

Kommunestørrelse og demokrati



*En analyse
af demokratiske
konsekvenser ved
kommunesammenlægninger*

Christian Albrekt Larsen, Adm. Aalborg Universitet

*”Når kommunernes antal efterhånden formindskes til en tredjedel af de
nuværende, falder samtidig de folkevalgtes antal ...og er det ikke
fortrinsvis medlemmer af sogneråd, byråd og amtsråd, der er kernen i
de politiske organisationer og derfor er med i en
aktiv indsats for dansk folkestyre?”*

Arthur Jacobsen 1966
Folketingsmedlem, Radikale Venstre

Forord

Dette projekt er skrevet på 9. semester på administrationsuddannelse på Aalborg Universitet indenfor temarammen ”evaluering og udredning”. Jeg takker for adgang til et enormt data-materiale, der giver store analysemuligheder, men samtidig fare for at fare vildt. Heldigvis har min vejleder Morten Lassen og Henrik Lolle stået klar med hjælp, gode råd og vejvisning. Endvidere en tak til Søren Bak og Pia Læggaard for gennemlæsning og gode kommentarer.

Christian Albrekt Larsen
2. december 1999, Aalborg

Indholdsfortegnelse

1	PROBLEMFORMULERING.....	1
1.1	INDLEDNING.....	1
1.2	UDBYGNING AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR OG KOMMUNALREFORMEN	1
1.3	1990'ERNES DEBAT OM NY EN KOMMUNALREFORM.....	2
1.4	PROBLEMSTILLING.....	4
2	METODE.....	6
2.1	INDLEDNING.....	6
2.2	PROJEKTETS FORHOLD TIL EVALUERINGSSTEMA, POLITISK PROCES OG TEORETISK GRUNDLAG	6
2.3	AFGRÆNSNING TIL BORGERNIVEAU OG DATAMATERIALET	7
2.4	INDIVIDBASEREDE OVERFOR KOMMUNEAGGREGEREDE DATASÆT.....	8
2.5	REPRÆSENTATIVITET, PÅLIDELIGHED OG GYLDIGHED	9
2.6	STATISTISK METODE	11
2.7	VIDENSKABSTEORETISKE OVERVEJELSER	12
3	TEORI.....	13
3.1	INDLEDNING.....	13
3.2	TRE NORMATIVE DEMOKRATITEORIER	13
3.2.1	<i>Demokratisk elitisme.....</i>	<i>13</i>
3.2.2	<i>Pluralisme.....</i>	<i>14</i>
3.2.3	<i>Deltagelsesdemokrati.....</i>	<i>16</i>
3.2.4	<i>Sammenfatning af normative demokratiteorier</i>	<i>17</i>
3.3	DESKRIPTIVE TEORIER OM KOMMUNESTØRRELSE OG KOMMUNALDEMOKRATI.....	18
3.3.1	<i>Nærhed og bæredygtighed i et demokratiteoretisk perspektiv.....</i>	<i>18</i>
3.3.2	<i>Reformteorien.....</i>	<i>21</i>
3.3.3	<i>Public-choiceteorien.....</i>	<i>22</i>
3.3.4	<i>Deltagerteorien.....</i>	<i>25</i>
3.3.5	<i>Sammenfatning af deskriptive teorier</i>	<i>25</i>
4	OPERATIONALISERING.....	28
4.1	INDLEDNING.....	28
4.2	KOMMUNESTØRRELSE	28
4.3	HOMOGENITETEN I KOMMUNERNE OG KONTROLVARIABLE	29
4.4	EFFEKTIVITET OG AUTONOMI I OPGADEVARETAGELSE.....	34
4.5	DELTAGELSE OG BORGERNES VURDERING AF DET KOMMUNALE DEMOKRATI.....	35
5	ANALYSE.....	36
5.1	INDLEDNING.....	36
5.2	KOMMUNALDEMOKRATIETS RELEVANS	36
5.2.1	<i>Den kommunale autonomi.....</i>	<i>36</i>
5.2.2	<i>Interesse og kendskab</i>	<i>38</i>
5.2.3	<i>Opsamling 1</i>	<i>40</i>
5.3	DEN FOLKELIGE DELTAGELSE.....	41
5.3.1	<i>Valgdeltagelsen</i>	<i>41</i>
5.3.2	<i>Organisatorisk deltagelse</i>	<i>46</i>
5.3.3	<i>Græsrodsaktivitet.....</i>	<i>48</i>
5.3.4	<i>Direkte kontakt til politikere og embedsmænd.....</i>	<i>51</i>
5.3.5	<i>Kommunalpolitisk diskussion i civilsamfund.....</i>	<i>52</i>
5.3.6	<i>Sammenhæng mellem deltagelsesformer og bagvedliggende faktorer.....</i>	<i>53</i>
5.3.7	<i>Opsamling 2</i>	<i>61</i>
5.4	TILLID TIL KOMMUNALPOLITIKERE OG KOMMUNALPOLITISKE BESLUTNINGER.....	62
5.4.1	<i>Kommunalpolitikernes troværdighed.....</i>	<i>62</i>
5.4.2	<i>Kommunalpolitikernes responsivitet.....</i>	<i>64</i>
5.4.3	<i>Tillid til kommunalpolitiske beslutninger.....</i>	<i>66</i>

5.4.4	<i>Sammenhæng mellem tillidsvariable og bagvedliggende faktorer</i>	68
5.4.5	<i>Opsamling 3</i>	73
5.5	BORGERNE OG DEN KOMMUNALPOLITISK RESSOURCEPRIORITERING	74
5.5.1	<i>Opsamling 4</i>	78
5.6	DE NORMATIVE DEMOKRATIFORSTÅELSER OG UNDERSØGELSESRESULTATERNE	79
5.6.1	<i>Demokratisk elitisme</i>	79
5.6.2	<i>Pluralisme</i>	80
5.6.3	<i>Deltagerdemokrati</i>	81
5.6.4	<i>Opsamling 5</i>	82
6	KONKLUSION	83
7	LITTERATURLISTE	86

1 Problemformulering

1.1 Indledning

Dette projekt tager udgangspunkt i den løbende og aktuelle debat om at ændre den grundlæggende struktur i den offentlige sektor. Specifikt undersøger projektet sammenhængene mellem primærkommunernes størrelse og det lokale demokrati. Dette indledende kapitel er opdelt i tre afsnit. I det første gives et kort historisk tilbageblik på udviklingen af velfærdsstaten og kommunalreformen i 1970'erne. Dernæst beskrives den igangværende debat om kommunesammenlægninger, hvilket danner udgangspunkt for projektets problemstilling. Her formuleres projektets spørgsmål og der foretages enkelte afgrænsninger.

1.2 Udbygning af den offentlige sektor og kommunalreformen

Udbygningen af den offentlige sektor har i de vesteuropæiske lande nærmest været eksplosiv i efterkrigstiden. Specielt i perioden fra starten af 1960'erne og frem til midten af 1970'erne blev grunden lagt til de moderne velfærdsstater, hvor ikke mindst de universelle skandinaviske velfærdsstater viste sig at blive udgiftstunge. Målt på de offentlige udgifter i forhold til BNP udgjorde de danske offentlige udgifter omkring 35 % af BNP i 1960erne mod 60 % i midten af 1990'erne. Stigningen skyldes bl.a. et skifte fra en primært myndighedsudøvende offentlige sektor til en offentlige sektor med stor serviceproduktion og omfordeling af ressourcer via overførselsindkomster. Denne udvikling er foregået i takt med de generelle samfundsmæssige forandringer, der af nogle teoretikere sammenfattes som værende en overgang fra bondesamfundet til industrisamfundet og eventuelt videre til et post-industrielt samfund.¹ Pga. af disse generelle udviklinger har det været nødvendigt løbende af justere og transformere den organisatoriske opbygning af den offentlige sektor.

Den største ændring i den offentlige organisation blev gennemført i løbet af 1970'erne i forbindelse med den såkaldte Kommunalreform. Reformen bestod af en række reformkomplekser, hvoraf skal nævnes 1) Inddelingsreformen, 2) Opgavefordelingsreformen og 3) Byrdefordelingsreformen.

Med Inddelingsreformen blev de 1300 sognekommuner, 88 købstadskommuner og 25 amtskommuner reduceret til den nuværende struktur med 275 primærkommuner og 14 amtskom-

¹ For en mere grundlæggende diskussion, se Goul-Andersen 1998, kap. 2 og 3

muner². Baggrunden var bl.a. den såkaldte Kommunallovskommission fra 1958, der havde beskæftiget sig med inddelingsspørgsmålet. Problemet med den hidtidige inddeling var bl.a. en affolkning af købstadskommunerne til forstadskommunerne, hvilket gav finansieringsproblemer i byerne. For det andet var sognekommunerne for små til at varetage de tildelte opgaver. Dette kom bl.a. til udtryk på skoleområdet, hvor de små sognekommuner måtte samarbejde for at drive kommuneskoler. Principperne for den nye inddeling blev derfor større bæredygtighed, én kommune omkring én større by og ligestilling mellem by og land. Netop muligheden for at drive en kommuneskole blev grundlaget for at sætte en minimumsstørrelse for primærkommunerne på ca. 5000 til 6000 indbyggere.³

Inddelingsreformen blev selvfølgelig ikke gennemført uden protester fra de små sogne- og amtskommuner, der for øvrigt var blevet demokratiseret i henholdsvis 1908 og 1916. ”Guleroden” for sammenlægninger var i høj grad en uddelegering af opgaver fra staten og en løsning på kommunernes finansieringsproblemer, hvilket var indholdet i henholdsvis Opgavefordelingsreformen og Byrdefordelingsreformen. Med Byrdefordelingsreformen forsøgte man bl.a. at reducere samspilsproblemer mellem kommuner og staten ved at indføre bloktilskud i stedet for de hidtidige refusionsordninger. Opgavefordelingsreformen blev en mere langstrakt affære, hvor uddelegeringen af statslige opgaver blev gennemført over en lang periode. Principperne i reformen var nærhed og bæredygtighed. I nærhedsprincippet ligger, ”at de offentlige opgaver skal udføres så tæt som muligt på den enkelte borger”. Samtidig dækker udtrykket ”som muligt” over ”en erkendelse af princippet om bæredygtighed, idet ikke alle opgaver kan løses på lokalt plan, fordi de forudsætter et større befolkningsgrundlag”.⁴

Alt i alt indeholdt Kommunalreformen i 1970’erne både en centraliserings- og decentraliseringsbevægelse. Med Inddelingsreformen blev den grundlæggende struktur centraliseret (bæredygtighedsprincippet), mens Opgavefordelingsreformen decentraliserede en lang række opgaver (nærhedsprincippet). Den generelle forventning var, at man ved Kommunalreformen ville styrke det kommunale selvstyre⁵, selvom der også i 1970’erne var bekymringer for det lokale demokrati. Nutidens terminologi om kommunalreformen som den første decentraliseringsbølge indikerer en generel opfattelse af, at der faktisk skete en styrkelse af det lokale selvstyre, selvom det foregik i større enheder.

1.3 1990’ernes debat om ny en kommunalreform

I perioden fra 1970’erne og frem til i dag har organiseringen af den offentlige sektor selvfølgelig været til løbende debat. Men selvom forskellige moderniseringsprogrammer i 1980’erne

² Tallene bygger på Bogason 1992 s. 96-97. De første angivelse er fra tidspunktet for kommunallovskommissionens nedsættelse, dvs. 1958. I første omgang blev primærkommunerne reduceret til 277.

³ Bogason 1995 s. 95-98, Opgavekommissionen 1998 s.44-48

⁴ Opgavekommissionen 1998 s. 50

⁵ Opgavekommissionen 1998 s. 53

og 1990'erne har introduceret nye styringsredskaber og decentraliseret en del kompetence til institutionsniveauet er der ikke grundlæggende blevet ændret på strukturen fra 1970'erne. Fra slutningen af 1980'erne og til i dag har diskussioner om ændringer af den grundlæggende struktur dog rejst sig med ny styrke. Debatten har været præget af tre diskussioner; 1) forslag om nedlæggelse af amterne, 2) forslag om reform af hovedstadsområdet og 3) sammenlægning af primærkommuner. Det er den tredje diskussion, der er relevant i forhold til dette projekt.

Fortalere for kommunesammenlægninger har hyppigt henvist til bæredygtighedsargumentet. Tankegangen er således, at de mindre kommuner ikke på tilfredsstillende vis kan varetage forskellige opgaver. I debatten trækkes en række analogier til bæredygtighedsdiskussionen forud for kommunalreformen i 1970'erne. Således peger mange på, at kommunerne ligesom op til reformen i 1970'erne er begyndt at intensivere samarbejdet over kommunegrænserne. En spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt kommunerne i starten af 1999 viste, at to-tredjedele indenfor det sidste år havde lavet praktiske samarbejdsaftaler med en eller flere nabokommuner, og over halvdelen havde ligefrem indgået formelle strategiske alliancer med andre kommuner.⁶ Endvidere peges på, at staten i en række tilfælde er begyndt at tage opgaver fra primærkommunerne med den begrundelse, at kommuner ikke har grundlag for at skaffe den fornødne ekspertise til at varetage opgaverne. De nylige eksempler er selskabsligningen og levnedsmiddelkontrollen. Administrerende direktør i Kommunernes Landsforening (KL) udlægger det således, "*vi kan se centrale myndigheder i øjeblikket stjæler opgaver fra kommunerne med arme og ben ... og hvis man ikke ønsker, at livet skal sive ud af det kommunale selvstyre, er man nødt til at gøre noget*".⁷ Fra KL peger man endvidere på et øget statsligt pres f.eks. i form af snævrere økonomiske aftaler samt et øget pres fra borgerne og brugerne, der fordrer mere effektiv ressourceudnyttelse, evt. ved hjælp af stordriftsfordele.⁸ Der stilles således spørgsmålstegn ved bæredygtigheden i den hidtidige kommunale struktur.

Forslagene til ændringer går fra radikale tanker om kun at etablere 100 primærkommuner, mens de mere forsigtige taler om sammenlægning af de mindste 40 – 50 kommuner⁹. Indenrigsministeriet har direkte opfordret de mindste kommuner til sammenlægning¹⁰ og formanden for KL udtaler, at han "*over tid forstiller sig færre og større kommuner*".¹¹ En opfattelse der tilsyneladende har spredt sig til landets borgmestre. En undersøgelse foretaget af Politiken viser således, at 226 ud af 275 borgmestre forventer reduktioner i antallet af kommuner indenfor de næste 10 år.¹² Blandt forskere får forslaget bl.a. støtte fra Niels Groes (AKF), der be-

⁶ Politikken d. 11/03-99

⁷ Jyllandsposten d. 03/11-1999

⁸ Kommunernes Landsforening 1999 kap. 1

⁹ Buch Jensen 1999

¹⁰ Information d. 05/06-99

¹¹ Boy 1998

¹² Politikken d. 5/11 1999

tegner sammenlægningen af de mindste kommuner som en nødvendighed.¹³ Den planlagte sammenlægning af Trundholm og Nykøbing-Rørvig kommuner i år 2006 er blevet fremdraget som det gode eksempel.

På den anden side står en gruppe, der ikke mener, at kommunesammenlægninger er nødvendige og ønskværdige. Enkelte har stillet spørgsmål ved stordriftsfordelene ved at slå kommuner sammen¹⁴, men generelt bygger modargumenterne først og fremmest på bevarelse af et godt lokalt demokrati. Således skriver f.eks. Roger Buch Jensen, at der *”først og fremmest er en række demokratiske omkostninger ... og man kan frygte den politiske fremmedgørelse, der kan skabes af, at kommunekontoret og kommunalbestyrelsen pludselig rykker 20, 30, 40 eller 50 km væk”*.¹⁵ Poul Erik Mouritzen udtaler ligeledes, at rationaliseringsgevinster på det administrative niveau ikke kan begrunde sammenlægninger, *”set i lyset af, at de demokratiske elementer i den lille kommune taler stærkt for at bevare den nuværende struktur”*.¹⁶ Samme argumentation fremføres i KL’s debat oplæg *”Kommunerne for fremtiden”*.¹⁷

Meget groft skitseret er diskussionen således endt i spørgsmålet om hensynet til effektivitet i forhold til hensynet til demokrati.¹⁸ Den samme problemstilling ses i Opgavekommissionens betænkning, der blev afleveret til Indenrigsministeren i slutningen af 1998. Kommissionen opstiller helt eksplicit bæredygtigheds- og nærhedsprincippet som grundlag for dens konklusioner.¹⁹ Den specifikke vægtning imellem principperne skabte ifølge KL også diskussion i Kommissionen²⁰, hvilket kunne være én af årsagerne til bekendtgørelsens konklusion om, at den nuværende opgavefordeling stort set skal bibeholdes.²¹ Spørgsmålet er dog, om demokratiet virkeligt har det så dårligt i større enheder eller om bekymringen snarere er udtryk for en romantisk myte – der kan bruges og misbruges af policymakerne. Dette leder frem til nedenstående problemstilling.

1.4 Problemstilling

På baggrund af diskussionerne i ovenstående afsnit ønsker jeg i dette projekt nærmere at analysere sammenhængen mellem størrelsen af primærkommunerne og det kommunale demokrati. Det overordnede spørgsmål er således:

¹³ Politikken d. 06/12-98, Jyllandsposten d. 03/11-98

¹⁴ F.eks. Buch Jensen 1999, Bogason 1992 s. 82

¹⁵ Buch Jensen 1999.

¹⁶ Politikken 14/06-1999

¹⁷ Kommunernes Landsforening 1999 s. 26

¹⁸ Dette er i hvert tilfælde spørgsmålet på ”policyoverfladen”. Herunder foregår selvfølgelig en række interesse- og magtkampe mellem forskellige aktører. F.eks. kan dele af fagbevægelsens forslag om reduktion til 100 kommuner opfattes som et slag imod de ofte borgerligt ledet småkommuner.

¹⁹ Opgavekommissionen 1998 s. 223-225.

²⁰ Kommunernes Landsforening 1999 kap. 4

²¹ Opgavekommissionen 1998 kap. 8.4

- **Vil etableringen af større kommunale enheder føre til en forringelse af det kommunale demokrati?**

Da der indtil videre ikke er foretaget kommunesammenlægninger er det metodiske umuligt at besvare spørgsmålet ved at kigge på allerede gennemførte forandringer. Derfor vil jeg besvare spørgsmålet ved at benytte variationerne i de allerede eksisterende kommunale enheder. Dette leder frem til følgende arbejdsspørgsmål:

- **Hvilken sammenhænge er der mellem forskelle i størrelsen af eksisterende kommunale enheder og et velfungerende kommunalt demokrati?**

Med størrelse tænkes først og fremmest på antallet af indbyggere i kommunen, hvilket også historisk har været det centrale mål for diskussionen om kommunernes bæredygtighed. Betydningen af et velfungerende kommunalt demokrati er derimod langt sværere at fastlægge, da demokrati kan vurderes fra en række forskellige normative positioner. En væsentlig del af teoriafsnittet vil derfor vil brugt til at klarlægge betydningen af demokrati. Det efterfølgende empiriske materiale bygger på individuelle spørgeskemaundersøgelser blandt borgerne i kommunerne, dvs. borgernes holdninger og adfærd bliver målestok for demokratiet. En afgrænsning, der bliver yderligere diskuteret i det efterfølgende metodeafsnit.

2 Metode

2.1 Indledning

I dette kapitel vil jeg redegøre for projektets metode og metodologi. Kapitlet er inddelt i seks afsnit. I det første beskriver jeg projektets forhold til evaluering, politisk proces og teoretisk grundlag. Dernæst redegøres for den allerede nævnte afgrænsning til borgerniveauet. I det tredje afsnit diskuteres forskellen mellem individbaserede og kommuneaggregerede datasæt. Fjerde og femte afsnit omhandler henholdsvis datamaterialets repræsentativitet, pålidelighed, gyldighed og de anvendte statistiske metoder. Kapitlet afsluttes med nogle få videnskabsteoretiske overvejelser.

2.2 Projektets forhold til evalueringstema, politisk proces og teoretisk grundlag

Det kan diskuteres, hvorvidt dette projekt kan kaldes en evaluering, hvilket er temarammen på 9. semester administration. I følge Evert Vedung er evaluering *"en systematisk retrospektiv vurdering af gennemførelse, præstationer og udfald af offentlig politik, som tiltænkes at spille en rolle i praktiske beslutningssituationer"*.²² Det sprængende punkt er, at nærværende punkt ikke er retrospektivt, hvilket forudsættes i Vedungs definition. Set i forhold til en klassisk policy-cyklus forståelse placerer projektet sig således ikke i slutningen af en policy-cyklus, men derimod i stadierne før en beslutningsproces. Problemstilling retrospektiv-prospektiv har været genstand for en større debat blandt evalueringsforskere.²³ Denne skal ikke gengives her. Kompromiset er måske, at de prospektive analyser betegnes forevalueringer eller konsekvensevalueringer. Til gengæld opfylder projektet klart kriteriet om at knytte sig til en praktisk beslutningssituation. Den igangværende policyproces befinder sig netop i stadierne før beslutningssituationen, hvor policyløsninger udvikles og konsekvenser vurderes. F.eks. har KL forsøgt at starte en kommunal debatproces via oplægget "Fremtidens kommuner", elektronisk konference på Internettet, debatmøder med KL's formand, bl.a. med den begrundelse, at kommunerne ikke ville have trukket en central "hovsaløsning" nedover sig.²⁴ Efter denne kommunale debatproces forventer KL, at have organisationens holdning til en ny kommunalreform klar i løbet af efteråret 1999.²⁵

²² Vedung 1998 s. 20 (egen oversættelse)

²³ se f.eks. Vedung 1998 kap. 1. Dahler Larsen

²⁴ Boy 1998

²⁵ Politikken 19/12-1998

Denne tilknytning til en aktuel policyproces rejser spørgsmålet om, hvorledes projektet nærmere tænkes inddraget. Tidligere havde policyforskningen en forventning om, at resultaterne fra samfundsforskningen kunne bruges rationelt i en policyproces, dvs. evalueringer kunne finde en række optimale løsninger, som det politiske niveau kunne vælge imellem. Alt nyere evalueringforskning peger dog på, at den rationelle anvendelse af evalueringer nærmest er totalt fraværende.²⁶ På den baggrund er det ikke projektets forventning, at resultaterne inddrages i en rationel beslutningsproces. Derimod er chancerne for en politisk anvendelse langt mere sandsynlig, dvs. forskningsresultater anvendes som ”skyts” i aktørernes varetagelse af egne interesser i policyprocessen. Forhåbningen er dog, at projektet også kan medvirke til en mere deliberativ proces, hvor man begynder at diskutere, hvilket normativt grundlag, der ligger for det lokale demokrati.

Dette vil ikke blive gjort ved, at fremdrage én rigtig demokratiforståelse i projektet, men derimod vil at anlægge tre forskellige normative udgangspunkter for at vurdere det kommunale demokrati. Disse normative udgangspunkter vil blive hentet fra den demokratiske idehistorie. Teoriafsnittet vil således indeholde en redegørelse for henholdsvis; 1) demokratisk elitisme, 2) pluralisme og 3) deltagerdemokrati. Formålet er at etablere en normativ målstok for et godt lokalt demokrati. Dernæst inddrages tre deskriptive teorier om sammenhængen mellem kommunestørrelse og borgernes syn på det kommunale demokrati – henholdsvis kaldet reformteorien, public-choice teorien og deltagerteorien. Hovedformålet med inddragelsen af disse teorier er at indfange relevante variable til den efterfølgende empirisk baserede analyse. Der er således ikke tale om et teoritestende projekt, hvilket ville kræve en langt grundigere behandling af bl.a. teoriernes ontologiske grundlag.

2.3 Afgrænsning til borgerniveau og datamaterialet

Som allerede nævnt i problemformulering vil analysen bygge på borgernes holdninger og adfærd i forhold til det kommunale demokrati. En sådan afgrænsning giver naturligvis projektets konklusioner en række begrænsninger, selvom det umiddelbart kan virke indlysende, at folket – ”demos” – er det rigtige sted at måle demokratiet. Det umiddelbare alternativ er, at måle det kommunale demokratis kvalitet ved at se på holdningerne og adfærden på det kommunale ledelsesniveau. F.eks. kunne man undersøge, hvorvidt der er forskel på byrådsmedlemmernes og administrationens arbejde i henholdsvis små og store kommuner. Lever man op til demokratiets idealer om mindretalsbeskyttelse, fri og åben diskussion osv. Med andre ord kunne demokratiet undersøges ud indholdet i konkrete policyprocessor i henholdsvis store og små kommuner – typisk via casestudier. Dette er et yderst relevant design, men fravælges af fire forskellige grunde.

²⁶ Se f.eks. Dahler Larsen 1998, Aalbæk 1988

For det første af ressourcemæssige årsager. Typisk vil en grundig vurdering udfra det kommunale niveau baseres på et række kvalitative interviews i minimum to kommuner, hvilket vil være svært at nå på to måneder for en individuel studerende. For det andet er det netop projektets formål at teste en generel sammenhæng mellem kommunistørrelse og kommunalt demokrati, hvilket er svært at generalisere udfra f.eks. to casebeskrivelser. For det tredje ligger der allerede en omfangsrig og aktuel forskning på det kommunale niveau.²⁷ For det fjerde giver adgang til et stor kvantitativt datamateriale fra Kommunedata mulighed for at udbygge og supplere den eksisterende forskning på borgerniveauet, hvilket vil blive uddybet i det efterfølgende.

Den eksisterende forskning på borgerniveauet bygger på individbaserede spørgeskemaundersøgelser bl.a. fra Kommunedatas to landsundersøgelser fra henholdsvis 1995 og 1998, der er udarbejdet i samarbejde med Lars Torpe og Johannes Andersen fra Aalborg Universitet. Endvidere foreligger der visse resultater fra medborgerundersøgelsen i 1990 og fra den kommunalpolitiske forskningsgruppe på Odense Universitet. Dette projekt vil udbygge datagrundlaget ved at tage udgangspunkt i 38 kommuner, der har fået foretaget kommunespecifikke undersøgelser fra Kommunedata i perioden fra 1994 til 1997. I hver kommune har ca. 2000 borgere over 18 år har fået et postomdelt spørgeskema. Svarprocent ligger typisk omkring 60 % i hver af de 38 undersøgelser. Når disse lægges sammen indeholder det samlede datasæt 50.756 antal borgere. Dette materiale giver et hidtil udset datagrundlag for at undersøge sammenhængen mellem kommunistørrelse og kommunalt demokrati, dvs. resultaterne har større sikkerhed og det blive muligt at operere med kommuneaggregerede datasæt, hvilket vil blive beskrevet i det efterfølgende. I øvrigt er spørgsmålene vedrørende den kommunale serviceproduktion i datamaterialet allerede blevet udnyttet af Henrik Lolle i projektet ”Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner”, der udkom i foråret 1999.

2.4 Individbaserede overfor kommuneaggregerede datasæt

I de tre næste afsnit vil jeg trække på argumentationen i Henrik Lollés studie, da han som sagt har benyttet det samme datamateriale. Forskellen mellem individ- og kommuneaggregerede datasæt er kort fortalt, at henholdsvis individer og kommuner betragtes som cases. Projektet er interesseret i forskelle i demokratiet mellem kommuner og ikke i forskellige individers forhold til det kommunale demokrati. Derfor anvendes primært kommuneaggregerede data i dette projekt. Denne metode sikrer også imod for optimistiske statistiske beregninger i individbaserede datasæt. F.eks. kunne 1000 borgere fra tre kommuner af forskellig størrelse blive bedt om at angive deres syn på kommunalpolitikerne. Hvis borgere i den mindste kommune havde det mest positivt syn og borgere i den største kommune det mest negative syn på kommunalpolitikerne, ville de statistiske beregninger vise en klar sammenhæng mellem kommu-

²⁷ F.eks. Elklit m.fl. 1997, Mouritzen 1991, Offerdal m.fl. 1992, KL 1976

nestørrelse og syn på kommunalpolitikere. Hele 3.000 borgere var jo blevet spurgt. 1000 i hver kommune. Problemet er blot, at borgerne kun kommer fra tre forskellige kommuner, hvilket naturligvis gør resultatet meget usikkert. Derfor er det mest lødigt at anvende kommuneaggregerede data, når kommunale forskelle skal analyseres. Endvidere er kommuneaggregerede datasæt langt nemmere at håndtere og uvedkommende ”støj” fra individniveauet holdes ude. F.eks. kunne støj være en klar statistisk sammenhæng mellem antal hjemmegående og politisk deltagelse. Hvis antal hjemmegående er nogenlunde ligeligt fordelt i kommunerne har sammenhængen ingen relevans i forhold til problemstillingen.²⁸ Til gengæld er faren ved at arbejde med aggregerede data risikoen for såkaldte økologiske fejlslutninger. Faren er, at sammenhænge på kommuneniveau overføres direkte til individniveau.²⁹

Da projektets analyser generelt er foretaget på aggregeret niveau skal man være varsom med at drage alt for håndfaste konklusioner til individniveauet. Hvis. f.eks. en kontrolanalyse viser en sammenhæng mellem andel veluddannede i kommunerne og andel med tillid til politikerne kan man ikke direkte slutte, at der er en klar sammenhæng på individniveau mellem uddannelse og tillid. Meget taler for, at der vil være en sådan sammenhæng, men i princippet kræver det kontrolkørsel på individniveau, hvilket pga. tidsmæssige begrænsninger ikke er foretaget. Afsnit 5.3.6 er det eneste sted i analysen, hvor individniveauet anvendes.

2.5 Repræsentativitet, pålidelighed og gyldighed

Spørgsmålet om repræsentativitet kan opdeles i to spørgsmål. Det først omhandler, hvorvidt datamaterialet er repræsentativt internt i de enkelte kommuner, dvs. svarer stikprøven til populationen i kommunen. En sådan analyse foretaget af Henrik Lolle viser, at der ikke skulle være problemer på dette område.³⁰ Dette er ikke et overraskende resultat, da de kommunale datasæt primært har været udgangspunkt for individuelle kommunale analyser foretaget af Kommunedata, hvilket fordrer intern repræsentativitet. Det andet spørgsmål handler om, hvorvidt de valgte 38 kommuner er repræsentativ i forhold til populationen af landets 275 kommuner. Nedenstående tabel viser forholdet mellem stikprøven og populationen.

²⁸ se Lolle 1999 appendiks for uddybning

²⁹ For uddybning se Hellevik 1991 s. 373-377

³⁰ Lolle 1999 appendiks.

Tabel 2.1: *Andel kommuner i henholdsvis stikprøve og population i forskellige kommunestørrelse*

	Stikprøve		Population
	Antal	Procent	Procent
Kommunestørrelse (indbyggertal)			
Under 10.000	7	18,9	50,2
10.000 – 19.999	11	29,7	30,8
20.000 – 29.999	6	16,2	6,2
30.000 – 49.999	8	21,6	7,7
50.000 – derover	5	13,5	5,1
Hovedstadsområde	10	26,3	18,2
Øvrige land	28	73,7	81,8

Kilde: Lolle 1999 s. 109

Det ses, at andelen af større kommuner er markant større i stikprøven end i populationen. Men dette er ikke en ulempe. Det centrale i projektet er nemlig at undersøge kommuner, der har forskellig størrelse – ikke at sige noget gennemsnitligt om et samlet niveau for f.eks. tillid til politikerne for alle landets kommuner.³¹ En ligelig fordeling mellem stikprøven og populationen – hvis stikprøven stadig kun indeholdt 38 cases – ville bevirke, at antallet af store kommuner ville være så lille, at der ikke kunne siges noget statistisk sikkert. Den faktiske stikprøve har en tilnærmelsesvis ligelig fordeling mellem forskellige kommunestørrelser, hvilket klart er en fordel i forhold til analysen. Dette bedste af alle verdener ville selvfølgelig være en total undersøgelse, dvs. at have 255 kommunale undersøgelser.

Med hensyn til pålidelighed giver den kvantitative analyse ikke de store problemer. Dette generelle udsagn understøttes af, at gentagne borgerundersøgelser i samme kommune ofte kommer frem til nogenlunde samme resultater. Problemet med de kvantitative undersøgelser er gyldigheden, dvs. hvorvidt undersøger man det, man ønsker at undersøge. Ved spørgeskemaudfyldelse har man ikke mulighed for at klarlægge, om forskeren og borgeren har samme forståelse af spørgsmålsformuleringen. Problemet er uundgåeligt, men bliver yderligere forstærket når der arbejdes med eksisterende materiale. Jeg har således ikke haft mulighed for at lave en fri operationalisering, men må derimod holde mig indenfor datamaterialets muligheder. Det gør det sværere at få sammenhæng mellem teori og empiri, hvilket vil blive tydelig visse steder i analysen.

³¹ Sammenligninger mellem datamaterialet og de to landsundersøgelser fra Kommunedata viser ikke desto mindre stor overensstemmelse.

2.6 Statistisk metode

De fleste af projektets analyser anvender (multipel) lineær regression. Analysen kan indeholde flere uafhængige variable og finder den lineære sammenhæng, hvor forskellen mellem den forudsete værdi for den afhængige variabel og den faktiske værdi for den afhængige variabel er mindst mulig, dvs. hvor fejlen eller de såkaldte residualer er mindst mulige. Metoden indeholder den fordel, at det er nemt at inddrage en række uafhængige variable for at kontrollere og eventuelt forklare fundne sammenhænge. Der kræves dog en vis professionel etik, da vilkårlig inddragelse af uafhængige variable stort set kan føre til det resultat, som man eventuelt ønsker. De værste fejlslutninger kan forhindres ved kun at inddrage teoretisk underbyggede variable samt løbende at kontrollere modellerne for robusthed, dvs. hvorvidt de ændres markant ved inddragelse af andre variable eller cases. Såkaldt "outliers" kan have stor betydning pga. det begrænsede antal cases. Minimumkontrollen består i at se på scatterplot af samtlige sammenhænge.

Analysen indeholder de typiske statistiske mål for lineære regressionsanalyser, R^2 , R^{2j} , β og signifikansniveau. R^2 er et udtryk for, hvor stor en del af variationen i den afhængige variabel som kan forklares ud fra de uafhængige variable. R^2 svinger mellem 0 og 1, hvilket svarer til 0 % procent forklaring eller 100 % forklaring. I praksis ligger R^2 et sted midt imellem og det er svært at angive retningslinier for, hvad der er en god eller dårlig sammenhæng. Det afhænger af det analyserede og modellernes robusthed. Et af problemerne med R^2 er, at værdien aldrig kan blive mindre ved at medtage yderligere variable, dvs. selvom uafhængige variable nærmest er intetsigende vil det føre til øget forklaringskraft. Man har forsøgt at korrigere dette problem ved at tage højde for antal uafhængige variable i målet; det justerede R^2 (R^{2j}). Dette mål bliver løbende anvendt i analysen. Beta-værdierne (β) er et udtryk for styrke og retning af de enkelte uafhængige variable. Der er tale om et mål, hvor de rene beta-værdier (den værdi som den uafhængige variabel multipliceres med i den lineære funktion) er standardiserede, hvilket muliggør sammenligning mellem β -værdier, selvom variablene er på forskellig skala. Endelig anvendes signifikansniveau for de enkelte β -værdier, hvilket er et mål for sikkerheden af den statistiske beregning. Et signifikansniveau på 0,05 betyder, at der er 5 % sandsynlighed for, at den fundne sammenhæng i datamaterialet ikke findes i virkeligheden, dvs. signifikansniveauet er risikoen for at acceptere en ikke korrekt sammenhæng.³² Endelig anvendes enkelte steder pearson's r, der angiver den simple korrelation mellem to variable.

³² Se eventuelt Studenmund 1997 for yderligere uddybning

2.7 Videnskabsteoretiske overvejelser

Jeg vil ikke fordybe mig i den større videnskabsteoretisk diskussion mellem positivistisk og hermeneutisk orienterede samfundsforskere. Projektet er klart positivistisk – med denne metodes styrker og svagheder. Den mest grundlæggende kritik af positivismen har været, at samfundsforskningens objekt i modsætning til naturvidenskabernes objekt ikke kan opfattes som bestående af årsags-virkningsforhold. Man stiller spørgsmålstegn ved, om der virkelig findes lineære sammenhænge i en socialt konstrueret virkelighed – hvis man da overhovedet opererer med en virkelighed. Formentlig findes der ikke rum- og tidsuafhængige ”naturlove” mellem kommunestørrelse og lokalt demokrati, men det overflødig gør ikke nødvendigvis en positivistisk metode. Pointen er, at policymakers til trods for ageren i en social skabt virkelighed opererer med årsagsvirkningsforhold. Dette gør sig også gældende i den igangværende policyproces, som dette projekt knytter sig til, jf. den skitserede diskussion i problemformuleringen. Ifølge Hume er det ligefrem en egenskab ved den menneskelige natur, at vi opfatter årsagsvirkningsforhold. Når en i billardkugle rammer en anden billardkugle, der herefter bevæger sig, vil den menneskelige bevidsthed operere med et årsags-virkningsforhold, selvom selve energioverførsel umuligt kan iagttages eller bevises.³³ Dvs. som minimum eksisterer årsags-virkningsforhold som menneskelig konstruktioner, der kan have afgørende indflydelse på menneskelig ageren i f.eks. policyprocesser. Derfor er det stadig relevant at efterprøve teorier om årsags-virkningsforhold, selvom der ikke kan opstilles altid gældende naturlove for den sociale virkelighed. En pointe, der skal holdes in mente, når resultater fra undersøgelserne i fra det eksisterende samfund skal overføres til postulater om et fremtidigt samfund. Specifikt fra en kommunalstruktur i 1990’erne til en fremtidig kommunalstruktur i det 21. århundrede.

³³ Se eventuelt Næss 1962 kap. 3c for en glimrende beskrivelse af Hume.

3 Teori

3.1 Indledning

Dette teorikapitel er delt i to overordnede afsnit. I det første afsnit redegøres kort for tre normative demokratiidealer, henholdsvis demokratisk elitisme, pluralisme og deltagerdemokrati. Dernæst redegøres kort for tre deskriptive teorier om forventede sammenhæng mellem kommunestørrelse og det lokale demokrati.

3.2 Tre normative demokratiteorier

Den demokratiske teorihistorie er stor – på det nærmeste uoverskuelig stor. I det følgende vil jeg forsøge at udkrystallisere tre grundlæggende demokratiteorier eller demokratisynsvinkler, der er relevant i forhold til diskussionen om det kommunale demokrati. De tre forskellige demokratiidealer vil udfra David Held blive benævnt henholdsvis demokratisk elitisme, pluralisme og deltagelsesdemokrati. Logikken i den nævnte rækkefølge er, at der gennem de tre teorier sker en bevægelse fra en meget snæver til en meget bred demokratiforståelse.

3.2.1 Demokratisk elitisme

Elitismeteorien har sine rødder hos f.eks. Pareto, Mosca og Michels, men det var Max Weber og Joseph Schumpeter, der udviklede en såkaldt demokratisk elitisme. I det følgende skal vi koncentrere os om Schumpeters bidrag, der mest klart leverer et normativt grundlag for demokratiet. Schumpeters analyse tog udgangspunkt i en kritik af det, som han kaldte den klassiske doktrin.³⁴ Dermed mente han, ”*that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will*”.³⁵ Den første indvending mod denne klassiske forståelse af demokrati er ideen om det fælles bedste. Et sådant begreb er i følge Schumpeter både misvisende og farligt. I et moderne samfund findes, der ikke ét fælles bedste, der kan nås via rationelle argumenter. Endvidere er det yderst farligt at operere med en sådan tankegang, da modstandere og mindretal kan blive overhørt med henvisning til, at der ikke er tale om rationelle argumenter. I stedet må man acceptere, at der er vidt forskellige værdier og interesser i et moderne demokrati. Dernæst mener Schumpeter, at beslutninger truffet via den klassiske doktrin på langt sigt ikke vil tilfredsstille folket. For det tredje kritiseres den klassiske doktrin udfra den argumentation, at folkeviljen er let mani-

³⁴ Schumpeters brug af termen klassiske doktrin har for øvrigt været genstand for en længere debat blandt demokratiteoretikere se f.eks. Pateman 1970 kap. 1

pulerbar. Her drages en parallel til, hvorledes man via reklame kan manipulere med folks præferencer i forhold til køb og salg af produkter. På samme måde kan despoter og andre manipulere med de politiske holdninger, hvilket på Schumpeters tid var aktuel i forhold til kommunismen i Sovjetunionen og den spirende fascisme i Europa. Og i modsætning til påstande om varers velsignelser er folket ikke i stand til at vurdere, hvorvidt de politiske løfter lever op til realiteterne.³⁶ Dermed er grunden lagt til et totalitært styre.

Schumpeter foreslår derfor et nyt demokratiideal, der både er mere realistisk og ønskværdig i forhold til et moderne samfund. Definitionen lyder ”*democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them ... one aspect of this may be expressed by saying that democracy is the rule of the politician*”³⁷ Dermed handler demokratiet ikke om at realisere en speciel fælles vilje – i græsk tænkning kaldt det gode – men derimod skal demokratiet forstås som en metode til at generere og legitimere den siddende elite, der skal styre folket. Dernæst skal demokratiet sikre, at folket via valghandlingen kan afsætte den herskende elite. Dette sikrer mod totalitære regimer. Ellers pointerer Schumpeter, at der skal holdes en meget skarp adskillelse mellem folket og lederne. Forsøg fra folket på at påvirke de valgte ledere f.eks. via læserbreve og personlig henvendelse opfattes af Schumpeter som værende i modstrid med selve tanken om lederskab. ”*The electoral mass ... is incapable of action other than a stampede*”³⁸ Endvidere er bred folkelig deltagelse udover valgdeltagelse ikke ønskværdig, da ressourcerne til at fremdrage særinteresser er ulige fordelt. Derimod tæller hver stemme lige ved valg. Folket er således henvist til at være en kontrolfunktion, der kan true eliten med afsættelse ved næste valg. Eliternes rolle i dette demokratiideal er i valgkampe at konkurrere om vælgernes stemmer ved ligesom på markedet at tilbyde forskellige produkter og derefter gennemføre en effektiv ledelse af samfundet.³⁹

Alt i alt er der således tale om en meget snæver demokratiforståelse, hvor antikkens ide om folkestyre ikke længere spiller nogen afgørende rolle. Tværtimod er folkestyre umuligt og ikke ønskværdigt. I det næste afsnit præsenteres den pluralistiske position, der har en noget bredere demokratiforståelse.

3.2.2 Pluralisme

Pluralisme er samlebetegnelse for en strømning, der i 1950'erne og 1960'erne analyserede det vestlige repræsentative demokrati. Personer som Robert Dahl og Truman betegnes ofte som eksponenter for teorien. Her skal man dog skelne kraftigt mellem den normative dimension og

³⁵ Held 1996 s. 185

³⁶ Held 1996 s.185-186

³⁷ Held 1996 s. 180

³⁸ Held 1996 s. 180

³⁹ Held 1996 kap. 5 Pateman 1970 s. 4 - 6

den deskriptive dimension af pluralisme. Dahl og Truman hører til den deskriptive dimension, hvis baggrund var via empiriske studier at beskrive funktionsmåden af de vestlige demokratier.

Den normative dimension af pluralismen har sine rødder langt tilbage i den liberalistiske tænkning, dvs. fra John Locke, Jeremy Bentham, James Madison og James Mill. I forhold til Schumpeters opfattelse af masserne har liberalismen en langt mere positiv opfattelse af individet og individets evner. I den tidlige liberalistiske tænkning handlede det således om at sikre dette selvstændige individ mod vilkårlige overgreb fra statsmagten. Man ønskede at sikre den såkaldte negative frihed – friheden fra. Det blev gjort ved at tillægge individet en række rettigheder, som f.eks. lighed for loven, ukrænkelig ejendomsret og trodsfrihed. Omvendt skulle borgerlige rettigheder som ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed og lige valgret, at alle borgere positivt kan plædere for varetagelse af egne interesser via et repræsentativt demokrati baseret på parlamentarismen. Ideelt set er det således stadig fra folket, at magten udspringer. I forhold til et moderne demokrati er tankegangen af Johan P. Olsen blevet benævnt den parlamentariske styringskæde. Folket vælger via lige og frie valg repræsentanter til parlamentet, der vælger og kontrollerer regeringen, der via en værdineutral bureaukratisk forvaltning implementerer lovene til regulering af folkets adfærd. I 1900-tallets pluralisme har tankegangen ændret sig til, at det afgørende er, at individerne organiserer sig i interessegrupper, der fra en position udenfor det politiske system prøver at påvirke de politiske beslutninger. I Eastons terminologi leverer interessegrupperne inputs til det politiske system. Demokratiet er således en metode til at samle og varetage grupperes interesser, hvilket March og Olsen betegner demokratiets aggregative funktion.⁴⁰ Idealet i pluralismen er således, at alle skal have lige adgang til at gøre sine interesser gældende, hvilket 1950'erne og 1960'erne empiriske studier viste også nogenlunde var tilfældet i de vestlige demokratier. Mangfoldigheden af interessegrupper sikrer mod magtkoncentration og eventuelt flertalsdiktatur. Derfor betegner Dahl det vestlige demokrati som et polyarki – et styre ved de mange.⁴¹

Pluralismen anerkender Schumpeters synspunkt, at folket ikke direkte kan deltage i den politiske beslutningsproces, hvilket var idealet i de græske polis'er og italienske by-republikker. Dahl mener også, at konkurrence mellem partierne og de løbende valg sikrer, at repræsentanterne er "*somewhat responsive to the preference of ordinary citizens*".⁴² Men dette kan ikke fuldt ud sikre, at folkets interesser bliver varetaget, hvilket i modsætning til Schumpeters tankegang gør løbende pres fra interessegrupper ønskværdigt. Pluralisterne anerkendte dog, at en betydelig del af befolkning ikke er aktive og interesserede i demokratiet, hvilket dog ikke blev vendt til en kritik af de eksisterende vestlige demokratier.⁴³ Det er borgerens eget valg, om han eller hun vil deltage. Det afgørende er, at alle har mulighed for det. Det blev endog

⁴⁰ March m.fl. 1989 s. 118

⁴¹ Held 1996 kap. 6

⁴² Held 1996 s. 204.

⁴³ Held 1996 s. 204

påpeget, at stærk folkelig deltagelse kan føre til uønsket fanatisme, hvilket var lærdommen fra nazisterne i Tyskland, fascisterne i Italien og kommunisterne i Sovjetunionen. Endvidere kan manglende folkeligt engagement fortolkes positivt som et udtryk for, at borgerne har tillid til de valgte repræsentanter. En blanding af aktive og passive borgere opfattes således ikke som særlig problematisk i den pluralistiske tankegang.⁴⁴ En tankegang, der problematiseres af såkaldte deltagelsesdemokrater.

3.2.3 Deltagelsesdemokrati

Opbygningen af de nationale demokratier fortrængte ikke fuldstændig det gamle ideal om direkte folkelig deltagelse i beslutningsprocesserne. En teoriretning gående fra Rousseau, John Stewart Mill og frem til nutidige demokratiteoretikere som f.eks. Carole Pateman og Jürgen Habermas operer stadig med et demokratiideal, hvor det liberale repræsentative system ikke er fyldestgørende. Kritikken starter typisk med en konstatering af, at borgerne i de eksisterende vestlige demokratier reelt ikke er lige og frie, dvs. i forhold til den pluralistiske tankegang har de ikke samme mulighed for at forsvare sine interesser. Økonomisk og social marginalisering leder frem til en situation, hvor en betydelig del af befolkning ikke er engageret i demokratiet, hvilket i modsætning til Schumpeters tankegang opfattes som et problem.

Det er bl.a. problematisk fordi demokratiet ikke blot har det formål at kontrollere eliten eller aggregere folkets interesser, men også har til formål at etablere en forståelse af det fælles bedste. Deltagelsesdemokraterne bibeholder således Rousseaus tankegang om, at de individuelle viljer kan blive forenet i en fælles vilje. March og Olsen taler om demokratiets integrative funktion.⁴⁵ Metoden til at hindre marginalisering og skabe et velfungerende demokrati er via folkelig deltagelse. Her trækker teoretikerne igen på tankegangen hos Rousseau, hvor folkelig deltagelse dels ”uddanner” de uoplyste masser og samtidig gør de fælles beslutninger legitime. Teoretikerne efter Rousseau anerkender dog, at deltagelsesdemokratiet umuligt kan afløse det repræsentative demokrati. Idealet bliver derfor at sprede demokratiske procedurer til andre sfærer end den nationalstatslige beslutningsproces. Mindst radikalt ved at demokratisere den allerede eksisterende offentlige administration f.eks. via kommunaldemokratier og brugerbestyrelser - her kommer hele debatten om en afsmittende virkning fra det ”lille” til det ”stor” demokrati. Mest radikalt ved at udvide demokratiet til også at omhandle reguleringen af det civile samfund og markedet. Dermed forsvinder skellet mellem offentlig og privat, der er et bærende ideal i liberalismen. Demokratiet bliver en livsform i stedet for en metode.

I moderne udgaver af teorien er demokratiets uddannende effekt nedtonet til fordel for en såkaldte myndiggørende effekt. Den bagvedliggende tankegang er ofte, at de vestlige demokra-

⁴⁴ Held 1996 s. 204

⁴⁵ March m.fl. 1989 s. 181

tier pga. opbygning af større og større statslige systemer har frataget individet myndighed og dermed skabt en legitimitetskrise. I Habermas's termer handler det om, at systemet – med dens formålsrationalitet - har koloniseret livsverdenen og dens kommunikative rationalitet. Habermas's løsning på problemerne med det liberale repræsentative demokrati er udvikling af et såkaldt deliberativt demokrati, hvor borgerne via en ideel samtalsituation når frem til en fælles kumulativ rationalitet – eller i Rousseaus termer et fælles bedste.

3.2.4 Sammenfatning af normative demokratiteorier

I de tre foregående afsnit er de forskellige demokratiidealer kort præsenteret og dette afsnit vil tjene til en kort sammenfatning i nedenstående skematiske form. Først skitseres forskellene i teoriernes overordnede syn på demokratiet og dets funktion. Herefter ses på opfattelsen af folket og den ønskværdige folkelig deltagelse. For det fjerde ses på teoriernes opfattelse af politiske ledere i det repræsentative demokrati. Endelig skitseres teoriernes syn på beslutninger og det resultat – outcome – som beslutninger medfører, hvilket også må opfattes som en del af legitimiteten bag selve demokratiforståelsen.

Tabel 3.1.: Tre demokratiforståelser

	Demokratisk elitisme	Pluralisme	Deltagerdemokrati
Demokratiet og dets opgave	Metode til kontrol af ledere	Metode til aggregering af interesser	Livsstil der integrerer interesser
Opfattelse af "folket"	Let manipulerbare masse uden politiske interesse og evner	Fri og lige individer, der handler ud fra eksogent givne egoistiske præferencer.	Altruistiske individer, der via endogene præference kan nå det fælles bedste.
Folkelig deltagelse	Passive borgere	Blanding af passive og aktive borgere ikke problematisk	Aktive borgere
Politiske ledere	Elite med frit mandat	Interesserepræsentant	"Tillidsmand" med bundet mandat
Beslutninger	Fremkommer via autonom elitebeslutning	Fremkommer via forhandlinger mellem interesserepræsentanter	Fremkommer via fornuftstyret debat borgerne imellem og mellem borgere og elite
Outcome / legitimitet	Effektiv ressourceallokering	Effektiv interessevaretagelse	Udvikling af et samfundsfællesskab

Alt i alt har gennemgangen af de tre demokratiteorier vist, at der er betydelige forskelle i, hvordan forskellige "skoler" mener, at man skal bedømme kvaliteten af et givent demokrati. De tre teorier beskæftiger sig fortrinsvis med det national demokrati, men idealerne kan udmærket – og blive ofte i debatten – overført på det kommunale repræsentative demokrati. Hvorvidt kommunalpolitikernes opgave er at træffe effektive beslutninger om ressourceallokering, varetage deres egne vælgergruppers interesser eller indgå en løbende kommunal debat om det fælles bedste er således til løbende debat og svaret vil have afgørende indflydelse på besvarelsen af den specifikke problemstilling om konsekvenserne af en ny kommunalreform.

3.3 Deskriptive teorier om kommunestørrelse og kommunaldemokrati

De normative demokratiteorier indeholder klart nogle deskriptive udsagn, men disse er for abstrakte til at sige noget specifikt om kommunestørrelse og lokaldemokrati. Derfor skal vi i dette afsnit vende os mod mere specifikke og deskriptive teorier om sammenhængen mellem kommunestørrelse og kommunalt demokrati. De tre ”teoriklumper” kan betegnes henholdsvis reformteorien, public-choice teorien og deltagerteorien. Det vil vise sig, at den normative forståelse af demokratiet har kraftig indflydelse på teoriernes deskriptive udsagn. Et andet centralt opdrejningspunkt i teorierne er problemformuleringens diskussionen om nærhed i forhold til bæredygtighed. Derfor starter afsnittet med et underafsnit, der kort præsenterer et historisk rids af diskussionen om nærhed og bæredygtighed.

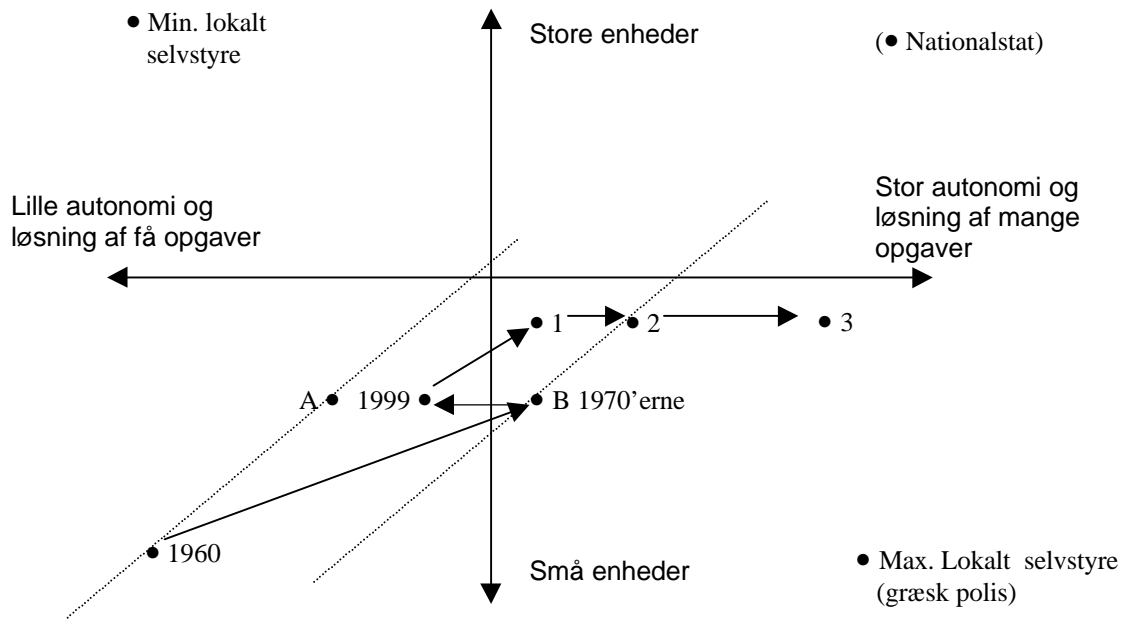
3.3.1 Nærhed og bæredygtighed i et demokratiteoretisk perspektiv

Demokratiteoretikere helt frem til oplysningstiden tog det som en selvfølge, at demokratiet hørte hjemme i en mindre bystat, jf. de græske polis’er i antikken og de italienske bystater som Florence, Padua, Pisa osv. i renæssancen.⁴⁶ Platon fremhævede, at demokratiet skulle være af en sådan størrelse at alle kendte hinanden og beregnede endda det maksimale antal borgere til 5.400 – tæt på kommunalreformens minimumsgrænsen for en primærkommune. For Aristoteles skulle bystaterne være så store, at de var selvforsynende, men samtidig ikke større end alle kunne kende hinanden og høre en tale ved folkesamlingerne.⁴⁷ Forudsætningen for et reelt folkestyre var således både autonomi for bystaten, dvs. ingen autoriteter uden for bystaten skulle kunne pålægge bystaten noget, og samtidig skulle borgerne i bystaten deltage direkte i beslutningsprocesserne. Problematikken mellem nærhed og bæredygtighed har således været nærværende helt fra demokratiets start. Følger man tankegangen i forhold til den aktuelle debat om nærhed og bæredygtighed i lokaldemokratiet er der ikke tale om et enten eller - både nærhed og autonom opgavevaretagelse er betingelser for demokrati. Problemstillingen om graden af lokalt selvstyre er skitseret i nedenstående figur.

⁴⁶ Held 1996 kap. 1 og 2

⁴⁷ Dahl 1973 s. 5. (Pga. det begrænsede borgerbegreb (i Athen frie mænd over 20 år, der ikke var immigranter) var det faktiske indbyggertal langt højere)

Figur 3.1: Dimensioner af nærhed og bæredygtighed i det lokale demokrati



Kilde: Egen opstilling med inspiration fra Dahl 1973

Y-aksen viser størrelsen af de demokratiske enheder, dvs. nærhedsdimensionen. X-aksen viser graden af autonom opgavevaretagelse, hvilket jeg vil kalde bæredygtighedsdimensionen. I Dahl m.fl. 1973 og efterfølgende forskning opereres med dimensionerne borgereffektivitet (citizen effectiveness) og systemkapacitet (system capacity). Borgereffektivitet defineres som "borgere, der handler ansvarligt og på kompetent vis har fuld kontrol over de politiske beslutninger". Systemkapacitet defineres som "politikken har kapacitet til at modsvare borgerne kollektive præferencer".⁴⁸ Systemkapacitet og det danske bæredygtighedsbegreb ligger tæt op af hinanden. Borgereffektivitets og nærhedsbegrebet er lidt forskelligt. Nærhedsbegrebet går på den faktiske størrelse af enhederne, hvilket bygger på den klassiske tankegang, at borgereffektiviteten er størst i mindre enheder.

Udfra dette ræsonnement findes den maksimale grad af lokalt selvstyre nederste i højre hjørne, hvilket svarer til idealet om den græske polis. Der var tale om små enheder, der havde stor autonomi. Hver enkelt bystat havde f.eks. egen hær og førte selvstændig udenrigspolitik. Det minimale lokale selvstyre findes i figurens øverste venstre hjørne, hvor enhederne er store og autonomien er lille. For at blive i den historiske tankegang kunne det f.eks. være situationen i et territorium under Romerriget. Historisk forsvandt bystaterne med etableringen af enevælden og de efterfølgende nationalstater, bl.a. via krige, nationalisme, industrialisme. I figuren er nationalstaten placeret i øverste højre hjørne, da der er tale om relativt store enheder med en høj grad af autonomi, hvilket bl.a. kommer til udtryk i det nationalstatslige suverænitets-

⁴⁸ Dahl m.fl. 1973 s. 20 og f.eks. Jamil 1991

princippet. Selvom folket ikke direkte blev inddraget i beslutningsprocesserne betegnede disse nye enheder sig alligevel som demokratier. Den praktiske udformning af, hvorledes folket via repræsentanter kunne styre nationalstaten blev omdrejningspunktet for 1900-tallets demokratiteori, hvis normative positioner blev præsenteret i foregående afsnit.⁴⁹

På baggrund af de administrative strukturer fra enevælden var der internt i nationalstaterne en række underliggende niveauer, der efterhånden blev demokratiseret. De danske købstadsråd og sogneråd blev delvist demokratiseret i henholdsvis 1837 og 1841 via inddragelse af folkevalgte repræsentanter. Dermed aktualiseres de gamle tanker om en demokratisk bystat, men denne gang indenfor rammerne af et overordnet nationalt demokrati. Den videre udvikling af det lokale selvstyre i efterkrigstiden er skitseret i figur 3.1. Situationen frem til inddelingsreformen er indtegnet i nederste venstre hjørne. Der var tale om små primærkommunale enheder, der havde lille autonomi og få opgaver.⁵⁰ Da disse enheder fik tildelt større og flere opgaver bl.a. indenfor skoleområdet, dvs. rykkede til venstre på X-aksen, blev man nødsaget til at etablere større enheder pga. bæredygtigheden. Det nye niveau for enhedernes størrelse er skitseret i figuren med punkterne A og B. Kommunerne fik som tidligere nævnt tildelt en række nye opgaver op gennem 1970'erne og 1980'erne, men hvorvidt der var tale om styrkelse af det lokale selvstyre kan diskuteres. Man kunne hævde, at den større autonomi kun lige nøjagtig "ophævede" den voldsomme forøgelse i enhedernes størrelse. Hvis man mener, at dette var tilfældet vil det nye punkt være A. Her er afstanden til henholdsvis det minimale lokale selvstyre (i øverste venstre hjørne) og det maksimale lokale selvstyre (i nederste venstre hjørne) stadig lige stor. De fleste vil dog være enige i, at der skete en styrkelse af det lokale selvstyre med kommunalreformen. Dette er skitseret ved punktet B, der ligger tættere på det maksimale lokale selvstyre.

Den videre diskussion om kommunestørrelse kan også illustreres i figuren. Kommunerne vil selv mene, at de i løbet af 1980'erne og 1990'erne er blevet frataget autonomi i opgaveløsningen, dvs. kommunerne placeres længere til venstre på x-aksen (placeringen på y-aksen vil være den samme, da der ikke er ændret på størrelsen af de kommunale enheder). Både i form af fjernelse af konkrete opgaver og – vigtigere – i form af væsentlige budgetbegrænsninger. Spørgsmålet er nu, hvorvidt det kommunale selvstyre vil formindskes, genoprettes eller forøges ved kommunesammenlægning, skitseret i punkterne 1, 2, 3. I punkt 1 vil man via de større enheder kun have "tilbage erobret" autonomi i forhold til 1970'erne, hvilket pga. de større enheder vil betyde en svækkelse af det lokale selvstyre. I punktet 2 vil kommunerne som kompensation for de større enheder få tildelt en så stor autonomi, at graden af lokalt selvstyre netop opretholdes. Endelig vil punkt 3 betyde, at større kommuner fører til så øget grad af autonomi i den kommunale opgavevaretagelse, at man ligefrem kan tale om en forøgelse

⁴⁹ Denne samme diskussion er i øjeblikket aktuel i forhold til EU-debatten. Der ligger således en ny opgave for demokratiteorien i at beskrive, hvorledes demokrati kan etableres på tværs af nationalstater.

⁵⁰ Bogason 1995 s.89-95

af det kommunale selvstyre. Dette er formentlig en del af visionen i KL's debatoplæg "Kommunerne for Fremtiden".

Alt i alt viser afsnittet, at der er en meget kompleks sammenhæng mellem nærheds- og bæredygtighedsprincippet, der har gjort sig gældende siden demokratiet i de græske bystater. Det er således utroligt vanskeligt at vurdere, hvorledes simultane ændringer på dimensionerne kommunestørrelse og autonomi vil forøge eller formindske det lokale selvstyre set ud fra et demokratisk perspektiv. Den centrale dimension i dette projekt er nærmere at analysere sammenhængen mellem størrelsen af de kommunale enheder og borgernes syn på demokratiet, dvs. bevægelse på y-aksen. Har den græske fokusering på nærhed – der afspejles i den aktuelle debat – sin berettigelse eller er nærhed uden betydning i et moderne repræsentativt kommunalt demokrati? I det følgende beskrives teorier med et bud på sammenhængen mellem kommunestørrelse og borgernes tilfredshed med demokratiet.

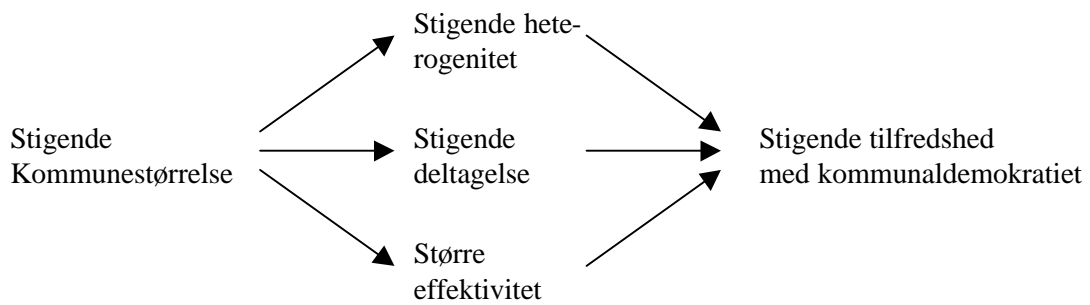
3.3.2 Reformteorien

I det følgende vil jeg gengive reformteorien således som den præsenteres i Mourtizen 1991. Teorien bygger på argumenterne fra bæredygtighedsprincippet. Hos Mourtizen bliver teorien brugt specifikt i forhold til borgernes tilfredshed med serviceydelser. Argumentationen passer dog også udmærket i forhold til borgernes tilfredshed med det kommunale demokrati.

Det påpeges, at varetagelse af specialiserede serviceydelser kræver et vist befolkningsgrundlag og økonomisk formåen. Dernæst påpeges stordriftsfordele, der gør den kommunale produktion og administration mere effektivt. Og vigtigst af alt. Store kommunestørrelse er netop forudsætningen for udlægning af autonom opgavevaretagelse til kommunerne, dvs. jo større kommune jo større er sandsynligheden for, at befolkningen via kommunaldemokratiet kan inddrages i vigtige beslutninger. Endvidere peges på, at større kommuner gør befolkningen mere heterogen, hvilket kan være en fordel i forhold til minoritetsgrupper, der ofte vil blive overset i mindre kommunale enheder. I den forbindelse taler Dahl og Tufte om generel tendens til større organisering i større enheder, hvilket forhindrer at interesser bliver overset.⁵¹ Teoriens årsagssammenhænge kan skitseres i nedenstående figur.

⁵¹ Dahl m.fl. 1973 s. 39. Også kaldet "VVS-loven". Logikken er, at hvis der findes ca. én VVS-mand pr. 1000 vil en region med 1000 indbyggere ikke have en organisation for VVS-folk. Sandsynligheden for en VVS-

Figur 3.2: Reformteoriens sammenhæng mellem kommunestørrelse og tilfredshed



Kilde: Mouritzen 1991 s. 490

Figuren viser, at vælgernes tilfredshed med det kommunale demokrati vil stige med stigende kommunestørrelse ud fra følgende årsagssammenhænge. Større kommuner skaber:

- 1) → større heterogenitet → større mulighed for organisering af interesser → større mulighed for at få interesser varetaget → større tilfredshed med kommunaldemokratiet.
- 2) → større autonomi i opgavevaretagelse → større mulighederne for at deltage i vigtige beslutninger → større deltagelse → vælgerens præferencer afspejles bedre i kommunalpolitik → større tilfredshed med kommunaldemokratiet.
- 3) → større effektivitet i produktion af kommunale serviceydelser → større tilfredshed med kommunaldemokratiet.⁵²

Det fremgår meget klart, at det antages i reformteorien, at borgernes vurdering af det kommunale demokrati er afhængig af, hvor godt deres interesser bliver varetaget og hvor effektivt kommunen er i opgavevaretagelsen. I forhold til de normative demokratiteorier ligger reformteorien tæt på pluralismens grundtanke om interessevaretagelse og den demokratiske elitismes tankegang om effektiv opgavevaretagelse. I forhold til figur 3.1 er reformteoriens antagelse, at placeringen på y-aksen er det mest relevante i forhold til borgernes tilfredshed med kommunaldemokratiet. Det modsatte gør sig gældende i public-choice teorien.

3.3.3 Public-choiceteorien

Public-choice ræsonnementet om kommunestørrelse og tilfredshed, således som den præsenteres af Mouritzen, er kraftigt inspireret af Ole P. Kristensens teori om asymmetriske beslutningsprocesser. I det følgende vil jeg kun redegøre for dele af Mouritzens beskrivelse af pub-

organisation er større, hvis regionen har 10.000 indbyggere (dvs. 10 VVS-mænd) eller endnu større ved 100.000 indbyggere (dvs. 100 VVS-mænd).

⁵² Mouritzen 1991 s. 487

lic-choice modellen, da han blander teorien med elementer fra de deltagelsesdemokratiske teorier. Den deltagelsesdemokratiske position vil kort blive skitseret i det efterfølgende afsnit.

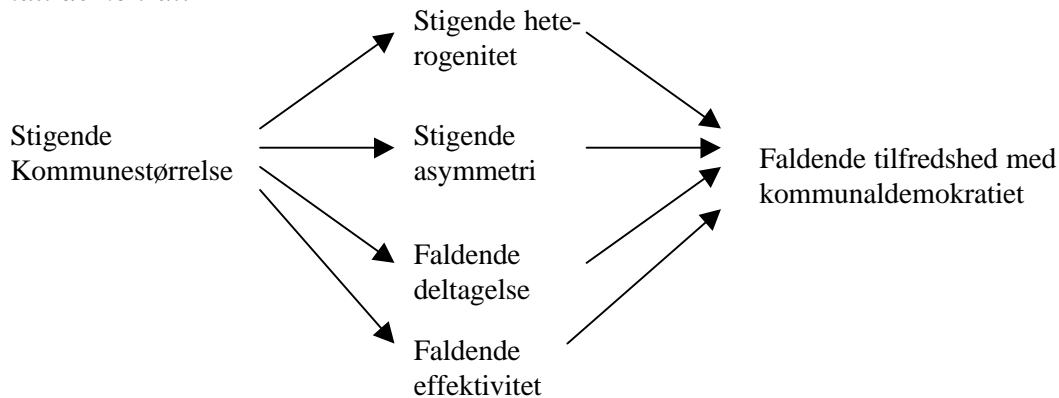
Public-choice teorien handler om, hvorledes rationelle aktører med eksogent givne præferencer handler indenfor en given institutionel ramme. Pointen i public-choice ræsonnementet i forhold til kommunestørrelse er, at mindre enheder i højere grad vil være i stand til at afspejle borgernes præferencer. Det kan begrundes i fire argumenter; 1) Mindre enheder vil være mere homogene, hvilket gør det lettere at tilpasse den kommunale politik til vælgernes præferencer. 2) Borgerne vil have større incitament til at signalere såkaldte sande præferencer. Hermed menes, at det bliver sværere at overvælde udgifter på andre dele af fællesskabet. I Ole P. Kristensens terminologi kan man sige, at ulemperne ved f.eks. en udgiftsstigning bliver mere koncentrerede i små enheder, hvilket nedbryder den iboende asymmetri i offentlige beslutningsprocesser.⁵³ I modsætning til reformteorien ses organisering af særinteresser ikke som et gode, men derimod som medvirken til politikfejl. For det tredje opererer public-choice ræsonnementet med en såkaldt "tiebout effekt", dvs. borgere med samme præferencer vil samles i samme kommune. For det fjerde vil mindre enheder sikre mod den inert i store organisationer, der gør, at vælgernes præferencer ikke afspejles. For det femte vil incitamenterne til at deltage vil blive større, da mulighederne for at blive hørt er større i mindre enheder, hvilket yderligere vil sikre et godt match mellem borgernes præferencer og den førte kommunalpolitik.⁵⁴

Endvidere stiller Mouritzens public-choice ræsonnement spørgsmålstejn ved reformteoriens postulat om stordriftsfordele, da stordriftsfordele primært findes på kapitalintensive produktionsområder. På arbejdskraftintensive områder kan større enheder derimod skabe unødvendigt bureaukrati. Dernæst påpeges det, at beslutnings- og produktionsenhed ikke behøver at være de samme, dvs. beslutning truffet i en kommunalbestyrelse behøves ikke nødvendigvis udføres af kommunen. I forhold til diskussionen om nærhed og bæredygtighed i de foregående afsnit kan man sige, at modsætningen mellem nærhed og bæredygtighed tænkes løst – beslutningerne kan jo bare træffes i mindre enheder, mens bæredygtig opgaveudførelse kan udføres i større enheder.

⁵³ Med asymmetri menes, at fordele ved udgiftsstigning vil være koncentrerede (hvilket vil få grupper til at kæmpe indædt for udgiftsstigning – ofte alliance mellem offentligt ansatte og brugergrupper), mens ulemper ved udgiftsstigning vil være spredt på skatteyderne (hvilket vil ikke give anledning til modstand mod udgiftsstigning). Endvidere er der ifølge O. P. Kristensen asymmetri i budgetlægningen, hvor udgifterne besluttes én for én i den offentlige sektor.

⁵⁴ Dahl m.fl. 1973 har samme tankegang, men pointerer, at få stemmer kan også være afgørende i større enheder, hvis forskellen mellem grupperingerne er snæver. De har yderligere den antagelse, at mindre nationalstaterne har et mere konkurrerende partisystem, dvs. få stemmer blive ofte vigtigere, hvilket leder til større deltagelse. Der er

Figur 3.3: *Public-choice teoriens antagelser om sammenhæng mellem kommunestørrelse og kommunalt demokrati*



Kilde: Egen figur med inspiration fra Mouritzen 1991 s. 491

Tankegangen bag public-choice ræsonnementet kan sammenfattes i ovenstående figur og bygger på følgende årsagssammenhænge. Stigende kommunestørrelse skaber:

- 1) → stigende heterogenitet (ligesom i reformteorien) → sværere at tilpasse kommunalpolitik til præferencer → faldende tilfredshed med kommunaldemokratiet.
- 2) → stigende asymmetri → genererer uhensigtsmæssig kommunalpolitik → faldende tilfredshed med kommunaldemokratiet.
- 3) → faldende deltagelse pga. mindre mulighed for at få interesser hørt → dårligere match mellem præferencer og kommunal politik → faldende tilfredshed med kommunaldemokratiet.
- 4) → faldende effektivitet pga. bureaukratisering → faldende tilfredshed med kommunaldemokratiet.

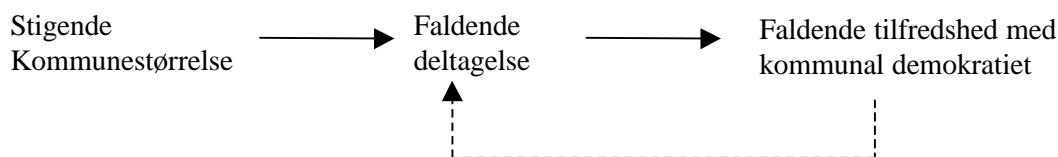
Ligesom reformteorien bygger public-choice teorien på forudsætningen om, at borgernes vurdering af det kommunale demokrati hænger sammen med, hvor godt den kommunale politik afspejler borgernes præferencer. I forhold til de normative demokratipositioner ligger rational-choice teorien ligesom reformteorien meget tæt på de pluralistiske tanker og med hensyn til effektivitetshensyn tæt på den demokratiske elitisme. Ræsonnementet bygger dog også på ideen om et fælles bedste, hvilket nærmere vil kunne nås i mindre enheder, pga. mindre asymmetri i det institutionelle set-up. Den sidste teori om kommunestørrelse og lokaldemokrati bygger også på tanken om et fælles bedste, men udfra de klassiske deltagerdemokratiske antagelser.

dog ikke noget der tyder på, at balancen mellem f.eks. borgerlige og socialistiske kræfter er mere snæver i større danske kommuner end i mindre kommuner, hvorfor argumentet udelades.

3.3.4 Deltagerteorien

I deltagerteorien bør borgerne ideelt set deltage i beslutningerne, hvilket bl.a. bygger på en deskriptiv antagelse om, at personlig deltagelse er forudsætningen for en positiv vurdering af demokratiet. Endvidere ligger der en deskriptiv beskrivelse af, at denne ønskværdige deltagelse med størst sandsynlighed vil vinde sted i ”små” demokratier i nærområdet. Her har borgerne mulighed for at blive hørt i forhold til forskellige emner, der - i modsætning til temaerne i det store demokrati – er relevant for borgernes hverdag. Jo mindre enheder jo større deltagelse. Og jo større deltagelse jo større mulighed for at starte en integrativ proces, hvor borgerne via en fri og åben debat bliver enige om at gennemføre det fælles bedste, hvilket er selve grundlaget for legitimiteten af de trufne kommunalpolitiske beslutninger. Dermed er grunden lagt til en politisk kultur eller livsform, hvor borgerne via f.eks. kommunalpolitik bliver ”oplyste” og myndiggjorte. Dette genererer deltagelse, dvs. de små enheder kan starte en positiv deltagelsescyklus, mens større enheder kan bevirke det modsatte. Tankegangen er illustreret i nedenstående figur.

Figur 3.4: *Deltagerteoriens antagelser om sammenhæng mellem kommunestørrelse og kommunalt demokrati*

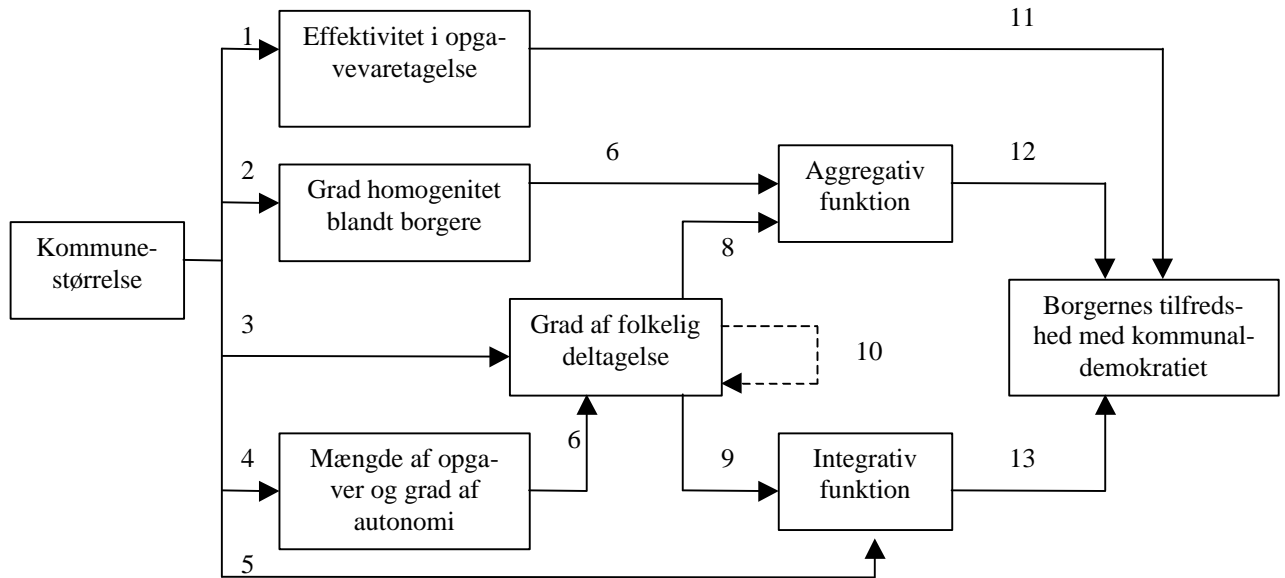


Som allerede nævnt bygger tankegangen på det deltagerdemokratiske normative grundlag. Man er således ikke synderligt optaget af kommunestørrelsens indflydelse på interesseaggregering og effektiv opgavevaretagelse. I forhold til figur 3.1 vil deltagerdemokraterne formentlig pege på, at man ikke væsentligt nærmer sig et ideelt kommunalt demokrati ved at tilføre flere opgaver, dvs. bevægelse på x-aksen. Snarere tværtimod kunne tildelingen af nye opgaver få det kommunale demokrati til at nærme sig det nationale demokrati, som befolkningen finder fjernt og irrelevant. Derfor vil det kommunale demokrati i den deltagerdemokratiske tankegang formentlig have bedst af at holde sig til få og nære beslutninger.

3.3.5 Sammenfatning af deskriptive teorier

Som nævnt i metoden er formålet med inddragelse af de deskriptive teorier at etablere nogle teoretiske antagelser for sammenhængen mellem kommunestørrelse og borgernes vurdering af det kommunale demokrati, der kan danne udgangspunkt for den efterfølgende analyse. Nedenstående model giver et overblik.

Figur 3.5: Model over sammenhænge mellem kommunestørrelse og borgernes vurdering af det kommunale demokrati



Kilde: Egen model

De gennemgåede teorier er delvis enige om relevante variable, men er ofte uenige om sammenhænge mellem disse variable. I det følgende vil jeg kort redegøre for teoriernes forklaring på de nummererede sammenhænge. Både public-choice teorien og reformteorien er enige om en sammenhæng mellem kommunestørrelse og effektivitet i opgavevaretagelse (relation 1), men er uenige om fortegnet på sammenhængen. Reformteorien mener, at den økonomiske effektivitet pga. stordriftsfordele styrkes med større kommunestørrelser, mens public-choice teorien mener, at det modsatte gør sig gældende pga. bureaukratisering og manglende tilpasningsevne. Til gengæld er begge teorier enige om, at en økonomisk effektiv produktion vil have en positiv indvirkning på borgernes vurdering af det kommunale demokrati (relation 11). Reformteorien og public-choice teorien er også enige om, at større kommunale enheder fører til større heterogenitet (relation 2), men er uenige om den videre indvirkning på interessevaretagelsen (relation 7). Reformteorien mener, at den generelle interessevaretagelse må blive mere optimal, da minoritetsgrupper lettere organiseres og dermed ikke overses. Omvendt mener public-choice teorien, at den øget heterogenitet forringer interessevaretagelsen, da interesserne bliver flere og mere forskellige. Både reformteorien og public-choice teorien mener, at oplevelse af en effektiv interessevaretagelse vil bevirke en positiv vurdering af det kommunale demokrati blandt borgerne (relation 12).

Deltagerteorien og public-choice teorien opererer med en direkte sammenhæng mellem kommunestørrelse og graden af folkelig deltagelse (relation 3). Public-choice teorien angiver, at

sandsynligheden for at blive hørt er større i mindre enheder, hvilket naturligt øger de rationelle aktørers deltagelse. Deltagerteorien fokuserer mere på, at nærheden og overskueligheden i mindre enheder hjælper til at fostre en deltagelseskultur. Reformteorien operer derimod med en indirekte effekt på den folkelige deltagelse via mængden af opgaver og graden af autonomi i opgaveløsningen, hvilket i følge reformteorien er afhængig af kommunestørrelsen (relation 4 og 6). Pointen er, at deltagelsen vil øges i takt med, at borgerne kan deltage i flere og vigtigere beslutninger. Både reformteorien og public-choice teorien er enige om, at øget folkelig deltagelse vil forbedre interessevaretagelse (relation 8), hvilket som tidligere nævnt vil indvirke positivt på borgernes vurdering af det kommunale demokrati (relation 12). Deltagerteorien fokuserer i stedet på, at den folkelige deltagelse igangsætter en integrativ proces (relation 9), hvilket er udslagsgivende for borgernes vurdering af det kommunale demokrati (relation 13). Endvidere peger deltagerteorien på, at den folkelig deltagelse kan starte en god cirkel (relation 10). Deltagelse uddanner og myndiggør borgerne, hvilket medvirker til øget deltagelse. Endelig opererer public-choice teorien med en slags øget integrativ proces foranlediget direkte af kommunestørrelsen (relation 5). Pointen er, at mindre enheder gør det nemmere at nå frem til det fælles bedste, da udgifterne fra policies der tilgodeser særinteresser ikke i samme grad som i større enheder kan spredes ud på øvrige borgere.

Det fremgår af ovenstående gennemgang, at teorierne både optræder som konkurrerende og supplerende. F.eks. er teorierne konkurrerende i spørgsmålet om, hvorvidt øget heterogenitet generelt fører til bedre eller dårligere interessevaretagelse (relation 6). Omvendt kan f.eks. deltagerteorien og public-choice teorien opfattes som supplerende i spørgsmålet om sammenhæng mellem kommunestørrelse og folkelig deltagelse (relation 3), dvs. de bidrager med ikke udelukkende delforklaringer, der kan ”adderet”. Deltagerteorien siger, at nærheden og overskueligheden er afgørende, mens public-choice teorien hæfter sig ved aktørens øgede sandsynlighed for at blive hørt. I enkelte tilfælde kan man endog opfatte teorierne som komplementære, dvs. forklaringer hænger uvilkårligt sammen. F.eks. vil mange hævde, at man via interesseaggregering samtidig reproducerer et kommunalpolitisk fællesskab, dvs. den integrative funktion. Der er således et kompleks forhold mellem teorierne, hvilket skal holdes i mente i den efterfølgende analyse.

Som allerede nævnt har formålet med den deskriptive teori været at finde relevante såkaldte mellemliggende variable mellem kommunestørrelse og borgernes vurdering af det lokale demokrati. Det er dog vigtigt ikke at glemme eventuelle såkaldte bagvedliggende variable. Dette er variable udenfor ovenstående figur, der samtidig har en sammenhæng med to eller flere af modellens variable. F.eks. er det kendt, at der er færre unge i de mindre kommuner, og at der samtidig er en sammenhæng mellem deltagelse og alder. Det er således vigtig via kontrolvariablen alder at undersøge, hvorvidt sammenhæng mellem kommunestørrelse og deltagelse blot skyldes, at befolkningen i større kommuner er yngre. Andre kontrolvariable vil blive diskuteret i det næste kapitel, operationaliseringen.

4 Operationalisering

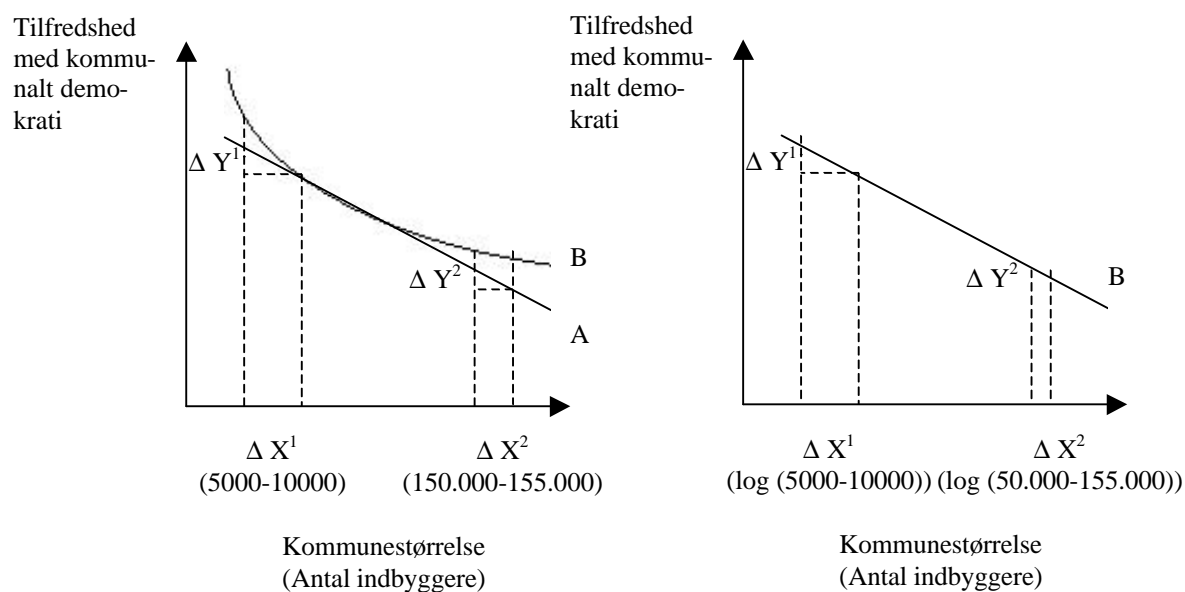
4.1 Indledning

I dette kapitel vil jeg nærmere redegøre for, hvorledes de teoretiske størrelse er omsat til empiriske målinger. Operationalisering vil ikke være fuldstændig, da redegørelse for – og diskussion af – specifikke spørgsmål flere steder vil blive uddybet i analysen. Opbygningen vil følge figur 3.4. Kapitlet er således delt i fire underafsnit, hvor der henholdsvis redegørelse for 1) kommunestørrelse, 2) homogenitet, 3) grad af effektivitet og autonomi i opgavevaretagelsen samt 4) folkelig deltagelse og borgernes vurdering af det kommunale demokrati.

4.2 Kommunestørrelse

Kommunestørrelsen kan primært måles via geografisk udstrækning og indbyggertal. Jeg vil udelukkende anvende indbyggertallet, da det ligesom i forbindelse med Kommunalreformen i 1970'erne er den centrale variabel i den igangværende policyproces. Spørgsmålet er så, hvorvidt sammenhængen mellem kommunestørrelse og kommunalt demokrati kan antages at være ligefrem proportional, således som det forventes i en almindelig regressionsanalyse. Problemstilling er skitseret nedenfor i forhold til public-choice og deltagerteoriens antagelse om en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og kommunalt demokrati.

Figur 4.1: *Lineær eller logaritmisk sammenhæng mellem størrelse og demokrati*



En normal regressionsanalyse antager sammenhængen mellem kommunestørrelse og tilfredsheden med kommunaldemokratiet som linien A, dvs. hvis der f.eks. ændres på kommunestørrelse fra 5000 til 10.000 (ΔX^1) eller fra 150.000 til 155.000 (ΔX^2) indbyggere vil tilfredsheden med det kommunale demokrati ændre sig lige meget i begge tilfælde ($\Delta Y^1 = \Delta Y^2$). Hvorvidt dette er tilfældet kan anfægtes. Man kunne meget vel tænke sig, at størrelsesændring vil betyde mest for kommunaldemokratiet i starten. Dermed vil man få linie B, hvor ”tilbagegangen” for demokratiet (ΔY^1) er størst i mindre kommuner og nærmest minimal i større kommuner (ΔY^2). Fra deltagerteorien kunne forklaringen være, at nærheden og muligheden for direkte demokrati allerede er forsvundet i kommunestørrelser over 150.000, eller i følge public-choice tankegangen er det allerede umuligt at matche præferencer effektivt. Omvendt kan man ud fra reformteorien argumentere for, at de demokratiske fordele ved større kommuner er størst i forhold til mindre kommuner. Tankegangen slår igennem i diskussionen om sammenlægning af de mindste kommuner. I starten vil der være mest at vinde med hensyn til autonomi, effektivitet og minoritetsbeskyttelse – hvorimod gevinsten er marginal ved sammenlægning af større kommuner. Alt i alt er der gode argumenter for, at forholdet mellem kommunestørrelse og kommunalt demokrati ikke er direkte lineært. Dette er et problem i forhold til den almindelige regressionsanalyse, men kan forholdsvist simpelt løses ved at tage den naturlige logaritme af indbyggertallet. Dermed bliver linie B i det venstre koordinatsystem så at sige ”rettet ud”, hvilket vises i det højre koordinatsystem. Dermed giver det større mening at operere med en ret linie mellem kommunestørrelse og kommunalt demokrati, hvilket empirisk kan ses ved, at analysens modeller har større forklaringskraft. Samme tendens findes i Dahl m.fl. 1973 og Mouritzen 1991.⁵⁵ Man skal dog være opmærksom på, at hældningskoefficienten har forskellig betydning i de to koordinatsystemer. I venstre side udtrykker hældningskoefficienten, hvor mange enheder y ændres når x ændres én enhed. Med logaritmisk skala fortæller koefficienten, hvor mange enheder y ændres når x-aksen ændres procentuelt.⁵⁶

4.3 Homogeniteten i kommunerne og kontrolvariable

Måde reformteorien og public-choice teorien var enige om, at øget kommunestørrelse fører til øget heterogenitet i kommunerne. Men hvorledes skal denne egentlig måles. I Mouritzens studie fra 1991 måles graden af homogenitet ud fra følgende parametre:

- Klasseheterogenitet: I hvilket omfang befolkningen er ligeligt fordelt på grupperne arbejdere, funktionærer og selvstændige.

⁵⁵ Dahl m.fl. 1973 kap. 4 og Mouritzen 1991 kap. 16

⁵⁶ F.eks. vil 1 % ændring på x-aksen ændre y med $\beta / 100$ enheder (β = hældningskoefficient). Se Studenmund 1997 side 221 – 224 for yderlige uddybning af semi-logaritmisk metode.

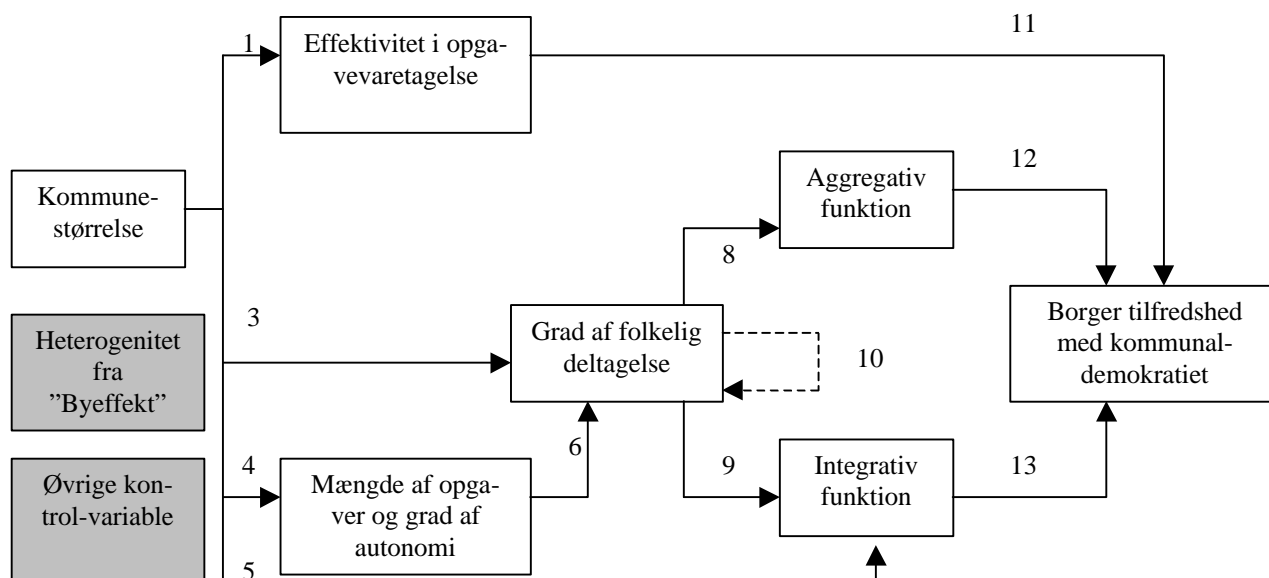
- Økonomisk heterogenitet: I hvilket omfang befolkningen er ligeligt fordelt på primære, sekundære og tertiære erhverv.
- Sektor heterogenitet: I hvilket omfang befolkningen er ligeligt fordelt mellem offentlig og privat ansættelse.
- Residentiel heterogenitet: I hvilket omfang befolkningen er ligeligt fordelt mellem ejere og lejere.
- Familier heterogenitet: I hvilket omfang befolkningen er ligeligt fordelt mellem enlige forsørgere og ikke-enlige forsørgere.
- Ideologisk heterogenitet: I hvilket omfang befolkningen er ligeligt fordelt mellem venstre og højrefløj.
- Demografisk heterogenitet: I hvilket omfang aldersprofilen i befolkningen svarer til den typiske aldersprofil.⁵⁷

Det viser sig i Mouritzens studie og i andre studier, at der er en sammenhæng mellem de fleste af disse homogenitetsvariable og størrelsen af kommunerne. Jeg vil dog stille kraftigt spørgsmålstegn ved, om det er selve kommunestørrelsen, der forårsager den øgede heterogenitet i de større kommuner – således som det er blevet skitseret i teoriafsnittet. Sammenhængen skyldes nærmere, at kommunalreformen i 1970'erne netop etablerede de store kommuner omkring de store byer, dvs. man forveksler ”størrelseseffekt” med ”byeffekt”. Forskellene i f.eks. alderssammensætning, beskæftigelsessituation og boligforhold skyldes snarere forskelle mellem land og by end forskelle mellem størrelse af kommunerne. Dette er vigtigt at pointere i forhold til projektets problemstilling vedrørende en ny kommunalreform. Sammenlægning af kommunerne vil jo ikke skabe større byer⁵⁸, men blot skabe et større indbyggertal i kommunerne. F.eks. vil sammenlægning af Sindal og Skagen kommune i Nordjylland med henholdsvis ca. 10.000 og 13.000 indbyggere ikke ændre på byområdet, dvs. ”byeffekter” som f.eks. mange unge under uddannelse, mange funktionærer, større politisk polarisering, flere lejere osv. vil ikke gøre sig gældende. Derfor opfattes homogenitetsvariablen ikke som en mellem-liggende variabel, men derimod som en bagvedliggende variabel, hvorved kausalmodellen ændres til nedenstående figur.

⁵⁷ Hertil kommer politisk heterogenitet, der måler antallet af partier repræsenteret i kommunalbestyrelsen. Målet er udeladt her da det klart befinder sig på kommuneniveau jf. metoden.

⁵⁸ Det kan selvfølgelig diskuteres om der på sigt vil være en effekt fra f.eks. samling af den kommunale administration i én by. Effekten vil være marginal og diskuteres ikke yderligere i projektet.

Figur 4.2: Justeret model over sammenhænge mellem kommunistørrelse og borgernes vurdering af det kommunale demokrati



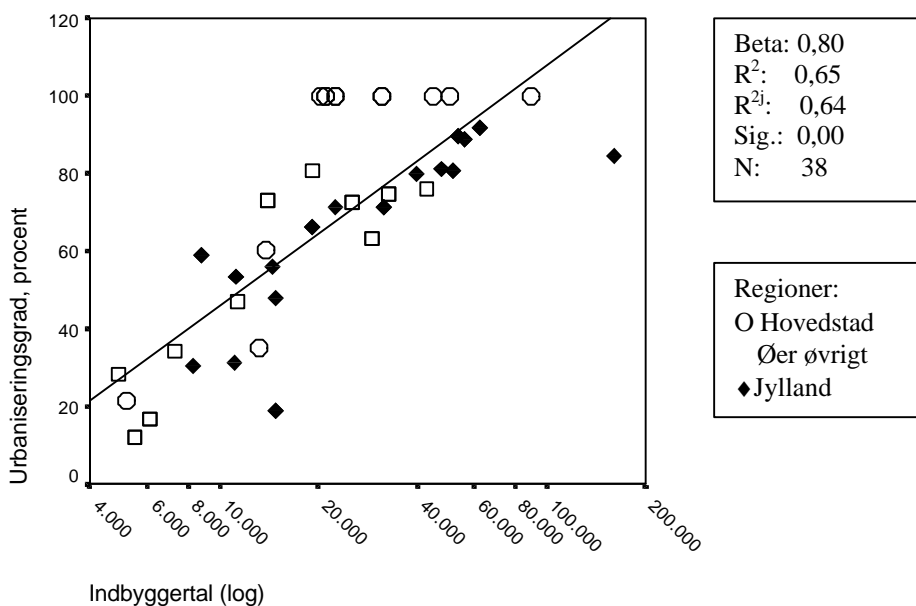
I figuren er heterogenitet som mellemliggende variabel er helt slettet helt, selvom det stadig teoretisk kan antages, at et øget antal indbyggere i sig selv øger heterogeniteten. Men målt på standard baggrundsvARIABLE antages effekten at være ubetydelig i forhold til heterogeniteten fra "byeffekten". Dahl og Tufté når med hensyn til heterogeniteten i forskellige lande frem til samme konklusion i studiet fra 1973. *"The effects of unique historical factors on religious, ethnic, and linguistic diversity, appear to be so powerful that they overwhelm any possible effects of population size"*.⁵⁹

I forhold til byeffekten anvendes et urbaniseringsindeks som kontrolvariabel. Urbaniseringsindekset er beregnet ud fra ECO-nølgetal, hvor andel indbyggere i henholdsvis byer over 10.000, 5.000, 3.000, 1.500, 800 og 200 indbyggere er angivet.⁶⁰ I nedenstående figur vises sammenhængen mellem kommunistørrelse og urbaniseringsgrad.

⁵⁹ Dahl m.fl. 1973 s. 34

⁶⁰ Indexet kan udregnes på forskellige måder. Jeg har anvendt et simpelt gennemsnit, dvs. de forskellige bystørrelser er ikke vægtet, men tæller lige meget i det samlede gennemsnit. Tallene er venligt udlånt af Poul Erik Mouritzen fra Odense Universitet.

Figur 4.3: Sammenhængen mellem kommunestørrelse (log) og urbaniseringsgrad



Grafen viser klart, at der er en sammenhæng mellem indbyggertallet i kommunen og graden af urbanisering. Analysen viste, ligesom i forbindelse med demokratispørgsmålene, at sammenhængen ikke var lineær, men kurvelineær, dvs. urbaniseringsgraden vokser ikke ligefrem med indbyggertallet, men snarere eksponentielt. Urbaniseringsgraden stiger kraftigt indtil 20.000 indbyggere i kommunen og stiger herefter mindre markant. Det afgørende er, at der er en klar sammenhæng, men at sammenhængen samtidig ikke er fuldstændig perfekt. Det udtrykkes ved, at kommunestørrelsen i ovenstående figur kun kan forklare 65 % af variationen i urbaniseringsgrad. Hvis sammenhængen havde været perfekt ($R^2 = 1$) ville urbaniseringsindekset ikke kunne bruges som kontrolvariabel pga. såkaldt autokorrelation. Grafisk ses variationerne ved, at der til forskellige kommunestørrelse på x-aksen findes forskellige grader af urbanisering. Det ses også, at de fuldt ud urbaniserede kommuner findes i hovedstadsområdet, mens datasættes mindre urbaniserede store kommuner findes i Jylland.

Urbaniseringsindeksets kan således anvendes som en samlet kontrolvariable, der udligner den tidligere nævnte heterogenitet fra "byeffekten". Kontrol med denne variabel vil i analysen blive benævnt model I. Når befolkningstallet og urbaniseringsgrad begge er uafhængige variable vil effekten fra urbaniseringsgrad til tider dækker over en hovedstadseffekt. Hvis steder udføres derfor yderligere kontrol.

Problemet med urbaniseringsvariablen er dog, at det ikke bidrager meget til en forklaring på, hvilket faktorer ved "byeffekten", der indvirken på en given sammenhæng. Er det aldersprofil, uddannelsesprofil eller familietype, der har indvirken? Endvidere kan der være forskel i kommunernes sociale sammensætning selvom de i lige høj grad er urbaniseret. For at tage højde for denne type kontrolproblemer vil de multivariate analyser også inddrage en række specifikke kontrolvariable. De relevante kontrolvariable er fundet ud fra tidligere undersøgel-

ser samt regressioner mellem datasættets baggrundsvariable og urbaniseringsgrad. For yderligere at finde de mest relevante specifikke kontrolvariable er der lavet multipel regression mellem centrale baggrundsvariable og urbaniseringsgrad.

Tabel 4.1: *Sammenhæng mellem centrale baggrundsvariable og urbaniseringsgrad*¹

	Beta	Signifikansniveau
Andel 20 – 29 årige	0,35	0,02
Andel med gymnasial skoleuddannelse	0,44	0,00
Andel uden erhvervsuddannelse	-0,28	0,03
Andel enlige med børn	-0,02	0,85
Andel lejere	0,31	0,02
Andel socialistiske vælgere	0,03	0,85
R^2	0,69	
R^j2	0,63	
N	38	

Først og fremmest viser analysen den forventede sammenhæng, at andel 20 – 29 årige, andel med gymnasial skoleuddannelse og andel lejere er større i urbaniserede områder. Omvendt er andel uden erhvervsuddannelse faldende med stigende urbanisering. Disse sammenhænge er klart signifikante. Andel funktionærer og andel med høj indkomst har en meget stærk sammenhæng med gymnasial skoleuddannelse (r henholdsvis 0.87 og 0.73). Andel funktionærer og andel med høj indkomst er således ikke medtaget i den multiple regressionsanalyse pga. fare for autokorrelation. Dernæst viser analysen, at når ovenstående faktorer tages i betragtning, er der ingen signifikant sammenhæng mellem andel enlige med børn og andel socialistiske vælgere og urbaniseringsgrad, dvs. de tidligere fundne sammenhæng mellem disse variable og urbaniseringsgrad kan forklares ud fra de øvrige variable. Dermed er de helt centrale specifikke kontrolvariable; andel 20 – 29 årige, andel med gymnasial skoleuddannelse, andel uden erhvervsuddannelse og andel lejere. Disse kontrolvariable vil løbende blive anvendt i analysen – benævnt model II.⁶¹

Endvidere kan man tænke sig til en række andre relevante kontrolvariable. F.eks. kunne det gennemsnitlige antal år borgerne bor i en kommune være forskelligt afhængig af indbyggere og placering. Dette er blevet analyseret, men resultaterne viser ingen klare sammenhænge. Endvidere kunne andel indvandre og flygtninge i kommunerne være en vigtig kontrolvariabel. Desværre indgår respondenternes etniske baggrund ikke som baggrundsvariable i datamaterialet. Formodningen er dog, at svarprocenten fra flygtninge og indvandre er meget lav – en formodning der bygges ud fra personlig erfaring med dataindsamling på Kommunedata samt erfaring fra andre undersøgelser.⁶² Endelig er der løbende inddraget andre kontrolvariable om

⁶¹ Urbaniseringsgrad kan desværre ikke medtages i model II pga. autocorrelation

⁶² SiD-undersøgelse fra 1999 viste meget tydeligt en sådan effekt. Selvom SiD har mange medlemmer med anden etnisk baggrund var de nærmest fraværende i besvarelserne.

politiske positioner, f.eks. graden af EU-modstand i kommunen, hvilket nærmere redegøres for i analysen.

4.4 Effektivitet og autonomi i opgavevaretagelse

Graden af effektivitet i den kommunale opgavevaretagelse er meget svær at måle, bl.a. pga. karakteren af den offentlige produktion. Hvordan måler man f.eks. produktet folkeskole? Dertil kommer sammenligningsproblemer pga. forskellige behov i kommunerne og usammenlignelige tal. Det bedste forsøg på, at lave en måling af kommunernes effektivt i opgavevaretagelsen er formentlig Henrik Lollers ”Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner”. En sådan ”objektiv” måling af effektiviteten i kommunernes opgavevaretagelse er dog ikke nødvendig i dette projektet, hvor effektiviteten opfattes som en mellemliggende variabel imellem kommunestørrelse og borgernes syn på det kommunale demokrati. Det afgørende er nemlig ikke kommunens ”objektive” effektivitet, men derimod borgernes subjektive opfattelse af effektivitet i opgavevaretagelse. Derfor operationaliseres effektivitetsvariablen til borgernes svar på en række tilfredshedsspørgsmål indenfor områderne trafik, miljø, fritid, kultur, ældrepleje, børnepasning, skole og kommunens kontor. For at gøre analysen simple er besvarelsene delt i to grupper – henholdsvis tilfredshed med kerneydelser og tilfredshed med periferiydelser. Fordelingen er foretaget efter, hvilken vigtighed borgerne selv har angivet forskellige områder har. Det viser det sig, at børnepasning, skole og ældrepleje må kategoriseres som kerneopgaver, mens de øvrige områder er mindre vigtige for borgerne.⁶³

Operationaliseringen af autonomivariablen er mere kompleks. Reformteoriens årsagskæde mellem kommunestørrelse kan opsplittes i to betydninger. Den første er, at det er den gennemsnitlige størrelse af kommunerne, der er afgørende for, hvilke opgaver staten kan ligge ud til kommunerne. Bag denne tankegang ligger der en forudsætning om, at staten ligger det samme ud til små og store kommuner (indenfor en eksisterende gennemsnitsstørrelse), hvilket må siges at være tilfældet. Den anden betydning af årsagssammenhængen er, at større kommuner alt andet lige har et større økonomisk råderum, der muliggør at iværksætte selvstændige kommunale initiativer om vigtige emner. Ved at studere forskelle mellem eksisterende kommunestørrelser er det ikke muligt at studere effekten fra af en ændring af den gennemsnitlige kommunestørrelse. Dette ville i stedet kræve et design, hvor situationen før Inddelingsreformen i 1970'erne sammenlignes med situationen efter Inddelingsreformen. Derimod kan studiet af eksisterende forskelle indenfor de nuværende kommuner udmærket undersøge graden af autonomi i den anden betydning. Her er det igen gældende, at det ikke er den ”objektive” grad af kommunal autonomi, men derimod borgernes opleves af kommunalt autonomi, der kan være mellemliggende variabel i forhold til den folkelig deltagelse. Variablen er således operationaliseret til borgernes stillingstagen til udsagnet ”*Det betyder ikke noget,*

⁶³ Kommunedata 1995

hvad byrådet siger. Det er alligevel Folketinget og regeringen, der bestemmer". Og det modsatte udsagn, "det har stor betydning for kommunens politik, hvilke partier og lister, der har flertal i byrådet".

4.5 Deltagelse og borgernes vurdering af det kommunale demokrati.

Den folkelig deltagelse vil blive målt ved faktisk deltagelse på en række områder indenfor det sidste år. Spørgsmålene indeholder seks deltagelsesformer gående fra deltagelse i borgermøde til læserbreve, hvilket nærmere vil præsenteres i analysen. Udover forskellige typer deltagelse indenfor det sidste år måles deltagelse også ved, hvor mange respondenter der stemte ved sidste kommunalvalg. Blandt de deltagende er det endvidere muligt at skelne mellem respondenter, der stemte henholdsvis udfra kommunalpolitik eller landspolitik, hvilket vil blive redegjort for i analysen.

Endelig kommer spørgsmålet om, hvorledes borgernes tilfredshed med det kommunale demokrati skal vurderes. Spørgsmålene i datamaterialet knytter sig forholdsvis tæt til synet på byrådet. Der fokuseres på borgernes tillid til de kommunalpolitiske beslutninger samt vurdering af byrådspolitikernes lydhørhed og troværdig. Spørgsmålene giver derfor ikke store muligheder for at skelne mellem borgernes syn på det aktuelle siddende byråd og selve kommunaldemokratiet som ramme. Måske er der også tale om en gunstigt skel, der umuligt kan foretages i praksis.

Udover tilliden til kommunalpolitikkerne og kommunalpolitiske beslutninger måles tilfredsheden med demokratiet også udfra borgernes enighed i den ressourcemæssige prioritering. Ligesom i Mouritzens studie fra 1991 vil jeg måle borgernes tilfredshed med den førte kommunale politik ved at se på borgernes svar på spørgsmål om, hvorvidt man skal bruge færre penge, lige så mange penge eller flere penge på en i alt 13 forskellige kommunale områder.⁶⁴ Et højt antal af besvarelsen "lige så mange penge" tages som udtryk for tilfredshed med den førte politik på området.

⁶⁴ Mouritzen 1991 s. 493

5 Analyse

5.1 Indledning

I dette kapitel foretages den egentlige analyse, der er opdelt i fem overordnede afsnit. Det første analyserer kommunaldemokratiets relevans set fra borgernes synsvinkel. Det andet afsnit analyserer graden af folkelig deltagelse i det kommunale demokrati. Det tredje afsnit undersøger borgernes tillid til kommunalpolitikere og kommunalpolitiske beslutninger. Det fjerde afsnit analyserer borgernes enighed i den kommunalpolitiske prioritering. Endelig afsluttes analysen med et femte afsnit, hvor de empiriske resultater tolkes ud fra de tre normative demokratiteorier. Internt starter afsnittene med beskrivelse af de simple bivariate sammenhænge, hvilke derefter kontrolleres og delvist forklares ud fra uddybende multiple regressio-
ner.

5.2 Kommunaldemokratiets relevans

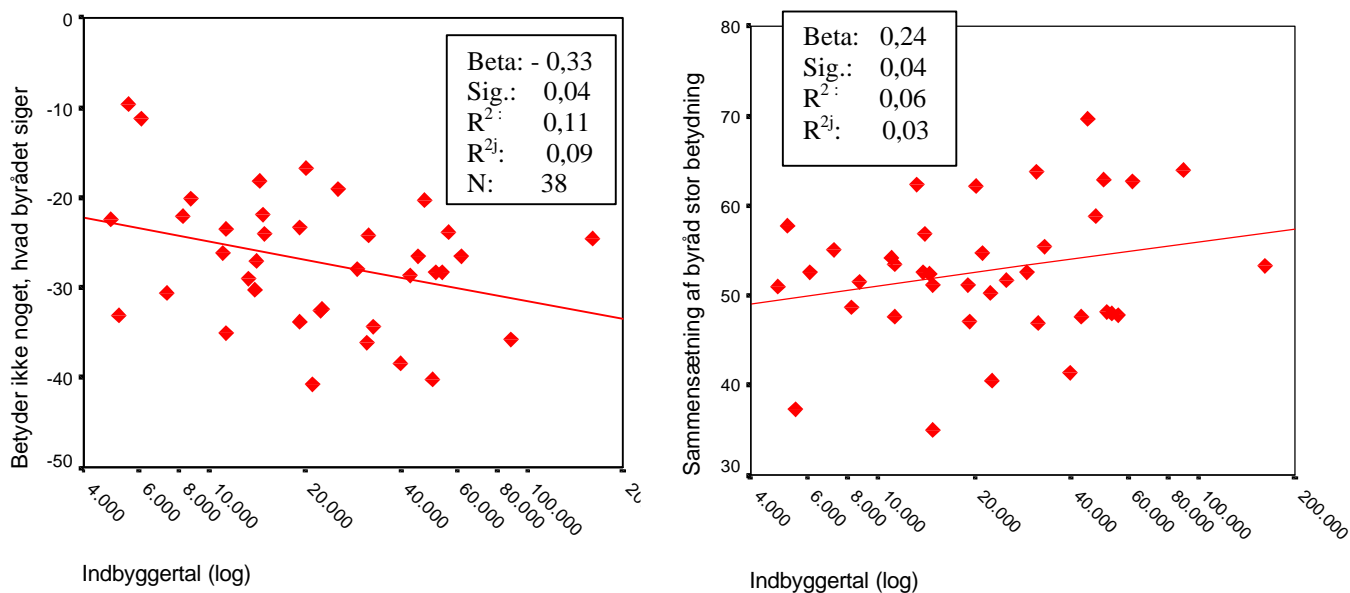
Den mest grundlæggende forudsætning for at tale om et kommunalt demokrati er, at borgerne også opfatter den kommunale enhed som del af et selvstændigt lokalt demokrati. Det var netop én af reformteoriens pointer, at folkelig deltagelse kræver, at det kommunale demokrati kan træffe vigtige autonome beslutninger. Public-choice teorien vil også anerkende en sådan tankegang, da en forudsætning for interesse og deltagelse vil være, at det kan betale sig for den enkelte. Endelig vil deltagerteorien pege på, at et kommunalt demokrati først eksisterer, når befolkningen som minimum opfatter kommunen som et demokratisk fællesskab. Disse simple forudsætninger er ikke i samme grad indlysende for det kommunale demokrati som for det nationale demokrati. De kommunale institutioner befinder sig klart i grænseområdet mellem ren (decentraliseret) forvaltning og et autonomt demokrati. I det følgende vil spørgsmålet blive undersøgt ved henholdsvis at analysere borgernes opfattelse af den kommunale autonomi og dernæst borgernes interesse i - og kendskab til – kommunalpolitik.

5.2.1 Den kommunale autonomi

Borgernes opfattelse af den kommunale autonomi bliver målt på to modsatrettede udsagn, som borgerne kunne erklære sig enig eller uenig i. Disse er henholdsvis; 1) *”det betyder ikke noget, hvad byrådet siger. Det er alligevel Folketinget og regeringen, der bestemmer”*, 2) *”det har stor betydning for kommunens politik, hvilke partier og lister, der har flertal i byrådet”*. Det simple resultat mellem kommunestørrelse og borgernes opfattelse ses i nedenstående figur. Borgernes svar er omsat til en skala gående fra – 100 til 100. Værdien 100 svarer til,

at alle respondenter i en kommune har erklæret sig helt enig i udsagnet, mens værdien – 100 svarer til, at alle har erklæret sig helt uenige i udsagnet.⁶⁵

Figur 5.1: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes opfattelse af kommunalt autonomi*



I forhold til begge udsagn findes en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og graden af autonomi. En større andel i de små kommuner er enige i, at det ikke betyder noget, hvad byrådet siger, da det alligevel er folketinget og regeringen, der bestemmer. I forhold til skalaen skal det dog bemærkes, at flertallet generelt er uenige i påstanden. Det modsatte gør sig gældende i forhold til udsagnet om, at det har stor betydning for kommunens politik, hvilke partier og lister, der har flertallet. I de større kommuner er en større andel enige i udsagnet end det er tilfældet i de små kommuner, og skalaen viser, at flertallet generelt er enige i udsagnet. Der er således en klar overensstemmelse mellem de to besvarelser, hvilket vidner om god pålidelighed i datamaterialet. Resultatet støtter reformteoriens antagelse om, at større kommuner oplever større autonomi. Man skal dog ikke lægge meget vægt bag disse resultater, da kommunestørrelse kun kan forklare henholdsvis 9 % og 3 % af variationerne på den afhængige variabel. Resultatet er klart utilfredsstillende i forhold til at underbygge en teori.

Endvidere viser det sig, at størrelseseffekten helt forsvinder når man kontrollerer for urbaniseringsgrad, dvs. byeffekten. Borgere i urbaniserede områder oplever en større autonomi for kommunen – specielt erklærer de sig uenige i udsagnet om, at folketinget og regeringen bestemmer det hele. Ved nærmere analyse af byeffekten, viser det sig, at sammenhængen kan forklares ved den større andel personer med gymnasial skoleuddannelse i byerne, dvs. de veluddannede angiver, at kommunen har større autonomi. Hvorvidt den positive vurdering skyl-

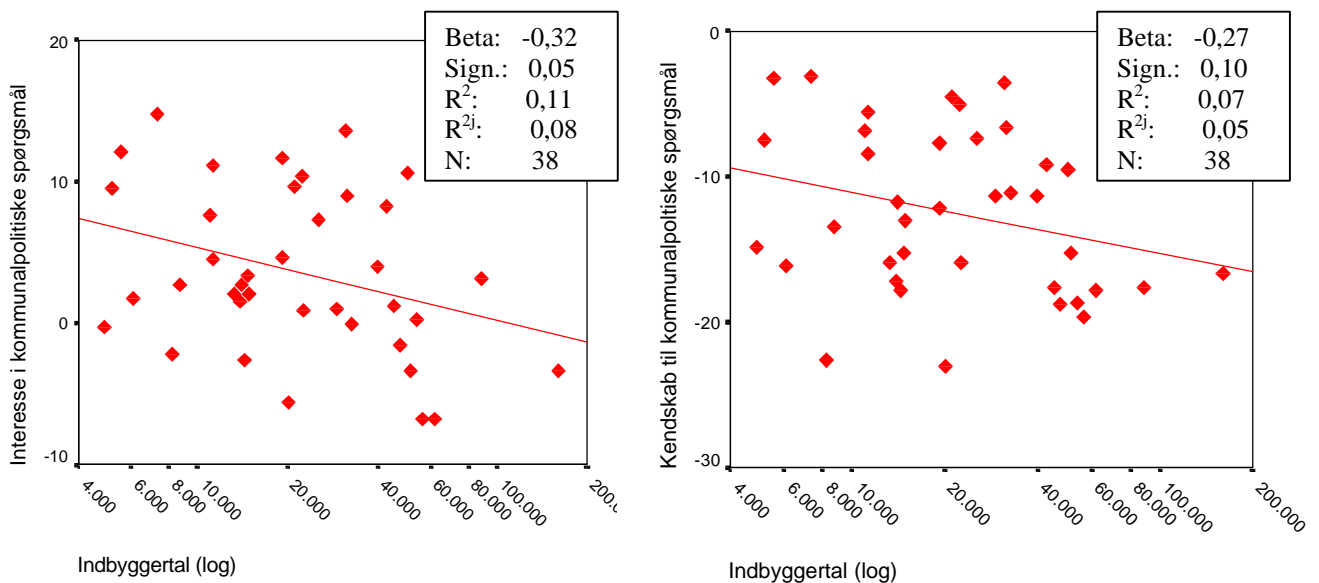
⁶⁵ 50 svarer til at alle har erklæret sig delvist enig, - 50 svarer til, at alle er delvist uenig og 0 svarer til, at alle erklæret sig hverken enig eller uenig.

des bedre indsigt i det kommunalpolitiske system, en generel mindre afmagtsfølelse pga. større politisk kompetence hos de veluddannede eller en faktisk større autonomi i kommuner med mange veluddannede står indtil videre hen i det uvisse. Endvidere er sammenhængen ikke kontrolleret på individniveau. Indtil videre er konklusionen blot, at kommunestørrelse ikke har nogen selvstændig indvirkning på borgernes oplevelse af kommunal autonomi, dvs. relation 4 i figur 4.2. I Dahls termer kan man sige, at borgerne ikke oplever en mindre systemkapacitet i mindre enheder.⁶⁶

5.2.2 Interesse og kendskab

Et stykke længere henne i årsagskæderne ligger interesse i – og kendskab til – kommunalpolitik. Hvorvidt de ligger før eller efter den folkelige deltagelse kan diskuteres. En vis interesse kan opfattes som en forudsætning for deltagelse, mens kendskab til kommunalpolitik kan opfattes som en effekt af selve deltagelsen, jf. deltagerteorien. I virkeligheden kan variablene nok ikke adskilles så klart, da der vil forekomme vekselvirkninger mellem interesse, kendskab og deltagelse. Lige meget hvor variablene præcist ligger placeret er de interessante, da en vis interesse og et vist kendskab må opfattes som forudsætning for oplevelsen af et demokratisk fællesskab. Variablene er målet på følgende spørgsmål; 1) ”*hvor interesseret er du i kommunalpolitiske spørgsmål?*”, 2) ”*hvor meget kendskab vil du sige, du har til de spørgsmål, byrådet arbejder med?*”. I nedenstående grafer ses de bivariate sammenhænge.

Figur 5.2: Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og interesse for og kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål



⁶⁶ Hvorvidt der ud fra objektive mål er forskellige i kommunernes bæredygtighed er helt anden diskussion, der ikke rejses her.

100 på interesseskalaen svarer til, at alle havde svaret ”meget interesseret”, mens – 100 svaret til ”slet ikke interesseret”. 50 svarer til ”noget interesseret” og – 50 til ”kun lidt interesseret”. Gennemsnittet i kommunerne befinder sig mellem 20 og – 10, hvilket angiver en vis interesse, selvom den i flere kommuner ikke er overvældende. Billedet bliver mere dystert på kendskabsvariablen, hvor gennemsnittet ligger under nulpunktet. Det svarer til, at en stor andel har svaret, at de kun har lidt eller intet kendskab til kommunalpolitik. Måske kan man ligefrem tale om Schumpeterske tilstande i kommunalpolitikken - de uoplyste masser. Det afgørende i denne analyse er dog, hvorvidt forholdene varierer afhængigt af kommunernes størrelse. Figuren viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og interessen i kommunalpolitiske spørgsmål. For kendskab er tendensen den samme, men sammenhængen er ikke signifikant. Tendensen er dog jo større kommuner, jo mindre interesse i - og kendskab - til kommunalpolitik. Men igen skal det påpeges, at der er tale om meget svage sammenhæng, hvor kun 5-8 % af variationen i de uafhængige variable kan forklares. Et lidt klarere billede fremkommer når man via multipel analyse tager højde for den bagvedliggende byeffekt. Resultatet er vist i nedenstående tabel.

Tabel 5.1: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse, urbaniseringsgrad og interesse i - og kendskab til – kommunalpolitik (N=38)*

	Interesse				Kendskab			
	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model 1:								
Kommunestørrelse	-0,59	0,03	0,15	0,10	-0,47	0,09	0,09	0,04
Urbaniseringsgrad	0,34	0,21			0,24	0,38		
Model 2:								
Kommunestørrelse	- 0,19	0,57	0,43	0,34	-0,50	0,19	0,30	0,19
Andel gymnasial skoleudd.	0,47	0,02			0,39	0,06		
Andel uden erhvervsudd.	0,03	0,88			-0,23	0,27		
Andel 20-29 årige	-0,44	0,13			-0,02	0,95		
Andel lejere	-0,06	0,73			0,03	0,89		

Model I viser, at den svage sammenhæng mellem interesse, kendskab og kommunestørrelse bliver stærkere, når der kontrolleres for byeffekten. Det ses ved, at beta-værdierne for kommunestørrelse er ca. dobbelt så store i den multiple analyse som i den bivariate sammenhæng. Effekten skyldes en positiv sammenhæng mellem urbaniseringsgrad og interesse og kendskab, der dog ikke er signifikant. Forklaringskraften af model I er dog meget begrænset – specielt for kendskabsvariablen, hvor forklaringskraften er helt nede på 4 %.

Den uddybende model II viser, at den samlede byeffekt i model I på interessen for kommunalpolitik dækker over to underliggende sammenhænge. Det højere uddannelsesniveau i byerne fører til større interesse, mens det større antal 20-29 trækker i modsat retning. Hvis der enkeltvis tages højde for disse baggrundsvariable viser model II, at sammenhængen mellem kommunestørrelse og interesse for kommunalpolitik ikke længere er signifikant. Endvidere

har model II en markant bedre forklaringskraft, dvs. interessen for kommunalpolitik et stykke af vejen kan tilskrives sociale baggrundsvariable. Model II for kendskabet til kommunalpolitiske spørgsmål giver et mindre klart billede. Ingen af sammenhængende befinder sig under det ønskede signifikansniveau på 5 %. Den eneste faktor, der tilnærmelsesvis har indvirken er andelen med gymnasial skoleuddannelse. Ikke desto mindre bliver det samlede resultat, at kommunestørrelse fuldstændig mister sin effekt. Dette peger endvidere på, at interessen i højere grad end kendskabet kan forklares ud fra bagvedliggende variable, hvilket passer meget godt til betragtningen om, at kendskab delvist kan opfattes som et biprodukt af faktisk deltagelse, hvilket var deltagerteoriens pointe.

I forhold til kommunestørrelse viser analysen alt i alt, at denne faktor ikke har nogen markant indflydelse på interesse i - og kendskab til - kommunalpolitik. Når kontrolvariable inddrages forsvinder sammenhængen helt. Endvidere viste uddybende analyser, at der ikke er nogen signifikant sammenhæng mellem undersøgelsestidspunkt og kendskabet og interessen til kommunalpolitiske spørgsmål.

5.2.3 Opsamling 1

Analysen viste, at det kommunale demokrati generelt opfattes som relevant for borgerne. Et flertal erklærer sig enige i, at kommunen har en vis grad af autonomi. Det viste sig dog, at oplevelsen af kommunal autonomi ikke påvirkes af kommunernes størrelse, således som det forventes i reformteorien. En generel interesse for kommunalpolitikken vidner om, at kommunalpolitikken opleves som værende relevant for borgerne, mens det står værre til med kendskabet til kommunalpolitiske spørgsmål. Selvom om man umiddelbart kan finde sammenhæng mellem kommunalstørrelse og interesse og kendskab, viste de uddybende analyser, at de svage sammenhænge forsvandt når man kontrollerer for bagvedliggende variable. Men dette er kun indledende konklusioner forud for de kommende analyser. De normative og deskriptive teorier er nemlig delvist enige om, at den faktiske deltagelse er et afgørende punkt for demokratiet. Den folkelige deltagelse analyseres i næste afsnit.

5.3 Den folkelige deltagelse

De normative demokratiteorier opererer med forskellige deltagelsesformer, mens de deskriptive teorier i høj grad beskriver folkelig deltagelse som et samlet fænomen. Dette afsnit vil starte med at undersøge forskellige typer af folkelig deltagelse inden jeg forsøger at etablere et samlet billede. De forskellige former for deltagelse er rangordnet fra formelle og ”snævre” deltagelsestyper til uformelle og ”brede” deltagelsestyper. Det svarer til bevægelsen fra den demokratiske elitismes snævre demokratiforståelse til deltagerteoriens brede demokratiforståelse. Specifikt indeholder dette hovedafsnit således seks underafsnit, hvilke henholdsvis analyserer kommunale forskelle i 1) valgdeltagelse, 2) organisatorisk deltagelse, 3) græsrodsaktivitet, 4) direkte kontakt og 5) diskussion i civilsamfund. I det sidste afsnit analyseres sammenhængen mellem deltagelsesformerne og bagvedliggende variable.

5.3.1 Valgdeltagelsen

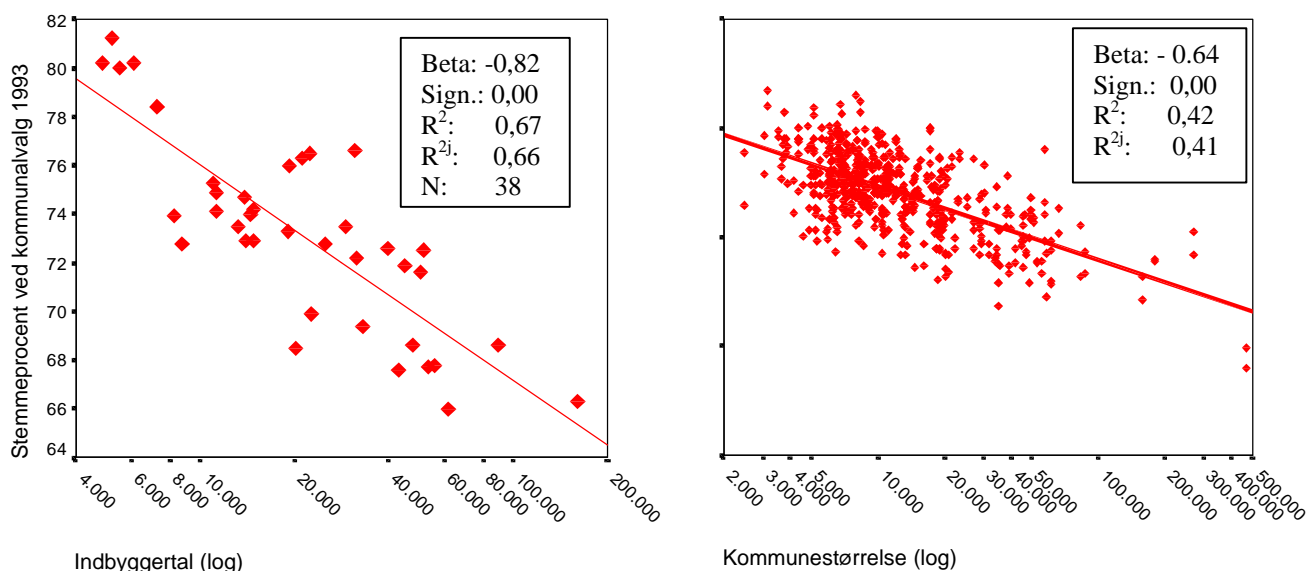
Stemmeafgivelse ved kommunalvalg er den mest formelt beskrevne deltagelsesform i det kommunale demokrati - stemmeretten er direkte stadfæstet i lovgivning. I pluralismens tankegang om den parlamentariske styringskæde er det fra disse valg, at repræsentanternes beslutninger opnår legitimitet. For Schumpeter er det her befolkningen får mulighed for at stille eliten til ansvar og eventuelt komme af med uønskede ledere.

Denne form for deltagelse kan måles direkte som andelen i de kommunale borgerundersøgelser, der stemte ved sidste kommunalvalg, dvs. 1993 valget. I datamaterialet angiver hele 89 % af respondenterne dog, at de har stemt ved sidste kommunal, hvilket ligger langt over landsgennemsnittet på henholdsvis 71 % i 1993. Forskellen kan skyldes spørgetekniske problemer, da borgerne ikke direkte er blevet spurgt om deltagelse / ikke deltagelse i kommunalvalg, men derimod spurgt om, hvad der betød mest for deres valg af parti eller liste. Kategorien ”stemte ikke” var således en sjette mulighed blandt svarkategorierne. Dernæst kan respondenter have følt det som en pligt at stemme, hvilket fører til overvurdering af egen deltagelse. En tendens der eventuelt kan forstærkes af hukommelsesproblemer, da undersøgelser ikke blev foretaget direkte i forbindelse med kommunalvalg. Endelig kan der være problemer med repræsentativiteten i datamaterialet, f.eks. en overvægt af veluddannede og ressourcestærke, hvilket dog jf. metodeafsnittet ikke synes at være tilfældet.

Men overvurdering af stemmeafgivelsen er ikke nødvendigvis problematisk, hvis effekten er nogenlunde ens i kommunerne. En nærmere analyse af sammenhængen mellem den angivne valgdeltagelse og den faktiske valgdeltagelse i kommunerne viser dog, at overvurderingen er skævt fordelt. Forklaringskraften er faktisk så dårlig, at sammenhængen ikke er signifikant. Derfor vælger jeg i det følgende at bruge de faktiske stemmeprocenter i datamaterialets kom-

muner. Endvidere gennemføres en landsdækkende analyse for at efterprøve resultaterne fra analysen på stikprøven. Nedenstående figurer viser sammenhængen mellem kommunestørrelse og valgdeltagelsen i henholdsvis stikprøven og hele landet.

Figur 5.3: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse og stemmeprocent*



Der er tale om stærke sammenhænge mellem kommunestørrelse og stemmeprocent. I stikprøven kan indbyggertallet forklare hele 66 % af forskellene i kommunale stemmeprocenter, mens forklaringskraften er 41 for hele landet. Landsanalysen bygger på stemmeprocenter fra samtlige primærkommuner i 1993 og 1997. Med hensyn til stemmedeltagelse tyder alt således på, at public-choice teorien og deltagerteoriens forudsigelser om øget deltagelse i mindre enheder holder stik. Endvidere skal tilføjes, at faldet i stemmeprocenterne er eksponentielt aftagende. F.eks. vil en ændring på 15.000 indbyggere fra 5.000 til 20.000 indbyggere ifølge landsmodellen bevirke et fald i stemmeprocenten fra 76,7 til 72,6, dvs. et fald på ca. 4 procent point. Derimod ville samme ændring på 15.000 indbyggere fra 100.000 til 115.000 indbyggere ifølge landsmodellen kun bevirke et fald fra 67,9 % til 67,4 %. Spørgsmålet er igen ved denne analyse, om det er selve størrelseseffekten eller byeffekten, der bevirker den fundne sammenhæng. Skyldes den lavere stemmedeltagelse i de store kommuner, at bylivet f.eks. virker fremmedgørende i forhold til at vælge repræsentanter til et kommunalt demokrati? Nedenstående tabel viser den multivariate analyse, der kontrollerer for byeffekten (model I) og centrale baggrundsvARIABLE (model II).

Tabel 5.2: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse, urbaniseringsgrad, øvrige kontrolvariable og stemmeprocent (N=38)*

	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Stikprøve model I:				
Kommunestørrelse (log)	- 0,86	0,00	0,67	0,65
Urbaniseringsgrad	0,05	0,74		
Stikprøve model II:				
Kommunestørrelse (log)	- 0,91	0,00	0,78	0,75
Andel gymnasial skoleuddannelse	0,33	0,01		
Andel uden erhvervsuddannelse	- 0,02	0,90		
Andel 20-29 årige	- 0,15	0,42		
Andel lejere	0,05	0,68		
Landsanalyse model I:				
Kommunestørrelse (log)	- 0,60	0,00	0,41	0,41
Urbaniseringsgrad ¹	- 0,06	0,17		

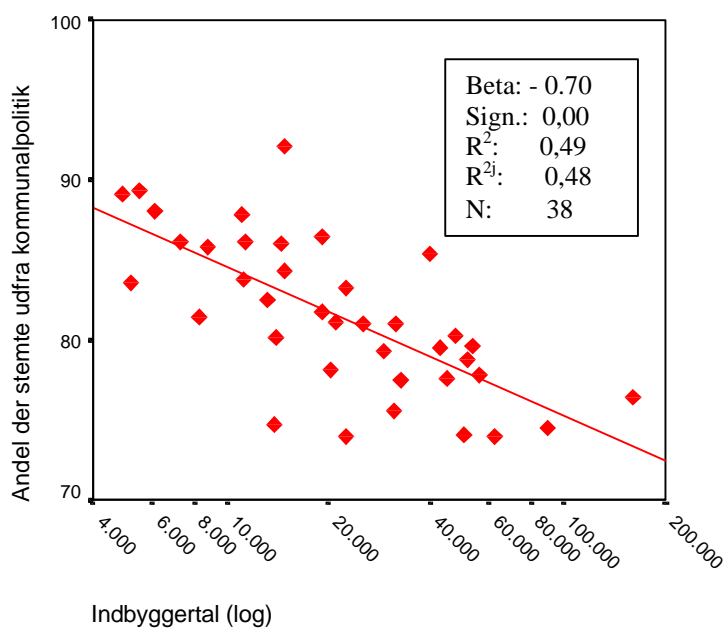
¹ Urbaniseringsgrad for landet er ikke beregnet ud fra urbaniseringsindekset beskrevet i operationalisering, da dette kun er tilgængeligt for de kommuner i stikprøven. I stedet er anvendt andel indbyggere i kommunerne i byer med 200 indbyggere eller flere. Analyse på stikprøven viser dog, at dette mål ikke ligger langt fra urbaniseringsindekset.

Model I for henholdsvis stikprøven og hele landet viser, at sammenhængen mellem kommunestørrelse og stemmeprocent er uanfægtet af byeffekten. I stikprøven bliver beta-værdien for kommunestørrelse endda højere. Datamaterialet tyder således ikke på, at den lavere valgdeltagelse skyldes større social isolation i bykommunerne, hvilket har været en antagelse i andre studier⁶⁷ – snarere tværtimod. Den positive tendens fra urbaniseringen kan uddybes i stikprøvens model II. Her viser det sig, at udover kommunestørrelse er skoleuddannelsen den eneste signifikante sammenhæng med stemmeprocenten. Andelen af 20 – 29 årige, andel der bor til leje og andel uden erhvervsuddannelse har ikke indvirkning på stemmeprocenten. Den større andel med gymnasial skoleuddannelse i byerne lægger faktisk en dæmper på størrelseseffekten i model I. Generelt viser analysen dog, at urbaniseringsgrad ikke har nogen selvstændig indflydelse på stemmeprocenten i kommunen. Både i store fuldt urbaniserede og mindre urbaniserede kommuner er stemmeprocenten lav. I de helt store kommuner ligger stemmeprocenten under 60, mens stemmeprocenten i de mindste kommuner ligger over 80. Selvom oplevelsen af kommunal autonomi ikke er større i mindre kommuner og interessen i - og kendskabet til - kommunalpolitiske spørgsmål heller ikke var større i mindre kommuner, jf. forrige afsnit, er stemmeprocenten alligevel højere i mindre kommuner. Hvorvidt forklaringen skal findes i public-choice tankegangen om, at hver stemme tæller mere i mindre enheder eller i deltagerteoriens antagelse om en anderledes demokratisk kultur i mindre enheder er svært at vurdere. I forhold til antagelsen om en mere ”levende” demokratisk kultur i mindre enheder virker det dog mærkeligt, at dette ikke afspejles i en større interesse i - og kendskab til - kommunalpolitiske spørgsmål.

⁶⁷ Mouritzen 1999 s. 23

I forhold til ovenstående analyse kan man stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt stemmeprocenten er et godt mål for borgerseffektivitet, således som kontrol med den politiske proces betegnes af Dahl og Tufte. En klassisk indvending er, at kommunalvalgene slet ikke handler om kommunalpolitik, men derimod om landspolitik. I Schumpeters termer kan man sige, at den kommunalpolitiske proces ikke kontrolleres, hvis den nationale elite i stedet for den kommunale elite stilles til ansvar. Der er ikke tvivl om, at landspolitikken har indflydelse på kommunalvalgene, hvilket bl.a. er grundigt analyseret af den kommunalpolitiske forskningsgruppe ved Odense Universitet.⁶⁸ Men spørgsmålet er her, om den landspolitiske effekt gør sig mindre gældende i henholdsvis store eller små kommuner. Effekten måles i datamaterialet ved respondenternes angivelse af, hvad der betød mest for deres stemmeafgivelse ved sidste kommunalvalg. Respondenter der svarer lokalpolitiske spørgsmål eller personer på listen sættes overfor respondenter, der svarede, at landspolitiske spørgsmål havde størst betydning.

Figur 5.4: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse og andel der stemte udfra kommunalpolitik ved sidste kommunalvalg*



Figuren viser igen en stærk sammenhæng, hvor kommunestørrelsen klart har indflydelse på andel for hvem, kommunalpolitikken betød mest ved stemmeafgivningen. I de mindste kommuner ligger kommunalpolitikken helt oppe på over 90 %, dvs. for under 10 % af borgerne havde landspolitikken størst betydning. Omvendt ligger landspolitikken på over 25 % i de store kommuner. I forhold til afsnittet om kommunalpolitikens relevans må man for øvrigt sige, at 75 % der stemmer udfra kommunalpolitik i hvert fælde manifesterer kommunaldemokratiet som en selvstændig enhed. Men igen er spørgsmålet, hvorvidt sammenhængen kan forklares udfra andre bagvedliggende variable. I nedenstående tabel er de to kontrolmodeller gengivet.

⁶⁸ Elklit m.fl. 1997 kap. 15 og 19

Tabel 5.3: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse, urbaniseringsgrad, øvrige kontrolvariable og stemmeprocent (N=38)*

	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model I:				
Kommunestørrelse (log)	- 0,27	0,14	0,59	0,57
Urbaniseringsgrad	- 0,53	0,01		
Model II: ¹				
Kommunestørrelse (log)	- 0,34	0,19	0,68	0,62
Andel gymnasial skoleuddannelse	- 0,34	0,02		
Andel uden erhvervsuddannelse	0,26	0,07		
Andel 20-29 årige	- 0,15	0,50		
Andel lejere	- 0,15	0,28		

¹ Urbaniseringsgrad ikke medtaget pga. autokorrelation. Eventuelt stadig mindre problemer med autokorrelation. Tolerance for kommunestørrelse og andel 20-29 årige er henholdsvis 0,21 og 0,30

Model I viser, at når man kontrollerer for byeffekten forsvinder over halvdelen af størrelseseffekten i forhold til betydningen af kommunalpolitikken. Det ses ved, at beta-værdien for kommunestørrelse er faldet fra -0.70 til -0.27 , hvilket svarer til en halvering af hældningen på linien i den bivariate sammenhæng. Byeffekten har således en selvstændig negativ indflydelse på graden af landspolitik i kommunalvalgene. Dermed overskrider størrelseseffekten det acceptable signifikansniveau på 0,05.

I model II kontrolleres for yderligere forskelle i baggrundsvariable. Her viser det sig, at både skoleuddannelse. De veluddannede, de 20 – 29 årige og lejerne stemmer i højere grad udfra landspolitiske spørgsmål ved kommunalvalgene. I forhold til tidligere analyse har baggrundsvariablen langt større betydning for indholdet i valghandlingen end for selve stemmeafgivelsen. Når man tager højde for disse forskelle mellem kommunerne viser det sig, at selve kommunestørrelsen ikke længere har nogen signifikant sammenhæng med betydningen af kommunalpolitik. Specielt den omvendte sammenhæng mellem uddannelsesniveau og kommunepolitisk orientering er interessant, da det netop blev vist tidligere i analysen, at det var i kommuner med mange veluddannede, at der var størst interesse i - og kendskab til - kommunalpolitiske spørgsmål. En nærmere analyse viser dog, at effekten kan forklares ved, at de veluddannede bor kortere tid i kommunerne.⁶⁹ Dette ændrer dog ikke ved den manglende effekt fra kommunestørrelse fundet i model II. Dette er et overraskende resultat i forhold til tidligere studier, der har vist, at landspolitikken har større indflydelse i større kommuner.⁷⁰ Dette er tilsyneladende ikke tilfældet når man spørger borgerne selv, hvad der havde størst betydning – samtidig med, at der tages højde for kommunernes sociale sammensætning. Man må derfor forvente, at graden af landspolitik i de kommunale valg ikke vil ændres ved etablering af større kommunale enheder, mens selve stemmedeltagelsen vil falde.

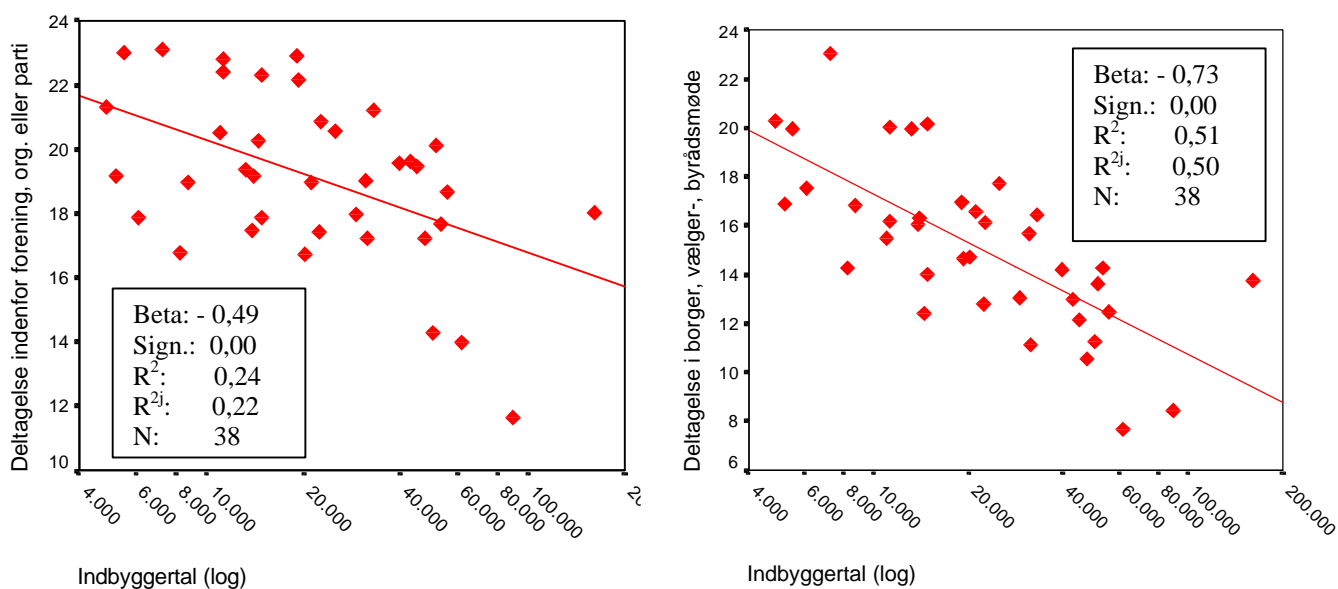
⁶⁹ Igen tages det forbehold, at analyserne er foretaget på aggregeret niveau jv. metoden.

5.3.2 Organisatorisk deltagelse

Den organisatoriske deltagelse er mindre formelt reguleret end valgdeltagelsen. Men jævnfør pluralismen er parti- og interesseorganisationer mellem den enkelte borger og repræsentanterne en vigtig del af de vestlige demokratier – i hvert tilfælde i en nationalstatslig sammenhæng. De kommunale demokratier har også været partipolitisk organiserede, selvom kommunale borgerlister også har en vis indflydelse. Men de kommunale lister bygger ofte også på en organisation – kun få byrådsmedlemmer kan betegnes som løsgængere.

Det centrale ved organisatoriske deltagelse er, at borgerne samles i forskellige foreninger for kollektivt at gøre deres interesser gældende. Den organisatoriske deltagelse er målt på følgende to spørgsmål; 1) ”Har du indenfor det sidste år deltaget i møde eller diskussion om kommunale forhold inden for foreninger, organisationer og partier?” 2) ”Har du indenfor det sidste år deltaget i borgermøder, vælgermøder om kommunale forhold eller været tilhører ved byrådsmøder?”. Spørgsmålene er delvist overlappende. Det første spørgsmål indfanger den mest snævre forståelse af organisatorisk deltagelse, mens det andet spørgsmål er noget bredere. Nedenfor vises den bivariante sammenhæng med kommunestørrelse.

Figur 5.5: Sammenhæng mellem organisatorisk deltagelse og kommunestørrelse



Figuren viser, at der er signifikant sammenhæng mellem den organisatoriske deltagelse og kommunestørrelse. I forhold til den mest snævre organisatoriske deltagelse - deltagelse indenfor forening, organisation, eller parti - kan kommunestørrelsen forklare 23 % af variationen

⁷⁰ Mouritzen 1999 s. 24, Elklit m.fl. kap. 15 og 19.

mellem kommunerne. Dette er et overraskende resultat i forhold til tidligere undersøgelser, der har vist en stigende sammenhæng i den organisatoriske deltagelse i større enheder. Mouritzens studie fra 1991 viste, at medlemskab og aktivitet i de politiske partier nåede et toppunkt i kommuner med 15.000 til 40.000 indbyggere.⁷¹ Et sådant toppunkt for organisatorisk deltagelse ses ikke i projektet datamateriale. Denne konklusion kan dog ikke tilbagevise, at medlemskabet af partiforeninger er størst i mindre enheder. Endvidere viser det sig, at de tre kommuner i nederste højre får uforholdsvist stor indflydelse. Hvis disse tages ud overskrides det ønskede signifikansniveau akkurat.

I forhold til den bredere organisatoriske deltagelse viser ovenstående figur også, at sammenhængen med kommunestørrelse er stærkere end for den snævre organisatoriske deltagelse. Dvs. jo bredere man definerer organisatorisk deltagelse, jo stærkere er den negative sammenhæng med kommunestørrelse. I forhold til deltagelse i borger-, vælger- eller byrådsmøde kan kommunestørrelse forklare hele 50 % (R^{2j}) af variationen mellem kommunerne. Der tegner sig således et billede af, at den bredere organisatoriske deltagelse er markant højere i de små kommuner.

Dette resultat anfægter dog ikke Mouritzens konklusion om, at foreninger og organisationer er mere aktive i forhold til at påvirke kommunalpolitiske beslutninger i større kommuner. Hvilket for øvrigt er bekræftelse af Dahl og Tuftes antagelser.⁷² Den folkelige deltagelse i organisationerne kan udmærket være mindre samtidig med, at organisationerne er mere aktive. Måske er der ligefrem en kausalsammenhæng mellem de to forhold. Større enheder har større organisationer, hvilket fører til større professionalisme og mindre folkelig deltagelse, hvilket igen fører til større indflydelse på kommunalpolitikken. Udfra projektets datamateriale kan det blot konstateres, at den folkelige organisatoriske deltagelse er mindre i større kommuner. I det følgende kontrolleres sammenhængen for bagvedliggende variable.

⁷¹ Mouritzen 1991 s. 206-207

⁷² Mouritzen 1991 s. 212, Dahl m.fl. 1973

Tabel 5.4: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse, urbaniseringsgrad, specifikke baggrundsvARIABLE og organisatorisk deltagelse (N=38)*

	Deltagelse i forening, organisation eller parti.				Deltagelse i borger-, vælger- eller byrådsmøde			
	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model 1:								
Kommunestørrelse	-0,32	0,20	0,26	0,22	-0,54	0,01	0,53	0,50
Urbaniseringsgrad	-0,22	0,37			-0,22	0,26		
Model 2:								
Kommunestørrelse	-0,15	0,66	0,40	0,30	-0,79	0,01	0,57	0,50
Andel gymnasial skoleuddannelse	-0,43	0,03			-0,03	0,87		
Andel uden erhvervsuddannelse	-0,24	0,21			-0,22	0,17		
Andel 20-29 årige	-0,02	0,94			0,18	0,48		
Andel lejere	-0,21	0,27			-0,11	0,48		

Ved kontrol for byeffekten i model I viser det sig, at effekten fra kommunestørrelse begrænses, da urbaniseringsgraden har en selvstændig negativ indflydelse på den folkelige organisatoriske deltagelse. I den snævre forståelse af organisatorisk deltagelse bevirker effekten, at signifikansniveauet overskrides for både kommunestørrelse og urbaniseringsgrad. Den dårlige forklaringskraft ($R^{2j}=0,22$) tyder endvidere på, at organisatorisk deltagelse ikke kan forstås ud fra disse strukturelle forhold. Den uddybende model II viser ligeledes, at de specifikke baggrundsvARIABLE ikke har signifikant indflydelse på den snævre organisatoriske deltagelse.

Den bredere organisatoriske deltagelse - deltagelse i borger-, vælger eller byrådsmøder - kan i højere grad forklares ud fra strukturelle forhold som kommunestørrelse og urbaniseringsgrad. Størrelseseffekten forbliver klart signifikant i model I. Også i model II forbliver kommunestørrelse signifikant, mens de specifikke baggrundsvARIABLE er ubetydelige. Den negative byeffekt må forklares ud fra andet end bybefolkningens sociale karakteristika.

Alt i alt kan den snævre organisatoriske deltagelse ikke forklares tilfredsstillende ud fra kommunestørrelse, mens der er en klare sammenhæng mellem den bredere organisatoriske deltagelse og kommunestørrelse. I de mindste kommuner har omkring en fjerde del af borgerne indenfor det sidste år deltaget i borger- vælger eller byrådsmøde, mens dette kunne er tilfældet for ca. tiendedel af borgerne i de største kommuner.

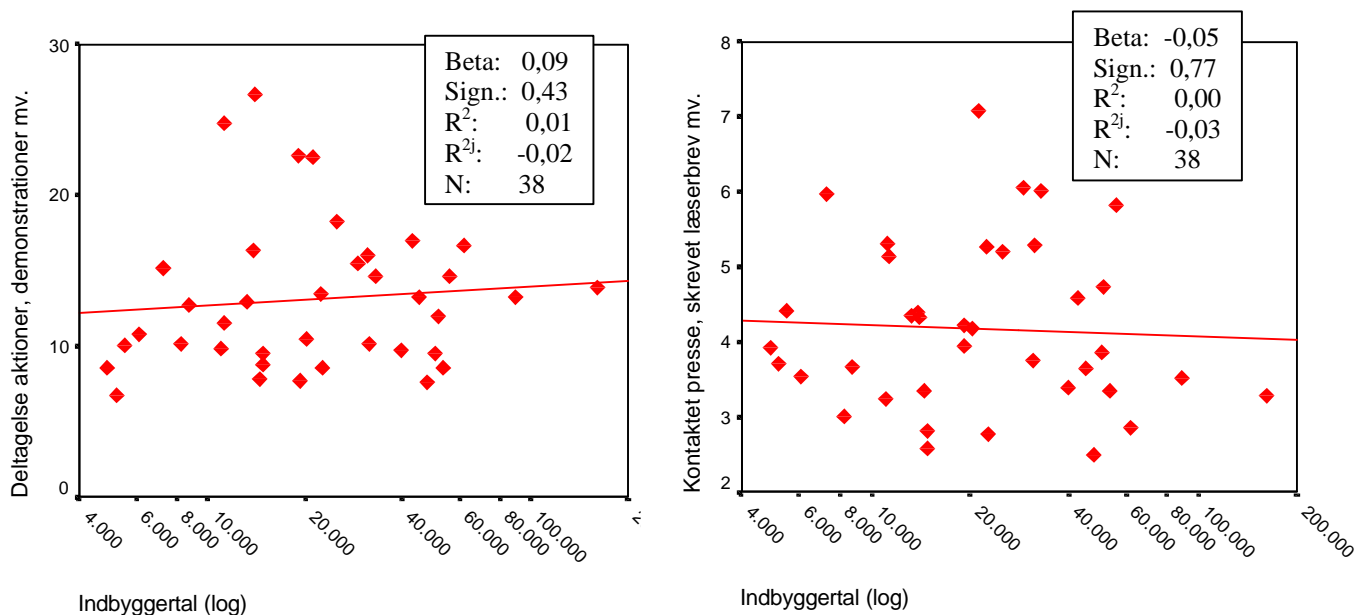
5.3.3 Græsrodsaktivitet

I slutningen af 1960'erne og 70'erne oplevede de vestlige nationale demokratier vækst i en udenom parlamentarisk indflydelseskanal, dvs. i stedet for den traditionelle organisatoriske deltagelse påvirkes den politiske proces gennem græsrodsaktioner og massemedierne. Ofte i

den nævnte rækkefølge. Græsrodsaktionerne får indflydelse via dækning i massemediernes, der videre påvirker repræsentanterne. Der er således tale om en "sag til sag" deltagelse, der er mere individuel baseret end den organisatoriske deltagelse. Hverken den demokratiske elitisme eller pluralismen har særlig god forståelse for denne type deltagelse. Deltagelsesdemokraterne vil ofte opfatte græsrodsaktiviteten som en del af oprøret mod det repræsentative demokrati.

Graden af denne form for deltagelse i kommunerne er operationaliseret ud fra følgende spørgsmål; 1) "Har du indenfor det sidste år deltaget i underskriftsindsamlinger, aktioner eller demonstrationer vedrørende kommunale forhold?" 2) "Har du indenfor det sidste år kontaktet pressen, skrevet læserbreve eller lignende om forhold i kommunen?". De bivariate sammenhænge mellem kommunestørrelse vises i nedenstående figur.

Figur 5.6: Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og græsrodsaktivitet



Figureerne viser, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og græsrodsaktivitet. Både deltagelse i underskriftsindsamlinger, aktioner mv. og kontakt til massemediernes har ingen signifikant sammenhæng med kommunestørrelse. I venstre figur ses det, at der ikke er den store variation mellem kommunerne, hvis man ser bort fra de fire højt placerede kommuner, hvor over 20 % af borgerne har deltaget i græsrodsaktivitet indenfor det sidste år. Denne høje deltagelse kan formentlig forklares ved kommunespecifikke "varme" sager, hvor borgerne er blevet mobiliseret. Den gennemsnitlige deltagelse i græsrodsaktivitet er omkring 13 % med en relativ høj gennemsnitlig afvigelse. Der kan måske ses en tendens til, at mobiliseringen er sket i mellemstore kommuner. Det kunne forklares ved, at deltagelsesformen ikke er aktuell eller nødvendig i mindre kommuner, mens koordinering af bred folkelig mobilise-

ring bliver vanskelig i de helt store kommuner. Der er dog tale om spekulationer, der ikke tilfredsstillende kan eftervises i datamaterialet.

Figuren over kontakten til pressen viser nærmest intet mønster, hvilket også klart af spejles i de statistiske mål. I gennemsnit har lidt over 4 % kontaktet pressen og den gennemsnitlige afvigelse mellem kommunerne er kun 1%. En øget aktivitet i mellemstore kommuner er mindre tydelig for kontakt til pressen end for deltagelse i aktioner mv., men tendensen kan spores. Endvidere viser det sig, at høj placering på de to deltagelse former hænger sammen, hvilket ikke er overraskende. Mobilisering til aktioner fører til kontakt med pressen og omvendt kan omtale i massemedier måske skabe mobilisering. I det følgende kontrolleres for byeffekten.

Tabel 5.5: *Sammenhængen mellem kommunestørrelse, urbaniseringsgrad og græsrodsaktivitet (N=38)*

	Deltagelse i underskriftsinds., aktioner, demonstrationer				Kontaktet pressen, skrevet læserbrev og lign.			
	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model 1:								
Kommunestørrelse (log)	-0,28	0,17	0,13	0,08	-0,47	0,09	0,10	0,05
Urbaniseringsgrad	0,58	0,04			+0,52	0,05		

Det viser sig, at ovenstående bivariate sammenhænge dækker over to modsatrettede tendenser for henholdsvis størrelseseffekt og byeffekt. For både deltagelse i aktioner mv. og kontakt til pressen ses det, at urbaniseringsgraden har en signifikant positiv indvirken, dvs. græsrodsaktiviteten er stærkest i byerne.⁷³ Omvendt viser der sig en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og græsrodsaktivitet, der dog ikke er signifikant. Begge modeller har dårlig forklaringskraft – for kontakt til pressen er kun 5 % forklaret (R^{2j}). Uddybende analyser viser også, at den positive effekt fra urbaniseringsgrad ikke kan forklares ud fra sociale baggrundsvARIABLE – hverken uddannelse, alder eller andel socialistiske vælgere har signifikant indflydelse. Forskellene i deltagelse mellem kommunerne må derfor primært tilskrives urbaniseringsgrad og specifikke sager, der kan mobilisere befolkningen.

I forhold til andre studier er resultatet for græsrodsaktivitet interessant, da man tidligere har antaget en positiv sammenhæng med kommunestørrelse.⁷⁴ Tankegangen er, at græsrodsaktivitet giver oversete minoriteter muligheder for indflydelse, da de jævnfør reformteorien bedre kan organiseres og mobiliseres i større enheder. En sådan sammenhæng kan ikke ses i projektets datamateriale, hvilket tyder på, at indflydelse gennem græsrodsaktivitet ikke er forbeholdt minoritetsgrupper, men derimod bruges som en indflydelseskanal for alle grupper i samfundet. Græsrodsaktivitetens folkelige bredde kan tænkes at være løbende udvidet, hvilket dog ikke kan undersøges i datamaterialet.

⁷³ Uddybende analyse viser, at der ikke blot er tale om en hovedstadseffekt.

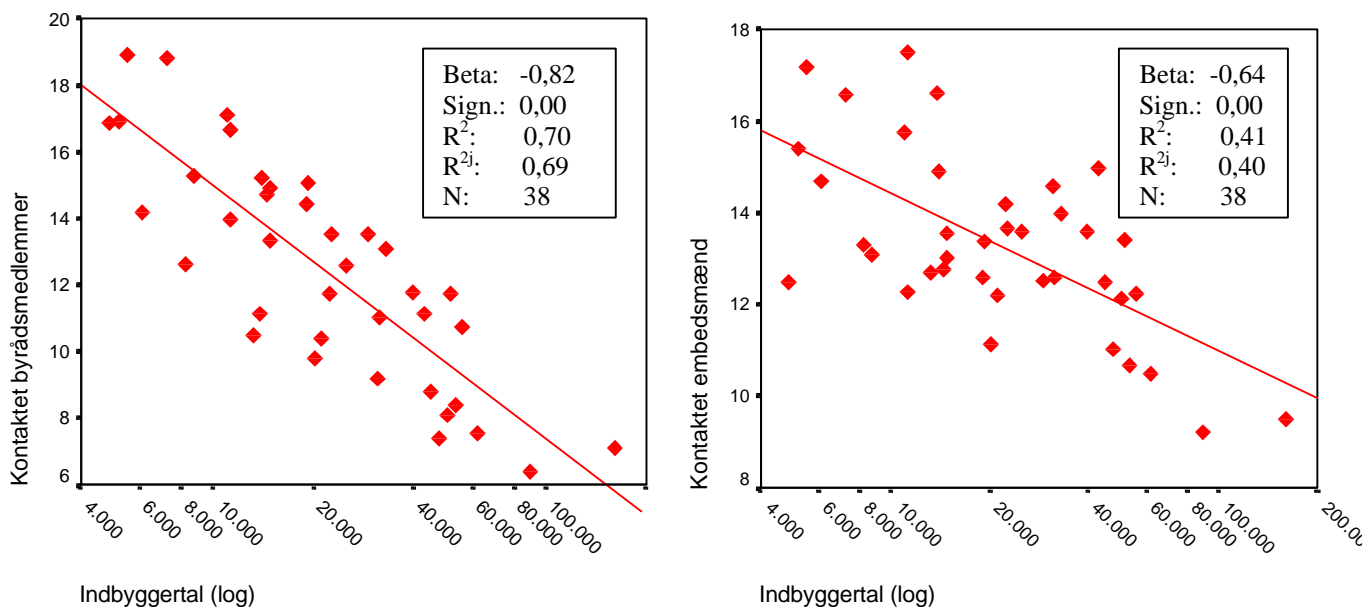
⁷⁴ Dahl. m.fl. 1973 s. 108, Jamil 1991 s. 10

5.3.4 Direkte kontakt til politikere og embedsmænd

Valgdeltagelsen, den organisatoriske deltagelse og græsrodsaktivitet kan alle karakteriseres som mere eller mindre indirekte kanaler til at påvirke det repræsentative kommunale demokrati. De indirekte indflydelseskanaler er en del af grundlaget for den demokratiske elitisme og pluralismen. Men borgerne kan også søge indflydelse ved at etablere personlig kontakt til politikere og embedsmænd, hvilket er en del af fundamentet for et deltagerdemokrati.

Graden af denne form for deltagelse er i materialet målt på spørgsmålene; 1) ”Har du indenfor det sidste år kontaktet medlemmer af byrådet for at give dine synspunkter til kende?” 2) ”Har du indenfor det sidste år kontaktet kommunale embedsmænd for at give dine synspunkter til kende eller for at påvirke behandlingen af en sag?”. For den demokratiske elitisme vil begge former for deltagelse ikke være ønskelig, mens pluralismen kun vil se kontakten til embedsmændene som et problem. I tankegangen om den parlamentariske styringskæde ligger netop en grundlæggende værdi om, at administrationen kun påvirkes af de valgte repræsentanter. Derimod vil den direkte kontakt normalt opfattes positivt for deltagerdemokrater. I det følgende vises sammenhængen med kommunestørrelse og den direkte kontakt til politikere og embedsmænd.

Figur 5.7: Sammenhæng mellem kommunestørrelse og direkte kontakt til politikere og embedsmænd



Figureerne viser meget klart, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og den direkte kontakt. Sammenhængen er stærkest for kontakten til politikerne, hvor hele 69 % af variatio-

nen mellem kommunerne kan forklares ud fra kommunernes størrelse. I de mindste kommuner har ca. 19 % indenfor det sidste år kontaktet et byrådsmedlem, mens andelen er 6 % i de største kommuner. Kommunestørrelse kan forklare 40 % af variationen i den direkte kontakt til embedsmændene. En svagere sammenhæng end for politikerne, men stadig en klar sammenhæng. Alt tyder således på, at den personlige kontaktet til det kommunale system er meget afhængig af kommunestørrelsen. Igen skal det bemærkes, at der er tale om eksponentiel negativ sammenhæng. Effekten er altså størst i starten og bliver gradvist svagere. Hvorvidt den klare sammenhæng skyldes mindre initiativ fra borgerne eller mindre åbenhed for politikere og embedsmænd i større kommuner er umuligt at vurdere. Man kan også opfatte det således, at demokratiet blot tilpasser sig de strukturelle forhold. F.eks. vil henvendelser fra 20 % af borgerne i en kommune med 100.000 indbyggere betyde 20.000 henvendelser om året til politikerne, hvilket ville være noget af en belastning.

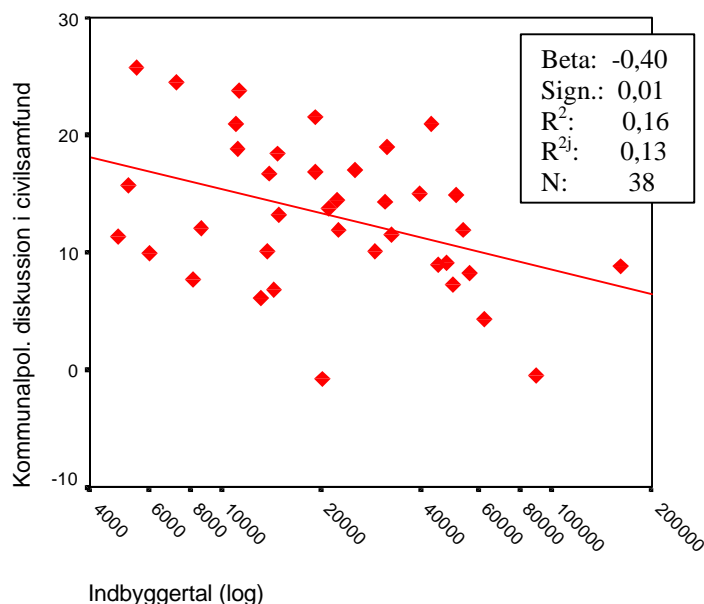
Uddybende analyser viser, at byeffekten og de specifikke kontrolvariable ikke havde nogen signifikant indflydelse på den direkte kontakt. Den eneste klare sammenhæng i forhold til baggrundsvariable er en selvstændig effekt fra andel socialistiske vælgere i kommunen og kontakt til embedsmænd, dvs. i kommuner med en stor andel socialistiske vælgere kontaktes embedsmændene lidt oftere, hvilket dæmper effekten fra kommunestørrelse en smule. Men selv efter kontrol er der en stærk sammenhæng mellem kommunestørrelse og direkte kontakt. Alt tyder på, at den direkte kontakt som kommunalpolitisk indflydelseskanal har det bedst i mindre kommunale enheder.

5.3.5 Kommunalpolitisk diskussion i civilsamfund

Ovenstående deltagelsesformer er alle rettet mod den politiske beslutningsproces, hvad enten deltagelsen har været indirekte eller direkte. Det er denne form for deltagelse, der beskrives i den demokratisk elitisme og pluralismen. Deltagerdemokraterne opererer med et bredere deltagelsesbegreb, hvor diskussioner i det civile samfund er selve fundamentet for et såkaldt levende demokrati. Via folkelige diskussioner reproduceres det politiske fællesskab og integrative processer igangsættes.

Graden af denne form for deltagelse er i materialet målt på spørgsmålet, ”*hvor tit diskuterer du kommunalpolitiske spørgsmål med venner, familie eller kolleger?*”. Den bivariate sammenhæng med kommunestørrelse vises i nedenstående figur. 100 på skalaen svarer til, at alle i en kommune har svaret, at de ofte diskuterer kommunalpolitiske spørgsmål, mens -100 svarer til, at de aldrig diskuterer kommunalpolitik.

Figur 5.8: Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og hyppigheden af kommunalpolitisk diskussion i civilt samfund.



Figuren viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og hyppigheden af lokalpolitisk diskussion med familie, venner og kolleger. Kun 13 % af forskellen mellem kommuner kan forklares ud fra størrelse. Endvidere viser det sig, at hvis kommunen i højre nederste hjørne ikke medtages er sammenhængen næsten ikke længere signifikant. Der er dog en tendens til, at graden af kommunalpolitisk diskussion er større i mindre kommuner. Ved kontrol for byeffekten var der ingen signifikante sammenhænge, men en tendens til, at urbaniseringsgrad havde negativ indflydelse på diskussion i civilt samfund. Hvilket bevirker, at størrelseseffekten ikke længere var signifikant.

Konklusionen er, at graden af kommunalpolitisk diskussion i civilt samfund ikke kan forklares ud fra strukturelle forhold som kommunestørrelse og urbaniseringsgrad. Eventuelt kan forklaringen ligesom for græsrodsaktiviteten være, at hyppigheden af kommunalpolitisk diskussion er afhængig af kommunespecifikke ”varme” sager. I næste underafsnit analyseres sammenhængen mellem deltagerformerne og bagvedliggende faktorer.

5.3.6 Sammenhæng mellem deltagerformer og bagvedliggende faktorer

Ovenstående analyser viser, at kommunestørrelse har indflydelse på valgdeltagelsen, den brede folkelige organisatoriske deltagelse og den direkte kontakt. Til gengæld havde kommunestørrelse ikke indflydelse på graden af kommunalpolitisk orientering i kommunalvalgene, græsrodsaktivitet og hyppigheden af diskussioner i civilt samfund. I det følgende vil jeg nærmere analysere, hvorledes de forskellige deltagerformer hænger sammen. Er det såle-

des, at kommunerne med f.eks. høj organisatorisk deltagelse også har høj valgdeltagelse, dvs. en form for synergieffekt. Omvendt kan man også forstille sig en slags trade-off mellem deltagelsesformer. F.eks. kunne kommuner med lav organisatorisk deltagelse i stedet have en høj græsrodsaktivitet. I følgende tabel vises de simple bivariante korrelationer mellem deltagelsesformerne.

Tabe 5.6: *Bivariate korrelationer (pearson r) mellem deltagelsesformer(N=38)*

	Valgdeltagelse	Organisatorisk deltagelse	Græsrodsdeltagelse	Direkte kontakt	Diskussion i civilsamfund
Valgdeltagelse	-	0,58 **	- 0,05	0,72 **	0,45**
Org. Deltagelse		-	0,18	0,76 **	0,64**
Græsrodsdeltagelse			-	- 0,11	0,27
Direkte kontakt				-	0,73**
Diskussion i civils.					-

** Signifikant på 0,01 niveau

Som forventet ses en klar sammenhæng mellem valgdeltagelse, organisatorisk deltagelse og direkte kontakt til politikere og embedsmænd. Omvendt er der ingen sammenhæng mellem græsaktivitet, valgdeltagelse, organisatorisk deltagelse og direkte kontakt. Endvidere ses sammenhænge mellem diskussion i civilsamfundet og de øvrige deltagelsesformer. Sammenhængen er stærk for organisatorisk deltagelse og direkte kontakt, svag for valgdeltagelse og ikke signifikant for græsrodsaktivitet. Man kan således tale om en vis synergieffekt mellem diskussion i civilsamfundet og øvrige deltagelsesformer - på nær græsrodsaktiviteten. Endvidere skal det påpeges, at selvom korrelationerne mellem græsrodsaktivitet og valgdeltagelse, organisatorisk deltagelse ikke er signifikante, er det stadig bemærkelsesværdigt, at ingen af dem er negative. Det tyder på, at der ikke er tale om et trade-off mellem forskellige deltagelsesformer. De bivariante sammenhænge tyder derimod på, at kommuner med høj deltagelse på én deltagelsesform også vil have højere deltagelse på andre former. Dette resultat skal dog tages med et gran salt, da vi allerede ved, at kommunestørrelse og urbaniseringsgrad er bagvedliggende faktorer. Måske er der ikke en reel sammenhæng mellem f.eks. høj direkte kontakt og organisatorisk deltagelse, hvis man tager højde for kommunestørrelse og urbaniseringsgrad. I nedenstående tabel vises sammenhængen mellem deltagelsesformerne når der kontrolleres for de bagvedliggende variable.

Tabel 5.7.: Sammenhæng mellem deltagelsesformer (pearson r) når der tages højde for kommunestørrelse og urbaniseringsgrad (partiel korrelation, ($N=38$))

	Valgdeltagelse	Organisatorisk deltagelse	Græsrodsdeltagelse	Direkte kontakt	Diskussion i civilsamfund
Valgdeltagelse	-	0,12	0,01	0,17	0,25
Org. Deltagelse		-	0,41**	0,50 **	0,54**
Græsrodsdeltagelse			-	0,40*	0,40*
Direkte kontakt				-	0,76**
Diskussion i civilsamf.					-

** Signifikant på 0,01 niveau

* Signifikant på 0,05 niveau

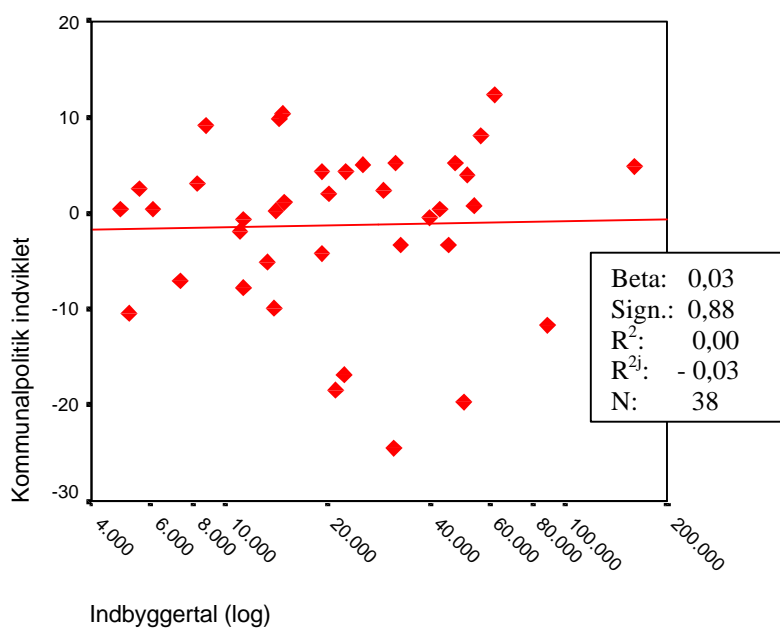
Analysen viser, at valgdeltagelsen ikke har sammenhæng med de øvrige deltagelsesformer når man tager højde for kommunestørrelse og urbaniseringsgrad. Dvs. sammenlignes to kommuner med samme størrelse og urbaniseringsgrad, hvor den ene har høj valgdeltagelse, vil man ikke "automatisk" forvente højere deltagelse gennem andre indflydelseskanaler. Det modsatte gør sig gældende for organisatorisk deltagelse. Her er der en klar positiv sammenhæng med direkte kontakt, diskussion og endda græsrodsdeltagelse. Endvidere findes signifikant sammenhæng mellem hyppigheden af diskussion i civilsamfundet og organisatorisk deltagelse, græsrodsdeltagelse og direkte kontakt. Alt i alt må man konkludere, at der tale om positive sammenhænge mellem deltagelsesformerne. Høj deltagelse via én kanal i en kommune forekommer hyppigt sammen med høj deltagelse via andre kanaler. Det skal dog tages i betragtning, at mobilisering af borgerne i forbindelse med aktuelle kommunale sager til en vis grad kan forårsage sammenhængen. En nærmere analyse viser dog, at kontrollers for valget i 1997, ændres ovenstående mønster ikke markant.⁷⁵ Noget tyder således på en reel synergieffekt mellem deltagelsesformerne. Jævnfør figur 4.2 i operationaliseringen kan man sige, at deltagerteoriens antagelse om en positiv cirkel i den folkelige deltagelse, markeret som relation 10, tyder på at holde stik.

Udover denne eventuel synergieffekt mellem deltagelsesformerne det er interessant, hvilke mellemliggende variable, der kan forklare den større valgdeltagelse, brede organisatoriske deltagelse og direkte kontakt i de mindre kommuner. Tidligere analyser viste, at den oplevede grad af autonomi, interesse for – og kendskab til – kommunalpolitik ikke havde sammenhæng med kommunestørrelse. Den større deltagelse i mindre kommuner kan således ikke forklares gennem disse mekanismer. Den direkte sammenhæng mellem kommunestørrelse og den folkelige deltagelse, relation 3, blev udfra deltagerteorien bl.a. forklaret med, at de politiske spørgsmål i mindre enheder var mere overskuelig og tæt på borgerne. Med stigende størrelse af de demokratiske enheder vil en afmægtighedsfølelse bred sig, hvilket jævnfør deltagerteoriens tydeligt afspejles i den manglende deltagelse i forhold til de nationale demokrati-er.

⁷⁵ Denne analyse er foretaget ved at inddrage 18 kommunale borgerundersøgelser, der er foretaget 1998.

Datamaterialet giver mulighed for at vurdere en sådan sammenhæng. Borgerne er blevet bedt om at tage stilling til udsagnet; ”kommunalpolitikken er så indviklet, at jeg synes, det er vanskeligt at finde ud af, hvad den drejer sig om”. Ligesom tidligere svarer værdien 100 på skalaen til, at alle i en kommune har svaret helt enig, 50 svarer til delvist enig, 0 svarer til hverken enig eller uenig, - 50 svarer til delvist uenig og - 100 til helt uenig. Den bivariate sammenhæng er vist i nedenstående figur.

Figur 5.9: Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og afmægtighedsfølelse overfor kommunalpolitik



Figuren viser, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og andelen af borgere som mener, at kommunalpolitikken er så indviklet, at det er vanskeligt at finde ud af, hvad det drejer sig om. Gennemsnitligt ligger kommunerne fordelt omkring nulpunktet, hvilket vidner om en ligelig fordeling mellem andelen, der er enige og uenige i udsagnet. Der ses således ingen tendens i den bivariate analyse til, at borgerne føler sig mindre afmægtige i forhold til kommunalpolitikken i mindre kommuner. Men måske sløres sammenhængen af, at byeffekten spiller ind. I det følgende tabel er kontrolmodellerne vist.

Tabel 5.8: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log), urbaniseringsgrad, øvrige kontrolvariable og afmægtighedsfølelse hos borgere*

	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model I:				
Kommunestørrelse (log)	0,60	0,03	0,18	0,13
Urbaniseringsgrad	- 0,71	0,00		
Model II:				
Kommunestørrelse (log)	0,34	0,06	0,86	0,84
Andel gymnasial skoleuddannelse	- 0,93	0,00		
Andel uden erhvervsuddannelse	0,10	0,28		
Andel 20-29 årige	0,26	0,08		
Andel lejere	-0,01	0,90		

Model I viser, at den simple bivariate sammenhæng dækker over to underliggende modsatrettede sammenhænge. Urbaniseringsgrad har en klar negativ effekt, dvs. en større andel i urbaniserede områder er uenige i udsagnet om, at kommunalpolitikken er indviklet. Dermed bliver sammenhængen mellem kommunestørrelse og afmægtighedsfølelse signifikant. Dvs. en større andel i de større kommuner finder kommunalpolitik indviklet. Forklaringskraften er dog stadigvæk relativt begrænset – 13 % af variationen kan forklares.

Forklaringskraften er voldsomt forbedret i model II, hvor der kontrolleres for de specifikke baggrundsvARIABLE – 79 % af variationen kan forklares. Det viser sig, at den negative effekt fra urbaniseringsgrad skyldes to underliggende modsatrettede sammenhænge. Den større andel med gymnasial skoleuddannelse bevirker en negativ effekt, dvs. en større andel er uenige i udsagnet, mens den større andel 20 – 29 årige bevirker en positiv effekt. Når der tages højde for disse forskelle mellem kommunerne viser det sig, at effekten fra kommunestørrelse næsten bliver signifikant. Afmægtighedsfølelse overfor kommunalpolitik kan dog ikke primært tilskrives kommunestørrelse, men må først og fremmest forklares ud fra sociale baggrundsvARIABLE. Dermed kan den større deltagelse i de mindre kommuner heller ikke direkte forklares ud fra en mindre afmægtighedsfølelse. Korrelationerne mellem afmægtighedsfølelsen og deltagelsesformer viser sig også at være ringe⁷⁶. Hvis afmægtighed overfor kommunalpolitik omvendt opfattelse som et produkt af manglende deltagelse kan man konkludere, at sammenhængen ikke er signifikant. Den større deltagelse i mindre kommuner fører ikke til en mindre andel, der føler afmægtighed overfor kommunalpolitikken.

Endelig er det ikke blot mængden af deltagelsen, men også hvem der deltager, der er interessant ud fra et demokratisk perspektiv. Fra et pluralistisk perspektiv handler det om, at alle får tilgodeset deres interesser, mens det i et deltagerperspektiv handler om, at alle myndiggøres og inddrages i en integrativ proces. Derfor er den sociale skævhed i deltagelse et klassisk analyseområde for demokratistudier. Resultatet er ret entydigt, at der er en social skævhed i deltagelsen. Men hvorvidt den er stor eller lille er en smagssag. Jeg vil ikke foretage dybere

⁷⁶ Også selvom der kontrolleres for bagvedliggende faktorer.

analyse, men blot se på en enkelt tabel over deltagelsesmønstret i forhold til de forskellige deltagelsesformer. Et af argumenterne hos den demokratiske elitisme var netop, at deltagelse udover valgdeltagelse bl.a. var problematisk pga. den sociale skævhed. Det er dog et problem umiddelbart at sammenligne den sociale skævhed i de forskellige deltagelsesformer, da graden af deltagelse varierer kraftigt fra form til form. Vil en forskel mellem mænd og kvinder på bred organisatorisk deltagelse på henholdsvis 28 % og 22 % f.eks. være værre end forskel i kommunalpolitisk diskussion på henholdsvis 64 % og 58 %? Det afgørende må være den relative forskel mellem deltagelsesformerne, dvs. hvor meget deltager mænd relativt mere end kvinder på de to former. Tallene for denne relative skævhed er udregnet for hver deltagelsesform i nedenstående tabel.

Tabel 5.9: *Sammenhængen mellem sociale baggrundsvariable og deltagelsesformer på individniveau. Pct. deltagelse¹ og grad af skævhed²*

	Valg- deltagelse	Org. Delta- gelse	Græsrods- deltagelse	Direkte kontakt	Diskussion i civilsamf.	N ³
Køn						
Mand	90,0 %	28,4 %	16,1 %	23,5 %	63,9 %	32006
Kvinde	88,2 %	21,6 %	15,5 %	14,4 %	57,7 %	36783
<i>Skævhed</i>	2	31	4	63	11	
Alder						
18 – 29 år	69,3 %	14,5 %	15,0 %	8,8 %	38,3 %	10652
30 – 49 år	90,1 %	28,7 %	20,4 %	22,6 %	63,0 %	26983
50 år -	94,9 %	24,7 %	12,1 %	18,5 %	66,1 %	30717
<i>Skævhed</i>	37	98	36	157	73	
Erhvervsuddannelse						
Ingen / ufaglært	87,4 %	16,3 %	11,8 %	11,8 %	53,0 %	17606
Faglært	89,1 %	24,5 %	15,6 %	18,3 %	59,3 %	16799
Videregående udd.	91,3 %	32,1 %	19,7 %	24,6 %	67,0 %	26168
<i>Skævhed</i>	4	97	67	108	26	
Beskæftigelsessituation						
Ansæt	89,9 %	28,0 %	18,0 %	20,6 %	61,7 %	37107
Selvstændig	93,3 %	35,5 %	17,2 %	32,6 %	70,2 %	4247
Arbejdsløs	83,3 %	19,1 %	16,0 %	15,3 %	53,0 %	3484
Øvrigt uden for arb.m.	88,1 %	18,9 %	12,3 %	13,7 %	59,4 %	21620
<i>Skævhed</i>	12	88	46	138	32	
Sektor						
Offentlig	92,0 %	33,6 %	19,9 %	24,2 %	68,3 %	14529
Privat	88,3 %	23,4 %	16,5 %	17,7 %	56,5 %	20347
<i>Skævhed</i>	4	44	21	37	21	

¹ For valgdeltagelse, organisatorisk deltagelse, græsrodsdeltagelse og direkte kontakt angiver procenten andelen der indenfor det sidste år har deltaget i denne form. For diskussion i civilt samfund angives, hvor stor andel, der ofte eller af og til diskuterer kommunalpolitiske spørgsmål.

² Graden af skævhed er målt som forskel mellem mindste og største deltagelse divideret med mindste deltagelse. Dvs. tallet kan opfattes som den procentvise større deltagelse i højeste gruppe i forhold til deltagelsen i laveste gruppe.

³ N kan variere en smule pga. forskelle i antal missing values. Det er ubetydelig udsving.

Tabellen viser ikke overraskende, at forskellige sociale baggrundsfaktorer påvirker borgerne deltagelse. Grupperne kvinder, 18-29 årige, borgere uden erhvervsuddannelse, arbejdsløse og øvrige udenfor arbejdsmarkedet deltager mindre end de øvrige grupper. Lidt mere overraskende viser tabellen, at der er betydelige forskelle i graden af skævhed i de forskellige delta-

gelsesformer. I forhold til samtlige baggrundsvariable, undtagen sektor, er den direkte deltagelse mest skæv. Den direkte kontakt til politikere og embedsmænd benyttes oftest af mandlige 30-49 årige med videregående uddannelse og fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Den næststørste grad af skævhed findes i den organisatoriske deltagelse. Den mindste grad af ulighed findes, som pointeret af den demokratiske elitisme, i valgdeltagelsen. Den eneste betydelige skævhed i valgdeltagelsen er i forhold til alder. De 18-29 åriges valgdeltagelsen var under 70 %, mens de øvrige aldersgrupper ligger over 90 %.⁷⁷ Som tidligere nævnt er denne stemmeprocent overvurderet, hvilket formentlig gør den sociale skævhed mindre end den i virkeligheden er. Den mindre skævhed i valgdeltagelsen er dog så klar, at set i forhold de andre deltagelsesformer er effekten ubetydelig. Den demokratiske elitismen antagelse synes at holde stik – valgdeltagelsen den eneste deltagelsesform uden betydelige skævheder. Endvidere er det interessant, at skævheden netop er størst på de deltagelsesformer, der påvirkes kraftigt af kommunestørrelse, dvs. organisatorisk deltagelse og direkte kontakt.

Hvorvidt dette taler for større eller mindre kommuner afhænger meget af ens demokratiforståelse. I den demokratiske elitisme er logikken følgende. Jo mere man begrænser de socialt skæve deltagelsesformer jo mere lige stilles befolkningen. Udfra dette perspektiv er de mindre kommuner mere udemokratiske. Omvendt kunne man hævde, at indflydelseskanalerne altid vil være tilstede. F.eks. vil en gruppe af borgere altid være i direkte kontakt med politikerne. Her kunne tankegangen så være, at jo færre borgere der deltager, jo mere skæv vil repræsentationen blive. Dette taler til fordel for de mindre kommuner. Her anvender en større andel de socialt skæve deltagelsesformer, hvilket alt andet lige må gøre deltagelsen mindre skæv. Pga. af det store datamateriale er det muligt at analysere, hvorvidt deltagelsen er mere social skæv i de store kommuner. Nedenfor er vist en tabel med procentdifferencer imellem de socialgrupper, dvs. f.eks. for valgdeltagelsen og køn er andel deltagende mænd fratrukket andel deltagende kvinder.

⁷⁷ Som tidligere nævnt er denne stemmeprocent for høj. Desværre kan den faktisk stemmeprocent ikke anvendes på individniveauet. Det afgørende er således, at tendensen til overvurdering er lige stor i de forskellige sociale grupper, hvilket ikke er urimeligt at antage – men umuligt at kontrollere.

Tabel 5.10: Procentdifferencer mellem mest deltagende og mindste deltagende grupper indenfor socialgrupper i forhold til kommunestørrelse

	Kommunestørrelse (indbyggere)						
	- 10.000	10.000 – 20.000	20.000 – 30.000	30.000 – 40.000	40.000 – 50.000	50.000 – 60.000	60.000 -
Valgdeltagelsen:							
Køn	+1	+1	+3	+3	+1	+3	+2
Alder	+26	+27	+23	+28	+24	+25	+26
Erhvervsuddannelse	+4	+4	+4	+7	+5	+2	+2
Beskæftigelsessitua.	+9	+11	+9	+11	+9	+11	+7
Sektor	+4	+5	+2	+4	+5	+5	+5
Bred org. Deltagelse							
Køn	+7	+7	+8	+6	+7	+7	+5
Alder	+19	+17	+12	+13	+12	+12	+10
Erhvervsuddannelse	+22	+19	+14	+16	+16	+13	+8
Beskæftigelsessitua.	+19	+20	+14	+16	+16	+18	+11
Sektor	+11	+11	+11	+10	+9	+12	+9
Græsrodsdeltagelse:							
Køn	+1	0	+2	-1	-1	+1	0
Alder	+7	+8	+10	+10	+6	+6	+9
Erhvervsuddannelse	+7	+7	+10	+11	+6	+6	+5
Beskæftigelsessitua.	+8	+5	+6	+7	-5	+6	-9
Sektor	+1	+4	+5	+3	+2	+5	+2
Direkte kontakt:							
Køn	+11	+9	+9	+9	+9	+9	+6
Alder	+17	+15	+14	+13	+12	+12	+9
Erhvervsuddannelse	+19	+14	+12	+13	+12	+11	+7
Beskæftigelsessitua.	+23	+20	+17	+17	+19	+15	+16
Sektor	+10	+7	+7	+5	+6	+6	+5
Beregningsgrundlag (N):	9619	17976	14104	8951	5099	8661	7305

¹Køn: Mandlig deltagende fratrukket kvindelige deltagende.

²Alder: Deltagende 30-49 årige (eller 50 – årige afhængig af, hvilken gruppe, der deltager mest) fratrukket deltagende 20 – 29 årige.

³Erhvervsuddannelse: Deltagende med videregående uddannelse fratrukket deltagende uden erhvervsuddannelse.

⁴Beskæftigelsessituation: Deltagende selvstændige (el. ansatte af, hvilken gruppe, der deltager mest) fratrukket arbejdsløse (el. uden for arbejdsmarked afhængig af, hvilken gruppe, der deltager mindst).

⁵Sektor: Deltagende offentligt ansatte fratrukket deltagende privatansatte.

Procentdifferencerne skal sammenlignes på langs for at vurdere, hvorvidt deltagelsen er mere skæv i større enheder. For valgdeltagelsen ses der ingen tendens til større social skævhed i større kommuner. Heller ikke for græsrodsdeltagelsen kan der spores noget samlet mønster. Bemærkelsesværdigt er dog de negative procentdifferencer for græsrodsdeltagelse indenfor kommunestørrelse på henholdsvis 40.000 – 50.000 indbyggere og 60.000 og derover indbyggere. Tallene dækker over, at de arbejdsløse faktisk deltager mere end selvstændige og ansatte. Det eneste sted der ses et mønster mellem socialskævhed og kommunestørrelse er for den direkte kontakt til politikere og embedsmænd. Overraskende viser det sig, at den sociale skævhed er størst i de mindre kommuner. Det ses ved, at procentdifferencerne for køn, alder, erhvervsuddannelse, beskæftigelsessituation og sektor alle er højere i mindre kommuner end i større kommuner når det gælder den direkte kontakt. Dvs. i store kommuner anvendes den direkte kontakt mindre, men dem der gør det, er socialt mere ligeligt fordelt. Modsat anvendes direkte kontakt meget i mindre kommuner og de deltagende er mere ulige socialt fordelt.

Analysen peger således i retning af, at øget deltagelse i mindre kommuner bevirker en mere ulige repræsentation, således som det forventes af den demokratiske elitisme. Hvorvidt dette opfattes som en problem afhænger igen af, hvilket demokratiperspektiv man anlægger. Spørgsmålet vil blive diskuteret i analysens sidste hovedafsnit.

5.3.7 Opsamling 2

Ovenstående analyse startede med at differentiere deltagelsesbegrebet til forskellige deltagelsesformer, hvorefter sammenhænge med kommunestørrelse blev analyseret. Det viste sig, at kommunestørrelse havde en selvstændig positiv effekt på valgdeltagelsen, men ikke havde indflydelse på betydningen af landspolitik i kommunalvalgene. Dvs. valgdeltagelsen er mindre i større kommuner, men graden af landspolitik er ikke større. I hvert tilfælde ikke når man spørger borgerne selv. For den brede organisatoriske deltagelse (borger-, vælger-, byrådsmøde) havde kommunestørrelse også en klar positiv indflydelse, dvs. deltagelsen var højere i mindre kommuner. Sammenhængen var langt mindre med hensyn til den snævre organisatorisk deltagelse (deltaget gennem forening, organisation eller parti). For græsrodsdeltagelsen havde kommunestørrelsen ikke nogen selvstændig effekt. Forskelle i græsrodsaktivitet i kommunerne må snarere forklares ud fra mobilisering i forhold til ”varme” sager – med en svag tendens til at være et byfænomen. Til gengæld havde kommunestørrelse klart indvirkning på den direkte kontakt til politikere og embedsmænd, mens indflydelse på hyppigheden af diskussion i civilsamfundet ikke kunne spores.

Den efterfølgende analyse viste, at der ikke er tale om et ”trade-off” mellem forskellige deltagelsesformer i kommunerne. Udover valgdeltagelsen førte høj deltagelse i én kanal også til høj deltagelse i andre kanaler. Endvidere viste analysen, at større deltagelse i mindre kommuner ikke kan forklares ud fra de analyserede mellemliggende variable. Oplevelse af autonomi, interesse i - og kendskab til - kommunalpolitik samt afmægtighedsfølelse havde ingen klar sammenhæng med kommunestørrelse. Der er således en direkte effekt mellem kommunestørrelse og folkelige deltagelse, der må forklares teoretisk. Ud fra public-choice tankegangen vil større indflydelse pr. indbygger være forklaringen, mens deltagerteorien vil henvise til en anderledes kultur i mindre enheder. Reformteoriens antagelser om større deltagelse i større enheder kunne slet ikke spores – ikke engang for græsrodsaktiviteten. Endelig viste analysen, at den sociale skævhed var størst for deltagelsesformerne, direkte kontakt og organisatorisk deltagelse – endda med tendens til at blive endnu mere skæv i mindre kommuner. Derimod var valgdeltagelsen stort set social neutral.

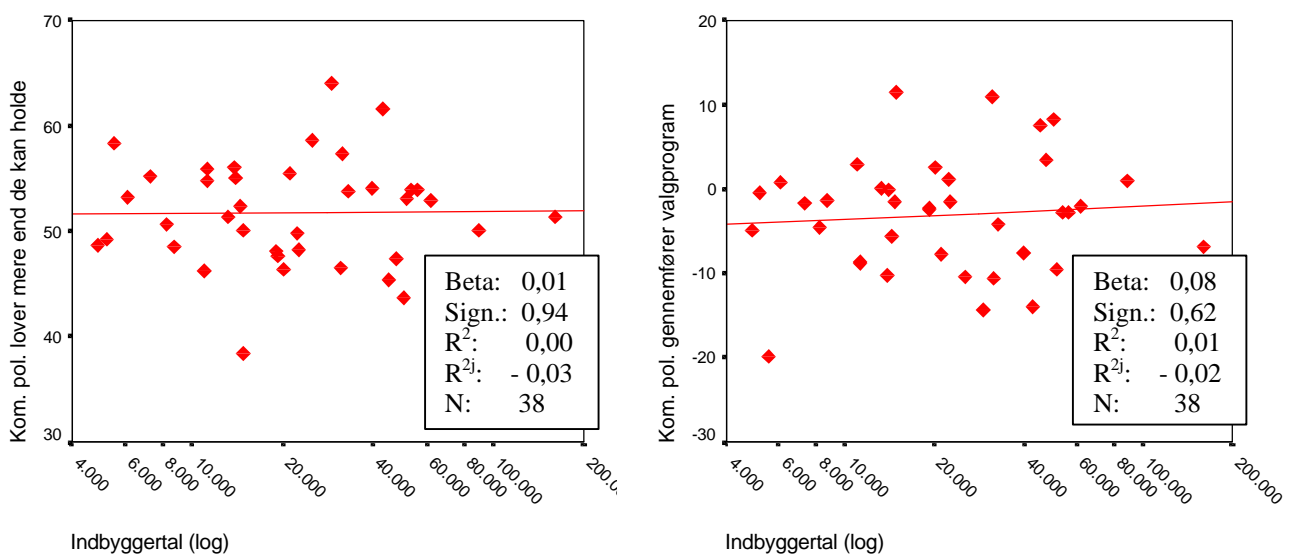
5.4 Tillid til kommunalpolitikere og kommunalpolitiske beslutninger

I dette afsnit analyseres variable, der ligger til sidste i årsagskæderne. Jævnfør figur 4.2 i operationaliseringen er formålet at analysere, hvorledes borgerne vurderer det kommunale demokrati i forhold til størrelsen af kommunen. Afsnittet vil være opdelt i fire underafsnit. Det første analyserer borgernes syn på politikernes troværdighed. Det andet afsnit undersøger oplevelsen af lydhørhed hos politikerne. Det tredje afsnit fokuserer mere bredt på de kommunalpolitiske beslutninger. Her analyseres tillid til de trufne beslutninger samt hvorvidt byrådsarbejdet mangler åbenhed. Det sidste underafsnit ser på sammenhængen mellem tillidsvariable og bagvedliggende faktorer.

5.4.1 Kommunalpolitikernes troværdighed

Troværdigheden til de valgte repræsentanter er et vigtigt grundlag for det repræsentative demokrati. For den demokratiske elitisme vil det handle om, at masserne ikke mener, at eliten misbruger magten. I en pluralistisk forståelse vil troværdigheden snarere omhandle, hvorvidt repræsentanterne virkelig forsvarer de interesser, som de lovede at forsvare. Endeligt vil deltagelsesdemokrater pege på troværdighed som et spørgsmål om, hvorvidt repræsentanter virkelig forsøger at gennemføre det fælles bedste. I datamaterialet er troværdigheden til kommunalpolitikere målt ud fra borgernes stillingtagen til to modsatrettede udsagn; 1) ”kommunalpolitikere lover gennemgående mere end de kan holde” 2) ”kommunalpolitikere bestræber sig på, at gennemføre det program, de er gået til valg på”. Ligesom tidligere erklærer borgerne forskellig grad af enighed eller uenighed i udsagnet, hvilket omsættes til en skala fra -100 til 100. I følgende figur vises de bivariate sammenhænge med kommunestørrelse.

Figur 5.10.: Sammenhæng mellem kommunestørrelse og kommunalpolitikernes troværdighed



Først og fremmest bemærkes den høje placering på skalaen i venstre figur, hvilket betyder, at en meget stor del af borgerne er enige i, at politikerne lover mere end de kan holde. Dernæst viser figurene klart, at der ikke umiddelbart er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes oplevelse af, at politikerne holder, hvad de lover. Der ses en svag tendens til, at en større andel i store kommuner er mere enige i, at politikerne lover for meget, men samtidig er mere uenige i, at politikerne bestræber sig på at gennemføre deres valgprogram. Sammenhængene er dog ikke signifikante og modellernes forklaringskraft er lig nul. Kontrolanalyser viser, at urbaniseringsgrad og de specifikke kontrolvariabel ligeledes ikke har signifikant indflydelse på borgernes vurdering af politikernes troværdighed. Forskelle i troværdighed til politikerne kan således ikke umiddelbart forklares udfra størrelsen af kommunerne.

Dette er et overraskende resultat i forhold til tidligere undersøgelser, der har vist en faldende troværdighed til politikerne i større kommuner.⁷⁸ Derfor gennemføres en uddybende analyse, hvor der tages højde for borgernes politiske position, da undersøgelser på individniveau har vist, at borgernes politiske placering har stor indflydelse på deres forhold til de nationale politikere.⁷⁹ Forskelle i politisk placering mellem kommuner måles på fire variable.

Det første mål er, hvor stor en andel af respondenterne, der er i opposition til ”borgermesterfløjen”. Man kunne tænke sig, at i kommunerne med en stærk majoritet bag borgmesterfløjen vil synet på politikerne være mere positivt og omvendt i kommunerne med en stor opposition.⁸⁰ Det næste mål er andel respondenter, der stemmer på ”ydre partier”. Man kan forstille sig, at synet på kommunalpolitikere ville blive mere negativt i kommuner med en stor andel vælgere fra ydrepartierne, der generelt vil føle sig dårligere repræsenteret end midtervælgere. Her defineres yderpartier som Fremskridtspartiet, Dansk Folkeparti, SF og Enhedslisten. Men disse to mål for politisk position er baseret på den traditionelle højre-venstre dimension i politik. To yderligere forhold – holdning til flygtning/indvandre og europapolitik – har vist sig at gå på tværs af disse traditionelle partiskel. På disse to spørgsmål har der således været en klar uoverensstemmelse mellem repræsentanterne og borgerne, hvilket også kan tænkes at påvirke forholdet til kommunalpolitikere. Derfor forsøger analysen også at tage højde for disse to forhold.⁸¹ Endeligt tyder uddybende analyser på, at placeringen i hovedstadsområdet har en selvstændig effekt, der ikke kan forklares udfra social sammensætning osv. – en effekt der i stedet

⁷⁸ Mouritzen 1999 s. 27 - 29

⁷⁹ Goul Andersen 1992, s. 167-177

⁸⁰ Andel i opposition er beregnet således som andel borgere på henholdsvis højre og venstrefløjen i kommunerne med borgmestre henholdsvis på højre- og venstrefløjen. Højrefløjen der defineret som Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet. Venstrefløjen defineret som Socialdemokratiet, SF og Enhedslisten. Borgere fra midterpartier og kommuner med borgmester fra midterparti er udeladt.

⁸¹ Graden af EU-modstand i kommunen er målt udfra andel der stemte nej ved folkeafstemning i 1998 om Amsterdam traktaten. Desværre rummer datamaterialet ikke et holdningsspørgsmål til flygtninge/indvandre. I stedet anvendes andel flygtninge/indvandre pr. indbygger i kommunen som kontrolvariable. Tankegangen er, at forholdet mellem borgerne og politikerne vil være mere skærpet i kommunerne, hvor spørgsmålet er aktuelt og synligt i gadebilledet.

må henregnes til en anderledes demokratisk kultur. I nedenstående vises resultatet fra den uddybende analyse.

Tabel 5.11.: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse, specifikke baggrundsvariable, politisk placering og troværdigheden af kommunalpolitikere*

	Kommunalpol. lover mere end de kan holde				Kommunalpol. bestræber sig på at gennemføre program.			
	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Kommunestørrelse (log)	-0,54	0,16	0,60	0,42	0,16	0,15	0,40	0,24
Andel med studentereksamen	0,70	0,05			-0,15	0,69		
Andel uden erhvervsuddannelse	-0,11	0,61			-0,09	0,69		
Andel 20 – 29 årige	0,16	0,62			0,17	0,70		
Andel lejere	0,54	0,03			-0,23	0,63		
Andel i opposition til borgmesterfløj	0,10	0,61			-0,26	0,38		
Andel i ydrepartier	0,48	0,07			-0,53	0,24		
Andel flygtning – indvandre fra 3. verdenslande pr. Indbygger	0,27	0,27			-0,21	0,07		
Andel nejstemmer ved EU-afstemning 1998	-0,24	0,42			0,57	0,09		
København / ikke København	-1,11	0,00			0,80	0,01		

Den uddybende analyse forøger forklaringskraften i forhold til politikernes troværdighed, men de fleste af sammenhænge er ikke signifikante. På både det negative og det positive udsagn viser der sig efter kontrol ikke signifikante sammenhænge mellem kommunestørrelse og politikernes troværdighed. Kun uddannelsesniveaet viser sig at have betydning blandt de sociale baggrundsvariable. Forskelle i politiske positioner mellem kommunerne kunne ikke forklare meget. Kun andel i ydre partier nærmer sig signifikansniveauet i forhold til begge udsagn. Den indlysende forklaring er, at når man tager højde for de sociale forskelle mellem kommunernes befolkningen er der ikke meget variation i de politiske positioner tilbage. Den eneste signifikante sammenhæng var mellem dummyvariablen København – ikke København og troværdigheden.

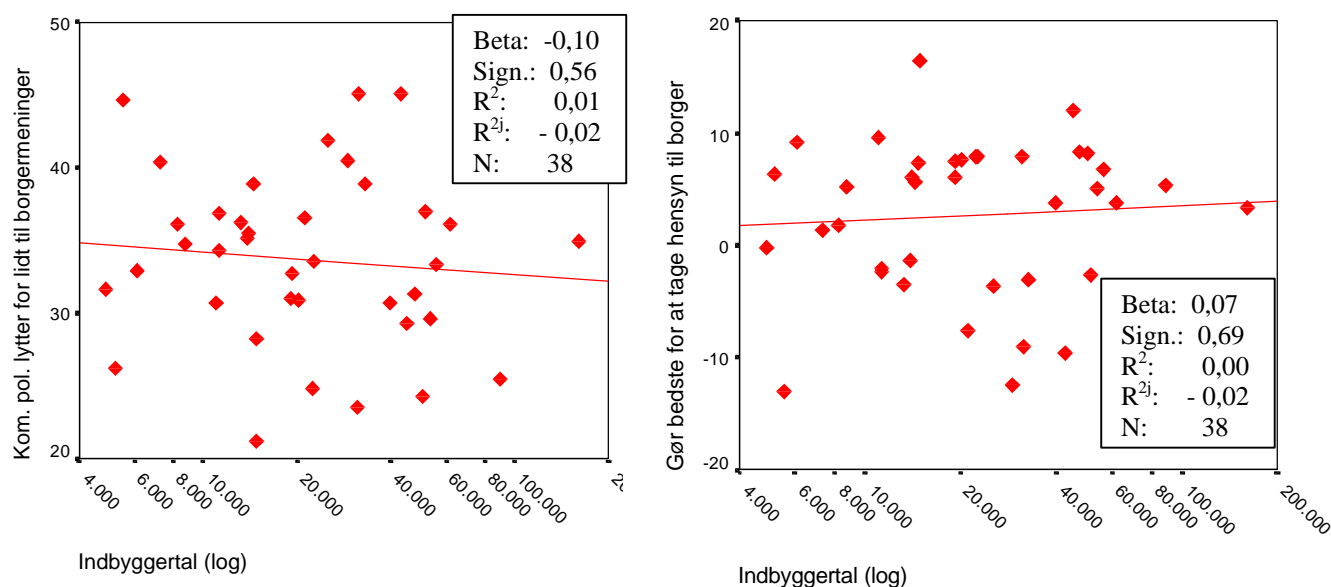
Konklusionen er derfor, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og troværdighed til politikere. Forskelle i borgernes vurdering af politikernes troværdighed med hensyn til gennemførelse af valgløfter og valgprogram må findes i andre forhold end strukturelle faktorer som kommunestørrelse og urbaniseringsgrad.

5.4.2 Kommunalpolitikernes responsivitet

En anden dimension af borgernes forhold til de kommunalpolitiske repræsentanter er i hvor høj grad borgerne oplever, at deres synspunkter bliver taget seriøst. I forhold til figur 4.2 i

operationalisering er det demokratiets integrative sider, der er i søgelyset. Spørgsmålet er, hvorvidt borgerne oplever, at deres individuelle præferencer bliver effektivt aggregeret via repræsentanterne. Dimensionen er igen målt på to modsatrettede spørgsmål: 1) ”Kommunalpolitikere lytter gennemgående for lidt til de meninger, borgerne har” 2) ”Kommunalpolitikere gør deres bedste for at træffe beslutninger, der tager hensyn til borgernes ønsker”. I det følgende er de bivariate sammenhænge vist.

Figur 5.11: Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og borgernes syn på kommunalpolitikernes responsivitet



Figuren viser tydeligt, at der heller ikke umiddelbart er nogen sammenhæng mellem kommunens størrelse og borgernes oplevelse af, at deres meninger og ønsker bliver taget seriøst af de valgte repræsentanter. Forklaringskraften af modellerne er nul. Igen et lidt overraskende resultat i forhold den hidtidige opfattelse af sammenhængen. Selvom deltagelsen er størst i de mindre kommuner oplever borgerne ikke, at politikerne lytter mere til dem. I nedenstående tabel kontrolleres for byeffekt og specifikke baggrundsvariable.

Tabel 5.12: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log), urbaniseringsgrad, specifikke baggrundsvARIABLE og borgernes oplevelse af responsivitet.*

	Kommunalpol. lytter for lidt til borgernes meninger				Kommunalpol. gør det bedste for at tage hensyn til borgerønsker			
	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model 1:								
Kommunestørrelse	0,13	0,64	0,04	-0,02	-0,05	0,85	0,01	-0,02
Urbaniseringsgrad	-0,29	0,31			0,15	0,60		
Model 2:								
Kommunestørrelse (log)	-0,08	0,84	0,39	0,32	0,61	0,16	0,10	-0,05
Andel gymnasial skoleudd.	-0,53	0,02			-0,01	0,95		
Andel uden erhvervsudd.	-0,12	0,57			0,24	0,30		
Andel 20-29 årige	0,15	0,65			-0,37	0,31		
Andel lejere	0,15	0,48			-0,34	0,14		

Model I viser klart, at der ikke er nogle signifikante sammenhænge, selvom der kontrolleres for byeffekt. En svag tendens er, at jo større urbaniseringsgrad jo mere positivt er synet på responsiviteten. Generel sammenhængene er ikke-signifikante og forklaringskraften lig nul.

Forklaringskraften øges for det negative udsagn når man tager hensyn til specifikke baggrundsvARIABLE i model II. Denne eneste signifikante sammenhæng er dog med skoleuddannelse. For begge udsagn forbliver kommunestørrelse ikke-signifikant. Derfor udvides analysen igen for at tage for forskelle i politisk position. Resultatet er en lidt klarer sammenhæng mellem mindre kommuner og større oplevelse af responsivitet. Men stadig findes ingen stærke sammenhænge.

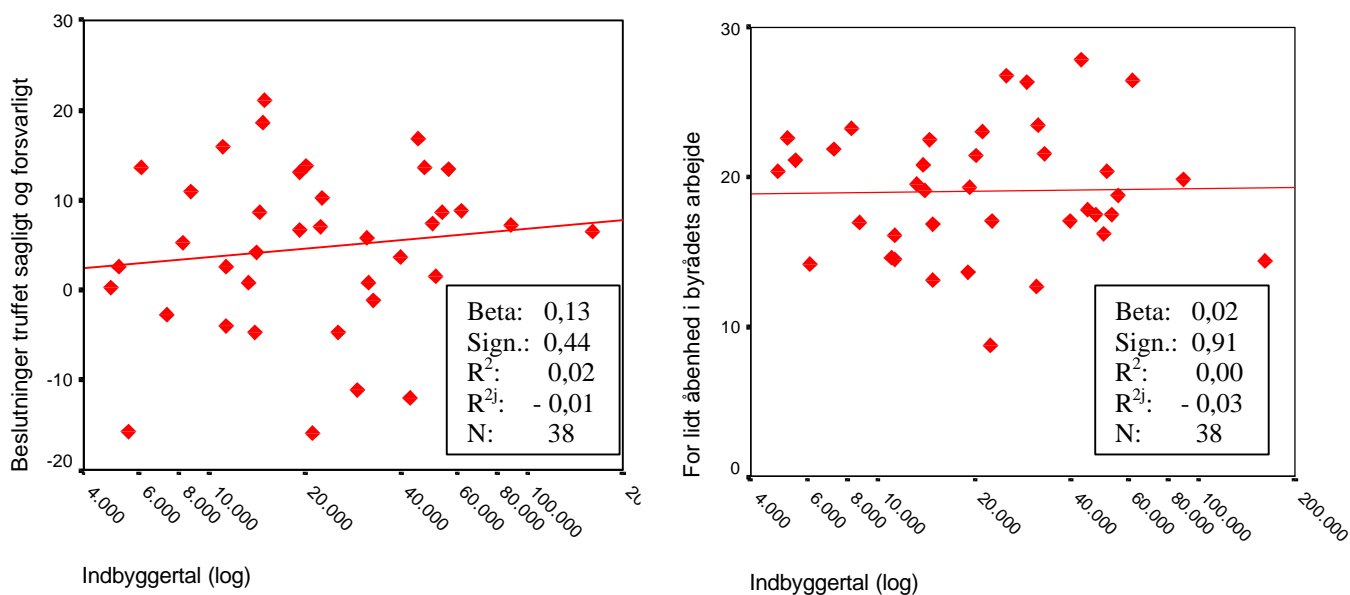
Den samlede konklusion er, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes oplevelse af responsivitet hos politikerne. Public-choice ræsonnementet om, at det er nemmere at matche kommunalpolitikken til borgernes præference i mindre enheder kan således ikke måles i datamaterialet. Det samme gør sig gældende for deltagelsesdemokraternes ræsonnement om større responsivitet pga. større nærhed. Omvendt holder reformteoriens antagelser om større oplevelse af responsivitet for minoritetsgrupper i større enheder heller ikke. Andel borgere i ydre partier havde ikke indflydelse på oplevelse af responsivitet.

5.4.3 Tillid til kommunalpolitiske beslutninger

I dette afsnit flyttes fokus fra kommunalpolitikerne til de kommunalpolitiske beslutninger. Spørgsmålet er, om borgerne har større tillid til de truffe kommunalpolitiske beslutninger i henholdsvis mindre eller større enheder. Tilliden er målt på borgernes stillingtagen til følgende to udsagn; 1) *"Man kan stole på, at byrådets beslutninger er truffet på et sagligt og forsvarligt grundlag"* 2) *"Der er ikke tilstrækkelig åbenhed i byrådets arbejde"*. Det første

spørgsmål går meget specifikt på tilliden til beslutninger, mens det andet spørgsmål er lidt kringlet. Antagelsen er, at enighed i, at byrådsarbejdet mangler åbenhed binder i en mistillid til beslutningsprocesserne. Nedenfor vises de bivariate sammenhænge.

Figur 5.12: *Sammenhængen mellem kommunestørrelse (log) og tilliden til kommunalpolitiske beslutninger*



Figureerne viser tydeligt, at der ikke er nogen umiddelbar sammenhæng mellem kommunestørrelsen og tilliden til de kommunalpolitiske beslutninger. Fra skalaen ses, at borgerne placerer sig omkring nulpunktet i forhold til udsagnet om, at beslutninger er truffet på et sagligt forsvarligt grundlag. En større andel er derimod enige om, at der er for lidt åbenhed i byrådets arbejde. Variationen i tilliden mellem kommunerne kan dog overhovedet ikke forklares ud fra kommunestørrelse – forklaringskraften er nul. I det følgende kontrolleres den manglende sammenhæng for bagvedliggende faktorer.

Tabel 5.13: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log), urbaniseringsgrad, specifikke baggrundsvARIABLE og borgernes tillid til kommunalpolitiske beslutninger (N=38)*

	Byrådets beslutninger truffet på sagligt / forsvarligt grundlag				Ikke tilstrækkelig åbenhed i byrådets arbejde			
	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model 1:								
Kommunestørrelse (log)	0,23	0,43	0,02	-0,03	0,12	0,67	0,01	-0,05
Urbaniseringsgrad	-0,12	0,68			-0,13	0,65		
Model 2:								
Kommunestørrelse (log)	0,83	0,05	0,19	0,06	-0,32	0,42	0,20	0,06
Andel gymnasial skoleuddannelse	-0,30	0,17			-0,19	0,38		
Andel uden erhvervsuddannelse	0,32	0,15			-0,04	0,86		
Andel 20-29 årige	-0,38	0,27			0,18	0,61		
Andel lejere	-0,31	0,16			0,47	0,04		

Model I viser, at den bivariate sammenhæng dækker over to modsatrettede tendenser. Jo større kommuner, jo større tillid til beslutningernes grundlag, men samtidig jo større krav om åbenhed. Omvendt fører lav urbaniseringsgrad til lavere tillid til beslutningerne og til mindre krav om åbenhed. Der er dog tale om meget svage ikke signifikante tendenser og forklaringskraften er nul.

Model II tager højde for de specifikke baggrundsvARIABLE, hvilket forøger forklaringskraften en smule. De sociale baggrundsvARIABLE har ingen selvstændige signifikante effekter. Men når de samlet holdes konstante fremkommer en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og tillid til beslutningsgrundlaget. Dvs. en tendens til, at selve størrelsen af kommunen fører til en oplevelse hos borgerne af, at beslutningerne er truffet på et sagligt og forsvarligt grundlag. I følge borgernes oplevelser råder der således større usaglighed og uansvarlighed i mindre kommuners beslutninger. Model II for udsagnet om åbenhed viser derimod, at størrelseeffekten forbliver ikke-signifikant. Dvs. efter kontrol er der ingen sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes syn på åbenheden i byrådsarbejdet. Uddybende analyser, hvor der tages højde for politisk position, ændrer ikke resultaterne.

5.4.4 Sammenhæng mellem tillidsvariable og bagvedliggende faktorer

Ovenstående analyse viser nogle svage sammenhænge mellem kommunestørrelse og forholdet til politikerne og deres beslutninger. Der var en svag tendens til større oplevelse af troværdighed og responsivitet hos politikerne i mindre kommuner. Til gengæld var der større tiltro til beslutningers saglighed og forsvarlighed i større kommuner, mens kommunestørrelse slet ikke havde nogen betydningen for oplevelsen af åbenhed.

I det følgende analyseres, hvorledes disse effekter kan forklares ud fra mellemliggende variable. Fra en pluralistisk og deltagerdemokratisk synsvinkel skulle større deltagelse bevirke et bedre forhold til politikerne. Repræsentanterne ville bedre kunne varetage vælgernes interesser, mens en integrativ proces vil gøre upopulære beslutninger mere acceptable for borgerne. Omvendt pointerer både public-choice teorien og reformteorien, at selve effektiviteten i opgavevaretagelsen vil påvirke forholdet til kommunalpolitikken. Som nævnt i operationaliseringen måles den oplevet effektivitet på en række tilfredshedsspørgsmål.

For overskuelighedens skyld lægges troværdigheds- og responsivitetsudsagnene sammen til et indeks, da variablene har sammen mønster.⁸² Tilliden til beslutningsgrundlaget behandlet særskilt, mens åbenhedsspørgsmålet udelades, da der ikke er nogen sammenhæng at forklare. Nedenfor vises korrelationerne mellem kommunestørrelse og de mellemliggende variable og den videre sammenhæng mellem mellemliggende variable og forholdet til politikerne.

Tabel 5.14: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse og mellemliggende oplevet effektivitet, folkelig deltagelse og forholdet til politikerne, kontrolleret for urbaniseringsgrad og specifikke baggrundsvariable (N=38)*

	Kommune- størrelse (log)	Kommune- størrelse (log) efter kontrol ¹	Troværdighed / Responsivitet efter kontrol ²	Saglig / forsvarligt beslutninger efter kontrol ²
	<i>Persons r</i>	<i>Persons r</i>	<i>Persons r</i>	<i>Persons r</i>
Deltagelse:				
Valgdeltagelse	-0,82**	- 0,61**	-0,16	-0,27
Org. Deltagelse	-0,66**	- 0,41*	- 0,29	-0,40*
Græsrodsdelt.	0,07	-0,26	-0,41*	-0,36*
Direkte kontakt	-0,82**	-0,53**	-0,37*	-0,44**
Diskussion i civilsamfund	-0,40*	-0,12	-0,53**	-0,44*
Oplevet effektiv:				
Tilfredshed på kerneområder ¹	-0,65**	-0,41**	0,63**	0,42*
Tilfredshed på ydreområder ²	-0,21	-0,30	0,63**	0,58**

** Signifikant på 0.01 niveau

* Signifikant på 0.05 niveau

¹ Kontrol for byeffekt via urbaniseringsindeks (partiel korrelation).

² Kontrol for skole- og erhvervsuddannelse, andel 20 – 29 og andel lejere (partiel korrelation).

Korrelationerne mellem kommunestørrelse og deltagelse viser det allerede analyserede mønster. Der er signifikante negative sammenhænge mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse, organisatorisk deltagelse og direkte kontakt – også efter kontrol for urbaniseringsgrad. Mere interessant er den klare sammenhæng mellem kommunestørrelse og tilfredshed med kerneydelserne i kommunen, dvs. tilfredsheden er markant højere i de mindre kommuner. Styrken

⁸² De negative udsagn vendes, således at større score i det samlede indeks udtrykker et mere positivt syn på politikerne.

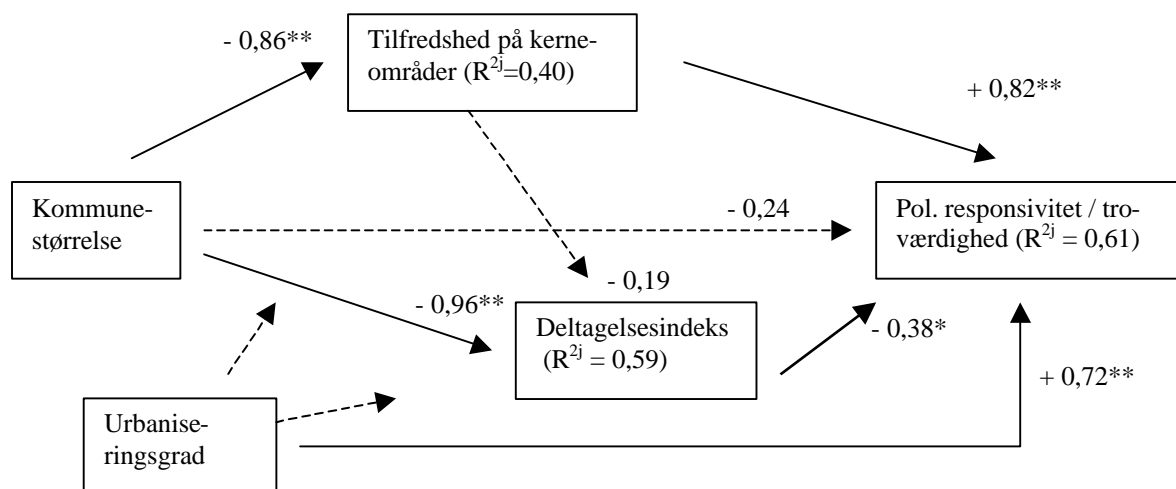
reduceres når der kontrolleres for byeffekten – men sammenhængen er stadigvæk klar. Sammenhængen mellem kommunestørrelse og tilfredsheden med de for borgerne perifere ydelser, trafik, miljø, fritid, kultur og offentlige kontorer er også negativ, men sammenhængen er ikke signifikant. Meget tyder således på, at public-choice ræsonnementet om større effektivitet i mindre enheder har større forklaringskraft end reformteoriens antagelser om stordriftsfordele – i hvert tilfælde indenfor kerneområderne skolevæsen, børnepasning og ældreomsorg. Den samme konklusion nås i Mouritzens og Lollés studier fra henholdsvis 1991 og 1999.⁸³

Den videre korrelation mellem deltagelse og tilliden til politikerne og deres beslutninger er interessant. Det viser sig meget klart, at deltagelse ikke fører til et bedre forhold til politikerne – tværtimod. I forhold til troværdigheden og responsiviteten har græsrodsdeltagelse, den direkte kontakt og diskussion i civilsamfund signifikant indflydelse – og den er negativ. Dvs. jo mere deltagelse indenfor det sidste år i kommunen, jo mindre positivt opleves politikernes responsivitet og troværdighed. Denne sammenhæng er måske forståelig nok – da folkelig mobilisering til f.eks. græsrodsdeltagelse formentlig er foregået på baggrund af utilfredshed med politikerne. Men der ikke tale om en mellemliggende variabel, da kommunestørrelse netop ikke har indflydelse på græsrodsaktiviteten og hyppigheden af diskussion. En svage tendens til større tillid til politikerne i mindre kommuner kan således ikke forklares ved større folkelig deltagelse – tværtimod.

Derimod må en effekt forklares ved en stærk sammenhæng mellem tilfredshed med serviceydelser og forholdet til politikerne. Jo mere tilfredse borgerne er med serviceydelserne, jo mere positivt vurderes politikernes responsivitet og troværdighed. Det samme mønster gør sig gældende for tilliden til de kommunalpolitiske beslutninger. Her er den negative effekt fra deltagelse blot stærkere. Jo større deltagelse på alle deltagelsesformer, jo mindre er tilliden til, at beslutningerne er truffet på et forsvarligt og sagligt grundlag. For yderligere at anskueliggøre sammenhængene er foretaget såkaldte stianalyser, der viser den selvstændige effekt fra hver enkelt uafhængig variabel. For overskuelighedens skyld lægges deltagelsesformerne sammen til et samlet indeks (grad af kommunalpolitisk diskussion udeladt). Nedenfor vises de to meste interessante resultater i figurform.

⁸³ Mouritzen 1991 kap. 16, Lolle 1999b. Nærmere analyser viser et noget mere nuanceret billede, men den samlede konklusion om større tilfredshed i mindre kommuner holder stik.

Figur 5.13: Stianalyse mellem uafhængige variable og indeks for politikernes troværdighed og responsivitet (Beta-værdier)



** : Signifikant på 0.01 niveau

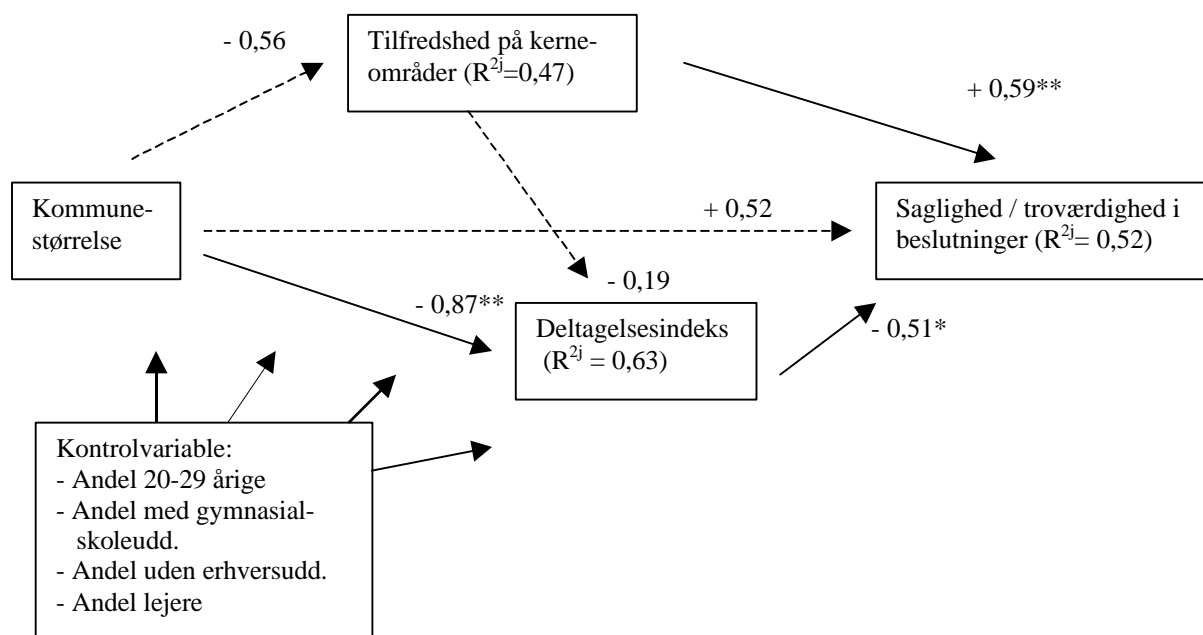
* : Signifikant på 0.05 niveau

--- : Ikke signifikant sammenhæng

Det ses i figuren, at der som tidligere beskrevet ikke er en selvstændig signifikant effekt fra kommunestørrelse på borgernes oplevelse af politikernes responsivitet og troværdighed. Tendensen er dog negativ ($\beta = -0,24$). Der findes kraftige indirekte effekter fra kommunestørrelse. Større kommuner fører til mindre tilfredshed på kerneområder, hvilket videre fører til et mindre positivt syn på politikerne. Det ses også, at mindre tilfredshed fører til større deltagelse – men sammenhængen er ikke signifikant. For øvrigt viser sammenhængen, at deltagelsen i mindre kommuner er en smule undervurderet i den hidtidige analyse, hvis man tager højde for, at de samtidig er mere tilfredse i mindre kommuner. Ovenstående figur tydeliggør ligeledes, at deltagelsen også har en indirekte effekt på forholdet til politikerne. Den større deltagelse i mindre kommuner får således negativ indflydelse på forholdet til politikerne – men sammenhængen er klart svagere end de øvrige signifikante sammenhænge. Man kan derfor undre sig over, at den stærke sammenhæng mellem kommunestørrelse, tilfredshed på kerneområder og forholdet til politikerne ikke afspejler sig i den tidligere analyseret bivariate sammenhæng, dvs. bivariat burde vi se en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og tillid forårsaget af forskelle i tilfredsheden. Forklaringen kan delvist findes i en positiv sammenhæng mellem urbaniseringsgrad og forholdet til politikerne, dvs. jo højere grad af urbanisering, jo mere positivt syn på politikernes responsivitet og troværdighed ($\beta=0,72$). Denne sammenhæng er vanskelig at forklare. Uddybende analyse viser, at forskelle i uddannelse, alder og boligsituation ikke har nogen nævneværdig positiv indflydelse på forholdet til politikerne. Urbaniseringsgraden dækker heller ikke over en hovedstadseffekt. En selvstændig effekt fra urbanisering optræder således.

Dette gør sig ikke gældende for borgernes tillid til sagligheden og forsvarligheden i de kommunalpolitiske beslutninger. Til gengæld viste den tidligere analyse, at de sociale baggrundsvariable, hver for sig havde indflydelse. Derfor er sammenhængende i nedenstående figur ”renset” for kommunale forskelle på disse variable.

Figur 5.14: Stianalyse mellem uafhængige variable og borgernes tillid til saglige og ansvarlige byrådsbeslutninger (Beta-værdier, kontrolleret for uddannelse, andel lejere og andel 20-29 årige)



** : Signifikant på 0.01 niveau

* : Signifikant på 0.05 niveau

--- : Ikke signifikant sammenhæng

Som tidligere beskrevet er det mest interessante den positive sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes tillid til beslutningernes saglighed og troværdighed når ”alt andet” holdes lige – sammenhængen er dog ikke stærk nok til at være signifikant i ovenstående analyse. Udover denne tendens til en direkte sammenhæng viser stianalysen det samme mønster som den tidligere figur. Større kommuner fører til mindre tilfredshed med kerneydelser, hvilket igen fører til oplevelse af mindre saglighed og forsvarlighed i beslutningerne. Sammenhængen mellem kommunestørrelse og tilfredshed på kerneområder er dog ikke helt kraftig nok til at være signifikant. Sammenhængen via deltagelsen viser sig at være fuldt ud signifikant, dvs. jo større deltagelse, jo mindre tillid til beslutningerne. Større kommuner fører til mindre deltagelse, hvilket fører til større tillid til beslutningerne. En interessant sammenhæng.

Det er bemærkelsesværdigt, at i hvert tilfælde i den første stianalyse er der en kraftig indirekte effekt via tilfredsheden med service på kerneområderne. Jo større tilfredse med servicen, jo større tillid kommunalpolitikere og deres beslutninger. Meget tyder således på, at vejen til borgernes hjerte går gennem en velfungerende serviceproduktion – snarere end gennem stor folkelig deltagelse.

5.4.5 Opsamling 3

Analyseafsnittet viste noget overraskende, at der ikke var nogen umiddelbar sammenhæng mellem kommunestørrelse og tilliden til kommunalpolitikere og kommunalpolitiske beslutninger. Målt på politikernes troværdighed, responsivitet samt oplevelse af åbenhed og saglighed/forsvarlighed i forbindelse med beslutningerne. Efter kraftige kontrolanalyser viste der sig svage negative sammenhænge mellem kommunestørrelse og politikernes troværdighed og responsivitet, dvs. en tendens til et mere negativt syn på politikere i store kommuner. Selv efter kontrol kunne der ikke findes nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og oplevelse af åbenhed i forbindelse med kommunale beslutninger. Til gengæld fremkom en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og oplevelse af saglighed og forsvarlighed af de kommunalpolitiske beslutninger når en række baggrundsvARIABLE holdes konstante. Denne tendens er overraskende i forhold til hidtidig forskning på området. Endelig viste analyseafsnittet, at større folkelig deltagelse ikke fører til større tillid til kommunalpolitikere og deres beslutninger – snarere tværtimod. Til gengæld er der en tæt sammenhæng mellem tilfredshed med serviceydelserne og tilliden til kommunalpolitikken. Tendensen til et lidt mere positivt syn på politikernes troværdighed og responsivitet i mindre kommuner må således snarere tilskrives tilfredshed med serviceydelserne end større folkelig deltagelse.

små kommuner end i store kommuner, at det nuværende ressourceforbrug på en række centrale kommunale områder skal bevares. Kommunestørrelsen kan forklare ca. en fjerdedel af variationen mellem kommunerne. Nedenfor kontrolleres sammenhængen for bagvedliggende faktorer.

Tabel 5.15: *Sammenhæng mellem kommunestørrelse, urbaniseringsgrad, øvrige kontrolvariable og enighed med ressourceprioritering (N=38)*

	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Model I:				
Kommunestørrelse (log)	- 0,82	0,00	0,34	0,30
Urbaniseringsgrad	0,33	0,16		
Model II:				
Kommunestørrelse (log)	-0,52	0,11	0,48	0,40
Andel gymnasial skoleuddannelse	0,38	0,03		
Andel uden erhvervsuddannelse	-0,02	0,89		
Andel 20-29 årige	- 0,22	0,43		
Andel lejere	- 0,09	0,59		

Kontrol for byeffekten i model I rykker ikke ved den bivariante sammenhæng. Tværtimod bliver størrelseseffekten stærkere, da urbaniseringsgrad har en positiv indvirken på enigheden i den ressourcemæssige prioritering.⁸⁵ Byeffekten er dog ikke signifikant på det ønskede 5 % niveau.

Model II kontrollerer for de specifikke baggrundsvARIABLE. Den eneste signifikante sammenhæng er mellem skoleuddannelse og enighed i kommunalpolitisk ressourceforbrug, dvs. i kommuner med højere uddannelsesniveau er borgerne mere enige. De specifikke baggrundsvARIABLE gør, at størrelseseffekt overskrider signifikansniveauet. Der er dog tale om en grænsesituation. Hvis der alene kontrolleres for den signifikante uddannelsesvariable er størrelseseffekten stadig klart signifikant. Meget tyder således på, at der er en tendens til, at borgerne i mindre kommuner er mere enige i ressourceprioriteringen. En sammenhæng der også findes i Mouritzens studie fra 1991.⁸⁶

Det er interessant at undersøge, hvorledes denne sammenhæng nærmere kan forklares. Jævnfør figur 4.2 i operationaliseringen kan man tænke sig tre forskellige faktorer. 1) Borgerne er mere enige i ressourceprioriteringen i mindre kommuner pga. af den højere deltagelse, dvs. relation 8 og 9. Den højere deltagelse fører til integrative og aggregative processor, der sikrer det rigtige match mellem borgernes præferencer og den førte kommunalpolitik. 2) Den større tilfredshed i mindre kommuner kan skyldes en bedre effektivitet i opgavevaretagelsen, dvs.

⁸⁵ Uddybende analyse viser, at der måske er tale om en hovedstadseffekt i stedet for en selvstændig urbaniseringseffekt.

⁸⁶ Mouritzen 1991 s. 493

relation 11. Hvis borgerne er tilfredse med servicen på et område, stiller de i mindre grad krav om flere ressourcer. 3) Den større tilfredshed ressourceprioriteringen i mindre kommuner skyldes den mindre asymmetri, jævnfør public-choice ræsonnementet, relation 5.

Asymmetrien kan i datamaterialet måles som forholdet mellem andelen, der vil forøge udgifter i forhold til andel, der vil reducere udgifter på de 13 kommunale områder. Nedenstående tabel viser korrelationerne mellem variablene og der kontrolleres for byeffekten. Korrelationerne mellem kommunestørrelse, deltagelse og tilfredshed på serviceområder er allerede beskrevet, men medtages for at give overblik.

Tabel 5.16: *Sammenhængen mellem kommunestørrelse og mellemliggende variable (effektivitet, deltagelse, og asymmetri) og enighed i ressourceprioritering på 13 områder (N=38)*

	Kommunestørrelse (log)	Kommunestørrelse log m. kontrol for byeffekt	Enighed i ressource- prioritering	Enighed i ressource- prioritering m. kontrol for byeffekt
	<i>Persons r</i>	<i>Persons r</i>	<i>Persons r</i>	<i>Persons r</i>
Deltagelse				
Valgdeltagelse	-0,82**	-0,61**	0,65**	0,57**
Org. Deltagelse	-0,66**	-0,41*	0,29	0,11
Græsrodsdelt.	0,07	-0,26	-0,24	-0,16
Direkte kontakt	-0,82**	-0,53**	0,30	0,05
Diskussion i civilsam- fund	-0,40*	-0,12	0,00	-0,17
Effektiv opgavevaretagelse				
Tilfredshed på kerneom- råder ¹	-0,65**	-0,41**	0,80**	0,76**
Tilfredshed på ydreom- råder ²	-0,21	-0,30	0,63**	0,66**
Asymmetri				
Andel øge udgifter / andel sænke udgifter på 13 områder	0,40*	0,17	-0,19	-0,02

** Signifikant på 0.01 niveau

* Signifikant på 0.05 niveau

¹ Kerneområder defineret som skole, børnepasning, ældreomsorg.

² Ydreområder defineret som trafik, miljø, fritid, kultur, offentlige kontorer.

Den videre sammenhæng mellem deltagelse og enighed i ressourceprioritering viser sig at være svag. I kommuner med høj deltagelse er borgerne, hverken mere eller mindre uenige i ressourceprioriteringen. Den eneste klare sammenhæng er mellem høj valgdeltagelse og enighed i ressourceprioriteringen. Til gengæld viser der sig ikke overraskende en meget stærk sammenhæng mellem tilfredshed med de kommunale serviceydelser og enighed i ressourceprioriteringen. Den indlysende forklaring er, at utilfredshed fører til krav om flere ressourcer. Endelig analyseres asymmetriforholdet nederst. Der viser sig en positiv sammenhæng mellem graden af asymmetri og kommunestørrelse, der dog ikke er signifikant når, der kontrolleres for byeffekten. Forholdet mellem dem, der vil bruge mere, og dem der vil spare er således

ikke afhængig af kommunestørrelse. Endvidere viser det sig, at graden af asymmetri ikke har indvirken på andelen, der er enige i den ressourcemæssige prioritering.

Den samlede konklusion er således, at den fundne sammenhæng mellem kommunestørrelse og enighed om ressourcprioriteringer primært skal forklares ved, at borgere i de mindre kommuner er mere tilfredse med den leverede service. Valgdeltagelsen spiller også en rolle, men de andre deltagelsesformer og asymmetriforhold er ubetydelige. Ligesom for forholdet til politikerne tyder meget på, at konsensus om ressourcprioritering snarere bunder i en velfungerende serviceproduktion end i integrative processor via folkelig deltagelse.

I ovenstående analyse er de mellemliggende variable analyseret, hver for sig. Forudsætningen for det er, at de mellemliggende variable ikke er indbyrdes sammenhængende. Dette kan dog ikke tages for givet. Man kunne indvende, at borgerne i mindre kommuner er mere tilfredse med de kommunale serviceydelser fordi de netop deltager mere. Omvendt kunne utilfredshed med serviceydelser påvirke borgerne til at deltage noget mere, hvilket trækker i modsat retning. Endelig kunne større deltagelse føre til større asymmetri. Det er vist i tidligere studier, at de aktivt deltagende er mere villige til at bruge ressourcer end de passive.⁸⁷ For at tage højde for disse samspil foretages nedenstående multiple analysen, hvor der tages højde for de mellemliggende variables indbyrdes afhængig.

Tabel 5.17. *Sammenhæng mellem tilfredshed, deltagelse, asymmetri og enighed om ressourcprioritering (N=38)*

	Beta	Sign.	R ²	R ^{2j}
Deltagelse				
Valgdeltagelse	0,55	0,00	0,83	0,77
Organisatorisk deltagelse	-0,06	0,72		
Græsrodsdeltagelse	0,15	0,17		
Direkte kontakt	-0,19	0,32		
Diskussion i civilt samf.	-0,16	0,27		
Effektiv opgavevaretagelse				
Kerneområder	0,54	0,00		
Ydreområder	0,27	0,03		
Asymmetri				
Andel der vil forøge / andel der vil reducere kom. Udgifter	-0,06	0,52		

Den multiple regressionsmodel viser, at de oprindelige sammenhænge bevares – selv når de andre mellemliggende variable holdes konstante. Den afgørende variable for enighed i ressourcprioriteringen er stadig tilfredshed med serviceområderne – uafhængigt af forskellige grader af deltagelse. Valgdeltagelsen og græsrodsdeltagelsen, der lige bliver signifikant, har en positiv indflydelse på enighed i ressourcprioriteringen. Jo højere valgdeltagelse jo større enighed i kommunerne. Effekten fra græsrodsdeltagelse er sværere at forstå, men sammen-

⁸⁷ Mouritzen 1991

hængen er ikke den mest afgørende. Dette mønster for de mellemliggende variable opretholdelse når der kontrolleres for urbaniseringsgrad og specifikke baggrundsvariable.

5.5.1 Opsamling 4

Analyseafsnit viste, at der er en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes enighed i den kommunalpolitiske ressourceprioritering. Målt som andelen af borgere, der vil bruge den samme mængde ressourcer som tidligere år på 13 forskellige serviceområder. Sammenhængen bliver mindre kraftig efter kontrol, men tendensen til større konsensus i mindre kommuner er stadig tydelig. Uddybende analyse viste, at denne konsensus ikke kan forklares udfra større deltagelse i de mindre kommuner – snarere tværtimod. Målet for graden af asymmetri viste ligeledes ikke at have nogen signifikant indflydelse på borgernes enighed i ressourceprioriteringen. Derimod var der ikke overraskende en stærk sammenhæng mellem tilfredshed med de leverede serviceydelser og enighed i ressourceprioriteringen. Større konsensus om ressourceprioriteringen i mindre kommuner må derfor – ligesom for tilliden – snarere forklares med større tilfredshed med serviceydelserne end med større folkelig deltagelse.

5.6 De normative demokratiforståelser og undersøgelsesresultaterne

Ovenstående analyser har vist, at der er en række forskellige modsatrettede sammenhænge mellem kommunestørrelse og forholdene for det lokale demokrati. Nogle er negativ, få er positive og de fleste er mere eller mindre uafhængige af kommunestørrelse. Den umiddelbare konklusion kunne derfor være, at der ikke engang udfra et rent demokratisk perspektiv kan findes en optimal kommunestørrelse. Det var sådan set også konklusionen på Dahl og Tufte's klassiske studie fra 1973; "*Democratic goals conflict, and no single unit or kind of unit can best serve these goals*".⁸⁸ Problemet er bl.a., at tallene ikke i sig selv kan afgøre om demokratiet er mere eller mindre optimalt i forskellige kommunestørrelse. Sådanne udsagn kan først fremkomme når resultaterne fortolkes i forhold til et normativt grundlag. I det følgende vil jeg give et bud på sådanne fortolkninger udfra de tidligere beskrevne demokratiidealer.

5.6.1 Demokratisk elitisme

Det første analyseafsnit om kommunedemokratiets relevans kan fortolkes rimeligt klart udfra den demokratiske elitisme. Borgerne angiver at have en vis interesse i kommunalpolitik, men erkender selv, at deres kendskab er meget begrænset. Synspunktet vil således være, at der faktisk er bevis for, at borgerne i hvert tilfælde på et kommunalpolitisk område er en uoplyst masse, hvilket jævnfør den demokratiske elitisme er et grundvilkår for moderne politik.

Derfor er det netop kun befolkningens opgave at kontrollere den kommunalpolitiske elite. Her kan man udfra den demokratiske elitisme pointerer, at denne kontrol via valgdeltagelsen er mulig både i små og store kommuner. Den mindre valgdeltagelse i større kommuner kan dog opfattes som en mindre grad af kontrol med den siddende elite. Omvendt vil en 10 – 15 % forskel i valgdeltagelsen mellem små og store kommuner formentligt ikke opfattes som et stort demokratisk problem. Hvis befolkningen i store kommuner er utilfredse med den siddende elite har de jo stadig muligheden for at afsætte dem. Den øvrige form for folkelig deltagelse vil derimod opfattes som et demokratisk problem i den demokratiske elitisme. Borgermøder, græsrodsaktivitet og direkte kontakt hindrer den siddende elite i at udføre deres opgave – nemlig effektivt at administrere kommunen. Udover manglende frihed til at regere er deltagelse udover valgdeltagelse også problematisk pga. den social skævhed. Analysen viste også, at i forhold til valgdeltagelsen var den social skævhed markant højere for bred organisatorisk deltagelse og direkte kontakt. Set fra et demokratisk elitistisk perspektiv dokumenterer analysen af den folkelige deltagelse, at demokratiet fungerer bedre i de større kommuner. Her får eliten ro til at regere og via lige stemmeret får forskellige vælgergrupper lige meget indflydelse.

Den videre analyse af borgernes forhold til politikerne viste, at deltagelsen ikke gav større tillid til kommunalpolitikken – snarere tværtimod. Faktisk havde borgerne i større kommuner større tillid til, at de kommunalpolitiske beslutninger var truffet på et sagligt og forsvarligt grundlag. Udfra demokratisk elitisme kan det udmærket forklares ved, at eliten simpelthen er mere professionel i større enheder. Godt nok er der en tendens til, at politikernes troværdighed og responsivitet er en smule mindre i større enheder. Men i hvert tilfælde responsiviteten er

⁸⁸ Dahl og Tufte 1973 s. 137-145

snarere et demokratisk onde end et demokratisk gode i den demokratisk elitistiske forståelsesramme. Endelig kan man hæfte sig ved, at borgerne i større kommuner ikke var mere enige i udsagnet om, at der manglende åbenhed i byrådsarbejdet. Hvis større kommuner fører til mere elitestyre, er det åbenbart ikke problem for borgerne.

Den sidste afgørende pointe ud fra den demokratisk elitisme vil være, at analysen netop viste, at borgernes tilfredshed med de leverede serviceydelser var det vigtigste forhold for borgernes forhold til kommunalpolitikere og kommunalpolitikken. At vejen til borgernes hjerte går gennem en effektiv serviceproduktion passer godt ind i den demokratiske elitismes forståelsesramme. I hver tilfælde på det kommunale niveau ønsker borgerne mest af alt en elite, der effektivt kan leverede serviceydelser. Konklusionen ud fra en demokratisk elitistisk forståelse må være, at bæredygtighedsdiskussionen er den centrale. Hvis større kommuner mere effektivt kan levere serviceydelser skal kommunerne lægges sammen, hvilket pga. mindre folkelig deltagelse også vil forbedre demokratiet. Viser det sig derimod, at mindre enheder producerer mere effektivt må kommunesammenlægninger afvejes i forhold til de dårligere demokratiske tilstande i mindre kommuner.

5.6.2 Pluralisme

Konklusionerne ud fra et pluralistisk demokratiideal bliver mindre firkantede. I forhold til analysen om kommunaldemokratiets relevans vil man hæfte sig ved, at interessen for kommunalpolitik er rimelig og i det mindste en vis gruppe af borgerne har kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål. Der således ikke tale om en uoplyst masse, men derimod tale om en naturlig fordeling mellem aktive og passive borgere, hvilket i følge den pluralistiske tankegang fungerer udmærket. Det afgørende er, at borgernes forskelligartede interesser bliver varetaget.

Den folkelige deltagelse hjælper til med effektivt at aggregere disse interesser. I forhold til den folkelige deltagelse vil pluralismen glæde sig over de mange forskellige kanaler til indflydelse. Hvis ens interesse ikke kan komme frem via den ene kanal, kan man altid prøve en anden. Der er ikke én autoritativ kanal – eller med andre ord ét magtcentrum. Politikkerne vil hele tiden opleve et pres fra mange forskellige sider, hvilket sikrer polyarkiet – styret ved de mange. Den øgede deltagelse mindre kommuner vil alt andet lige tælle som et demokratisk plus i den pluralistiske forståelse - selvom direkte kontakt til embedsmændene må opfattes som en uskik. Omvendt vil man ud fra en pluralistisk tankegang ikke opfatte forholdene i større enheder som særligt problematisk. Man vil snarere glæde sig over demokratiets evne til at tilpasse sig forskellige forhold. Den mindre folkelige deltagelse bliver delvist afløst af en mere snæver organisatorisk deltagelse, hvilket også er en udmærket metode til at aggregere interesser. Endvidere er der ikke tale om en stor apolitisk befolkning i større kommuner. Den folkelig deltagelse fortsætter på et mindre blus, men folkelig modstand kan hurtigt mobiliseres, hvis borgerne føler sig trådt over tærne. Analysen viste jo netop, at underskriftsindsamlinger mv. og kontakt til pressen ikke var afhængig af kommunestørrelsen.

Analysen viste også, at tilliden til politikerne og de kommunalpolitiske beslutninger ikke var markant dårligere i større enheder. Der var både positive og negative tendenser. Endvidere viste analysen, at uenighed i ressourceprioritering snarere bundes i utilfredshed med de konkrete serviceydelser end i mistillid til det kommunalpolitiske system. Konklusionen fra den

pluralistiske tankegang kan derfor blive, at kommunesammenlægninger ikke voldsomt vil forværre eller forbedre det kommunale demokrati. Demokratiet vil blot tilpasse sig nye forhold, således som det kommunale demokrati tilpassede sig overgangen fra sognekommuner og købstadskommuner til den nuværende kommunale struktur.

5.6.3 Deltagerdemokrati

Konklusion vil være anderledes udfra en deltagerdemokratisk synsvinkel, hvor nærheden og den personlige deltagelse betragtes som en værdi i sig selv. I forhold til analyseafsnittet om kommunalpolitikens relevans må det overraske deltagelsesdemokrater, at der ikke er nogen signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og interessen i - og kendskabet til - kommunalpolitik når der tages højde for sociale baggrundsvARIABLE. Men ikke desto mindre viste det efterfølgende analyseafsnit, at den folkelige deltagelse er højere i mindre kommuner, hvilket er i fuld overensstemmelse med antagelser i den deltagerdemokratisk synsvinkel.

Noget kunne således tyde på, at den demokratiske livsform har bedre vilkår i mindre kommuner. Man kunne endda spore en tendens til, at deltagelse virkede selvforstærkende. Høj deltagelse via én kanal betød ikke mindre deltagelse via andre kanaler. Fra et deltagerdemokratisk perspektiv er forklaringen, at deltagelse fører til større myndiggørelse af borgerne og opbygning af politiske ressourcer, hvilket igen fører til større deltagelse. Her er det igen udfra et deltagerdemokratisk perspektiv svært at forklare, hvorfor der ikke er nogen sammenhæng mellem afmægtighedsfølelse overfor kommunalpolitikken og deltagelsen.

Ikke desto mindre er deltagelsen større i mindre kommuner. Og det er netop gennem den folkelige deltagelse, at det kommunalpolitiske fællesskab manifesteres. En sådan oplevelse af fællesskab er grundlaget for at etablere integrative processer, der kan lede frem til det fælles bedste. Analyseresultatet om større social skævhed i de dominerende deltagelsesformer i mindre enheder vil ikke lede deltagelsesdemokrater til den demokratiske elitismes konklusion – nemlig at denne deltagelse skal reduceres. Fra deltagerperspektivet kan man pege på, at den sociale skævhed ikke er så betydningsfuld, da borgerne ikke opfattes som egoistiske individer, der blot vil varetage egne interesser. Hvis borgerne som altruistiske individer kommer til borgermøder for at finde frem til det fælles bedste, gør det ikke så meget, at nogle mangler.

Den videre analyse viste, at den større deltagelse i de mindre kommuner ikke førte til en større tillid til kommunalpolitikere og kommunalpolitiske beslutninger. Dette er også lidt svært at forklare i en deltagelsesdemokratisk tankegang. Man kan dog altid stille spørgsmålet, hvorvidt tillid til kommunalpolitikken er et demokratisk plus. Man kunne også opfatte mistillid som en sund skepsis overfor en repræsentativ elite. En oplevelse hos borgerne af, at beslutninger i større kommuner er mere saglige og forsvarlige, er måske ikke demokratisk sundt. Et sådant synspunkt er dog svært at forsvare og – endnu vigtigere – umuligt at modbevise.

Flere af analysesammenhænge er svære at forstå i et deltagelsesdemokratisk perspektiv. Ikke desto mindre vil den samlede konklusion i forhold til kommunesammenlægninger formentlig være, at det vil føre til et dårligere kommunalt demokrati, da deltagelse er en værdi i sig selv samt forudsætning for at nå det fælles bedste. Mindre deltagelse vil ændre lokaldemokratiet til det pluralismen i høj grad mener demokratiet handler om – at varetage egne interesser.

5.6.4 Opsamling 5

Analyseafsnittet viste meget klart, at vurderingen af de demokratiske konsekvenser ved større kommuner i høj grad afhænger af, hvilken grundlæggende forståelse af demokratiet man anlægger. Udfra den demokratiske elitisme peger analyseresultaterne på, at demokratiet ikke har det bedre i mindre enheder – snarere tværtimod. Fra den pluralistiske synsvinkel er den større deltagelse i mindre enheder et plus, men de demokratiske tab med større enheder er ikke overvældende. Demokratiet – eller nærmere polyarkiet – er muligt i både store og små enheder. Endelig kan man udfra en deltagerdemokratisk synsvinkel pege på alvorlige demokratiske problemer ved større kommunale enheder pga. den faldende deltagelse. En række af deltager teoriens antagelser har dog ikke afspejlet sig i analyseresultaterne.

6 Konklusion

I dette afsluttende kapitel besvares de i problemstillingen opstillede spørgsmål på baggrund af den gennemførte analyse. Jeg starter med at besvare det såkaldte arbejdsspørgsmål, *"hvilke sammenhænge er der mellem forskelle i størrelsen af eksisterende kommunale enheder og et velfungerende kommunalt demokrati?"*. Herefter besvares – eller rettere perspektiveres i forhold til – det overordnede spørgsmål, *"hvorvidt etableringen af større kommunale enheder vil føre til en forringelse af det kommunale demokrati?"*. Konklusionen indeholder således en bevægelse fra en tilbageskuen til en fremadskuen.

I forhold til arbejdsspørgsmålet var den første væsentlige pointe, at sammenlægninger af kommuner ikke betyder en øget urbaniseringsgrad, dvs. den sociale heterogenitet i byområder og øvrige byefferter skal så vidt muligt holdes konstante, hvis selve størrelseseffekten skal beskrives. Den efterfølgende analyse viste, at kontrol for disse baggrundsvariable til tider ændrede ved hidtidige forståelser af sammenhængen mellem kommunestørrelse og demokrati.

Det første analyseafsnit viste, at der ikke var nogen sammenhæng mellem oplevelse af autonomi, interesse i – og kendskab til – kommunalpolitik når man tager hensyn til forskelle i baggrundsvariable mellem kommunerne. Det næste analyseafsnit, vedrørende den folkelige deltagelse, viste de fleste steder allerede kendte sammenhænge. På flere deltagelsesformer var der en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og grad af deltagelse. Dette gjaldt valgdeltagelse, den brede organisatoriske deltagelse og den direkte kontakt til politikere og embedsmænd. Til gengæld havde kommunestørrelse ikke indflydelse på græsrodsdeltagelsen og graden af kommunalpolitisk diskussion i det civile samfund. Det viste sig også, at når der tages højde for forskelle på kontrolvariablerne er graden af landspolitik i kommunalvalgene ikke mindre i små kommuner – i hvert tilfælde ikke når man spørger borgerne selv. Dette er overraskende i forhold til hidtidige analyser foretaget på baggrund af valgstatistik. Fra den sammenfattende deltagelsesanalyse var det generelle billede, at der ikke var et "trade-off" mellem forskellige folkelige deltagelsesformer – generelt var deltagelsen blot større i mindre kommuner. Dette var dog ikke sammenfaldende med en mindre oplevelse af afmægtighed hos borgere i mindre kommuner. Den sammenfattende analyse viste endvidere, at den sociale skævhed i deltagelsen netop er størst for de deltagelsesformer, der er kraftigere i de mindre kommuner, dvs. bred organisatorisk deltagelse og direkte kontakt. Den sociale skævhed er langt mindre for valgdeltagelse, græsrodsdeltagelse og kommunal politisk diskussion i civilsamfundet. For direkte deltagelse var tendensen endda større skævhed i mindre kommuner – på trods af, at flere benytter denne indflydelseskanal i mindre kommuner. En sammenhæng, der ikke er blevet undersøgt i hidtidig forskning på området.

I forhold til borgernes tillid til politikerne og deres beslutninger viste analysen også en række interessante resultater. Selv efter kontrol var der ingen sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes oplevelse af troværdighed og responsivitet hos politikerne samt tillid til de kommunalpolitiske beslutninger. Et overraskende resultat i forhold til den gængse opfattelse. Til gengæld viste kontrolanalysen en hidtidig overset positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes tillid til sagligheden og forsvarligheden af de kommunal politiske beslutninger, dvs. jo større kommuner jo større tillid til beslutningerne. Hvad der i tidligere forskning er benævnt større professionalisering af kommunalpolitikken i større kommuner har således også sine positive sider. Kontrolanalyser på åbenhedsspørgsmålet viste, at kommunestørrelse ikke havde nogen indflydelse på borgernes oplevelse af åbenhed eller lukkethed i de

kommunalpolitiske beslutninger. Endelige viste den uddybende analyse, at tilliden til kommunalpolitikere og deres beslutninger primært kan forklares ud fra borgernes tilfredshed med kerneserviceydelserne, dvs. børnepasning, skole og ældreomsorg. Jo mere tilfredshed med ydelserne jo større tillid til kommunalpolitikken. Graden af deltagelse havde stort set ikke indflydelse, dvs. større deltagelse bevirkede ikke en større tillid til det kommunale demokrati – snarere tværtimod. I forhold til hidtidig forskning peger resultaterne i retning af, at sammenhænge mellem kommunestørrelse og tillid er spinkle. Og hvis der endelig findes negative sammenhænge, kan de snarere forklares ud fra tilfredshed med serviceproduktionen end ud fra større deltagelse - og herfra udsprungne integrative processor.

Det samme mønster tegnede sig for borgernes enighed i ressourceprioriteringen på 13 forskellige områder. Umiddelbart var der en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og konsensus hos borgerne, dvs. jo mindre kommuner, jo mere enige var borgerne i den ressourcemæssige prioritering. Uddybende analyse viste imidlertid, at denne konsensus ikke kunne forklares ud fra større deltagelse i de mindre kommuner. Derimod kunne effekten ikke overraskende forklares ud fra større tilfredshed med serviceproduktionen i mindre enheder – ligesom for tilliden til kommunalpolitikken. Endeligt viste det sig, at graden af såkaldt asymmetri i borgernes ressourceprioritering ikke havde nogen betydelig effekt.

Det sidste analyseafsnit viste, hvorledes disse analyseresultater alt afhængigt af grundlæggende demokratiforståelse pegede i retninger af mere eller mindre velfungerende demokratier i forhold til kommunestørrelse. Fra en demokratisk elitistisk synsvinkel har demokratiet det ikke bedre i mindre kommuner – tværtimod. Fra den pluralistiske synsvinkel er større deltagelse i mindre kommuner et plus, men de demokratiske tab ved større kommuner er ikke overvældende. Fra det deltagelsesdemokratiske synspunkt vil konklusionen være, at de demokratiske konsekvenser ved større kommuner vil være ganske betydelige. Det skyldes, at folkelig deltagelse opfattes som den vigtigste forudsætning for et velfungerende demokrati. Analysen viser dog, at deltagerteoriens deskriptive forudsigelser flere steder ikke kun ses i data-materialet. Afmægtighedsfølelse var ikke mindre i små kommuner. Og interesse i – og kendskab til – kommunalpolitik var ikke større i mindre kommuner. Deltagelsen var højere i mindre kommuner, men det var svært at vise dens positive effekter. Målt på tillid til kommunalpolitikere og deres beslutninger var sammenhængen snarere negativ. Forklaringen kan være, at selv de små kommunale demokratier allerede er for store til at ”producere” de positive effekter beskrevet i deltagerteorien. Nærheden, myndiggørelsen og de integrative processor får måske først for alvor kraft i lokalråd og brugerdemokratier. Endelig kan man stille et helt fundamentalt spørgsmål ved den traditionelle deltagerdemokratiske opfattelse af en uddannet befolkning, der via inddragelse skal uddannes til politik - set i lyset af det stigende uddannelsesniveau, der klart forøger de politiske kompetencer hos borgerne. Man skal dog holde sig begrænsningerne i projektets metode in mente. Nærmere studie af selve indholdet af forskellige policies og integrative processor i henholdsvis små og store kommuner må studeres ved hjælp af kvalitative metoder.

Alt i alt kan der ikke gives nogen endegyldig konklusion på arbejdsopgavens spørgsmål. Der findes en række sammenhænge mellem kommunestørrelse og demokrati i de eksisterende kommuner, men den endelige dom afhænger af nogle grundlæggende normative demokratiforståelser. Set i forhold til den indledende diskussion i problemstilling er min egen opfattelse, at analysen peger i retning af, at de demokratiske fordele ved mindre kommuner ofte overdrives. Konklusionen bliver endnu mere kompleks, hvis man skal besvare spørgsmålet om, hvorvidt kom-

munnesammenlægninger vil føre til en forringelse af demokratiet. Udfra ovenstående analyse kan man udmærket give nogle vurderinger, hvilket dog også har sine klare begrænsninger.

Begrænsningerne knytter sig til nogle generelle problemer ved forevalueringer. Først og fremmest er det problematisk at udtale sig om fremtiden på baggrund af analyse af fortiden. Pointen er, at udsagnene om fremtiden forudsætter, at alt andet holdes lige. I dette tilfælde, at det eneste der vil ændre sig ved kommunesammenlægninger, er indbyggertallet. Kommunalreformen i 1970'erne viste med alt tydelighed, at dette givet fald ikke vil blive tilfældet. Policies kommer så at sige i "pakker". Kommunalreformen i 1970'erne indeholdt således både en inddelings-, opgavefordelings- og byrdefordelingsreform, dvs. alt andet blev ikke holdt lige. Snarere tværtimod. De fleste ting ændrede sig for kommunerne. Det leder direkte frem til det andet problem med forevalueringer – at der ikke ligger noget klart policyprogram, som analysen kan relateres til. I forhold til diskussionen om den fremtidige kommunale struktur vrirler den igangværende policyprocess jo med forskellige policyforslag. Lige fra nedlæggelse af de allermindste kommuner til total omstrukturering af den offentlige sektor. Derfor bliver det nærmest umuligt på forhånd at besvare, hvorvidt en ny kommunalreform vil føre til et mindre velfungerende kommunaldemokrati. Man kan dog skitsere nogle muligheder for, hvorledes "alt det der holdes lige" i ovenstående analysen kunne ændre sig.

Som beskrevet gennem projektet er en af de væsentligste faktorer graden af autonomi, der tildeles kommunerne. Hvis sammenlægninger af kommunerne ledsages af øget autonomi bevæger man sig simultant på de to akser i figur 3.1 i afsnittet om bæredygtighed og nærhed. Hvorvidt en sådan bevægelse bringer kommunestyret nærmere et ideelt lokalt demokratiet bliver dermed umuligt at forudsige udfra statistiske analyser af den nuværende kommunestruktur. I det mest radikale scenario kunne kommunesammenlægninger ledsages af nedlæggelse af amterne, dvs. kommunernes opgavevaretagelse kunne forøges betydelig. Denne modsatte løsning kunne være at befri kommunerne for nogle af de opgaver, som de mindre kommuner ifølge visse policymakere har svært ved at løse. Der kan også ske grundlæggende ændringer i selve udførelsen af opgaveløsningen. Hvis kommunerne i højere grad fratages ansvaret for produktionen af serviceydelser, f.eks. via udlicitering, vil en del af bæredygtighedsdiskussionen ændres radikalt. Endelig kunne man tænke sig, at decentralisering til institutionsniveauet udvikler sig så fundamentalt, at betingelserne for kommunaldemokratiet helt ændrer sig.

Scenarier for fremtiden kan være mange og lange. Og samfundsvidenskaberne kan umuligt levere "færdigpakke" optimale løsninger. Til gengæld kan samfundsvidenskaben levere basisviden om den eksisterende verden, hvilken forhåbentlig kan indgå i diskussionerne forud for policybeslutningerne. Som påpeget af Mouritzen er en væsentlig fare dog, at policydiskussioner kan virke som en selvopfyldende profeti.⁸⁹ Logikken er den simple, at når alle taler om kommunesammenlægninger må der være noget om snakken. Kommuner kan begynde "frivillige" sammenlægninger af frygt for centrale løsninger osv. Om dette projekt blot "puster til ilden" eller giver lidt stof til eftertanke er umuligt at vurdere. Det spinkle håb må være, at store reformer af velfærdsstaten sker på baggrund af et mindste mål af viden og vision.

⁸⁹ Mouritzen 1999 s. 44

7 Litteraturliste

- Bogason, Peter, 1995 "Forvaltning og stat" Systime
- Boye, Anker, 1998, Interview i Politiken d. 13. dec. 1998
- Buch Jensen, Roger, 1999 "Kommunalreform – hvorfor dog det?", Kronik i Jyllands-Posten d. 28. juli.
- Dahl, Robert A. m.fl. 1973 "Size and democracy" Stanford University press.
- Dahler Larsen, Peter 1998 "Den rituelle refleksion" Odense universitetsforlag
- Elklit, Jørgen m.fl. 1997 "Kommunalvalg" Odense Universitetsforlag
- Goul Andersen, 1998, "Politik og samfund i forandring" bind I, Columbus
- Goul Andersen, Jørgen m.fl. 1992 "Vi og vore politikere" kapitel 4 og 5, Spektrum
- Held, David 1996 "Models of democracy" second edition, Polity Press
- Hellevik, Ottar, 1991, "Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap", Universitetsforlaget
- Jamil, Ishtiaq 1991 "Size and Local Democracy in Norway" Arbejdsrapport nr. 43 LOS-Senteret
- Kommunedata, 1995, "Landsdækkende borgeranalyse 1995", KMD
- Kommunernes Landsforening 1976 "Kommunalt nærdemokrati" Kommunetryk
- Kommunernes Landsforening 1999, "Kommunerne for fremtiden", KL
- Lolle, Henrik, 1999a, "Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner", Aalborg Universitetsforlag
- Lolle, Henrik, 1999b, "Kommunestørrelse og servicetilfredshed", Udkast til AKF rapport
- March, James G. m.fl., 1989 "Rediscovering Institutions" The Free Press
- Mouritzen, Poul Erik 1991 "Den politiske cyklus" Forlaget Politica
- Mouritzen, Poul Erik, 1999, "De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?", AKF rapport
- Næss, Arne, 1962, "Filosofiens historie – fra renessansen til vår egen tid", Universitetsforlaget
- Offerdal, Audun m.fl. 1992 "Demokrati uten deltakere – arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken" Kommuneforlaget
- Opgavekommissionen, 1998 "Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor", Statens information.
- Pateman, Carole 1970 "Participation and democratic theory" Cambridge University Press
- Studenmund A. H. 1997 „Using Econometrics – a practical guide“ Addison-Wesley

Vedung, Evert 1998 "Utvärdering i politik og förvaltning" Studentlitteratur