

Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013

Asmus Leth Olsen, Post.doc., Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, ajlo@ifs.ku.dk

Artiklen belyser udviklingstendenser i kommunalpolitikernes egen opfattelse af fire centrale kommunalpolitiske temaer: 1) den statslige styring, 2) hvorvidt enkeltsager fortrænger overordnede diskussioner, 3) forvaltningens bånd på det politiske lederskab og 4) kommunalpolitikernes vurdering af egen relativ indflydelse i kommunalbestyrelsen. Data udgøres af fire store spørgeskemaundersøgelser, som har anvendt samme spørgsmålsformulering til at afdække de fire temaer. Analysen viser både generelle udviklingstræk i perioden 1995 til 2013 og forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner. Artiklen viser bl.a., at kommunalpolitikere i dag i langt mindre omfang mener, at enkeltsager fortrænger overordnede diskussioner, end tilfældet var i 1995. Samtidig har synet på de ledende embedsmænd udviklet sig forskelligt i fortsætter- og sammenlægningskommuner. I hovedtræk har kommunalpolitikernes opfattelse dog været præget af stabilitet fra lige efter Strukturreformen og frem til 2013.

Kommunalpolitikere og Strukturreformen

I kølvandet på Strukturreformen i 2007 har en række artikler belyst, hvordan kommunalpolitikernes forhold (Kjær m.fl., 2010; Dahlgaard m.fl., 2009), den kommunale organisation (Bækgaard, 2008, 2010; Krevi, 2008; Houlberg og Dahl, 2010) og det lokale demokrati (Kjær og Mouritzen, 2003b; Bloch, 2006; Skjæveland m.fl., 2007; Krevi, 2009; Dreyer-Lassen og Serritzlew, 2010) har ændret sig som følge af reformen.

Kommunalpolitikere er i den forbindelse interessante at studere, for selvom forandringerne omkring dem har været omfattende, er der sket forbløffende lidt med de formelle rammer for kommunalbestyrelsens arbejde. Udvalgsstyret står stadig, og vederlæggelsen til kommunalpolitikere er stort set uændret (Dahlgaard m.fl., 2009). Men deres omverden er forandret. De fleste sidder nu i en langt større kommunalbestyrelse med ansvar for langt flere borgere. Samtidig er de omgivet af en langt større, mere professionaliseret og specialiseret forvaltning. Derfor har nogle studier peget på, at Strukturreformen har mindsket kommunalpolitikernes indflydelse og forskubbet magt i retning af embedsværket (Kjær m.fl., 2010). Det dog et åbent spørgsmål, om nogle af de forandringer, som er blevet observeret i kommunalpolitikernes opfattelser, vil være midlertidige reformeffekter, eller om de er udtryk for mere langsigtede og vedvarende forandringer (Olsen, 2010; Kjær m.fl., 2010).

Denne artikel bidrager til denne litteratur ved at fokusere på kommunalpolitikernes opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i en længere periode både før og efter Strukturreformen. Specifikt ser jeg på udviklingen i kommunalpolitikernes egen opfattelse af fire centrale kommunalpolitiske temaer i pe-

rioden 1995 til 2013. De fire centrale temaer angår kommunalpolitikernes opfattelse af: 1) den statslige styring af kommunale beslutninger, 2) hvorvidt enkeltsager fortrænger overordnede diskussioner, 3) hvorvidt ledende embedsmænd hæmmer mulighederne for at gennemføre egne synspunkter og 4) kommunalpolitikernes oplevelse af egen relative indflydelse.

Fælles for de fire temaer er, at de berører centrale dimensioner af den kommunalpolitiske debat, der foregår både på forskningsmæssigt plan og i den offentlige debat. Spørgsmålet om statslig styring af kommunerne er et gennemgående tema, som ikke kun blev forstærket af Strukturreformen, men er vedblevet med at være højt på dagsordenen under den økonomiske krise fra 2008 og frem. Mængden af enkeltsager har længe været det centrale udgangspunkt for diskussionen af politikernes rolle: Skal de have fingrene ned i hver enkelt lille sag, eller skal de primært fokusere på de overordnede linjer? Spørgsmålet om forholdet mellem politikere og embedsmænd er på samme måde blevet forstærket af det kommunale embedsværks konstante professionalisering (Bhatti m.fl., 2009, 2011). Endelig rammer spørgsmålet om kommunalpolitikernes relative indflydelse ned i debatten om fordelingen af magt mellem kommunalpolitikere i de nye store kommuner (Dahlgard m.fl., 2009).

Ved at studere en tidsperiode mellem 1995 og 2013 får vi mulighed for at belyse forandringer både før, under og efter strukturreformen. Hermed udvider artiklen den undersøgte periode sammenlignet med tidligere studier (Kjær m.fl., 2010). For det første kommer vi længere tilbage i tid og kan hermed se nærmere på udviklingstræk i årene længe inden Strukturreformen i 2007. Dette giver mulighed for at se, hvilke udviklingstræk der allerede var undervejs før reformen indtraf. For det andet giver tilføjesen af en helt frisk undersøgelse fra foråret 2013 mulighed for

at få et første indblik i de mere langsigtede udviklingstendenser efter Strukturreformen. Studier af Strukturreformens konsekvenser for kommunalpolitikere har primært fokuseret på forandringer i den første egentlige valgperiode efter reformen (2006-2009). Artiklen her giver et indblik i udviklingen frem til slutningen af den anden valgperiode efter Strukturreformen (2010-2013). Ved at udvide tidsperioden både før og efter reformen får vi et unikt første indblik i, hvor meget Strukturreformen har betydet sammenlignet med mere generelle udviklingstræk. Endelig er den undersøgte tidsperiode et pragmatisk valg med afsæt i de eksisterende data, vi har til rådighed med nogenlunde sammenlignelige spørgeskemadata.

Formålet med artiklen vil først og fremmest være deskriptivt og empirisk. Den er et forsøg på at give et så præcist billede som muligt af menige kommunalpolitikeres opfattelse af fire centrale temaer over en så lang periode som muligt. Fokus er derfor på at beskrive udviklingstræk over tid og i mindre grad at forklare disse udviklingstræk. Alligevel vil de centrale empiriske fund blive diskuteret med afsæt i den eksisterende forskning, som på anden vis har behandlet samme emne. Hvordan passer udviklingen i kommunalpolitikernes opfattelse med de øvrige forandringer, der er sket i kommunestyret?

Artiklen er struktureret på følgende vis. Først beskrives kort den eksisterende danske forskning inden for området, som knytter sig til de fire temaer. Herefter præsenteres de udvalgte spørgeskemadata, som skal belyse problemstillingen. I det efterfølgende præsenteres de centrale empiriske fund. I det afsluttende kapitel diskuterer jeg konsekvenser og perspektiver af resultaterne.

Statslig styring, enkeltsager, de ledende embedsmænd og kommunalpolitikernes indflydelse

Inden præsentationen af data er det værd at

se på dele af den forskning, der har behandlet kommunalpolitikernes syn på den statslige styring, enkeltsager, forvaltningen og egen indflydelse. Fokus vil primært være på de studier, der efter Strukturreformen har fokuseret på kommunalpolitikernes opfattelse af centrale temaer for det lokalpolitiske arbejde i kommunalbestyrelsen (Dahlgaard m.fl., 2009; Kjær m.fl., 2010).

Det første tema angår kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring af deres daglige virke. Helt tilbage til den første spørgeskemaundersøgelse efter kommunalreformen i 1970 har kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring stået centralt. Eksempelvis spørges der i undersøgelsen »Danske kommunalpolitikeres arbejdsvilkår 1970-1974« bl.a. ind til, om kommunalpolitikerne mener, »... at statens kontrol med Deres kommune er for stor, passende eller for lille?«, og om de kan angive, »... på hvilken måde De mener, at statens kontrol med Deres kommune hensigtsmæssigt kan formindskes?«. Spørgsmålet om den statslige styring af kommunerne har været et centralt tema i kommunalforskningen siden da. Rigtig mange af de grundlæggende rammer omkring det danske kommunestyre har ændret sig i denne periode. Eksemplerne tæller bl.a. Strukturreformen, opgavereformen, forskellige udligningsreformer, skattestoppet og stadig mere restriktive budgetaftaler med staten. Kjær m.fl. (2010) har vist, at der på tværs af kommuner var en stigende opfattelse af øget central statslig styring fra 2003 og til 2009. Men vi har ikke noget systematisk overblik over, hvorvidt udviklingen i kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring har været stigende igennem længere tid både før og efter reformen.

Det andet tema angår kommunalpolitikernes opfattelse af forholdet mellem enkeltsager og overordnede målsætninger i det kommunalpolitiske arbejde. Spørgsmålet om behandling af enkeltsager over for mere overordnede

diskussioner har stået helt centralt i diskussionen af kommunalpolitikernes rolle (Berg og Kjær, 2001; Dahlgaard m.fl., 2009). Spørgsmålet er langt fra nyt og blev behandlet helt tilbage ved Strukturreformen i 1970 (Ingvatzen, 1969). Spændingen mellem enkeltsager og overordnet styring beskrives meget fint af Gunst (1995: 77):

»Den typiske konflikt kommer i fremtiden til at stå mellem enkeltsagspolitikeren, som typisk sidder i børnehavestyrelsen, skolebestyrelsen, eller på anden vis er enkeltsagsdrevet og i kommunalbestyrelsen. Dermed bliver det vanskeligt at føre kommunalpolitik som tidligere på de traditionelle områder og ofte med udgangspunkt i enkeltsager. Det er de principielle spørgsmål, der skal dyrkes og fastholdes i kommunalbestyrelsen fremover med ansvar for helheden. Der bliver næppe plads til enkeltsagspolitikeren i byrådet, for han sidder i skolebestyrelsen, børnehavestyrelsen eller lignende steder.«

Nogle har påpeget, at den senere udvikling med et mere professionaliseret embedsværk betyder, at kommunalpolitikere i højere grad fokuserer på overordnede målsætninger (Christoffersen m.fl., 2005; Dahlgaard m.fl., 2009). Men vi har ingen eksempler på mere systematiske, kvantitative studier af *udviklingen* i kommunalpolitikernes syn på forholdet mellem behandling af enkeltsager og overordnede diskussioner.

Det tredje tema angår spørgsmålet om forholdet mellem politikere og forvaltning. Spørgsmålets aktualitet er også blevet forstærket af en udvikling, hvor forvaltningen er blevet mere professionaliseret, mens kommunalpolitikernes grundlæggende rammer har været mere eller mindre uforandrede (le Maire og Preisler 2000; Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Nyere studier tyder også på, at både de politiske flertalsforhold og den administrative organisering af den kommunale forvaltning påvirker politikernes indflydelse og opfattelse af forvaltningen (Bækgaard, 2013; Olsen, 2013; Villadsen, 2013). Et særligt fokus har der i den forbindelse været

på forandringer i forbindelse med Struktur-reformen (Dahlgaard m.fl., 2009; Kjær m.fl., 2010). Kjær m.fl. (2010) har påvist, at kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner fandt det langt sværere at gennemføre ideer, der går på tværs af de ledende embedsmænd. Denne udvikling passer med ideen om, at de nye store kommuner har et større og mere professionaliseret embedsværk, som kan være svært at håndtere for den typiske deltidspolitiker (Bækgaard, 2008, 2010; Bhatti m.fl., 2009, 2011).

Det fjerde og sidste tema angår spørgsmålet om kommunalpolitikernes opfattelse af deres egen relative indflydelse. De fleste analyser af deres relative indflydelse har mere statisk karakter, da man her undersøger, hvordan forskellige individuelle karakteristika bestemmer den opfattede indflydelse (Dahlgaard m.fl., 2009). Kjær m.fl. (2010) har også her set på mere dynamiske træk og fundet, at kommunalpolitikere i fortsætterkommuner oplevede stigende relativ indflydelse, mens udviklingen var stillestående i sammenlægningskommuner. Dog har vi ikke noget overordnet billede af forskydninger i magten inden for kommunalbestyrelserne over de seneste 20 år.

Data og metode: Fire spørgeskemaundersøgelser blandt kommunalpolitikere
For at belyse udviklingen i kommunalpolitikernes opfattelse af de centrale temaer anvender jeg fire spørgeskemaundersøgelser. Forde-

len ved netop disse fire undersøgelser er, at de alle har stillet de samme fire spørgsmål, som berører temaerne for denne artikel. Samtidig er de fire undersøgelser forskudt i tid henover perioden 1995-2013, hvilket giver mulighed for at følge udviklingen.

En række centrale informationer om de fire undersøgelser er angivet i tabel 1. De fire undersøgelser er: 1) Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra 1995 (Datamateriale DDA-2738), 2) Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark fra 2003 (Berg og Kjær, 2005, 2008), 3) Kommunalpolitikeres rolle og råderum fra 2009 (Dahlgaard m.fl., 2009) og 4) Kommunalpolitikernes indflydelse fra 2013 (Pedersen m.fl., 2013). Alle fire undersøgelser har haft til formål at spørge et repræsentativt udsnit af byrådsmedlemmerne i de danske kommuner om arbejdet i kommunalbestyrelsen.

De fire spørgsmål, som blev brugt i undersøgelserne, er vist i tabel 2. De tre første spørgsmål retter sig mod kommunalpolitikernes opfattelse af de forhold, der påvirker deres arbejde i kommunalbestyrelsen. Det første spørgsmål knytter sig til kommunalpolitikernes opfattelse af, i hvor høj grad ledende kommunale embedsmænd stiller sig i vejen for, at kommunalpolitikere kan sætte sig igennem med politiske ønsker. Spørgsmålet tager afsæt i, at der kan være en magtkamp mellem politikere og forvaltning. Det har da også vist sig, at embedsværkets indflydelse

Tabel 1: Baggrundsinformation for de fire undersøgelser

Undersøgelsen	Indsamlingstidspunkt	Population
Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer	1995 (november-december)	Alle byrådsmedlemmer i 72 kommuner (og borgmestrene i landets resterende kommuner)
Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark	2003 (november-december)	Alle byrådsmedlemmer i 80 kommuner (og borgmestrene i landets resterende kommuner)
Kommunalpolitikeres rolle og råderum	2009 (februar-marts)	Alle byrådsmedlemmer i alle kommuner
Kommunalpolitikernes indflydelse	2013 (februar-april)	Alle byrådsmedlemmer i alle kommuner

typisk er størst, hvis det politiske lederskab er svagt (Berg og Kjær, 2005; Olsen, 2013). Det andet spørgsmål går på, i hvilket omfang kommunalpolitikere mener, at enkeltsager fortrænger mere overordnede diskussioner fra dagsordenen. Spørgsmålet forudsætter, at der er en form for trade-off mellem behandling af enkeltsager på den ene side og den plads, der gives til mere principielle politiske diskussioner, på den anden side. Det tredje spørgsmål går på opfattelsen af den statslige styring i form af gældende lovgivning, cirkulærer og øvrige regler, der griber ind i det kommunalpolitiske arbejde. Spørgsmålet sigter klart mod graden af autonomi i de beslutninger, som træffes lokalt. Det er altså ikke et spørgsmål om, hvorvidt kommunerne har beslutningskompetence eller ej, men hvorvidt de har frie hænder i de beslutninger, som de faktisk træffer. Endelig er der i alle fire undersøgelser spurgt til kommunalpolitikernes egen opfattelse af deres relative indflydelse i byrådet. Spørgsmålet er stillet således, at kommunalpolitikere skal måle sig direkte mod deres kollegaer og vurdere deres egen relative stilling i kommunen.

For at gøre resultaterne mere sammenlignelige over tid foretager jeg to restriktioner på analyserne af data. For det første afgrænser jeg mig til alene at se på menige kommunalpolitikere. Dvs. borgmestrene er i alle fire undersøgelser taget ud af analyserne. Det er

de gjort, da tidligere undersøgelser har peget på, at borgmestre svarer markant anderledes på spørgsmål af denne type (Dahlggaard m.fl., 2009; Kjær m.fl., 2010). Det har formentlig noget at gøre med, at borgmestre er de eneste fuldtidspolitikere og daglige ledere af den kommunale administration, hvilket betyder, at de i langt højere grad har et dagligt samspil med forvaltningen og indflydelse på dagsordenen (Berg og Kjær, 2005). Variationer i antallet af borgmestre på tværs af de fire undersøgelser vil derfor i for høj grad kunne præge resultaterne. Derfor er resultaterne altså alene på baggrund af de menige medlemmer. Dog har det ikke været muligt at identificere alle borgmestre i undersøgelsen fra 1995, hvorfor sammenligninger med denne skal gøres mere varsomt. Særlig i forhold til målet for relativ indflydelse.²

I de fire undersøgelser findes der også forskelle, hvilket betyder, at jeg i nogle af analyserne begrænser mig til kommunalpolitikere fra kommuner, der indgår i alle fire undersøgelser, samt de yderligere syv kommuner, der indgår i undersøgelsen fra 2003. Det gælder for de analyser, hvor jeg sammenligner fortsætter- og sammenlægningskommuner. For undersøgelsen i 2003 var dette i alt 80 kommuner, hvor alle kommunalpolitikere blev udtrukket. Begrænsningen betyder, at jeg for datamaterialet efter Strukturreformen kun benytter de kommuner ud af de 98 nye

Tabel 2: De fire anvendte items i analyserne

Spørgsmål	Skala ¹
(Hvad er din opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i din kommune?)	5-punktskala.
1) Det er vanskeligt for politikerne at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd	1 = helt uenig,
2) Man behandler for mange enkeltsager og snakker for lidt om de overordnede målsætninger	2 = delvist uenig,
3) De fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler	3 = hverken enig eller uenig,
	4 = delvist enig,
	5 = helt enig.
Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen?	11-punktskala.
	0 = lille grad af indflydelse,
	10 = stor grad af indflydelse.

kommuner, hvor der er data fra en eller flere af de »gamle« kommuner fra undersøgelsen i 2003.³ Med denne restriktion sikrer jeg indirekte, at det ikke er forskelle i gruppen af kommuner i undersøgelsen, som driver resultaterne. I stedet ser jeg til en hvis grad på forandringer *inden for* kommuner over tid.

I analysens anden del med fokus på forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner foretages signifikanstest via multi-level-modeller (Lolle, 2003; Gelman og Hill, 2007). Hermed tager jeg højde for den hierarkiske datastruktur, hvor kommunalpolitikere er indlejrede i kommuner. Indlejringen betyder, at vi ikke med rimelighed kan antage ukorreleerede fejllid for kommunalpolitikere i den samme kommune. Hvis det er tilfældet, betyder det, at de estimerede standardfejl vil være for små i forhold til datas faktiske variabilitet.

Et oplagt forbehold i forhold til data skyldes de problemer, der kan være med sammenligninger af spørgeskemadata over tid. De to første undersøgelser i perioden 1995-2003 har anvendt både en anden samplingsstrategi ved at udvælge et udsnit af kommuner, og har også benyttet sig af andre indsamlingsteknikker, traditionel brevpost vs. e-mailsurvey, end de to andre undersøgelser. Samtidig har de øvrige spørgsmål i undersøgelsen haft relativt forskelligartet karakter. Rækkefølgen på de udvalgte items og indholdet af de øvrige spørgsmål i undersøgelsen kan påvirke svarerne i en grad, som vi ikke umiddelbart kan tage højde for.

Samtidig kan det spille ind, at undersøgelserne er foretaget på forskellige tidspunkter i den kommunale cyklus. Undersøgelserne i 1995 og 2003 blev således foretaget midt i de respektive valgperioder og begge i slutningen af året, hvor det kommunale budget ofte netop er vedtaget. Undersøgelserne i 2009 og 2013 er derimod foretaget mod slutningen af valgperioden og i begge tilfælde i foråret. Det er oplagt, at valg- og budgetcyklusser kan påvirke kommunalpolitikernes svar på spørgsmåle af denne type. Det er ikke klart, hvordan denne påvirkning virker ind, men det er plausibelt, at den er der, og at det påvirker resultaterne.

Resultater: Ændringer over tid (1995-2013)

I det følgende vil resultaterne blive præsenteret via en række figurer, der viser udviklingen over tid. I figur 1 ser vi gennemsnit med 95 %-konfidensintervaller for hver af de fire undersøgelser. Det umiddelbart mest i øjenfaldende blandt resultaterne er faldet i opfattelse af, at der er for mange enkeltsager på dagordenen og for lidt overordnet diskussion. I 1995 var graden af enighed i dette udsagn på 3,6, men er i 2003 faldet til 3,1. Efter Strukturreformen er holdningen konstant med 2,8 i snit.

Der er altså sket et signifikant fald i kommunalpolitikernes opfattelse af, at enkeltsager tager pladsen fra de overordnede diskussioner. Et lignende billede får man, hvis man kigger på den procentuelle udvikling i svarfordelingen. I 1995 var 66,2 procent helt eller delvist enige i, at der var for meget fokus på

Tabel 3: Antal menige kommunal bestyrelsesmedlemmer i analyserne

Item/undersøgelse	1995	2003	2009	2013
Embedsmænd	898	767	1189	884
Enkeltsager	900	767	1195	891
Statslig styring	897	765	1198	889
Relativ indflydelse	909	772	1231	982

enkeltsager. I 2003 er dette tal 39,1 procent, i 2009 35,9 procent og i 2013 blot 33,5 procent. Der er altså sket en halvering i andelen af kommunalpolitikere, som mener, at enkeltsager fortrænger mere overordnede diskussioner. Det er overvejende sandsynligt, at enkeltsagsmængden ikke er blevet mindre i perioden, tværtimod. Over tid har kommunerne fået stadig flere opgaver, og de eksisterende opgaver er kun blevet mere komplekse. Samtidig har Strukturreformen betydet, at langt færre kommunalpolitikere skal »servicere« langt flere borgere. Enkeltsagsmængden i den enkelte kommune må derfor være langt større her i 2013, end den var i 1995. Opfattelsen af, at enkeltsagspresset er mindsket, må derfor dække over, at kommunalpolitikernes rolle i forhold til enkeltsagerne er blevet ændret i perioden. Et godt bud er, at kommunalpolitikere i stigende grad alene er i berøring med sager, som er af principiel karakter, og som derfor påvirker den overordnede målsætning.

Modsat de store forandringer inden for holdningerne til enkeltsager har kommunalpolitikere en mere konstant opfattelse af den statslige styring. Overordnet set ligger denne opfattelse rimeligt kontinuerligt. Dog ses der et faldt fra 1995 til 2003 i kommunalpolitikernes vurdering af omfanget af statslig styring af kommunale spørgsmål fra 3,1 til 2,9 (-0,17, $p < 0,01$). Selv samme opfattelse stiger dog igen efter Strukturreformen, hvor den i begge undersøgelser igen ligger på 3,1. Grundlæggende er der dog ingen dramatiske ændringer i kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring over den næsten 20-årige periode. Denne stabilitet er interessant, set i lyset af, hvor meget og hvor ofte forholdet mellem stat og kommuner diskuteres inden for forskningen og i den offentlige debat. Hvis man samtidig tænker på de mange eksempler på nye former for statslig styring i perioden, er det måske endnu mere overraskende. Disse er bl.a. indgribende tiltag som skattestoppet, Strukturreformen, opgavereformen og udligningsreformen. Der kan dog være flere mu-

lige forklaringer på stabiliteten. En mulighed er, at kommunalpolitikere på nogle områder foretrækker, at staten spiller en rolle. Selvom man oplever chikanerende statslig styring på nogle områder, så accepterer man den, fordi staten også nogle gange træder til, når man faktisk ønsker det. En anden oplagt mulighed er, at kommunalpolitikere hurtigt tilpasser deres syn på omfanget af den statslige styring. Udskiftning blandt kommunalpolitikere er betydelig ved valgene, og der er derfor ikke den store kollektive bevidsthed eller hukommelse om, hvordan statens styring var engang. I stedet kommer mange nye ind hvert fjerde år, og deres forventninger til den statslige styring er måske tilpasset dens omfang i samtiden.

Dernæst ses også først en faldende og siden hen en stigende tendens ved opfattelsen omkring kommunalpolitikernes mulighed for at gå på tværs af forvaltningen. Der er således tale om en signifikant stigning i denne opfattelse fra 2003 til 2009 (0,34, $p < 0,01$). Ser vi samlet set på målingerne før Strukturreformen med de to målinger efter Strukturreformen kan der konstateres, at der efter reformen er en større grad af enighed i, at det er svært at gå på tværs af embedsværket. Dvs. de forskydninger, der er sket i forbindelse med Strukturreformen er vedblevet med at eksistere. Modsat tilfældet med den statslige styring kan man sige, at der ikke er sket en tilpasning, hvor politikere med tiden ændrer deres forventninger til at kunne gå på tværs af embedsværket med egne synspunkter.

Mere overordnet set viser figuren et billede af forandringer før og under Strukturreformen, mens der er stor grad af stabilitet i kommunalpolitikernes opfattelse mellem de to målinger foretaget efter Strukturreformen. Der er således ingen signifikante forskelle på de tre mål mellem 2009 og 2013. Figuren viser også, at der er sket en væsentlig ændring i, hvad kommunalpolitikere ser som den største hindring i deres arbejde. Før Struktur-

reformen var enkelsagers fortrængning af mere overordnede diskussioner klart den af de tre hindringer, som der var størst enighed omkring. Efter kommunalreformen samler denne »hindring« den laveste grad af enighed blandt de tre spørgsmål. Forholdet mellem enkelsager og overordnet diskussion er ikke længere det altoverskyggende problem i kommunalpolitikernes dagligdag. Til gengæld har spørgsmålet om at gå på tværs af de ledende embedsmænd bevæget sig fra sidste pladsen til en delt første plads med enigheden omkring graden af den statslige styring.

Det sidste spørgsmål angår opfattelsen af kommunalpolitikernes egne relative indflydelse i kommunalbestyrelsen over tid. I figur 2 ses udviklingen af denne opfattelse. Denne er umiddelbart svagt stigende i perioden. I 1995 svarede kommunalpolitikerne i snit 6,5, i 2003 og 2009 var gennemsnittet 6,7 og i 2013 var det på 6,9. Det er dog kun gennemsnittet i 1995 og 2013, der er systematisk forskellige fra hinanden (0,35, $p < 0.01$). Umiddelbart kan udviklingen over tid være

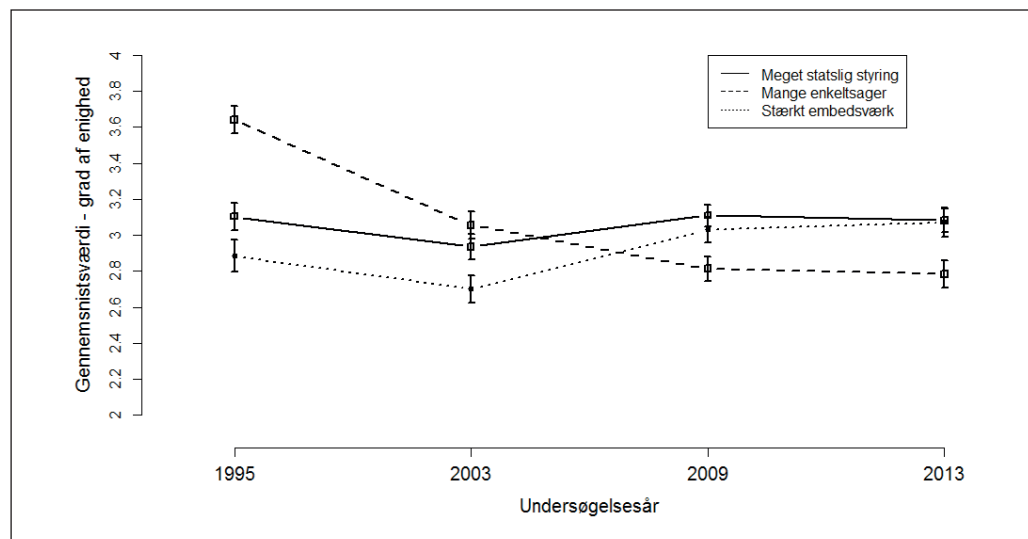
svær at fortolke, idet målet angår den relative indflydelse inden for kommunalbestyrelsen. Der er således tale om, at kommunalpolitikere skal sammenligne sig med deres kollegaer. Således kan målet ikke nødvendigvis kobles direkte til de tidligere spørgsmål, der i højere grad angår eksterne forhold til staten og forvaltningen.

Resultater: Forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner (1995-2013)

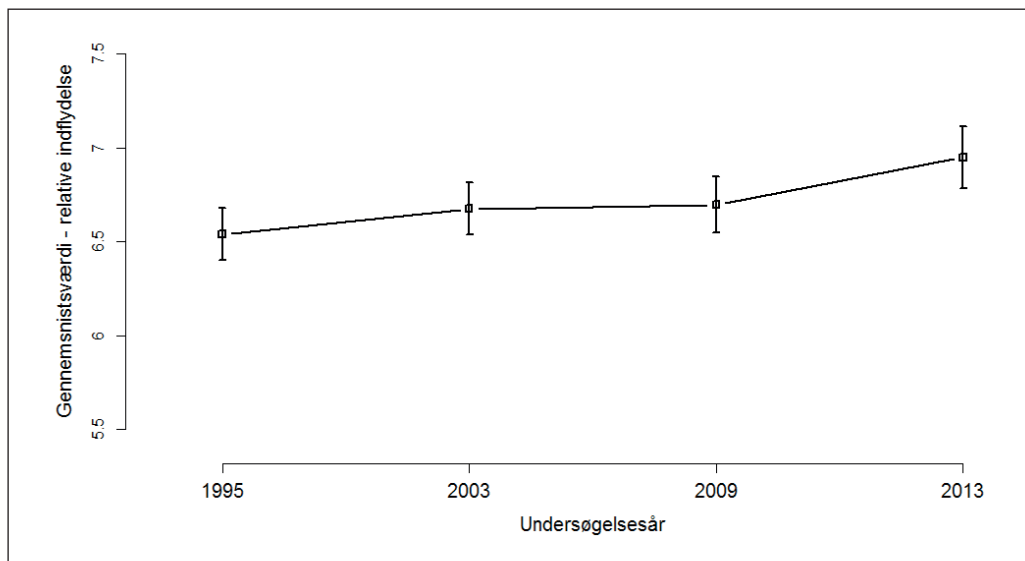
Det næste skridt i analysen er at se på forskelle over tid mellem kommunalpolitikere fra fortsætter- og sammenlægningskommuner. Som nævnt tidligere afgrænser denne analyse sig til kommunalpolitikere fra kommuner, der indgår i alle fire undersøgelser. Dette reducerer antallet af observationer. Resultaterne er vist i figur 3a-3c.

Udviklingen i opfattelsen af den statslige styring er vist i figur 3a. Her ses det, at i forhold til statslig styring er der ingen forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskom-

Figur 1: Hvad er din opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i din kommune?



Figur 2: Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen?



muner i udviklingen over tid. Dette stemmer overens med, hvad tidligere undersøgelser har fundet, og desuden udvider denne konklusion med endnu en valgperiode efter Strukturreformen (Kjær m.fl., 2010). Der er altså ikke noget, der tyder på, at sammenlægningerne har givet kommunalpolitikkerne en anden opfattelse af graden af den statslige styring i deres hverdag.

Udviklingen i opfattelsen af enkeltsager overfor overordnede diskussioner er vist i Figur 3b. Her ses en tendens til, at fortsætterkommuner har oplevet kraftigere fald i opfattelsen af enkeltsager i forbindelse med Strukturreformen. Fra 2003 til 2009 udgør forskellen i udviklingen mellem de to grupper af kommuner ca. 0,35 ($p < 0,05$). En tolkning kunne være, at i den første fase efter Strukturreformen har fortsætterkommuner haft bedre mulighed for at fokusere på at ændre politikerrollerne, hvilket er gået lidt langsommere i sammenlægningskommunerne. Denne

forskel-i-forskel bliver dog mindre og ikke-signifikant, hvis vi sammenligner 2003 med 2013 (0,19, $p > 0,05$). Fra 2009 til 2013 lader det til, at opfattelsen af enkeltsagsmængden overfor de overordnede diskussioner er konvergeret i fortsætter- og sammenlægningskommuner. Der er altså en tendens til at forskelle, der blev etableret mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner i forbindelse med Strukturreformen langsomt begynder at udviskes.

Endelig er der spørgsmålet om forvaltningens indflydelse vist i figur 3c. Her fandt Kjær m.fl. (2010), at denne opfattelse var blevet kraftigere i sammenlægningskommuner efter reformen sammenlignet med fortsætterkommuner. Samme resultat ses også her idet gennemsnittet i fortsætterkommuner var uændret fra 2003 til 2009 med 2,8, mens det steg fra 2,7 til 3,1 i sammenlægningskommuner. I perioden 1995-2003 var der ikke nogen systematiske forskelle mellem sammenlægnings-

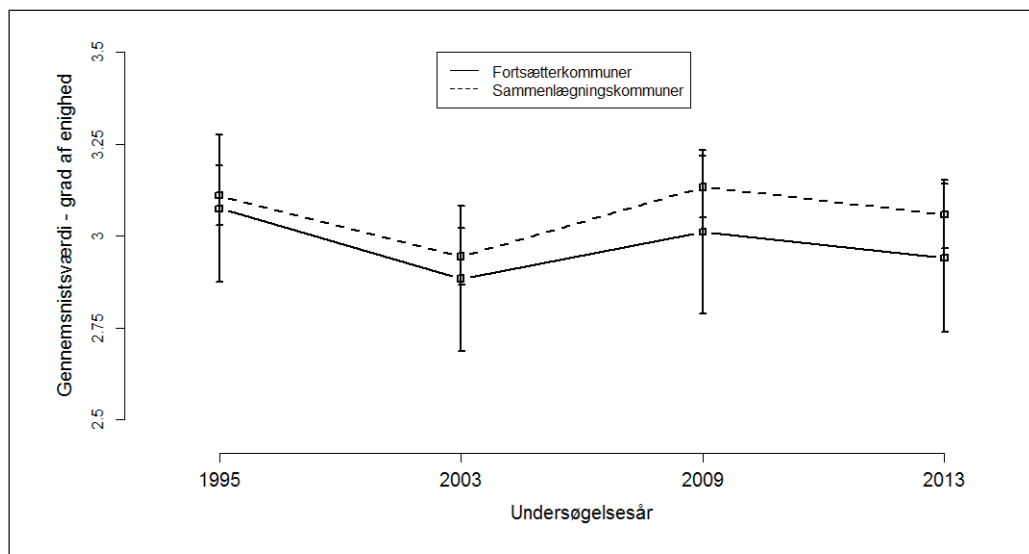
kommuner og fortsætterkommuner i synet på embedsværket. Dette udgør en signifikant forskel i udviklingen mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner ($p < 0.05$). Noget kunne altså tyde på, at Strukturreformen fik politikere i sammenlægningskommuner til at se det som sværere at gå på tværs af de ledende embedsmænd.

Dog ser denne forskel ud til at være udlignet igen, når vi ser på resultaterne for 2013. Her ses det, at der i dag ikke er nogen forskel i opfattelsen mellem kommunalpolitikere fra fortsætter- og sammenlægningskommuner, men at forskydningen i udviklingen fra 2003 stadig er bevaret. Måske har kommunalpolitikere accepteret, at embedsværket spiller en større rolle i de nye store kommuner? I hvert fald så vi i analyserne over tid, at der i kommunerne samlet set fortsat er en større grad af enighed i, at det er svært at gå på tværs af embedsværket sammenlignet med før Strukturreformen. Figur 3c viser, at dette primært skyldes, at de forandringer, der skete i opfat-

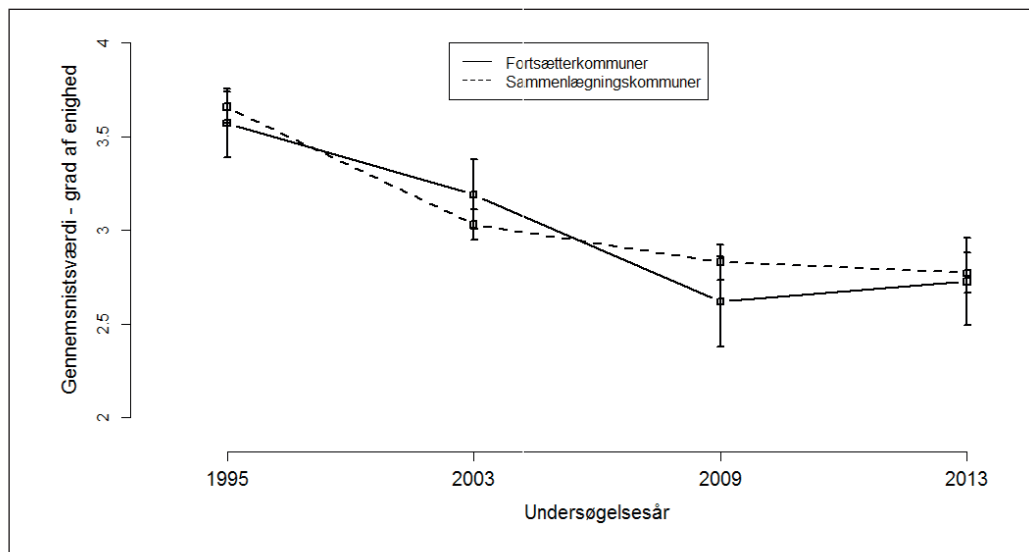
telsen blandt sammenlægningskommuner umiddelbart efter Strukturreformen, er fastholdt her i 2013. Det tyder på, at der endnu ikke er sket en accept af forvaltningens måske mere dominerende rolle i disse kommuner.

Ifigur 4 ses udviklingen i den relative indflydelse mellem kommunalpolitikere i henholdsvis fortsætter- og sammenlægningskommuner. I årene 1995-2003 er der ikke nogen signifikante forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner. De udvikler sig også parallelt i perioden. Som vist i Kjær m.fl. (2010) udviklede den relative opfattede indflydelse sig forskelligt i fortsætter- og sammenlægningskommuner i forbindelse med Strukturreformen. Den relative opfattede grad af indflydelse steg med 0,94 i fortsætterkommuner sammenholdt med en konstant udvikling i sammenlægningskommuner ($p < 0,01$). Denne udvikling blev af Kjær m.fl. (2010) udlagt som et udtryk for, at kommunalpolitikere i fortsætterkommuner følte en stigende indflydelse pga. af de nye opgaver,

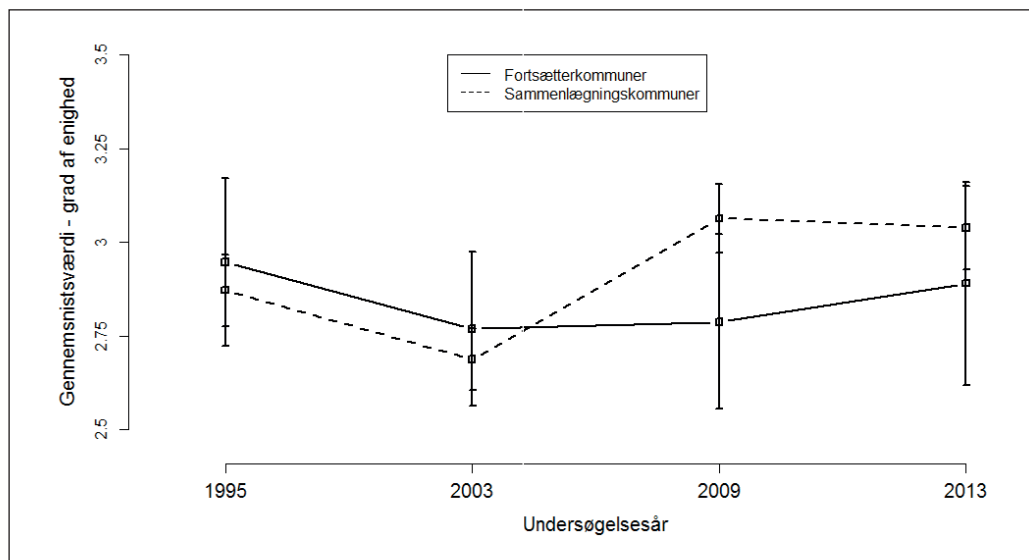
Figur 3a: De fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler (95 %-konfidensintervaller)



Figur 3b: Man behandler for mange enkeltsager og snakker for lidt om de overordnede målsætninger (95 %-konfidensintervaller)



Figur 3c: Det er vanskeligt for politikerne at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd (95 %-konfidensintervaller)



der blev tilført kommunerne. Man kan også forestille sig, at der i fortsætterkommuner har været en fornemmelse af, at man har sejret ved at undgå sammenlægning. Det kan f.eks. være tilfældet i de lidt mindre kommuner som Vallensbæk, Dragør, Allerød og Hørsholm, der oplevede et mildt pres for at blive langt sammen med naboerne.

Alligevel kan det undre, at opfattelsen af egen relative indflydelse ikke fulgte med i sammenlægningskommunerne. Strukturreformen reducerede antallet af kommunalpolitikere fra 4.647 i 2001 til 2.522 i 2005 (Kjær, 2007). Siden da har flere kommuner beskåret antallet af kommunalpolitikere yderligere ved at reducere antallet af pladser i kommunalbestyrelsen (i 2009 til 2.468). De langt færre antal pladser betød, at der var hård konkurrence om pladserne ved valget i 2005 (Buch og Elklit, 2007). Dette betød bl.a. at nye kandidater havde sværere ved at opnå valg, hvorfor ancienniteten blandt kommunalpolitikere i

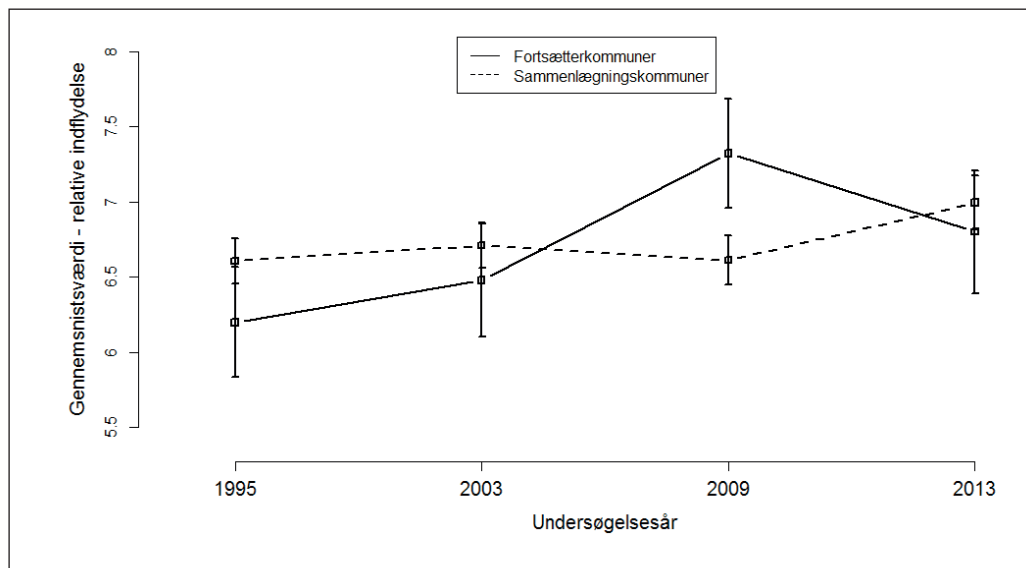
sammenlægningskommuner generelt er højere (Dahlgaard m.fl., 2009: 24). Dette har altså givet mere erfarne kommunalpolitikere, som i de væsentligt større byråd dog har haft langt færre udvalgsposter, udvalgsformandsposter og bestyrelsesposter i kommunale selskaber til at dele mellem sig. Men den gennemsnitlige relative indflydelse stod altså stille.

Det kan måske forklare, at udviklingen siden hen er udlignet. Fra 2009 til 2013 er der ikke nogen systematisk forskel på graden af den relative indflydelse i fortsætter- og sammenlægningskommuner. Samtidig er den også hjulpet på vej af, at den relative indflydelse er faldet i fortsætterkommunerne. Måske er noget af rusen forsvundet, efter at det lykkedes kommunen at undgå sammenlægning?

Tyve års udvikling

Denne artikel har forsøgt at belyse, hvordan kommunalpolitikernes opfattelse af fire centrale temaer har udviklet sig over de seneste

Figur 4: Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen?



knap 20 år. Undersøgelsen har taget udgangspunkt i fire store spørgeskemaundersøgelser, som har været gennemført i perioden. Den generelle udvikling over tid viser en række ting.

For det første har opfattelsen af graden af statslig styring været relativt konstant i perioden fra 1995 til 2013. Dette kan måske overraske, da der i den offentlige debat har været meget fokus på tiltagende statslig styring med kommunerne. Dette afspejler sig altså ikke i data for kommunalpolitikernes egen vurdering.

For det andet har det vist sig, at kommunalpolitikernes opfattelse af, at enkeltsager fortrækker mere overordnede diskussioner er faldet betydeligt i perioden. Det er således gået fra at være en primær hindring i 1995 til den *mindst* udtalte hindring af de tre undersøgte i 2013. Siden Strukturreformen gælder det derfor, at forholdet mellem enkeltsager og overordnet diskussion ikke længere er det altoverskyggende problem i kommunalpolitikernes dagligdag. Det anses faktisk som det mindst alvorlige af de tre.

For det tredje har analysen vist, at der har været en svagt stigende tendens til, at kommunalpolitikerne finder det svært at gennemføre synspunkter, der går på tværs af de ledende embedsmænd. I begge målinger efter Strukturreformen er denne opfattelse systematisk stærkere end i de to målinger før Strukturreformen. Noget tyder altså på, at Strukturreformen kan have betydet en systematisk forskydning i forholdet mellem politikere og embedsmænd. Endelig viste målet for den relative indflydelse sig at være relativt stabilt i perioden med en svagt stigende tendens.

Derudover sås nogle centrale forskelle i udviklingen mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner. Opfattelsen af den statslige styring har ikke udviklet sig forskelligt mellem de to grupper af kommuner. På spørgs-

målet om enkeltsager var der en tendens til, at kommunalpolitikere i fortsætterkommunerne i noget kraftigere udstrækning havde set et fald i forholdet mellem enkeltsager og overordnet diskussion. På spørgsmålet omkring besværligheder ved at gennemføre synspunkter på tværs af ledende embedsmænd, så vi den tydeligste forskel: I sammenlægningskommuner var denne opfattelse steget efter Strukturreformen. Endelig viste det sig, at kommunalpolitikere i fortsætterkommuner angav, at de relativt set var mere indflydelsesrige, men i 2013 var denne forskel udvisket igen. Dette kunne tyde på, at forskydningerne i indflydelse omkring Strukturreformen i højere grad var en midlertidig reformeffekt og ikke et udtryk for en mere langsigtet forskel mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner.

Samlet set kan artiklen understøtte nogle af de centrale diskussioner, der er ført omkring kommunalpolitikernes rolle de seneste 20 år. Det gælder særlig forskydningen af indflydelse i retning af embedsværket, som lader til at være en mere vedvarende effekt af Strukturreformen. Dette passer med, hvad vi ellers ved om konsekvenserne af reformen. På den anden side har artiklen også peget på nogle mere overraskende resultater. Det gælder særlig, at spørgsmål om enkeltsager er faldet i baggrunden, samt at opfattelsen af den statslige styring har været meget stabil i perioden. Dermed ligger oplagte videre perspektiver i, at man undersøger, om nogle af disse udviklingstræk har haft varierende effekt for kommunalpolitikere med forskellig partipolitisk og uddannelsesmæssig baggrund.

Noter

1. Bemærk, at for nogle af undersøgelsernes vedkommende er skalaerne vendt for at sikre sammenlignelighed.
2. I data fra »Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra 1995« er der desværre ikke en klar indikation af, om besvarelsen er afgivet af en borgmester. De eneste borgmestre, der kan identificeres med sikkerhed, er dem fra kommu-

ner, hvor de menige medlemmer ikke blev spurgt. I de 72 kommuner, hvor alle medlemmer indgår, er det ikke muligt med sikkerhed at afgøre, hvem der er borgmester. Derfor er alle besvarelser medtaget her. Derfor bør man tage nogle forbehold i sammenligningerne af svarerne fra 1995, da filtreringen af borgmestre ikke kan forventes at være 100 pct. eksakt.

3. De 80 kommuner i undersøgelsen fra 2003 er: Billund, Bjerringbro, Blåbjerg, Bramminge, Dianalund, Dragør, Ebeltoft, Fanø, Farsø, Farum, Frederikssund, Galten, Gentofte, Give, Gladsaxe, Grenå, Haderslev, Hashøj, Hedensted, Herning, Hillerød, Hirtshals, Holbæk, Holeby, Holmsland, Holsted, Hvorslev, Højle Tåstrup, Høng, Hårby, Ishøj Køge, Lemvig, Lunderskov, Lundtoft, Midt-Djurs, Morsø, Møldrup, Nibe, Nørre Snede, Nørre Rangstrup, Nykøbing Falster, Nysted, Næstved, Nørager, Odense, Otterup, Præstø, Purrehus, Randers, Ringkøbing, Rudkøbing, Rødby, Rødding, Rødovre, Sejlflod, Skibby, Skælskør, Sorø, Stenlille, Stenløse, Struer, Suså, Svendborg, Sydfalster, Sydthy, Søllerød, Tommerup, Tornved, Tranekær, Trehøje, Ulfborg-Vemb, Vallensbæk, Vamdrup, Vejle, Vissenbjerg, Ølstykke, Ørbæk, Ålestrup, Århus.

Litteratur

- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2001), »Kommunalpolitikere – Hvem er de? Og hvad vil vi med dem?«, i R. Nordstrand og N. Groes, red., *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF Forlaget.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005), *Den danske borgmester*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007), *Lokalt politisk lederskab*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2008), »Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse«, *Kommunalpolitiske Studier*, 24.
- Bhatti, Yossef, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2009), »The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out«, *Governance*, 22(1): 121-37.
- Bhatti, Yossef, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2011), »Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations – the Case of Citizen Service Centres«, *Public Administration*, 89(2): 577-94.
- Bloch, D. (2006), »Bliver lokalpolitisk debat kun for eliten?«, i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew, red., *Kommunalreformens konsekvenser*, København: Academica.
- Bækgaard, Martin (2008), »Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning«, *Politica*, 40(3): 349-68.
- Bækgaard, Martin (2010), »Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommune«, upubliceret sammenfatning af ph.d.-afhandling.
- Bækgaard, Martin (2013), »Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner.« *Politica*, 45(2): 159-77.
- Dahlgaard, Jens Olav, Ulf Hjelmar, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2009), »Kommunalpolitikeres rolle og råderum«, København: Anvendt Kommunal Forskning (AKF).
- Datamateriale DDA-2738: »Kommunalbestyrelsesmedlemmer, 1995.« Primærundersøger: Poul Erik Mouritzen. DDA-2738, 1. udgave (ved Birgitte Grønlund Jensen og Jette Strand Wermuth). Odense, Dansk Data Arkiv 2004. 1 datafil (1070 respondenter, 151 variable) med tilhørende maskinlæsbar dokumentation (107 pp.).
- Ejersbo, Niels (1998), *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – Effekter af struk-turændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Gelman, Andrew og Jennifer Hill (2007), *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunst, Jens (1995), »Nogle centrale kommunale udviklingstræk – Kommunale udfordringer mod år 2000«, *Ledelse og Erhvervsøkonomi/Handelsvidenskabeligt Tidsskrift/Erhvervsøkonomisk Tidsskrift*, 5(2): 75-85.
- Houlberg, K. og P.S. Dahl (2010), »Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper«, *Politica*, 42(2): 163-82.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), »Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår«, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Ingvartsen, Oluf (1969), »Økonomiske og administrative perspektiver i det nye kommunerystyre«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 107: 155-81.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006), »The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time,« *Governance*, 19(2): 303-23.

- Jespersen, P.K. (2008), »Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer«, i K. Hansen et al., red., *Nye kommuner i støbeskeen*, København: Handelshøjskolens Forlag, pp. 91-119.
- Kjær, Ulrik og Poul E. Mouritzen (2003), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik (2007), »The Decreasing Number of Candidates at Danish Local Elections: Local Democracy in Crisis?« *Local Government Studies*, 33(2): 195-213.
- Kjær, Ulrik og Jørgen Elklit (2010), »Local Party System Nationalization, Does Municipal Size Matter?«, *Local Government Studies*, 36(3): 423-42.
- Kjær, Ulrik, Ulf Hjelmar og Asmus L. Olsen (2010), »Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Case«, *Local Government Studies*, 36(4): 569-85.
- Krevi (2008), »Kommunale kontrakter i overblik – En kortlægning af intern kontrakstyringspraksis i kommunerne«, Århus: Krevi.
- Krevi (2009), »Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet – Borgernes lokalpolitiske tillid og selvtilid faldt, da kommunerne voksede«, Århus: Krevi.
- Lassen, David D. og Søren Serritzlew (2010), »Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse«, *Politica*, 42(2): 145-62.
- le Maire, Emil og Niels Preisler (2000), *Lov om kommunernes styrelsen*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udg.
- Mouritzen, Poul Erik (1998), »Konfliktdimensioner i den kommunale organisation«, *Politica*, 30(3): 308-24.
- Mouritzen, Poul Erik (2006), *Stor er godt – Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Olsen, Asmus L. (2013), »Absolut flertal og forvaltningens dagsordenssættende indflydelse – er der en kausal sammenhæng?« *Politica*, 45(2): 139-58.
- Olsen, Asmus Leth (2010), »Kommunalreformens konsekvenser. Kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering«, *Tidsskriftet Politik*, 13(3): 38-47.
- Pedersen, Lene H. m.fl. (2013), »Kommunalpolitikernes indflydelse« Upubliceret datadokumentation.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2007), »Konstitueringerne: De lange knives nat?« i Robert Buch og Jørgen Elklit red., *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 205-24.
- Villadsen, Anders Ryom (2013), »Når kommunerne organiserer i takt. Institutionelle forklaringer på forvaltningsændringer fra 1984-2000«, *Politica*, 45(2): 119-38.