

Martin Bækgaard

Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning¹

Hvilken betydning har Strukturreformen haft for antallet af organisatoriske enheder i kommunerne? Har de nye kommuner foretaget en samordning af opgaver i større organisatoriske enheder? Eller er antallet af enheder i stedet blevet øget for at sikre centrale aktører attraktive administrative jobs og politiske poster i de nye kommuner? Data om samtlige danske kommuners politiske og administrative organisering i henholdsvis 2005 og 2007 viser, at antallet af organisatoriske enheder steg markant mere i de 66 nydannede kommuner end i de 32 kommuner, der ikke blev ændret geografisk i forbindelse med reformen. Analyserne viser, at stigningen i de nydannede kommuner delvist kan forklares med tildelingen af nye opgaver i forbindelse med Strukturreformen samt med en stigende opgavebyrde som følge af et stigende indbyggertal. En væsentlig del af stigningen er imidlertid hverken et resultat af opgavemæssige eller strukturelle forandringer men kan alene tilskrives politiske overvejelser i forbindelse med sammenlægningsprocesserne.

Indledning

Politisk-administrative organisationer er som hovedregel opdelt i opgavebaserede sektorer på både administrativt og politisk niveau. Opdelingen antages ofte at sikre en effektiv opgaveløsning, idet politikernes muligheder for at skaffe sig en specialiseret viden om et område må formodes at afhænge negativt af antallet af områder, som de har ansvaret for (Gulick, 1937; Hammond, 1990; Statskontoret, 2005: 89). Ligeledes vil administrationen i højere grad kunne foretage en effektiv servicering af såvel borgere som politikerne, hvis de kan koncentrere sig om et afgrænset opgaveområde.

Sektoropdelingen kan imidlertid også have negative konsekvenser. I sektoriseringslitteraturen (Damgaard, 1981; Hernes, 1984; Willoch, 1987; Vabo, 2005) påpeges, at en udpræget sektoropdeling af offentlige organisationer kan medføre, at sektorinteresser tillægges større vægt, end deres demokratiske grundlag egentlig berettiger til, og at det samlede organisationsbudget som konsekvens heraf bliver større, end hver enkelt aktør i organisationen ønsker (Egeberg et al., 1978: 123; Hernes, 1984: 163; Heland, 2000: 11). Årsagen hertil er, at medlemskab af en given sektor påvirker medlemmernes forståelse af, hvad der er vigtige opgaver. De vil derfor agere som udgiftsadvokater på deres eget sektorområde (Egeberg et al., 1978: 122; Lundtorp, 2001: 316f).

Det er på denne baggrund et interessant spørgsmål, om og i givet fald

hvilken betydning Strukturreformen med virkning fra 1. januar 2007 har haft for den kommunale organisering. Har de nye kommuner med reformen fundet anledning til at begrænse sektoriseringen, som i denne artikel forstås som antallet af politiske og administrative fagenheder, og øget samordningen af opgaver i større organisatoriske enheder? Eller er antallet af enheder i stedet blevet øget for at sikre centrale aktører attraktive administrative jobs og politiske poster i de nye kommuner?

Artiklen indledes med en teoretisk argumentation for Strukturreformens betydning for organisatorisk forandring. Herefter følger en uddybning af de to modsatrettede forventninger til udviklingen i den politiske og administrative organisering, som Strukturreformen har givet anledning til, samt en diskussion af betydningen af en ændret opgaveportefølje for organisatorisk forandring. I det efterfølgende afsnit præsenteres undersøgelsens design og data. Dernæst analyseres udviklingen i sektoriseringen på henholdsvis politisk og administrativt niveau. I lyset af de foregående afsnit foretages dernæst en diskussion af hvilke mekanismer der ligger bag den organisatoriske forandring i sammenlægningskommunerne. Artiklen afsluttes med en konklusion.

Kommunale organisatoriske ændringsprocesser

Begrebsmæssigt tager diskussionen om forandringer af organisationsstrukturer sit udgangspunkt i Paul Piersons teori om critical junctures (Pierson, 2000). Piersons argument er, at institutioner – i dette tilfælde antallet af politiske og administrative organisatoriske enheder – kun vanskeligt lader sig ændre, fordi de udgør rammer for fordeling af magt blandt de involverede aktører. Som påpeget af Douglas North har institutioner desuden en tendens til at være selvforstærkende over tid, fordi anvendelsen af de pågældende institutioner medfører en gradvis tilpasning til det institutionelle setup over tid. Der vil derfor for både magtfulde og mindre magtfulde aktører være betydelige omkostninger forbundet med at udskifte det pågældende setup (North, 1990: 95). De mest magtfulde aktører vil således forsøge at opretholde de institutioner, der udgør selve grundlaget for deres magt (Mahoney, 2000: 521; Pierson, 2000: 259; Ma, 2007: 65).

Hvis der imidlertid på grund af en eksogen påvirkning sker et brud med de gældende strukturer, vil det ikke længere på samme måde være forbundet med omkostninger for de involverede aktører at foretage institutionelle ændringer. I Piersonsk forstand vil der være tale om et critical juncture, hvor der pludselig opstår mulighed for forandring i en ellers stabil institutionel verden (Pierson, 2000: 265f; Thelen, 1999).

Piersons beskrivelse af institutionel stabilitet over tid stemmer i vidt omfang overens med den udvikling, der har fundet sted med hensyn til de poli-

tiske og administrative organisationsstrukturer i Danmark fra 1980'erne og frem. Til trods for at der i flere omgange har været fokus på mulighederne for at afprøve nye organisationsformer, har den kommunale verden generelt været præget af begrænset forandring. Dette ses i særdeleshed hvad angår den politiske organisering, hvor selve styreformerne såvel som antallet af organisatoriske enheder (dvs. stående udvalg) kun varierer i meget begrænset omfang over tid, til trods for at der flere gange er blevet sat spørgsmålstejn ved måderne, hvorpå kommunerne organiserer sig, og til trods for, at den kommunale styrelseslov med ganske få undtagelser giver mulighed for at variere fx. den politiske styreform (Henrichsen, 2005). Organisationsstrukturerne har altså vist sig at være ganske stabile til trods for de mange institutionelle tiltag, som kommunerne ellers i øvrigt har undergået i forbindelse med for eksempel indførelse af nye styringsredskaber og oprettelse af brugerbestyrelser (Ejersbo, 1998: 285).

Strukturreformen kan i denne forbindelse opfattes som et critical juncture, der har skabt et opbrud i magt- og organisationsstrukturerne i de gamle kommuner, hvorfor det institutionelle setup skal genforhandles. Strukturreformen giver således anledning til organisatorisk forandring i sammenlægningskommunerne. Omvendt vil man på baggrund af denne teori ikke forvente, at Strukturreformen har haft indflydelse på organisationsstrukturerne i de strukturelt uændrede kommuner, idet disse kommuner ikke er blevet udsat for et tilsvarende eksogent chok.

Politisk begrundede forandringer af organisationsstrukturer

Spørgsmålet er da, på hvilken måde Strukturreformen har påvirket de sammenlagte kommuners politiske og administrative organisering. Valget af politisk og administrativ organisationsform kan føres tilbage til de aktører, som primært har interesser involveret i den konkrete organisationsmodel, og som samtidig besidder magten til aktivt at kunne forandre organiseringen (Knight, 1992: 126; Knight, 1998: 107f). I dette tilfælde vil det sige byråds-politikerne og topembedsmændene.

Hvis der efter Strukturreformen bliver anvendt ca. det samme antal organisatoriske enheder i de sammenlagte kommuner, som der blev anvendt i de nedlagte kommuner op til reformen, er det samlede antal politiske og administrative lederposter faldet markant. En reduktion i det samlede antal topembedsmandsposter har som konsekvens, at nogle topembedsmænd må udskifte deres stilling med en mindre prestigefyldt og indflydelsesrig post eller helt forlade kommunen. Tilsvarende vil en fastholdelse af et relativt begrænset antal udvalg alt andet lige medføre et fald i antallet af udvalgsposter i kommunernes stående udvalg og økonomiudvalget, idet kommunalbestyrelserne vokser som følge af reformen. Desuden vil en reduktion i antallet af

politiske udvalg også betyde en reduktion i antallet af de attraktive udvalgsformandsposter.

En reduktion i antallet af politiske lederposter må forventes at have ganske store konsekvenser for de aktører, der mister deres formandsposter. Politikere antages i koalitionsliteraturen at være motiveret af henholdsvis muligheden for at opnå private fordele og muligheden for at påvirke den førte politik (Strøm, 1990; Laver, 1998: 5ff). På denne baggrund er det rimeligt at forvente, at besiddelsen af politiske lederposter spiller en stor rolle for dem. Posten som udvalgsformand for et stående udvalg er i dansk sammenhæng således forbundet med både prestige, en konkret kontant belønning i form af et formandsvederlag² samt formentlig også ofte en større mulighed for at påvirke politikken på det pågældende udvalgs ressortområde end de øvrige politikere i kommunalbestyrelsen, idet udvalgsformanden „forbereder, indkalder og leder“ udvalgets møder. (Kommunestyrelsesloven, 2006: § 22; Vederlagsbekendtgørelsen, 2005: § 9). Såvel de politiske som de administrative ledere har derfor en fællesinteresse i at skabe et stort antal topposter i de nydannede kommuner.

I forhold til ovenstående argumentation kan det indvendes, at gruppen af politikere ikke blot har en fælles interesse i et stort antal politiske topposter men også i høj grad har konkurrerende interesser i fordelingen af poster på tværs af partiskel. Ifølge denne indvending har den parlamentariske situation i kommunerne betydning for de enkelte politikeres og de enkelte partiers interesser. Man kan fx. forestille sig en situation, hvor et parti er sikret én formandspost for et udvalg og ved, at en opsplitning af udvalget i to vil medføre, at formandsposten i det ekstra udvalg vil gå til et andet parti. I dette tilfælde vil en opsplitning af udvalget derfor medføre relativt mindre indflydelse til det pågældende parti, hvorfor det i en rationel optik bør modsætte sig en sådan opsplitning.

Dette argument relaterer sig imidlertid forholdsvis dårligt til de erfaringer, man i litteraturen har gjort sig om de kommunale konstitueringer. Konstitueringerne er interessante, fordi det er i forbindelse med disse forhandlinger, at borgmesteren, udvalgsmedlemmerne og udvalgsformændene vælges. I undersøgelser af de danske kommuners konstitueringspraksis (Pedersen, 1997; Skjæveland et al., 2007) er det blevet påvist, at kommunerne generelt konstituerer sig med langt større koalitioner, end det egentlig er påkrævet for at kunne opnå flertal. Skjæveland et al. (2007) påpeger således, at mere end to tredjedele af de kommunale koalitioner indeholder mindst et overflødigt parti (p. 223f). De øvrige koalitions partnere forærer således magt bort til partier, der ikke er en nødvendig del af koalitionen. Pedersens (1997) forklaring på dette fænomen er, at det er udtryk for en gensidig samarbejdsstrategi partierne imellem (p. 325f). For at opnå et godt arbejdsklima forærer selv par-

tier med absolut flertal udvalgsformandsposter væk. Skjæveland et al. (2007) påpeger i stedet, at forklaringen lige så vel kan være, at politikerne adopterer eksisterende normer blandt vælgerne om at sikre partierne en indflydelse svarende til deres stemmetal.

Efter Strukturreformen vil sådanne normer formentlig føre til en stigning i antallet af udvalg, idet der nu ikke blot skal tages repræsentationsmæssige hensyn i forhold til den mandatmæssige fordeling på tværs af partier men også i forhold til politikernes geografiske tilhørsforhold. Både toppolitikernes interesser og den kommunale konstitueringspraksis peger altså i retning af, at toppolitikerne vil mindske reformulempjerne ved at nedsætte flere udvalg end det var tilfældet i de gamle kommuner. Tilsvarende vil også de administrative ledere have interesse i at udvide antallet af administrative enheder efter reformen.

Der kan på denne baggrund udledes en hypotese om, at antallet af organisatoriske enheder er steget i sammenlægningskommunerne som følge af Strukturreformen. Endvidere må denne stigning forventes at være større end en eventuel stigning i antallet af organisatoriske enheder for ikke-sammenlægningskommunernes vedkommende, idet denne type kommuner ikke er blevet udsat for et tilsvarende eksogent chok.

Det kan på den anden side indvendes, at kommunerne i høj grad opererer i et miljø kendetegnet af stærke formelle og uformelle normer, som begrænser hvad der opfattes som legitim og passende adfærd (Langhede & Klemmensen, 2006: 137). Det er i den forbindelse interessant, at en høj grad af sektorisering tilsyneladende opfattes som et problem i den kommunale verden.

I 1989 ændredes den kommunale styrelseslov netop med den begrundelse, at man fra kommunernes side ønskede at reducere antallet af stående udvalg for dermed at fremme en mere helhedspræget vurdering af de kommunale opgaver (Le Maire & Preisler, 2000: 88). Også i nyere tid har problemstillingen været i fokus. Både Kommunernes Landsforening (KL) og enkeltkommuner har påpeget problemer ved stærkt sektoropdelte organisationer (se for eksempel KL, 2003; 2005: 25; Christensen et al., 2006: 62, 122; Lundtorp, 2001: 317), og omlægningen af de politiske styreformer i København, Frederiksberg og Odense kommune i 2001 blev blandt andet begrundet i et ønske om at begrænse sektoriseringen (Berg & Petersen, 2001: 88f). Det væsentlige er i denne forbindelse ikke så meget, om sektoriseringen udgør et problem, men snarere at der tilsyneladende hersker en fælles kommunal forståelse af, at det er et problem.

KL's aktive fokus på problemerne ved stærkt sektoropdelte organisationer er her et vægtigt argument, idet KL som kommunernes interesseorganisation ofte fungerer som primus motor for en stærk holdningsbearbejdning kommunerne imellem (Ansbøl, 2005: 22f). Der kan således udledes en kon-

kurrerende hypotese om, at antallet af politiske og administrative enheder er faldet i de sammenlagte kommuner, og at dette fald er større end et eventuelt fald i ikke-sammenlægningskommunerne.

Opgaverelaterede og strukturelt begrundede forandringer af organisationsstrukturer

Undersøgelsens problemstilling giver anledning til at overveje, hvilke effekter der kan være tale om, at Strukturreformen har haft på de kommunale organisatoriske strukturer. Foruden de rent strukturelle ændringer af hovedparten af kommunerne blev der ligeledes med virkning fra 1. januar 2007 gennemført en opgaverreform, som ændrede på fordelingen af opgaverne mellem den statslige, regionale og kommunale sektor og altså havde virkning for alle kommuner (Indenrigsministeriet, 2006: 11). I udgangspunktet er det nødvendigt at skelne mellem forandringer, der har en rent strukturel eller opgavemæssig årsag og forandringer, der, som de beskrevne i forrige afsnit, er en følge af politiske overvejelser.

Hvad angår den ændrede fordeling af offentlige opgaver mellem forskellige offentlige instanser er både sammenlægningskommuner og ikke-sammenlægningskommuner blevet tilført en række nye typer af opgaver inden for blandt andet sundheds-, social- og beskæftigelsesområdet (Christensen et al., 2006: 114f). Disse ændringer i den kommunale opgaveportefølje kan have påvirket den politiske og administrative struktur i kommunerne. Enten skal de nye opgaver placeres i allerede eksisterende enheder, eller også skal der oprettes et ekstra antal organisatoriske enheder, der kan varetage de nye opgaver. Antallet af sektorer i kommunerne må på denne baggrund forventes at have en tendens til at stige alene på grund af den ændrede opgaveportefølje.

En lignende effekt må i sammenlægningskommunerne forventes som følge af de strukturelle forandringer, der gør, at de indbyggertalsmæssigt bliver større. Dette skyldes, at sagsbehandlingsmængden og dermed behovet for organisatorisk udbygning og specialisering alt andet lige stiger med antallet af indbyggere i hver enkelt kommune. En tidligere undersøgelse har fundet meget stærke positive sammenhænge mellem kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse og antallet af politiske og administrative organisatoriske enheder (Byskov-Nielsen, 2006: 129f). Begge disse argumenter bygger på en præmis om, at en ændring i vilkårene for den kommunale opgavevaretagelse automatisk medfører en tilpasning af de organisationsstrukturer, der fastlægger rammerne for opgavevaretagelsen. Hvorvidt denne præmis er korrekt eller ej er i denne forbindelse imidlertid ikke så afgørende. Argumentet er imidlertid, at det er nødvendigt at tage højde for denne type mulige effekter i form af statistisk kontrol for at kunne udskille den effekt af Strukturrefor-

men på organisationsstrukturerne, som er et resultat af politiske overvejelser i forbindelse med sammenlægningsprocesserne.

Design og data

En detaljeret forståelse af effekten af strukturforandringer kan altså ikke opnås ved blot at sammenligne antallet af organisatoriske enheder i sammenlægningskommunerne før og efter reformen. Antallet af organisatoriske enheder i ikke-sammenlægningskommunerne inddrages derfor i analysen, således at der fokuseres på, i hvor høj grad udviklingen i antallet af organisatoriske enheder er forskellig i sammenlægningskommuner og ikke-sammenlægningskommuner. På denne måde kan der sondres mellem effekterne af politiske overvejelser og effekten af ændringer i den kommunale opgaveportefølje. Derefter foretages statistisk kontrol for det kommunale indbyggertals betydning for på denne måde også at udskille effekten af strukturelt betingede forandringer af organisationsstrukturen.

Designmæssigt lader analysen sig følgelig styre af to underspørgsmål. For det første undersøges, om der er sket en ændring i antallet af organisatoriske enheder. Herefter undersøges, om denne ændring kan forklares som en naturlig konsekvens af ændrede opgavemæssige og strukturelle forhold, eller om forandringen alene sker som følge af, at kommunerne gennemgår en reform, og dermed kan fortolkes som politisk motiveret.

På det politiske niveau måles sektoriseringen som summen af de stående udvalg samt økonomiudvalget.³ Det vil sige som antallet af udvalg med umiddelbart forvaltningsansvar i den kommunale styrelseslovs forstand (Kommunestyrelsesloven, 2006: § 17 stk. 1), hvilket skal forstås som myndigheden til at træffe afgørelse i enkeltsager, som er underlagt udvalgenes ressort. Kodingen af hvorvidt der er tale om udvalg med umiddelbart forvaltningsansvar eller ej er baseret på de kommunale styrelsesvedtægter.

På det administrative niveau ses der først på, hvorvidt en given kommune i det hele taget anvender forvaltninger. Hvis dette er tilfældet, anvendes antallet af fagforvaltninger i kommunen som mål for sektorisering. Da der ikke findes nogen præcis definition for, hvilke organisatoriske enheder, der kan betragtes som forvaltninger, er opgørelsen af fagforvaltninger i stedet baseret på tre kriterier, som alle skal være opfyldt, for at en forvaltning kodes som en fagforvaltning. For det første skal der være tale om den øverst placerede administrative fagenhed⁴ i det administrative hierarki. Der må altså ikke forekomme enheder med samme fagområdetilknytning, der er overordnet den pågældende administrative enhed. For det andet skal enheden være opdelt i afdelinger, kontorer eller lignende, således at der internt i forvaltningen er tale om et hierarki. Dette kriterium adskiller forvaltningerne fra for eksempel centre og institutioner, som i nogle kommuner kan være de øverst

placerede administrative fagenheder, såfremt der ikke anvendes egentlige forvaltninger i kommunen. For det tredje skal der være tale om, at forvaltningen ledes af en enkelt fagchef eller direktør med det overordnede driftsansvar for enheden som helhed.

Kodningen af fagforvaltninger er for de nye kommuners vedkommende baseret på oplysninger på de kommunale hjemmesider. Kodningen adskiller sig på denne måde fra tidligere kodninger (Byskov-Nielsen, 2006), hvor oplysninger i Kommunalhåndbogen er lagt til grund for kodningen. Den anvendte metode giver formentlig en mere valid kodning, da der ikke findes nogen ensartet praksis for indberetning af oplysninger til Kommunalhåndbogen. For de tidligere kommuners vedkommende har det ikke været muligt at skaffe oplysninger fra deres hjemmesider, hvorfor Kommunalhåndbogen 2005 her er lagt til grund for kodningen.⁵ Dette betyder i flere tilfælde, at kommuner er blevet udeladt af analysen, fordi det ikke har været muligt at fastlægge de administrative organisationsforhold alene på baggrund af Kommunalhåndbogen. I tabel 1 er de kommuner, hvor det ikke har været muligt at afklare de administrative organisationsforhold, blevet sammenlignet på en række parametre med henholdsvis de kommuner, der anvender forvaltninger og de kommuner, der ikke anvender forvaltninger:

Tabel 1. Sammenligning af kommuner hvor den administrative organisation i 2005 kan afklares og kommuner, hvor den ikke kan afklares. Gennemsnit og standardafvigelse angivet.

	Indbyggertal	Befolkningstæthed	Areal (kvm ²)	Senere sammenlagt	Antal udvalg i kommunen	N
Kan afklares:	21.188	249,59	159,69	0,89	4,40	209
Anvender forvaltninger	[44.035]	[584,19]	[104,85]	[0,314]	[1,061]	
Kan afklares:	17.492	185,72	150,70	0,83	4,62	29
Anvender ikke forvaltninger	[13.241]	[200,29]	[112,48]	[0,384]	[1,293]	
Kan ikke afklares:	14.906	443,91	162,18	0,88	4,61	33
	[16.639]	[1817,81]	[89,16]	[0,331]	[1,116]	
I alt	20.027	266,42	159,03	0,88	4,45	271
	[39.367]	[814,54]	[103,59]	[0,323]	[1,094]	

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal; Kommunalhåndbogen 2005.

Noter: Standardafvigelser er angivet i skarpe parenteser.

Tabel 1 viser, at der ikke umiddelbart kan findes signifikante forskelle på de tre grupper af kommuner. Der synes dog at være en tendens til, at de indbyggertalsmæssigt mindre og forholdsvis tæt befolkede kommuner er underre-

præsenteret blandt de kommuner, hvor de administrative organisationsforhold har kunnet afklares. For befolkningstæthedens vedkommende skyldes dette, at én bestemt kommune (Frederiksberg) har landets klart højeste befolkningstæthed og trækker gennemsnittet kraftigt i vejret for de kommuner, hvor organisationsforholdene ikke har kunnet afklares. Frafaldet begrænser sig derfor primært til at have konsekvenser i forhold til konklusioner på effekter af kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse.

En analyse af indbyggertallets betydning for antallet af forvaltninger i 2005 viser, at antallet af forvaltninger stiger monotont med indbyggertallet. Man kan formode, at noget tilsvarende gør sig gældende for de kommuner, der placerer sig i frafaldsgruppen i det omfang, de rent faktisk anvender en organisation med forvaltninger. I så fald overvurderes gennemsnittene for antallet af kommunale forvaltninger i 2005, hvorfor den pågældende opgørelse kan betragtes som en konservativ test af tesen om, at antallet af forvaltninger vil blive forøget. Frafaldet er dog under alle omstændigheder så begrænset, at det næppe har afgørende betydning for de konklusioner, der drages.

Udviklingen i antallet af stående udvalg og fagforvaltninger

I Danmark er den dominerende politiske styreform på kommunalt plan udvalgsstyret, idet 94 af de 98 kommuner anvender forskellige varianter af udvalgsstyret i 2007. Den kommunale styrelseslov pålægger disse kommuner at nedsætte et økonomiudvalg samt desuden mindst et stående udvalg (Kommunestyrelsesloven, 2006: § 17.1).

Fem kommuner gives i lovgivningen mulighed for at anvende magistratsstyreform. Dette benytter Århus Kommune sig af som den eneste på nuværende tidspunkt. Endelig har tre kommuner søgt og fået godkendelse til at fravige Kommunestyrelseslovens krav om, at der skal nedsættes udvalg med umiddelbart forvaltningsansvar. Udvalgene har i disse kommuner kun som opgave at skabe overordnet politikformulering, mens mere administrativt betonedede beslutninger overlades til administrationen eller endog til enkeltinstitutioner. Denne styreform implicerer således en høj grad af delegation til de administrative og udførende niveauer.⁶

Qua udvalgsstyrets store udbredelse og udvalgenes centrale rolle i forbindelse med såvel politikformulering som politikimplementering, er det interessant at undersøge, i hvor høj grad der finder en øget sektorisering sted i forbindelse med opdelingen i forskellige typer af udvalg. Politikerne som gruppe betragtet har haft direkte adkomst til at ændre på antallet af stående udvalg.

Ligeledes kan der argumenteres for, at de har haft incitament hertil, idet posterne som udvalgsformænd som nævnt må antages at være meget attraktive. I tabel 2 analyseres udviklingen:

Tabel 2. Gennemsnitligt antal udvalg før og efter Strukturreformen fordelt på kommunetype.

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

Kilde: Kommunalhåndbogen 2005; Kommunale hjemmesider og styrelsesvedtægter.

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

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

Tabel 2 viser, at der fra 2005 til 2007 er sket en markant udvikling i antallet af udvalg. For begge kommunetyper stiger antallet af udvalg. Mere interessant er det, at stigningen er markant større i sammenlægningskommunerne end i de kommuner, der ikke har gennemgået strukturelle forandringer. En analyse af forskellen på udviklingen i antallet af udvalg viser, at udviklingen er signifikant forskellig på de to kommunetyper ($t=8,114$; $p < 0,001$). Der synes med andre ord at have fundet en udvikling sted i de sammenlagte kommuner, som ikke blot kan tilskrives ændringer i opgaveporteføljen, men som enten i stedet kan fortolkes som en konsekvens af en kraftigt øget sagsbehandlingsmængde i sammenlægningskommunerne eller alene som en konsekvens af, at disse kommuner har gennemgået en sammenlægningsproces.

På det administrative område har kommunerne traditionelt organiseret sig efter et sektorprincip, hvor hierarkisk strukturerede fagforvaltninger udgør den organisatoriske kerne på hvert fagområde. I spidsen for forvaltningerne står en forvaltningschef, som typisk har en vis faglig kompetence på det pågældende område. Op gennem 90'erne er der i stigende grad blevet eksperimenteret med andre organisationsformer (Larsen, 1993; Ejersbo, 1998). Det er i denne sammenhæng særligt værd at lægge mærke til, at en del kommuner har forladt den traditionelle anvendelse af fagforvaltninger for i stedet at opdele de administrative enheder efter deres funktionsområde eller for så vidt muligt at henlægge de administrative beslutninger på decentralt niveau. I 2007 anvendes sektorforvaltninger i en eller anden form i ca. 2/3 af kommunerne (se tabel 3 nedenfor).

Når netop kommunernes organisering i fagforvaltningsenheder har under-

søgelsens interesse, skyldes det tre ting. For det første er fagforvaltningernes arbejdsopgaver ligesom udvalgenes afgrænset til et specifikt fagområde. Dette giver anledning til at forvente præcis de samme konsekvenser, som sektoriiseringslitteraturen peger på, hvad angår den politiske organisering. For det andet har ansatte i de tidligere kommunale administrationer i et vist omfang selv haft mulighed for at påvirke den fremtidige administrative struktur. I forbindelse med Strukturreformen nedsatte sammenlægningskommunerne således en række administrative styregrupper bestående af fortrinsvis administrative ledere, som blandt andet havde til opgave at udarbejde oplæg til en ny administrativ styreform. For det tredje må de administrative ledere i de tidligere kommuner antages at have haft incitament til at forsøge at bibeholde eller endog øge antallet af chefstillinger i de nydannede kommuner for ikke at risikere at blive degraderet til lavere stillinger i det administrative hierarki. Resultaterne af analysen er gengivet i tabel 3:

Tabel 3. Gennemsnitligt antal fagforvaltninger før og efter Strukturreformen fordelt på kommunetype.

	2005	2007
Ikke-sammenlægningskommuner (gennemsnitligt antal fagforvaltninger)	3,348 [0,935] (N=23)	3,682 [1,129] (N=22)
Sammenlægningskommuner (gennemsnitligt antal fagforvaltninger)	2,602 [0,794] (N=186)	4,439 [1,097] (N=41)
Forskel på gennemsnit	0,746***	-0,757**
N	209	63

Kilde: Kommunalhåndbogen 2005; Kommunale hjemmesider.

Noter: *, p<0.1, **, p<0.05; ***, p<0.01. Standardafvigelse er angivet i skarpe parenteser.

Som det fremgår af tabellen, svarer udviklingen i antallet af administrative organisatoriske enheder meget godt til udviklingen i antallet af politiske organisatoriske enheder illustreret i tabel 2. Mens antallet af fagforvaltninger var størst i ikke-sammenlægningskommunerne før reformen, er det omvendt tilsvarende større i de sammenlagte kommuner efter reformen. Denne udvikling skal primært tilskrives en markant udvikling for de sammenlagte kommuners vedkommende, hvor det gennemsnitlige antal fagforvaltninger er steget knap 71 pct. i forhold til 2005.

Spørgsmålet er da, om den forskellige udvikling i antallet af politiske og administrative organisatoriske enheder i henholdsvis sammenlægningskom-

muner og ikke-sammenlægningskommuner er et resultat af en politisk motiveret udvikling, som kun har fundet sted i sammenlægningskommunerne, eller om forskellen snarere dækker over strukturelle forandringer og dermed forandringer i opgavebyrden i sammenlægningskommunerne i forbindelse med reformen.

Dette spørgsmål er belyst nærmere i tabel 4 (se nedenfor). For både den politiske og den administrative organiserings vedkommende kontrolleres effekten af sammenhængsvariablen på kommunernes antal af udvalg for kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse, idet størrelsesvariablen som tidligere nævnt opfattes som et mål for opgavebyrden i kommunerne.

Desuden kontrolleres der for den politiske organiserings vedkommende også for det gennemsnitlige antal af udvalg i de foregående valgperioder. Argumentet for at medtage denne variabel er, at kommunernes organisering i en given periode formentlig til en vis grad vil afhænge af kommunens tidligere erfaringer med at nedsætte udvalg. Datasættet rummer desværre ikke muligheder for at konstruere en tilsvarende variabel i analysen af den administrative organisering, idet det for ganske mange kommuner er umuligt at opgøre antallet af forvaltninger i årene før kommunalreformen.

Endvidere inddrages et mål i analysen af den politiske organisering, der relaterer sig til den politiske konkurrence i kommunerne. Antallet af partier i byrådet er medtaget udfra en antagelse om, at antallet af udvalg alt andet lige stiger med antallet af partier i byrådet. Argumentet er, at tildeling af udvalgsformandsposter til andre partiers ledende politikere ofte vil være måden, hvorpå partier vil kunne skaffe sig borgmesterposten i forbindelse med konstitueringsforhandlingerne. Også traditionen for at konstituere sig meget bredt taler for denne sammenhæng.

Tillige er det et gennemgående træk i dansk kommunalpolitik, at alle medlemmer af kommunalbestyrelserne tildeles mindst én udvalgspost (Kommunalhåndbogen 2001; 2005). Da udvalgene af effektivitetsmæssige hensyn typisk begrænser sig til at have 5-9 medlemmer (Kommunalhåndbogen, 2001; 2005), kan en stigning i antallet af udvalg være en måde, hvorpå alle medlemmer af byrådet kan blive tilgodeset med en udvalgspost. Der kontrolleres derfor endelig for antallet af medlemmer i byrådet. Analysen giver følgende resultater:

Tabel 4. Sammenhængen mellem kommunetype og antallet af udvalg (OLS). Ustandardiserede betakoefficienter og signifikansniveauer

	Model 1: Antal udvalg 2007 (ln) ⁽¹⁾	Model 2: Antal udvalg 2005 (ln)	Model 3: Antal fag- forvaltninger 2007 (ln)	Model 4: Antal fag- forvaltninger 2005 (ln)
Intercept	-0,619*	-0,104	-0,800	-0,552
Sammenlægningskommune	0,286**	0,001	0,148*	-0,064
Indbyggertal (ln)	0,052	0,045*	0,195**	0,163**
Gnms. antal udvalg 2005/2001 (ln)	0,803**	0,736**		
Antal partier i byrådet (ln)	-0,023	0,035		
Antal byrådsmedlemmer (ln)	0,186	0,001		
Adj. R²	0,617	0,795	0,359	0,140
N	97 ⁽²⁾	270 ⁽²⁾	63	208

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

Noter: *: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$.

(1): Denne og en række andre variabler i regressionerne er logaritmetransformerede af hensyn til linearitetsforudsætningen i OLS-regression.

(2): Århus Kommune er udeladt i analysen, da kommunen anvender magistratsstyre.

Hvis sammenlægningsprocessen og de heri involverede politikeres motiver i sig selv har haft betydning for antallet af organisatoriske enheder i de nye kommuner, må man forvente, at der kan findes en signifikant forskel på sammenlægningskommuner og ikke-sammenlægningskommuner i 2007 men ikke i 2005. Dette viser sig faktisk at være tilfældet for både den politiske og den administrative organiserings vedkommende.

Hvad angår den politiske organisering er antallet af udvalg signifikant højere i sammenlægningskommuner end i ikke-sammenlægningskommuner i 2007, selvom der foretages statistisk kontrol for kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse og de tre variabler relateret til politiske forhold i kommunerne. Foretages der i stedet en regression, hvor der ikke anvendes en distinktion mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, ses, at den justerede forklarede varians falder til 0,549. Når sammenlægningsvariablen inddrages, stiger den forklarede varians med andre ord med ca. 12 pct.. Tilsvarende stiger den forklarede varians med godt 16 pct. fra 0,309 til 0,359 når der sondres mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, hvad

angår regressionen med antallet af fagforvaltninger i 2007 som afhængig variabel (model 3).

Resultaterne underbygges af, at de tilsvarende regressioner for 2005 (model 2 og 4) ikke viser tegn på, at sammenlægningsvariablen har betydning for antallet af udvalg i kommunerne. Effekten af sammenlægningsvariablen på antallet af politiske udvalg i 2007 synes derfor alene at kunne tilskrives det faktum, at nogle kommuner har været involveret i en politisk sammenlægningsproces og andre ikke. I forbindelse med analyserne i tabel 4 er det endvidere værd at bemærke, at antallet af udvalg i såvel 2007 som 2005 afhænger signifikant af antallet af udvalg i den tidligere periode. Der synes således at være en betragtelig inert i kommunernes måde at organisere sig på over tid. Inddragelsen af denne variabel i analyserne udgør den primære årsag til de usædvanligt høje værdier for R^2 i model 1 og 2.

I relation til de opstillede hypoteser om Strukturreformens effekt på den administrative organisering er sektoriseringen altså rent faktisk blevet større på både det politiske og det administrative område forstået på den måde, at sektoriseringen stiger mere i sammenlægningskommunerne, end hvad der kan forklares af størrelsesmæssige og opgavemæssige forandringer. Spørgsmålet er imidlertid, om stigningen i sektoriseringen skyldes politisk interessevaretagelse fra centralt placerede aktørers side i form af en minimering af de ulemper, som Strukturreformen kan have pålagt dem som gruppe i form af færre lokalpolitiske topposter. Dette diskuteres i næste afsnit.

En diskussion af mekanismerne bag den stigende sektorisering
Datasættet rummer desværre ikke mulighed for at foretage en endegyldig test af de mekanismer, der ligger bag den stigende sektorisering i sammenlægningskommunerne. En sådan test ville fx. kræve data, der kunne sondre mellem egennyttede og normbaserede forklaringer. Desuden ville der være behov for data på individniveau omhandlende blandt andet de enkelte aktørers geografiske tilhørsforhold og besiddelse af udvalgsposter. Givet den stigende sektorisering er det imidlertid interessant at undersøge, om politisk interessevaretagelse i forbindelse med sammenlægningsprocesserne som tidligere skitseret kan være en mulig medvirkende årsag hertil. Diskussionen afgrænser sig til at beskæftige sig med mekanismerne bag udviklingen i den politiske organisering, idet de foreliggende data ikke giver mulighed for en nærmere undersøgelse af mekanismerne bag udviklingen i den administrative organisering.

Hvis politisk interessevaretagelse på toppolitikerniveau har fundet sted i form af en minimering af reformulempene, vil der eksistere en positiv sammenhæng mellem antallet af politiske topposter i den enkelte sammenlægningskommune før reformen og antallet af stående udvalg og dermed antallet

af politiske topposter efter reformen. Påstanden om politisk interessevaretagelse kan med andre ord afvises, hvis denne sammenhæng ikke findes.

Dette er blevet undersøgt i tabel 5, hvor det samlede antal af stående udvalg i 2005 er anvendt som et mål for antallet af politiske topposter før reformen. Analysen er altså baseret på en antagelse om, at udvalgsformændene i de gamle kommuner kan betragtes som toppolitikere i en lokalpolitisk forstand. I analysen kontrolleres der tillige som i tabel 4 for sammenlægningskommunernes opgavebyrde efter reformen målt ved deres indbyggertalsmæssige størrelse, det gennemsnitlige antal udvalg før reformen samt for antallet af medlemmer og partier i byrådet efter reformens implementering. Begrundelsen for at inddrage disse kontrolvariabler er de samme som i tabel 4.

Tabel 5. Sammenhængen mellem det samlede antal udvalg i de sammenlagte kommuner i 2005 og 2007 (OLS). Ustandardiserede betakoefficienter og signifikansniveauer.

	Antal udvalg 2007 (ln) ⁽¹⁾ (model 1)	Antal udvalg 2007 (ln) (model 2)
Intercept	-3,026**	-0,934
Antal udvalg i alt 2005 (ln)	-0,029	0,060
Indbyggertal (ln)	-0,058	0,169**
Gnms. antal udvalg 2005 (ln)	0,833**	0,727**
Antal partier i byrådet (ln)	-0,018	-0,070
Antal byrådsmedlemmer (ln)	1,358**	
Adj. R²	0,514	0,404
N	66	66

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

Noter: *: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$.

(1): Denne og en række andre variabler i regressionerne er logaritmetransformerede af hensyn til linearitetsforudsætningen i OLS-regression.

Analyseresultaterne tyder umiddelbart på, at påstanden om politisk interessevaretagelse kan afvises, idet sammenhængen mellem det samlede antal af udvalg i 2005 og antallet af udvalg i 2007 er stærkt insignifikant i model 1. Resultaterne udgør imidlertid ikke et tilstrækkeligt grundlag til at afvise hypotesen om politisk interessevaretagelse. Af tabellen ses det således også, at antallet af byrådsmedlemmer har en stærkt signifikant og positiv effekt på antallet af udvalg i 2007.

Resultaterne kan skyldes, at toppolitikerne har reduceret ulemperne ved reformen af to omgange. Først ved at maksimere byråds størrelse efter reformen for at sikre sig de bedst mulige chancer for genvalg. Den politiske aftale om Strukturreformen åbnede op for denne mulighed, idet antallet af byrådsmedlemmer i de nye kommuner dog skulle være mindst 25 og højst 31 (Indenrigsministeriet, 2004: 13). Herefter ved at maksimere antallet af udvalg i forbindelse med konstitueringen for at sikre sig topposter til et stort antal af de valgte politikere i de nydannede kommuner. Antallet af udvalg i 2005 kan altså ifølge en sådan fortolkning forstås som en bagvedliggende variabel, der påvirker antallet af byrådsmedlemmer i 2007 og derigennem indirekte antallet af udvalg i 2007. For at denne fortolkning kan være korrekt skal antallet af udvalg i 2005 følgelig have en signifikant effekt på antallet af udvalg i 2007, hvis den mellemkommende variabel, dvs. antallet af byrådsmedlemmer i 2007, udelades af regressionen. Som det fremgår af model 2 i tabel 5 er dette imidlertid ikke tilfældet. Påstanden om at toppolitikerne kollektivt har minimeret reformulempene ved at øge antallet af politiske topposter efter Strukturreformen må altså afvises.

Hvad angår den positive og højsignifikante effekt af antallet af byrådsmedlemmer i 2007 på antallet af nedsatte udvalg, er det interessant, at en tilsvarende effekt ikke kan findes i analyserne i tabel 4, hvor samtlige kommuner inddrages. For de sammenlagte kommuner gælder således alt andet lige, at kommuner med mange byrådspolitikere også nedsætter mange udvalg. Imidlertid er det heller ikke for denne effekts vedkommende muligt at komme med en sikker forklaring på mekanismerne bag sammenhængen.

En mulig fortolkning relaterer sig til de føromtalte samarbejds- og repræsentationsnormer i kommunerne. Givet at der findes en norm om, at alle politikere skal repræsenteres i mindst et udvalg, kan den markant stigende sektorisering i de sammenlagte kommunerne i virkeligheden være et udtryk for et forhandlet kompromis, der skal sikre samtlige byrådsmedlemmer repræsentation.

Denne fortolkning underbygges af, at antallet af byrådsmedlemmer er signifikant højere i de sammenlagte kommuner end i de uændrede kommuner, uanset om det sættes i forhold til det kommunale indbyggertal eller ej. I forlængelse heraf er det gennemsnitlige antal udvalgsposter pr. byrådspolitiker en anelse højere i de uændrede kommuner med 1,88 udvalgsposter pr. politiker i de uændrede kommuner i forhold til 1,70 i de sammenlagte kommuner. Såfremt man i de sammenlagte kommuner havde valgt at nedsætte færre udvalg, ville man på samme tid have været tvunget til at øge antallet af udvalgsmedlemmer i hvert enkelt udvalg for at sikre samtlige byrådsmedlemmer medlemskab af mindst et udvalg. I denne optik kan den markante stigning i antallet af udvalg i de sammenlagte kommuner altså ses som en nødvendig

konsekvens af normerne for tildeling af udvalgsmedlemskaber kombineret med, at antallet af byrådsmedlemmer er markant større i de sammenlagte kommuner end i ikke-sammenlægningskommunerne.

Selv hvis denne fortolkning er korrekt, vil en dybere forståelse af kausalmekanismen bag nedsættelsen af udvalg i de sammenlagte kommuner imidlertid kræve en analyse af, hvorfor mange kommuner i første omgang har valgt at nedsætte kommunalbestyrelser med den maksimalt tilladte størrelse på 31 medlemmer. Det foreliggende datamateriale giver heller ikke her mulighed for at sondre mellem fx normbaserede og interessebaserede forklaringer.

Konklusion

Denne artikel har vist, at sektoriseringen er steget som følge af Strukturreformen. Artiklen har dermed sat fokus på et aspekt af Strukturreformens konsekvenser, som ikke tidligere er blevet belyst. Tendensen til øget sektorisering kan spores både med hensyn til den administrative og den politiske organisering og såvel i sammenlagte kommuner som i uændrede kommuner.

Analyserne viser endvidere at sektoriseringen er steget mere i sammenlægningskommunerne end i ikke-sammenlægningskommunerne og mere, end hvad der kan forklares af størrelsesmæssige og opgavemæssige forandringer. De foreliggende data giver desværre ikke mulighed for at give et sikkert svar på, hvad dette mere dækker over, udover at det har en klar forbindelse til den sammenlægningsproces, som de 66 nye kommuner er blevet til i. Det kan på denne baggrund konstateres, at Strukturreformen i hvert fald på kort sigt har haft ganske utilsigtede og – hvis man skal tage den gængse argumentation om sektorisering til troende – uhensigtsmæssige konsekvenser for organiseringen i sammenlægningskommunerne

Artiklens resultater tilskynder til videre forskning i de processer, der i mange af de sammenlagte kommuner har ledt til nedsættelsen af meget store kommunalbestyrelser og dermed til mange stående udvalg, og ikke mindst til forskning i de normer, der gælder for samarbejdet i de danske kommunalbestyrelser.

Noter

- 1 Forfatteren takker to anonyme referees, Afdelingen for Offentlig Forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet samt deltagere ved den XI Nordiska Kommunforskarkonferensen for kommentarer og kritik på tidligere versioner af denne artikel.
- 2 Kommunerne har ikke pligt til at give udvalgsformændene et forhøjet vederlag (Vederlagsbekendtgørelsen, 2005: § 9). En gennemgang af de kommunale styrel-

- sesvedtægter viser dog, at dette er praksis. En udvalgsformands vederlag udgør typisk 20-25 pct. af borgmesterens vederlag.
- 3 Dog ses der bort fra eventuelle havneudvalg som er at sammenligne med havnebestyrelser og kun har et meget begrænset ressortområde.
 - 4 Fagenheder defineres negativt, idet der hverken må være tale om enheder med stabsopgaver eller eventuelle økonomiforvaltninger. På denne måde opnås et udtryk for antallet af fagforvaltninger, der er sammenligneligt på tværs af kommunerne.
 - 5 Der er ikke udkommet en Kommunalhåndbog for 2006, hvorfor sammenligningen af politiske og administrative organisationsstrukturer før og efter reformen af praktiske grunde tager udgangspunkt i årene 2005 og 2007.
 - 6 Da det umiddelbare forvaltningsansvar i Århus Kommune er placeret hos rådmænd, er kommunen udeladt af alle analyser af sektorisering på det politiske niveau. Bornholm, Skanderborg og den nye Faaborg-Midtfyn Kommune er derimod alle inddraget i analyserne, selvom udvalgene her udelukkende helliger sig overordnet politikformulering. Argumentet er, at også disse udvalg er underlagt en faglig specialisering, som har betydning for politikformuleringen i kommunerne. Antallet af stående udvalg i disse kommuner er følgerlig opgjort som antallet af udvalg med ansvar for kommunal politikformulering. Analyserne er forsøgsvis lavet både med og uden de tre kommuner. Dette har vist sig kun at have meget begrænset betydning for de opnåede resultater.

Litteratur

- Ansbøl, Rene (2005). *Økonomisk styring, prioritering og planlægning i kommunerne*, København: Danmarks Forvaltningshøjskole.
- Berg, Rikke & Steffen Petersen (2001). *Fra små kongedømmer til moderne republik? – en evaluering af mellemformsstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg*, Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Byskov-Nielsen, Rasmus (2006). „Kommunernes fremtidige politisk-administrative struktur“, pp. 121-134 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academica.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (2006). *Politik og forvaltning*, Århus: Academica.
- Damgaard, Erik (1981). „Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 62, no. 4, pp. 396-411.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen & Harald Sætren (1978). „Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat“, i Johan P. Olsen (red.), *Politisk Organisering*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Ejersbo, Niels (1998). „Kommunale strukturer – et studie i lokal variation“, *Politica*, vol. 30 no. 3, pp. 285-297.
- Gulick, Luther (1937). „Notes on the theory of organization“, pp. 1-45 i Luther Gulick & Lyndall F. Urwick (red.), *Papers on the science of administration*, New York: Columbia University, Institute of Public Administration.
- Hammond, Thomas H. (1990). „In defence of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization', *Public Administration*, vol. 68, pp. 143-173.
- Helland, Leif (2000). *Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri*, Oslo: Universitetet i Oslo, Makt- og Demokratiutredningen.
- Henrichsen, Carsten (2005). *Kommunale styrelsesforhold efter strukturreformen*, upub-

- liceret indlæg på årsmøde i Dansk Forening for Kommunalret, Århus Kongrescenter den 20. april 2005.
- Hernes, Gudmund (1984). „Segmentering og samordning“, i O. Berg & A. Underdal (red.), *Fra valg til Vedtak*, Oslo: Aschehoug.
- Indenrigsministeriet (diverse årgange). *Indenrigsministeriets kommunale nøgletal*, www.noegletal.dk.
- Indenrigsministeriet (2004). *Aftale om strukturreform*
- Indenrigsministeriet (2006). *Redegørelse om status for kommunalreformen og det kommunale selvstyres vilkår*.
- KL (2003). „Direktion med tid til udvikling“, *Danske kommuner*, nr. 28, 2003.
- KL (2005). „Organisering af økonomistyringen“, *Danske Kommuner*, nr. 30, 2005, pp. 24-25.
- KL (2006). „Reform I praksis: Temadrøftelser i sammenlægningsudvalgene primo 2006“, *Danske Kommuner*, nr. 5, 2006.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knight, Jack (1998). „Models, Interpretations and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change“, i J. Knight & I. Sened (red.), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kommunalhåndbogen (2001). *Kommunalhåndbogen, 2001*, København: Mostrup.
- Kommunalhåndbogen (2005). *Kommunalhåndbogen, 2005*, København: Mostrup.
- Kommunestyrelsesloven (2006). *Lov nr. 1060 af 24/10 2006*.
- Langhede, Anders & Steffen Klemmensen (2006). „Hvordan vælger kommunerne organisationsstruktur?“, pp. 135-160 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit & Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academica.
- Larsen, Henrik (1993). „Nye organisationsformer i kommunerne“, *Nordisk administrativ Tidsskrift*, 74. årg., nr. 2, pp. 7-30.
- Laver, Michael (1998). „Models of Government Formation“, *Annual Review of Political Science*, vol. 1, no. 1, pp. 1-25.
- Le Maire, Emil & Niels Preisler (2000). *Lov om kommunernes styrelse. Normalforretningsordenen. Med Kommentarer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lundtorp, Svend (2001). „Udvikling af kommunestyret“, pp. 313-332 i Rolf Norstrand & Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF-forlaget.
- Ma, Shu-Yun (2007). „Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism“, *International Political Science Review*, 28(1): 57-78.
- Mahoney, James (2000). „Path Dependence in Historical Sociology“, *Theory and Society*, 29: 507- 548.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Mogens N. (1997). „Når kagen skal deles: Konstitueringspolitik“, pp. 309-326 i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.), *Kommunalvalg*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pierson, Paul (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew & Jens Blom-Hansen (2007). „Konstitueringerne: De lange knives nat?“, pp. 205-224 i Roger Buch & Jørgen Elklit (red.), *Nye kommunalvalg?*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Statskontoret (2005). „Sektorisering inom offentlig förvaltning“, Stockholm: Statskontoret.

- Strøm, Kaare (1990). „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties“, *American Journal of Political Science*, vol. 34 no. 2, pp. 565-598.
- Thelen, Kathleen (1999). „Historical Institutionalism and Comparative Politics“, *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Vabo, Signy Irene (2005). „Committee structure and political preferences: The case of Norwegian local government“, *European Journal of Political Research*, 44: 563-592.
- Vederlagsbekendtgørelsen (2005). *Bekendtgørelse nr. 1461 af 19/12 2005*.
- Willoch, Kåre I. (1987). „Tid for reformer – i forholdet mellem storting og regjering“, i Thorvald G. Moe, Per Screiner & Hermod Skånland, *Full sysselsetting og økonomisk vekst. Festschrift til Eivind Erichsen*, Oslo: TANO.