis stilling det ikke er muligt at se (i gennemsnit er cirka 3 procent af kommunalbestyrelsesmedlemmerne ukodebare)<sup>6</sup>. Målet omfatter ikke skolepædagoger (som ikke er mulige at skelne fra øvrige pædagoger). Læsø, Samsø, Fanø, Ærø, Sorø og Tårnby udelades på grund af manglende data. Datakilden til variabelen er *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner* database for kommunalvalget, 2005.

I hypotese 5 indgår skolebestyrelsernes kontakt med kommunen som uafhængig variabel. Ud fra *undersøgelsen af de danske skolebestyrelsesmedlemmer* konstrueres fem mål for kontakt: (1) kontakthypighed mellem skolebestyrelse og kommunen; (2) graden hvormed skolebestyrelsen kontaktes af kommunen; (3) hvor ofte et kommunalbestyrelsesmedlem er med til skolebestyrelsesmøderne; (4) gentagen personlig kontakt til kommunalpolitikere, og (5) gentagen personlig kontakt til embedsmænd i skoleforvaltningen. Alle kontaktmål konstrueres således, at en høj værdi er lig en høj grad af kontakt.

Det første mål konstrueres via et indeks bestående af spørgsmål 7a, 7b og 7c (appendiks B). Indekset antages at måle én dimension af kontakt, hvilket støttes empirisk af en faktoranalyse. En *Cronbachs Alpha-værdi* på 0,73 viser at den interne sammenhæng imellem spørgsmålene er høj. De tre spørgsmål vægter lige meget i indekset.

Det andet mål for kontakt konstrueres via spørgsmål 5a, 5b og 5c. De tre spørgsmål antages ligeledes at måle én dimension af kontakt. En faktoranalyse støtter antagelsen. Værdien for *Cronbachs Alpha* ligger på 0,78. De tre variabler samles i et indeks, hvor variablerne vægter lige meget.

---

<sup>6</sup> Andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen =

$$\frac{\text{antal skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen}}{(\text{antal kommunalbestyrelsesmedlemmer} - \text{ukodebare medlemmer})}$$

Det tredje mål for kontakt (hvor ofte et kommunalbestyrelsesmedlem er med til skolebestyrelsesmøderne) behandles ikke nærmere, da målet blot udgøres af spørgsmål 5d fra undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne.

De to mål for skolebestyrelsernes personlige kontakt til henholdsvis kommunalpolitikere og embedsmænd konstrueres ud fra henholdsvis spørgsmål 9 og 10 som kategoriske variabler, der hver har fire kategorier (se appendiks B). Såfremt mindst et af skolebestyrelsesmedlemmer har et personligt venskab med en kommunalpolitiker/embedsmand placeres skolebestyrelsen i den første kategori, *personligt venskab*. Hvis ingen af medlemmerne har et personligt venskab, men mindst et af medlemmerne i skolebestyrelsen har en gentagen personlig kontakt med en kommunalpolitiker/embedsmand udenfor skolebestyrelsesarbejdet, placeres skolebestyrelsen i den anden kategori, *gentagen personlig kontakt udenfor skolebestyrelsesarbejdet*. Såfremt skolebestyrelsen ikke kan placeres i nogen af de to første kategorier, placeres den i den tredje kategori, *personlig kontakt via skolebestyrelsesarbejdet*, hvis mindst et af skolebestyrelsesmedlemmerne har en gentagen personlig kontakt via skolebestyrelsesarbejdet. Er dette heller ikke tilfældet, placeres skolebestyrelsen i den fjerde kategori, *ingen gentagen personlig kontakt*.

I hypotese 6a indgår kommunens afhængighed af information fra skolerne som forklarende variabel. Tre mål for afhængighed inddrages i analyserne: (1) generel afhængighed; (2) aktørafhængighed, og (3) afhængighed i vurderingen af ressourcer som skolerne behøver. Hver af de tre mål antages at udgøre én enkelt dimension. Datakilden er spørgsmål fra *undersøgelsen af skoleforvaltningerne* (se appendiks C). På alle tre afhængighedsmål udtrykker en høj værdi en høj grad af afhængighed.

Kommunernes generelle afhængighed af skolernes information består af spørgsmål 13a, 13b, 14f og 14g. En faktoranalyse støtter påstanden om af de fire spørgsmål måler én og samme dimension. Værdien for *Cronbachs Alpha* ligger på 0,76, hvilket vidner om en høj intern konsistens variablerne imellem.

Aktørafhængigheden måler i hvor høj grad kommunen er afhængig af information fra skolernes aktører (skoleledere, skolebestyrelser og lærere). Spørgsmål 13c-13e indgår således i indekset. Det kan diskuteres, hvorvidt de tre spørgsmål måler én bagvedliggende aktørdimension eller tre forskellige dimensioner knyttet til forskellige aktører. Her antages det således, at der er tale om én dimension, der måler om kommunen er nødt til at hente information fra de aktører, der findes på området. En faktoranalyse af spørgsmålene udtrækker endvidere én dimension, hvilket støtter antagelsen. *Alpha-værdien* er på 0,84.

Det sidste afhængighedsmål angiver, i hvilken grad kommunen er afhængig af information, når den skal vurdere, hvor mange ressourcer der skal afsættes til skoledriften. Målet konstrueres af spørgsmålene 14c-14e. Her udtrækkes ligeledes én enkelt dimension, når spørgsmålene indgår i en faktoranalyse. Indeksets *Alpha-værdi* er på 0,82.

Kommunernes delegering af beslutningskompetence og arbejdsopgaver til skolerne udgør den forklarende variabel i hypotese 6b. I alt fire typer af delegeringsmål anvendes: (1) kommunens generelle styring af skolerne; (2) graden af økonomisk delegering fra kommunen



til skolerne; (3) graden hvormed beslutningen om undervisningstimetallet delegeres til skolerne, og (4) graden hvormed beslutningen om klassekvotienten delegeres til skolerne.

Den generelle styring af skolerne måles via spørgsmål 8 fra undersøgelsen af skoleforvaltningerne (se appendiks C), hvor de to første kategorier lægges sammen til en kategori, der udtrykker en lav grad af delegering, mens de to sidste spørgsmål samles i en kategori, som angiver en høj grad af delegering.

Det andet mål for delegering, graden af økonomisk delegering, konstrueres som et indeks, bestående af spørgsmål 1, 3a, 3b og 3c, der måler én samlet dimension, som udtrykker graden, hvormed kommunerne er villige til at delegerer økonomiske beslutninger og opgaver til skolerne. En faktoranalyse med de fire spørgsmål udtrækker en enkelt dimension. *Cronbachs Alpha* ligger på 0,68. Indekset konstrueres så en høj værdi er lig med en høj grad af delegering.

De to sidste delegeringsmål konstrueres ud fra henholdsvis spørgsmål 5, som måler delegeringen af beslutningen om undervisningstimetallet, og spørgsmål 6, som måler delegeringen af beslutningen om klassekvotienten. For hver spørgsmål konstrueres tre kategorier: En høj grad af delegering (svarkategori 1-2); en middel grad af delegering (svarkategori 3-5) og en lav grad af delegering (svarkategori 6-7). Konstruktionen af en variabel med tre kategorier i stedet for anvendelsen af alle syv værdier skal ses i lyset af, at der blot er forklaringstekst på de to ekstreme svarkategorier. Det vil således ikke være meningsfuldt at analysere forskellen mellem eksempelvis svarkategori 3 og 4. Derfor anvendes en grovere inddeling.

Endvidere undersøges potentielle interaktionseffekter i analyserne, hvor ændringerne i de politiske beslutninger anvendes som afhængige variabler, jævnfør delafsnit F2, kapitel 4. Sådanne analyser præsenteres dog kun i de tilfælde, hvor interaktionseffekter viser sig at være til stede.

#### **D. Spørgeskemaundersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne og spørgeskemaundersøgelsen af skoleforvaltningerne**

I forbindelse med specialet blev der foretaget to spørgeskemaundersøgelser. Begge indgår som en vigtig del af datamaterialet. For det første blev der i januar 2008 foretaget en spørgeskemaundersøgelse af de danske skolebestyrelsesmedlemmer. Spørgeskemaundersøgelsen er tilvejebragt i samarbejde med *Skole og Samfund*, og blev gennemført via et elektronisk spørgeskema (se uddrag, med de spørgsmål der anvendes i analyserne, i appendiks B). Inden hovedundersøgelsen blev der foretaget en række interviews med forældre- og medarbejderrepræsentanter for skolebestyrelser samt skoleledere for at få konkret indsigt i skolebestyrelserne. Derudover blev en pilotundersøgelse af 60 skolebestyrelsesmedlemmer gennemført og fulgt op med telefonsamtaler af udvalgte deltagere.

Figur 5.1 viser en oversigt over antal udsendelser, antal svar og svarprocenterne i hovedundersøgelsen fordelt på henholdsvis medlemstypen (forældre- eller medarbejderrepræsentant), og hvorvidt repræsentantens skolebestyrelse er medlem af *Skole og Samfund* eller ej. Den samlede population af skolebestyrelsesmedlemmer i Danmark er på cirka 12.000. Af dem var der kontaktoplysninger på de 6915 (*universlisten*). Der er umiddelbart ikke grund til at tro, at

der findes betydelige systematiske skævheder mellem medlemmerne, der står opført på universlisten, og population som helhed, vedrørende de karakteristika som spørgeskemaet omhandler. I mange tilfælde er det endvidere skolens sekretærer, der formidler kontaktoplysningerne (eller undlader at gøre dette), og manglen på kontaktoplysninger beror dermed ikke nødvendigvis på medlemmernes bevidste fravalg. Selv i tilfælde hvor medlemmer bevidst fravælger at formidle kontaktoplysninger, skulle der ikke være grund til at forvente systematiske skævheder. Af de 6915 kontaktoplysninger var 902 kontaktoplysninger mangelfulde, så der blev konkret sendt ud til 6013 skolebestyrelsesmedlemmer. Af dem svarede i alt 3772, hvilket svarer til 62,7 procent. Svarprocenten må vurderes som meget tilfredsstillende.

*Tabel 5.1. Svarprocenter for undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne*

		Medlemmer af Skole og Samfund	Ikke medlemmer af Skole og Samfund	I alt
Forældre:	Sendt til	4792	569	5361
	Antal svar	3050	336	3386
	Svarprocent	63,6	59,1	63,2
Medarbejdere:	Sendt til	554	98	652
	Antal svar	336	50	386
	Svarprocent	60,6	51,0	59,2
I alt	Sendt til	5346	667	6013
	Antal svar	3386	386	3772
	Svarprocent	63,3	57,9	62,7

For det andet blev en spørgeskemaundersøgelse af 34 skoleforvaltninger foretaget i starten af februar 2008. 40 tilfældigt udvalgte kommuner blev kontaktet telefonisk og kommunens skolechef (eller en konsulent på området) blev spurgt, om vedkommende ville udfylde det elektroniske spørgeskema. 34 kommuner deltog i undersøgelsen (85 procent). Appendiks C viser de dele af undersøgelsens spørgeskema, der anvendes i specialet. En række af de anvendte spørgsmål er identiske med, eller inspireret af, Mortensen & Lindholts (2007) undersøgelse af danske skoleforvaltninger. Appendiks D viser en optegnelse over de medvirkende kommuner. Såvel demografisk som geografisk vurderes de 34 kommuner til at give en god repræsentation af samtlige 98 kommuner (analyse heraf ikke vist).

## E. Beskrivelse af data

I tabel 5.2 og 5.3 præsenteres variablerne, der indgår i analyserne. Tabel 5.2 viser skolevariablerne, mens tabel 5.3 viser kommunevariablerne og de skolevariabler, der er aggregeret til kommuneniveau. Udover antallet af observationer angives gennemsnit, standardafvigelse, minimumsværdi og maksimumsværdi for de kontinuertlige variabler. Minimums- og maksimumsværdierne angiver således de lavest og højest observerede værdier på variabelen.

Tabel 5.2. Skolevariabler

Variabel	Antal observationer	Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
Skolebestyrelsens holdning til undervisningstimetallet	1138	3,55	0,49	2	5
Skolebestyrelsens holdning til klassekvotienten	1137	2,62	0,6	1	5
Skolebestyrelsens holdning til undervisningsprocenten	1131	3,67	0,55	1	5
Skolebestyrelsens holdning til skoleudgifterne	1132	4,1	0,52	1	5
Politisk aktivitet, samlet	1049	4,82	1,42	0,5	10
Generel politisk påvirkning	1153	5,67	1,66	0	10
Politisk debataktivitet	1139	5,61	1,78	0	10
Politisk aktivitet, kontakte kommunen	1136	5,14	2,42	0	10
Politisk medieaktivitet	1116	3,29	2,2	0	10
Politisk netværksaktivitet	1117	4,51	2,23	0	10
Politisk protestaktivitet	1075	1,46	1,46	0	10
Kontakthypighed mellem skolebestyrelse og kommunen	1061	4,37	1,4	0	10
Skolebestyrelsen kontaktes af kommunen	1121	4,32	1,73	0	10
Kommunalbestyrelsesmedlem ved skolebestyrelsesmøder	1138	0,59	1,04	0	4
Personlig kontakt til kommunalpolitikere	1133				
Personlig kontakt til embedsmænd i skoleforvaltningen	1131				
Ændring i undervisningstimetallet fra 2005-06 til 2007-08	1000	48	514	-2.788	2.703
Undervisningstimetallet 2005-06	1000	7.592	433,35	6480	10.280
Undervisningstimetallet 2007-08	1000	7.640	425	6630	10.053
Ændring i klassekvotienten fra 2005-06 til 2006-07	1008	0,07	1,22	-6,24	6,08
Klassekvotienten 2005-06	1008	20,26	1,93	13,59	27,7
Klassekvotienten 2006-07	1008	20,32	1,96	13,57	26,94
Ln(antal elever), 2007-08	1550	5,77	0,71	2,77	6,98
Tosprogede elever per 100 elever	1554	8,35	14	0	100
Karaktergennemsnit, dansk retstavning, 2005-06	1044	7,78	0,54	5,4	9,5
Karaktergennemsnit, skriftlig matematik, 2005-06	1045	7,73	0,62	4,7	9,4

Tabel 5.3. Kommunevariabler samt skolevariabler aggregeret til kommuneniveau

Variabel	Antal observationer	Gennemsnit	Standard-afvigelse	Minimum	Maksimum
Budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev, 2006 (1.000 kr.)	97	52,42	5,2	43,52	67,22
Budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev, 2008 (1.000 kr.)	98	52,29	6,17	41,01	73,28
Ændringen i de budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev fra 2006 til 2008 (1.000 kr.)	97	-0,17	5,24	-12,21	11,5
Andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09	92	0,11	0,06	0	0,33
Ln(kommunens indbyggertal, 2007)	98	10,63	0,78	7,63	13,13
Beskatningsgrundlaget per indbygger efter udligning, 2007	98	152.373	21.337	132.189	240.728
Befolkningstæthed, 2006 (indbyggere per km <sup>2</sup> )	98	543	1.302	18	10.474
Børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig, 2004	98	14,01	3,09	8,3	23,4
Privatskoleelever per 100 elever	96	12,42	5,66	1,6	25,9
Borgmesterfarve, 2005-09	98				
Generel afhængighed	31	8,33	1,41	5,42	10
Aktørafhængighed	32	5,89	2,28	0	10
Ressourceafhængighed	31	6,97	2,42	1,67	10
Generel styring af skolerne	31	0,52	0,51	0	1
Økonomisk delegering til skolerne	28	8,18	2,27	1,67	10
Delegering af undervisningstimetallet	32				
Delegering af klassekvotienten	32				
Politisk aktivitet, samlet	97	4,93	0,71	3,6	7,46
Generel politisk påvirkning	97	5,8	0,71	4,45	7,92
Politisk debetaktivitet	97	5,71	0,89	3,67	9,03
Politisk aktivitet, kontakte kommunen	97	5,3	1,08	0,83	7,78
Politisk medieaktivitet	97	3,33	1,13	0	7,24
Politisk netværksaktivitet	97	4,58	1,34	0	7,5
Politisk protestaktivitet	97	1,48	0,82	0	4,22
Kontakthyppeghed mellem skolebestyrelse og kommunen	96	4,42	0,75	1,11	6,47
Skolebestyrelsen kontaktes af kommunen	97	4,5	0,85	1,67	7,04
Kommunalbestyrelsesmedlem ved skolebestyrelsesmøder	97	0,82	1,07	0	4
Personlig til kommunalpolitikere	97				
Personlig til embedsmænd i skoleforvaltningen	97				
Ln(antal elever), 2007-08	98	5,96	0,31	5,06	6,53
Tosprogede elever per 100 elever	98	8,25	7,41	0	43,99
Gennemsnitskarakter, dansk retstavning, 2005-06	98	7,81	0,3	7,23	8,85
Gennemsnitskarakter, skriftlig matematik, 2005-06	98	7,75	0,35	7,14	8,76
Undervisningstimetallet 2005	98	7641	226	7203	8370
Klassekvotienten 2005	98	19,39	1,4	16,52	23,05

## 6. Resultater

Den følgende præsentation og diskussion af undersøgelsens resultater tager udgangspunkt i den rækkefølge, hvormed hypoteserne er opstillet (først undersøges hypotese 1a, derefter 1b, så 2a og så videre). Ofte er det sådan, at de forskellige forklarende variabler fra hypoteserne forsøger at forklare den (eller de) samme afhængige variabel (variabler). Det gælder eksempelvis hypotese 1b, 2a, 2b og 2c, som indeholder forskellige forklarende variabler (holdningsvariabler, skolens elevtal, kommunens indbyggertal og en interaktionseffekt), der alle forsøger at forklare skolebestyrelsernes politiske aktivitet. I sådanne tilfælde undersøges de forskellige hypoteser via den samme tabel for at undgå en meget stor mængde tabeller. Hver tabel indeholder oftest en række forskellige regressionsmodeller, hvor den samme afhængige variabel forsøges forklaret. Hypotese 1b, 2a, 2b og 2c undersøges eksempelvis alle via tabel 6.3 og 6.4 (se side 65 og 67), hvor skolebestyrelsens politiske aktivitet udgør den afhængige variabel. Tabellen præsenteres, når hypotese 1b diskuteres, og der henvises således tilbage til tabellen, når hypotese 2a, 2b og 2c behandles.

Analyserne, der undersøger speciallets andet forskningsspørgsmål (hypotese 3-6), anvender ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten som konkrete afhængige variabler. For hver hypotese behandles de tre afhængige variabler i den nævnte rækkefølge. Først vurderes hypotese 3 i forhold til ændringen i skoleudgifterne. Dernæst vurderes hypotese 3 vedrørende ændringen i undervisningstimetallet, hvorefter hypotese 3 behandles i forhold til ændringen i klassekvotienten. Tre tabeller anvendes (tabel 6.5, 6.6 og 6.7, side 71-77), det vil sige én tabel til hver afhængig variabel. Hver tabel indeholder forskellige forklarende variabler fra de forskellige hypoteser (som nævnt ovenfor).

Eftersom empirisk støtte til en hypotese i mange tilfælde mere er et gradsspørgsmål end et spørgsmål om støtte eller ej, anvendes fire grader af støtte, som følgende skitseres, i vurderingen af støtten til den enkelte hypotese.

I nogle tilfælde finder den givne hypotese *ingen støtte*. I så fald viser ingen af resultaterne det, som hypotesen forventer. En *begrænset støtte* angiver, at hypotesen generelt ikke kan forudsige resultaterne. Her kan svage effekter, der støtter hypotesen, imidlertid forekomme. Sådanne effekter er imidlertid ikke så konsistente eller har ikke den styrke, som forventes. Såfremt hypotesen generelt kan forudsige resultaterne, dog med forskellige udfald eller med effekter af en middel styrke, kan hypotesen siges at finde en *god støtte* i resultaterne. I tilfælde hvor hypotesen i høj grad kan forudsige resultaterne, via konsistente og forholdsvis stærke effekter, finder hypotesen en *stærk støtte* i resultaterne. Ingen eller begrænset støtte hælder dermed i retning af, at hypotesen vanskeligt kan forudsige de empiriske resultater, mens en god eller stærk støtte angiver den anden retning.

## A. Præferencehypotese: Særinteresser

Præferencehypotesen testes via de fire holdningsspørgsmål fra undersøgelsen af de danske skolebestyrelsesmedlemmer. Ifølge præferencehypotesen forventes både forældre og lærere at ønske en forøgelse af skoleudgifterne og undervisningstimetallet (jævnfør kapitel 4, afsnit A). Gennemsnittet for de to variabler forventes derfor at være signifikant højere end 3 (som angiver et passende niveau) for både forældrene og lærerne. Dette undersøges via en *one sample t-test* ( $h_0=3,0$ ) i tabel 6.1, som viser gennemsnittet på de fire holdningsvariabler for henholdsvis forældre og lærere samt forskellen mellem forældrene og lærerne (skolebestyrelsesmedlemmerne udgør enhederne). Af tabel 6.1 fremgår det, at gennemsnittet på de to ovennævnte holdningsvariabler er signifikant højere end 3 for både forældre og lærere, hvilket svarer til forventningen fra præferencehypotesen.

Præferencehypotesen forventer derimod, at både forældre og lærere ønsker en reduktion i klassekvotienten, hvormed gennemsnittet på holdningsspørgsmålet omkring klassekvotienten forventes at være signifikant mindre end 3. Ifølge tabel 6.1 indfries forventningen, da holdningen til klassekvotienten i gennemsnit er signifikant mindre end 3 for både forældre og lærere.

Angående holdningen til lærernes undervisningsprocent forventes imidlertid ikke samme enighed mellem forældre og lærere (se tabel 4.1). Forskellen på forældrenes og lærernes gennemsnit viser en tydelig forskel på 0,61<sup>7</sup>, sådan som præferencehypotesen forventer. Forskellen er således markant større end forskellen på nogle af de øvrige holdningsspørgsmål, og forældrenes og lærernes svar trækker ikke i samme retning. Lærerne placerer sig omkring midten, mens forældrene trækker mod en højere undervisningsprocent.

Tabel 6.1. Forældrenes og lærernes holdninger til spørgsmål vedrørende folkeskoleområdet. Gennemsnit samt forskel i gennemsnit.

	Forældrenes holdninger (gennemsnit)	Lærernes holdninger (gennemsnit)	Forskel i gennemsnit: Forældre minus lærere
Holdning til kommunens skoleudgifter	4,11*** (n=2980)	4,28*** (n=324)	-0,17*** (n=3204)
Holdning til skolens undervisningstimetallet	3,55*** (n=3038)	3,55*** (n=328)	0,00 (n=3366)
Holdning til skolens klassekvotient	2,57*** (n=3039)	2,49*** (n=328)	0,08* (n=3367)
Holdning til lærernes undervisningsprocent	3,72*** (n=2864)	3,11** (n=325)	0,61*** (n=3189)

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

<sup>7</sup> En *independent sample t-test* anvendes som signifikanstest ( $h_0=0$ ).

Samlet set placerer såvel forældre som lærere deres holdninger til de fire skolepolitiske beslutninger, som det forventes ud fra et særinteresseperspektiv (jævnfør tabel 4.1). Dette er vigtigt, da opfyldelsen af forældrenes og lærernes præferencer udgør et centralt element i hypoteserne. Både teoretisk og empirisk kan forældre og lærere således sige at have særinteresser i forhold til de fire skolepolitiske beslutninger. Skolebestyrelserne kan endvidere anses som enhedsaktører vedrørende skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten, da både lærere og forældre her trækker i samme retning, og placerer sig ganske tæt på hinanden (trods muligheden for individuelle forskelle skolebestyrelserne imellem). I de senere analyser vil højere skoleudgifter, højere undervisningstimal og en lavere klassekvotient således tages som udtryk for, at præferencerne hos en given skolebestyrelse opfyldes. Lærernes undervisningsprocent udgør derimod en kontrol for, at lærere og forældre ikke blot svarer ens per automatik. Variablen medtages ikke i de følgende analyser.

## **B. Hvilke faktorer er afgørende for, om skolebestyrelserne mobiliseres til at gøre et stykke politisk arbejde for at fremme deres sag? (hypotese 1a-1b og 2a-2c)**

De følgende analyser omkring mobiliseringen af skolebestyrelserne tjener to formål. For det første er det hensigten at afprøve hypoteserne 1a-1b og 2a-2c. For det andet giver analyserne mulighed for at vurdere det potentielle endogenitetsproblem (se kapitel 4, afsnit G).

### *B1. Aktiveres skolebestyrelserne automatisk, når deres interesser trues? (hypotese 1a-1b)*

I dette delafsnit afprøves hypoteserne 1a-1b, som indeholder forudsigelserne, udledt af den klassiske pluralistiske tilgang, omkring mobilisering af særinteresserne.

Først afprøves hypotese 1a, som forudsiger, at skolebestyrelsens ønsker til skoleudgifter, undervisningstimal og klassekvotient påvirkes af det nuværende niveau for de tre variabler og ændringen i de tre variabler. Til dette formål opstilles tabel 6.2, der indeholder tre modeller med tre forskellige afhængige variabler. Hver holdningsvariabel udgør en afhængig variabel. Beskatningsgrundlaget per indbygger medtages ikke i modellerne som følge af multi-kollinearitet (jævnfør kapitel 5).

Skolebestyrelsens holdning til kommunens skoleudgifter udgør den afhængige variabel i model I. Her indsættes kommunens nuværende driftsudgifter per elev, 2008, og ændringen i kommunens driftsudgifter per elev fra 2006 til 2008 som forklarende variabler i tråd med forudsigelsen fra hypotese 1a. Af modellen fremgår det, at kommunens nuværende niveau af driftsudgifter per elev har en signifikant negativ effekt på ønsket om, at kommunen bør øge skoleudgifterne. Jo større kommunens udgifter per elev er, desto mindre er ønsket om, at kommunen bør øge skoleudgifterne. Omvendt gælder det, at jo lavere kommunens driftsudgifter per elev er, desto stærkere er skolebestyrelsens ønsker om højere skoleudgifter. Der findes ikke nogen signifikant effekt fra ændringen i driftsudgifterne på holdningsvariablen. Det er således det nuværende niveau af skoleudgifter og ikke ændringen i skoleudgifterne, der påvirker holdningen til skoleudgifterne. Dermed støttes hypotese 1a, når det nuværende

Tabel 6.2. Forklaring af skolebestyrelsernes holdninger til kommunens driftsudgifter til folkeskolerne per elev (model I), skolens undervisningstimetal (model II) og skolens klassekvotient (model III). Multilevelanalyser. Robuste standardfejl.

	Model I (afhængig: Holdning til kommunens driftsudgifter per elev)	Model II (afhængig: Holdning til skolens undervis- ningstimetal)	Model III (afhængig: Holdning til skolens klassekvo- tient)
Konstant	4,76***	4,30***	4,30***
Skolepolitiske beslutninger:			
Kommunens driftsudgifter til folkeskolerne per elev, 2008	-0,016***		
Ændringen i driftsudgifterne til folkeskolerne per elev, fra 2006 til 2008	0,007		
Undervisningstimetallet, 2007-08		-0,00015***	
Ændringen i undervisningstimetallet fra 2005-06 til 2007-08		0,0000088	
Klassekvotienten, 2006-07			-0,0903***
Ændringen i klassekvotienten fra 2005-06 til 2006-07			0,038**
Skolevariabler (kontrol)			
Ln(antal elever, 2007)	0,038	0,043	-0,104
Antal tosprogede elever per 100 elever, 2006-07	-0,0013	-0,0025	-0,0016
Karaktergennemsnit, dansk retstavning, 2005	-0,064	-0,0092	0,08*
Karaktergennemsnit, skriftlig matematik, 2005	-0,042	-0,041	0,004
Lærerårsværk per elev, 2007-08			2,002
Ændringen i lærerårsværk per elev fra 2005-06 til 2007-08			0,510
Kommunevariabler (kontrol)			
Skolelukninger fra 2005-06 til 2007-08	0,0099	0,026	-0,037*
Ln(indbyggertal, 2007)	0,058	0,058	-0,039
Befolkningsstæthed, 2006	-0,00003*	-0,00001	-0,00002
Børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig, 2004	0,025**	-0,0003	0,013
Privatskoleelever per 100 elever, 2007	-0,008	-0,006	-0,0034
Skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09	-0,52*	-0,63*	0,158
Borgmesterfarve, 2005-09			
Socialistisk Folkeparti	-0,16*	0,049	-0,072
Socialdemokraterne	-0,05	0,059	-0,056
Radikale Venstre	0,009	-0,07	-0,43***
Lokalliste	-0,042	0,17**	-0,035
Konservative	-0,038	0,09	-0,09
Venstre (ref.)	0	0	0
N	791	763	789
Antal kommuner i analysen	92	92	92
ICC	0,00	0,04	0,02

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01.



niveau af skoleudgifter anvendes som forklarende variabel, men ikke når ændringen i skoleudgifterne anvendes.

I model II anvendes skolebestyrelsens holdning til skolens undervisningstimetal som afhængig variabel. Skolens nuværende undervisningstimetal (2007-08) og ændringen i skolens undervisningstimetal fra 2005-06 til 2007-08 indsættes som forklarende variabler. Ligesom det er tilfældet i model I, finder hypotese 1a også støtte i model II, når det nuværende niveau anvendes som forklarende variabel, men ikke når ændringen anvendes.

I model III udgør skolebestyrelsens holdning til skolens klassekvotient den afhængige variabel. Klassekvotienten for 2006-07 og ændringen i klassekvotienten fra 2005-06 til 2006-07 inddrages som forklarende variabler. Her ses en signifikant negativ effekt fra den nuværende klassekvotient på holdningen til skolens klassekvotient ligesom i model I-II. Jo højere skolens klassekvotient er, desto mere ønskes klassekvotienten reduceret. Resultatet er i tråd med forventningen fra hypotese 1a. Ændringen i klassekvotienten fra skoleåret 2005-06 til 2006-07 har imidlertid en signifikant positiv effekt på ønsket om at øge klassekvotienten, hvilket modsætter sig forventningen fra hypotese 1a.

Samlet set giver resultaterne fra tabel 6.2 støtte til hypotese 1a, når det nuværende niveau af skoleudgifter, undervisningstimetal og klassekvotient anvendes som forklarende variabler, mens ændringerne i de tre variabler ikke kan forklare skolebestyrelsernes holdninger. Forventningen om at dårligere vilkår giver stærkere ønsker om bedre vilkår, sådan som hypotese 1a påstår, må umiddelbart siges at være indfriet. Det vil således være et urimeligt krav, hvis både det nuværende niveau og ændringen af de tre variabler skal have en effekt, for at den forventning, der ligger bag hypotese 1, kan siges at være opfyldt. Hypotese 1a finder således *stærk støtte* i resultaterne.

At ændringerne i de tre variabler ikke viser sig at have signifikante effekter på holdningsvariablerne er imidlertid væsentligt, når fokus rettes mod de potentielle endogenitetsproblemer (jævnfør kapitel, afsnit G). Det er således ændringerne i de tre skolepolitiske beslutninger, der anvendes som afhængige variabler i de senere analyser af, hvilke faktorer der er væsentlige i forhold til opfyldelsen af skolebestyrelsens præferencer. I figur 4.3 ser det således ikke ud til, at der findes en effekt fra ændringen i henholdsvis skoleudgifter, undervisningstimetal og klassekvotient på ønsket om højere skoleudgifter, højere undervisningstimetal og lavere klassekvotient. Ud fra resultaterne i tabel 6.2 forventes dermed ikke alvorlige endogenitetsproblemer, når *ændringen* i de tre skolepolitiske beslutninger anvendes som afhængige variabler.

Følgende undersøges hypotese 1b, der forudsiger, at jo mere en skolebestyrelse ønsker flere skoleudgifter, højere undervisningstimetal og lavere klassekvotient, desto mere politisk aktiv vil skolebestyrelsen være. Hypotesen afprøves via tabel 6.3 og 6.4.

Tabel 6.3 viser fire modeller, som alle forsøger at forklare skolebestyrelsens politiske aktivitetsniveau. Den politiske aktivitet måles via variabelen *skolebestyrelsens politiske aktivitet, samlet* (jævnfør kapitel 5). De forklarende variabler inddrages i den tidsrækkefølge, hvormed de antages at optræde, jævnfør figur 4.1. Kontrolvariablen *børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig* medtages ikke i analysen som følge af stærk multikollinearitet (jævnfør kapitel 5).

Tabel 6.3. Forklaring af skolebestyrelsernes politiske aktivitetsniveau (afhængig variabel: Politisk aktivitet, samlet). Multilevelanalyser. Robuste standardfejl.

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Konstant	9,11***	10,92***	9,29***	14,3
Gruppestørrelsesvariabler				
Ln(skolens elevtal, 2007)	-0,32**	-0,09	-0,27*	-0,04
Ln(kommunens indbyggertal, 2007)	-0,30***	-0,37***	-0,40***	-0,94**
Skolepolitiske beslutninger				
Kommunens driftsudgifter til folkeskolerne per elev, 2008		-0,015	-0,01	-0,01
Ændringen i driftsudgifterne til folkeskolerne per elev, fra 2006 til 2008		0,027	0,02	0,03
Undervisningstimetallet, 2007-08		-0,0002	-0,0001	-0,0001
Ændringen i undervisningstimetallet fra 2005-06 til 2007-08		0,0000001	0,00001	-0,00001
Klassekvotienten, 2006-07		-0,06		
Ændringen i klassekvotienten fra 2005-06 til 2006-07		0,02		
Skolebestyrelsens holdninger til skolepolitiske beslutninger				
Holdning til kommunes skoleudgifter			0,2*	-0,94
Holdning til skolens undervisningstimetal			0,22	0,21
Holdning til skolens klassekvotient			-0,07	-0,07
Holdning til kommunens skoleudgifter*ln(antal elever, 2007)				0,13
Holdning til kommunens skoleudgifter*ln(antal elever, 2007)				-0,04
Skolevariabler (kontrol)				
Antal tosprogede elever per 100 elever, 2006-07	0,005	0,0054	0,008*	0,008*
Karaktergennemsnit, dansk retstavning, 2005	-0,17*	-0,11	-0,11	-0,11
Karaktergennemsnit, skriftlig matematik, 2005	0,25**	0,24*	0,24*	0,24*
Kommunevariabler (kontrol)				
Antal skolelukninger fra 2005-06 til 2007-08	0,05	0,06	0,06	0,06
Befolkningstæthed, 2006	0,00008**	0,0001	0,0001	0,0001
Beskatningsgrundlaget efter udligning, 2007	0,0000005	0,0000002	0,0000002	0,0000002
Privatskoleelever per 100 elever, 2007	-0,003	0,009	0,01	0,01
Skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09		0,39	0,81	0,79
Borgmesterfarve, 2005-09				
Socialistisk Folkeparti	0,66***	0,88***	0,79***	0,79***
Socialdemokraterne	0,1	0,17	0,13	0,13
Radikale Venstre	0,19	0,13	-0,05	0,06
Lokalliste	1,5**	1,4**	1,39**	1,39**
Konservative	-0,11	-0,08	-0,1	-0,09
Venstre (ref.)	0	0	0	0
N	754	714	711	709
Antal kommuner i analysen	95	92	92	92
ICC	0,07	0,06	0,10	0,05

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01.

De tre holdningsvariabler inddrages i model III i tabel 6.3. Af resultaterne fremgår det, at der ikke er nogen signifikant effekt fra hverken holdningen til undervisningstimetallet eller skolens klassekvotient på skolebestyrelsens politiske aktivitet. Holdningen til kommunens skoleudgifter har derimod en signifikant effekt på skolebestyrelsens politiske aktivitet ( $p < 0,10$ ). Effekten er endvidere positiv, sådan som hypotese 1b forudsiger. Når ønsket om flere undervisningstimer stiger med 1 stiger den politiske aktivitet med 0,2. Stort set alle observationer på variabelen, der omhandler holdningen til kommunens skoleudgifter, ligger mellem 3 og 5 (kun 0,5 procent ligger under 3), hvormed observationerne reelt set strækker sig fra 3 til 5. Når man går fra 3 til 5 (praktisk talt hele skalaen), stiger den forventede politiske aktivitet således med 0,4, hvilket er ganske lidt på den politiske aktivitetskala, der går mellem 0-10. Effekten må heraf vurderes som værende forholdsvis svag. Eftersom effekterne fra holdningen til henholdsvis skoleudgifterne og klassekvotienten på den politiske aktivitet ikke er signifikante, yder resultaterne fra tabel 6.3 kun en *begrænset støtte* til hypotese 1b.

Hypotese 1b kan ligeledes vurderes ud fra tabel 6.4, som viser seks modeller, der hver især forsøger at forklare et delelement af skolebestyrelsernes politiske aktivitet (se figur 5.1). I Model I anvendes den generelle politiske påvirkning som afhængig variabel, mens model II-VI alle har et delelement af de konkrete politiske aktiviteter som afhængige variabler. Modellernes kontrolvariabler er listet under tabellen. Beskatningsgrundlaget efter udligning medtages ikke på grund af for stærk multikollinearitet.

Når de tre holdningsvariabler iagttages i forhold til forklaringen af skolebestyrelsens generelle politiske påvirkning (model I) viser holdningen til kommunens skoleudgifter samt holdningen til skolens gennemsnitlige klassekvotient sig at være signifikante. Effekterne vender ligeledes, som det forventes af hypotese 1b. Effekterne må imidlertid, ligesom i tabel 6.3, vurderes som værende af forholdsvis begrænset styrke. Når eksempelvis holdningen til skoleudgifterne stiger fra 3 til 5, stiger den politiske påvirkning med 0,48.

Holdningen til kommunernes skoleudgifter viser sig ligeledes at være signifikant i model III, hvor styrken er noget større og nærmere forventningen fra teorien om den automatiske mobilisering. Holdningen til skolens undervisningstimental er ligeledes signifikant i model VI, hvor den politiske protestaktivitet er den afhængige variabel. Effekten er dog her forholdsvis begrænset (effekten er på 0,22). Derudover er ingen af de tre holdningsvariabler signifikante, når de fem delkomponenter af konkrete politiske aktiviteter anvendes som afhængige variabler.

Samlet set leverer resultaterne dermed en *begrænset støtte* til hypotese 1b. I forhold til den generelle politiske påvirkning ses en vis støtte til hypotese 1b, selvom effekterne er forholdsvis svage. Når de konkrete politiske aktiviteter iagttages findes kun meget begrænset støtte til hypotesen. I enkelte tilfælde er skolebestyrelserne med de stærkeste ønsker om bedre vilkår således mere politisk aktive, end skolebestyrelserne der i mindre grad ønsker bedre vilkår. Effekterne fra holdningsvariablerne er imidlertid ikke så stærke eller konsistente, at man kan tale om en automatisk eller naturlig mobilisering, i det omfang den pluralistiske teori foreslår.

Tabel 6.4. Forklaring af seks delkomponenter af skolebestyrelsernes politiske aktivitet. Multilevelanalyser. Robuste standardfejl. Liste over kontrolvariabler findes under tabellen

	Model I (afhængig: Generel politisk påvirk- ning)	Model II (afhængig: Politisk debatak- tivitet)	Model III (afhængig: Politisk aktivitet, kontakte kom- mune)	Model IV (afhængig: Politisk medieaktivitet)	Model V (afhængig: Politisk netværksaktivitet)	Model VI (afhængig: Politisk protestaktivitet)
Konstant	12,9***	15,08***	5,39	2,59	7,8**	6,47**
Gruppestørrelsesvariabler						
Ln(skolens elevtal, 2007)	-0,47**	-0,05	0,26	-0,39	-0,04	-0,3
Ln(kommunens indbyggertal, 2007)	-0,44***	-0,44**	-0,39*	-0,1	-0,36	-0,05
Skolepolitiske beslutninger						
Kommunens driftsudgifter til folkeskolerne per elev, 2008	-0,004	-0,027	0,02	0,01	-0,03	-0,02
Ændringen i driftsudgifterne til folkeskolerne per elev fra 2006 til 2008	0,023	0,045*	-0,001	0,018	0,08***	0,02
Undervisningstimetallet, 2007-08	-0,0002	-0,0004**	-0,0002	-0,00006	0,0001	-0,0001
Ændringen i undervisningstimetallet fra 2005-06 til 2007-08	0,00002	0,0002	-0,00003	-0,00005	-0,0002*	0,0002***
Skolebestyrelsens holdninger til skolepolitiske beslutninger						
Holdning til kommunes skoleudgifter	0,24*	0,11	0,14	0,41**	0,02	0,002
Holdning til skolens undervisningstimal	0,21	0,03	0,11	0,08	0,02	0,22*
Holdning til skolens klassekvotient	-0,25*	0,11	0,12	0,012	-0,03	-0,06
N	758	754	753	741	743	724
Antal kommuner i analysen	92	92	92	92	92	92
ICC	0,08	0,03	0,04	0,07	0,12	0,18

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01. Udover de i tabellen opstillede variabler er der kontrolleret for følgende variabler: Antal tosprogede elever per 100 elever, 2006-07; karaktergennemsnit, dansk retstavning, 2005; karaktergennemsnit, skriftlig matematik, 2005; antal skolelukninger fra 2005-06 til 2007-08; befolkningstæthed, 2006; børn af enlige forsørgere, 2004; privatskoleelever per 100 elever, 2007; skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09; borgmesterfarve, 2005-09.

Når fokus rettes på de potentielle endogenitetsproblemer, må det konkluderes, at pilen mellem ”ønske om højere skoleudgifter, ønske om højere undervisningstimetallet, ønske om lavere klassekvotient” og ”skolebestyrelsens grad af politisk aktivitet” i figur 4.3 er til stede, men optræder med begrænset styrke. Sammenholdt med den manglende sammenhæng mellem ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten på holdningsvariablerne forventes ingen eller kun meget begrænsede endogenitetsproblemer, når ændringerne skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten anvendes som afhængige variabler. En eventuel effekt fra ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten på den politiske aktivitet ville således gå igennem skolebestyrelsens holdning til de tre variabler, hvilket altså ikke viser sig at være tilfældet.

### *B2. Gruppetørrelses effekt på skolebestyrelsernes politiske aktivitet (hypotese 2a-2c)*

I dette delafsnit afprøves hypotese 2a-2c empirisk. Hypoteserne undersøges således via tabel 6.3 og 6.4. Først vurderes hypotese 2a og 2b, som begge forudsiger, at store grupper af aktører med særinteresser på henholdsvis skole- og kommuneniveau vil have en mindre grad af politisk aktivitet end små grupper. Derefter undersøges hypotese 2c.

I tabel 6.3 inddrages de to gruppestørrelsesvariabler,  $\ln(\text{skolens elevtal})$  og  $\ln(\text{kommunens indbyggertal})$  i model I. Af model I fremgår det, at begge variabler har de forventede negative effekter på skolebestyrelsernes politiske aktivitet. Effekterne er endvidere signifikante. Når man går fra et elevtal på 50<sup>8</sup> ( $\ln(3,91)$ ) til den største skole på 1075 ( $\ln(6,98)$ ), falder den samlede politiske aktivitet med cirka 1, når der er kontrolleret for effekten fra kommunens indbyggertal. Når man går fra Vallensbæk (12.145 indbyggere), den mindste af de 95 kommuner, der inddrages i analysen, til Ålborg (194.149 indbyggere) falder den estimerede politiske aktivitet med 0,85. Århus og København udelades i vurderingen af effektens styrke, da de ligger noget højere end de øvrige observationer.

I model II inddrages skoleudgifterne, undervisningstimetallet, klassekvotienten samt ændringerne i de tre variabler for at se, om effekterne fra elevtallet og indbyggertallet virker indirekte herigennem. Er sidstnævnte tilfældet vil effekten fra de to gruppestørrelsesvariabler vanskeligt kunne tilskrives kollektive handlingsproblemer, men vil derimod være en form for stordriftseffekt, hvor eksempelvis store skoler giver høje klassekvotienter, som så medfører en høj politisk aktivitet fra skolebestyrelsen. Dette undersøges trods de begrænsede effekter fra skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten på skolebestyrelsernes politiske aktivitet, jævnfør undersøgelsen af hypotese 1a-1b. Af model II fremgår det, at effekten fra indbyggertallet ikke svækkes i model II (men er faktisk lidt stærkere), hvorimod den negative effekt fra elevtallet falder fra -0,32 i model I til -0,09 i model II, og bliver insignifikant. Ingen af effekterne fra de variabler, der inddrages i model II i forhold til model I, er imidlertid signifikante. En indirekte effekt fra elevtallet på den politiske aktivitet gennem de variabler,

---

<sup>8</sup> Enkelte skoler har elevtal under 50, men de fleste ligger mellem 50-1075.

som inddrages yderligere i model II, synes dermed ikke at ligge lige for. Det viser sig imidlertid, at en stor del af reduktionen i effekten fra elevtallet skyldes inddragelsen af klassekvotienten, som har en stærk sammenhæng med elevtallet. Regressionsanalysen kan derfor have svært ved at skille de to effekter fra hinanden (multikollinearitet). Spørgsmålet er således, om effekten skal tolkes som en effekt fra elevtallet eller som en stordriftseffekt, som omtalt ovenfor. Eftersom klassekvotienten har en negativ effekt (ligesom elevtallet), kan klassekvotientens effekt imidlertid ikke, teoretisk set, tolkes som en stordriftseffekt. At en høj klassekvotient gør skolebestyrelsen mindre politisk aktiv stemmer således ikke overens med stordriftsargumentet, som forventer en positiv sammenhæng. Den negative effekt indikerer derimod, at klassekvotienten nærmere virker som en indikator for elevtallet og derved tager en smule af effekten fra elevtallet. I model III er klassekvotientsvariablerne derfor udeladt. Af model III fremgår det, at effekten fra elevtallet er på -0,27 og signifikant.

Hypotese 2a og 2b kan ligeledes vurderes ud fra tabel 6.4. Af tabellen fremgår det, at begge gruppestørrelsesvariabler har tydelige effekter, når den generelle politiske påvirkning anvendes som afhængig variabel. Effekterne fra gruppestørrelsesvariablerne på den politiske aktivitet er derimod mindre konsistente, når de konkrete politiske aktiviteter iagttages. Kommunens indbyggertal har imidlertid forholdsvis stærke signifikante effekter, når den politiske debataktivitet og kontakttaktiviteten anvendes som afhængige variabler. Indbyggertallet har desuden den forventede negative effekt i model V, hvor medieaktiviteten anvendes som afhængig variabel. Effekten er dog ikke signifikant.

I en samlet vurdering af hypotese 2a og 2b må det konkluderes, at begge hypoteser støttes af de empiriske tests. Det er almindelig kendt, at der findes kollektive handlingsproblemer i forbindelse med skolebestyrelsernes arbejde. De interessante spørgsmål er imidlertid om sådanne kollektive handlingsproblemer giver udslag i skolebestyrelsernes politiske aktivitet, og hvorvidt de kollektive handlingsproblemer er kædet sammen med gruppestørrelsen, sådan som Olson argumenterer for. Analyserne viser forholdsvis tydelige effekter fra gruppestørrelsen på omfanget af skolebestyrelsernes politiske aktivitet. Klarest er effekten af kommunestørrelsen. Hypotese 2a finder således *god støtte*, mens hypotese 2b finder en *stærk støtte* i resultaterne. Både teoretisk og empirisk er der belæg for påstanden om, at de kollektive handlingsproblemer, der findes i forbindelse med skolebestyrelsernes politiske aktivitet, skal ses i sammenhæng med gruppestørrelsen.

Hypotese 2c udgør en yderligere påstand i forhold til gruppestørrelsens effekt på den politiske aktivitet. Hypotese 2c forudsiger således en interaktionseffekt mellem gruppestørrelsesvariablerne og holdningsvariablerne i forklaringen af skolebestyrelsernes politiske aktivitet. Hypotesen testes via model IV, tabel 6.3. Her inddrages et interaktionsled mellem elevtallet og holdningen til skoleudgifterne samt et interaktionsled mellem indbyggertallet og holdningen til skoleudgifterne, da netop skoleudgifterne har en (dog begrænset) effekt på den politiske aktivitet. Ingen af de to interaktionsled viser sig signifikante. Såfremt de andre kombinationer af interaktionsled mellem gruppestørrelse og holdningsvariablerne anvendes (ikke vist), viser analysen heller ikke tegn på signifikant interaktion. Hypotese 2c finder dermed *ingen støtte*.

### C. Særinteressernes politiske aktivitetsniveau og opfyldelse af særinteressernes præferencer: Giver et højt niveau af politisk aktivitet hos skolebestyrelserne mere indflydelse? (hypotese 3)

I dette afsnit undersøges hypotese 3. Hypotesen forventer, at skolebestyrelsens politiske aktivitet har en positiv effekt på graden, hvormed skolebestyrelsens præferencer opfyldes. Hypotesen undersøges ved at anvende ændringerne fra 2006 til 2008 i kommunernes budgetterede driftsudgifter til folkeskolen per elev, ændringerne fra 2005-06 til 2007-08 i skolernes undervisningstimetal og ændringerne fra 2005-06 til 2007-08 i skolernes klassekvotienter som afhængige variabler, jævnfør kapitel 5, afsnit B. Skolebestyrelsens politiske aktivitet indgår således i analyserne som uafhængig variabel.

Analyserne af ændringerne i tre beslutninger foretages i tabel 6.5, 6.6 og 6.7, som ligeledes anvendes til undersøgelsen af hypoteserne 4-6, der foretages i afsnit D-F. Derfor inddrages en række forklarende variabler udover den politiske aktivitet i analyserne.

Tabel 6.5 opstiller syv modeller, som forsøger at forklare ændringen fra 2006 til 2008 i kommunernes budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev. De uafhængige variabler inddrages i overensstemmelse med den indbyrdes tidsrækkefølge (se figur 4.1, kapitel 4). Nogle variabler, der optræder på samme tid, inddrages imidlertid i forskellige modeller for at kunne skelne effekterne fra de forskellige uafhængige variabler (eksempelvis andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og aktivitetsvariablerne). Kommunerne udgør enhederne i analyserne.

Seks mål for skolebestyrelsens politiske aktivitet indsættes i model II, tabel 6.5. Skolebestyrelsens generelle politiske påvirkning indsættes således sammen med de fem delelementer af de konkrete politiske aktiviteter (se figur 5.1). Af resultaterne fra model II ses det, at ingen af variablerne, der måler skolebestyrelsernes politiske aktivitet, har en signifikant effekt på ændringerne i skoleudgifterne. Hypotese 3 finder således *ingen støtte*, når beslutningerne om skolernes driftsudgifter iagttages. Spørgsmålet er om det samme gælder, når ændringen i henholdsvis undervisningstimetallet og klassekvotienten anvendes som afhængige variabler.

I tabel 6.6 opstilles fire modeller, der har til formål at forklare ændringerne i skolernes undervisningstimetal fra 2005-06 til 2007-08. Analysernes enheder består af de folkeskoler, der tilbyder alle ni skolepligtige klassetrin.

De samme seks mål for skolebestyrelsernes politiske aktivitet, som indgik i analysen af ændringen i skoleudgifterne, anvendes ligeledes i forklaringen af ændringen i undervisningstimetallet. De politiske aktivitetsvariabler indsættes i model I. Af resultaterne fra model I fremgår det, for det første, at den generelle politiske påvirkning ikke har nogen signifikant effekt på ændringen i undervisningstimetallet. Derimod har den politiske debataktivitet en signifikant effekt på ændringen af undervisningstimetallet. Effekten er imidlertid negativ, og svarer dermed ikke forventningen fra hypotese 3. Ingen af de øvrige aktivitetsvariabler har en signifikant effekt på ændringerne i undervisningstimetallet. Ligesom det er tilfældet ved ændringerne i skoleudgifterne, ser skolebestyrelsernes politiske aktivitet, i sig selv, ikke ud til at have en effekt på ændringerne i skolernes undervisningstimetal, hvormed hypotese 3 *ingen støtte* finder i resultaterne fra tabel 6.6.

Tabel 6.5. Forklaring af ændringen fra 2006 til 2008 i kommunernes budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev (målt i tusinder). OLS regressioner. Robuste standardfejl.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V	Model VI	Model VII
Konstant	44**	32	21	34	76***	48*	44**
Positions- og ressourcevariabel							
Andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09	-4,62	-6,75	75	14	8	22	180***
Politiske aktivitetsvariabler (skolebestyrelsen)							
Generel politisk påvirkning		0,0003	1,54	1,04			
Politisk debetaktivitet		0,81	0,72	0,75			
Politisk aktivitet, kontakte kommune		-0,19	-0,3	-0,29			
Politisk medieaktivitet		0,07	0,02	0,74			
Politisk netværksaktivitet		0,35	0,39	0,14			
Politisk protestaktivitet		-0,17	-0,07	-0,37			
Generel politisk påvirkning * andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09			-14,1	-3,35			
Generel politisk påvirkning * borgmesterfarve (venstreorienteret)			0,12	-0,29			
Kontaktvariabler							
Kontakthypighed mellem skolebestyrelse og kommune				-2,32*			
Skolebestyrelsen kontaktes af kommune				0,15			
Kommunalbestyrelsesmedlem med til møde				-0,007			
Andel af skolebestyrelserne med gentagen personlig til kommunalpolitikere				-6*			
Andel af skolebestyrelserne med gentagen personlig til embedsmænd i skoleforvaltningen				6,66			
Kommunernes afhængighed af information fra skolerne							
Generel afhængighed					0,23		
Aktørafhængighed					-0,36		
Afhængighed i vurdering af ressourcer					-0,01		

(fortsættes på næste side)



Tabel 6.5 (fortsat fra forrige side). Forklaring af ændringen fra 2006 til 2008 i kommunernes budgetterede driftsudgifter til folkeskolerne per elev (målt i tusinder). OLS regressioner. Robuste standardfejl.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V	Model VI	Model VII
Delegeringsvariabler							
Generel styring							
Overordnede målsætninger eller ingen krav						1,01	0,71
Klare mål og krav (ref.)						0	0
Økonomisk delegering til skolerne						1,32 ***	3,01 ***
Økonomisk delegering til skolerne * andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen							-17,8**
Skolevariabler (kontrol)							
Det gennemsnitlige undervisningstimetal for skoleåret 2005-06	0,002	0,003	0,003	0,004			
Den gennemsnitlige klassekvotient, 2005-06	1,12	0,92	1,06	1,34*			
Antal tosprogede elever per 100 elever, 2006-07	0,34***	0,34***	0,33***	0,44***	0,41*	0,47 **	0,68***
Specialundervisningselever per elev	-0,003	-0,002	-0,003	-0,006			
Ln(antal elever per skole, 2007 )	-9,78***	-9,22***	-9,56***	-10,88***	-10,96**	-9,9 ***	-11,1**
Kommunevariabler (kontrol)							
Driftsudgifter per elev, 2006	-0,64***	-0,59***	-0,61***	-0,73***	-0,30	-0,19	-0,28
Ln(kommunens indbyggertal), 2007	-0,083	-0,096	-0,082	-0,58			
Befolkningstæthed	-0,001***	-0,001***	-0,001***	-0,001***	0,002	0,003	0,003
Børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig, 2004	0,72***	0,69**	0,71***	0,79***			
Beskatningsgrundlaget per indbygger efter udligning, 2007	0,00001	0,00002	0,00001	0,00004			
Privatskoleelever per 100 elever, 2007	-0,057	-0,048	-0,03	-0,098			
Borgmesterfarve							
Venstrefløjsborgmester	-1,23	-1,32	-2,04	0,56			
Borgerlig og lokalliste (ref.)	0	0	0	0			
N	92	92	92	92	31	28	28
Frihedsgrader	78	72	70	65	22	20	19
Justeret R <sup>2</sup>	0,30	0,27	0,26	0,29	0,23	0,39	0,46

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01.

Tabel 6.6. Forklaring af ændringen i skolernes totale undervisningstimetotal fra skoleåret 2005-06 til 2007-

08. Multilevelanalyser. Robuste standardfejl.

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Konstant	6174***	6472***	5926***	5949**
Politiske aktivitetsvariabler (skolebestyrelsen)				
Generel politisk påvirkning	-5,78	-32	-19,8	1,2
Politisk debetaktivitet	-20,2**	-17*	-23,9**	-63,7***
Politisk aktivitet, kontakte kommune	3,9	,88	-1,26	
Politisk medieaktivitet	-4,3	-2,9	-4,8	
Politisk netværksaktivitet	-0,16	-1,9	-1,6	
Politisk protestaktivitet	16,8	16,8	6,3	
Positions- og ressourcevariabel				
Andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09	540*	-754	-851	-2130
Generel politisk påvirkning * andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09		236*	232,2	478*
Generel politisk påvirkning * borgmesterfarve (venstreorienteret)		0,47		
Kontaktvariabler				
Kontakthypighed mellem skolebestyrelse og kommune			6,4	
Skolebestyrelsen kontaktes af kommune			12,2	
Kommunalbestyrelsesmedlem med til møde			-13,1	
Personlig kontakt, kommunalpolitikere				
Personligt venskab			31	
Gentagen kontakt udenfor skolebestyrelsen			-7,4	
Gentagen kontakt via skolebestyrelsen			38,1	
Ingen gentagen kontakt (ref.)			0	
Personlig kontakt, embedsmænd				
Personligt venskab			-47,1	
Gentagen kontakt udenfor skolebestyrelsen			19,4	
Gentagen kontakt via skolebestyrelsen			-19,9	
Ingen gentagen kontakt (ref.)			0	
Kommunens afhængighed af information fra skolerne				
Generel afhængighed				-113,8***
Aktørafhængighed				-33,8*
Afhængighed i vurdering af ressourcer				59,4*
Delegeringsvariabler				
Generel styring				
Overordnede målsætninger/ingen krav				-2,5
Klare mål og krav (ref.)				0
Økonomisk delegering til skolerne				
Delegering undervisningstimetallet				12,2
Høj grad af delegering				-111*
Middel grad af delegering				-45
Lav grad af delegering (ref.)				0

(fortsættes på næste side)

Tabel 6.6 (fortsat fra forrige side). Forklaring af ændringen i skolernes totale undervisningstimal fra skoleåret 2005-06 til 2007-08. Multilevelanalyser. Robuste standardfejl.

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Skolevariabler (kontrol)				
Holdning til skolens undervisningstimal	-74**	-72**	-65**	-42
Det totale undervisningstimal, 2005-06	-0,84***	-0,84***	-0,83***	-0,83***
Klassekvotienten, 2005-06	16,6*	18**	19,7**	40***
Antal tosprogede elever per 100 elever, 2006-07	5**	4,9**	2,81	-2,6*
Ln(skolens elevtal, 2007)	59,8	53	73,5	21,9
Karaktergennemsnit, dansk retstavning, 2005	-18,8	-40	-26,8	-113
Karaktergennemsnit, skriftlig matematik, 2005	-12,5	1,7	-3,8	39
Kommunevariabler				
Ln(kommunens indbyggertal), 2007	-32,4	-52	-41,9	-168
Børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig, 2004	-47***	-39***	-34,1***	-33,5**
Beskatningsgrundlaget plus tilskud, 2007	0,001	0,002	0,04	0,012***
Befolkningstæthed	0,05**	0,042	0,002	-0,31***
Privatskoleelever per 100 elever, 2007	-0,01	3,6	14,2	2,3
Driftsudgifterne til skolerne per elev, 2006	16**	13,7**	2,2	30,9
Borgmesterfarve, 2005-09				
Socialistisk Folkeparti	652***			
Socialdemokraterne	149**			
Radikale Venstre	469***			
Lokalliste	106			
Konservative	148*			
Venstre (ref.)	0			
Borgmesterfarve, 2005-09 (dikotomiseret)				
Venstreorient (SF, S og RV)		113	115**	240***
Borgerlige/lokallister (K, V og lokale)		0	0	0
N: Skoleniveau	706	706	669	193
N: Kommuneniveau	92	92	92	27
ICC	0,08	0,11	0,13	0

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01.

Følgende afprøves hypotese 3, når ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel. Tabel 6.7 indeholder således fire modeller, der forsøger at forklare ændringen fra 2005-06 til 2006-07 i skolernes klassekvotienter. Beskatningsgrundlaget efter udligning udelades som følge af stærk multikollinearitet (jævnfør kapitel 5).

Af præferencehypotesen fremgår det, at såvel forældre som lærere ønsker en reduktion i skolens klassekvotient. Med udgangspunkt i hypotese 3 forventes derfor en negativ effekt af skolebestyrelsens politiske aktivitet på ændringen i klassekvotienten.

De seks mål for skolebestyrelsens politiske aktivitet indsættes i model I, hvoraf det fremgår, at den generelle politiske påvirkning har den forventede signifikante negative effekt på ændringen i klassekvotienten. Effektens styrke må vurderes som værende af begrænset til middel styrke. En stigning i den generelle politiske påvirkning på 1 medfører et estimeret fald i klassekvotienten på 0,05. Det estimerede fald i klassekvotienten er således på cirka 0,5, såfremt man går fra den laveste generelle politiske påvirkning (0) til den højeste politiske påvirkning (10). Dette skal ses i lyset af, at ændringerne i skolernes klassekvotienter ligger mellem -6,24 og 6,08. Det skal dog tages med i betragtningen af effektens styrke, at ændringen i klassekvotienterne kun måles for ét år. Ingen af de øvrige variabler, der måler skolebestyrelsernes politiske aktivitet, har signifikante effekter på ændringen i klassekvotienten. Samlet set må hypotese 3 derfor siges at finde *begrænset støtte* i resultaterne fra tabel 6.7.

Når ændringen i henholdsvis skoleudgifterne og undervisningstimetallet iagttages, finder hypotese 3 ingen støtte, og hypotesen finder kun begrænset støtte, når ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel. Resultaterne er umiddelbart overraskende og interessante i forhold til den ofte anvendte antagelse (se Truman, 1951; Dahl, 1961; Olson, 1982), der går på, at politisk aktivitet hos aktørerne fører til en øget grad af politisk indflydelse. I forhold til skolebestyrelserne ser det således ikke ud til, at politisk aktivitet *i sig selv* er en tilstrækkelig faktor til at opnå politisk indflydelse. I afsnit D afprøves det, om politisk aktivitet sammen med positionelle forhold kan påvirke ændringerne i de tre skolepolitiske beslutninger (jævnfør hypotese 4b og 4c).

En alternativ forklaring på de (stort set) manglende effekter fra skolebestyrelsens politiske aktivitet kunne være, at nuværende skolebestyrelses politiske aktivitet udgør en indikator for tidligere skolebestyrelsernes politiske aktivitet, hvormed der findes en stiafhængighed i den politiske aktivitet. Såfremt den nuværende skolebestyrelse har en høj politisk aktivitet, giver dette ikke endnu flere skoleudgifter og undervisningstimer eller en lavere klassekvotient, selv om der findes en effekt, da effekten fra den politiske aktivitet allerede har fundet sted. I så fald vil der være en sammenhæng mellem den nuværende skolebestyrelses politiske aktivitet og de nuværende niveauer for skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten. Denne forklaring er afprøvet via analyser (ikke vist), hvor de nuværende niveauer for skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten (og ikke ændringerne) anvendes som afhængige variabler. Her ses imidlertid heller ingen effekter fra skolebestyrelsens politiske aktivitet på de politiske beslutninger. Denne alternative forklaring må derfor afvises.

Tabel 6.7. Forklaring af ændringen i skolernes klassekvotient fra skoleåret 2005-06 til 2006-07.

Multilevelanalyser. Robuste standardfejl.

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Konstant	0,74	1,23	1,93	4,59
Strukturvariabel				
Politiske aktivitetsvariabler (skolebestyrelsen)				
Generel politisk påvirkning	-0,05*	-0,02	-0,05	-0,08
Politisk debetaktivitet	-0,002	-0,01	-0,004	
Politisk aktivitet, kontakte kommune	0,009	0,01	0,02	
Politisk medieaktivitet	0,005	0,01	0,0007	
Politisk netværksaktivitet	-0,01	-0,01	-0,004	
Politisk protestaktivitet	0,05	0,06	0,08	
Positions- og ressourcevariabel				
Andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09	-2,32***	-1,21	-1,86	-4,65**
Generel politisk påvirkning * andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09		-0,17	-0,05	
Generel politisk påvirkning * borgmesterfarve (venstreorienteret)		-0,01	-0,02	
Kontaktvariabler				
Kontakthypighed mellem skolebestyrelse og kommune			-0,05	
Skolebestyrelsen kontaktes af kommune			0,02	
Kommunalbestyrelsesmedlem med til møde			-0,002	
Personlig kontakt, kommunalpolitikere				
Personligt venskab			-0,22	
Gentagen kontakt udenfor skolebestyrelsen			-0,02	
Gentagen kontakt via skolebestyrelsen			0,099	
Ingen gentagen kontakt (ref.)			0	
Personlig kontakt, embedsmænd				
Personligt venskab			0,29**	0,1
Gentagen kontakt udenfor skolebestyrelsen			0,05	0,18
Gentagen kontakt via skolebestyrelsen			0,02	-0,32
Ingen gentagen kontakt (ref.)			0	
Kommunens afhængighed af information fra skolerne				
Generel afhængighed				0,05
Aktorafhængighed				0,02
Afhængighed i vurdering af ressourcer				0,03

(fortsattes på næste side)

Tabel 6.7 (fortsat fra forrige side). Forklaring af ændringen i skolernes klassekvotient fra skoleåret 2005-06 til 2006-07. Multilevelanalyser. Robuste standardfejl.

	Model I	Model II	Model III	Model IV
<b>Delegeringsvariabler</b>				
Generel styring				
Overordnede målsætninger/ingen krav				-0,37**
Klare mål og krav (ref.)				0
Økonomisk delegering til skolerne				0,03
Delegering af klassekvotienten				
Høj grad af delegering				-0,04
Middel grad af delegering				0,21
Lav grad af delegering (ref.)				0
<b>Skolevariabler (kontrol)</b>				
Holdning til skolens klassekvotient	-0,32***	-0,32***	-0,34***	-0,39**
Klassekvotienten, 2005-06	-0,27***	-0,27***	-0,26***	-0,42***
Antal tosprogede elever per 100 elever, 2006-07	-0,006**	-0,01**	-0,003	-0,007
Ln(skolens elevtal, 2007)	0,68***	0,68***	0,66***	0,82***
Karaktergennemsnit, dansk retstavning, 2005	-0,07	-0,05	-0,05	-0,29
Karaktergennemsnit, skriftlig matematik, 2005	0,15	0,15	0,18	0,41
Undervisningstimetallet, 2005-06	0,000002	0,00001	0,00	-0,0002
<b>Kommunevariabler</b>				
Ln(kommunens indbyggertal), 2007	0,09	0,05	0,015	0,06
Befolkningstæthed	0,0001**	0,0001***	0,0001**	0,0003
Børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig, 2004	0,009	0,014	0,012	0,02
Beskatningsgrundlaget efter udligning	0,000003			
Driftsudgifterne til skolerne per elev, 2006	0,0001*	-0,002	-0,005	-0,04
Privatskoleelever per 100 elever, 2007	-0,23**	-0,021*	-0,018	-0,037
Borgmesterfarve, 2005-09				
Socialistisk Folkeparti	-0,21			
Socialdemokraterne	-0,007			
Radikale Venstre	0,03			
Lokalliste	0,4*			
Konservative	-0,14			
Venstre (ref.)	0			
Borgmesterfarve, 2005-09 (dikotomiseret)				
Venstreorient (SF, S og RV)		0,07	0,16	0,04
Borgerlige/lokallister (K, V og lokale)		0	0	0
N: Skoleniveau	709	709	672	168
N: Kommuneniveau	92	92	92	25
ICC	0,001	0,01	0,01	0,001

\* p<0,10; \*\* p<0,05; \*\*\* p<0,01.

#### **D. Positioner og ressourcer: Har andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen en betydning for særinteressernes indflydelse? (hypotese 4a-4c)**

Hypoteserne 4a-4c knytter sig til betydningen af positioner og ressourcer i forbindelse med særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger. Hypotese 4b og 4c inddrager desuden skolebestyrelsernes politiske aktivitet. Hypoteserne afprøves via analyserne i tabel 6.5, 6.5 og 6.7 (se afsnit C). Hypotese 4a undersøges i delafsnit D1, og hypotese 4b-4c afprøves i delafsnit D2.

*D1. Effekten fra andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen på ændringen i skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten (hypotese 4a)*

Med udgangspunkt i hypotese 4a forventes andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen at have en positiv effekt på ændringen i skoleudgifterne og ændringen i undervisningstimetallet samt en negativ effekt på ændringen i klassekvotienten.

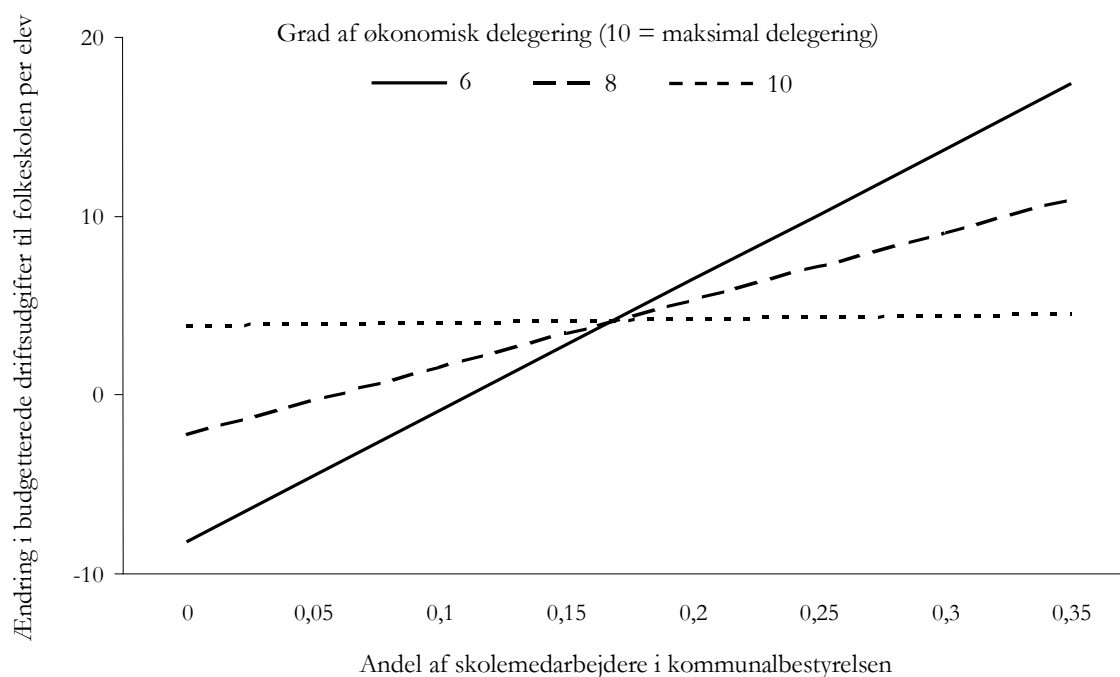
I tabel 6.5, hvor ændringen i skoleudgifterne anvendes som afhængig variabel, inddrages andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen som forklarende variabel i model I. Når resultaterne i model I iagttages, er der umiddelbart ikke noget, der tyder på, at andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen har en signifikant positiv effekt på ændringen i skoleudgifterne. Det viser sig imidlertid, at der *er* en effekt fra andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, en effekt der skal ses i sammenhæng med effekten fra den økonomiske delegering til skolerne.

Som tidligere redegjort for undersøges potentielle interaktionseffekter, når ændringen i skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten anvendes som afhængige variabler. En sådan interaktionseffekt forekommer således mellem andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og graden af økonomisk delegering til skolerne i forklaringen af ændringen i skoleudgifterne. Den økonomiske delegering undersøges nærmere i forbindelse med hypotese 6b, men den pågældende interaktionseffekt behandles i det følgende.

I model VII, tabel 6.5, inddrages et interaktionsled (*Økonomisk delegering til skolerne \* andel skolemedarbejdere i kommunen*), som gør det muligt at undersøge interaktionseffekten. Angående model VII, skal det nævnes, at modellen kun medtager de kommuner, der indgår i undersøgelsen af skoleforvaltningerne (jævnfør appendiks D). Antallet af enheder er således lavere end i de øvrige analyser (N=28), og hensynet til at bevare så mange frihedsgrader som muligt er derfor vigtigt. De kontrolvariabler, der i de foregående modeller viser sig insignifikante, udelades dermed for at tilgodese dette hensyn. Det lave antal enheder betyder desuden, at kun stærke effekter bliver signifikante i analyserne.

Resultaterne i model VII viser imidlertid, at interaktionsleddet *økonomisk delegering til skolerne \* andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen* er signifikant på 0,05-niveau. Resultatet er interessant, da interaktionseffekten kan tolkes på den måde, at effekterne fra henholdsvis andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og effekten fra den økonomiske delegering på ændringen i skoleudgifterne så at sige ”erstatte hinanden”. Dette illustreres bedst via en grafisk fremstilling af interaktionseffekten, som vist i figur 6.1. Når der foretages en lav

Figur 6.1. Illustration af den estimerede effekt fra andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen på ændringen i kommunernes skoleudgifter ved tre forskellige grader af økonomisk delegering til skolerne



Kommentar til figur: De øvrige variabler fra model VII, tabel 6.5, sættes til deres gennemsnit.

grad af økonomisk delegering til skolerne, har andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen en positiv effekt på ændringen i skoleudgifterne, sådan som hypotese 4a forudsiger. Af model VII i tabel 6.5 fremgår det, at den estimerede effekt fra andelen af skolemedarbejdere i kommunen er på 180 (og signifikant), når den økonomiske delegering er 0. Den faktiske andel af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelserne spænder mellem 0 og 0,33. Hvis man forestiller sig en kommune med en økonomisk delegering på 6, det vil en forholdsvis lav grad af delegering (gennemsnittet er cirka 8, jævnfør tabel 5.3), stiger ændringen i skoleudgifterne per elev med cirka 24, når man går fra kommunen med den mindste andel af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen til kommunen med den største andel (hvilket svarer til den fuldt optrukne linje i figur 6.1). Der er således tale om en ganske stærk effekt fra andelen af skolemedarbejdere i kommunen, når den økonomiske delegering er lav.

I de tilfælde hvor der findes en høj grad af økonomisk delegering vil den økonomiske delegering derimod sørge for en stigning i skoleudgifterne, og andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen er uden betydning (se den vandrette stiplede linje i figur 6.1). Interaktionseffekten kan ligeledes tolkes således, at når andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen er lav, vil graden af økonomisk delegering til skolerne have en stærk positiv effekt på ændringen i skoleudgifterne.

I nogle tilfælde har andelen af skolemedarbejdere i kommunen således en positiv effekten på ændringen i skoleudgifterne, sådan som hypotese 4a forventer, nemlig i de tilfælde, hvor der findes en lav grad af økonomisk delegering til skolerne. Den specifikke interaktions-



effekt mellem andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og graden af økonomisk delegering er ikke forudset via hypotese 4a. Dette udgør ikke et alvorligt slag mod hypotesen, da tilfælde kan forekomme, hvor de forskellige effekter fra hypoteserne ”erstatte hinanden”, som redegjort for i kapitel 4. En høj værdi på en enkelt af de to variabler er tilstrækkelig til at tilvejebringe en positiv ændring i skoleudgifterne.

Et relevant spørgsmål i forbindelse med interaktionseffekten er naturligvis, om interaktionseffekten blot skyldes det faktum, at kun en delmængde af kommunerne indgår i model VII. Når model V-VI i tabel 6.5 (som ligeledes kun anvender kommunerne, der indgår i forvaltningsundersøgelsen) iagttages ses imidlertid heller ingen selvstændig effekt fra andelen af skolemedarbejdere i kommunen, ligesom det er tilfældet i model I-IV, der som udgangspunkt inddrager alle kommuner. Endvidere minder kontrolvariablenes effekter i model V-VII meget om effekterne i model I-IV. Dette støtter påstanden fra kapitel 5 om en forholdsvis god repræsentativitet i undersøgelsen af skoleforvaltningerne, og der er således ingen grund til at tro, at interaktionseffekten blot skyldes, at analysen kun indeholder en delmængde af kommunerne. Samlet set finder hypotese 4a *god støtte* i resultaterne fra tabel 6.5, når graden af økonomisk delegering inddrages i analyserne.

Følgende behandles forventningen fra hypotese 4a i forhold til ændringen i undervisningstimetallet. Dette gøres via model I, tabel 6.6. Her fremgår det, at effekten fra andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen på ændringen i undervisningstimetallet er både signifikant og positiv, sådan som hypotese 4a forventer. Når andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen stiger fra 0 til 1, stiger den estimerede ændring i undervisningstimetallet med 540 undervisningstimer. Hvis man går fra kommunen med den mindste andel af lærere i kommunalbestyrelsen til kommunen med den største andel af lærere i kommunalbestyrelsen, stiger den estimerede ændring i undervisningstimetallet således med cirka 178 timer. Da effekten imidlertid blot er signifikant på 0,10-niveau, vurderes hypotesen imidlertid ikke til at finde stærk støtte, men derimod en *god støtte* i tabel 6.6.

Hypotese 4a afprøves ligeledes med ændringen i klassekvotienten som afhængig variabel. I tabel 6.7 inddrages andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen i model I. Af modellen ses det, at andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen har en signifikant negativ effekt på ændringen i klassekvotienten, hvilket er i tråd med forudsigelsen fra hypotese 4a. Jo større andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen er, desto mere er det lykkedes for skolerne at holde klassekvotienten nede. Når man går fra kommunen med den mindste andel af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen til kommunen med den største andel af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, falder ændringen i klassekvotienten med cirka 0,8. Effekten har dermed en betydelig styrke. Effekten er endvidere signifikant med en *p-værdi* under 0,01, hvilket styrker pålideligheden af den fundne effekt. Samlet set må resultaterne, hvor ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel, derfor siges at give en *stærk støtte* til hypotese 4a.

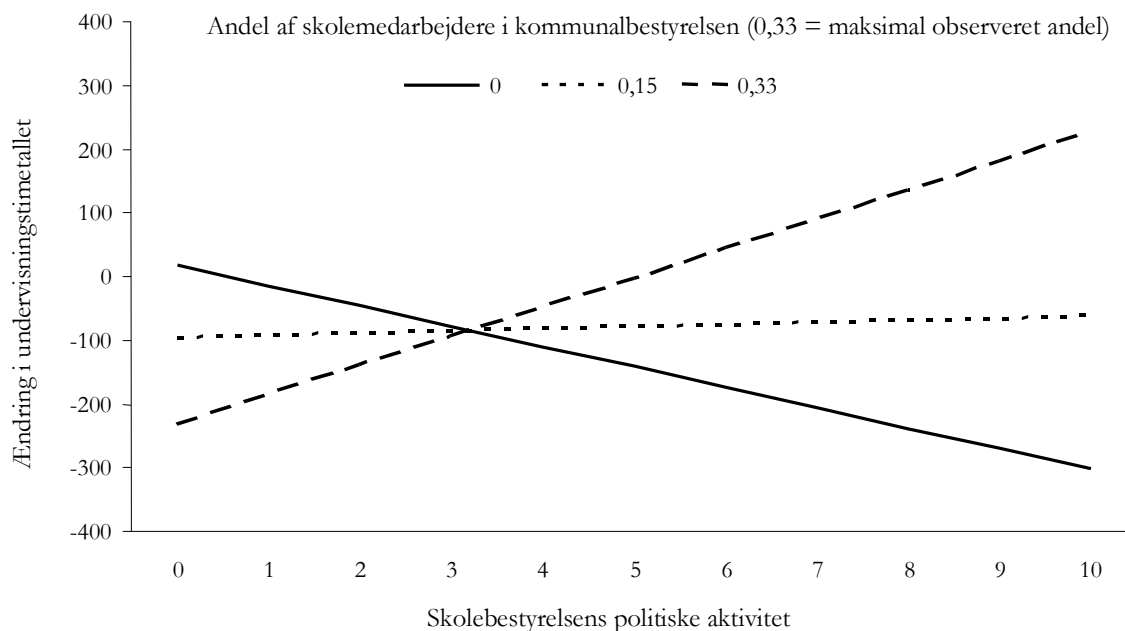
## D2. Samspil mellem skolebestyrelsernes politiske aktivitet og positionerne

Følgende behandles hypotese 4b og 4c. De to hypoteser forudsiger, at effekten fra skolebestyrelsernes politiske aktivitet er stærkere, desto mere skolebestyrelserne har en eller flere allierede i kommunalbestyrelsen. Allierede er i denne sammenhæng andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og borgmestere fra partierne SF, Radikale Venstre og Socialdemokraterne, jævnfør kapitel 4.

To interaktionsled, *generel politisk påvirkning \* andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, 2005-09* og *generel politisk påvirkning \* borgmesterfarve (venstreorienteret)*, indsættes i hver af de tre analyser, hvor henholdsvis ændringen i skoleudgifterne, ændringen i undervisningstimetallet og ændringen i klassekvotienten forsøges forklaret (se model III i tabel 6.5, model II i tabel 6.6 og model II i tabel 6.7). Når model II, tabel 6.5, iagttages, viser ingen af de to interaktionsled signifikante effekter. Hypotese 4a og 4b finder dermed *ingen støtte*, når ændringen i skoleudgifterne udgør den afhængige variabel.

Anderledes ser det ud, når ændringen i undervisningstimetallet anvendes som afhængig variabel. Af model II, tabel 6.6 ses det, at interaktionsleddet *generel politisk påvirkning \* andel skolemedarbejdere* er signifikant, sådan som hypotese 4b forudsiger. Resultatet er illustreret i figur 6.2.

Figur 6.2. Illustration af den estimerede effekt fra skolebestyrelsernes politiske aktivitet på ændringen i undervisningstimetallet ved tre forskellige andele af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen



Kommentar til figur: De øvrige variabler fra model II, tabel 6.6, er sat til deres gennemsnit.

Når andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen er høj, har skolebestyrelsens politiske aktivitet således en positiv effekt på ændringen i undervisningstimetallet. Når andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen er på 0,15, har skolebestyrelsens politiske aktivitet derimod ingen effekt. Et forhold som ikke forventes af hypotese 4b er imidlertid, at skolebestyrelsernes politiske aktivitet ser ud til at have en negativ effekt, når andelen af skolemedarbejdere er 0. Denne negative effekt er dog ikke signifikant, som det ses af model II, tabel 6.6. Samlet set er vurderingen, at hypotese 4b finder *god støtte*, mens 4c *ingen støtte* finder, hvis ændringen i undervisningstimetallet udgør den afhængige variabel.

Ingen af de to interaktionsled er signifikante i analysen, hvor ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel (model II, tabel 6.7). Hypotese 4b og 4c opnår dermed *ingen støtte* i resultaterne fra model II i tabel 6.7.

### **E. Institutioner: Kontaktnormer som forklarende faktor (hypotese 5)**

To aspekter af institutioners betydning for særinteressernes indflydelse behandles i specialet. Det første aspekt omhandler en eventuel norm om, at skolerne inddrages i de skolepolitiske beslutninger via delegering af beslutningskompetence til skolerne. Dette aspekt er ligeledes tilknyttet principal-agent-teorien, og undersøges derfor via hypotese 6b.

Det andet aspekt omhandler de kontaktnormer, der findes mellem kommunerne (kommunalbestyrelsen og forvaltningen) og skolerne. Hypotese 5 forudsiger således, at særinteressernes præferencer i højere grad opfyldes i kommuner med en høj grad af kontakt, end i kommuner med en lav grad af kontakt. Hypotesen testes ved at anvende fem forskellige mål for kontakt (se kapitel 5) som forklarende variabler i forhold til ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten.

I forklaringen af ændringen i skoleudgifterne (se tabel 6.5) inddrages kontaktvariablerne i model IV. Eftersom analyserne her foregår på kommuneniveau, er det nødvendigt at anvende et lidt anderledes mål for personlig kontakt, end i analyserne på skoleniveau. Det giver således ikke mening at se på, om mindst et skolebestyrelsesmedlem i kommunen har en gentagen personlig kontakt til kommunalpolitikere eller embedsmænd, da dette er tilfældet i alle kommuner. I analysen på kommuneniveau konstrueres de to variabler, der måler den personlige kontakt, så de måler *andelen* af skolebestyrelser, hvor mindst et af medlemmerne har et personligt venskab eller en gentagen personlig kontakt udenfor skolebestyrelsesarbejdet med henholdsvis kommunalpolitikere eller embedsmænd (det vil sige svarkategori 1 og 2 i henholdsvis spørgsmål 9 og 10 fra undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne).

Af model IV, tabel 6.5, fremgår det, at kun kontakthypigheden mellem skolebestyrelse og kommune samt den personlige kontakt til kommunalpolitikere har en signifikant effekt på ændringen i skoleudgifterne. Effekterne er imidlertid negative, hvilket er modsat forventningen fra hypotese 5. Hypotese 5 opnår dermed *ingen støtte* af resultaterne fra tabel 6.5. En mulig forklaring på de signifikante negative effekter kan være et udslag af en omvendt kausalrækkefølge, således at ændringen i skoleudgifterne har en effekt på kontakten. Såfremt man foretager den samme analyse af det potentielle endogenitetsproblem som i tabel 6.3 (forklaringen af skolebestyrelsens politiske aktivitet) blot med kontaktvariablerne som afhængige variab-

ler, bliver konklusionen dog, at der ikke ser ud til at være alvorlige endogenitetsproblemer, når kontaktvariablerne anvendes som forklarende variabler. Holdningsvariablerne har ikke signifikante effekter på graden af kontakt mellem kommunerne og skolebestyrelserne.

Når fokus rettes mod ændringen i undervisningstimetallet, har hypotese 5 ligeledes svært ved at forudsige resultaterne. Kontaktvariablerne indsættes som uafhængige variabler i model III, tabel 6.6. Her anvendes variablerne for personlig kontakt, som er beskrevet i kapitel 5. Ingen af effekterne fra kontaktvariablerne er imidlertid signifikante. Dette gælder også indbyrdes mellem kategorierne for personlig kontakt (ikke vist). Resultaterne fra model III, tabel 6.6, giver således *ingen støtte* til hypotese 5.

Hypotese 5 afprøves ligeledes, når ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel (model III, tabel 6.7). Her viser det sig, at et personligt venskab med embedsmænd i skoleforvaltningen har en signifikant effekt på ændringen i klassekvotienten. Effekten vender dog modsat af hypotesens forventning. Hypotese 5 finder således heller *ingen støtte*, når klassekvotienten anvendes som afhængig variabel.

Med udgangspunkt i analysernes resultater må hypotese 5 umiddelbart afvises. Skolebestyrelser med en høj grad af kontakt til kommunens politikere eller embedsmænd i skoleforvaltningen er ikke i stand til at omsætte kontakten til indflydelse. Det potentielle endogenitetsproblem lader ikke til at være en mulig forklaring på den manglende sammenhæng, jævnfør ovennævnte analyser.

En mulig substantiel forklaring på de manglende effekter fra kontaktvariablerne kunne være, at der ikke ligger en reel beslutningskompetence knyttet til kontakten. Den formelle beslutningskompetence viste sig vigtig i analyserne af positionernes betydning. Der kræves således en vis mængde pressionsmuligheder for at kunne omdanne kontakten til indflydelse. Det er i forlængelse heraf muligt, at skolebestyrelserne generelt ikke ”vægter nok”, eller ikke har konkrete pressionsmidler til at omdanne en stor mængde kontakt til indflydelse.

## **F. Afhængighed af information og delegering af beslutninger til skolerne i forklaringen af opfyldelsen af særinteressernes præferencer (hypotese 6a-6b)**

Følgende undersøges hypotese 6a og 6b i delafsnit F1 og F2. I analyserne indgår data fra forvaltningsundersøgelsen, som dækker 34 kommuner. Begrænsningen i antallet af enheder betyder, at der ikke inddrages flere uafhængige variabler end højest nødvendigt som følge af hensynet til antallet af frihedsgrader. Derfor inddrages kun forklarende variabler fra de foregående hypoteser såfremt de viser sig at have væsentlige effekter på de afhængige variabler.

### *F1. Afhængighed af information (hypotese 6a)*

Med udgangspunkt i principal-agent-teori opstiller hypoteserne 6a en forventning, der går på, at jo mere kommunen er afhængig af information fra skolerne, desto mere vil særinteressernes præferencer opfyldes. Hypotese 6a testes via tre mål for kommunens afhængighed af information fra skolerne (jævnfør kapitel 5, afsnit C).

I model V, tabel 6.5, inddrages afhængighedsvariablerne i forklaringen af ændringen i skoleudgifterne. Af modellen fremgår det, at ingen af de tre mål for kommunens afhængighed viser sig at have nogen signifikant effekt på ændringen i driftsudgifterne. Dermed finder hypotese 6a *ingen støtte* via resultaterne fra tabel 6.5.

I model IV, tabel 6.6, er de tre afhængighedsvariabler indsat i forklaringen af ændringen i undervisningstimetallet. Her er billedet opdelt mellem den generelle afhængighed og aktørafhængigheden, der begge har en signifikant negativ effekt på ændringen i undervisningstimetallet og afhængigheden i vurderingen af ressourcer, der har den forventede positive effekt. De negative effekter kan umiddelbart ikke forklares af principal-agent-teorien. Den positive effekt fra afhængigheden i vurderingen af ressourcer på 59,4 er derimod som forventet og af en middel styrke (indekset for ressourceafhængigheden spænder mellem 1,67 og 10). Som følge af blandingen af positive og negative effekter må resultaterne fra tabel 6.6 dog siges kun at give en *begrænset støtte* til hypotese 6a.

Afhængighedsvariablerne anvendes endvidere som forklarende variabler i forhold til ændringen i klassekvotienten. De tre variabler inddrages i model IV, tabel 6.7. Ingen af de tre afhængighedsvariabler er signifikante. Når ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel, evner afhængighedsvariablerne således ikke at forklare ændringen i de politiske beslutninger. Hypotese 6a finder således *ingen støtte* fra tabel 6.7.

Der kan opstilles en række mulige forklaringer på, hvorfor hypotese 6a (stort set) ikke viser sig holdbar. En type af forklaring knytter sig til målingen af de teoretiske begreber. Det kan således anføres, at det generelt er vanskeligt at måle afhængighed af information. Eftersom skoleforvaltningernes egne udsagn anvendes i målingen af afhængigheden af information fra skolerne, er spørgsmålet, om forvaltningerne kan vurdere, i hvilket omfang de er afhængige af information fra skolerne. Spørgsmålene dækker imidlertid en lang række forskellige aspekter af afhængighed, som samles til tre indeks (ti spørgsmål i alt), hvormed mange af fejlene i de enkelte spørgsmål vil opveje hinanden (Mogensen, Vestring & Thomsen, 1997).

Af de substantielle forklaringer på afvisningen af hypotesen skal særligt to fremhæves. For det første er det muligt, at selv kommuner, der føler sig meget afhængige af information fra skolerne, har et overblik over, hvordan udgifter, undervisningstimetal og klassekvotient bør være for en skole af en given størrelse og med givne objektive karakteristika.

For det andet kan hypotesens manglende evner til at forudsige ændringen i de tre beslutninger skyldes, at ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet eller klassekvotienten ikke er kædet tilstrækkeligt sammen med kommunens afhængighed af information fra skolerne. Kommunernes afhængighed kan således være kædet mere sammen med øvrige faktorer som eksempelvis den mere specifikke daglige drift (for eksempel hvordan lærerstaben fungerer, bestemte enkeltsager på skolerne med videre).

## F2 Vigtigheden af delegering som forklarende faktor (hypotese 6b)

Ud fra såvel principal-agent-teori som institutionel teori udledes hypotese 6b, som forudsiger, at graden af delegering til skolerne, herunder skolebestyrelserne, er en vigtig faktor i forklaringen af omfanget, hvormed særinteressernes præferencer opfyldes.

Delegeringsaspektet afprøves første gang i model VI, tabel 6.5, hvor ændringen i skoleudgifterne udgør den afhængige variabel. Her indsættes delegeringsvariablen, der måler kommunens generelle styring af kommunens skoler sammen med indekset, som måler kommunens økonomiske delegering til skolerne. Når styringsvariablen iagttages, ses den forventede positive effekt, hvor en høj grad af generel delegering medfører en højere grad af ændring i skoleudgifterne. Effekten er dog ikke signifikant. Den manglende signifikans kan blot skyldes det lave antal observationer, hvilket det ikke er muligt at foretage konklusioner om.

Den økonomiske delegering til skolerne har imidlertid en både positiv og signifikant effekt på ændringen i skoleudgifterne på 1,32. Effekten er endvidere forholdsvis stærk. Når den økonomiske delegering stiger med 1, medfører dette en stigning på 1,32 (1.320 kroner) i ændringen af skoleudgifterne. Fra enheden med den laveste grad af delegering (1,67 på økonomisk delegering) til enheden med den højeste grad af økonomisk delegering (10) er den estimerede forskel i ændringen af skoleudgifterne per elev på cirka 11.000 kroner. Effekten er desuden signifikant på 0,01-niveau, trods det forholdsvist lave antal observationer. Hypotese 6b finder således en *stærk støtte* i de empiriske resultater, når ændringen i skoleudgifterne anvendes som afhængig variabel. At det netop er den økonomiske delegering, der har en effekt på ændringen i skoleudgifterne, er endvidere ganske logisk. Selvom beslutningen omkring bevillingerne af ressourcer til de enkelte skoler formelt ligger hos kommunalbestyrelsen, og ikke kan delegeres til skolerne, er der ganske gode muligheder for at delegerer økonomiske beslutninger omkring såvel principper samt den konkrete disponering i forbindelse med anvendelsen af ressourcer. En høj grad af økonomisk delegering giver derved særinteresserne bedre mulighed for at opfylde deres præferencer, end en lav grad af økonomisk delegering.

Af afsnit D fremgår det endvidere, at den økonomiske delegering indgår som en del af en interaktion med andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen i forklaringen af ændringen i skoleudgifterne, jævnfør model VII, tabel 6.5, og figur 6.1. Her er konklusionen, at de to variabler ”erstatte hinanden” i forklaringen af ændringen i skoleudgifterne. I tilfælde af en lav grad af økonomisk delegering har andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen en stærkere effekt, end tilfældet med en høj grad af økonomisk delegering. Omvendt kan man sige, at hvis andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen er lav, vil effekten fra graden af økonomisk delegering være særligt stor. Når andelen af skolemedarbejdere i skolebestyrelsen er 0, er den estimerede effekt fra den økonomiske delegering på 3,01 (model VII, tabel 6.5). En stor andel af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen *eller* en høj grad af økonomisk delegering kan trække ændringen i skoleudgifterne i en positiv retning.

I det følgende fokuseres der på forklaringen af ændringen i undervisningstimetallet. Delegeringsvariablerne inddrages i model IV, tabel 6.6, hvor ændringen i undervisningstimetallet udgør den afhængige variabel. Af modellen ses det, at hypotese 6b *ingen støtte* finder i resul-

taterne. Hverken den generelle styring, den økonomiske delegering eller delegeringen af undervisningstimetallet har signifikante effekter på ændringen i undervisningstimetallet.

I model IV, tabel 6.7, testes hypotese 6b i analysen, hvor ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel. Af resultaterne fremgår det, at den generelle styring har den forventede negative effekt på ændringen i klassekvotienten. I de kommuner hvor kommunen stiller overordnede målsætninger, er det i højere grad lykkedes at trække klassekvotienten nedad i forhold til de kommuner, hvor der stilles faste krav. Effekten fra den generelle styringsvariabel er dog af forholdsvis begrænset styrke, selvom ændringen sker i en tidsperiode på ét enkelt år. Når man går fra kommuner med en lav grad af delegering (faste krav til skolerne) til kommuner med en høj grad af delegering, falder klassekvotienten blot med 0,37. Hypotese 6b finder endvidere ikke støtte via de to øvrige delegeringsvariabler. Samlet set opnår hypotese 6b en *begrænset støtte* i resultaterne fra analysen, der anvender ændringen i klassekvotienten som afhængig variabel.

### **G. Hvilke faktorer er afgørende for særinteressernes politiske mobilisering og indflydelse på de lokalpolitiske beslutninger? En oversigt og sammenhængende diskussion af resultaterne i forhold til teorierne**

Formålet med de foregående afsnit i kapitel 6 har været at foretage enkeltvise empiriske undersøgelser af hver hypotese. I dette delafsnit diskuteres resultaterne og efterprøvningen af hypoteserne derimod i en mere samlet form i forhold til de forskellige teoretiske argumenter. Løbende inddrages forslag til andre faktorer, der bør undersøges.

#### *G1. Støttes hypoteserne, der omhandler den politiske mobilisering af skolebestyrelserne?*

Specialets første forskningsspørgsmål omhandler, hvilke faktorer der er afgørende for mobiliseringen af særinteresserne til at udføre politisk arbejde. Såvel forudsigelserne fra den klassiske pluralisme som forudsigelserne fra Olsons argumenter omkring gruppestørrelse og mobilisering er afprøvet empirisk, og tabel 6.8 viser en oversigt over den empiriske støtte, som de forskellige hypoteser finder i resultaterne.

Af tabel 6.8 fremgår det, at hypoteserne, der udledes af den klassiske pluralisme, finder en stærk støtte i det ene tilfælde, men en begrænset støtte i det andet. Hvis der skal kunne siges at finde en automatisk eller ”naturlig” mobilisering sted, således at særinteresserne med dårligst stillede vilkår vil være mest politisk aktive, må det nødvendigvis være sådan, at begge hypoteser skal finde empirisk støtte i resultaterne. Det er ikke nok, at dårlige vilkår giver stærkere ønsker om bedre vilkår. De stærkere ønsker om forbedringer skal omsættes til politisk mobilisering, hvis påstanden om den naturlige mobilisering af dårligst stillede særinteresser er til stede (jævnfør Trumans (1951) *disturbance theory*). Sidstnævnte ser således kun i mindre grad ud til at være tilfældet. De stærkere ønsker giver i nogle tilfælde en højere

Tabel 6.8. Oversigt over den empiriske støtte til hypoteserne der omhandler den politiske mobilisering af skolebestyrelserne

Tese 1: Den klassiske pluralisme	Hypotese 1a:	Jo lavere udgifter til skolerne, jo færre undervisningstimer og jo højere klassekvotient, desto større er ønsket om henholdsvis større skoleudgifter, flere undervisningstimer og lavere klassekvotient.	<i>stærk støtte</i>
	Hypotese 1b:	Jo mere en skolebestyrelse ønsker højere udgifter til skolerne, flere undervisningstimer og lavere normalklassekvotient, desto mere politisk aktiv er skolebestyrelsen.	<i>begrænset støtte</i>
Tese 2: Olsons logik	Hypotese 2a:	Jo større skolen er, målt i antal elever, desto mindre politisk aktiv er skolebestyrelsen.	<i>god støtte</i>
	Hypotese 2b:	Jo større kommunen er, målt i antal indbyggere, desto mindre politisk aktiv er skolebestyrelsen.	<i>stærk støtte</i>
	Hypotese 2c:	Effekten fra skolebestyrelsens holdninger til kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimal og skolens klassekvotient på skolebestyrelsens aktivitet er betinget af henholdsvis skolens elevtal og kommunens indbyggertal på den måde, at effekten er stærkest på små skoler og i små kommuner og svagest på store skoler og i store kommuner.	<i>ingen støtte</i>

grad af politisk aktivitet hos skolebestyrelserne, men ikke i det omfang eller med den konsistens, der må forventes i forhold de teoretiske påstande fra den klassiske pluralisme.

Der kan umiddelbart opstilles en række mulige forklaringer på, at der kun i begrænset omfang ses en effekt fra skolebestyrelsens holdning til skoleudgifterne, undervisningstimallet og klassekvotienten på den politiske aktivitet. Som start må man dog udelukke en forklaring om, at skolebestyrelserne ikke kan vurdere deres niveau af skoleudgifter, undervisningstimal og klassekvotient. Med udgangspunkt i de stærke sammenhænge mellem det nuværende niveau af skoleudgifter, undervisningstimal og klassekvotient og holdningsvariablerne (jævnfør tabel 6.2) må en sådan forklaring afvises.

En mulig forklaring kunne dernæst være, at det er andre og mere vigtige politiske beslutninger, der mobiliserer skolebestyrelserne til at arbejde politisk. Der kontrolleres imidlertid for antallet af skolelukninger, skoleelevernes faglige niveau og mængden af privatskoleelever i kommunen for tage højde for sådanne andre faktorer i forklaringen af den politiske aktivitet. Ideelt set kunne man have en variabel, der måler sandsynligheden for at den enkelte skole skal lukkes. Antallet af konkrete skolelukninger siger dog noget om kommunens tendens til at lukke skoler over de sidste år (den samme årrække hvor skolebestyrelsernes konkrete politiske aktiviteter måles). De tre skolepolitiske beslutninger må endvidere anses som vigtige på skoleområdet, og forklaringen kan således heller ikke findes i manglende relevans hos de tre beslutninger.

En tredje mulig forklaring inddrager de kollektive handlingsproblemer som skolebestyrelserne står overfor. Forklaringen går på, at muligheden for at overvinde de kollektive handlingsproblemer (de kollektive handlingsproblemer giver variationen i den politiske aktivitet) ikke hænger sammen med, hvilken situation skolebestyrelserne står i, men derimod er kædet



sammen med en række andre mekanismer, som virker stærkere end de vilkår som skolebestyrelserne står overfor. Sådanne mekanismer kan være politisk interesse, social anerkendelse, traditioner om politisk aktivitet i de givne skolebestyrelser. Der kan i forlængelse heraf argumenteres for, at den politiske aktivitet hænger sammen med, om der findes særlige ildsjæle i skolebestyrelsen. En anden forklaring betoner vigtigheden af størrelserne på de grupper af særinteresser på skolebestyrelserne indgår i. Sidstnævnte argument er således afprøvet i undersøgelsen.

Af resultaterne fremgår det, at størrelsen på gruppen med særinteresser er en vigtig faktor i forhold til den politiske mobilisering af særinteresserne. De to hypoteser, der forudsiger de direkte effekter fra henholdsvis skolens størrelse og kommunens størrelse på den politiske aktivitet, finder henholdsvis god og stærk støtte i de empiriske resultater. Mancur Olsons argumenter omkring gruppestørrelse og mobilisering viser sig således anvendelige i forholdt til skolebestyrelsernes politiske aktivitet. At hypotese 2c ikke finder støtte, kan således ikke ses som et slag mod påstanden omkring gruppestørrelsens effekt på den politiske aktivitet. Sammenkoblingen mellem den pluralistiske påstand omkring effekten fra de dårligst stillede og Olsons logik omkring gruppestørrelseeffekten viser sig således ikke at kunne gøre sig gældende. Den direkte effekt fra gruppestørrelsen på skolebestyrelsernes politiske aktivitet er imidlertid til stede.

Selvom gruppestørrelsen kan forklare en del af variationen i den politiske aktivitet, ligger en betydelig del af variationen tilbage uforklaret. Hvorledes kan denne variation forklares, og hvad bør undersøges? For det første kan en række personlige karakteristika hos skolebestyrelsernes medlemmer, der ikke knytter sig til rationelle elementer undersøges. Følelsen af social anerkendelse og gruppetilhør er et muligt aspekt. Politisk interesse er et andet. For det andet kan forhold, der ikke er knyttet til de givne skolebestyrelsesmedlemmer undersøges. Eksempelvis kan der være tradition for en høj grad af politisk aktivitet i nogle skolebestyrelser.

## *G2. Hvordan er støtten til hypoteserne, der omhandler særinteressernes indflydelse på politiske beslutninger?*

En oversigt over støtten til de hypoteser, som forudsiger, hvilke faktorer der er afgørende for særinteressernes indflydelse på de skolepolitiske beslutninger, opstilles i tabel 6.9. Et interessant empirisk resultat findes i den meget begrænset støtte til de forventninger, der udledes af den pluralistiske tilgang via hypotese 3. Hypotese 3, der anvender skolebestyrelsernes politiske aktivitet som forklarende variabel, finder således ingen støtte i de empiriske undersøgelser, der anvender ændringen i henholdsvis skoleudgifter og undervisningstimetotal som afhængige variabler, og finder kun begrænset støtte, når ændringen i klassekvotienten anvendes.

Et naturligt spørgsmål er, om en del af forklaringen på de manglende effekter fra den politiske aktivitet kan skyldes enten målingen af den politiske aktivitet eller målingen af de tre beslutninger. Analyserne inddrager imidlertid en række forskellige delelementer af skolebestyrelsernes politiske aktivitet, som måles via i alt 15 forskellige spørgsmål.

Tabel 6.9. Oversigt over den empiriske støtte til hypoteserne som forudsiger, hvilke faktorer der er afgørende for særinteressernes politiske indflydelse

Tese	Hypotese	Ændringen i skoleudgifterne som afhængig variabel	Ændringen i undervisningstimetallet som afhængig variabel	Ændringen i klassekvotienten som afhængig variabel
3: Ofte anvendt antagelse (pluralisme)	3: Jo mere politisk aktiv skolebestyrelsen er, desto tættere vil henholdsvis kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimetallet og skolens klassekvotient være på skolebestyrelsens præferencer.	<i>ingen støtte</i>	<i>ingen støtte</i>	<i>begrænset støtte</i>
4: Positioner og ressourcer (korporatisme vedrørende hypotese 4b og 4c)	4a: Jo større en andel af kommunalbestyrelsens medlemmer der er skolemedarbejdere, desto tættere vil henholdsvis kommunens skoleudgifter, skolen undervisningstimetallet og skolens klassekvotient være på skolemedarbejdernes præferencer	<i>god støtte (via interaktion med økonomisk delegering)</i>	<i>god støtte</i>	<i>stærk støtte</i>
	4b*: Jo større en andel af kommunalbestyrelsens medlemmer der er skolemedarbejdere, desto stærkere er effekten af skolebestyrelsens politiske aktivitet på de skolepolitiske beslutninger.	<i>ingen støtte</i>	<i>god støtte</i>	<i>ingen støtte</i>
	4c*: Effekten af skolebestyrelsens politiske aktivitet på de skolepolitiske beslutninger er stærkere i kommuner med venstreorienterede borgmestre (SF, S og R), end i kommuner der ikke har venstreorienterede borgmestre (V, K og lokale lister).	<i>ingen støtte</i>	<i>ingen støtte</i>	<i>ingen støtte</i>
5: Institutioner (korporatisme)	5: Jo højere grad af kontakt mellem skolebestyrelsen og kommunen (kommunalbestyrelsen og skoleforvaltningen), desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsens præferencer.	<i>ingen støtte</i>	<i>ingen støtte</i>	<i>ingen støtte</i>
6: Principal-agent-teori (institutioner / korporatisme)	6a: Jo mere kommunalbestyrelsen er afhængig af information fra skolebestyrelserne og skolerne generelt, desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsernes præferencer.	<i>ingen støtte</i>	<i>begrænset støtte</i>	<i>ingen støtte</i>
	6b**: Jo mere kommunalbestyrelsen delegerer beslutningskompetence og opgaver til skolebestyrelserne, desto tættere vil den førte skolepolitik være på skolebestyrelsernes præferencer.	<i>stærk støtte (via interaktion med andel skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen)</i>	<i>ingen støtte</i>	<i>begrænset støtte</i>

\* Hypotesen er ligeledes tilknyttet tese 3. \*\* Hypotesen er ligeledes tilknyttet tese 5.

Både mål for den generelle politiske påvirkning fra skolebestyrelserne samt fem typer af konkrete politiske aktiviteter anvendes. Målene for den politiske aktivitet dækker således forskellige elementer af det teoretiske begreb.

Angående de tre typer af skolepolitiske beslutninger, der anvendes som afhængige variabler, må alle tre regnes som væsentlige på det lokale niveau. De tre beslutninger dækker endvidere forskellige områder. Skoleudgifterne dækker således et bredt område, mens de to øvrige beslutningstyper er mere specifikke. Der er derfor umiddelbart ikke grund til, at forklaringen på den (stort set) manglende effekt, fra politisk aktivitet på ændringen i de skolepolitiske beslutninger, skal findes i målingen af hverken den politiske aktivitet eller ændringerne i de politiske beslutninger.

I forbindelse med skolebestyrelserne og deres politiske aktivitet giver resultaterne dermed grund til overvejelser omkring antagelsen, som går på, at en højere grad af politisk aktivitet fører til en højere grad af politisk indflydelse. En antagelse som ofte anvendes inden for den politologiske forskningstradition. Særligt hos den pluralistiske tradition er antagelsen udbredt. Antagelsen anvendes også hos eksempelvis Olson (1982). Her anvendes antagelsen dog ikke eksplicit, men ligger derimod som en implicit antagelse.

Undersøgelsens resultater viser således, at der ikke findes tegn på den politiske ligevægt, som den klassiske pluralisme forudsiger, når skolebestyrelserne undersøges. For det første mobiliseres skolebestyrelserne med de dårligste vilkår ikke i det omfang, som ligevægts-teorien forudser. For det andet ser en øget mængde politisk aktivitet ikke ud til at give bedre vilkår.

Det skal imidlertid bemærkes, at sådanne tolkninger kun gælder, når det korte sigt iagttages, da det er ændringerne i tidsrummet 2005-06 til 2007-08, der undersøges. En mulighed er, at henholdsvis effekten fra de relativt dårlige vilkår på den politiske aktivitet og effekten fra den politiske aktivitet på indflydelsen først kan ses om en årrække som følge af en vis forsinkelse i effekterne. En anden ting vedrører det potentielle endogenitetsproblem, som må holdes for øje. Omfanget af dette er imidlertid undersøgt empirisk, og resultaterne tyder ikke på, at et sådant problem eksisterer i en grad, der har konsekvenser for resultaternes pålidelighed.

Hvordan kan ændringerne i de skolepolitiske beslutninger så forklares? Af tabel 6.9 fremgår det, at hypotese 4a finder god eller stærk støtte i alle tre analyser af ændringerne i de skolepolitiske beslutninger. Hvor stor andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen er, har dermed en væsentlig effekt på ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet og klassekvotienten. Effekterne er endvidere sådan, som hypotesen forventer: Jo større en andel af kommunalbestyrelsens medlemmer der er skolemedarbejdere, desto tættere vil henholdsvis kommunens skoleudgifter, skolens undervisningstimetallet og skolens klassekvotient være på skolemedarbejdernes præferencer. Positioner, samt de ressourcer og beslutningskompetencer der hører til, ser således ud til at være en afgørende faktor i forhold til opfyldelsen af særinteressernes præferencer på skoleområdet og heraf en afgørende faktor i forbindelse med særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger. Ifølge undersøgelsens resultater er det således ikke ligegyldigt, hvilken erhvervsmæssig baggrund kommunalbestyrelsesmed-

lemmerne har. Interessant er det ligeledes, at indflydelsen i dette tilfælde er knyttet til selve beslutningsorganet (kommunalbestyrelsen), og dermed knyttet til den formelle beslutningskompetence.

Endvidere er andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsens politiske aktivitet interagerende variabler i forklaringen på ændringen i undervisningstallet. Dette tolkes som en støtte til påstanden om, at skolebestyrelserne, via deres politiske aktivitet, har større muligheder for at påvirke (nogle af) de politiske beslutninger i de tilfælde, hvor skolebestyrelsen står overfor en kommunalbestyrelse med mange allierede.

Positioner er dermed en vigtig faktor for særinteressernes indflydelse. Men hvad med institutionerne? Her er billedet delt. De givne kontaktnormer viser sig ikke at spille nogen afgørende rolle, jævnfør den manglende støtte til hypotese 5 (se tabel 6.9). Derimod viser delegeringsaspektet sig at være ganske væsentligt i forhold til opfyldelsen af særinteressernes præferencer (hypotese 6b). Institutioner udgør således en del af det teoretiske fundament i delegeringsforklaringen. Det kan forventes, at der i mange tilfælde er opbygget en norm om delegering af skolepolitiske beslutninger til skolerne. Delegering kan i alle tilfælde ses som en inddragelse af skolerne, og derved særinteresser, i de politiske beslutninger. Principal-agent-teorien udgør ligeledes et væsentligt element i den teoretiske baggrund for delegeringsforklaringen. I forholdet mellem principal og agent sidder agenten således med den fordel, at agenten træffer beslutningerne i tilfælde af delegering af beslutningerne. Igen ser beslutningskompetencen ud til at være betydningsfuld. Kommunernes afhængighed af information viser sig derimod ikke at udgøre en væsentlig faktor. En række mulige forklaringer herpå er allerede behandlet delafsnit F1 (i dette kapitel).

I forbindelse med delegeringsforklaringen er det endvidere vigtigt, at være opmærksom på, hvilke særinteresser der kan siges at udøve indflydelse. Den økonomiske delegering er ikke kun rettet mod skolebestyrelserne, men derimod mod hele skolen (herunder skoleledelsen og skolebestyrelsen). Formelt set kan beslutningskompetencer delegeres til skolebestyrelserne (Lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28.8.2007). Effekten fra den økonomiske delegering kan imidlertid ikke blot tilskrives skolebestyrelsen, men må formentlig tilskrives særinteresserne på skolen i det hele taget, da eksempelvis skoleledelsen reelt træffer mange af de økonomiske beslutninger. Samlet set viser undersøgelsens resultater, at faktorer, der knytter sig til positioner samt korporative elementer i form af delegering, i højere grad kan anses som afgørende i forhold til særinteressernes indflydelse, end faktorer, der udledes af den pluralistiske tilgang. Denne vurdering af resultaterne gælder for det korte sigt.

Udover de undersøgte faktorer findes en række øvrige faktorer, der kan være givtige at inddrage i fremtidige undersøgelser. Forhold omkring den politiske dagsorden kan således forventes at påvirke særinteressernes indflydelsesmuligheder. I forlængelse heraf kan det undersøges, om politikernes tendens til stemmemaksimering udgør en afgørende faktor for særinteressernes indflydelsesmuligheder.

## 7. Konklusion

### A. Problemstillingen, teorien og fremgangsmåden

Spørgsmål om forskellige interessers indflydelse på politiske beslutninger udgør et klassisk studie inden for den politologiske forskningstradition. En del studier har således undersøgt om givne interesser har indflydelse på politiske beslutninger eller ej. Vi har derimod en forholdsvis begrænset viden om, hvilke *faktorer* der er afgørende for graden af indflydelse (Baumgartner & Leech, 1998). På samme vis er det nødvendigt at frembringe mere viden om, hvilke faktorer der er afgørende for mobiliseringen af forskellige særinteresser.

På danske forhold har en række undersøgelser via dybdegående analyser frembragt en stor mængde viden om indflydelsen fra særinteresser og interessegrupper på de nationale politiske beslutninger. Viden omkring de generelle mekanismer, der gør sig gældende i forbindelse med særinteressers indflydelse på lokalpolitiske beslutninger, er i imidlertid forholdsvis sparsom.

Specialets formål er således at bidrage med viden omkring, hvilke faktorer der er afgørende for særinteressernes mobilisering og indflydelse, når det lokale niveau iagttages. Undersøgelsen foretages på folkeskoleområdet, og tager udgangspunkt i to konkrete forskningsspørgsmål: (1) hvilke faktorer er afgørende for graden, hvormed særinteresserne på folkeskoleområdets lokale niveauer mobiliseres til at arbejde for politisk indflydelse?, og (2) hvilke faktorer er afgørende for graden af indflydelse, som særinteresser har på de politiske beslutninger, der træffes på folkeskoleområdets lokale niveauer (kommunalt og skolepolitisk niveau)?

Det teoretiske grundlag frembringer i alt seks teser, som hver indeholder en påstand om, at en given faktor er væsentlig vedrørende henholdsvis særinteressernes mobilisering og særinteressernes indflydelse. Teseerne er generelle og kan anvendes på forskellige politikområder. Ud fra teseerne deduceres tolv specifikke hypoteser, som udgør de operationelle forventninger til særinteressernes mobilisering og indflydelse på folkeskoleområdet.

Udfordringen, der ligger i at afdække de generelle mekanismer i forbindelse med de to forskningsspørgsmål, løses ved at foretage en kvantitativ undersøgelse af særinteresserne på folkeskoleområdet. Angående mobiliseringsaspektet er fokus på skolebestyrelserne, mens skolebestyrelserne, skolemedarbejderne og skolerne generelt indgår i analyserne omkring indflydelsen på de politiske beslutninger. Datagrundlaget består af en spørgeskemaundersøgelse af 3772 skolebestyrelsesmedlemmer fra 1166 skolebestyrelser, en spørgeskemaundersøgelse af 34 skoleforvaltninger samt en lang række data omhandlende kommunernes og skolernes karakteristika.

Der er flere fordele ved at anvende netop skolebestyrelserne i undersøgelsen: (1) skolebestyrelserne indeholder særinteresser på området; (2) en skolebestyrelse er tilknyttet hver skole; (3) skolebestyrelserne er i høj grad sammenlignelige; (4) skolebestyrelserne står overfor forskellige vilkår, og indgår i forskellige gruppestørrelser, samt (5) lovgivningen giver mulighed for, at skolebestyrelserne inddrages i kommunalpolitiske beslutninger.

## **B. Afgørende faktorer for mobiliseringen af særinteresser på folkeskoleområdet (tese 1-2, hypotese 1a-2c)**

Specialet viser, for det første, at der kun i begrænset omfang findes tegn på en automatisk mobilisering af de dårligst stillede skolebestyrelser. Ud fra en klassisk pluralistisk tilgang frembringes tese 1, som forventer, at jo dårligere vilkår en gruppe med særinteresser har, desto mere politisk aktive vil aktørerne med særinteresser være. Hypotese 1a, der forventer, at skolebestyrelser med relativt dårlige vilkår (lavere skoleudgifter, lavere undervisningstimal og højere klassekvotient end gennemsnittet af skolerne) vil have de stærkeste ønsker om bedre vilkår, finder stærk støtte. Hypotese 1b, der påstår, at skolebestyrelserne med de stærkeste ønsker om bedre vilkår vil være mest politisk aktive, finder imidlertid kun begrænset støtte. Hvorvidt hypotese 1b viser sig holdbar eller ej, er således afgørende for påstanden om en automatisk eller ”naturlig” mobilisering af skolebestyrelserne. En sådan automatisk mobilisering kan dermed kun i begrænset omfang siges at være stede.

For det andet viser specialet, at de kollektive handlingsproblemer, der findes i forbindelse med skolebestyrelsernes politiske mobilisering, er kædet sammen med størrelsen på gruppen, som skolebestyrelserne befinder sig i. Det er almindelig kendt, at skolebestyrelsesarbejdet er forbundet med udfordringer, der vedrører kollektive handlingsproblemer (dette ses specielt ved deltagelsen til skolebestyrelsesvalg). De interessante spørgsmål er imidlertid, om de kollektive handlingsproblemer findes i forbindelse med skolebestyrelsernes mobilisering af politisk aktivitet, og særligt interessant er det, om de kollektive handlingsproblemer er kædet sammen med størrelsen på gruppen med særinteresser, sådan som det kan forventes ud fra Olsons logik (jævnfør hypotese 2a og 2b). Dette viser sig at være tilfældet. Jo større grupperne, som skolebestyrelserne indgår i, er, desto mindre politisk aktive er skolebestyrelserne. Såvel størrelsen af kommunen som størrelsen på skolen inddrages som relevante gruppestørrelser. Stærkest er effekten fra kommunestørrelsen, mens skolestørrelsen ligeledes har en vis effekt. Hypotese 2c, der forudsiger en interaktionseffekt mellem gruppestørrelse og skolebestyrelsernes ønsker om forbedringer, må derimod afvises.

## **C. Afgørende faktorer for indflydelsen fra folkeskoleområdets særinteresser på lokale skolepolitiske beslutninger (tese 3-6, hypotese 3-6b)**

Resultaterne i specialet viser, for det tredje, at der kun i ganske *begrænset omfang* kan iagttages en positiv effekt fra graden af politisk aktivitet hos skolebestyrelserne på graden, hvormed skolebestyrelsernes præferencer opfyldes. Tese 3 indeholder således en ofte anvendt påstand om, at jo mere politisk aktive aktørerne med særinteresser er, desto mere indflydelse har særinteresserne på de politiske beslutninger. I hypotese 3 overføres påstanden til en forventning om, at skolebestyrelsernes politiske aktivitet har en positiv effekt på graden, hvormed skolebestyrelsernes præferencer opfyldes. Når ændringen i klassekvotienten anvendes som afhængig variabel, ses en negativ effekt fra den generelle politiske påvirkning på klassekvotienten. Effekten er imidlertid af forholdsvis begrænset styrke. Der findes ingen effekter fra skolebestyrelsernes politiske aktivitet på ændringerne i henholdsvis skoleudgifterne og undervisningstimallet. Samlet

set finder hypotese 3 således en begrænset støtte. Den pluralistiske ligevægtsteori ser dermed ikke ud til at kunne forudsige de empiriske resultater. Skolebestyrelserne med de dårligste vilkår mobiliseres ikke i det omfang som ligevægtsteorien forudser, og en øget mængde politisk aktivitet ser ikke ud til at give bedre vilkår. Det skal imidlertid med i betragtningen, at dette gælder, når det korte sigt iagttages. Det kan ikke udelukkes, at de (stort set) manglende effekter kan skyldes forsinkelser i henholdsvis mobilisering og indflydelse.

For det fjerde viser specialet, at faktorer, der vedrører såvel særinteressernes positioner samt forhold omkring graden af delegering til særinteresserne, er vigtige i forhold til graden, hvormed særinteressernes præferencer opfyldes.

Tese 4 bygger på en påstand om, at jo højere grad aktørerne med særinteresser besidder positioner, der giver reel beslutningskompetence, adgang til information eller andre strategiske ressourcer, desto større er særinteressernes indflydelse på de politiske beslutninger. I forlængelse heraf forventer hypotese 4a en effekt fra andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen på graden, hvormed skolemedarbejdernes præferencer opfyldes. Hypotesen finder enten god eller stærk støtte, uanset hvilken af de tre beslutningstyper der anvendes som afhængig variabel. Positioner, der giver formel beslutningskompetence, viser sig dermed som en vigtig faktor i forklaringen af indflydelse.

Hypotese 4b forudser en interaktionseffekt mellem andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsernes politiske aktivitet i forklaringen af ændringerne i de tre skolepolitiske beslutninger. Hypotesen viser sig holdbar i forbindelse med forklaringen af undervisningstimetallet. I tilfælde hvor der findes en høj andel af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen, har skolebestyrelsernes politiske aktivitet en positiv effekt på ændringen i undervisningstimetallet. Dermed ses en vis grad af samspil mellem positionerne og skolebestyrelsernes handlinger, hvor skolebestyrelserne har bedre vilkår, såfremt de står overfor en allieret i kommunalbestyrelsen. Hypotese 4b finder imidlertid ingen støtte i analyserne, der forklarer ændringerne i henholdsvis skoleudgifterne og klassekvotienten. Hypotese 4c, som forudser en interaktionseffekt mellem borgmesterfarven og skolebestyrelsernes politiske aktivitet, finder heller ikke støtte i resultaterne. Samlet set er betydningen af interaktionseffekter mellem skolebestyrelsernes politiske aktivitet og positioner i kommunalbestyrelsen derfor forholdsvis begrænset.

Tese 5 indeholder en påstand om, at institutioner er en afgørende faktor i forbindelse med indflydelsen fra særinteresser. To institutionelle aspekter inddrages i undersøgelsen. For det første inddrages institutioner, der tilsiger forskellige former for delegering af beslutninger til særinteresserne. Det undersøges ikke empirisk, om delegeringen til særinteresserne udgør en fast norm (en institution), men argumenterne omkring institutioner indgår derimod som en del af det teoretiske grundlag, der forklarer, hvorfor delegering af beslutninger til særinteresserne kan forekomme (jævnfør hypotese 6b).

For det andet inddrages de givne kontaktnormer som et institutionelt aspekt. Hypotese 5 forventer således, at graden af kontakt mellem skolebestyrelserne og kommunen har en positiv effekt på graden, hvormed skolebestyrelsernes præferencer opfyldes. Hypotesen finder imidlertid ikke støtte i analyserne. To mulige forklaringer på hypotesens manglende forudsigel-

sesevne er fremsat. Set i lyset af positionernes betydning er en mulig forklaring, at der ikke er knyttet en formel beslutningskompetence til kontakten, hvormed særinteresserne i for høj grad bliver afhængige af andre aktører med andre præferencer. I forlængelse heraf er en mulig forklaring, at skolebestyrelserne ikke har tilstrækkeligt med generel ”vægt” eller konkrete pressionsmuligheder.

Argumenterne omkring institutioner indgår ligeledes i tese 6, som derudover bygger på principal-agent-teori. Der er umiddelbart ikke tegn på, at særinteresserne kan udnytte den informationsfordel de ofte besidder, sådan som hypotese 6a forventer. En metodisk og to substantielle forklaringer på hypotesens manglende forudsigelsesevne er opstillet. Den metodiske forklaring knytter sig til det faktum, at det altid vil være vanskeligt at foretage en præcis måling af afhængighed. En række forskellige former for afhængighed er imidlertid målt via en lang række spørgsmål, hvormed målingen ikke blot er betinget af et snævert aspekt af afhængighed, hvilket styrker målingen. Af mulige substantielle forklaringer opstilles følgende: (1) selv kommuner der føler sig meget afhængige af information fra skolerne, kan have et (objektivt) overblik over, hvordan udgifter, undervisningstimetallet og klassekvotient bør være for en given skole via tidligere beslutninger og offentlig statistik; (2) ændringen i henholdsvis skoleudgifterne, undervisningstimetallet eller klassekvotienten ikke er kædet tilstrækkeligt sammen med kommunens afhængighed af information fra skolerne. Afhængigheden af skolerne er derimod kædet sammen med andre forhold.

Hypotese 6b finder derimod en betydelig støtte i resultaterne, når ændringen i skoleudgifterne udgør den afhængige variabel. Hypotese 6b forventer, at graden af delegering fra kommunerne til skolerne har en positiv effekt på graden, hvormed skolebestyrelsernes og skolemedarbejdernes præferencer opfyldes. Graden af økonomisk delegering har således en positiv effekt på ændringen i skoleudgifterne. Effekten indgår endvidere som en del af en interaktionseffekt med andelen af skolemedarbejdere i kommunalbestyrelsen i forklaringen af ændringen i skoleudgifterne.

Faktorer, der vedrører positioner og delegeringsaspekter, viser sig således at være vigtige, når indflydelsen fra folkeskoleområdets særinteresser på lokale skolepolitiske beslutninger skal forklares.



## Litteratur

- Albanese, Robert & David D. van Fleet (1985). "Rational Behavior in Groups: The Free-Riding Tendency", *The Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 244-255.
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Andersen, Jørgen Goul (2004). *Et ganske levende demokrati*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, Lotte Bøgh (2005). *Offentligt ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og professionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger*, Århus: Politica.
- Andersen, Simon Calmar (2007). "Multilevel-modeller: en introduktion og et eksempel", *Politica*, nr. 3, pp. 294-316.
- Andersen, Simon Calmar & Søren Serritzlew (2007). "The Unintended Effects of Private School Competition", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17 No. 2, pp. 335-356.
- Austen-Smith, David (1993). "Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes", *American Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3, pp. 799-833.
- Baumgartner, Frank R. & Beth L. Leech (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton: Princeton University Press.
- Bekendtgørelse nr. 537 af 18. juni 2003 om undervisningstimetallet i folkeskolen.*
- Bentley, Arthur F. (1949 (1908)). *The Process of Government. A Study of Social Pressures*, Illinois: The Principia Press of Illinois.
- Berry, Jeffrey M. (1978). "On the Origins of Public Interest Groups: A Test of Two Theories", *Polity*, Vol. 10, No. 3, pp. 379-397.
- Binderkrantz, Anne (2005). *Magtens Midler. Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier*, Århus: Politica.
- Blom-Hansen, Jens (2002). *KL - Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*, Århus: Politica.
- Blom-Hansen, Jens (2004). "Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skolerådet som eksempel", pp. 260-274 i Blom-Hansen, Jens, Asbjørn S. Nørgaard & Thomas Pallesen (red.) *Politisk ukorrekt. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens (2005). "Stordriftsfordele i den kommunale verden", *Økonomi & Politik*, Vol. 78 Nr. 2, pp. 2-10.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (1999). "Staten og de organiserede interesser: en teoretisk introduktion" pp. i Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjergs (red.) *Magtens organisering – Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (2006). "Den store kommunalreform og dens konsekvenser" i Blom-Hansen, Jens, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academica.
- Burns, Tom R., Thomas Baumgartner & Philippe Deville (1985). *Man, Decisions, Society. The Theory of Actor-System Dynamics for Social Scientists*, New York: Gordon and Breach.

- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centralorganisationen: Organisationen og politisk placering*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (2006). *Politik og forvaltning*, 2. udgave, Århus: Academica.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003a). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003b). "Positionel magt", pp. 177-190 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Lise Togeby (2003). "Institutionel magt", pp. 204-215 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1966). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago: Rand McNally & Company.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Danmarks Lærerforening (2007). *Tal på lærerne*. Findes på: <http://www.dlf.org/>
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: HarperCollins Publishers.
- Grossman, Gene M. & Elhanan Helpman (2001). *Special Interest Politics*, Cambridge: The MIT Press.
- Gächter, Simon & Ernst Fehr (1998). *Collective Action as a Social Exchange*, Institute for Empirical Research in Economics, Zürich: University of Zürich.
- Gujarati, Damodar N. (1995). *Basic Econometrics*. New York: McGraw Hill.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, pp. 936-957.
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Houlberg, Kurt (1995). "Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet?" *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Vol. 76, pp. 65-89.
- Houlberg, Kurt (1999). "Budgetoverskridelsernes anatomi", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Nr. 3, 80. årgang, pp. 200-232.
- Houlberg, Kurt (2000). *Kommunale Stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* København: AKF Forlaget.
- Johansen, Lars Nørby & Ole P. Kristensen (1982). "Corporatist Traits in Denmark, 1946-1976" i Gerhard Lembruch & Philippe C. Schmitter (red.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London: Sage Publications Ltd.
- Kreft, Ita (1996). *Are Multilevel Techniques Necessary? An overview, Including Simulation Studies*, Los Angeles: California State University.

- Lex, Sine W. (2006). *Muslimers kollektive mobilisering i Danmark og Spanien*, speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lindekilde, Lasse E. (2004), *Bounded Claims-making? Immigranternes kollektive mobilisering, organisering og artikulation af krav*, speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Lohmann, Susanne (1998). "An Information Rationale for the Power of Special Interests", *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 4, pp. 809-827.
- Lohmann, Susanne (2003). "Representative Government and Special Interest Politics (We Have Met the Enemy and He Is US)", *Journal of Theoretical Politics* Vol. 15, No. 3, pp. 299-319.
- Lolle, Henrik (2003). *Multilevel analyse i SPSS 11.5*, Arbejdsrapport fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Lovbekendtgørelse nr. 279 af 8.7.1966: Bekendtgørelse af lov om folkeskolen.*
- Lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28.8.2007: Bekendtgørelse af lov om folkeskolen.*
- Lov nr. 348 af 24. maj 1989: Lov om ændring af lov om folkeskolen.*
- David, Lowery & Virginia Gray (2004). "A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests", *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 1 (Mar., 2004), pp. 163-175.
- Mikkelsen, Flemming et al. (2002) *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Miller, Gary J. (2005). "The Political Evolution of Principal-Agent Models", *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, pp. 203-225.
- Mills, Charles W. (1956). *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
- Mogensen, Claus Ørum, Henrik Storgaard Vestring & Søren Risbjerg Thomsen (1997). *Indekskonstruktion*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Mortensen, Lise & Rikke R. Lindholm (2007). Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Maas, Cora J. M. & Joop J. Hox (2004). "Robustness issues in multilevel regression analysis", *Statistica Neerlandica*, Vol. 38, nr. 2, pp. 127-137.
- Nannestad, Peter (2003). *It's not the Economy, Stupid! Municipal School Expenditures and School Achievement in Denmark*, paper til EPCS Annual Meeting, Aarhus, April 25-28.
- Nannestad, Peter (2007). *Does social capital help solving real-world collective action problems? The logic of collective inaction in non-western immigrants in Denmark*, paper presented at the First World Meeting of the Public Choice Societies, Amsterdam, March 29-April 1, 2007.
- Niskanen, William A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*, Vermont: Edward Elgar Publishing Limited.
- Nordhaus, William D. (1975). "The Political Business Cycle", *The review of Economic Studies*, Vol. 42, No.2, pp. 169-190.
- Olsen, Johan P. (1978). "Folkestyre, buråkrati og korporativisme" pp. 22-33 i Johan P. Olsen (red.), *Politisk Organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Ostrom, Ellinor (1999). "Institutional Rational Choice: An Assessment of The Institutional Analysis and Development Framework" pp. 35-72 i Paul A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*, Oxford: Westview Press.
- Ostrom, Ellinor, Roy Gardner & James Walker (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pallesen, Thomas (2004) "A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments", *Governance: An International Journal of Policy, administration, and Institutions*, Vol. 17 No. 4, pp. 573-587.
- Pauly, Mark V. (1974). "Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 88, No. 1, pp. 44-62.
- Rhodes, R. A.. W. & David Marsh (1992). "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches", pp. 1-26 i Rod A. W. Rhodes & David Marsh (red.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Salisbury, Robert H. (1969). "An Exchange Theory of Interest Groups", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 1, pp. 1-32.
- Salisbury, Robert H. (1992). *Interests and Institutions. Substance and Structure in American Politics*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Scharpf, Fritz W., (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford: Westview Press.
- Schmitter, Philippe C. (1974). "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, pp. 85-131.
- Serritzlew, Søren (2005). "Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities", *Financial Accountability & Management*, Vol. 21, No. 4, pp. 267-424.
- Simmel, Georg (1950). *Conflict and the Web of Group Affiliations*, Glencoe: Free Press.
- Skole og Samfund (2007). *Forældreorganisationen Skole og Samfund*, findes på <http://www.skole-samfund.dk/sw13731.asp>.
- Spence, Michael & Richard Zeckhauser (1971). "Insurance, Information, and Individual Action", *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 380-387.
- Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betænkning*, Betænkning nr. 1434, København: Indenrigsministeriet.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2005). *Magt - en introduktion*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- Togeby, Lise (1994). *Fra tilskuere til deltagere*, Århus: Politica.
- Togeby, Lise et al. (2003). *Magt og Demokrati i Danmark – hovedresultater fra magtudredningen*,

Århus: Aarhus University Press.

Truman, Davis B. (1951). *The Governmental Process. Political Interests and the Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf.

Undervisningsministeriet (2003). *Undervisningsministeriets sektoranalyse af folkeskoleområdet*. København: Strukturkommissionen, Sekretariatet.

Undervisningsministeriet (2008). *Tal der taler. Uddannelsesnøgletal 2007*, København: Undervisningsministeriet.

Walker, Jack L. (1991). *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions and Social Movements*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

Zürn, Michael (1992). *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik - Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen: Leske und Budrich.

## Appendiks A: Anvendte kontrolvariabler

*Tabel A1. Skolekontrolvariabler (Undervisningsministeriet forkortes UVM)*

Variabel	Beskrivelse	Datakilde
<i>Antal tosprogede elever per 100 elever</i>	(Antal tosprogede elever på skolen/skolens elevtal)*100	UVM
<i>Karaktergennemsnit, dansk retstavning, 2005</i>	Gennemsnitskarakteren for dansk retstavning på skolen for 9. klassernes afgangseksamen for det pågældende skoleår	UVM
<i>Karaktergennemsnit, skriftlig matematik, 2005</i>	Gennemsnitskarakteren for skriftlig matematik på skolen for 9. klassernes afgangseksamen for det pågældende skoleår	UVM
<i>Lærerårsværk per elev, 2007-08</i>	Skolens antal af lærerårsværk divideres med skolens elevtal	UVM
<i>Ændringen i lærerårsværk per elev fra 2005-06 til 2007-08</i>	Lærerårsværk per elev, 2007-08, minus lærerårsværk per elev, 2005-06	UVM
<i>Specialundervisnings elever per elev</i>	Skolens antal af elever med almindelig og vidtgående specialundervisning sammenlægges således at vidtgående elever vægter dobbelt så meget som almindelige. Dette tal divideres med antallet af elever på skolen og ganges med 100	UVM

*Tabel A2. Kommunekontrolvariabler*

Variabel	Beskrivelse	Datakilde
<i>Befolkningstæthed</i>	Antal indbyggere per km <sup>2</sup>	Kommunale Nøgletal
<i>Beskatningsgrundlag per indbygger efter udligning</i>	(Kommunens samlede beskatningsgrundlag plus/minus udligningstillæg) / kommunens indbyggertal	Kommunale Nøgletal
<i>Borgmesterfarve, 2005-09</i>	Kategorisk variabel som angiver hvilket parti den siddende borgmester er tilknyttet.	Kommunale Nøgletal
<i>Børn af enlige forsørgere per 100 0-15 årig, 2004</i>	(Børn (0-15 år) af enlige forsørgere i kommunen/antal 0-15 årige i kommunen)*100	Kommunale Nøgletal
<i>Privatskoleelever per 100 elever</i>	Antal privatskoleelever i kommunen per 100 skoleelever. (Antal privatskoleelever / (antal privatskoleelever+antal folkeskoleelever))*100	Kommunale Nøgletal
<i>Skolelukninger</i>	Antallet af skolelukninger i kommunen i perioden 2005-06 til 2007-08	UVM

## Appendiks B: Uddrag af spørgeskema anvendt til undersøgelsen af de danske skolebestyrelsesmedlemmer, 2008

Bogstaverne (a, b, c...) er påskrevet spørgsmålene efterfølgende.

<b>2. Skolebestyrelsens generelle politiske engagement</b>						
Følgende vil jeg bede dig vurdere skolebestyrelsens generelle politiske engagement i forhold til den kommunale skolepolitik. I hvor høj grad vil du mene, at jeres skolebestyrelse...						
	I meget høj grad (1)	I høj grad (2)	I nogen grad (3)	I lav grad (4)	Slet ikke (5)	Ved ikke
(a) arbejder på at påvirke de kommunale politikere for at fremme skolebestyrelsens interesser / holdninger?						
(b) arbejder på at påvirke de kommunale embedsmænd for at fremme skolebestyrelsens interesser / holdninger?						
(c) arbejder på at påvirke kommunens borgere for at fremme skolebestyrelsens interesser / holdninger?						

<b>3. Skolebestyrelsens konkrete politiske aktiviteter</b>								
Nedenfor er en række konkrete aktiviteter, som man kan foretage sig for at få indflydelse på kommunens politik. Jeg vil følgende bede dig om at tage stilling til, hvor ofte skolebestyrelsen inden for de sidste ca. 10 år har benyttet sig af de forskellige aktiviteter for at få indflydelse på kommunens skolepolitik, på en skala hvor 1 er "ofte", og 7 er "aldrig".								
	Ofte 1	2	3	4	5	6	Aldrig 7	Ved ikke
(a) Deltaget i en protest eller demonstration								
(b) Deltaget i underskriftsindsamlinger								
(c) Arrangeret debattmøder								
(d) Skrevet høringssvar til kommunen								
(e) Kontaktet kommunalbestyrelsen eller enkelte kommunale politikere (udover høringssvar)								
(f) Kontaktet den kommunale administration eller enkelte kommunale embedsmænd (udover høringssvar)								
(g) Opfordret skolens forældre til at skrive læserbreve, skrive høringssvar eller kontakte kommunalpolitikere								
(h) Samarbejdet med andre skolebestyrelser								
(i) Dannet andre former for netværk, end med de øvrige skolebestyrelser								
(j) Taget kontakt til journalister								
(k) Benyttet klage- eller ankesmuligheder								
(l) Kontaktet folketingspolitikere eller statslige embedsmænd								

### 5. Kontakt til kommunen

De følgende spørgsmål omhandler skolebestyrelsens kontakt til kommunen. Du bedes tænke på situationen, som den er nu (dvs. efter en evt. kommunesammenlægning). Hvor ofte sker følgende?

	Meget ofte (1)	Ofte (2)	Lejlighedsvis (3)	Sjældent (4)	Aldrig (5)	Ved ikke
(a) Skolebestyrelsen kontaktes af kommunale embedsmænd eller kommunale politikere i forbindelse med høringer						
(b) Skolebestyrelsen kontaktes af kommunale embedsmænd eller kommunale politikere i forbindelse med debatmøder						
(c) Skolebestyrelsen kontaktes af kommunale embedsmænd eller kommunale politikere udover høringer og debatmøder						
(d) En kommunalpolitiker er med ved skolebestyrelsesmødet						

### 7. Hyppigheden af kontakt til forskellige personer og instanser

Følgende spørgsmål omhandler hyppigheden af kontakt, og her er det ikke væsentligt, hvem der tager kontakten. Cirka hvor ofte er skolebestyrelsen i gennemsnit i kontakt med følgende personer / instanser? Igen er det den nuværende situation, der tænkes på.

	Ugentligt	Hver 14. dag	Månedligt	Hver 2-3. måned	Hvert halve år	En gang om året	Aldrig	Ved ikke
(a) Kommunen i forbindelse med høringer								
(b) Kommunalbestyrelsen eller enkelte kommunale politikere (udover høringer)								
(c) Den kommunale administration eller enkelte embedsmænd (udover høringer)								
(d) Skolens forældre (udover skolebestyrelsens forældre)								
(e) Skolens lærere (udover skolebestyrelsens lærere)								



### 9. Personlig kontakt til byrådsmedlemmer

Det følgende spørgsmål går på, om du har en form for gentagen personlig kontakt til et eller flere byrådsmedlemmer fra din kommune.

Marker det udsagn der passer bedst:

	1. Jeg har et personligt venskab med et eller flere byrådsmedlemmer
	2. Jeg har en gentagen kontakt til et eller flere byrådsmedlemmer via aktiviteter uden for skolebestyrelsesarbejdet (sport, foreningsarbejde, familierelation, en vens ven mv.)
	3. Jeg har en gentagen kontakt til et eller flere byrådsmedlemmer via skolebestyrelsesarbejdet
	4. Jeg har ingen gentagen kontakt til byrådsmedlemmer
	Ved ikke

### 10. Personlig kontakt til kommunale embedsmænd der arbejder inden for kommunens skoleområde

Nedenstående spørgsmål handler om, hvorvidt du har en form for gentagen personlig kontakt til en eller flere kommunale embedsmænd, der arbejder inden for kommunens skoleområde.

Marker det udsagn der passer bedst:

	1. Jeg har et personligt venskab med en eller flere kommunale embedsmænd, der arbejder inden for kommunens skoleområde.
	2. Jeg har en gentagen kontakt til en eller flere kommunale embedsmænd, der arbejder inden for kommunens skoleområde (sport, foreningsarbejde, familierelation, en vens ven mv.).
	3. Jeg har en gentagen kontakt til en eller flere kommunale embedsmænd, der arbejder inden for kommunens skoleområde via skolebestyrelsesarbejdet.
	4. Jeg har ingen gentagen kontakt til en eller flere kommunale embedsmænd, der arbejder inden for kommunens skoleområde.
	Ved ikke

### 13. Holdning til forskellige skolepolitiske emner

I de resterende spørgsmål vil jeg bede dig tage stilling til et par spørgsmål, som ofte er genstand for diskussion på folkeskoleområdet.

I det følgende bedes du således angive, hvorvidt du mener, at man på din skole bør reducere eller øge de følgende fire ting.

	Bør reduceres meget (1)	Bør reduceres (2)	Er passende (3)	Bør øges (4)	Bør øges meget (5)	Ved ikke
(a) Antallet af undervisningstimer som børnene modtager hvert år						
(b) Antallet af elever i hver klasse						
(c) Andelen af den enkelte lærers arbejdstid der går med undervisning						
(d) Kommunens udgifter til din skole						

# Appendiks C: Uddrag af spørgeskema anvendt til undersøgelsen af de kommunale skoleforvaltninger, 2008

---

## 1. Kommunernes økonomiske styring af folkeskolerne

Det første spørgsmål omhandler kommunernes bevilling til folkeskolerne. Hvilket af følgende udsagn passer bedst?

1. Folkeskolernes bevilling gives som en samlet ramme til både løn og drift (fuld overførselsadgang mellem løn og drift)
  2. Folkeskolernes bevilling gives som en ramme til løn og en ramme til drift (ingen overførselsadgang mellem løn og drift)
  3. Bevillingerne til løn og drift er opdelt på konti (ingen overførselsadgang)
- Andet  
Ved ikke
- 

## 2. Skolernes indtægtsmuligheder

Hvilket af følgende udsagn passer bedst?

1. Folkeskolernes bevilling gives som et nettobudget med mulighed for at skabe ekstra indtægter inden for de lovgivningsmæssige rammer
  2. Folkeskolernes bevilling gives som et nettobudget med mulighed for at skabe ekstra indtægter, men med visse begrænsninger bestemt af kommunalbestyrelsen
  3. Folkeskolernes bevilling gives som et bruttobudget uden mulighed for at skabe ekstra indtægter
- Andet  
Ved ikke
- 

## 3. Økonomisk delegering til skolerne

Følgende bedes du vurdere, graden hvormed kommunen har delegeret økonomiske kompetencer til folkeskolerne.

I hvor høj grad passer følgende udsagn på en skala fra 1 til 7, hvor 1 er "slet ikke", og 7 er "i høj grad"?

	Slet ikke	1	2	3	4	5	6	I høj grad	Ved ikke
(a) Kommunen har generelt delegeret økonomiske kompetencer til skolerne									
(b) Folkeskolerne har store muligheder for frit at disponere mellem konti									
(c) Folkeskolerne kan frit og uden kommunens godkendelse foretage større investeringer inden for deres budget									
(d) Folkeskolerne beholder hele gevin-									

---

---

sten ved effektiviseringer på skolens niveau

---

#### 4. Delegering af kompetencer fra kommunen til skolerne vedrørende skolernes faglige og pædagogiske styring

De følgende spørgsmål omhandler kommunens delegering til folkeskolerne i forbindelse med faglige og pædagogiske spørgsmål. I hvor høj grad passer følgende udsagn?

---

	Slet ikke							I høj grad	Ved ikke
	1	2	3	4	5	6	7		
(a) Kommunen overlader generelt faglige beslutninger til skolerne selv									
(b) Kommunen opstiller nogle faglige målsætninger for skolerne, som skolerne forventes at følge									
(c) Kommunen opstiller nogle pædagogiske målsætninger for skolerne, som skolerne forventes at følge									
(d) Folkeskolerne har frie rammer til selv at fastsætte faglige målsætninger, udover de af kommunen fastsatte målsætninger									

---

#### 5. Kommunens delegering af beslutning om antallet af undervisningstimer til skolerne

Hvordan vil du placere folkeskolernes muligheder for at fastsætte antallet af undervisningstimer, som børnene modtager?

1. Folkeskolerne kan frit fastsætte antallet af undervisningstimer inden for fag og klassetrin, når Undervisningsministeriets minimumskrav overholdes
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
7. Kommunen træffer beslutningerne om antallet af undervisningstimer inden for de enkelte fag og klassetrin

Ved ikke

---

---

## 6. Kommunens delegering af beslutning om antallet af elever i hver klasse til skolerne

Hvordan vil du placere folkeskolernes muligheder for at fastsætte klassekvotienterne, som børnene modtager hvert år?

1. Folkeskolerne kan frit fastsætte antallet af elever i hver klasse, når Undervisningsministeriets minimumskrav overholdes
  - 2.
  - 3.
  - 4.
  - 5.
  - 6.
  7. Kommunen træffer beslutningerne om antallet af elever i hver klasse
- Ved ikke
- 
- 

## 7. Kommunens delegering af beslutning om lærernes undervisningstid til skolerne

Hvordan vil du placere folkeskolernes muligheder for at fastsætte fordelingen af lærernes arbejdstid?

1. Folkeskolerne kan frit fastsætte fordelingen af lærernes arbejdstid inden for rammerne af den nationale overenskomst
  - 2.
  - 3.
  - 4.
  - 5.
  - 6.
  7. Fordelingen af lærernes arbejdstid forhandles udelukkende mellem kommunen og lærerforeningen og skolerne har dermed ikke indflydelse på lærernes arbejdstid
- Ved ikke
- 
- 

## 8. Kommunernes generelle styring og kontrol af skolerne

Følgende spørgsmål omhandler de mål eller målsætninger, som kommunen fastsætter for skolerne. Hvilket af følgende udsagn passer bedst?

1. Kommunen fastsætter mål, der kan dokumenteres kvantitativt
  2. Kommunen fastsætter mål, der er så klare, at der kan redegøres skriftligt for dem
  3. Kommunen fastsætter overordnede målsætninger, der fungerer som rettesnor
  4. Kommunen fastsætter ingen mål eller målsætninger
- Ved ikke
-

---

## 9. Høringer på folkeskoleområdet

Cirka hvor ofte sendes forslag mv. omkring kommunens skolepolitik i gennemsnit til høring?

1. Ca. ugentligt
  2. Ca. hver 14. dag
  3. Ca. månedligt
  4. Ca. hver 2-3. måned
  5. Ca. hvert halve år
  6. Ca. en gang om året
  7. Aldrig
- Ved ikke
- 

---

## 13. Kommunernes afhængighed af information fra skolerne

I de nedenstående spørgsmål bedes du vurdere i hvilket omfang kommunen er afhængig af forskellige former for information fra skolerne, når kommunen generelt træffer skolepolitiske beslutninger.

Afhængighed skal forstås således, at kommunen vanskeligt ville kunne træffe en fornuftig beslutning uden den pågældende information. I hvor høj grad er kommunen afhængig af informationen fra...

---

	Slet ikke	1	2	3	4	5	6	I høj grad	Ved ikke
(a) høringssvar?								7	
(b) debatmøder?									
(b) udtalelser og møder med enkelte skoleledere?									
(c) udtalelser og møder med enkelte skolebestyrelser?									
(d) udtalelser og møder med lærere?									

---

---

#### 14. Kommunernes afhængighed af information fra skolerne

I hvor høj grad er kommunen afhængig af information fra skolerne, når kommunen...

---

	Slet ikke							I høj grad	Ved ikke
	1	2	3	4	5	6	7		
(a) opstiller mål eller målsætninger for fagligheden i skolerne?									
(b) skal vurdere hvordan driften af en enkelt skole forløber?									
(c) opstiller krav eller kriterier i forhold til antallet af undervisningstimer som børnene modtager hvert år?									
(d) vurderer hvor mange ressourcer der skal afsættes i kommunens budget til driften af en enkelt skole?									
(e) vurderer hvor mange ressourcer der skal afsættes i kommunens budget til driften af kommunens samlede skolevæsen?									
(f) Generelt træffer beslutninger om den enkelte skole?									
(g) generelt træffer beslutninger om kommunens skolevæsen?									

---

## Appendiks D: Oversigt over kommuner i undersøgelsen af skoleforvaltningerne

*Tabel D1. Kommuner i forvaltningsundersøgelsen*

---

---

Ballerup	Faaborg-Midtfyn
Brøndby	Nordfyn
Dragør	Haderslev
Gentofte	Billund
Gladsaxe	Esbjerg
Glostrup	Fredericia
Albertslund	Horsens
Furesø	Kolding
Allerød	Herning
Fredensborg	Lemvig
Helsingør	Favrskov
Frederikssund	Ringkøbing-skjern
Halsnæs	Hedensted
Gribskov	Brønderslev-Dronninglund
Odsherred	Frederikshavn
Faxe	Vesthimmerland
Ringsted	Jammerbugt

---

---

## English summery

### **Special interests: Mobilization and influence on local policy decisions. A study of the public school area**

This master thesis considers two research questions: (1) which factors determine the degree of political mobilization among special interests in the policy area of public schools at the local level?; (2) which factors determine the influence of special interests in the policy area of public schools on local policy decisions regarding public schools? Five hypotheses focusing on the mobilization of the special interests and seven hypotheses focusing on the influence of the special interests on local policy decisions in the public school area are used to examine the two questions.

The hypotheses all focus specifically on the public school area. Each of the hypotheses is deduced from six general theses about either mobilization or the influence of special interests. Two of these consider mobilization of special interests. One of the two is using the classical pluralistic framework as background, while the other is using Mancur Olsson's theory of collective action. Four theses make claims about the factors determining the influence of special interests. The political mobilization, the positions and resources of special interests, institutions and circumstances involving dependence and delegation are all claimed to be important factors in determining the influence of special interests.

The study focus on two types of special interest actors in the public school area: The school boards and the public school employees (teachers, managers etc.). Data consists of a survey of 3772 school board members representing 1166 school boards, a survey of 34 municipal school administrations and various data on schools and municipalities.

The empirical tests do not indicate that a "natural" mobilization of the special interests take place such as it is claimed by the pluralistic hypotheses. Group size, on the other hand, is an important factor in determining the amount of political mobilization.

A main finding is that the degree of political activity among the school boards is generally *not* related to the degree of political influence on local policy decisions. The assumption about a relationship between political activity of special interests and influence, made in many theoretical contributions in the interest literature, has to be reconsidered when focusing on Danish school boards.

The share of public school employees in the local government, on the other hand, is an important factor in determining the changes in resources allocated to the local schools. The amount of economic delegation to the schools is another important factor. Positions and corporative elements such as delegation seem to be more powerful in explaining the influence of special interests than factors deduced from a pluralistic framework.