

Når Mor og Far bestemmer

Skole- og kommunestørrelsens betydning for
skolebestyrelsesdemokratiet

Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Martin Eskerod Nielsen

Årskortnummer: 201206930

Vejleder: Søren Serritzlew

Antal ord: 29.741

Indhold

1.	INDLEDNING	4
2.	FOLKESKOLEOMRÅDET	7
2.1	Folkeskolen og skolebestyrelserne som case	7
2.2	Folkeskolens styringsrelation	8
2.3	Skolebestyrelsens interne demokratiske proces	10
3.	TEORI	10
3.1	Skolebestyrelsen: Lokal kilde til alternativt demokrati	11
3.1.1	Governance: Repræsentativt demokrati under pres	11
3.1.2	Brugerbestyrelsens demokratiske værdi	14
3.1.3	Skolebestyrelsesdemokrati og størrelse	16
3.2	Kommunestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati	17
3.2.1	Horisontal relation - Politisk kontakt	18
3.2.2	Vertikal relation - Styring	20
3.3	Skolestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati	21
3.3.1	Horisontal relation - Politisk kontakt	21
3.3.2	Vertikal relation - Styring	24
3.4	Delegeret beslutningskompetence og skolebestyrelsesdemokrati	26
4.	METODE	29
4.1	Design	30
4.1.1	Kommunestørrelse	30
4.1.2	Skolestørrelse	34
4.1.3	Delegation	38
4.1.4	Overblik: DiD og værdien af replikation	40
4.2	Operationaliseringer	41
4.2.1	Afhængige variable	41
4.2.2	Uafhængige variable	44

4.3	Analysestrategi	51
4.3.1	Paneldata og specialets enheder	51
4.3.2	Hierarkisk data	53
4.3.3	Analysemodeller	54
5.	ANALYSE	56
5.1	Kommunestørrelse	56
5.1.1	Politisk kontakt	57
5.1.2	Styring	65
5.2	Skolestørrelse	66
5.2.1	Politisk kontakt	67
5.2.2	Styring	78
5.3	Delegation	80
5.3.1	Politisk kontakt	80
5.3.2	Styring	82
5.4	Samlede resultater	83
6.	KONKLUSION	83
7.	LITTERATUR	86
	ABSTRACT	89

1. Indledning

Strukturreformen fra 2007 har affødt en omfattende forskningsinteresse i den demokratiske betydning af kommunistørrelsen (Hansen 2016). I forbindelse med reformen blev antallet af kommuner således reduceret fra 271 til 98. Det skabte en metodisk mulighed for at estimere en pludselig forandring i kommunistørrelsen, og samtidig aktualiserede det de mere klassiske politologiske forventninger til sammenhængen mellem politiske enheders størrelse og den demokratiske tilstand (Verba & Nie 1972; Dahl & Tufte 1973). Den overordnede tendens på tværs af studierne er, at sammenlægningerne, og den størrelsesforøgelse der ligger heri, har svækket det lokale demokrati (Hansen 2016). Tilliden til at politikerne varetager borgernes interesser, såvel som troen på, at ens egen stemme betyder noget i den lokaldemokratiske proces begrænses (Lassen & Serritzlew 2011; Hansen 2013; Nielsen & Vestergaard 2014).

En anden teoretisk strømning, det såkaldte governance-perspektiv (Pierre & Peters 2000; Stoker 1998), vil imidlertid argumentere, at det repræsentative demokrati allerede på forhånd er særdeles udfordret. Hvor repræsentativt demokrati kan defineres som det forhold, at borgerne igennem valghandlinger giver deres mandat til politikere, som repræsenterer dem, og som varetager deres interesser i den videre policy-proces. Governance-perspektivet påpeger, at den generelle samfundsvikling forandrer opbygningen af den offentlige sektor. Og implikationen ved den forandring er, at politikerne har mindre kontrol med, hvordan den offentlige service faktisk kommer til udtryk. I den forstand mister det repræsentative demokrati sin relevans, når politikerne, som ellers vælges til at repræsentere borgerne med henblik på at styre den offentlige sektor, ikke længere har den tilstrækkelige indflydelse til at gøre netop det. Derfor er det nødvendigt at etablere alternative strukturer, der kan forankre udviklingen af den offentlige sektor i et demokratisk mandat (Pierre 2009). Her fremstår brugerbestyrelser som en relevant løsning, fordi brugerbestyrelser skaber en direkte kontakt mellem borgere og den offentlige service. Brugerbestyrelsen udgøres af brugerrepræsentanter, som får ansvar for at fastlægge udviklingen og de overordnede principper for den fremtidige service. På den måde skabes der større sikkerhed for, at borgerne rent faktisk har indflydelse på, hvordan den offentlige sektor udvikler sig.

Man kan argumentere, at governance-perspektivets analyse af samfundet og udviklingen af den offentlige sektor er relativt deterministisk. Den bombastiske analyse udpensler imidlertid baggrunden for, hvorfor brugerbestyrelser overhovedet er relevante i relation til styringen af den offentlige sektor. En relevans som kan henføres til det forhold, at brugerbestyrelser forbinder brugerne direkte med serviceudførelsen og

styringen af denne. Helt simpelt kan man sige, at mellemmanden – politikerne – sorteres fra, og dermed sættes gruppen af borgere, som er brugere af en service, direkte i forbindelse med den. I Danmark kommer konstruktionen tydeligst til udtryk ved skolebestyrelserne, som har eksisteret siden 1990 (Lov nr. 348 af 24. maj 1989). Hvis man tager governance-analysen for pålydende og ser konsekvenserne af kommunesammenlægningerne som en del af en større udvikling, der distancerer borgerne fra politikerne og politikerne fra styringen af den offentlige sektor, eksemplificerer skolebestyrelserne en potentiel løsningsmodel. I den forstand er brugerbestyrelserne en relevant kilde til demokratisk kontrol med den offentlige service. Og derfor bør forskning, der undersøger de demokratiske konsekvenser ved kommunesammenlægningerne og størrelsen af de politiske enheder, også studere implikationerne herved for brugerbestyrelsesdemokratiet og den adfærd, som brugerbestyrelserne udviser.

Sammenlægninger er imidlertid ikke forbeholdt kommunerne. Siden 2007 er hver femte danske folkeskole således lukket eller lagt sammen med en anden skole i området (Folkeskolen.dk 2015)¹. Det stiller på samme måde spørgsmålstegn ved, om størrelsen og de forandringer i skolestrukturen, som udspiller sig for øjeblikket, har demokratiske konsekvenser. I den forstand er det ikke kun relevant at undersøge, hvordan strukturen på det kommunale makroniveau påvirker det helt lokale brugerdemokrati, men også hvordan forandringer i størrelsen på mikroniveauet, på den enkelte institution, påvirker brugerbestyrelsernes demokrati. På den måde styres specialet af en simpel problemstilling, som kobler det alternative og relativt underbelyste brugerbestyrelsesdemokrati, som det kommer til udtryk ved de danske skolebestyrelser, med størrelsen på den overordnede politiske enhed, kommunen, og den nære institution, skolen:

Hvordan påvirkes skolebestyrelsernes demokratiske adfærd af størrelsen på kommunerne og af størrelsen på den enkelte skole, som bestyrelserne vedrører?

Den forskningsmæssige opblomstring i studiet af størrelse og demokrati skyldes i særlig grad muligheden for at anvende kommunesammenlægningerne som en eksogen påvirkning på kommunistørrelsen (som eksempelvis Lassen & Serritzlew 2011). Tilgangen løser således grundlæggende

Heriblandt specialeforfatterens egen folkeskole, Skovbakkeskolen i Odder, som illustreres på forsiden ved et af de sidste billeder, der blev taget inden nedrivningen og sammenlægningen med Vestermarkskolen (Foto: Kingo.biz.).

metodiske udfordringer ved studiet af sammenhængen mellem størrelse og demokrati. Specialet benytter sig af samme tilgang ved at anvende kommunesammenlægningerne i relation til skolebestyrelsesdemokratiet. Rent praktisk anvendes to surveyundersøgelser af skolebestyrelsesmedlemmer, indsamlet i 2008 af Morten Jakobsen og i 2013 af Morten Jakobsen, Martin Bækgaard og Søren Serritzlew. På den måde estimeres betydningen af den størrelsesforøgelse, som kommunesammenlægningerne udtrykker, ved at sammenligne udviklingen fra de skolebestyrelser, som befinder sig i sammenlagte kommuner, med udviklingen hos skolebestyrelserne i fortsætterkommuner. Samme tilgang anlægges i studiet af skolestørrelsens betydning. Her finder skolesammenlægningerne i perioden mellem de to surveyundersøgelser anvendelse som eksogen påvirkning på skolestørrelsen. Ud over de to estimationer der anvender kommune- og skolesammenlægninger som eksogene påvirkninger på størrelsen, gennemføres samtidig regulære tværsnitsanalyserne af begge sammenhænge. I den forbindelse adresseres en række af de metodiske udfordringer ved at introducere nye og ikke hidtil anvendte kontrolvariable på skoleniveau, som forbedrer analyserne af sammenhængen mellem størrelse og demokrati markant.

Endelig inddrages en undersøgelse af de kommunale skoleforvaltninger og deres tilbøjelighed til at delegerer kompetence til skolerne, ligeledes indsamlet af Morten Jakobsen i 2008. Mens implikationerne ved kommune- og skolestørrelsen er af primær interesse for specialet, er det samtidig relevant at undersøge, hvordan styringsrelationen mellem kommune og skole påvirker demokratiet. Brugerbestyrelsernes eksistensgrundlag skal egentlig findes ved evnen til at forbinde borgernes interesser direkte med udviklingen af den offentlige sektor. Ikke desto mindre tildeles bestyrelserne ikke absolut magt over den enkelte service. Således befinder skolebestyrelserne sig i en kompleks styringsrelation, hvor kommunalbestyrelsen fortsat har betydelige beføjelser over udviklingen af skolerne. Undersøgelsen af de kommunale skoleforvaltninger klarlægger, hvordan kommunerne faktisk styrer skolerne, og det interessante er, om eventuelle styringsforskelle mellem kommunerne afspejler sig i skolebestyrelsernes demokratiske adfærd. På den måde undersøger specialet i forlængelse af størrelsesdiskussionerne, om den faktiske styringsrelation mellem kommune og skole har implikationer for skolebestyrelsesdemokratiet.

Specialet struktureres således, at den empiriske kontekst, folkeskoleområdet, præsenteres først. Dernæst udpensles governance-analysens kritik af det repræsentative demokrati, hvilket fører videre til en diskussion af skolebestyrelsernes demokratiske værdi. I den forbindelse opstilles forventninger til, hvordan skolestørrelsen,

kommunestørrelsen og styringsrelationen mellem kommune og skole påvirker skolebestyrelsesdemokratiet. I forlængelse heraf diskuteres de metodiske udfordringer, der knytter sig til at undersøge de demokratiske implikationer ved de tre forhold. Og samtidig præsenteres de forskellige løsninger, som specialet anvender. De tre forhold – kommunestørrelsen, skolestørrelsen og styringsrelationen mellem kommune og skole – strukturerer således den videre analyse. Afsluttende diskuteres resultaterne og implikationerne herved for skolebestyrelsernes demokrati og for brugerbestyrelsernes mere generelle rolle som et demokratisk alternativ til det traditionelle repræsentative demokrati.

2. Folkeskoleområdet

I det følgende afsnit præsenteres folkeskoleområdet med henblik på at præcisere specialets empiriske ramme. Først motiveres folkeskoleområdet som case, og dernæst præsenteres områdets styringsrelation med fokus på de tre centrale aktører - kommunalbestyrelsen, skolebestyrelsen og skolelederen - og deres formelle kompetencer i relation til hinanden. Dernæst rettes opmærksomheden mod specialets primære enheder – skolebestyrelserne – ved at undersøge den demografiske sammensætning af bestyrelserne, såvel som den demokratiske proces hvorigennem skolebestyrelserne vælges.

2.1 Folkeskolen og skolebestyrelserne som case

I undersøgelsen af brugerbestyrelser er folkeskoleområdet yderst anvendeligt, fordi skolebestyrelserne blev indført allerede i 1990. I den forstand er skolebestyrelserne det mest veletablerede danske eksempel på brugerbestyrelser. Det har den fordel, at initiale opstartsvanskeligheder og uklarheder, som faktisk prægede relationen mellem skoleleder og bestyrelse indledningsvist, ikke længere spiller så stor en rolle (Kristensen 1998: 14-18; Sørensen 1995: 30). I den forstand testes sammenhængen mellem størrelse og brugerbestyrelsesdemokrati på det område, hvor brugerbestyrelsesdemokratiet tydeligst kommer til udtryk. Implikationen er, at specialets resultater lettere kan generaliseres til mere overordnede diskussioner af brugerbestyrelsesdemokrati. Hvis der var tale om et område med nyoprettede brugerbestyrelser, og følgende opstartsvanskeligheder og områdespecifikke uklarheder, ville generaliseringspotentielt være mindre. Der er selvfølgelig også en række specifikke forhold for skoleområdet, som ikke nødvendigvis deles af andre områder, hvor brugerbestyrelser indføres. Den afgørende forskel er imidlertid, at skolebestyrelser har eksisteret så længe, at de kan betragtes som en indlejret del af styringen på skoleområdet. Derfor kan studiets resultater, med de

relevante substantielle forbehold som følger af skoleområdet specifikke karakteristika, med rimelighed fortolkes som betydningen af kommune- og institutionsstørrelse for brugerbestyrelsesdemokrati.

Specialet er derfor grundlæggende relevant for litteraturen om brugerbestyrelsesdemokrati, fordi de relevante sammenhænge testes på et af de få tilfælde, hvor brugerbestyrelsesdemokratiet faktisk fungerer. Yderligere har folkeskoleområdet en selvstændig berettigelse som undersøgelsesfelt, fordi det er et centralt og omfattende velfærdsområde. Der er således en iboende samfundsmæssig værdi i at fastsætte den demokratiske tilstand på folkeskoleområdet. Hvis det viser sig, at kommune- eller skolestørrelsen har en negativ betydning for skolebestyrelsesdemokratiet, bør det vække bekymring for de kommunale beslutningstagere, der fastsætter den fremtidige skolestruktur. På den måde fremstår folkeskoleområdet dels metodisk relevant, fordi det tydeligst udtrykker brugerbestyrelseskonstruktionen, og dels empirisk og samfundsmæssigt relevant, fordi det er et centralt velfærdsområde.

2.2 Folkeskolens styringsrelation

Skolebestyrelserne blev indført i 1989 (lov nr. 348 af den 24. maj 1989). Indtil da var lærere og forældre opdelt i separate råd, hvoraf lærerne havde den primære indflydelse på skolens anliggender (Sehested & Sørensen 1997: 242-244). I skolebestyrelsen er forældre, lærere og elever samlet i én konstruktion. Lovgivningen kræver imidlertid, at forældrene er i overtal. Såfremt lærergruppen deltager ved to lærere, og elevrådet deltager ved to elever, skal forældregruppen, jf. folkeskolelovens §42, derfor deltage ved minimum fem forældre. Forældrerepræsentanterne skal have forældremyndighed over en elev på skolen, og de vælges af den samlede forældregruppe for en fireårig periode. Endelig skal skolebestyrelsens formand findes blandt forældrerepræsentanterne, hvilket yderligere understreger forældrenes centrale position i skolebestyrelserne (Sørensen 1995: 26).

Først og fremmest er det imidlertid kommunalbestyrelsen, som er ansvarlig for folkeskolerne. Som det fremgår af §40 i folkeskoleloven skal kommunalbestyrelsen fastsætte de økonomiske rammer for skolerne, træffe beslutninger om skolestrukturen og mere generelt fastlægge retningslinjer for skoleområdet ud over de, som er fastsat i national lovgivning. National lovgivning definerer kommunernes rammer og muligheder for at agere i forhold til skoleområdet, og på samme måde opstiller kommunalbestyrelsen en række politikker og rammer, som definerer, hvordan skolebestyrelsen kan agere i forhold til skolen. I forlængelse af folkeskolelovens §44 har skolebestyrelsen således kompetence til at føre tilsyn med skolens virksomhed, med

undtagelse af elev- og personalesager, og derudover fastsætte principper for skolen inden for de rammer, som udstikkes af kommunalbestyrelsen. Mere uformelt skal skolebestyrelsen forholde sig til den generelle styring af skolen og træffe beslutninger i relation til skolens overordnede drift (Sørensen 1995: 26). Omvendt skal de ikke skal blande sig i sager af mere specifik karakter, der vedrører enkelte elever eller ansatte. En afgrænsning som kan føre til frustration blandt skolebestyrelsesmedlemmerne (Kristensen 1998: 14). Mens skolebestyrelsen fastsætter overordnede principper for skolens drift, er skolelederen ansvarlig for den administrative og pædagogiske ledelse af skolen. Skolelederen har dermed til opgave at lede og fordele arbejdet på skolen inden for de rammer, som er fastsat af først kommunalbestyrelsen og dernæst skolebestyrelsen (folkeskolelovens §45 stk. 2).

I forhold til at strukturere styringsrelationen yderligere, er det relevant at applicere en række begreber fra principal-agent-perspektivet. Heri betragtes ledende aktører i en styringsrelation som principaler, mens de udøvende aktører underlagt principalen kategoriseres som agenter (Waterman & Meier 1998; Miller 2005). I den forstand er skoleområdet kendetegnet ved, at der er to principaler og en agent. Kommunalbestyrelsen fungerer som den primære principal, der fastsætter de overordnede retningslinjer for kommunens skoler. Det er således kommunalbestyrelsen, der har det primære ansvar for kommunens skolevæsen. Samtidig er skolebestyrelsen den sekundære principal, der har til opgave at fastsætte de mere specifikke principper for den enkelte skole. Skolebestyrelsen skal rette sig efter de retningslinjer, som kommunen udstikker, men den fungerer ikke i et over/underordensforhold i relation til kommunalbestyrelsen. Det interessante ved styringsrelationen er, at kommunalbestyrelsen fastsætter rammerne og bestemmer, inden for gældende lovgivning, hvor meget kompetence, der skal delegeres til skolebestyrelserne. På den måde er kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsen i et afhængighedsforhold, hvor kommunalbestyrelsen kan vælge at delegere kompetence til skolebestyrelsen, selvom denne reelt set ikke er kommunalbestyrelsens agent. Kommunalbestyrelsens ret til at bestemme de rammer, som skolebestyrelsen skal agere inden for, understreger at denne er primær principal, mens skolebestyrelsen er sekundær principal. Endelig kan skolelederen identificeres som agenten, der har til opgave at implementere de beslutninger, som henholdsvis kommunal- og skolebestyrelsen træffer. Og som samtidig har en vis autonomi i forhold til at håndtere specifikke sager på skolen. De yderligere implikationer af styringsrelationen – herunder konstruktionen med to principaler - behandles i forbindelse med specialets teoretiske diskussioner.

2.3 Skolebestyrelsens interne demokratiske proces

Skolebestyrelsesmedlemmerne vælges altså for fireårige perioder blandt den resterende forældregruppe. Reelt er der imidlertid sjældent tale om faktiske valghandlinger. I surveyundersøgelserne af skolebestyrelsesmedlemmerne svarer kun 25 procent i 2008 og 22 procent i 2013, at deres valgprocesser er endt i kampvalg. I tre ud af fire tilfælde dannes skolebestyrelserne altså ved, at de der stiller op automatisk konstitueres som bestyrelsesmedlemmer. Blandt medlemmerne valgt ved fredsvalg svarede halvdelen yderligere, at *"det var svært at få folk til at stille op til skolebestyrelsen"*. Mens den resterende halvdel svarede, at det *"ikke var et stort problem at få folk til at stille op til skolebestyrelsen"*. Ikke alene konstitueres skolebestyrelserne ofte uden konkurrence og reelle valghandlinger, men samtidig er det tilsyneladende svært at mobilisere et tilstrækkeligt antal forældre i sig selv. Endelig viser medlemmernes besvarelser på en række baggrundsspørgsmål, at bestyrelserne primært består af højtuddannede forældre. Mens henholdsvis 33 og 27 procent har lange- eller mellemlange videregående uddannelse, er blot 14 procent af medlemmerne faglærte, mens 2 procent er ufaglærte.

Manglen på repræsentativitet, i form af at skolebestyrelsesmedlemmerne afspejler den samlede forældregruppe (Pitkin 1967), og manglen på legitimitet som følge af ikkeeksisterende demokratisk konkurrence gør, at skolebestyrelserne ikke i sig selv fremstår videre demokratisk (Sørensen 1995: 30). Det er unægtelig, at skolebestyrelserne har en række åbenbare demokratiske problemer i forhold til deltagelse og repræsentativitet, som er særdeles svære at løse, fordi de vedrører forældrenes grundlæggende motivation for at deltage i skolebestyrelsesarbejdet. Opfattelsen af skolebestyrelsesdemokratiet i de teoretiske diskussioner baserer sig imidlertid på, at skolebestyrelsesmedlemmerne – uagtet sammensætning og manglende konkurrencedemokrati – bidrager med en demokratisk værdi igennem deres rolle som brugere. Dermed har skolebestyrelsesmedlemmerne en iboende legitimitet, fordi de selv er brugere, og deres demokratiske relevans kommer derfor til udtryk i forhold til, hvorvidt de udfylder de funktioner og den rolle, som de er tiltænkt.

3. Teori

Med henblik på at præcisere skolebestyrelsernes demokratiske værdi udfolder den teoretiske diskussion først governance-perspektivet, og den kritik af det repræsentative demokrati, som ligger heri. Herved tydeliggøres relevansen af brugerbestyrelser, og dermed motivationen for hvorfor det overhovedet er relevant for specialet at undersøge de demokratiske konsekvenser ved kommune- og skolestørrelse på i forhold til skolebestyrelser.

Dernæst diskuteres det, hvorvidt skolebestyrelsesdemokratiets dimensioner lader sig påvirke af kommunesammenlægningerne, og dermed størrelsen på politiske enheder, på samme måde som det traditionelle repræsentative demokrati (Hansen 2016). Eller om skolebestyrelsesdemokratiet omvendt er modstandsdygtigt, og dermed kan betragtes som en erstatning for det repræsentative demokrati i lyset af dets udfordringer. Samtidig introduceres diskussioner, der tager størrelsesperspektivet videre og forholder sig til, om størrelsen på den enkelte skole også har en betydning for skolebestyrelsesdemokratiet.

I ovenstående karakteristik fremstilles skoleområdet yderligere som et komplekst styringsfelt, hvor relationen mellem kommunalbestyrelse og skolebestyrelse præges af kommunens bemyndigelse til at delegerer kompetence til skolerne. Et styringsforhold som måske har konsekvenser for, hvordan skolebestyrelsen udfylder sin rolle. Afsluttende diskuteres det derfor, om graden af delegeret kompetence fra kommune til skole har en betydning for skolebestyrelsesdemokratiet. De teoretiske forventninger udpensles i relation til hvert enkelt forhold – kommunestørrelsen, skolestørrelsen og graden af delegeret kompetence til skolerne –, og sammenfattes i en række hypoteser, der strukturerer den videre analyse.

3.1 Skolebestyrelsen: Lokal kilde til alternativt demokrati

I det følgende diskuteres udfordringerne ved det traditionelle repræsentative demokrati, og mere specifikt for den styringskæde der forbinder vælgernes mandat med den endelige offentlige service. Diskussion tager udgangspunkt i det omfattende governance-perspektiv (Pierre & Peters 2000, Stoker 1998) og specificerer, hvordan den samfundsudvikling som karakteriseres herved, influerer de relevante dimensioner af det traditionelle repræsentative demokrati. Herefter udpensles skolebestyrelsesdemokratiet, der kan betragtes som et alternativ til det traditionelle repræsentative demokrati. Og inden de mere specifikke teoretiske diskussioner af specialets sammenhænge, introduceres det, hvorfor kommune- og skolestørrelse kan tænkes at have en betydning for skolebestyrelsesdemokratiet.

3.1.1 Governance: Repræsentativt demokrati under pres

Governance anvendes begrebsligt i mange forskellige sammenhænge, men den forenende pointe i litteraturen er, at relationen mellem stat og samfund er under forandring (Pierre & Peters 2000, Stoker 1998). Statens afhængighed af private aktører stiger, og det samme gør tiltrækningen til privat-inspirerede idéer om effektivitet, performance og konkurrence. Implikationen for den offentlige sektor er, at den forandres og

udvikles under inddragelse af nye idéer og strukturer. Mere specifikt knytter udviklingen af den offentlige sektor sig til en række reformer, som kan samles under betegnelsen New Public Management (NPM) (Hood 1991: 3-4; Pierre & Peters 2000: 65). NPM-reformerne kommer eksempelvis til udtryk ved, at den offentlige service udliciteres og konkurrenceudsættes, at offentlige virksomheder privatiseres, at offentlige ledere får mere autonomi som følge af decentraliseringer og at privatinspirerede management-idéer introduceres til den offentlige sektor (Hood 1991: 4-5). Den relevante pointe fra governance-perspektivet er, at disse udviklinger af den offentlige sektor har betydelige konsekvenser for det repræsentative demokrati, som ellers danner samfundets demokratiske fundament (Haus & Sweeting 2006: 271-273). Argumentet er således, at staten og den offentlige sektor har forandret sig gennemgribende, mens den demokratiske struktur ikke har gennemgået parallelle reformer (Pierre 2009). Konsekvensen er, at den 'nye' offentlige sektor mangler en reel demokratisk forankring (ibid).

Med henblik på at præcisere governance-kritikken af samfundets nuværende demokratiske struktur, er det relevant at udfolde, hvordan den faktisk udspiller sig. I udgangspunkt definerer den parlamentariske styringskæde en forbindelse mellem borgernes oprindelige præferencer og det endelige policy-output (Olsen 1978). Borgerne vælger politikere, som giver deres støtte til en regering, der har til opgave at overse forvaltningen og dermed den service, som borgerne oplever. Det er den klassiske parlamentariske styringskæde, som den udspiller sig på nationalt niveau (Grønnegaard Christensen 2009). Samtidig er der en styringskæde på kommunalt niveau, hvor de valgte politikere i kommunalbestyrelsen direkte har den formelle myndighed i relation til kommunens anliggender (ibid.: 127-129). Den vigtige pointe er, at styringskæden, uanset national eller kommunal kontekst, kendetegnes ved, at vælgerne giver deres mandat til politikerne, som så repræsenterer vælgerne i relation til den offentlige sektor og dens udvikling. Det repræsentative demokrati baserer sig således på en grundlæggende styringskæde, der forbinder borgerne, via politikerne, med den offentlige sektor og den service, som borgerne oplever. En styringskæde, som er delvist afkoblet, ifølge governance-perspektivet. I forlængelse heraf benævnes den kæde, der forbinder borgeren med den endelige service, og dermed danner grundlaget for det repræsentative demokrati, den parlamentariske styringskæde. Også selvom der i kommunalt regi reelt set ikke er tale om parlamentarisme. Igen er det afgørende for diskussionen, at politikerne er den, som forbinder borgeren med indflydelsen på den offentlige sektor.

Governance-kritikken af det repræsentative demokrati argumenterer, at den offentlige sektor har forandret sig i en grad, så den ikke længere lader sig styre fra centralt hold (Pierre 2009). I den forstand afkobles

styringskæden ved det led, der forbinder politikerne med den offentlige sektor. Derfor er den offentlige sektor de facto ikke under politisk kontrol. Mere specifikt peger governance-perspektivet på en række udviklinger af den offentlige sektor, som umuliggør tilstrækkelig politisk kontrol.

Den første udvikling er en decentraliseringstendens (Pierre & Peters 2000: 64). Offentlige ledere på decentralt niveau, som eksempelvis skoleledere, får mere magt på bekostning af de traditionelle beslutningstagere. Argumentet for decentraliseringer er dels, at decentrale ledere har mere viden om de specifikke forhold, der gør sig gældende i forhold til deres serviceopgaver, og dels, at effektiviteten sikres bedst ved, at politiske incitament og beslutningsprocesser udelades af planlægningen og udførelsen af den offentlige service (Pierre & Peters 2000: 64). Den demokratiske implikation er imidlertid, at den parlamentariske styringskæde udfordres, når politikere får sværere ved at styre den offentlige forvaltning og de offentlige institutioner, som tildeles autonomi i forlængelse af decentraliseringerne.

Yderligere har NPM-reformer introduceret en række private aktører til den offentlige serviceproduktion. Igennem privatiseringer af offentlige virksomheder mister den udøvende magt kontrollen med opgaver, som hidtil har været offentlige. Og igennem udliciteringer introduceres private aktører til den faktiske produktion af offentlig service. I den forstand er den offentlige forvaltning ikke længere producent, men bestiller, af offentlig service (Deakin & Walsh 1996: 33) Det betyder, at politikerne ikke har de samme muligheder for at påvirke den faktiske serviceudførelse, fordi denne ikke længere foretages af aktører, som er underlagt direkte politisk magt.

Ud over decentraliseringer og introduktionen af private aktører til den offentlige serviceproduktion, påpeger governance-perspektivet, at det generelle samspil mellem den offentlige og den private sektor forøges (Pierre 2009: 598). Det er således kernen af governance-perspektivets samfundsanalyse, at grænsen mellem offentlig og privat udviskes. Det kan synes fornuftigt og hensigtsmæssigt at introducere private virksomheder og interesseorganisationer i løsningen af komplekse samfundsmæssige udfordringer. Men det demokratiske problem er, at statens hidtidige monopol på at adressere sådanne udfordringer opløses. De nye aktører indgår ikke i den parlamentariske styringskæde, og dermed introduceres aktører til løsningen af offentlige udfordringer, selvom aktørerne ikke har et eksplicit mandat fra borgerne hertil.

Den samlede implikation ved udviklingen er, at det demokratiske mandat ikke længere befinder sig hos dem, som har magten (Pierre 2000: 596). Det betyder, at den parlamentariske styringskæde ikke længere kan

sikre responsiviteten efter borgernes præferencer. Og dermed udhules det demokratiske fundament under den offentlige sektor.

3.1.2 Brugerbestyrelsens demokratiske værdi

Introduktionen af brugerbestyrelser er en blandt flere løsninger, der adresserer udfordringerne ved det repræsentative demokrati og den parlamentariske styringskæde (Pierre 2009: 600-603). Fordelen i relation til andre løsninger er, at skolebestyrelsen fremstår simpel og applicerbar på virkelighedens offentlige forvaltning. De resterende løsninger, som eksempelvis netværks- og stakeholdertilgange, opstiller komplicerede og u håndgribelige idéer for samspillet mellem offentlige og private aktører, som primært adresserer behovet for forøget offentlig-privat interaktion og i mindre grad nødvendigheden af nye demokratiske strukturer, der genetablerer borgernes forbindelse til den offentlige sektor (ibid.). Det demokratiske problem i at politikere ikke har tilstrækkelig magt i relation til serviceudførelsen håndteres imidlertid ved brugerbestyrelser, fordi disse giver brugerne direkte magt over den service, som vedrører dem. På den måde får den andel af borgerne, som er brugere af den enkelte service, direkte indflydelse på, hvordan servicen skal udvikle sig. Et potentielt demokratisk problem er imidlertid, at kun brugere, og ikke borgere generelt, kan deltage i bestyrelserne. Implikationen er, at brugernes hensyn vejer tungere end bredere samfundsmæssige interesser, som ellers i udgangspunktet varetages ved det traditionelle repræsentative demokrati. I den forstand kan brugerbestyrelser ikke løse samtlige demokratiske udfordringer ved det repræsentative demokrati. De kan imidlertid effektivt og tydeligt adressere det forhold, at den offentlige service forankres tydeligere i borgernes, og mere specifikt brugernes, præferencer.

Det tydeligste danske eksempel på brugerbestyrelser findes på skoleområdet, og som det diskuteres i forbindelse med karakteristikken af denne, fremstår skolebestyrelserne ikke i sig selv videre demokratiske. Bestyrelserne udgøres primært af højtuddannede forældre, der ofte konstitueres uden forudgående kampvalg. I den forstand er skolebestyrelsens eget repræsentative demokrati begrænset af, at der ikke gennemføres reelle valg handlinger, hvor repræsentanterne får eksplicit støtte fra de resterende forældre, og hvor hidtidige repræsentanter står direkte til ansvar for den resterende forældregruppe. Man kan imidlertid argumentere, at skolebestyrelsernes demokratiske legitimitet, i modsætning til politikernes, ikke først og fremmest kan føres tilbage til, hvorvidt de forudgående valg handlinger er foregået ved tilstrækkelig demokratisk konkurrence. I stedet henter skolebestyrelsesmedlemmerne deres legitimitet i, at de selv er brugere. De deler brugeridentiteten

med den resterende forældregruppe. Hvis de agerer på en uhensigtsmæssig måde, som ikke er i skolens og forældrenes interesse, oplever de også selv konsekvenserne. I den forstand er brugerbestyrelsesmedlemmerne tættere på policy-konsekvenserne ved deres beslutninger end politikerne, og derfor er nødvendigheden af et velfungerende konkurrencedemokrati med henblik på at sikre responsivitet og ansvarlighed mindre aktuelt. Der er selvfølgelig ikke præferencehomogenitet blandt medlemmerne, men de har alle den samme motivation for at indgå i skolebestyrelsen. I surveyundersøgelsen fra 2013 svarer henholdsvis 67 og 27 procent af skolebestyrelsesmedlemmerne således, at de i *"meget høj grad"* eller i *"høj grad"* valgte at gå ind i skolebestyrelsesarbejdet for at *"bidrage til at udvikle den skole mine børn går på"*. Her ved alle skolebestyrelsesmedlemmerne deler altså en motivation, som er forankret i eleverne og i den service, eller undervisning, som disse modtager. Det styrker billedet af, at brugerne deler en grundlæggende interesse i den service, som de modtager. Og fordi repræsentanterne i bestyrelsen deler brugeridentiteten med den resterende forældregruppe, er det mindre problematisk, at forældregruppen kun i begrænset omfang giver sin eksplicite støtte til bestyrelsesmedlemmerne via valg handlinger.

Skolebestyrelsesmedlemmernes legitimitet hviler altså på deres brugerrolle. Omvendt bidrager det ikke i sig selv med forøget demokratisk værdi, at en række brugere forsamlers sig. I den forstand må skolebestyrelsernes værdi ligge i, hvorvidt de formår at udøve den rolle, som de er tiltænkt. Med en mere funktionel demokratiforståelse kan man således argumentere, at skolebestyrelserne er demokratiske, når de formår at styre den enkelte skoles anliggender, eller når de formår at forfølge skolens og forældrenes interesser. Som det præsenteres i ovenstående karakteristik har skolebestyrelsen to primære kontaktflader: relationen til skolelederen og relationen til kommunalbestyrelsen. Hvis skolebestyrelsen kan sikre brugernes præferencer i udviklingen af skolen, er den lykkedes med mere end hvad politikerne, ud fra governance-perspektivets analyse, formår. Den ene dimension af skolebestyrelsesdemokratiet vedrører derfor relationen til skolelederen, og hvorvidt skolebestyrelserne formår at styre denne og skolen mere generelt.

Samtidig er relationen til kommunalbestyrelsen relevant, fordi denne, som beskrevet i den indledende karakteristik, fortsat har betydelige beføjelser i relation til kommunens skoleområde. For eksempel er det kommunalbestyrelsen, der træffer beslutninger vedrørende skolestrukturen, og dermed om en eller flere skoler skal lukkes, og mere generelt fastsættes også her de økonomiske og styringsmæssige. I udgangspunktet vedrører den idealtypiske konstruktion med brugerbestyrelser egentlig kun den styringsmæssige relation, fordi brugerbestyrelsen tildeles al magt i forhold til institutionen og serviceområdet (Pierre 2009: 602). Men som

karakteristikken af folkeskoleområdet altså understreger, indgår skolebestyrelsen i en kompleks styringsrelation, hvor den må dele indflydelsen med både kommunalbestyrelsen. Derfor er denne anden dimension af skolebestyrelsesdemokratiet relevant. Det er samtidig vigtigt at bemærke, at kontakten til kommunen ikke nødvendigvis begrænser sig til kontakt med politikerne, men også indebærer forsøg på interessevaretagelse i relation til den kommunale skoleforvaltning og de centrale embedsmænd. I en kommunal kontekst, hvor alle politikere på nær borgmesteren er deltidspolitikere, delegeres en del kompetence nødvendigvis til forvaltningen. Derfor bliver den kommunale forvaltning også et mål for skolebestyrelsernes forsøg på at varetage deres interesser. Samlet set kan man derfor identificere to demokratidimensioner ved skolebestyrelserne: En horisontal relation, hvor skolebestyrelsen forsøger at påvirke kommunalbestyrelsen og den kommunale forvaltning mere generelt, og en vertikal relation, hvor skolebestyrelsen styrer, hvordan skolelederen driver skolen.

3.1.3 Skolebestyrelsesdemokrati og størrelse

Skolebestyrelsens, og andre brugerbestyrelser, demokratiske værdi kommer altså til udtryk ved, at de styrer den institution, som de er bestyrelse for, og ved at de påvirker andre og mere magtfulde aktører i forsøget på at fremme brugernes interesser. I forhold til at brugerbestyrelser betragtes som et alternativ, eller et supplement, til den traditionelle parlamentariske styringskæde og det repræsentative demokrati, er det interessant at undersøge, om også denne form for demokrati lader sig påvirke af kommunestørrelsen. Hvis den ikke påvirkes af størrelsen, er det yderligere støtte til, at brugerbestyrelsesdemokratiet er et relevant modsvar til det udfordrede repræsentative demokrati. Ikke alene adresserer brugerbestyrelsen derfor udfordringen med den parlamentariske styringskædes afkobling ved at placere brugerne direkte i relation til serviceudførelsen, men samtidig er den modstandsdygtig mod stigende kommunestørrelse og større politiske enheder, som aktuelt udfordrer det repræsentative demokrati (Hansen 2016). Omvendt, hvis skolebestyrelserne ligeledes påvirkes negativt af kommunestørrelsen, indikerer det, at kommunestørrelsen har en mere generel betydning, som påvirker endnu flere forskellige demokratiformer end hidtil undersøgt.

I diskussionen af størrelse og skolebestyrelsesdemokrati er det samtidig interessant at undersøge, om størrelsen på den enkelte skole spiller en rolle. Kommunestørrelsen har således en betydning for det kommunale demokrati (Hansen 2016). Det foranlediger spekulationer i retning af, hvorvidt skolebestyrelsesdemokratiet på samme måde påvirkes af størrelsen på den enhed, som den relaterer sig til. Det

vil sige, hvorvidt skolestørrelsen påvirker skolebestyrelsesdemokratiet. Hvis det viser sig, at skolestørrelsen påvirker demokratiet i skolens bestyrelse, rejser det overvejelser om implikationerne ved skolelukninger. Hvis man yderligere vælger at oprette brugerbestyrelser på andre områder, indikerer det også, om man skal være opmærksom på størrelsen af den institution, som bestyrelsen knytter sig til.

Forventningerne til både kommune- og skolestørrelsen udledes primært af litteraturen om sammenhængen mellem størrelsen på politiske enheder og den demokratiske tilstand (Verba & Nie 1972, Dahl & Tufte 1973). Heri findes to grundlæggende modsatrettede forventninger. Ud fra den såkaldte mobiliseringsmodel kan man forvente, at større enheder fører til forøget demokratisk aktivitet blandt borgerne, fordi omfanget af beslutningerne bliver større og vigtigere. Omvendt forventer "decline-of-community"-modellen, at større enheder indebærer, at samhørigheden og fællesskabet forsvinder. Og dermed føler borgerne det ikke længere naturligt og relevant at være demokratisk aktive. Der er ikke decideret tale om samlede teorier, der kan appliceres direkte på en empirisk case. I stedet udtrykkes en række overvejelser, som understreger den modsatrettede og komplekse natur af sammenhængen mellem størrelse og demokrati. De teoretiske diskussioner tager afsæt heri, og alt efter hvilken variation, der er tale om – kommunestørrelse eller skolestørrelse –, og hvilken af de to demokratidimensioner, der fokuseres på, specificeres forventningerne til sammenhængen mellem størrelse og skolebestyrelsesdemokrati.

I forlængelse heraf er det samtidig interessant at fastsætte, om den styringsrelation, som bestyrelserne indgår i, har en betydning for deres demokrati. På skoleområdet vedrører det primært kommunernes grad af delegation til skolerne, og dermed hvor meget beslutningskompetence bestyrelserne får lov til at råde over. Hvis styringsrelationen har en betydning, indikerer det, at man kan forbedre brugerbestyrelsesdemokratiet alene ved at omstrukturere sin styringsrelation. I den forstand opstår et mere praktisk redskab med henblik på at forbedre skolebestyrelsesdemokratiet end det at forandre størrelsen på allerede sammenlagte skoler og kommuner. Betydningen af de tre centrale forhold – kommunestørrelse, skolestørrelse og graden af delegeret kompetence – udfoldes yderligere i de følgende teoretiske diskussioner.

3.2 Kommunestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati

Først diskuteres betydningen af kommunestørrelse for skolebestyrelsesdemokratiet. Betydningen af kommunestørrelse og lokale politiske enheder er således behandlet intensivt i litteraturen både teoretisk og empirisk (Dahl & Tufte 1973; Kjær & Mouritzen 2003; Denters et. al. 2014). Heri opstilles både fordele og ulemper

ved større politiske enheder, om end nyere empiriske studier indikerer en generel tendens til, at større kommune skader den demokratiske tilstand (Hansen 2016; Denters et al. 2014; Jakobsen 2008). Med udgangspunkt i disse diskussioner udpensles sammenhængene og de underliggende mekanismer, der forbinder kommunestørrelsen med skolebestyrelsernes politiske kontakt og deres muligheder for at styre skolens anliggender.

3.2.1 Horisontal relation - Politisk kontakt

I diskussionen af kommunestørrelsens betydning for skolebestyrelsernes politiske kontakt finder teoretiske perspektiver fra den generelle størrelseslitteratur anvendelse (Denters et al. 2014). Her beskrives flere forskellige aktiviteter, som borgere engagerer sig ved mellem de valghandlinger, som ellers er deres primære demokratiske aktivitet. En af disse aktiviteter er kontakten til politikere (Denters et al. 2014: 257). Det beskrives, hvordan kommunestørrelsen påvirker denne kontaktform gennem en række effekter, der påvirker den individbaserede motivation for at engagere sig. I forhold til skolebestyrelserne er det umiddelbart et problem at applicere forklaringerne, fordi skolebestyrelserne ikke kontakter politikere som enkeltindivider men som en samlet skolebestyrelse. Det vurderes imidlertid, at de individbaserede motivationseffekter lader sig aggregere i den forstand, at skolebestyrelsens samlede aktivitetsniveau kan føres tilbage medlemmernes motivation. Hvis alle medlemmernes motivation for at engagere sig begrænses, når kommunen bliver større, må skolebestyrelsens engagement umiddelbart falde. De individbaserede effekter af kommunestørrelse appliceres derfor på forklaringen i relation til skolebestyrelsesdemokrati, om end det samtidig bemærkes, at skolebestyrelsen som konstruktion potentielt set kan absorbere de negative individbaserede effekter af størrelse.

I Denters et al. (2014: 257) opstilles to primære forhold igennem hvilke kommunestørrelsen påvirker den politiske kontakt. Det første forhold er den såkaldte nærhed (proximity). Herved menes den fysiske afstand og tilstedeværelsen af relaterede forhindringer, som gør det sværere for borgerne, eller skolebestyrelsen, at kontakte kommunen. I udgangspunktet er det en relativt simpel forventning, at større afstande mellem to aktører gør, at de har mindre kontakt. For det første vil kommunestørrelsen, målt som antal indbyggere, imidlertid ikke nødvendigvis indebære, at skolernes afstand til kommunen er stor. I tætbefolkede kommuner er det i stedet sandsynligt, at afstanden er lille, selvom kommunen er stor i forhold til antallet af indbyggere. Og for det andet har introduktionen af elektronisk kontakt, eksempelvis over mail, mellem skole og kommune minimeret den instrumentelle betydning af den fysiske afstand (ibid.). Den relevante pointe er imidlertid, at

nærheden mere generelt dækker over, hvor let eller besværligt det er for borgerne, eller bestyrelserne, at komme i kontakt med politikerne. Hvis skolebestyrelsen befinder sig i en stor kommune, med mange andre skolebestyrelser, som politikerne samtidig skal forholde sig, vil adgangen til politikerne være mindre. I større kommuner opstår nødvendigvis en knaphed på den opmærksomhed, som centrale politikere og udvalgsformænd kan give til kommunens skolebestyrelser. Mens politikere i små kommuner med få skoler har lettere ved at opretholde kontakt med skolebestyrelserne. Det afgørende ved kommunestørrelsen er således, at den bestemmer, hvor let adgang skolebestyrelsen rent praktisk har til politikerne og kommunens skoleforvaltning mere generelt.

Det andet forhold, der forbinder kommunestørrelsen med den politiske kontakt er det såkaldte kendskab (familiarity). Mens nærhed handler om den fysiske afstand og de praktiske forhindringer i forhold til kontakten, vedrører kendskabet den psykiske afstand. Alt andet lige vil borgere have et bedre kendskab til hinanden i små kommuner. Mens samhørigheden forværres i større kommuner (ibid.). Forventningen udspringer af den klassiske litteratur om størrelse og demokrati, hvor det er en central forudsigtelse, at større kommuner forøger kompleksiteten og begrænser personliggørelsen af politik (Verba & Nie 1972: 231). Implikationen er, at den politiske kontakt svækkes, fordi borgernes kendskab til lokale beslutningstagere begrænses. I den forstand vil også skolebestyrelsernes kontakt til politikere og embedsmænd begrænse sig i store kommuner, fordi kendskabet til beslutningstagerne er mindre.

Samtidig må man konfrontere det forhold, at skolebestyrelsen måske moderer eller absorberer de individbaserede effekter, som følger af kommunestørrelsen. I Denters et. al. (2014: 256) bemærkes det, at den politiske kontakt mellem borger og politiker nødvendigvis er mere udsat for de individbaserede motivationseffekter end de former for demokratisk aktivitet, der udspiller sig, når borgerne går sammen i grupper. I den forstand kan man ikke udelukke, at konstruktionen med skolebestyrelser gør, at medlemmerne i mindre grad føler sig distanceret fra beslutningstagere i store kommuner. Det vedrører imidlertid kun kendskabet og den psykologiske nærhed. Bare fordi der er tale om skolebestyrelser vil de praktiske udfordringer ved større kommuner ikke forsvinde. Den hidtidige konkurrence mellem borgere om kontakt til beslutningstagere vil blot transformere sig til en konkurrence mellem skolebestyrelserne. En konkurrence som alt andet lige er større i store kommuner med mange skoler.

I den forstand kan skolebestyrelseskonstruktionen ikke umiddelbart absorbere alle udfordringerne for den politiske kontakt, der følger af større kommuner. Størrelseslitteraturen opererer imidlertid også med en

regulær modsatrettet forventning, der forudsiger at større politiske enheder vil mobilisere en større aktivitet (Verba & Nie 1972: 231). I skolebestyrelsesregi vil den mekanisme vise sig ved, at forældre som hidtil har kontaktet beslutningstagere på egen hånd finder det relevant at engagere sig i skolebestyrelserne, når kommunen bliver større. Nærheden og kendskabet for den enkelte borger forværres ved større kommuner, og derfor forøges relevansen af gruppebaserede indgangsvinkler til beslutningstagerne. I den forstand vil skolebestyrelser i store kommuner have et højere aktivitetsniveau, fordi de formidler den primære adgang til politikere og embedsmænd. Omvendt kan man argumentere, at forældrene under alle omstændigheder sikres større indflydelse og mere kontakt til beslutningstagerne gennem skolebestyrelserne, end hvis de agerer på egen hånd. Og i den forstand burde kommunestørrelsen ikke bestemme, om de ønsker at deltage i skolebestyrelsesarbejdet eller ej. Den primære forventning til sammenhængen mellem kommunestørrelse og skolebestyrelsesdemokratiet i form af den politiske kontakt er derfor fortsat, at denne påvirkes negativt af kommunestørrelsen. Forventningen sammenfattes i hypotese 1.

H1: Når kommunen bliver større, falder skolebestyrelsens engagement i forhold til at påvirke lokale beslutningstagere.

3.2.2 Vertikal relation – Styring

Den anden dimension af skolebestyrelsesdemokratiet – styringen – er et forhold, som primært udspiller sig i relationen mellem skolebestyrelse og skoleleder. I den forstand er der tale om en intern relation på hver enkelt skole. Derfor er det ikke videre sandsynligt, at kommunestørrelsen har en betydning for skolebestyrelsernes styring. Ikke desto mindre er det relevant at undersøge, fordi styringen er en central del af skolebestyrelsesdemokratiet. Hvis man vil undersøge, hvorvidt skolebestyrelsesdemokratiet er modstandsdygtigt mod kommunestørrelsen og kommunesammenlægningerne, og de udfordringer som følger heraf for det repræsentative demokrati, må man fastlægge, at styringen ikke lader sig påvirke. Derfor kan der opstilles en simpel forventning til, at skolebestyrelsernes styring ikke påvirkes af kommunestørrelsen. Forventningen har for så vidt ikke nogen selvstændig værdi, men er ikke desto mindre relevant, fordi den ekspliciterer et aspekt af skolebestyrelsesdemokratiet, som skal undersøges, førend man kan konkludere på skolebestyrelsernes robusthed i forhold til kommunestørrelsen. Den simple forventning opstilles i hypotese 2:

H2: Når kommunen bliver større sker der ingen forandringer i skolebestyrelsernes styringsevne

3.3 Skolestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati

Skolestørrelsen er ligesom kommunestørrelsen aktualiseret af nye sammenlægninger. Og måske har kommunesammenlægningerne sågar foranlediget en intensivering af sammenlægningsfrekvensen på skoleområdet. En overvejelse som imidlertid ikke finder umiddelbar støtte i et studie af relationen mellem de to slags sammenlægninger (Bækgaard 2010). Hvor kommunestrukturen forandredes med ét slag af strukturreformen, er skolestrukturen løbende under forandring alt efter, hvilke beslutninger den enkelte kommunalbestyrelse træffer. I den forstand er det relevant at fastsætte om disse beslutninger har implikationer for demokratiet på den enkelte skole. I det følgende diskuteres derfor brugerbestyrelsesdemokratiets to relevante dimensioner – den horisontale og den vertikale relation. I diskussionen af den horisontale relation og skolebestyrelsernes politiske kontakt appliceres igen en række generelle argumenter fra den klassiske størrelseslitteratur. Den vertikale relation vedrører omvendt styringen af skolens anliggender, og derfor anvendes principal-agent-perspektivets forståelse af styringsmæssige udfordringer med henblik på at opstille forventninger til betydningen af skolestørrelse.

3.3.1 Horisontal relation – Politisk kontakt

Variationen ved kommunestørrelse i relation til den politiske kontakt handlede om, hvordan kontakten forandrer sig, når der bliver kortere eller længere til de politiske beslutningstagere. Når skolestørrelsen varierer er der omvendt tale om en intern variation på skolen, som i princippet ikke vedrører den politiske kontakt og mulighederne for at gennemføre denne. I den forstand er der heller ikke en direkte applicerbar teoretisk forventning i litteraturen. Dahl & Tufte (1973) opstiller imidlertid en række overordnede forventninger, som kan strukturere en diskussion af, hvilken potentiel effekt skolestørrelsen har på den politiske kontakt.

Først og fremmest argumenterer Dahl & Tufte (1973: 41-46), at større enheder begrænser det enkelte individs absolutte indflydelse. Hvis antallet af borgere fordobles, halveres betydningen af borgerens stemme nødvendigvis. Fordi indflydelsen formindskes, forværres borgernes følelse af, at de har mulighed for at påvirke den politiske proces. Den såkaldte interne politiske effektivitetsfølelse begrænses dermed, og den følgende konsekvens er, at borgernes motivation for at deltage og engagere sig falder (Lassen & Serritzlew 2011: 240). Yderligere formuleres en forventning om, at størrelsen påvirker borgernes muligheder for at tilegne sig

substantiel viden, fordi relevansen af egne observationer og erfaringer er større i små enheder (Dahl & Tuft 1973; 15). I den forstand vil større enheder forøge kompleksiteten af de spørgsmål, som er centrale for den demokratiske og politiske proces. Og den forøgede kompleksitet gør det sværere for borgerne at tilegne sig viden, hvilket begrænser deres motivation for at deltage i demokratiet. På den måde er det ikke alene kendskabet til centrale beslutningstagere, der begrænses ved større enheder, men også det faktiske kendskab til de mere substantielle problemstillinger (Denters et al. 2014: 136).

Hvis man fokuserer mere specifikt på skolestørrelsen er det interessante imidlertid, at der er tale om en speciel kontekst, hvor de klassiske forventninger ikke uden videre lader sig applicere. Den første forventning om, at størrelse begrænser effektivitetsfølelsen er således ikke videre meningsfuld i relation til skolestørrelsen. En stigning i skolestørrelsen forøger elevantallet, men den forøger ikke nødvendigvis antallet af medlemmer i skolebestyrelsen. I forbindelse med sammenlægninger, hvor institutioner på flere forskellige adresser samles under samme skole, forøges antallet af skolebestyrelsesmedlemmer, fordi alle enhederne under skolen skal repræsenteres. Rent praktisk er der imidlertid kun tale om, at skolebestyrelsens antal af forældrerepræsentanter forøges fra 5 til 7 eller måske 9 medlemmer. Her vil det enkelte medlem fortsat have betydelig indflydelse på skolebestyrelsens politik og skolens udvikling. På den måde er forandringen ikke sammenlignelig med den, der udspiller sig, når kommuner sammenlægges og individet bliver en del af en væsentlig større gruppe. Her forsvinder individets stemme i den forøgede mængde. I skolebestyrelsen er medlemsantallet fortsat lavt, uafhængigt af skolestørrelsen, og det enkelte medlem har fortsat udtalte muligheder for at gøre sig bemærket. Og derfor begrænses effektivitetsfølelsen ikke direkte af, at skolen bliver større.

Omvendt er det mere sandsynligt, at skolestørrelsen påvirker bestyrelsesmedlemmernes overblik og forståelsen af skolens problematikker. I den forstand er forventningen, at skolebestyrelsen på store skoler håndterer overordnede problemstillinger, som vedrører skolens strategi og udvikling. Hvilket er fjernt fra skolebestyrelsesmedlemmernes egne oplevelser med skolen og de specifikke spørgsmål, som de gerne vil diskutere i forlængelse heraf (Kristensen 1998: 14). Mens bestyrelser på små skoler omvendt håndterer mindre og mere konkrete spørgsmål, som forældrene i rollen som lægmænd og brugere lettere kan relatere sig til (Sørensen 1995: 31). På den måde påvirker skolestørrelsen diskrepansen mellem de emner, som skolebestyrelsesmedlemmerne kan relatere sig til og ønsker at diskutere, og de emner, som faktisk behandles på skolebestyrelsesmøderne. Konsekvensen er, at bestyrelsesmedlemmer på store skoler har sværere ved at navigere i skolens relevante problematikker, og derfor mister motivationen for at engagere sig.

Omvendt kan man igen ikke udelukke en modsatrettet effekt, hvor større skoler fører til, at forældrene forøger deres engagement. Det kan dels skyldes, at skolens størrelse tilsiger et større engagement i relation til beslutningstagerne. På en stor skole er det således sandsynligt, at bestyrelsesmedlemmerne føler sig berettigede til, på grund af skolens størrelse, at have betydelig kontakt med politikere og forvaltning. En berettigelse som stiger, når skolens størrelse stiger. Og dels kan det ikke udelukkes, at den enmæssige forandring, der følger af en størrelsesforøgelse, tiltrækker, og ikke distancerer, en gruppe af forældre. Højtuddannede forældre finder det måske interessant at diskutere mere overordnede aspekter af skolens styring og dens strategiske udvikling. På den måde kan man forvente en heterogen modtagelse af størrelsesforandringerne i forældregruppen, hvor nogle forældre tiltrækkes mens andre distanceres. Med den følgende implikation, at størrelseseffekten på den politiske kontakt er uklar og svær at forudsige. Under alle omstændigheder er forældrerepræsentanterne imidlertid først og fremmest lægmænd, og derfor er den primære forventning, at de finder det mest relevant – og mest motiverende – at håndtere konkrete spørgsmål i forhold til skolebestyrelsesarbejdet. Yderligere viser Jakobsen (2008) en betydelig negativ effekt af skolestørrelsen på den politiske kontakt. Et fund som ganske vidst diskuteres yderligere, og repliceres, ved dette speciale. Samlet set er forventningen, som formuleret i hypotese 3, at større skoler betyder, at skolebestyrelsernes engagement begrænses.

H3: Når skolen bliver større, falder skolebestyrelsens engagement i forhold til at påvirke lokale beslutningstagere.

I forhold til at undersøge de teoretiske mekanismer fremstår variationen ved skolestørrelse særdeles interessant i relation til den generelle størrelseslitteratur. Skolebestyrelsesmedlemmernes absolutte indflydelse og deraf følgende effektivitetsfølelse begrænses således ikke på samme måde ved skolestørrelsen. Derfor er variationen mere fokuseret mod den enmæssige variation, der opstår, og som har implikationer for medlemmernes forståelse og følgende motivation for at indgå i diskussionen af skolens problemstillinger. I den forstand bidrager undersøgelsen af hypotese 3 med en mere fokuseret test af, hvorvidt den potentielle størrelseseffekt på kompleksiteten af de emner, som skolebestyrelserne behandler, har en betydning for den demokratiske aktivitet, her kontakten til politiske beslutningstagere.

3.3.2 Vertikal relation – Styring

I forhold til styringen internt på skolerne indgår skolebestyrelsen i et principal-agent forhold, hvor skolebestyrelsen fungerer som principal, mens skoleledelsen, der har ansvar for at implementere de politikker, som skolebestyrelsen beslutter sig, er agenten (Waterman & Meier 1998). Hvis skolebestyrelsen formår at præge skolens ledelse og herigennem hele skolen med sine præferencer, er der tale om en succesfuld styring. I udgangspunktet befinder skolebestyrelsen sig imidlertid i en relativt udfordret styringssituation. En styringsrelation er således kendetegnet ved to forhold: målkonflikt og informationsasymmetri (ibid.). Målkonflikten beskriver det forhold, at principal og agent har forskellige præferencer, mens informationsasymmetrien beskriver agentens informationsfordel i relation til principalen. Hvis de to forhold er udtalte, er det svært for principalen at styre sin agent.

I forhold til skolebestyrelserne er det relativt sandsynligt, at der er en målkonflikt, fordi forældrene primært orienterer sig mod deres børn, mens skolelederne varetager det bredere hensyn til skolens drift. I forhold til diskussionen af størrelse, er det ikke centralt, hvor stor målkonflikten er. Det afgørende er således blot, at der er en vis målkonflikt. Hvis der ingen uoverensstemmelser var, ville der heller ikke være nogle styringsudfordringer, ligegyldigt hvor stor informationsasymmetrien så er. For så ville agenten bare implementere, hvad der er agentens og principalens sammenfaldende præference. Det er imidlertid ikke sandsynligt på skoleområdet, og i den forstand er den nødvendige betingelse for, at styringskonflikter kan udspille sig tilstede. Derfor er det relevant at fokusere på informationsasymmetrien, fordi denne bestemmer, hvilke udfordringer principalen kan have med at styre sin agent, når denne har andre præferencer end principalen.

I forhold til informationsasymmetrien er det relativt entydigt, at skolelederen har en betydelig informationsfordel. Bestyrelsesmedlemmerne har en åbenlys tidsbegrænsning, fordi de kun varetager deres hverv i forbindelse med bestyrelsesmøder og forberedelsen til disse. I surveyundersøgelsen fra 2013 understreges dette ved, at bestyrelsesmedlemmerne tilkendegiver, at de i gennemsnit bruger tre timer om måneden på at deltage i selve møderne, omtrent en time på forberedelse til møderne og yderligere en time til kommunikation med de resterende forældre. Endelig bruges mellem nul og en time om måneden på at skrive høringsvar, debatindlæg og foretage andre mindre aktiviteter. Alt i alt bruger skolebestyrelsesmedlemmerne altså, i bedste tilfælde, ti timer om måneden på skolebestyrelsesarbejdet. Omvendt bruger skolelederen minimum 37 timer om ugen i sit hverv. I den forstand er det åbenlyst, at skolelederne har mere information om skolen og dens

forhold, end skolebestyrelsen. Grunden til at det overhovedet giver mening at give bestyrelser ansvar for den overordnede styring af en institution er imidlertid, at de netop er brugere. Herigennem har bestyrelsen en helt særlig indsigt i, hvordan den faktiske service tager sig ud. En indsigt som politikere, der ellers indgår i lignende styringsrelationer, ikke har. I den forstand har skolebestyrelsesmedlemmerne en tydelig kilde til information om skolens drift. Problemet er imidlertid, at forældrene reelt set kun er semi-brugere (Sørensen 1995: 30). Forældrene får deres viden om dagligdagen på skolen igennem eleverne, som er de reelle brugere. Den informationskilde som opstår ud af rollen som bruger, er således betydelig i brugerbestyrelser generelt, men mindre relevant i skolebestyrelser, hvor medlemmerne kun kan betragtes som semi-brugere. Endelig forstærkes informationsasymmetrien af, at skolelederne deltager på skolebestyrelsesmøderne som sekretær. Dels kan man betvivle, at skolelederen forholder sig passivt og ikke deltager i møderne ud over sekretærfunktionen (Kristensen 1998: 16). Og dels opnår skolelederne en betydelig informationsfordel ved at deltage i møderne, selv uden at deltage aktivt. Bestyrelsesmøderne er således skolebestyrelsens eneste måde at mødes på, og derfor har medlemmerne ikke mulighed for at koordinere en fælles strategi i relation til skolelederen, inden mødet. Skolelederne får dermed indsigt i, hvordan skolebestyrelsen når frem til sine beslutninger, og hvilke umiddelbare overvejelser medlemmerne giver udtryk for. Det giver skolelederne udtalte muligheder for at manøvrere til sin fordel. Og det forstærker yderligere informationsasymmetrien. Konsekvensen er, at skolebestyrelsen har overordentligt svært ved at styre skolelederen og skolens anliggender.

I forhold til forøgelse af skolestørrelsen er forventning, at informationsasymmetrien forstørres yderligere. For det første vil en større skole naturligvis have flere klasser. Antallet af skolebestyrelsesmedlemmer forøges imidlertid ikke nødvendigvis, når skolen bliver større. Derfor falder den samlede andel af skolens klasser og årgange, som repræsenteres i skolebestyrelsen ved forældre til elever i de respektive klasser. Derfor ender skolebestyrelsen med at have mindre kontakt til skolens faktiske undervisning, fordi de har direkte indsigt i en mindre andel af skolens klasser. Dermed mister skolebestyrelsen et grundlæggende kendskab til – og overblik over – skolens hverdag. For det andet forandres de specifikke problemstillinger, der behandles af skolebestyrelsen, når skolen bliver større. I den forstand er der tale om en samme mekanisme, som den der udspiller sig i forhold til sammenhængen mellem skolestørrelse og politisk kontakt. Skolebestyrelserne på små skoler håndterer problemstillinger af mere praktisk karakter med referencer til enkelt-situationer eller specifikke spørgsmål. På store skoler vil diskussionerne og opgaverne i langt højere grad vedrører overordnede og strategiske spørgsmål. Problemstillingerne er mere komplekse, og hensynene er

flere (Dahl & Tufte 1973: 15; Denters et al. 2014: 136). Forandringen fra specifik til overordnet begrænser skolebestyrelsesmedlemmernes mulighed for at bidrage til diskussioner fra deres perspektiv som brugere. Fordi emnerne forandres, forstærkes således den informationsasymmetri, som eksisterer mellem skolebestyrelse og skoleleder. Implikationen er, at større skoler bliver sværere at styre for skolebestyrelserne. En forventning der sammenfattes i hypotese 4.

H4: Når skolen bliver større, får skolebestyrelsen sværere ved at styre skolens anliggender.

3.4 Delegeret beslutningskompetence og skolebestyrelsesdemokrati

Mens betydningen af størrelse for skolebestyrelsesdemokratiet er af primær interesse for specialet, er det samtidig interessant at fastlægge den demokratiske betydning af den komplekse styringsrelation mellem kommune og skole. Derfor fokuseres der yderligere på graden af delegeret kompetence fra kommunalbestyrelsen til skolerne og skolebestyrelsen. Dels er der solide teoretiske argumenter, som peger på, at delegation spiller en væsentlig rolle, og dels tillader områdets konstruktion, at der opstår variation i delegationsniveauet mellem en række enheder - kommuner og dertilhørende skoler -, som ellers ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden. Beslutningen om hvor meget der skal delegeres er således op til den enkelte kommunalbestyrelse, og igennem den beslutning opstår en variation, som kan anvendes til at undersøge, om graden af delegeret kompetence til skolerne har en betydning for skolebestyrelsesdemokratiet. I det følgende beskrives de teoretiske mekanismer, der forbinder delegationen med skolebestyrelsesdemokratiet. Mekanismerne adskiller sig ikke væsentligt mellem de to demokratidimensioner, politisk kontakt og styring. Derfor beskrives betydningen af delegation i en helhed og i forlængelse heraf opstilles separate forventninger til den specifikke betydning ved hver enkelt dimension af skolebestyrelsesdemokratiet.

I forhold til de teoretiske forventninger er det et klassisk politologisk argument, at delegation forøger modtagerens incitament til at indsamle og opbygge viden (Gailmard & Patty 2007: 883). Igen modelleres argumentet i relation til principal-agent-perspektivet. Når agenten får mere diskretion, det vil sige mere kompetence og ansvar, stiger agentens motivation for at tilegne sig ekspertise. Den forøgede diskretion indebærer, at agenten kan være sikker på, at principalen ikke udnytter den viden, som agenten har opbygget, til sin egen fordel. Når beslutningen om policy-udviklingen delvist placeres hos agenten, behøver denne således ikke længere at frygte, at den tilegnede ekspertise anvendes af principalen i modstrid med agentens

præferencer. Uden frygt for principalens indgriben kan agenten roligt tilegne sig ekspertise og dermed forbedre sin informationsfordel yderligere (Gailmard & Patty 2012: 372-373).

I forhold til at applicere den teoretiske forventning på skoleområdet, er det først og fremmest relevant at understrege områdets utraditionelle og komplekse styringsrelation. Delegationslitteraturen beskriver i udgangspunktet en situation med én principal og én agent, hvor principalen skal beslutte sig for, hvor meget diskretion agenten skal tildeles. På skoleområdet tildeles kompetencen i udgangspunktet til skolen som helhed, og i den forstand både til skolebestyrelsen og skolelederen. Kommunalbestyrelsen delegerer dermed diskretion og beslutningskompetence vedrørende klassekvotienter, undervisningstimetallet og økonomiske forhold til en aktør som skolebestyrelsen, som er helt og aldeles uden for deres rækkevidde. Det er i sig selv en utraditionel situation. Samtidig afviger skoleområdet fra den teoretiske forventning ved, at skolebestyrelsesmedlemmerne ikke betragtes som eksperter. Skolebestyrelsesmedlemmerne er lægmænd, og derfor er der ingen initial risiko for, at kommunalbestyrelsen udnytter skolebestyrelsens informationsniveau. Kommunalbestyrelsens og skoleforvaltningens eget informationsniveau vil således være større end skolebestyrelsens allerede på forhånd. Med mindre det da drejer sig om meget lokale skole-specifikke forhold. Alt andet lige er det en anden styringskontekst end den, som litteraturen beskriver. Den vigtigste pointe kan imidlertid transformeres ind i skolebestyrelsesregi. Man kan således opstille en forventning om, at skolebestyrelser, der får mere indflydelse, ansvar og kompetence, vil få en større motivation for arbejdet i skolebestyrelsen med følgende konsekvenser for de relationer, arbejdet udfolder sig inden for. Det er således en kilde til frustration og afmagt blandt skolebestyrelsesmedlemmer, at beslutningskompetencen i udgangspunktet er stærkt begrænset, fordi kommunalbestyrelsen bestemmer alle overordnede spørgsmål, mens skolelederen varetager alle konkrete problematikker (Kristensen 1998). Ved forøget diskretion afgiver kommunalbestyrelsen en del af sin kompetence, og det burde motivere skolebestyrelsesmedlemmerne til at forøge deres engagement.

Specifikt forventes det derfor, at forøget delegation fra kommunerne til skolerne vil betyde, at skolebestyrelserne bliver mere ihærdige i kontakten med lokale beslutningstagere. Skolebestyrelsen tildeles mere ansvar og introduceres som en betydelig aktør i styringen af skolerne. Det forventes, at det vil have en afsmittende effekt på skolebestyrelsens engagement, således at de forøger deres kontakt til beslutningstagere med henblik på at engagere sig endnu mere aktivt i de beslutninger, som fortsat træffes af kommunalbestyrelsen. Denne forventning er formuleret i hypotese 5.

H5: Når skolen får delegeret mere kompetence forøger skolebestyrelsen sit engagement i relation til lokale beslutningstagere.

I forhold til skolebestyrelsens anden demokratiske dimension – styringen af skolens anliggender – er forventningen ligeledes, at delegationen af kompetence har en positiv betydning. Her vil den forøgede delegation motivere skolebestyrelsesmedlemmerne til at indsamle mere information om skolen og skoleområdet og til at sætte sig grundigere ind i de sager, som behandles på møderne. På den måde kan det teoretiske argument fra delegationslitteraturen appliceres mere direkte i forhold til betydningen for styring. Det er således bestyrelsesmedlemmernes informationsniveau, der forbedres, fordi incitamentet for at tilegne sig mere informationer er større, når der delegeres mere diskretion. Skolebestyrelsen vil simpelthen forøge sin styringsihærdighed, og herunder sin viden, fordi delegationen har gjort det muligt for skolebestyrelsen at påvirke den faktisk udvikling på skolen. Der er pludselig 'noget på spil'. I den forstand er forventningen, at skolebestyrelsens styringsihærdighed forøges, og deraf at styringen er mere succesfuld. Omvendt betyder delegationen også, at skolelederen måske også bliver mere ihærdig i sit forsøg på at sikre indflydelse over det nye beslutningsområde. Det kan måske udligne en del af den effekt, som følger af skolebestyrelsernes styringsihærdighed. Og dermed bliver skolebestyrelserne hverken mere eller mindre succesfulde i styringen af skolens anliggender. Den primære forventning er dog, at styringen forbedres, når skolen, og dermed skolebestyrelsen, får mere kompetence. En forudsigelse der sammenfattes i hypotese 6:

H6: Når skolen får delegeret mere kompetence forøges skolebestyrelsens styringssucces.

Specialets primære forventninger til sammenhængen mellem skolebestyrelsesdemokratiet og kommunistørrelsen, skolestørrelsen og graden af delegation, er sammenfattet i de seks hypoteser, der præsenteres nedenfor i tabel 1. Hypoteserne strukturerer den videre analyse og anvendelsen af det tilgængelige datamateriale. Med henblik på at præcisere den anvendelse, beskrives i det følgende de metodiske og designmæssige valg, der danner grundlaget for specialets test af hypoteserne. Samtidig præsenteres den mere specifikke operationalisering af de centrale teoretiske begreber, som er konceptualiseret ovenfor. Og endelig håndteres en række praktisk-metodiske problemstillinger, som er

nødvendige at adressere, førend analysen kan undersøge den empiriske støtte til de teoretiske forventninger, som ekspliciteres i hypoteserne.

Tabel 1. Hypoteser.

H1: Når kommunen bliver større falder skolebestyrelsens kontakt til lokale beslutningstagere.

H2: Når kommunen bliver større sker der ingen forandringer i skolebestyrelsernes styringssucces.

H3: Når skolen bliver større, falder skolebestyrelsens kontakt til lokale beslutningstagere.

H4: Når skolen bliver større forværres skolebestyrelsens styringssucces.

H5: Når skolen delegeres kompetence forøges skolebestyrelsens kontakt til lokale beslutningstagere.

H6: Når skolen delegeres kompetence forøges skolebestyrelsens styringssucces.

4. Metode

Sammenhængen mellem størrelse og demokrati er undersøgt intensivt i litteraturen (Dahl & Tufte 1973; Kjær & Mouritzen 2003; Denters et al. 2014). Hidtil har man primært analyseret betydningen af den absolutte størrelse på en politisk enhed, som eksempelvis en kommune. Og dermed undersøgt om små kommuner er mere demokratiske end store. Analyserne er imidlertid metodisk udfordrede af spuriøsitet og endogenitet, hvorfor alternative estimationstilgange og designs er nødvendige. I det følgende specificeres de metodiske udfordringer i relation til hver enkelt forklarende variabel – kommunestørrelse, skolestørrelse og delegation. Specialet anvender to surveyundersøgelser af skolebestyrelsesmedlemmer, gennemført i henholdsvis 2008 og 2013, for at adressere tværnsnitsstudiets metodiske udfordringer. Den specifikke anvendelse – og dermed løsningen på de metodiske problemer - præsenteres i relation til hver enkelt forklarende variabel. Dernæst specificeres specialets analysestrategi, herunder konstruktionen af paneldata og håndteringen af hierarkisk

struktur i data. Endelig diskuteres operationaliseringen af specialets centrale variable, som finder anvendelse i den følgende analyse.

4.1 Design

4.1.1 Kommunestørrelse

Tværsnitsstudiets udfordringer

Den traditionelle tilgang til studiet af størrelse og demokrati anvender en kontrollogik, hvor den absolutte størrelse af en række politiske enheder studeres i relation til enhedernes demokratiske tilstand, kontrolleret for en række relevante forhold (Kjær & Mouritzen 2003; Denters et al. 2014). Ved den tilgang er der imidlertid to centrale udfordringer for den interne validitet. Og dermed tiltroen til, at den kausale relation mellem den uafhængige og afhængige variabel faktisk udspiller sig som forventet.

Den første er risikoen for spuriøsitet. Herved forstås, at et tredje forhold, eksempelvis socioøkonomisk baggrund, bestemmer såvel kommunestørrelsen som den demokratiske tilstand. Et sandsynligt scenarie er således, at socioøkonomisk stærke borgere – med lange uddannelser og betydelige indkomster – bosætter sig i bestemte kommuner. Som karakteristikkene af skolebestyrelsesmedlemmerne viser, består bestyrelserne overvejende af højtudannede forældre. I den forstand er socioøkonomisk stærke borgere generelt mere demokratisk aktive. Derfor vil den demokratiske tilstand være højere i kommuner befolket af socioøkonomisk stærke borgere. Den reelle risiko for studiets interne validitet opstår, hvis der er en tendens til, at borgerne med høj socioøkonomi og deraf følgende høj demokratisk aktivitet vælger at bosætte sig i bestemte kommuner. Kommuner hvis indbyggertal som følge heraf vil være relativt højt. På den måde vil både kommunestørrelsen og den demokratiske tilstand være høj. En sammenhæng som imidlertid kan henføres til borgernes socioøkonomiske baggrund. I udgangspunktet kan spuriøsitetsproblemer løses ved at kontrollere for de relevante forhold, her socioøkonomisk baggrund. Den løsningsmodel forudsætter imidlertid, at man kan identificere og dernæst måle alle de relevante forhold, som kan tænkes at have indflydelse på både kommunestørrelse og demokratisk tilstand (Lassen & Serritzlew 2011:241). Og det er hen ved umuligt, dels fordi man ikke nødvendigvis har viden om, hvilke forhold der kunne influere ens sammenhæng, og dels fordi disse forhold kan være svære at måle. Kontrol for de tredje variable, der umiddelbart virker relevante, kan derfor kun sandsynliggøre, at spuriøsitetsrisikoen er lavere end ellers. Man kan ikke ved simple tværsnitsstudier, under

inddragelse af kontrolvariable, skabe endelig sikkerhed for, at ens sammenhæng ikke er under indflydelse af uobserverbare og uhensigtsmæssige tredje variable.

Den anden metodiske udfordring ved tværsnitsstudier er, at man ikke kan udelukke tilstedeværelsen af en endogen relation, hvor den teoretiske sammenhæng udfordres af omvendt kausalitet. Det er således svært at udelukke, at ens afhængige variabel faktisk bestemmer den uafhængige variabel. I forhold til betydningen af kommunestørrelse kan man forestille sig, at borgere vælger at bosætte sig steder, hvor lokaldemokratiet er velfungerende. På den måde vil indbyggertallet hos demokratisk velfunderede kommuner stige. Og derfor er det kommunens demokratiske tilstand, der bestemmer kommunestørrelsen. Det er således en central politologisk forventning, at borgere selvselekterer sig ind i bestemte politiske enheder, her kommuner, alt efter deres præferencer for bestemte ydelser eller forhold (Tiebout 1956). Man kan selvfølgelig argumentere, at borgere ikke primært vælger bosætningskommune efter den demokratiske tilstand. Og i særdeleshed ikke den demokratiske tilstand i skolebestyrelser. Det er imidlertid sandsynligt, at borgere vælger bosætningskommune efter skolernes, eller andre serviceydelsers, kvalitet. Den metodiske udfordring er, at disse mere saliente udvælgelsesfaktorer – måske – påvirkes af den afhængige variabel, her demokratiet. Det er ikke utænkeligt, at demokratisk velfungerende skoler, hvor samspillet mellem skoleledelsen, skolebestyrelsen og skoleforvaltningen forløber gnidningsfrit, har lettere ved at levere en god kvalitet. Og da forældre vælger bosætningskommune efter skolekvalitet, vælger de indirekte skoler efter demokratisk kvalitet. I den forstand er en indirekte endogenitet, hvor den omvendte kausalitet løber gennem skolekvalitet, ligeså udfordrende for studiets interne validitet som en mere ordinær omvendt kausalitet. Endogenitetsrisikoen er måske begrænset, fordi borgere trods alt vælger bosætningskommune ud fra flere hensyn end skoledemokrati og skolekvalitet. Men igen har tværsnitsstudiet svært ved at fastlægge en entydig estimation af sammenhængen mellem kommunestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati.

Difference-in-Difference

Med de to undersøgelser fra 2008 og 2013 kan man imidlertid etablere et design, der adresserer tværsnitsstudiets udfordringer. Ved at forene de to undersøgelser i et såkaldt difference-in-difference-studie og udnytte den naturlige påvirkning på kommunestørrelse, der følger af strukturreformen i 2007, kan man se, om skoler i sammenlagte kommuner bliver mere eller mindre demokratiske end skoler i fortsætterkommune. Den praktiske udfordring for studiet er imidlertid, at kommunesammenlægningerne gennemføres i 2007 – et år før

den første undersøgelse af skolebestyrelsesmedlemmerne. En udfordring som påvirker, men ikke umuliggør, designet.

Et difference-in-difference studie anvender i udgangspunktet en eksperimentel logik, fordi studiets enheder opdeles i treatment- og kontrolgrupper. Treatmentgruppen er skolerne i de kommuner, som bliver lagt sammen i 2007 og dermed oplever en væsentlig størrelsesforandring, mens kontrolgruppen er skoler i fortsætterkommunerne. I et rigtigt eksperiment vil tildelingen af treatment være helt tilfældig. I forhold til kommunesammenlægningerne er treatment imidlertid et udtryk for politiske valg og faktiske samfundsstrukturer (Blom-Hansen & Serritzlew 2014: 18-19). Derfor kan man ikke uden videre føre forskelle mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner tilbage til treatment. Difference-in-difference studiet accepterer imidlertid initiale forskelle mellem kontrol- og treatmentgruppe og fokuserer i stedet på at grupperne, på trods af deres forskellige udgangspunkter, oplever en sammenlignelig tidsmæssig udvikling. Grundantagelsen bag difference-in-difference-designet er derfor, at der er parallelle trends mellem treatment- og kontrolgruppen (Angrist & Pischke 2015: 178). På grund af parallelle trends kan man tage udgangspunkt i den oprindelige forskel mellem de to grupper, og heraf udlede at forskellen mellem grupperne post-treatment minus forskellen pre-treatment kan føres tilbage til treatment. Forskellen mellem fortsætterkommuner og sammenlagte kommuner i 2008 er således udgangspunktet, og i den mellemliggende periode kan der udspille sig en række forhold, som påvirker kommunerne. Den vigtige pointe er imidlertid, at disse forhold og generelle udviklinger påvirker grupperne på samme måde. Hvis forskellen mellem de to grupper i 2013 adskiller sig fra den i 2008, kan differencen mellem 2008-forskellen og 2013-forskellen derfor fortolkes som en effekt af sammenlægningerne.

Konservativ treatmentfortolkning

DiD-estimationen af kommunesammenlægningers betydning for skolebestyrelsesdemokratiet er imidlertid udfordret, fordi 'før-målingen' af skolebestyrelsesmedlemmerne (28/1/2008) foretages et år *efter* sammenlægningerne (1/1/2007). Og hvis treatment indtræffer inden før-målingen mister man formentlig en betydelig del af effekten i sin estimation. Estimationen af kommunesammenlægningerne er derfor konservativ, fordi de umiddelbare effekter der følger af sammenlægningerne ikke kan inkluderes. Hvis DiD-studiet finder en effekt, kan den fortsat føres tilbage til sammenlægningerne, fordi det er det eneste, der adskiller de to grupper. Men i så fald er der tale om en effekt, der først begynder at udvikle sig et år efter den reelle

sammenlægning. På den ene side begrænser det analyserne, fordi man ikke kan estimere den samlede effekt af sammenlægningerne. På den anden side følger der egentlig en række interessante perspektiver af den konservative natur, som testen nødvendigvis får. Rent metodisk kan man anlægge et least-likely perspektiv på fortolkningen af sine resultater (Gerring 2007: 115-117). En sammenhæng mellem kommunesammenlægningerne og skolebestyrelsesdemokratiet vil eksistere på trods af, at de umiddelbare effekter har udspillet sig. Og i den forstand er det stærk støtte til sammenhængen, at estimationen finder en effekt, selvom de umiddelbare effekter ikke medregnes. Det indikerer, at effekten af sammenlægningerne er betydelige og vedholdende. For det andet er den konservative undersøgelse substantielt interessant, fordi de umiddelbare effekter, der kan følge af sammenlægningerne – protestadfærd og generel utilfredshed - ikke er en del af estimationen. Tilstedeværelsen af umiddelbare 'protesteffekter' eller kortsigtet utilfredshed og følgelig begrænsninger i motivationen for at deltage i demokratiet kan bidrage til, at man overestimerer betydningen af treatment. Reelt set kan disse effekter ikke tilskrives størrelsesforøgelsen i forbindelse med kommunesammenlægninger, og derfor er det interessant, hvis man kan finde en metode, der udelader dem. Her er denne DiD-undersøgelse anvendelig, fordi de kortsigtede effekter er naturligt udeladt ved før-målingens placering *efter* sammenlægningerne. På den måde estimerer man de mere grundlæggende og langsigtede effekter af kommunestørrelsen på skolebestyrelsesdemokratiet.

Mens det 'omvendte' forhold mellem før-måling og treatment skaber en konservativ test med potentialet til at skabe et stærkt fund, udfordrer det fortsat analysens mere grundlæggende validitet. Man kan således ikke, på baggrund af estimationen, konkludere, at man har estimeret den samlede betydning af kommunestørrelse på skolebestyrelsesdemokratiet. Derfor gennemføres ikke alene et DiD-studie, der anvender kommunesammenlægninger som treatment, men også to tværsnitstudier, for henholdsvis 2008- og 2013-undersøgelsen. Her må man nødvendigvis konfrontere såvel endogenitets- som spuriøsitsudfordringen, hvor sidstnævnte adresseres, men ikke løses, ved at kontrollere for socioøkonomisk baggrund. Samtidig er sammenhængen mellem kommunestørrelse og politisk kontakt udfordret af, at kommunestørrelsen formentlig påvirker den politiske kontakt på andre måder end den, som teorien opstiller. Risikoen for skolelukninger er således større i store kommuner end i små. Hvis den enkelte skole ligger langt fra andre skoler, er det ikke sandsynligt, at den lukker. Hvis to skoler ligger tæt på hinanden, er omkostningerne ved en skolelukning imidlertid færre, da eleverne kan skifte til den anden uden større problemer. I små kommuner vil afstanden til andre skoler generelt være større, fordi der er færre skoler. Der er ikke ligeså mange relevante skoler til at aftage

eleverne, som der er i store kommuner. Derfor kan man have en forventning til, at skoler i store kommuner generelt er mere udsatte end skoler i små kommuner. Og derfor vil skolebestyrelser i store kommuner, i forsøget på at afværge en lukning af skolen, have et højere niveau af politisk kontakt. Hvis det forholder sig således, er det et problem for tværsnitsanalysen af sammenhængen mellem kommunestørrelse og politisk kontakt. En indbygget modsatrettet effekt i betydningen af kommunestørrelse besværliggør således fortolkningen og tiltroen til, at kommunestørrelsen faktisk påvirker den politiske kontakt i overensstemmelse med de teoretiske forventninger. Derfor inkorporeres, ud over kontrollen for socioøkonomi, en kontrol for skolernes udsathed. Dermed isoleres i højere grad den direkte betydning af kommunens størrelse for skolebestyrelsernes politiske kontakt. Konstruktionen af kontrollen for udsathed præsenteres yderligere i forbindelse med de resterende operationaliseringer.

De uomgængelige metodiske udfordringer ved tværsnitsanalyserne vil nødvendigvis udfordre analyserne, men de er relevante, fordi de supplerer DiD-studiet ved at anvende en mere klar og entydig uafhængig variabel – den faktiske kommunestørrelse. Når man samtidig kan kontrollere for socioøkonomi og udsathed, som to forhold der ellers begrænser tiltroen til den kausale relation mellem kommunestørrelsen og skolebestyrelsesdemokratiet, forbedres tværsnitsanalyserne væsentligt.

4.1.2 Skolestørrelse

Mobilitet forstørrelse metodiske problemer

På skoleniveauet er tværsnitsanalyser af sammenhængen mellem skolestørrelse og skoledemokrati i udgangspunktet præget af de samme udfordringer, som de der anvender kommunestørrelse som uafhængig variabel. Man kan endda argumentere, at udfordringerne er endnu større på skoleniveauet. Såvel spuriøsitetssom endogenitetsudfordringen baserer sig således på et teoretisk argument fra Tiebout (1956) om, at borgere vil bevæge sig frit mellem enheder og vælge den enhed, som matcher deres individuelle præference. Mobiliteten, hvor borgere løbende kan skifte enheder, er således afgørende for, at spuriøsitet og endogenitet overhovedet gør sig gældende. Hvis borgerne var tvunget til at blive boende i den samme kommune, eller hvis eleverne ikke havde mulighed for at skifte skole, var de metodiske udfordringer ikke videre aktuelle. Der ville ikke være nogen endogenitet, når borgerne ikke har mulighed for at vælge enhed alt efter demokratisk kvalitet. Og spuriøsiteten ville være mindre udtalt, fordi borgere alt andet lige vil være mindre opdelt ud fra socioøkonomiske eller andre forhold. Tiebout (1956: 419) påpeger, at antallet af enheder, blandt flere andre

forhold, er afgørende for, at mobiliteten sikres. I den forstand må mobiliteten på skoleområdet, med 1289 folkeskoler for skoleåret 2016/17, nødvendigvis være større end på kommuneniveauet, med 98 kommuner. Yderligere er mobilitet på kommuneniveauet begrænset af de åbenlyse omkostninger, der følger af at skifte bopæl til en anden kommune. Der er således væsentlig færre (økonomiske) omkostninger forbundet med skoleskift. I den forstand er det lettere for forældre at skifte skole for deres børn, end det er at skifte bopæl og ligefrem kommune. Den metodiske implikation er, at endogenitet og spuriøsitet præger analyser af sammenhængen mellem størrelse og demokrati på skoleniveauet i endnu højere grad.

Omvendt er forældre ikke helt ligeså frit stillede i deres valg af skole, som borgeren er ved valg af kommune, fordi hvert enkelt barn i udgangspunktet er tilknyttet en distriktsskole alt efter bopæl. Hvis forældrene ønsker at skifte skole kræver det, at der er plads til barnet på den nye skole. I den forstand begrænses mobiliteten, og følgelig begrænses endogeniteten, fordi skolens kapacitetsgrænse gør, at skolens elevtal, på trods af høj kvalitet og demokratiske niveau, ikke kan blive ved med at stige. Der er imidlertid også den mulighed, at forældre flytter bopæl internt i kommunen, for derved at opnå tilknytning til og fast plads på den distriktsskole, de ønsker. Under alle omstændigheder begrænser skolernes kapacitetsgrænse mobiliteten, så der ikke er fuldstændigt frit valg på skoleområdet. Sammenlignet med kommuneområdet er de faktiske omkostninger ved et skoleskift imidlertid fortsat langt færre. Derfor er det desto mere relevant at etablere et DiD-studie på skoleniveauet, så man kan studere betydningen af en eksogen påvirkning på størrelse, der effektivt håndter både endogenitets- og spuriøsitetsudfordringen.

Uklar DiD-treatment

DiD-analysen anvender den eksogene påvirkning på skolestørrelse som opstår, når skoler lægges sammen, og bidrager herved med en mere entydig estimation af sammenhængen mellem skolestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati. Der er imidlertid tre udfordringer for den videre anvendelse af skolesammenlægninger som treatment i en DiD-analyse. For det første gennemføres skolesammenlægningerne ikke på ét bestemt tidspunkt, i modsætning til kommunesammenlægningerne, der alle blev foretaget i forbindelse med strukturreformen i 2007. Skolesammenlægninger bestemmes af den enkelte kommunalbestyrelse, og skolerne sammenlægges dermed løbende over den observerede periode. Det betyder, at nogle skoler, der fremgår som sammenlagte og dermed 'treatede' i post-målingen i 2013, kun har været det i et år, mens andre 'treatede' skoler har været sammenlagt i tre eller fire år. I den forstand er treatment ikke ens

for alle de skoler, der behandles som sammenlagte i analysen. Det er ikke i sig selv begrænsende for analysen, men det er vigtigt, at den videre fortolkning forholder sig til, at de 'treatede' skoler potentielt oplever forskellige og måske modsatrettede effekter, fordi de er på forskellige stadier i deres post-sammenlægningsproces.

For det andet er der flere former for sammenlægningerne. Den faktiske treatment kan således variere på tværs af skoler. I princippet er der mange forskellige muligheder, men overordnet tegner der sig to former for sammenlægning. Den ene forekommer, når en skole nedlægges og eleverne overføres til en anden skole. Den anden form for sammenlægning kommer til udtryk, når administrationen på to skoler forenes til en. Skolernes placering fastholdes, men i stedet for to separate skoler er der tale om to enheder inden for den samme skole. I forhold til skolebestyrelserne er den vigtige pointe, at sidstnævnte form for sammenlægning betyder, at der dannes en fælles skolebestyrelse, hvor begge enheder repræsenteres. De forhenværende bestyrelser, der henvender sig til hver deres skole, ophører med at eksistere. Det er vigtigt, fordi skolesammenlægningernes værdi som treatment findes ved det forhold, at skolens størrelse forøges, og dermed at skolebestyrelsen får ansvaret for en større skole. Hvis de to enheder fortsat havde hver sin skolebestyrelse, ville sammenlægningerne ikke fungere som tiltænkt i forhold til designet. Under alle omstændigheder skal man imidlertid være opmærksom på, at en sammenlægning kan betyde flere forskellige forandringer i skolens struktur. Den forenende pointe, og grunden til at sammenlægningerne som sådan kan bruges som treatment, er de forøger antallet af elever på skolen, for hvilken skolebestyrelsen har ansvaret for. Dermed er der tiltro til, at sammenlægningerne, uanset form, igangsætter de mekanismer, som teorien forventer, når skolen bliver større.

Den tredje udfordring er, at analysens treatment - skolesammenlægningerne - i sig selv har en betydning ud over den, at skolens elevtal forstørres. Sammenlægninger kan i sig selv mobilisere et betydeligt engagement blandt de berørte skolebestyrelser. Og det kan være svært at skelne en effekt, hvor skolebestyrelser forøger deres engagement som følge af sammenlægningen, fra den effekt, der følger af størrelsesforøgelsen. Hvis sammenlægninger fører til 'protestadfærd' influeres den forventede sammenhæng således i uhensigtsmæssig grad. I den forstand er det et grundlæggende problem, at sammenlægningens rolle som treatment er uklar. Derfor anvendes dels en række robusthedsmål, som mere entydigt fokuserer på størrelsesforøgelsen af skoler i perioden mellem 2008 og 2013, og dels gennemføres tværsnitstudier for både 2008 og 2013-undersøgelsen i lighed med analyserne, der undersøger betydningen af kommunestørrelse.

Forbedrede tværnsnitsanalyser

Tværnsnitsanalyser på skoleområdet præges af metodiske udfordringer som følge af mobiliteten på området. Det understreger behovet for relevante socioøkonomiske kontrolvariable, der som minimum kan håndtere en del af spuriøsiteten. Tidligere analyser af sammenhængen har imidlertid ikke haft adgang til relevante socioøkonomiske data på skoleniveau (Jakobsen 2008). Siden disse undersøgelser har Undervisningsministeriet imidlertid etableret en såkaldt socioøkonomisk reference for hver enkelt skole, som anvendes til at relativere skolens karaktermæssige præstationer i forhold til elevernes socioøkonomiske udgangspunkt. Målets specifikke udformning præsenteres yderligere i forbindelse med de resterende operationaliseringer. Den vigtige pointe er, at den socioøkonomiske reference kan anvendes som en socioøkonomisk kontrolvariabel på skoleniveau, hvilket forbedrer de oprindelige tværnsnitsanalyser væsentligt.

Yderligere er det relevant at inkorporere kontrollen for skolernes udsathed, som også var anvendelig i forbindelse med undersøgelsen af kommunestørrelsen. Skolestørrelsens betydning kommer til udtryk ved, at små skoler generelt vil være mere lukningstruede end store. Det er således nemmere at lukke en lille skole, fordi gruppen af elever lettere kan optages på kommunens resterende skoler. Omvendt er det mindre sandsynligt, at en stor skole lukker, fordi den efterfølgende allokering af elever vil være yderst besværlig. Derfor vil små skoler være mere lukningstruede, og følgelig vil skolebestyrelserne være mere aktive i forhold til at varetage skolens og forældrenes interesser i relation til de lokale beslutningstagere. For at minimere den effekt ved studiet af sammenhængen mellem skolestørrelse og politisk kontakt inkorporeres igen en kontrol for udsathed. Som det præsenteres i operationaliseringerne adskiller denne kontrol sig en smule fra det udsathedsmål, som anvendes i forhold til kommunestørrelsen.

Samlet set udfordres tværnsnitsanalyser på skoleniveauet af spuriøsitet og endogenitet i forlængelse af områdets udprægede mobilitet. I modsætning til tidligere analyser har specialet imidlertid adgang til relevant socioøkonomisk data på skoleniveau, som forbedrer analyserne væsentligt. Samtidig inkorporeres et udsathedsmål, som yderligere adresserer en udfordring for tværnsnitsanalysen af kommunestørrelsens betydning. Endelig bidrager DiD-studiet med en estimation af skolesammenlægningerne, som trods fortolkningsmæssige udfordringer, bidrager med relevant indsigt i, hvordan skolebestyrelses adfærd forandrer sig, når deres skole udsættes for en sammenlægning.

4.1.3 Delegation

Mens betydningen af henholdsvis kommune- og skolestørrelse er af primær interesse for specialet, er det yderligere interessant at fastlægge sekundære faktoreres betydning for skoledemokratiet. Her er betydningen af delegation i særlig grad relevant. Dels fordi den teoretiske ramme om delegationens betydning for styringsrelationen mellem skole og kommune er velunderbygget, og dels fordi det rent empirisk er interessant, om man kan fastsætte et niveau for delegation, der fremmer skoledemokratiet. I den forstand er delegation umiddelbart et mere simpelt middel end forandringer af kommune- og skolestrukturen, hvis målet er at forbedre skoledemokratiet.

Valide tværsnitsanalyser

I forhold til studiet af delegationens betydning for skoledemokrati, er der ikke en eksogen påvirkning på delegationsgraden, som gør, at man kan etablere et difference-in-difference design. Omvendt er sammenhængen ikke præget af den samme risiko for endogenitet og spuriøsitet som de, der anvender kommune- og skolestørrelsen. I forhold til endogeniteten skyldes det, at kommunens grad af delegation er ens på tværs skolerne. Kommunalbestyrelsen fastsætter en bestemt politik, som definerer, hvordan kommunens skoler skal styres, og dermed hvilke beslutninger skolerne selv får lov til at træffe. Endogenitet kommer til udtryk, hvis kommunalbestyrelsen delegerer mere kompetence til skoler med et allerede velfungerende skoledemokrati eller med en god kvalitet generelt. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ikke tage hensyn til den enkelte skoles demokratiske kvaliteter, da delegationsniveauet netop fastsættes for alle kommunens skoler på samme tid. Der vil altid være en vis heterogenitet blandt den enkelte kommunes skoler i forhold til demokratiske kvalitet og kvalitet generelt. Og heterogeniteten umuliggør, at kommunalbestyrelsen kan delegere ud fra det demokratiske niveau på kommunens skoler. Fordi der simpelthen ikke findes ét niveau at delegere ud fra. Risikoen for endogenitet er dermed minimal ved sammenhængen mellem delegation og skoledemokrati.

Samtidig er spuriøsitetsrisikoen relativt begrænset. Delegationsniveauet er således politisk fastsat, og mens adskillige forhold kan have en betydning for politiske beslutningsprocesser, er det ikke let at identificere et forhold blandt disse, som samtidig bestemmer kvaliteten af skoledemokratiet på den enkelte skole. Som det diskuteres i forbindelse med den teoretiske sammenhæng mellem delegation og skolebestyrelsesdemokrati, er der tale om en kompleks relation med flere forskellige aktører. Og samtidig er der tale om en relation, som

varierer betydeligt fra kommune til kommune. Det er således netop variationen mellem kommunernes måde at indrette styringsrelationen til skolerne på, som gør, at man kan studere betydningen af delegation. Men samtidig gør forskelligheden det svært at karakterisere relationen præcist og dermed identificere, eller udelukke, tredje variable eller forhold, som influerer sammenhængen i uhensigtsmæssig grad. På den måde viser tværnsnitsstudiet igen sin svaghed ved, at det er hen ved umuligt at udelukke eksistensen af uhensigtsmæssigheder som udfordrer kausaliteten mellem den uafhængige og den afhængige variabel. I relation til sammenhængen mellem delegation og skolebestyrelsesdemokrati vurderes det imidlertid, at risikoen for spuriøsitet og i særdeleshed endogenitet er stærkt begrænset. Hvilket primært skyldes, at delegationsniveauet fastsættes på et overordnet politisk niveau relativt afkoblet fra situationen på den enkelte skole.

Ny surveyundersøgelse af kommunale skoleforvaltninger

Mens tværnsnitsanalyserne af forholdet mellem mellem delegation og skolebestyrelsesdemokrati ikke er validitetsmæssigt udfordrede, er der imidlertid et praktisk problem. I forbindelse med 2013-undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmer er der således ikke foretaget en parallel undersøgelse af de kommunale skoleforvaltninger som i 2008. I forbindelse med specialet er der derfor indsamlet en ny surveyundersøgelse af de kommunale skoleforvaltninger, hvor de oprindelige 2008-spørgsmål anvendes til at fasttætte niveauet for kommunal delegation til skolerne. Med henblik på at anvende den nye data i relation til 2013-undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne, er der tilføjet et spørgsmål i den nye undersøgelse om, hvorvidt kommunens delegationsgrad har forandret sig mærkbart inden for de sidste fire år. Det er selvfølgelig problematisk at anvende en besvarelse fra 2017 til at afdække en tilstand i 2013. Man kan imidlertid argumentere, at delegationsgraden er forankret i kommunens styringstradition på skoleområdet og dermed ikke udsættes for større forandringer på kortere sigt. Den vurdering finder umiddelbart støtte i 2017-undersøgelsens spørgsmål om kommunernes udvikling i delegationen til skolerne, hvor kun 4 ud af 52 kommuner tilkendegiver at de har ændret deres delegationsgrad væsentligt siden 2013. Med forbehold for de åbenlyse udfordringer anvendes den nye 2017-data derfor i relation til 2013-undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmerne, så der kan gennemføres to tværnsnitsundersøgelser af sammenhængen mellem delegation og skolebestyrelsesdemokrati.

4.1.4 Overblik: DiD og værdien af replikation

Specialets primære interesse vedrører betydningen af kommune- og skolestørrelse for brugerbestyrelsesdemokratiet. Her finder de to surveyundersøgelser af skolebestyrelsesmedlemmer fra henholdsvis 2008 og 2013 anvendelse i et difference-in-difference-design, der håndterer en række af de udfordringer, som hidtidige analyser af sammenhængen mellem størrelse og demokrati er udsat for. DiD-analyserne har imidlertid også en række problemer, og derfor gennemføres samtidig separate tværsnitsanalyser for både 2008- og 2013-undersøgelserne, hvor den absolutte kommune- og skolestørrelse anvendes som forklarende variable. Dels supplerer tværsnitsanalyserne DiD-estimationen, og de udfordringer som denne konfronteres af, og dels fungerer tværsnitsanalyserne som replikationer af Jakobsen (2008). Der er således selvstændig forskningsmæssig værdi i at replicere tidligere undersøgelser, da reliabiliteten forbedres, fordi man minimerer risikoen for, at enkelt-undersøgelser med tilfældige fejl tillægges for stor forskningsmæssig betydning (Van Ryzin et al. 2016:3). Flere nyere replikationsstudier har således haft svært ved at finde de samme effekter som de oprindelige studier, de har repliceret (Open Science Collaborative 2015; Chang and Li 2015). På den måde er der en selvstændig værdi i, at specialet gentager Jakobsens (2008) undersøgelser. Og i særlig grad fordi der i mellemtiden er etableret en relevant socioøkonomisk kontrolvariabel på skoleniveau. Ved at introducere kontrolvariablen i modellen styrkes den interne validitet i relation til det oprindelige fund, og dermed tiltroen til den kausale relation mellem kommune- og skolestørrelsen og skolebestyrelsesdemokratiet. Udover at det oprindelige 2008-tværsnitsstudie gennemføres igen, med inddragelse af den nye relevante kontrol, appliceres analysemodellen også på den nye data fra 2013. Hvis begge studier, med samme analysemodel og population men med tidsmæssigt adskilte dataindsamlinger, finder ens effekter, er der således tale om betydeligt stærkere støtte til sammenhængen, end hvis effekten blot viser sig i det ene af tilfældene. Den form for replikation adresserer således reliabiliteten og minimerer dermed indflydelsen af tilfældige fejl. I den forstand har specialets replikation både et validitetsmæssigt sigte – fordi nye relevante kontrolvariable inddrages i analysemodellen – og et reliabilitetsmæssigt sigte – fordi gentagne undersøgelser af samme forskningsspørgsmål minimerer risikoen for, at tilfældige fejl influerer analysens resultater.

Specialet indeholder dermed tre undersøgelser hver for både kommunestørrelse og skolestørrelse: én DiD-estimation, som er specialets primære og vigtigste analytiske tilgang, og to tværsnitsundersøgelser med data fra henholdsvis 2008 og 2013. For sammenhængen mellem delegation og skolebestyrelsesdemokrati

gennemføres tværsnitsundersøgelser for 2008 og 2013, hvoraf delegationsniveauet for 2013 reelt er indsamlet i 2017 med de forbehold, der følger heraf.

4.2 Operationaliseringer

Studiets primære datakilder – surveyundersøgelserne af skolebestyrelsesmedlemmer i 2008 og 2013 – har en række sammenfaldende spørgsmålsformuleringer, som er nødvendige for at specialets DiD-tilgang kan etableres. Mens 2008-undersøgelsen er gennemført med henblik på at kortlægge skolebestyrelsens forsøg på at påvirke den lokale beslutningsproces (Jakobsen 2008), er 2013-undersøgelsen en mere generel undersøgelse af skolebestyrelsen, dens adfærd og dens medlemmers baggrund. Sammenfaldende gør det imidlertid muligt at konstruere en række mål, som kan afdække de primære afhængige variable af interesse for specialet – dels kontakten til lokale beslutningstagere og dels styringen af skolens anliggender. Udover surveyundersøgelserne – herunder også dem der afdækker graden af kommunal delegation til skolerne – anvendes en række offentligt tilgængelige datakilder med henblik på at operationalisere forklarende variable som kommunestørrelse og skolestørrelse og centrale kontrolvariable som socioøkonomisk baggrund.

4.2.1 Afhængige variable

De afhængige mål for skolebestyrelsernes politiske kontakt og styring må nødvendigvis forholde sig til det tilgængelige datamateriale, og de formuleringer der anvendes i 2008- og 2013-surveyundersøgelserne. Derfor præsenteres i det følgende de tilgængelige spørgsmål, der nødvendigvis anvendes. Diskussionen vedrører i mindre grad, om det enkelte spørgsmål skal anvendes eller ej. I stedet diskuteres det hvor godt det lader sig anvende med henblik på at operationalisere specialets centrale variable. I den forstand tillægges indekskonstruktion og udvælgelse af indikatorer ikke meget opmærksom. De få tilgængelige indikatorer som optræder i begge undersøgelser anvendes nødvendigvis, og opmærksomheden rettes derfor mod, hvilke implikationer anvendelsen har for den videre analyse og fortolkning.

Politisk kontakt

Surveyundersøgelserne af skolebestyrelsesmedlemmer indeholder to sæt spørgsmålsformuleringer, som vedrører kontakten til lokale beslutningstagere. De første formuleringer er generelle og er formuleret således, at respondenterne skal svare på, i hvor høj grad skolebestyrelsen arbejder på at påvirke henholdsvis

lokalpolitikere og kommunale embedsmænd. De næste er en række spørgsmål til konkrete aktiviteter og hyppigheden af disse aktiviteter. Her vedrører de relevante spørgsmål, hvor ofte skolebestyrelsen tager kontakt til lokalpolitikere og embedsmænd, og hvor ofte de skriver høringssvar. De konkrete spørgsmålsformuleringer har den fordel, at de begrænser respondentens fortolkningsmuligheder. Det enkelte skolebestyrelsesmedlem skal alene forholde sig til hvor ofte, de mener, at skolebestyrelsen gennemfører den enkelte aktivitet. De generelle spørgsmålsformuleringer, der anvender formuleringen *'i hvor høj grad skolebestyrelsen forsøger at påvirke (...)'* i stedet for *'hvor ofte'*, introducerer en større mulighed for fortolkning, hvor respondenterne ikke alene overvejer hyppigheden og dermed kvantiteten af kontakten men også de mere kvalitative aspekter. Fordi muligheden for fortolkning for den enkelte respondent er større ved de generelle spørgsmålsformuleringer, er det mere uklart, hvad besvarelsene reelt set relaterer sig til. Hvor de konkrete spørgsmål omvendt fremstår mere valide og præcise, fordi de entydigt spørger til hyppigheden af kontakt. De generelle formuleringer er imidlertid fortsat interessante, fordi de introducerer andre aspekter af kontakten end hyppighed alene. Med den generelle formulering er der således en større mulighed for, at respondenterne kan inddrage mere overordnede overvejelser om, hvor kraftigt og omfattende skolebestyrelsen forsøger at påvirke beslutningstagere. Derfor anvendes begge formuleringer i relation til de videre analyser, om end de konkrete aktivitetsvariable betragtes som de mest valide og derfor tillægges den største vægt i fortolkningerne.

Rent praktisk konstrueres to indeks. Et indeks for generel kontakt, der indeholder to spørgsmål om kontakt til henholdsvis lokalpolitikere og kommunale embedsmænd. Og yderligere et indeks for konkret kontakt, der ligeledes indeholder to spørgsmål om kontakt med politikere og embedsmænd og derudover spørgsmålet om, hvor ofte skolebestyrelsen skriver høringssvar. Som det diskuteres i teoriafsnittet er det relevant at inddrage kontakt til såvel politikere som forvaltning, og i forhold til høringssvar er den relevante pointe, at høringssvar er en måde for kommunen at efterspørge information fra skolebestyrelserne på. Herved inddrages den efterspørgsel, der kan opstå fra kommunen i det gensidige afhængighedsforhold, som styringsrelationen kan karakteriseres som. I begge tilfælde er der tale om formative indeks, hvor spørgsmålene er inkluderet, fordi de har en substantiel og teoretisk funderet berettigelse.

Styring

Kontakten til beslutningstagere er i udgangspunktet en observerbar aktivitet, som er relativt uproblematisk at indsamle via surveys. Styring er imidlertid et outcome, forstået på den måde, at succesfuld styring

først viser sig, når agenten agerer i overensstemmelse med principalens præferencer og præger policy i den retning, som principalen ønsker. Og det er særdeles svært at måle (Huber & Shipan 2002: 24). Surveyundersøgelserne af skolebestyrelsesmedlemmer har imidlertid en række spørgsmål, som vedrører skolebestyrelsens relation til skolelederen, og hvordan styringen af denne forløber. Hvor det første spørgsmål direkte spørger til, *hvorvidt skolebestyrelsen har svært ved at træffe beslutninger i modstrid med skolelederens ønsker*, handler det næste om, *hvorvidt skolelederen generelt har stor indflydelse på bestyrelsens beslutninger*. Endelig er der et tredje spørgsmål som spørger til, *hvorvidt skolelederen træffer beslutninger, som egentlig er henlagt til skolebestyrelsen*. Mens de to første spørgsmål vedrører den primære kontakt mellem skolelederen og bestyrelsen på skolebestyrelsesmøderne, spørger det tredje spørgsmål til, hvorvidt skolebestyrelsen har indtryk af, at skolelederen overskrider sine beslutningskompetencer mellem møderne.

Sammenfattende har de tre spørgsmål fokus på, hvorvidt skolebestyrelsen har mulighed for at udøve sin rolle som primær beslutningstager. Og i mindre grad hvorvidt skolelederen loyalt implementer skolebestyrelsens beslutninger, og hvorvidt skolens udvikling, styringsprocessens outcome, er i overensstemmelse med skolebestyrelsens præference. Det stemmer imidlertid udmærket overens med skolebestyrelsernes reelle rolle, som først og fremmest er at tage overordnede beslutninger om skolens udvikling. En optimal operationalisering af styring ville inkorporere elementer, som vedrører den efterfølgende implementering af de beslutninger, der vedtages. I tilfældet med skolebestyrelser, hvis rolle primært knytter sig til den initiale beslutningsfase, er det imidlertid acceptabelt, at styring operationaliseres som relationen mellem ledelsen og bestyrelsen på skolebestyrelsesmøderne og i relation til de overordnede beslutninger, som træffes her.

De tre spørgsmål afdækker altså de primære teoretiske hensyn ved at fokusere på, om skolebestyrelsen reelt set har mulighed for at træffe beslutninger om skolens fremtid. Det er imidlertid en klar udfordring for spørgsmålenes validitet og den videre anvendelighed, at respondenterne skal vurdere deres egne styringskompetencer. Det er således sandsynligt, at skolebestyrelsen føler, at de styrer skolelederen i tilstrækkelig grad, på trods af at skolelederen faktisk omgår skolebestyrelsens hensigter. Målets subjektive karakter gør det hen ved umuligt at opfange, hvorvidt skolelederen faktisk modarbejder skolebestyrelsens styring i sit daglige arbejde. Det er en tydelig begrænsning, som kræver følgende forbehold i de videre fortolkninger. En mindre støtte til anvendeligheden af målet findes imidlertid ved, at besvarelserne er nogenlunde normalfordelte. Det indikerer, at skolebestyrelsesmedlemmerne er opmærksomme på, at der kan

opstå styringsmæssige konflikter med skolelederen. Hvis besvarelsene alene gav udtryk for, at skolelederen agerede i overensstemmelse med skolebestyrelsen, kunne det indikere, at skolebestyrelsen end ikke bemærker det, hvis skolelederne agerer i modstrid med skolebestyrelsens intentioner. Besvarelsenes fordeling tegner imidlertid et billede af, at skolebestyrelsen er opmærksomme på, at der kan opstå styringsmæssige konflikter med skolelederen. I lighed med målet for politisk kontakt etableres et indeks indeholdende de tre spørgsmål. Igen er spørgsmålene inkluderet ud fra en formativ logik, dels på grund af tilgængeligheden i både 2008- og 2013-undersøgelsen, og dels fordi de afdækker relevante aspekter af det teoretiske styringsbegreb.

4.2.2 Uafhængige variable

Kommunestørrelse og kommunesammenlægninger

Med henblik på anvendelse i specialets tværnsnitsanalyser etableres en variabel, som afdækker kommunernes størrelse i forhold til indbyggertal. Data herom indhentes via *De Kommunale Nøgletal*. Størrelse kan i princippet operationaliseres på mange forskellige måder (Dahl & Tufte 1973: 17-19), men det absolutte indbyggertal indfanger det mest interessante aspekt af størrelse i relation til demokratidiskussionen. De teoretiske overvejelser om sammenhængen mellem størrelse og demokrati betoner således, at større kommuner betyder, at nærheden og kendskabet til politikere og embedsmænd begrænses. Fordi der er flere skoler i kommuner med store indbyggertal, vil skolebestyrelserne have sværere ved at komme i kontakt med beslutningstagere. Hvis de omvendt befandt sig en lille kommune med et deraf følgende lavt antal skoler, vil adgangen til beslutningstagere være lettere, fordi konkurrencen er mindre. Og her er det afgørende altså kommunens størrelse i forhold til indbyggertal og i mindre grad i forhold til arealmæssig størrelse, befolkningstæthed etc. (ibid.). I forhold til at anvende kommunestørrelse som variabel i regressioner, transformeres den oprindelige variabel logaritmisk, således at de absolutte størrelsesforskelle ikke tillægges for stor vægt i regressionerne.

I forbindelse med difference-in-difference analyserne anvendes kommunesammenlægningerne fra strukturreformen i 2007 som treatment. Derfor etableres en dummyvariabel, som adskiller de 33 kommuner der fortsatte uforandret, fra de 65 kommuner der blev dannet som konsekvens af reformen.

Skolestørrelse og skolesammenlægninger

Skolernes absolutte størrelse anvendes i tværnsnitsanalyser i lighed med kommunestørrelsen. I forhold til skolestørrelse er det relativt uproblematisk at operationalisere denne som antal elever på skolen. Dels er

elevantal en af få tilgængelige indikatorer på skoleniveau, og dels indfanger elevantallet den forståelse af skolestørrelse, som har en betydning for demokratiet – Lidt forsimplet, hvorvidt skolebestyrelsen kan overskue skolen og dens kompleksitet og dermed har såvel styringskapabilitet som motivation for at kontakte beslutningstagere. Komplexiteten følger elevantallet, således at store skoler med mange elever er mere komplekse at håndtere for skolebestyrelsen end små skoler med få elever. På den måde operationaliserer elevantallet skolestørrelsen i tilfredsstillende grad. Rent praktisk transformeres den endelige variabel for skolestørrelse igen logaritmisk, således at de absolutte forskelle mellem store og små skoler ikke influerer analysen i uhensigtsmæssig grad.

Skolesammenlægninger anvendes som treatment i DiD-analyserne, fordi disse fungerer som eksogene påvirkninger på skolestørrelsen. Der er imidlertid en række fortolkningsmæssige udfordringer ved at anvende skolesammenlægninger som treatment, som er diskuteret i relation til de indledende designmæssige overvejelser. Samtidig er der en række praktiske problemer forbundet med at anvende skolesammenlægninger som treatment. Mens kommunesammenlægningerne udspillede sig i forbindelse med strukturreformen, foregår skolesammenlægningerne løbende, hvilket besværliggør fastsættelsen af, hvilke skoler der faktisk har været udsat for sammenlægninger i perioden mellem 2008 og 2013. Derfor anvender specialet flere forskellige operationaliseringer af skolesammenlægninger. Den primære operationalisering tager udgangspunkt i et spørgsmål fra surveyundersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmer fra 2013, hvor der spørges til, hvorvidt respondentens skole inden for de seneste fire år har været udsat for en sammenlægning. Medlemmerne i de enkelte skolebestyrelser er imidlertid ikke nødvendigvis enige om, hvorvidt skolen har været udsat for en sammenlægning eller ej. Derfor fordeler skolebestyrelsens værdier sig på variablen, der oprindeligt var dikotom, mellem 0 (ingen sammenlægning) og 1 (sammenlægning), når besvarelsene lægges sammen efter skoletilhørsforhold. Det er nødvendigt at etablere en ny dikotom variabel, som opdeler skolerne i sammenlagte og ikke-sammenlagte skoler med henblik på de videre DiD-analyser, og derfor etableres en tærskelværdi, som er nødvendig for, at skolen kodes som værende sammenlagt. I intervallet fra 0 til 1 skal den samlede besvarelse fra skolebestyrelsen derfor opnå en score på mindst 0,75. Der er ikke knyttet selvstændig mening til værdierne mellem 0 og 1, da det oprindelige spørgsmål er dikotomt, hvorfor tærskelværdien i sig selv er arbitrær. Den er imidlertid fastsat med henblik på at etablere en relativt krævende betingelse for, at skoler kan kodes som sammenlagte. Der skal således være et betydeligt flertal på tre ud af fire blandt skolebestyrelsens medlemmer, som mener, at skolen har været udsat for en sammenlægning, førend skolen kodes som sådan. Alle

skolebestyrelser med en samlet score over 0,74 kodes derfor som sammenlagte, mens de øvrige kodes som ikke-sammenlagte. Dermed kodes 211 skoler som sammenlagte, mens 547 skoler fremtræder som ikke-sammenlagte.

Den primære fordel ved det surveybaserede, og dermed subjektive, mål for skolesammenlægninger er, at målet nødvendigvis er tæt knyttet til skolen. Andre mål for skolesammenlægninger, som præsenteres i det følgende, er således mere objektive, og indikerer hvorvidt der har været faktiske størrelsesforandringer. Der kan imidlertid være mange lokale forhold som gør, at de objektive mål ikke opfanger, at der har foregået en sammenlægning. Hvis man lader personer tæt knyttet til den enkelte skole, her bestyrelsesmedlemmer, beslutte, hvorvidt, der faktisk har været en sammenlægning, får man et mål, der tager hensyn til lokale forhold. Ulempen er imidlertid, at man ikke har sikkerhed for, at disse sammenlægninger faktisk indebærer den størrelsesforandring, som er hele årsagen til, at sammenlægninger anvendes som treatment. Derfor anvendes samtidig et mere objektivt robusthedsmål for skolesammenlægninger, der relaterer sig til skolens samlede elevtal. Hvis en skoles elevtal stiger med mere end ti procent mellem to skoleår, i perioden mellem 2008 og 2013, kodes det således som en sammenlægning. Mens skoler der ikke oplever pludselige stigninger fra det ene år til det andet kodes som ikke-sammenlagte. Herved kodes 183 skoler som sammenlagte, mens 582 skoler kodes som ikke-sammenlagte. Hvis procenten sættes meget højere vil det betyde, at ganske få skoler kodes som sammenlagte. Mens den teoretiske forståelse tilsiger, at skolens størrelse skal vokse betydeligt for at de følgelige konsekvenser for skolebestyrelsesdemokratiet viser sig, er det svært rent praktisk at identificere sådanne stigninger. Derfor etableres en pragmatisk tærskelværdi på en ti-procents stigning, hvilket betyder, at sandsynligheden for at se de forventede effekter som følge heraf falder. En eventuel effekt er således interessant, fordi det indikerer, at relativt små størrelsesforandringer har en betydning, men omvendt er det ikke sandsynligt, fordi de teoretiske diskussioner tilsiger, at der skal væsentligt større forandringer til, førend skolebestyrelsesdemokratiet påvirkes.

For at adressere udfordringerne ved det objektive mål for størrelsesforandringer etableres samtidig et mål, som anvender den samlede stigning i skolestørrelsen mellem 2008 og 2013 som udtryk for, hvorvidt der har været en størrelsesforandring. Her forholder målet sig ikke til, hvorvidt der har været en sammenlægning eller ej, men i stedet hvorvidt skolen er blevet større. Hvis skolen er blevet 20 procent større fra 2008 til 2013 kodes det som en størrelsesforandring, mens mindre stigninger kodes som ikke-forandrede skoler. Det interessante ved målet er, at det operationaliserer den teoretiske forventning om, at skolebestyrelsesdemokratiet først påvirkes ved betydelige størrelsesforandringer. Ulempen er imidlertid, at der

ikke længere er tale om den pludselige og eksogene påvirkning på skolestørrelsen, som er hele styrken ved designet. En stigning over den femårige periode mellem 2008 og 2013 kan således skyldes nøjagtigt de metodiske udfordringer, spuriøsitet og endogenitet, som DiD-designet ellers håndterer. Selv når DiD-analysen inddrager den relevante socioøkonomiske kontrolvariabel på skoleniveau, er der betydelige begrænsninger for de videre fortolkningsmuligheder. Derfor anvendes målet for størrelsesforandringer primært supplerende til det subjektive mål fra surveyundersøgelsen og det objektive mål, dannet ud fra absolutte og pludselige stigninger i de faktiske elevtal.

Endelig dannes et sidste dikotomt mål for, hvorvidt skolens elevtal er *faldet* med 20 procent eller mere i perioden mellem 2008 og 2013. Målet er interessant, fordi det undersøger betydningen af et størrelsesfald i stedet for en størrelsesstigning, hvilket normalt ikke kan studeres (Hansen 2016: 89). Sammenlægninger, der fungerer som den primære treatment i nye studier af størrelse og demokrati (ibid.), fører i sagens natur til en forøgelse af størrelsen. Hvis man kan påvise en modsatrettet, i dette tilfælde positiv, betydning af at skolerne bliver mindre, er det særdeles stærk støtte til sammenhængen. Det understreger, at det ikke alene er sammenlægningen og de effekter, der følger heraf, men også størrelsen i sig selv, som har en betydning for demokratiet. Målet er således særdeles interessant i et teoretisk perspektiv, fordi det undersøger, hvorvidt betydningen af størrelse er mere generel og ikke alene udspiller sig som en negativ effekt ved størrelsesstigninger. Den fortsatte metodiske problematik er imidlertid, at målet ikke udtrykker en eksogen påvirkning på størrelse, men en løbende udvikling over perioden. Derfor er der eksempelvis en betydelig risiko for, at faldet i elevtal på de berørte skoler skyldes et generelt fald i indbyggertal, hvor socioøkonomisk stærke borgere flytter fra skolens distrikt, hvilket samtidig påvirker skolebestyrelsesdemokratiet. Derfor inddrages kontrol for socioøkonomi på skoleniveau, og mere grundlæggende anvendes målet med betydelige forbehold ved de videre fortolkninger.

Delegation

Delegationen af kompetence fra kommune til skole måles ved to surveyundersøgelser af de kommunale skoleforvaltninger. I 2008-undersøgelsen deltog 32 kommuner, mens 52 kommuner deltog i den nye undersøgelse gennemført i forbindelse med specialet i april 2017. Undersøgelserne afdækker flere forskellige aspekter af delegation, og der kan på baggrund heraf dannes tre forskellige indeks. De første to vedrører henholdsvis den økonomiske og den faglige delegation. Den økonomiske delegation handler om skolens

muligheder for at disponere frit mellem sine konti, muligheden for at gennemføre større investeringer uden kommunal godkendelse og muligheden for at beholde effektiviseringsgevinster selv. Omvendt handler den faglige delegation om pædagogiske og undervisningsmæssige forhold og skolernes muligheder for at fastsætte egne faglige og pædagogiske målsætninger. Endelig spørges skoleforvaltningerne til, hvordan de delegerer i forhold en række specifikke spørgsmål, herunder antallet af undervisningstimer, antallet af elever i hver klasse og fastsættelsen af lærernes undervisningstid. Det økonomiske og det faglige indeks konstrueres som reflektive indeks, der har til hensigt at belyse et bagvedliggende begreb – her i hvor udpræget grad der delegeres. Omvendt konstrueres indekset med de specifikke delegationsspørgsmål, kaldet specifik delegation, som et formativt indeks, fordi de tre aspekter af delegationen har deres berettigelse som centrale aspekter af den faktiske delegation mellem kommune og skole. Som det var tilfældet med den politiske kontakt, hvor der også var et indeks af generel karakter og et med mere specifikke spørgsmål, vurderes det, at indekset for specifik delegation er mest relevant og tydeligst måler delegationen fra kommune til skole. Samtidig er indekset for specifik delegation mere normalfordelt end de resterende to, hvilket indikerer, at indekset i højere grad indfanger den variation, som udspiller sig i forhold til delegation. Mens den generelle tendens er, at skolerne allerede har delegeret den grad af kompetence på de økonomiske og de faglige områder, som spørgsmålene ellers fokuserer på.

Den praktiske udfordring ved analyserne er, at der alene er indsamlet en surveyundersøgelse af skoleforvaltningerne i 2008 (Jakobsen 2008). Ved 2013-undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmer er der ikke gennemført en parallel undersøgelse af skoleforvaltningerne og deres delegationsgrad. I forbindelse med specialet er det oprindelige survey fra 2008 derfor sendt elektronisk til de kommunale skoleforvaltninger. Den nye undersøgelse kan dels finde anvendelse som afhængig variabel i et DiD-design med henblik på at fastsætte, om kommunesammenlægningerne fører til, at kommunerne delegerer mere eller mindre kompetence til skolerne. Og dels kan undersøgelsen bruges i relation til 2013-undersøgelsen af skolebestyrelsesmedlemmer, hvorved der opstår to tværsnitsundersøgelser af sammenhængen mellem delegation og skolebestyrelsesdemokrati. Den åbenlyse udfordring herfor er, at delegationsniveauet først er fastsat ved 2017-undersøgelsen, mens de relevante afhængige variable er indsamlet i 2013. Problematikken håndteres delvist ved, at 2017-undersøgelsen spørger til, hvorvidt kommunen har forandret sin delegation til skolerne væsentligt inden for de sidste tre til fire år. Hvis skolecheferne svarer, at de ikke har forandret delegationsgraden kan 2017-niveauet anvendes i relation til 2013-undersøgelsen. Med det fortsatte forbehold som nødvendigvis må tages,

når man anvender en dataindsamling fra 2017 til at udtale sig om niveauet for delegation i 2013. De kommuner som svarer, at de har ændret deres delegationsgrad væsentligt, præsenteres for et yderligere spørgsmål med en syvpunktsskala, så de kan uddybe i hvilken retning deres delegation har forandret sig. Skalaen bevæger sig fra "1 - Vi delegerer væsentlig mindre kompetence til skolerne, end vi gjorde for 3-4 år siden" til "7. Vi delegerer væsentlig mere kompetence til skolerne, end vi gjorde for 3-4 år siden. Hvis kommunerne anvender de midterste svarkategorier, "3", "4" eller "5" indikerer det, at de ikke delegerer hverken mere eller mindre end de gjorde for fire år siden. Men formentlig snarere at de delegerer på en anden måde. Disse svar fortolkes således, at kommunerne ikke har ændret deres delegationsniveau siden 2013 og derfor anvendes også her 2017-niveauet i relation til analyser af skolebestyrelsesdemokratiet i 2013. De resterende kommuner som har forandret deres delegationsniveau væsentligt udelades af analysen. Der er kun tale om fire kommuner (ud af 52), og derfor er implikationerne ved at fjerne dem begrænsede. Hvis der var tale om væsentlig flere kommuner kunne man overveje at inkorporere en faktor alt efter, om kommunerne delegerer mere eller mindre i 2017 end de gjorde i 2013, og derved regne sig frem til det faktiske niveau for 2013. Når der er tale om ganske få kommuner, er det imidlertid hensigtsmæssigt at fjerne dem fra analysen, således at denne kun indeholder kommuner, hvis delegationsniveau i 2017 i nogen grad kan tages til udtryk for niveauet i 2013.

Socioøkonomi, udsathed og protestadfærd

Tværsnitsanalyserne af sammenhængen mellem skolestørrelse og demokrati forbedres væsentligt i sammenligning med tidligere analyser (Jakobsen 2008), fordi Undervisningsministeriet siden skoleåret 2009/10 har indsamlet data om den socioøkonomiske baggrund på de danske skoler. Det muliggør kontrol for skolernes socioøkonomiske sammensætning, hvilket ellers er en betydelig kilde til metodiske problemer for analyserne. Undervisningsministeriet har konstrueret en såkaldt socioøkonomisk reference i forsøget på at relativere skolernes karaktermæssige præstationer. Den socioøkonomiske reference er således den gennemsnitskarakter, man kan forvente af skolen på baggrund af elevernes socioøkonomiske baggrund (Styrelsen for It og Læring 2016a). De relevante baggrundsvariable er forældrenes uddannelse, indkomst, ledighedsgrad og arbejdsmarkedsstatus (ledig/beskæftiget), familietypen (par/enlige) og endelig elev-karakteristika som alder, køn og placering i søskendeflokken (Styrelsen for It og Læring 2016b). Den socioøkonomiske reference er således et mål, der bevæger sig fra minimumsværdien 3,9 til maksimumsværdien 8,9, og beskriver, hvilken karakter den enkelte skole 'burde' få ud fra sin socioøkonomiske baggrund. Det er ikke i sig selv relevant, og

heller ikke meningsfuldt for de videre analyser, at variabelen relaterer sig til karakterer. Det interessante er, at den socioøkonomiske reference kan anvendes som en metrisk skaleret variabel, der sammenfatter de centrale baggrundvariable på skoleniveauet. Målet finder således anvendelse som en yderst central kontrolvariabel på skoleniveau i relation til tværsnitsanalyserne.

I forhold til analyser der anvender kommunestørrelsen, er den socioøkonomiske kontrol på skoleniveau fortsat relevant, fordi skolebestyrelserne også her udgør undersøgelsens enheder. Men samtidig er det relevant at inkludere en kontrol for kommunernes samlede socioøkonomiske sammensætning. Til det formål konstrueres et indeks, som baserer sig på relevante indikatorer på kommuneniveau. De fire udvalgte indikatorer er kommunens beskatningsgrundlag, andelen af børn med enlige forældre, andelen af ikke-vestlige indvandrere eller efterkommere heraf og andelen af indbyggere med en videregående uddannelse (De Kommunale Nøgletal). De fire indikatorer dækker, ligesom skolernes socioøkonomiske reference, relevante aspekter af den socioøkonomiske status som økonomiske, uddannelsesmæssige og kulturelle ressourcer.

Yderligere anvendes et mål for skolernes lukningstruethed, eller udsathed, i dele af analyserne. Målet er udviklet af Martin Bækgaard, Søren Serritzlew og Kim Mannemar Sønderskov og består af afstanden til den nærmeste skole ganget med skolens størrelse (elevtallet). Hvis der er en stor afstand til den nærmeste skole, er det ikke sandsynligt, at skolen lukkes. Skolens eksistens er således nødvendig for, at områdets børn kan komme i skole uden for stor transporttid. Hvis skolen omvendt ligger tæt på en eller flere andre skoler, er det ikke problematisk at finde en ny skole til områdets elever. Hvorfor skolen alt andet lige er truet af lukning. Størrelsen inddrages i målet, fordi det ikke er sandsynligt, at store skoler lukkes. Det vil kræve betydelige stigninger i elevtallet på kommunens andre skoler. Hvis skolen omvendt er lille, vil lukningen berøre en mindre gruppe af elever, som lettere kan optages på en anden skole i området. Den samlede forventning bag målet er således, at små skoler med kort afstand til andre skoler er mere lukningstruede end store skoler med stor afstand til de nærmeste skoler. Målet for udsathed anvendes først og i analyserne af kommunestørrelsens betydning for den politiske kontakt. Herved gøres et forsøg på at isolere den direkte effekt, der følger af kommunens størrelse for skolebestyrelsernes politiske kontakt. Målet anvendes samtidig som kontrol i forhold til analyserne af skolestørrelsens betydning. Her udelades skolernes størrelse som en del af målet for udsathed, og analyserne anvender således en kontrol for udsathed, som alene baserer sig på afstanden til de andre skoler. Hvis man anvendte det samlede udsathedsmål i analyser, hvor skolernes størrelse indgår som forklarende variabel, ville

man således, fordi skolestørrelsen netop indgår i kontrolvariablen, kontrollere og neutralisere den eventuelle effekt, der følger af skolestørrelsen.

Endelig er det relevant at etablere en kontrol for skolebestyrelsernes såkaldte protestadfærd. Protestadfærd viser sig formentlig, når skoler lægges sammen, eller når de præsenteres for truslen herom. Specifikt anvendes to spørgsmål fra surveyundersøgelserne, som forholder sig til, hvor ofte skolebestyrelsen deltager i en protest eller demonstration, og hvor ofte skolebestyrelsen har deltaget i en underskriftsindsamling. Målet for protestadfærd er især relevant i relation til analysens diskussioner om sammenlægninger og anvendelsen af disse som treatment i et DiD-design. Ved at anvende protestadfærd som kontrol, kan man fjerne betydningen af den modsatrettede protesteffekt på den politiske kontakt, som opstår ved sammenlægninger. Og dermed delvist isolere betydningen af størrelsesforandringen for kontakten til lokale beslutningstagere. Den specifikke anvendelse præciseres i forbindelse med analysen og diskussionen af skolesammenlægningerne.

4.3 Analysestrategi

4.3.1 Paneldata og speciallets enheder

Det mest hensigtsmæssige i et difference-in-difference studie er, at det er de samme respondenter, der optræder i begge tidsmæssigt adskilte målinger. Hvilket skaber såkaldt paneldata. Derved kan det udelukkes, at den ene undersøgelses respondenter adskiller sig fra den anden, og at en eventuel forskel mellem kontrol- og treatmentgruppe kan føres tilbage til en forskel mellem respondenterne i de to undersøgelser (Lassen & Serritzlew 2011: 247). I de tilgængelige surveyundersøgelser er der ikke tilpas mange respondenter, som deltager i både 2008- og 2013-undersøgelsen, og paneldata på individniveau er derfor ikke muligt. Omvendt er det muligt at etablere paneldata på skoleniveau. Ved at anvende gennemsnittet af medlemmernes besvarelser i hver enkelt skolebestyrelse som skolebestyrelsens endelige værdi etableres skolebestyrelserne som undersøgelses enheder. Hvis et skolebestyrelsesmedlem har svaret 'ved ikke', eller undladt at svare på et spørgsmål, kodes det som en 'missing value', således at denne ikke får indflydelse på konstruktionen af skolebestyrelsernes samlede værdi på hvert enkelt spørgsmål. I de få tilfælde at ingen af skolebestyrelsens medlemmer har besvaret et spørgsmål efterlades dette som 'missing', og skolebestyrelsen udgår dermed af de undersøgelser, der anvender det enkelte spørgsmål. I surveyundersøgelserne fra 2008 og 2013 indgår besvarelserne fra henholdsvis 3050 og 3523 forældrerepræsentanter, og når besvarelserne aggregeres efter skoletilhørsforhold, dannes 1153

skolebestyrelser i 2008 og 1080 skolebestyrelser i 2013. I 2008 var der 1.534 folkeskoler i Danmark, og i 2012 var der 1.377 (KL 2013). Dermed indfanger undersøgelse henholdsvis 75 og 78 procent af de danske skolebestyrelser. Med henblik på DiD-analysen er 765 af skolebestyrelserne repræsenteret i begge undersøgelser. Hver fjerde skolebestyrelse fra 2008 er altså ikke repræsenteret i 2013 - formentlig fordi den er lukket i mellemtiden - og kan derfor ikke indgå i DiD-analysen. Selvom hen ved hver fjerde skole fra 2008 er lukket, er antallet af repræsenterede skolebestyrelser i 2013 fortsat højt. Det skyldes dels at nye skoler samtidig er oprettet i perioden, og dels at 2013-surveyundersøgelsen har deltagelse fra flere skolebestyrelsesmedlemmer og dermed formår at afdække en større andel af landets skoler.

Der er imidlertid ikke endegyldig sikkerhed for, at skolebestyrelserne repræsenteres af de samme respondenter i begge målinger, og derfor kan den enkelte skolebestyrelsesværdi variere mellem målingerne, fordi det er forskellige skolebestyrelsesmedlemmer, der tages til indtægt for skolebestyrelsens endelige værdi. Surveyundersøgelseens spørgsmålsformuleringer er imidlertid allerede rettet mod skolebestyrelsen som én aktør. I forhold til kontakten til beslutningstagere spørges der således til, hvor ofte skolebestyrelsen tager kontakt til politikere og embedsmænd og ikke til, hvor ofte det enkelte skolebestyrelsesmedlem tager kontakt. Og i forhold til styringen af skolens anliggender spørges der til, hvordan skolebestyrelsen forsøger at agere i forhold til skolens ledelse, og ikke hvordan det enkelte skolebestyrelsesmedlem agerer. Respondenten skal således ikke snævert vurdere sit eget engagement men i stedet overveje skolebestyrelsens samlede indsats. Man må dog acceptere den risiko der fortsat er ved, at forskellige skolebestyrelsesmedlemmer fortolker skolebestyrelsens handlinger forskelligt.

Samtidig er det ikke alene metodisk nødvendigt men også substantielt relevant at behandle data på skolebestyrelsesniveau. De teoretiske diskussioner såvel som spørgsmålsformuleringerne behandler således skolebestyrelsen som én samlet aktør, der agerer i relation til skoleledelsen og til lokale beslutningstagere. Nogle af de teoretiserede effekter af størrelsen på skolen eller kommunen løber ganske vidst igennem det enkelte skolebestyrelsesmedlem og dennes motivation for at indgå i skolebestyrelsesarbejdet. Men den endelige demokratiske adfærd udføres af skolebestyrelsen, og ikke af det enkelte skolebestyrelsesmedlem. På den måde er det mest substantielt relevant, at skolebestyrelsens adfærd analyseres på skoleniveau og ikke på individniveau. Endelig opstår en positiv sideeffekt ved paneldata-konstruktionen, hvor målingsvaliditeten forbedres, fordi skolebestyrelsens endelige variabelværdier konstrueres ud fra alle skolebestyrelsesmedlemmernes svar. Fordi flere respondenter bidrager med deres vurdering af, hvor ofte

skolebestyrelsen kontakter beslutningstagere, eller hvor succesfuld skolebestyrelsen er i forhold til at styre skolens anliggender, etableres et mål som alt andet lige er mere præcist end besvarelsen fra det enkelte skolebestyrelsesmedlem. Dels forbedres reliabiliteten, fordi betydningen af regulære fejl i besvarelsenerne mindskes. Og dels præciseres skolebestyrelsens endelige værdi, fordi det udgøres af vurderingen fra flere forskellige medlemmer af den samme bestyrelse.

4.3.2 Hierarkisk data

Karakteristikken af styringsrelationen mellem skole og kommune betonedes, at kommunen har betydelige beføjelser i forhold til at præge skolerne. Og samtidig understregede de teoretiske diskussioner af sammenhængenes mekanismer, at kommunens adfærd kan have en betydning for, hvordan den del af skolebestyrelsesdemokratiet, der vedrører kontakt til lokale beslutningstagere, udspiller sig. Skolerne hører altså under kommunerne, som kan påvirke sine skoler på forskellig vis. I den forstand kunne man med rimelighed forvente, at skolerne oplever en 'kommune-effekt', hvor den enkelte kommune påvirker sine skoler på en bestemt måde. Og, som diskussionen af delegation lagde vægt på, har kommunerne stor diskretion i forhold til, hvordan de ønsker at styre deres skoler. Ud over de interessante teoretiske perspektiver skaber det en metodisk udfordring, fordi en del af skolebestyrelsens adfærd kan føres tilbage til, hvilken kommune de tilhører. Dermed er der tale om en hierarkisk struktur i data, hvor skoler hører under – og påvirkes af – kommuner. Hvorfor analysens enheder, skolebestyrelserne, ikke er uafhængige af hinanden, men i stedet deler en række karakteristika og effekter, alt efter hvilken kommune de tilhører (Andersen 2007). Det udfordrer den traditionelle OLS- regression, der har svært ved at håndtere den spatiale, eller rumlige, autokorrelation, der opstår blandt skoler, som hører under den samme kommune. Den praktiske implikation er, at standardfejl estimeres unøjagtigt og kan have en tendens til at blive for små, hvilket forøger sandsynligheden for signifikante resultater (ibid.: 298).

Ved at anvende en multilevel-model i stedet for en lineær regression kan man imidlertid adressere udfordringen. I analyserne anvendes derfor en *random-intercept* regression, hvor det inkorporeres i regressionen, at skolerne i datasættet hører under en bestemt kommune (ibid.). Herved tages der hensyn til, at kommunerne påvirker skolerne. Og dermed kan man mere entydigt studere betydningen af skolestørrelse – eller skolesammenlægninger – for skolebestyrelsesdemokratiet. I de enkelte analyser afrapporteres det, hvor mange observationer, det vil sige skolebestyrelser, der indgår i analysen, og samtidig hvor mange grupper, det

vil sige kommuner, disse skoler er grupperet under. Derudover er der ikke fortolkningsmæssige implikationer som følge af den forandrede regressionsmodel, andre end de, at estimationen og signifikansniveauerne fremstår mere troværdige.

4.3.3 Analysemodeller

Mens analyserne rent praktisk gennemføres som multilevel-regressioner, præsenteres de i forskellige analysemodeller. I forsøget på at teste de forskellige sammenhænge anvendes dels forskellige mål, eksempelvis for den politiske kontakt, og dels inkorporeres forskellige kontrolvariable. Derfor indeholder nogle regressionstabeller forskellige blokke, der orienterer sig mod hvert sit afhængige mål. Det adresserer også det mere praktiske hensyn til at begrænse antallet af tabeller i afrapporteringen. Yderligere præsenteres forskellige modeller, der orienterer sig mod det samme afhængige mål, men som løbende inkluderer forskellige uafhængige mål i analysemodellen. Herved illustreres vigtigheden af de enkelte kontrolvariable, og samtidig bidrager det i nogle tilfælde med substantielle pointer, der er relevante for den videre fortolkning. I forhold til betydningen af kommunestørrelsen introduceres skolernes udsathed således, fordi man kan have en forventning om, at kommunestørrelsen ikke alene påvirker skolebestyrelsernes politiske kontakt gennem størrelsen og afstanden mellem skole og kommune, men også gennem det faktum, at skoler i større kommuner er mere udsatte og lukningstruede. Når kontrollen inkluderes i en ny model viser det betydningen af udsatheden, og dermed bidrager det til den substantielle diskussion af kommunestørrelsens betydning. Yderligere inkluderes den såkaldte protestadfærd i analyser af skolesammenlægningerne, fordi det overvejes, om disse har andre effekter end den, at skolerne bliver større, og at den politiske kontakt som følge heraf begrænses. Igen isolerer kontrolvariablen betydningen af størrelsen og sammenlægningen, og dermed bringer den med ny indsigt i, hvordan skolebestyrelsesdemokratiet udspiller sig.

Udeladte observationer

Ud over de substantielle hensyn og betoningen af kontrolvariablenes relevans, gennemføres analyserne samtidig i blokke, fordi inklusionen af de forskellige kontrolvariable betyder, at antallet af observationer falder i hver enkelt model. Kontrolvariablene adresserer tværsnitsanalysens interne validitet ved at skabe den mest præcise analysemodel, men konsekvensen er, at en række observationer udelades. Hvis det samtidig er en bestemt gruppe af observationer, der ekskluderes, kan det udfordre repræsentativiteten. Og mere generelt vil

færre observationer betyde, at fejleddende bliver større med den konsekvens for den videre fortolkning, at sandsynligheden for signifikante sammenhænge formindskes. I den forstand er det nødvendigt at illustrere analysen – både med og uden de enkelte kontrolvariable. Således estimeres både den 'bedste' analysemodel, og samtidig illustreres konsekvenserne herved, dels for antallet af observationer og dels for koefficienter og signifikansniveauer.

Frafaldet ved introduktionen af kontrolvariable i analysemodellerne kommer primært til udtryk ved den socioøkonomiske kontrol på skoleniveau. Den socioøkonomiske reference på skoleniveau, som anvendes som kontrolvariabel, er således først offentlig tilgængelig fra skoleåret 2012/2013 og frem (Styrelsen for IT og Læring 2017). Dermed er der kun socioøkonomisk data på de skoler, som faktisk eksisterede i 2012. Hvis en skole fra 2008 lukkes i den mellemliggende periode, er der derfor ikke tilgængelig data for skolens socioøkonomiske sammensætning. Det betyder, at introduktionen af socioøkonomi i tværsnitanalyser fra 2008 ekskluderer alle de skoler, som er lukket i perioden mellem 2008 og 2012. På den måde er der tale om et systematisk frafald, hvor den gruppe af skoler i 2008, som lukkede få år efter, ikke repræsenteres. Det er problematisk, fordi sammenhængen i så fald ikke analyseres blandt en repræsentativ gruppe af skolebestyrelser.

Samtidig frasorteres en yderligere mængde af skolebestyrelser, når den socioøkonomiske kontrol inkluderes. Den tilgængelige registerdata er således ufuldstændig. Den socioøkonomiske reference er simpelthen udeladt hos nogle af skolerne i datamaterialet. En mulig forklaring herpå er, at skolerne selv skal indrapportere dele af de relevante oplysninger. Og hvis de ikke får gjort det, kan den socioøkonomiske reference, og de resterende data på skoleniveau, ikke dannes. Den type af frafald er imidlertid ikke så problematisk, da det primært skyldes tilfældigheder og generelle fejl, og ikke systematiske forhold.

Tværsnitanalyserne for 2008 konfronteres altså både af et systematisk og et tilfældigt frafald, hvoraf førstnævnte er mest bekymrende. Omvendt er 2013-analyserne kun udsat for det tilfældige frafald. I den forstand understreges vigtigheden af replikationen og tilgængeligheden af to tidsmæssigt adskilte undersøgelser af samme fænomen. De lukkede skoler er selvfølgelig også udeladt af 2013-undersøgelsen, fordi de ikke fandtes på daværende tidspunkt. Men fordi det systematiske frafald ikke finder sted i 2013-undersøgelsen er der tale om en mere repræsentativ undersøgelse. På den måde kan den dels anvendes for sig, og dels kan den give en forsikring om tiltroen til resultaterne fra 2008-analyserne.

5. Analyse

Analysen struktureres ud fra de relevante delanalyser, der knytter sig til hver sin uafhængige variabel – først kommunestørrelsen, dernæst skolestørrelsen og sidst graden af delegeret kompetence til skolerne. I forbindelse med hver enkelt analyse diskuteres den empiriske støtte til de forventede effekter på de to dimensioner af skolebestyrelsesdemokratiet – den politiske kontakt og styringen af skolens anliggender. Analyserne anvender de to tværnsnitsundersøgelser fra 2008 og 2013 separat, og kombinerer dem samtidig i DiD-estimationer af henholdsvis kommune- og skolesammenlægningerne. Delanalyserne der vedrører den politiske kontakt tildeles mere plads i analysen end de delanalyser, der vedrører styringen. Det skal imidlertid ses i lyset af, at analyserne for den politiske kontakt finder flere effekter og har flere forhold, som nødvendigvis skal adressere. Den pladmæssige vægtning afspejler således ikke den mere substantielle og teoretiske vægtning af de to ligestillede dimensioner af skolebestyrelsesdemokratiet.

5.1 Kommunestørrelse

Den primære forventning ved betydningen af kommunestørrelse er, at skolebestyrelsens politiske kontakt begrænses, når kommunen bliver større (H_1). I forhold til styringen af skolens anliggender forventes det imidlertid ikke, at kommunestørrelsen har nogen betydning (H_2). Den vigtige metodiske pointe med henblik på fortolkningen af resultaterne er, at difference-in-difference-designet, der anvender kommunesammenlægningerne som treatment, nødvendigvis anlægger et konservativt estimat, fordi formålingen foretages efter sammenlægningerne er blevet gennemført. Derfor er tværnsnitsanalyserne desto mere relevante. De bidrager med en tydeligere og ukompliceret analyse af sammenhængen mellem størrelse og skolebestyrelsesdemokrati, og samtidig betyder introduktion af nye relevante kontrolvariable (skolernes socioøkonomi og udsathed), at analysernes anvendelighed og validitet forbedres betragteligt. For at understrege kontrolvariablenes betydning og implikationerne ved de enkelte analysemodeller gennemføres tværnsnitsanalyserne som blokregressioner, hvor hver enkelt kontrolvariabel tilføjes løbende, mens implikationerne heraf for betydningen af kommunestørrelsen fortolkes. Ud over fortolkningen af koefficienter og signifikansniveauer identificeres effekternes størrelse ved at se på, hvordan den relevante afhængige variabel forandrer sig, når man går fra den mindste til den største kommune.

5.1.1 Politisk kontakt

Tværsnitsanalyser - 2008

Den første tværsnitsanalyse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og politisk kontakt præsenteres i tabel 2 og 3. I tabel 3 anvendes den generelle politiske kontakt i 2008, og i tabel 2 gennemføres de samme analyser med den konkrete politiske kontakt i 2008. I tabel 2 kan man først og fremmest se, at kommunestørrelsen, kontrolleret for skolestørrelsen, hænger negativt sammen med den generelle politiske kontakt. I model II inddrages kontrollen for den kommunale socioøkonomi, og selvom signifikansniveauet på 0,01-niveauet ikke forandres, bliver koefficienten endnu mere negativ. Det indikerer, som pointeret i de metodiske diskussioner, at kontrol for socioøkonomi er yderst relevant for tværsnitsanalyser af sammenhængen mellem størrelse og skolebestyrelsesdemokrati. Yderligere inddrages kontrollen for skolernes udsathed i model III, og konsekvensen herved er, at signifikansniveauet forbedres til 0,001-niveauet. Den modsatrettede effekt af kommunestørrelsen, hvor større kommuner betyder, at skolerne er mere udsatte og derfor forøger deres politiske kontakt, har altså en vis betydning for sammenhængen mellem kommunestørrelse og politisk kontakt. Når man kontrollerer for udsathed, fjerner man effektivt den modsatrettede tendens. På den måde isoleres den faktiske betydning af kommunestørrelsen på skolebestyrelsernes politiske kontakt. Resultatet er, at den negative sammenhængs signifikansniveau øges, og det yder betragtelig støtte til, at større kommuner begrænser skolebestyrelsernes politiske kontakt.

I model IV og V inddrages endelig kontrollen for skolernes socioøkonomi. Som nævnt i metodeafsnittets afsluttende diskussioner indebærer anvendelsen af skolernes socioøkonomi et systematisk og et tilfældigt frafald. Hvoraf det systematiske frafald kun gør sig gældende ved 2008-analysen. Skoler som eksisterer i 2008, men som lukkes i de efterfølgende år, ekskluderes således fra analyserne. Hvilket udfordrer repræsentativiteten. Når den socioøkonomiske kontrol endelig introduceres i analysen i tabel 2, model IV, kan man ganske vidst se, at kommunestørrelsen fortsat er signifikant negativ. I den forstand er implikationerne ved introduktionen af skolernes socioøkonomi begrænsede i dette tilfælde. Hvis kommunestørrelsens betydning havde forandret sig væsentligt i 2008-analysen, ved inddragelsen af socioøkonomi, ville det være svært at fastslå, om det skyldtes analysemodellen og den socioøkonomiske kontrols rolle, eller om det simpelthen skyldtes, at en bestemt gruppe af observationerne var frasorteret.

Tabel 2. Generel politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2008.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
Kommunestørrelse	-3,61**	-3,88**	-4,14***	-4,37**	-4,73***
Skolestørrelsen	-3,16***	-3,27***	-2,46*	-2,46	-0,59
Kommunal socioøkonomi		0,17	0,12	0,25	0,21
Skole socioøkonomi				0,83	0,75
Udsathed			0,28		0,68***
Konstant	121,22***	121,85*	120,01***	115,35***	108,71***
N	1140	1140	1140	604	604
Antal kommuner	97	97	97	83	83

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

Tabel 3. Konkret politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2008.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V	Model VI
Kommunestørrelse	-2,21	-3,49*	-3,62*	-3,01	-3,17	-4,62*
Skolestørrelsen	-2,67**	-3,14**	-2,7*	-1,9	-0,70	-1,38
Kommunal socioøkonomi		0,80	0,77*	0,73	0,72	0,87*
Skole socioøkonomi				1,94	1,93	1,83
Udsathed			0,15		0,15	0,14
Konstant	99,78***	105,38***	10,440***	75,98**	74,56*	93,62**
N	1122	1122	1122	596	596	593
Antal kommuner	97	97	97	83	83	80

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

I tabel 3 analyseres sammenhængen mellem kommunestørrelsen og den konkrete politiske kontakt. Her viser den simple model, kontrolleret for skolestørrelsen, ingen signifikant sammenhæng. Ved introduktionen af kommunal socioøkonomi i model II bliver den negative sammenhæng imidlertid signifikant på 0,05-niveauet. I den forstand ses den samme tendens, som ved den generelle kontakt, om end signifikansniveauerne og koefficienterne er mindre. Når skolernes socioøkonomi introduceres i model IV forsvinder den signifikante sammenhæng imidlertid igen. Det skyldes dels, at skolernes socioøkonomi er en relevant kontrolvariabel, men formentlig også at faldet i antallet af observationer gør det sværere at nå signifikante sammenhænge. For at undersøge sammenhængen nærmere fjernes tre observationer i model VI, hvor der både kontrolleres for skolernes socioøkonomi og udsathed. Det drejer sig om kommunerne Læsø (2.000 borgere), Fanø (3.000 borgere) og Ærø (6.000 borgere). Selvom kommunestørrelsen er logaritmisk transformeret er afstanden fra de tre kommuner til resterende relativt stor. De tre skolebestyrelser, én fra hver kommune, influerer derfor analyserne betragteligt. Hvis man fjerner de tre indflydelsesrige observationer ses det i model VI, at sammenhængen bliver negativ på 0,05-signifikansniveauet. Derfor kan man konkludere, at tendensen fra den generelle kontakt også viser sig den konkrete kontakt. Om end signifikansniveauerne er lavere. De tre indflydelsesrige observationer indgår i udgangspunktet i de resterende analyser, fordi de udtrykker en faktisk og relevant information om, hvordan skolebestyrelsesdemokratiet udspiller sig blandt særligt små enheder. For at undersøge den generelle indflydelse af observationerne er samtlige tværsnitsanalyser også foretaget uden dem. Med undtagelsen af analyserne i tabel 3 foranledigede det imidlertid hverken bemærkelsesværdige forandringer i koefficienterne eller signifikansniveauerne.

Mere substantielt viser størrelseseffekterne af kommunestørrelsen, at denne har ganske betydelige implikationer for skolebestyrelsernes politiske kontakt. For model V i tabel 2, der inddrager alle kontrolvariable, falder den politiske kontakt fra Læsø Kommune (2.000 borgere, $\ln=7,7$) til Københavns Kommune (500.000 borgere, $\ln= 13,2$) med 30 point (målet går fra 0-100). Hvis man fjerner de tre mindste kommuner, Læsø, Fanø og Ærø, er afstanden fra Vallensbæk Kommune (12.000 borgere, $\ln= 9,4$) til Københavns kommune på -21 point. Hvis man endelig fjerner København og Aarhus, fordi disse ligeledes adskiller sig en smule på grund af deres størrelse, får man en endelig effekt fra Vallensbæk til Aalborg Kommune (200.000 borgere, $\ln= 12$) på -19. Effekten falder altså en smule, men en ny regression, som ikke afrapporteres i tabellen, med de tilbageværende skolebestyrelser giver en koefficient på -6,9 (på 0,001-signifikansniveauet) hvilket ikke adskiller sig væsentlig fra den oprindelige regressionskoefficient på -7,1 (model V, tabel 2). Tendensen bekræftes

yderligere af størrelseseffekterne for analyserne i tabel 3, hvor afstanden mellem Vallensbæk og København, i model VI, er på -17 i forhold til den konkrete politiske kontakt. Gennemgangen af størrelseseffekterne viser dels, at analysens resultater kun i begrænset omfang drives af indflydelsesrige observationer. De tre mindste kommuner influerer ganske vidst analysen, der anvender den konkrete kontakt, og samtidig forøger de effektstørrelsen af den generelle kontakt. Yderligere forsøg på at fjerne observationer i den anden ende af skalaen viser imidlertid, at betydningen herved er begrænset. Samtidig viser gennemgangen mere substantielt, at den politiske kontakt i de største kommuner er omtrent 20 procentpoint mindre end de mindste kommuner. Hvad enten denne operationaliseres som generel eller konkret politisk kontakt. I den forstand er der tale om betydelige forskelle i skolebestyrelsernes adfærd, som kan føres tilbage til kommunestørrelsen.

Tværsnitsanalyser - 2013

Tværsnitsanalyserne fra 2013, i tabel 4 og 5, bekræfter resultaterne fra 2008-analyserne. For den generelle kontakt, i tabel 4, når signifikansniveauet sågar 0,001-niveauet i alle modellerne. Ved inddragelsen af kontrol for skolernes socioøkonomi er det værd at bemærke, at væsentlig færre observationer frasorteres i forhold til 2008-analyserne. Der er intet systematisk frafald, da den socioøkonomiske kontrolvariabel i udgangspunktet relaterer sig til de skoler, der findes i 2013. Derfor er der ingen mistanke om, at skolebestyrelserne i 2013 ikke skulle være repræsentative for den samlede population. Frafaldet, hvor hver fjerde observation frasorteres ved introduktion af skolernes socioøkonomi i model IV og V, skyldes således den ufuldstændige registerdata og dermed et tilfældigt frafald. Tendensen fastholdes i tabel 5, hvor den konkrete politiske kontakt ligeledes påvirkes negativt af kommunestørrelsen. Her er modellerne signifikante på 0,001-niveauet, med undtagelse af den simple model I. Det bemærkes imidlertid, at introduktionen af udsathed i model III medfører et mindre fald i antallet af observationer. Frafaldet skyldes, at udsathedsmålet kun eksisterer for de skoler, som fandtes allerede i 2008. De skoler som er oprettet efter 2008 indgår selvfølgelig i 2013-analyserne, men kontrollen for udsathed er ikke udregnet for de nye skoler, hvorfor introduktionen af denne betyder, at de nye skoler frasorteres. På den måde er frafaldet systematisk. Det er imidlertid ikke sammenligneligt med frafaldet ved introduktionen af den socioøkonomiske kontrol i 2008-analyserne. Det drejer sig om væsentligt færre skoler, og yderligere er sammenhængen fortsat signifikant på samme niveau.

Tabel 4. *Generel politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2013.*

	Model I	Model II	Model III	Model VI	Model V
Kommunestørrelse	-4,76***	-5,95***	-6,00***	-6,39***	-6,44***
Skolestørrelsen	-2,67**	-3,18***	-3,55**	1,30	0,39
Kommunal socioøkonomi		0,744*	0,7*	0,99**	1,10***
Skole socioøkonomi				-2,75**	-3,19**
Udsathed			0,11		-0,29
Konstant	125,06***	130,26***	143,02***	121,34***	128,60***
N	1032	1032	965	788	731
Antal kommuner	93	93	88	91	85

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

Tabel 5. *Konkret politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2013.*

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
Kommunestørrelse	-4,45**	-6,18***	-6,25***	-6,78***	-6,88***
Skolestørrelsen	0,16	-0,45	-0,69	4,45*	3,60
Kommunal socioøkonomi		1,10**	1,09*	1,24**	1,28**
Skole socioøkonomi				-0,51	-0,54
Udsathed			0,07		-0,28
Konstant	105,74***	112,24***	114,13***	-89,35***	95,20***
N	1013	1013	947	775	719
Antal kommuner	93	93	88	91	85

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

Endelig er størrelseseffekterne for 2013-undersøgelserne sammenlignelige med 2008-effekterne. Ved model V i tabel 4 viser der sig i udgangspunktet en effekt fra Læsø (2.000 borgere, $ln=7,5$) til København (550.000 borgere, $ln=13,2$) på -40. Fra Vallensbæk (13.000 borgere, $ln=9,5$) til København er effekten -24, og endelig er effekten fra Vallensbæk til Aalborg (200.000 borgere, $ln=12,2$) på -17. Effekterne fra tabel 5, vedrørende den konkrete kontakt, udspiller sig på samme vis, med en afstand på -16 mellem Vallensbæk og Aalborg.

2013-tværsnitsanalyserne fungerer som replikationer af 2008-analyserne. Ud over de generelle reliabilitetsfordele herved, som nævnes i de metodiske diskussioner, er den primære fordel, at den socioøkonomiske kontrol på skoleniveau lader sig integrere bedre i 2013 end i 2008. Dels er der intet systematisk frafald, og dels er anvendelsen mere valid, da både surveyundersøgelse og socioøkonomisk reference stammer fra 2013. I den forstand er det befordrende for resultaternes samlede validitet, at analyserne viser den samme negative sammenhæng mellem kommunestørrelse og politisk kontakt i begge tidsmæssigt adskilte analyser, uafhængigt af hvordan den politiske kontakt operationaliseres. Yderligere har replikationen den fordel, at midlertidige faktorer og forhold, der kan relateres til den periode og det miljø, som undersøgelserne foretages i, mindskes. 2008-undersøgelsen er således gennemført ét år efter kommunesammenlægningerne. Sammenlægningerne forandrede grundlæggende den kommunale struktur, og det har borgere såvel som skolebestyrelser formentlig skulle vænne sig til. I den forstand er 2008-undersøgelsen foretaget i en periode, hvor kommunestørrelsen er ekstra aktuel og salient. Med de eventuelle implikationer det kan have for undersøgelsens resultater. Derfor er det relevant at gennemføre undersøgelsen igen i 2013, hvor forholdene er 'normaliserede' og borgere og skolebestyrelser har haft tid til at vænne sig til kommunestørrelserne. I den forstand er det vigtigt, at 2013-resultaterne afspejler de oprindelige resultater fra 2008, fordi det indikerer, at de oprindelige resultater ikke alene skyldtes den nye struktur og spørgsmålets forøgede saliens, men mere generelt, at kommunestørrelsen påvirker skolebestyrelsernes politiske kontakt negativt.

Difference-in-Difference

Tværsnitsanalyserne efterlader et solidt indtryk af en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelsen og skolebestyrelsernes politisk kontakt. Man kan imidlertid ikke endegyldigt udelukke tilstedeværelsen af spuriøsitet og endogenitet, og derfor er DiD-studiet relevant. I tabel 6 er DiD-analysen afrapporteret med interaktionen mellem de to dummyvariable, tid (2008=0, 2013=1) og sammenlægning (fortsætter=0, sammenlægning=1). Dermed forholder interaktionsleddet (kaldet *treatment* i tabel 6) sig til den tidsmæssige

udvikling, som finder sted mellem fortsætter- og sammenlægningskommunerne. På den måde estimeres det, om skolebestyrelserne i sammenlægningskommuner udvikler sig anderledes end skolerne i fortsætterkommuner i relation til deres respektive udgangspunkter. Effekten af kommunesammenlægninger estimeres i relation til en række forskellige afhængige variable, som alle afrapporteres i tabel 6. Kontrolvariable er mindre relevante i DiD-analyser, fordi pointen netop er, at den eksogene påvirkning på kommunistørrelsen gør, at spuriøsitet- og endogenitetsudfordringer udelukkes. Hvis kontrolvariablene begrænser antallet af observationer i DiD-analysen, kan de derfor udelades uden de samme implikationer, som ville følge, hvis man fjernede dem fra tværsnitsanalyserne. I den forstand er det vigtigere at opretholde et højt antal observationer i DiD-analysen. I særlig grad når treatment er skævt fordelt, som tilfældet er med kommunesammenlægningerne, hvor tre ud af fire skolebestyrelser oplever sammenlægningen. Hvis man udelader for mange observationer, ved introduktion af kontrol, er der således relativt få observationer i den gruppe, der ikke modtager treatment. På baggrund heraf udelades kontrolvariablene for skolernes udsathed og socioøkonomi, da antallet af observationer ellers falder til 1.168. En robusthedstest, hvor de to variable inkluderes, viser imidlertid samme resultater som analysen i tabel 6.

I forhold til den politiske kontakt, generel som konkret, er der ingen signifikante effekter af kommunesammenlægningerne. Det indikerer, at kommunesammenlægningerne og den størrelsesforøgelse, der ligger heri, ikke påvirker skolebestyrelsernes tilbøjelighed til at tage kontakt til lokale beslutningstagere. Et fund som modsiger resultaterne fra tværsnitsanalyserne. I den forbindelse må det fastholdes, at DiD-analysen af kommunistørrelse, der anvender kommunesammenlægningerne som treatment, anlægger en konservativ tilgang, fordi før-målingen først indtræffer et år efter treatment. Dermed er det ikke muligt at estimere den samlede betydning af kommunesammenlægningerne, og hvorvidt disse har begrænset eller forøget den politiske kontakt. Man kan derfor primært konkludere, at eventuelle effekter af kommunesammenlægningerne ikke har udviklet sig yderligere i årene efter sammenlægningerne.

Tabel 6. Difference-in-Difference estimation af kommunesammenlægninger. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl.

	Politisk kontakt		Styring
	Generel	Konkret	
<i>Treatmenteffekt</i>	-1,85	0,23	-0,02
Tid (i=2013)	-4,20	-1,59	2,21**
Sammenlægning (=1)	-0,52	0,04	-0,28
Kommunestørrelse	-5,17***	-5,37***	-0,43
Skolestørrelse	-4,35***	-1,56	1,38*
Kommunal socioøkonomi	0,41	0,92**	0,32
Konstant	139,31***	114,93***	25,75**
N	1520	1492	1484
Antal kommuner	86	86	86

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

Delkonklusion: Politisk kontakt og kommunestørrelse

I udgangspunktet sikrer DiD-analysen den tydeligste estimation af kommunestørrelsens betydning for den politiske kontakt. Rent praktisk begrænses analysen imidlertid af, at estimationen ikke opfanger effekterne fra det første år efter sammenlægningerne. Havde der vist sig en effekt på den politiske kontakt, var det særdeles interessant, fordi den konservative test skaber en least-likely-fortolkning. Pointen er imidlertid, at et nulresultat i en least-likely-test ikke er særlig stærkt. I den forstand kan man ikke udtale sig definitivt om kommunestørrelsens implikationer for den politiske kontakt på baggrund af DiD-analysen. Derfor er det nødvendigt at anvende de simple, og metodisk udfordrede, tværsnitsanalyser. Med forbehold for de metodiske udfordringer er resultaterne relativt tydelige og viser en solid negativ sammenhæng mellem kommunestørrelsen og den politiske kontakt.

Tværsnitsanalysernes resultater bør vægte tungt i den samlede konklusion, fordi tendensen er tydelig på tværs af analyserne. Sammenhængen viser sig både i 2008 og 2013 og både for den generelle og den konkrete

politiske kontakt, kontrolleret for både kommunernes og skolernes socioøkonomiske sammensætning. Og endelig inkluderes skolernes udsathed med henblik på at kontrollere for det forhold, at skoler i store kommuner føler sig mere udsatte og derfor forøger deres aktivitet i modstrid med den forventede sammenhæng. Med inddragelsen af kontrollen for udsathed forstærkes den negative sammenhæng mellem kommunestørrelse og politisk kontakt, hvilket yderligere støtter tiltroen til sammenhængens. Samlet set finder hypotese 1, der forudsiger den negative sammenhæng mellem kommunestørrelse og politisk kontakt, derfor støtte. Den videre pointe er således, at den del af skolebestyrelsesdemokratiet, som vedrører kontakten til lokale beslutningstagere, ikke fremstår modstandsdygtig mod kommunernes størrelse. Dermed absorberer skolebestyrelsesdemokratiet delvist de samme negative konsekvenser ved kommunestørrelsen som det mere generelle repræsentative demokrati.

5.1.2 Styring

Forventningen til sammenhængen mellem kommunestørrelse og styring er egentlig, at der ikke er en sammenhæng. Styringen kommer til udtryk i relationen mellem skolebestyrelsen og skolelederen og kan derfor betragtes som et internt anliggende på den enkelte skole. Specialets hensigt er imidlertid at fastlægge, om skolebestyrelsesdemokratiet finder anvendelse som et demokratisk alternativ, der ikke påvirkes af de udfordringer, som det repræsentative demokrati konfronteres af. Hvoraf kommunestørrelsen, og effekterne i forlængelse af kommunesammenlægningerne, er en af de centrale udfordringer.

Mens den første dimension af skolebestyrelsesdemokratiet – den politiske kontakt – ikke var modstandsdygtig over for kommunestørrelsen forholder det sig omvendt med styringen. I første omgang viser ovenstående DiD-analyse i tabel 6 ingen styringsmæssige effekter af kommunesammenlægningerne. Igen er DiD-analysen udfordret af sin konservative natur, og derfor kan et nulfund ikke tillægges for stor vægt. I tabel 7, nedenfor, præsenteres imidlertid tværsnitsanalyserne, der anvender styring som afhængig variabel. Her bemærkes det først og fremmest, at der ingen signifikante sammenhænge er mellem kommunestørrelsen og styringen. Der opstilles to modeller, da den socioøkonomiske kontrolvariabel igen fjerner en del observationer. Model I, uden socioøkonomisk kontrol, indeholder derfor alle tilgængelige observationer, mens model II indeholder færre observationer, om end med kontrol for skolernes socioøkonomiske baggrund. Fortolkningen er imidlertid uproblematisk, da ingen af modellerne viser signifikante sammenhænge mellem kommunestørrelsen og styringen. Hverken for 2008- eller 2013-undersøgelsen.

På tværs af analyserne finder hypotese 2 altså støtte. Det virker til, at skolebestyrelsesdemokratiets anden dimension – styringen af skolens interne anliggender – ikke lader sig påvirke af kommunestørrelsen. Forbeholdet for konklusionerne er imidlertid, at den tilgængelige operationalisering af styringen har et subjektivt tilsnit. Derfor kan målet ikke etablere en endelig sikkerhed for, at skolebestyrelsesmedlemmernes styring ikke lader sig påvirke af kommunestørrelsen. Og samtidig begrænser DiD-analysens konservative natur relevansen af et nulfund. Ud fra det tilgængelige datamateriale er der imidlertid ingen indikationer af, at kommunestørrelsen påvirker styringen. I den forstand påvirkes skolebestyrelsesdemokratiets to dimensioner heterogent af kommunestørrelsen. Hvor den politiske kontakt falder ved større kommuner, er styringen af skolens interne anliggender tilsyneladende upåvirket. I den forstand er skolebestyrelsesdemokratiet kun delvist modstandsdygtigt mod kommunestørrelsen. De mere substantielle implikationer i forlængelse heraf diskuteres i specialets konklusion.

Tabel 7. Styring af skolens anliggender. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2008 & 2013.

	2008		2013	
	Model I	Model II	Model VI	Model V
Kommunestørrelse	0,55	0,80	-1,09	-1,28
Skolestørrelsen	1,15*	0,01	1,24*	1,05
Kommunal socioøkonomi	0,08	0,05	0,51**	0,30
Skole socioøkonomi	-	1,27*	-	1,43*
Konstant	-20,5	15,58***	32,82***	25,03*
N	1113	590	1010	775
Antal kommuner	97	83	93	91

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

5.2 Skolestørrelse

Den primære forventning til betydningen af skolestørrelse er, at skolebestyrelsesdemokratiets to dimensioner påvirkes negativt. Hypotese 3 opstiller således forventningen til, at den politiske kontakt begrænses, når skolerne bliver større. Mens hypotese 4 forventer at skolebestyrelsernes styring af skolens anliggender forværres

ved større skoler. Igen diskuteres først den politiske kontakt under inddragelse af tværsnitsanalyserne for 2008 og 2013. Skolestørrelsen indgår som kontrolvariabel i multilevel-regressionerne i forhold til kommunestørrelsen, og i den forstand kunne man for så vidt aflæse betydningen af skolestørrelse i selvsamme tabeller. Problemet er imidlertid, at kontrollen for udsathed er forskellig, alt efter om den anvendes i forhold til analyser af kommunestørrelse eller skolestørrelse. Derfor rapporteres nye regressionstabeller nedenfor, hvor udsathedsmålet alene udgøres af afstanden til de resterende skoler. I forlængelse heraf præsenteres og diskuteres DiD-analysen, der undersøger betydningen af skolesammenlægningerne. Efter den politiske kontakt diskuteres betydningen af skolestørrelse for skolebestyrelsernes styring, dels i relation til ovenstående tabel 7 og dels i forhold til DiD-analysen.

5.2.1 Politisk kontakt

Tværsnitsanalyser – 2008 & 2013

I udgangspunktet finder tværsnitsanalyserne støtte til forventningen om, at skolestørrelse påvirker skolebestyrelsernes politiske kontakt negativt. For tabel 8-10, generel kontakt i 2008 og 2013 og konkret kontakt i 2008, er der således signifikant-negative sammenhænge mellem kommunestørrelsen og den politiske kontakt. For den generelle og den konkrete kontakt i 2008 forandres signifikansniveauerne ikke, når kommunal socioøkonomi og udsathed introduceres i model II og III. I 2013 stiger niveauet imidlertid fra 0,05- til 0,01-niveauet (tabel 10). For tabel 11, konkret politisk kontakt i 2013, er der imidlertid ingen signifikant betydning af skolestørrelsen i de første modeller.

I model IV introduceres skolernes socioøkonomiske sammensætning, og det har stor betydning for resultaterne. For alle tre tabeller, 8-10, forholder det sig således, at den signifikant-negative sammenhæng forsvinder, når der kontrolleres for socioøkonomi på skoleniveau. Det støtter mistanken om en form for spuriøsitet i relationen mellem skolestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati. Som beskrevet i de metodiske diskussioner er kontrollen for socioøkonomi yderst relevant ved analyser på skoleniveau, og det synspunkt finder generel støtte her. Mere specifikt går skolestørrelsen i tabel 8, model II, fra at have en negativ betydning for den generelle politiske kontakt på 0,001-signifikansniveauet, til at have en insignifikant betydning, når skole-socioøkonomi. Igen er udfordringen, at introduktionen af socioøkonomi på skoleniveau begrænser antallet af observationer betragteligt. Og i 2008-analysen er der tale om et systematisk frafald, fordi de skoler som lukkes i den mellemliggende periode ekskluderes, når socioøkonomi inddrages. I den forstand er det

afgørende, at tabel 12, der viser sammenhængen mellem skolestørrelse og generel politisk kontakt i 2013, finder det samme mønster, når socioøkonomi inddrages. Her er der nemlig ikke tale om et systematisk, men et tilfældigt frafald, som skyldes ufuldstændig data for skolernes socioøkonomi. Dermed skaber replikationen i 2013 dels yderligere tiltro til, at der udspiller sig en form for spuriøsitet i relationen mellem skolestørrelse og skolebestyrelsesdemokrati, og dels at skolestørrelsen ikke har nogen faktisk betydning for den politiske kontakt.

For tabel 11 er det imidlertid interessant, at introduktionen af skolernes socioøkonomi i model IV ligefrem fører til, at skolestørrelsen får en signifikant positiv betydning for den konkrete politiske kontakt i 2013, på 0,05-signifikansniveauet. Det indikerer, at større skoler ligefrem betyder, at skolebestyrelserne engagerer sig mere i kontakten til de lokale beslutningstagere. Det er imidlertid problematisk for den konklusion, at 2008-analyserne ikke finder de samme effekter. Her er sammenhængen fortsat negativ, om end insignifikant, når kontrollen for socioøkonomi inddrages. De forskellige resultater kan imidlertid henføres til undersøgelsens enheder – skolebestyrelserne og de skoler, som de vedrører. I perioden mellem 2008 og 2013 er der lukket en række skoler. De er naturligvis kun en del af 2008-undersøgelsen. Omvendt er der samtidig oprettet en række nye skoler i perioden. Som nødvendigvis kun kan være en del af 2013-undersøgelsen. Hvis man fjerner de 56 nyoprettede skoler fra 2013-analysen viser det sig således, at den positive sammenhæng forsvinder. Sammenhængens P-værdi går fra 0,014 til 0,079, når de 56 enheder udelukkes af en analyse lig den foretaget i tabel 11, model IV. Det indikerer, at det overraskende resultat drives af de nye skoler. En forklaring herpå er at nyoprettede og nybyggede skoler ofte vil være store. Samtidig vil de nye skoler alt andet lige bære præg af en form for entusiasme og pionerånd, som vil afspejle sig i skolebestyrelsens motivation og følgelig engagement i relation til lokale beslutningstagere. Derfor vil nye skoler dels være store, og dels have et uforholdsmæssigt, og formentlig kortsigtet, højt niveau af politisk kontakt. I den forstand skal det umiddelbare resultat, hvor skolestørrelsen påvirker den politiske kontakt positivt, ikke fortolkes alt for yderligt. Under alle omstændigheder er der tale om noget særligt ved de nye skoler, som driver sammenhængen. Og derfor kan man ikke konkludere, at skolestørrelsen hænger positivt sammen med den politiske kontakt. Samtidig forsvinder den signifikante sammenhæng igen i model V, når skolernes udsathed introduceres som kontrol. Samlet set er resultatet af tværsnitsanalyserne således, at der ikke findes nogen støtte til, at skolestørrelsen påvirker den del af skolebestyrelsesdemokratiet, som vedrører den politiske kontakt.

Tabel 8. Generel politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2008.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
Skolestørrelsen	-3,16***	-3,27***	-4,17***	-2,46	-2,81
Kommunestørrelsen	-3,61**	-3,88**	-5,02**	-4,36	-6,67***
Kommunal socioøkonomi		0,17	0,04	0,25	0,02
Skole socioøkonomi				0,83	1,10
Udsathed (afstand)			0,14		0,25
Konstant	120,57***	121,85*	136,07***	115,35***	142,21***
N	1140	1140	1140	604	604
Antal kommuner	97	97	97	83	83

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

Tabel 9. Konkret politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2008.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
Skolestørrelsen	-2,67**	-3,14**	-3,09**	-1,10	-1,12
Kommunestørrelsen	-2,21	-3,49*	-3,21	-3,09	-3,22
Kommunal socioøkonomi		0,80*	0,83*	0,74	0,72
Skole socioøkonomi				1,94	1,96
Udsathed (afstand)			-0,04		0,01
Konstant	99,78***	105,38***	101,86***	75,95**	77,50 *
N	1122	1122	1122	596	596
Antal kommuner	97	97	97	83	83

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

Tabel 10. Generel politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2013.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
Skolestørrelsen	-2,67*	-3,17**	-3,66**	1,30	0,70
Kommunestørrelsen	-4,77***	-5,95***	-6,87***	-6,39***	-7,07***
Kommunal socioøkonomi		0,75*	0,67*	0,99**	1,02**
Skole socioøkonomi				-2,75**	-3,07**
Udsathed (afstand)			0,11		0,05
Konstant	125,06***	130,26***	143,02***	121,37***	133,53***
N	1032	1032	965	788	731
Antal kommuner	93	93	88	91	85

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

Tabel 11. Konkret politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2013.

	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
Skolestørrelsen	0,16	-0,45	-0,98	4,45*	3,95
Kommunestørrelsen	-4,45**	-6,18***	-6,76**	-6,78***	-7,33***
Kommunal socioøkonomi		1,10*	1,04*	1,24**	1,23**
Skole socioøkonomi				-0,51	-0,52
Udsathed (afstand)			0,08		0,05
Konstant	105,75***	112,27***	121,63***	89,36***	98,17***
N	1013	1013	947	775	719
Antal kommuner	93	93	88	91	85

* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001.

DiD: Primær estimation af skolesammenlægninger

I lyset af tværsnitsstudiets manglende effekter, og indbyggede metodiske problemer, er DiD-estimationen af skolesammenlægninger yders relevant med henblik på at præcisere betydningen af skolestørrelse for den politiske kontakt. Estimationen af skolesammenlægningernes betydning for den politiske kontakt præsenteres i DiD-analysen i tabel 12 nedenfor. Igen er det mest relevant at studere treatmenteffekten, som undersøger udviklingen mellem skolerne alt efter, om de har oplevet en sammenlægning, i relation til deres respektive udgangspunkter.

Tabel 12. Difference-in-Difference estimation af skolesammenlægninger (subjektivt mål). Multilevel-analyser.

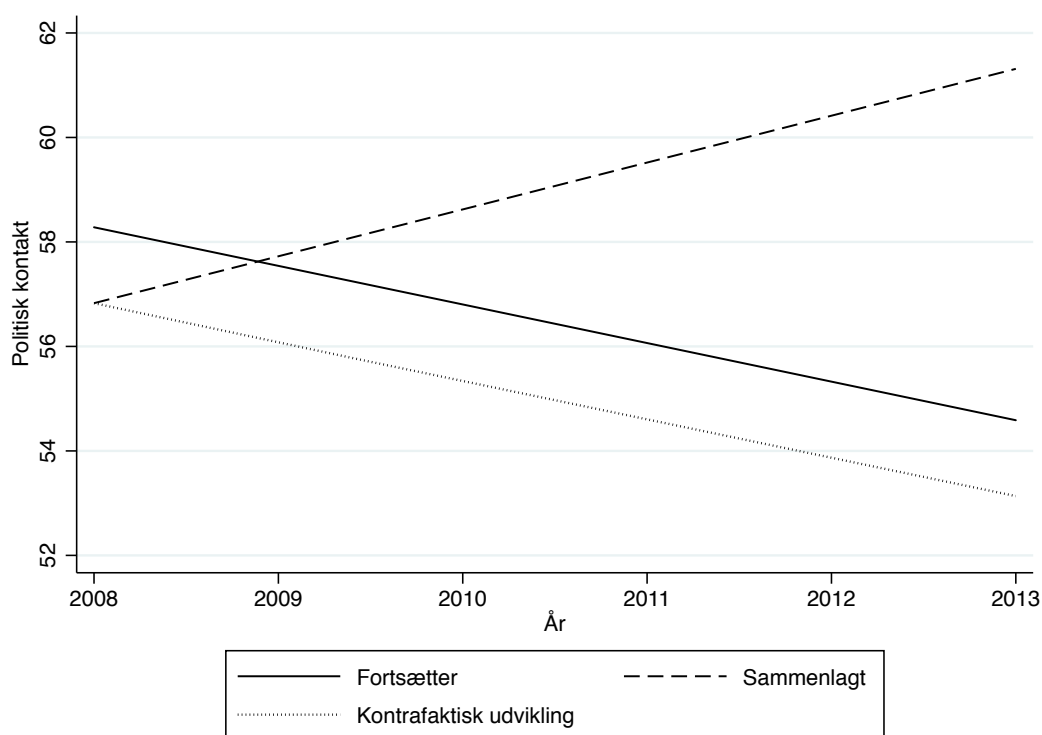
Robuste standardfejl.

	Politisk kontakt					Styring
	Generel	Konkret				
		Model I	Model II	Model III	Model IV	
<i>Treatmenteffekt</i>	3,01	8,32***	6,90**	5,29**	4,84*	-0,07
Tid ($t=2013$)	-6,37***	-3,70**	-3,81**	-3,08*	-3,04*	2,26***
Sammenlægning (=1)	0,37	-2,35	-0,89	-2,20	-1,40	0,30
Kommunestørrelse	-4,05***	-5,21***	-4,90***	-5,29***	-4,91***	-0,48
Skolestørrelse	-4,02***	-1,63	1,80	-0,41	3,65	1,36*
Kommunal socioøkonomi	0,62**	0,97**	0,90*	0,855**	0,68	0,36
Skole socioøkonomi			0,77		1,15	
Protestadfærd				0,30***	0,28***	
Konstant	134,85***	112,24***	83,73	103,53***	68,84***	25,49**
N	1507	1484	1139	1474	1130	1477
Antal kommuner	86	86	82	86	82	86

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Ved den generelle politiske kontakt er der ingen effekt af sammenlægningerne. Ved den konkrete politiske kontakt er der imidlertid en positiv sammenhæng på det højeste signifikansniveau med en treatmenteffekt på mere end 8. Skolesammenlægningerne forøger således skolebestyrelsernes politiske kontakt.

Figur 1. Illustration af difference-in-difference estimation af skolesammenlægningers betydning for politisk kontakt.



Sammenhængen er illustreret i figur 1. Den stiplede linje i figuren, der viser udviklingen fra 2008 til 2013 for de sammenlagte skoler, stiger med omtrent 4 point mellem de to målinger. I den forstand synes den umiddelbare effekt af sammenlægningerne at være 4 (0-100). DiD-tilgangen skaber imidlertid et bedre estimat, fordi den forholder stigningen hos de sammenlagte skoler med den udvikling, som ellers udspiller sig blandt de ikke-sammenlagte skoler. Den politiske kontakt hos ikke-sammenlagte skoler er således faldet med omtrent 4 point i den samme periode. Antagelsen om parallelle trends tilsiger, at de sammenlagte skoler havde udviklet sig på samme måde, som de ikke-sammenlagte, hvis de ikke var blevet udsat for en sammenlægning. Derfor skal effekten af sammenlægningen ikke findes ved at sammenligne med 2008-målingen og skolernes daværende niveau, men ved at sammenligne med det niveau, som de sammenlagte skoler havde haft i 2013, hvis de ikke var blevet sammenlagt. Denne kontrafaktiske udvikling hos de sammenlagte skoler illustreres i figur 1 ved den

prikkede linje. Dermed findes den reelle effekt af sammenlægningerne ved at se på afstanden mellem den kontrafaktiske udvikling og den faktiske udvikling for de sammenlagte skoler. Som mere specifikt er en effekt på 8,3 ud fra regressionen i tabel 12, model I.

I relation til den konkrete politiske kontakt gennemføres yderligere en analyse i model II, hvor skolernes socioøkonomiske sammensætning introduceres som kontrolvariabel. Som diskuteret i relation til DiD-analysen af betydningen af kommunestørrelse er kontrolvariable ikke ligeså nødvendige her som ved tværseksionsanalyserne. Derfor er model I, hvor alle kontrolvariable inkluderes, såfremt de ikke begrænser antallet af observationer, fortsat den primære og vigtigste estimation af skolesammenlægningernes betydning for den politiske kontakt. Det er imidlertid interessant at inkludere kontrollen for socioøkonomi for at undersøge, om den skulle have en betydning. Konsekvensen for analysen i model II er, at effektens signifikansniveau falder fra 0,001- til 0,01-niveauet og selve koefficienten falder med omkring 1,5 point. Faldet i signifikansniveau og koefficient skal dels ses i lyset af den socioøkonomiske kontrols betydning, og dels kan det ikke udelukkes, at faldet i signifikansniveau skyldes, at introduktionen af den socioøkonomiske kontrol ekskluderer 345 observationer. Med færre observationer stiger fejllæddene således, og derfor falder signifikansniveauerne. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at frafaldet ikke er systematisk. Per definition eksisterer alle de skoler, som anvendes, også i 2013, hvor data for den socioøkonomiske reference er tilgængelig. Derfor kan frafaldet alene forklares med den ufuldstændige registerdata for skolernes socioøkonomiske reference.

Skolesammenlægningernes relevans som DiD-treatment

I forbindelse med specialets metodiske og designmæssige overvejelser diskuteres det, at sammenlægningerne på skoleniveau potentielt set har en betydning ud over den, at størrelsen på den enkelte skole forøges. Skolesammenlægninger er formentlig det, der kan engagere flest forældre og skolebestyrelser til at deltage i den lokale debat om skolens fremtid. I den forstand kan en potentiel forklaring på den forøgede politiske kontakt ved skolesammenlægningerne være, at sammenlægningerne og processen op til denne motiverer medlemmerne til at forøge deres aktivitetsniveau betragteligt. I forhold til at vurdere, om skolesammenlægninger motiverer skolebestyrelserne til at forøge deres kontakt finder målet for skolernes udsathed, som hidtil er anvendt som kontrolvariabel, anvendelse. Hvis det viser sig, at udsatte skoler – som endnu ikke er udsat for en sammenlægning – har et væsentligt højere engagement end de resterende skoler, kontrolleret for relevante forhold, indikerer det, at sammenlægninger og truslen herom motiverer til et forøget

engagement. Analysen gennemføres i tabel 15, nedenfor. For den generelle kontakt i 2008 ses det, at aktiviteten forøges markant, når skolen er udsat. Sammenhængen mellem udsathed og generel politisk kontakt er således signifikant på 0,001-niveauet. Effektstørrelsen kommer til udtryk, hvis man går den mindst udsatte skole, Trørøds skolen i Rudersdal Kommune, til den mest udsatte skole, Ellekildeskolen i Guldborgsund Kommune. Her stiger den generelle politiske aktivitet således med 17 point på skalaen fra 0-100. Udsatheden har altså en betydning, som er både signifikant og substantiel, i forhold til den politiske kontakt. Sammenhængen finder imidlertid ikke støtte ved hverken den konkrete kontakt eller ved nogle af analyserne i 2013. Forklaringen på sidstnævnte er måske, at de mest udsatte skoler allerede er lukket. Derfor vil de skoler, som er udsatte i 2013, ud fra udsathedsmålet, reelt set ikke være ligeså truede af lukning, som dem, der var udsatte i 2008. Og derfor finder de det mindre nødvendigt at forøge deres politiske kontakt. Alt andet lige indikerer resultaterne i tabel 13, at sammenlægninger og alene truslen herom kan motivere til et forøget engagement i relation til lokale beslutningstagere. Og dermed er det relativt sandsynligt, at det faktisk er det forhold, der influerer estimationen af skolesammenlægningernes demokratiske konsekvenser.

Tabel 13. *Selvstændig betydning af udsathed for generel og konkret politisk kontakt. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2008 & 2013.*

	2008		2013	
	Generel	Konkret	Generel	Konkret
Udsathed	0,71***	0,18	-0,06	0,07
Kommunestørrelse	-4,70**	-3,20	-7,10***	-7,42***
Kommunal socioøkonomi	0,19	0,70	1,03**	1,28**
Skole socioøkonomi	0,68	1,86	-2,95**	0,18
Konstant	106,03	71,34**	137,13***	117,88***
N	604	596	731	719
Antal kommuner	83	83	85	85

* p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.

I forsøget på at adressere det forhold, at den politiske kontakt forøges ved sammenlægninger, fordi disse motiverer til et forøget engagement, inkluderes et ekstra mål for skolebestyrelsernes adfærd. Den såkaldte protestadfærd, der kombinerer skolebestyrelsernes tilbøjelighed til at demonstrere og til lave underskriftsindsamlinger, indfanger således en del af den adfærd, som må forventes, når skolebestyrelser præsenteres for mulige skolesammenlægninger. Ved at inkludere dette adfærdsmål som kontrolvariabel i model III i DiD-analysen, tabel 12, kontrollerer man således for det forhold, at skolesammenlægningerne fører til modstand og herigennem engagerer skolebestyrelserne. På den måde kan model III delvist isolere betydningen af størrelsesforøgelsen for den politiske kontakt. Ved model III falder både koefficient og signifikansniveau, når protest-kontrollen introduceres. I model IV, der både kontrollerer for skolernes socioøkonomi og protestadfærd, ses det, at sammenhængens signifikansniveau falder til 0,05-niveauet. Ikke alene falder signifikansniveauet, hvilket delvist skyldes det lavere antal observationer, når den socioøkonomiske kontrol inkluderes, men også koefficienten falder til det laveste niveau for alle de modeller, der undersøger betydningen af skolesammenlægningerne for den konkrete politiske kontakt. Det indikerer, at den positive effekt af sammenlægningerne delvist relaterer sig til den forøgede modstand og generelle aktivitet, der følger heraf. Og dermed at estimationens effekter kun i begrænset omfang relaterer sig til den størrelsesforøgelse, som er en del af sammenlægningen. Hvilket ellers er grundlaget for, at skolesammenlægningerne anvendes som treatment i et DiD-studie, der forøger at undersøge sammenhængen mellem skolestørrelse og demokrati.

I princippet isolerer model IV betydningen af størrelsesforøgelsen, fordi der kontrolleres for protestadfærden, samtidig med at den nødvendige kontrol for socioøkonomi, på grund den initiale forskel mellem de to grupper socioøkonomiske sammensætning, inkluderes. Rent praktisk er protestadfærd, her operationaliseret som demonstrationer og underskriftsindsamlinger, relativt ekstreme metoder at vise sin utilfredshed med den forestående sammenlægning på. En mere pragmatisk løsning vil være at forøge sin kontakt til de lokale beslutningstagere. Og derfor vil der formentlig være en gruppe af skolebestyrelser, som er utilfredse med den forestående sammenlægning, som ikke tyer til demonstrationer og underskriftsindsamlinger, men alene viser deres engagement ved politisk kontakt. Den modstand opfanges ikke af protestadfærdsmålet, og derfor kontrolleres der ikke fuldt og helt for det forhold, at skolebestyrelserne forøger deres engagement, fordi de er utilfredse med sammenlægningen. Dermed kan det ikke udelukkes, at den resterende positive effekt af skolesammenlægningerne også kan henføres til, at skolebestyrelserne reagerer på sammenlægningen, og ikke størrelsesforøgelsen.

Ud over at forklare den forøgede politiske kontakt med, at skolebestyrelserne føler sig motiverede og engagerede, når skoler sammenlægges, kan man fokusere mere specifikt på de to mål for den politiske kontakt. Mens den konkrete politiske kontakt viser en signifikant effekt, er der ingen sammenhæng, når det generelle mål for den politiske kontakt anvendes. I udgangspunktet er vurderingen, at det konkrete mål er den bedste operationalisering, fordi det knytter sig tættest til den faktiske adfærd, og derfor efterlader et mindre rum for fortolkning hos respondenterne. Samtidig er der imidlertid en substantiel forskel. Det konkrete mål indfanger hyppigheden af kontakten til politikere og embedsmænd. Omvendt indfanger den generelle kontakt mere kvalitative aspekter af kontakten, som vedrører i hvor udpræget grad, og med hvilken styrke, skolebestyrelsen kontakter lokale beslutningstagere. Den generelle kontakt påvirkes ikke af sammenlægningerne. Det indikerer, at skolebestyrelsernes pres på lokale beslutningstagere er begrænset. Hvis man forsøgte at få sine interesser igennem, i forbindelse med sammenlægningerne, ville man umiddelbart forsøge at påvirke politikere og embedsmænd med stor styrke. Den konkrete kontakt – og dermed hyppigheden – påvirkes imidlertid. En mulig forklaring er, at sammenlægninger fører en række praktiske forandringer med sig. Disse praktiske forandringer kan bestå af inklusionen af nye elever i de nuværende klasse, oprettelsen af nye klasser, opgraderingen og udvidelsen af undervisningslokaler m.v. De praktiske konsekvenser kræver, at interaktionen mellem skolebestyrelse og kommune forøges.

I den forstand er det en mulighed, at sammenlægningerne kræver en forøget interaktion mellem skole og kommune med henblik på at koordinere implementeringen af sammenlægningen. Og i mindre grad at den forøgede interaktion skyldes modstand mod sammenlægningerne, eller en selvstændig effekt af størrelsen, som ellers forventes ud fra de teoretiske perspektiver. Den forklaring finder yderligere støtte, hvis man anvender de enkelte mål, der indgår i indekset for den konkrete kontakt. I så fald viser det sig, at kontakten til embedsmændene har en selvstændig signifikant effekt, mens effekten ikke viser sig ved kontakten til de lokale politikere. Opgavefordelingen mellem de to parter er, at politikerne, tager de overordnede beslutninger for kommunens udvikling, herunder på skoleområdet. Omvendt skal embedsmændene implementere beslutningerne og sørge for, at politikernes intentioner videreformidles i relation til de praktiske spørgsmål, som følger af beslutningen. Når kontakten til embedsmændene forøges, frem for kontakten til politikerne, indikerer det, at der er tale om en procesorienteret interaktion. Og i mindre grad en interaktion hvor skolebestyrelserne forsøger at påvirke politiske beslutninger i forhold til, hvorvidt og hvordan skoler skal sammenlægges og lukkes.

Umiddelbart tegner der sig altså en positiv effekt på skolebestyrelsens politiske kontakt ved skolesammenlægningerne. I modsætning til forventningen i hypotese 3. Rent praktisk kan effekten imidlertid forklares ved, at sammenlægningen har en selvstændig effekt på den politiske kontakt, ud over den at skolerne bliver større. Dels er der indikationer af, at skolebestyrelserne protesterer mod sammenlægningerne og derfor forøger deres engagement, og dels virker det til, at den forøgede kontakt som følge af sammenlægningerne kan føres tilbage til de kortsigtede praktiske hensyn, der følger af sammenlægningen. Hvis man yderligere anvender robusthedsmålene for operationaliseringen af skolesammenlægningerne, viser det sig, at der ingen signifikante effekter er af sammenlægningerne. Når det objektive mål for sammenlægning anvendes, hvor alt over en ti-procents stigning mellem to skoleår kodes som en sammenlægning, er der således ingen effekt af sammenlægningerne på den politiske kontakt. Heller ikke ved de resterende mål for sammenlægning, der anvender den samlede stigning i elevtallet i perioden mellem de to målinger, er der nogle effekter. Samlet set er der derfor kun en begrænset positiv effekt af skolesammenlægningerne. Og en effekt som rent substantielt ikke kan tilskrives størrelsesforøgelsen ved sammenlægningerne, men snarere den aktivitet, som sammenlægningerne afføder i relationen mellem skole og kommune.

Delkonklusion: Skolestørrelse og politisk kontakt

Tværsnitsanalyserne viste en umiddelbar tendens til, at skolestørrelsen påvirkede den politiske kontakt i den forventede negative retning. Når man kontrollerer for socioøkonomi og udsathed på skoleniveau, forsvinder sammenhængen imidlertid. DiD-analysen af skolesammenlægningernes betydning peger omvendt på, at sammenlagte skoler forøger deres kontakt til lokale beslutningstagere. Også denne effekt begrænses, om end den ikke neutraliseres på samme måde, når skolernes socioøkonomi introduceres i analyserne. Substantielt kan den resterende effekt af skolesammenlægningerne dels tilskrives modstanden mod sammenlægningerne fra skolebestyrelsernes side, og dels interaktionen mellem skole og kommune, som følger, når sammenlægningerne faktisk implementeres. I begge tilfælde er der tale om forhold, som knytter sig til sammenlægningen, og ikke til den størrelsesforøgelse som sammenlægningerne ellers indebærer. På den måde bidrager DiD-studiet ikke med en entydig estimation af skolestørrelsens betydning for den politiske kontakt. I stedet estimeres mere substantielt den adfærd, som en skolebestyrelse udviser, når den skole, som bestyrelsen vedrører, står foran en sammenlægning og den efterfølgende implementering af denne. Samlet set tegner der sig ingen klar tendens i forhold til sammenhængen mellem skolestørrelse og den politiske kontakt. Derfor finder hypotese 3, der

forventer en negativ sammenhæng, ingen støtte. I den forstand er den substantielle implikation, at skolestørrelsen ikke har nogen betydning for den del af skolebestyrelsesdemokratiet, der vedrører kontakten til lokale beslutningstagere.

5.2.2 Styring

I forhold til den anden dimension af skolebestyrelsesdemokratiet – styringen af skolens anliggender – viser DiD-analysen i tabel 12, ovenfor, først og fremmest, at skolesammenlægningerne ikke har en betydning for styringen. Skolerne bliver faktisk signifikant bedre til at styre i 2013 i forhold til 2008, hvilket kan aflæses ud fra den positive effekt ved den af de to dummy-variable, der forholder sig til den tidsmæssige udvikling. Der er imidlertid hverken en positiv eller, som forventet, en negativ påvirkning på skolernes styringskapabilitet, når de samtidig udsættes for en sammenlægning og den størrelsesforøgelse, der ligger heri. Ved robusthedsmålene for skolesammenlægninger er der heller ingen effekter for styringen. Den eneste lille tendens er, at skoler som er blevet væsentlig mindre over den femårige periode får en mere succesfuld styring. Det resultat har imidlertid kun en P-værdi omkring 0,01 og er derfor ikke signifikant.

I forhold til tværsnitanalyserne for 2008 og 2013, der undersøger sammenhængen mellem skolestørrelsen og skolebestyrelsernes styring, tegner der sig imidlertid lidt flere sammenhænge. Tabel 7, der fandt anvendelse ovenfor i forhold til at fastsætte betydningen af kommunestørrelse, er afrapporteret igen nedenfor. I forhold til betydningen af skolestørrelse er det således nødvendigt at være opmærksom på regressionerne og de modeller, der anvendes. I første omgang viser både 2008- og 2013-analysen nemlig en positiv sammenhæng mellem skolestørrelsen og styringen af skolens anliggender. I model II introduceres kontrollen for skolernes socioøkonomi imidlertid, og det forandrer betydningen af skolestørrelsen. I begge tilfælde går den positive sammenhæng således fra at være signifikant på 0,05-niveauet til at blive insignifikant. I den forstand kontrollerer den socioøkonomiske kontrol for den spuriøse tendens til, at store skoler, måske, har forældre med højere socioøkonomisk baggrund og deraf følgende motivation og evner til at styre skolens anliggender. I forhold til model II i 2008-analysen er problemet igen, at introduktionen af den socioøkonomiske kontrol fører et systematisk frafald med sig, hvor de skoler som lukkes frem mod skoleåret 2012/2013 sorteres fra. Derfor er det igen relevant, at den samme situation udspiller sig i 2013-analysen, hvor frafaldet er tilfældigt og skyldes ufuldstændig registerdata. Det bemærkes ganske vidst, at koefficienten for 2013-analysen ikke forandrer sig særlig meget, når den socioøkonomiske kontrol introduceres. Det kunne give en lille indikation af, at

skolestørrelsen har en betydning for styringen. Omvendt er det ikke givet, at den socioøkonomiske kontrol helt og fuldt opfanger hele betydningen af forældrenes socioøkonomiske baggrund, og samtidig er den oprindelige analyse i model I kun signifikant på 0,05-niveauet.

Tabel 7. Styring af skolens anliggender. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2008 & 2013.

	2008		2013	
	Model I	Model II	Model I	Model II
Kommunestørrelse	0,55	0,80	-1,09	-1,28
Skolestørrelsen	1,15*	0,01	1,24*	1,05
Kommunal socioøkonomi	0,08	0,05	0,51**	0,30
Skole socioøkonomi	-	1,27*	-	1,43*
Konstant	-20,5	15,58***	32,82***	25,03*
N	1113	590	1010	775
Antal kommuner	97	83	93	91

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Med udgangspunkt i tværsnitsanalyserne og DiD-studiet finder hypotese 4 derfor ikke støtte. Det tyder ikke på, at skolebestyrelsernes styring forværres, når skolerne bliver større. Hvis noget, er der en mindre tendens til, at skolebestyrelserne faktisk kan styre skolerne bedre, når de er store. Igen må man tage forbehold for det u hensigtsmæssige i at styring operationaliseres med et subjektivt mål. Yderligere er det relevant at forholde sig til, at de skolesammenlægninger der foretages, og de størrelsesforøgelser dette indebærer, ikke er tilpas betydelige til, at styringen udfordres. I de teoretiske diskussioner er argumentet, at skolebestyrelsernes overblik over skolen og deres vidensniveau om skolen og de problemstillinger, som er relevante for skolen, forværres, når skolen bliver større. Som det objektive mål for sammenlægninger illustrerer vil sammenlægningerne imidlertid ofte kun betyde en 10-20 procents stigning i skolens elevtal. Og umiddelbart er det ikke sandsynligt, at sådanne forandringer skulle få skolebestyrelsen til at miste overblikket. Om man styrer en skole med 400 eller 500 elever er formentlig ikke så afgørende, som hvis man går fra at styre en skole med 400 elever til en med 800 elever. Sådanne forandringer kommer imidlertid ikke til udtryk ved sammenlægningerne, og det

begrænser deres relevans som treatment. Der bliver tværsnitsanalyserne relevante, men de bidrager altså heller ikke med klare resultater. Derfor finder hypotese 4 om den negative sammenhæng mellem skolestørrelse og styring ikke støtte.

5.3 Delegation

Mens kommunestørrelsen viste sig at påvirke skolebestyrelsernes politiske kontakt havde den umiddelbart ingen betydning for styringen. I den forstand påvirkede kommunestørrelsen kun delvist skolebestyrelsesdemokratiet. Relationen mellem skole og kommune er imidlertid kompleks, og derfor er det relevant at fastsætte, om kommunen påvirker skolebestyrelsesdemokratiet på andre måder end gennem størrelsen. Hvis det viser sig, at kommunernes styring af skoleområdet har en betydning for, hvordan skolebestyrelsesdemokratiet fungerer, understreger det dels afhængighedsforholdet mellem skolebestyrelse og kommunalbestyrelse, selvom de ikke indgår i en direkte styringsrelation. Og dels vil en eventuel effekt af kommunalbestyrelsens delegation have en empirisk relevans, fordi delegationen for så vidt kan ændres af kommunalbestyrelsens, hvis denne ønsker det. I den forstand kan delegationen af kompetence måske anvendes som et redskab i forsøget på at stimulere skolebestyrelsesdemokratiet. Et redskab som alt andet lige er mindre omkostningsfuldt end det at ændre størrelsen på såvel kommune som skole.

Analysen af sammenhængen mellem kommunernes delegationsniveau og skolebestyrelsesdemokratiet gennemføres som tværsnitsanalyser. 2013-undersøgelsen, der anvender delegationsniveauer som er dannet på baggrund af en surveyundersøgelse gennemført i april 2017, fungerer som den primære datakilde. For 2008-undersøgelsen er der således kun data på delegationsniveauet i 32 kommuner, mens 2017-surveyundersøgelsen har relevant data for 50 kommuner. 2013-undersøgelsen inkluderer væsentligt flere skoler, og derfor er både repræsentativiteten og sandsynligheden for signifikante resultater bedre.

5.3.1 Politisk kontakt

I tabel 13 gennemføres først analysen af sammenhængen mellem delegationsgraden og den politiske kontakt. I forhold til den politiske kontakt anvendes den konkrete kontakt som afhængigt mål. Dels er det den generelle vurdering, at målet operationaliserer den politiske kontakt bedst, og dels er der ingen signifikante sammenhænge ved anvendelsen af det generelle mål. De tre former for delegation – økonomisk, faglig og såkaldt 'specifik' delegation, hvoraf sidstnævnte sammenfatter delegationsniveauet i forhold til spørgsmål som

fastsættelse af klassekvotient m.v. – anvendes hver for sig som primær uafhængig variabel. I model I anvendes den økonomiske delegation som uafhængig forklarende variabel, og her viser der sig en en signifikant negativ sammenhæng (0,05-niveau). I den forstand kontakter skolebestyrelserne de lokale beslutningstagere mindre, når de får delgeret mere beslutningskompetence og ansvar for skolernes økonomiske forhold. Effektstørrelsen ved den sammenhæng er på 9 point (skala på 0-100), når man går fra Frederikshavn, der delegerer mindst (3) til de kommuner der delegerer mest (7), herunder blandt andet Hedensted Kommune, Albertslund Kommune og Struer Kommune. I den forstand er der tale om en relativt betydelig effekt, hvor skolebestyrelser, der delegeres meget økonomisk kompetence, er mindre tilbøjelige til kontakte lokale beslutningstagere. Skolernes socioøkonomi er ikke inkluderet i de afrapporterede modeller, fordi antallet af observationer falder betragteligt, men ikke-rapporterede analyser viser, at resultaterne ikke forandres ved introduktionen af socioøkonomi.

For den faglige delegation er der ingen sammenhæng, og det samme er tilfældet for den specielle delegation. For den samme analyse, der anvender den tilgængelige datamængde fra 2008 (ikke rapporteret), er der ingen signifikante sammenhænge for nogle af delegationsdimensionerne. I den forstand finder hypotese 5, der forudser en positiv sammenhæng mellem graden af delegeret kompetence og tilbøjeligheden til at kontakte lokale beslutningstagere, ikke støtte. Det forventedes, at skolebestyrelsernes motivation for at engagere sig vil stige, når de får mere ansvar og mere beslutningskompetence. Men det modsatte er tilsyneladende tilfældet. En mulig forklaring er, at skolebestyrelsernes politiske kontakt netop handler om at skaffe sig mere beslutningskompetence. Og når kommunerne så tildeler skolerne den kompetence, som de ønsker, har de ikke længere noget incitament til at kontakte lokale politikere og embedsmænd. Omvendt må man bemærke, at væsentlige beslutninger vedrørende den kommunale skolepolitik fortsat placeres hos kommunalbestyrelsen lige meget, hvor meget der delegeres, og derfor udvander delegationen af kompetence ikke i sig selv incitamentet til at påvirke lokale beslutningstagere. Men indikationen er altså, at skoler med mere kompetence engagerer sig mindre. Sammenhængen viser sig imidlertid ikke ved de to resterende delegationsdimensioner, hvilket begrænser fundets styrke. Under alle omstændigheder finder hypotese 5 ikke støtte, da graden af kommunal delegation ikke har en positiv indvirkning på skolebestyrelsernes politiske kontakt.

Tabel 13. Forklaring af politisk aktivitetsniveau og styringskapabilitet under inddragelse af delegationen af kompetence fra kommunerne til skolerne. Multilevel-analyser. Robuste standardfejl. 2013.

	Politisk kontakt			Styring		
	Model I	Model II	Model III	Model I	Model II	Model III
Økonomisk delegation	-2,10*			-0,28		
Faglig delegation		1,86			1,33*	
Specifik delegation			-0,75			-0,65
Kommunestørrelse	-4,83*	-5,06*	-5,44*	-2,22**	-2,16**	-2,39**
Kommunal socioøkonomi	0,92*	1,05*	0,84	0,44**	0,52**	0,33
Konstant	110,78***	88,88**	1110,85***	54,88***	45,14***	60,30***
N	445	445	445	443	443	443
Antal kommuner	46	46	46	46	46	46

* p<0,1; ** p<0,05; ***p<0,01.

5.3.2 Styring

Hidtil har skolebestyrelsernes styring af skolen ikke ladet sig påvirke af hverken kommune eller skolestørrelsen. Det viser sig imidlertid, at kommunernes omfang af delegation til skolerne har en mindre betydning. Der er således en signifikant sammenhæng mellem kommunernes faglige delegation til skolerne og skolebestyrelsernes, selvvalgte, styringssucces. For økonomisk delegation og delegation af beslutningskompetence på specifikke spørgsmål er der imidlertid ingen sammenhæng. Hvis man går fra Hørsholm Kommune, som er den kommune, der delegerer mindst, og til de kommuner, der delegerer mest, herunder Skive Kommune og Allerød Kommune, forbedres styringen med 3,5 (0-100). I den forstand er betydningen af den faglige delegation for styringen af skolerne relativt begrænset. Igen er skolernes socioøkonomi ikke inkluderet, fordi det begrænser antallet af observationer til omtrent 250. Analyser, hvor den socioøkonomiske kontrol på skoleniveau er inkluderet viser imidlertid de samme resultater som præsenteres i tabel 13. På den måde finder hypotese 6 for så vidt støtte, da delegationen af faglig kompetence forbedrer

skolebestyrelsernes styring. Effekttørrelsen er imidlertid begrænset, og lignede sammenhænge viser sig ikke ved de resterende delegationsdimensioner, hvilket begrænser hypotesens samlede støtte.

5.4 Samlede resultater

I forhold til kommunestørrelsen er tendensen først og fremmest, at skolebestyrelsernes demokratiske adfærd, ligesom borgernes i al almindelighed (Hansen 2016), påvirkes negativt. Skolebestyrelsernes kontakt til beslutningstagerne, som er den ene af skolebestyrelsernes to demokratidimensioner, begrænses således, når kommunerne er store. Hvilket støtter hypotese 1. Omvendt kan specialet ikke påvise nogle implikationer ved kommunestørrelsen for skolebestyrelsernes muligheder for at styre skolelederen og selve skolen, hvilket imidlertid også forventes af hypotese 2, hvorfor denne ligeledes finder nogen støtte. Om end nulfundet kun i begrænset omfang kan implicere en endelig og tydelig støtte til hypotesen. Hvilket dels skyldes DiD-analysens konservative natur, og dels operationaliseringen af styringen ved subjektive vurderinger fra skolebestyrelsesmedlemmerne selv. I forhold til betydningen af skolestørrelsen viser der sig ingen betydelige sammenhænge for hverken den politiske kontakt eller styringen af skolen, hvilket betyder, at hverken hypotese 3 eller 4 får nogen støtte. Difference-in-Difference studiet af skolesammenlægningerne viser sågar, at skolerne bliver mere aktive i forhold til beslutningstagere, når de bliver lagt sammen. En effekt som imidlertid skyldes den aktivitet og det engagement, som opstår i forbindelse med selve sammenlægningen, hvilket ikke relaterer sig direkte til størrelsesforøgelsen. Endelig viser specialets analyse af betydningen af kommunernes delegation til skolerne for det første en mindre støtte til, at skolernes politiske kontakt minimeres, hvis de delegeres mere kompetence, i modsætning til forventningen i hypotese 5. Og sidst finder hypotese 6 en smule støtte til, at skolebestyrelsernes styring faktisk forbedres, hvis de delegeres mere kompetence.

6. Konklusion

Specialets primære bidrag er at belyse betydningen af kommune- og skolestørrelsen i forhold til skolebestyrelsesdemokratiet. På den måde bidrager specialet dels med vurderingen af, hvorvidt brugerbestyrelseskonstruktionen er modstandsdygtig mod størrelsesforandringer i den politiske enhed, der omgiver bestyrelsen, og dels, hvorvidt konstruktionen kan modstå forandringer i størrelsen på den institution, som brugerbestyrelsen relaterer sig til. Dermed applicerer specialet den aktuelle forskningsinteresse for den demokratiske betydning af størrelse på en alternativ demokratisk konstruktion, der netop har til hensigt at

adressere de udfordringer, som det traditionelle repræsentative demokrati udfordres af. Udfordringer som delvist kan føres tilbage til størrelsen på de politiske enheder og den indbyggede distancering mellem borgere og politikere, som udspringer heraf, og delvist til en mere grundlæggende distancering mellem politikere og den offentlige sektor, som disse ellers er tiltænkt at styre. Med den forenende konsekvens at borgernes indflydelse på den offentlige service eroderer.

Specialets resultater indikerer imidlertid, at skolebestyrelsesdemokratiet kun i begrænset omfang undviger de demokratiske konsekvenser ved større kommuner og større skoler. Skolebestyrelsesdemokratiets ene dimension, der vedrører kontakten til lokale beslutningstagere, udfordres således, når kommunerne bliver større. Omvendt lader dimensionen sig ikke påvirke af skolestørrelsen, hvilket er interessant, set i lyset af de seneste års skolesammenlægninger. Samtidig er der ingen indikationer af, at hverken kommune- eller skolestørrelsen påvirker skolebestyrelsesdemokratiets anden dimension, styringen af skolen. I den forstand er den ene halvdel af skolebestyrelsernes demokratiske adfærd – styringen – modstandsdygtig mod størrelsesforøgelser, mens kontakten til beslutningstagere begrænses af kommunestørrelsen, men ikke af skolestørrelsen.

I den mest ekstreme version af brugerbestyrelsesdemokratiet burde styringen imidlertid være den eneste demokratidimension (Pierre 2009: 602). I den ideelle udgave af har brugerbestyrelserne fuldt ansvar for styringen af den enkelte institution og det enkelte serviceområde. I den forstand er kontakten til andre beslutningstagere ligegyldig. I den henseende indikerer specialets resultater, at den idealtypiske brugerbestyrelse, der kun beskæftiger sig med styring, fordi ingen andre aktører bestemmer over institutionen, ikke påvirkes af kommunestørrelsen, og umiddelbart heller ikke af skolestørrelsen. I den forstand er brugerbestyrelsen, i sin kerne, modstandsdygtig mod de forandringer i det omkringliggende samfund, som ellers udfordrer det traditionelle repræsentative demokrati. Virkeligheden for de danske skolebestyrelser er imidlertid en anden. Skolebestyrelserne indgår i en kompleks styringsrelation med kommunalbestyrelsen og skolelederen, og det begrænser skolebestyrelsens muligheder for påvirke folkeskolerne. På den side skyldes skolebestyrelsernes begrænsede autonomi formentlig, at konstruktionen primært varetager brugernes, og ikke borgernes hensyn. I den forstand er det usandsynligt, at man placerer al magt inden for hvert enkelt område til områdets brugere alene. Man må nødvendigvis have en koordinerende aktør, med et demokratiske mandat, som sikrer borgernes og samfundets generelle interesse. På den anden side kan skolebestyrelsernes begrænsede magt formentlig også føres tilbage til bestyrelsernes interne demokratiske valgprocesser, der ikke tildeler

bestyrelserne meget demokratisk legitimitet (Sørensen 1995: 30). Deltagelsen er lav, og derfor behandles bestyrelserne kun i begrænset omfang som repræsentanter for den samlede forældregruppe (ibid.). Og derfor får skolebestyrelserne ikke uden videre tildelt mere indflydelse. Og i den forstand er det mindre relevant, at skolebestyrelsernes styring ikke påvirkes af hverken kommune- eller skolestørrelse. Fordi den reelle styringskompetence er relativt begrænset.

Den konklusion kan synes nedslående, og på baggrund heraf kan man synes, at skolebestyrelsernes relevans er begrænset. Specialets estimation af skolesammenlægningseffekterne indikerer imidlertid, at skolebestyrelserne har en rolle at udfylde. Egentlig havde estimationen til hensigt at undersøge effekterne af skolestørrelsen, men snarere estimeredes skolebestyrelsernes adfærd i forbindelse med sammenlægningerne. Skolebestyrelsernes engagement i relation til lokale beslutningstagere steg således markant ved sammenlægningerne. På den måde videreformidler skolebestyrelsen den modstand og de bekymringer, som præger den samlede forældregruppe ved skolesammenlægninger. Skolebestyrelsen anvendes rent faktisk som brugernes talerør og fungerer som privilegeret indgangsvinkel til beslutningstagerne. Hvilket trods alt illustrerer skolebestyrelsernes relevans, når nu de primære beslutninger på området i sidste ende træffes af henholdsvis kommunalbestyrelsen og skolelederen.

7. Litteratur

- Andersen, Simon Calmar (2007). Multilevel-modeller: en introduktion og et eksempel. *Politica*, 39(3): 294-316.
- Angrist, Joshua D. & Jörn-Steffen Pischke (2015). *Mastering Metrics – The Path from Cause to Effect*. Princeton: Princeton University Press.
- Blom-Hansen, Jens & Martin Bækgaard (2014). "Forvaltning i kommuner og regioner" i *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. Red.: Jens Blom-Hansen, Peter Munk Christensen, Thomas Pallesen & Søren Serritzlew. København: Hans Reitzels Forlag. Kapitel 5: 108-130.
- Blom-Hansen, Jens & Søren Serritzlew (2014). Endogenitet og eksperimenter - forskningsdesignet som løsning. *Politica*, 46(1): 5-24.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg & Søren Serritzlew (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58(4): 790-803.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg, Søren Serritzlew & Daniel Treisman (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Association*, 110(4): 812-831.
- Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christensen, Thomas Pallesen & Søren Serritzlew (2014). *Offentlig forvaltning – Et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Blom-Hansen, Jens, Rebecca Morton & Søren Serritzlew (2015). Experiments in Public Management Research. *International Public Management Journal*, 18(2): 151-170.
- Boyne, George (1995). Population Size and Economies of Scale in Local Government. *Policy and Politics*, 23(3): 213-222.
- Bækgaard, M 2010, 'Skolelukninger i Kommunalreformens skygge? En analyse af Kommunalre- formens policy-konsekvenser', *Tidsskriftet Politik*, 13 (3): 28-37.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Deakin, Nicholas & Kieron Walsh (1996). The Enabling State: The Role of Markets and Contracts. *Public Administration*, 74: (33-48).
- Denters, Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen & Lawrence Rose (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Folkeskolen.dk (2015). Se danmarkskortet: Hver femte skole forsvundet siden 2007. Lokaliseret d. 10. juni 2017 på <https://www.folkeskolen.dk/562216/se-danmarkskortet-hver-femte-skole-forsvundet-siden-2007>.

- Gailmard, Sean & John W. Patty (2007). Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise. *American Journal of Political Science*, 51(4): 873-889.
- Gailmard, Sean & John W. Patty (2012). Formal Models of Bureaucracy. *Annual Review of Political Science*, 15: 353-77.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Grønnegaard Christensen, Jørgen (2009). "Forvaltningen" i *Det demokratiske system*. Red.: Anne Skorkjær Binderkrantz, Jørgen Grønnegaard Christensen, Peter Munk Christensen, Erik Damgaard, Jørgen Elklit & Henrik Jensen. Kapitel 4: 119-171.
- Hansen, Sune Weiling (2013). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark, *Scandinavian Political Studies*, 36(1): 43-66.
- Hansen, Sune Weiling (2016). Hvordan gik det med lokaldemokratiet? *Tidsskriftet Politik*, 19(2): 78-94.
- Haus, Michael & David Sweeting (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54: 267-288.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3-19.
- Houlberg, Kurt (2012). *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen*. København: KORA.
- Huber, John D. & Charles Shipan (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2): 238-258.
- Jakobsen, Morten (2008). Særinteressers mobilisering og indflydelse på lokalpolitiske beslutninger – folkeskoleområdet som case. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Jarl, Maria (2005). Making User-Boards a School in Democracy? Studying Swedish Local Governments. *Scandinavian Political Studies*, 28(3): 227-294.
- Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- KL.dk (2013). Faktaark: Folkeskolen. Lokaliseret d. 10. juni 2017 på <http://www.kl.dk/Folkeskolen1/FAKTA-OM-FOLKESKOLEN-id83270/>
- Kristensen, Niels Nørgaard (1998). *Skolebestyrelser som politisk læringssted: muligheder og problemer demokratisk set*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Lassen, David Dreyer & Søren Serritzlew (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on

Lov nr. 348 af 24. maj 1989: Lov om ændring af lov om folkeskolen.

Miller, Gary (2005). The Political Evolution of Principal Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8: 203;225.

Nielsen, Thorbjørn Sejr og Christian Vestergaard (2014). Kommunestørrelse og demokrati – effekten af kommunestørrelse på borgernes eksterne politiske effektivitetsfølelse. *Politica*, 46(2): 219-236.

Olsen, Johan P. (1978). *Politisk Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Pierre, Jon (2009). Reinventing governance, reinventing democracy? *Policy and Politics*, 37(4): 259-609.

Pierre, Jon & B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndsmills: MacMillan Press Ltd.

Pitkin, Hanna (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Sehested, Karina & Eva Sørensen (1997). In Search of a Responsive Professionalism. *Nordisk Pedagogik*, 17(4): 239-249)

Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.

Styrelsen for IT og Læring (2016a). *Bilag 1: Baggrundsoplysninger*. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling – Styrelsen for IT og Læring, november 2016.

Styrelsen for IT og Læring (2016a). *De socioøkonomiske referencer for grundskolekarakterer 2016*. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling – Styrelsen for IT og Læring, november 2016.

Sørensen, Eva (1995). Brugerindflydelse og demokrati: brugerindflydelsens rolle i udviklingen af det danske demokrati. *Politica*, 27(1): 24-37.

Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972). *Participation in America*. New York: Harper & Row.

Waterman, Richard W. & Kenneth J. Meier (1998). Principal Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 173-202.

Abstract

When Mom and Dad's in charge: School board democracy and the size of schools and local government

This master thesis deals with a core question of political science: *does size matter for democracy?* However, the subject upon which this question is discussed somewhat differs from the traditional ones of citizen efficacy, voting and community activity. Hence, this thesis deals with user board democracy, in Denmark especially apparent through school boards, governing Danish primary schools. This somewhat understudied source of local democracy might suffer from the consequences of larger municipalities in the same way that common democratic structures do. Additionally, one might consider the size effects of schools in its own way. Thus, the thesis not only applies questions of local government size but also institution size, in this case referring to schools, when discussing user board, and specifically school board, democracy.

The thesis further argues that school board democracy flows from the primary lines of contact dealt with by school boards. Thus, school board democracy concerns two activities: 1) contacting local government officials in an attempt to inflict the policy preferences of the board, and the parents of which the board represent, on the local agenda of school policy. And 2) governing the school and overseeing the headmaster's daily management.

Using two five-year separated surveys of school board members, the thesis adopts a difference-in-difference design, estimating the effects of school size and municipality size, applying school- and municipality-amalgamations completed in the timespan between the surveys as exogenous elements affecting size. However, this way of doing research, identifying quasi experiments in 'real life', inevitably comes with the costs of non-ideal settings and issue-specific challenges. Consequently, the thesis additionally employs traditional cross-sectional regressions on the effects of school size and local government size.

The main findings suggest that school board democracy is only partly affected by the size of schools and the size of local government. Firstly, a rather strong negative effect is identified between municipality size and the first dimension of school board democracy. This implies that school boards are less inclined to contact local government officials when the size of municipalities increase. Subsequently, the effects of school size on the first dimension of school board democracy is somewhat unclear, lending support to the idea that school size carries no substantial effect on the frequencies of contacting local government officials. Finally, referring to the second dimension of school board democracy, concerning school governance, neither school size nor municipality size seems to have an effect. Thus, the heart of school board democracy – governing schools – seemingly isn't affected by size. As opposed to traditional democratic structures. A difference highlighting the relevance of user boards, addressing citizen control of government.