

Carl-Johan Skovsgaard Nielsen:

KOMMUNE-FORSKNING OG ØKOLOGISKE ANALYSER

I en periode med stadige nedskæringer i bevillingerne til universitetet og til forskningen forekommer det optimistisk at komme med dette indlæg. Det er en introduktion til en data-samling ved instituttet og nogle mulige anvendelser af denne.

Når det alligevel sker, er det ikke blot fordi en lang række politiske beslutninger de senere år har gjort forskningsbehovet m.h.t. kommunerne helt eksplicit. Det er også ud fra en betragtning om det ønskelige i at oplyse både indadtil og udadtil om nogle af aktiviteterne ved instituttet, da der i øjeblikket sker meget på dette område. Endelig sker det for at øge mulighederne for, at eksisterende viden udnyttes og videreudbygges.

Sociologisk økologi

Økologi betegner videnskaben om levende væseners tilpasning til ydre livsbetingelser (natur, klima, andre organismer osv.).¹⁾ Begrebet er således hentet fra biologien og er i samfundsvidenskaberne især blevet anvendt af sociologerne.

Man har sondret mellem såkaldt speciel og almen sociologi,²⁾ hvor den specielle sociologi omfatter det, der omhandler enkelte samfundsaktiviteter. Her har økologiske analyser tidligt været anvendt ved studier af bysamfund,³⁾ men især ved vælgeradfærdsforskning, "der tager udgangspunkt i oplysninger for befolkningen under ét i nærmere afgrænsede administrative og geografiske enheder".⁴⁾

Den almene sociologi udnytter resultaterne fra den specielle til at opstille udviklingslove fælles for alle samfund, som f.eks. Emery og Trist forsøger det med et økologisk udgangspunkt.⁵⁾

1) Gyldendals fremmedordbog.

2) Oleg Mandić i Marxistisk sociologi, red. P.L. Berger, Gyldendal 1974, p. 48.

3) Allardt og Littunen: Sociologi, Uppsala 1962, p. 203.

4) Borre og Stehouwer: Fire folketingsvalg 1960-68, Århus 1970, p. 9.

5) Emery og Trist: Social Ecology, London 1972, pp. 120-155.

Carl-Johan Skovsgaard Nielsen:

KOMMUNE-FORSKNING OG ØKOLOGISKE ANALYSER

I en periode med stadige nedskæringer i bevillingerne til universitetet og til forskningen forekommer det optimistisk at komme med dette indlæg. Det er en introduktion til en data-samling ved instituttet og nogle mulige anvendelser af denne.

Når det alligevel sker, er det ikke blot fordi en lang række politiske beslutninger de senere år har gjort forskningsbehovet m.h.t. kommunerne helt eksplicit. Det er også ud fra en betragtning om det ønskelige i at oplyse både indadtil og udadtil om nogle af aktiviteterne ved instituttet, da der i øjeblikket sker meget på dette område. Endelig sker det for at øge mulighederne for, at eksisterende viden udnyttes og videreudbygges.

Sociologisk økologi

Økologi betegner videnskaben om levende væseners tilpasning til ydre livsbetingelser (natur, klima, andre organismer osv.).¹⁾ Begrebet er således hentet fra biologien og er i samfundsvidenskaberne især blevet anvendt af sociologerne.

Man har sondret mellem såkaldt speciel og almen sociologi,²⁾ hvor den specielle sociologi omfatter det, der omhandler enkelte samfundsaktiviteter. Her har økologiske analyser tidligt været anvendt ved studier af bysamfund,³⁾ men især ved vælgeradfærdsforskning, "der tager udgangspunkt i oplysninger for befolkningen under ét i nærmere afgrænsede administrative og geografiske enheder".⁴⁾

Den almene sociologi udnytter resultaterne fra den specielle til at opstille udviklingslove fælles for alle samfund, som f.eks. Emery og Trist forsøger det med et økologisk udgangspunkt.⁵⁾

1) Gyldendals fremmedordbog.

2) Oleg Mandić i Marxistisk sociologi, red. P.L. Berger, Gyldendal 1974, p. 48.

3) Allardt og Littunen: Sociologi, Uppsala 1962, p. 203.

4) Borre og Stehouwer: Fire folketingsvalg 1960-68, Århus 1970, p. 9.

5) Emery og Trist: Social Ecology, London 1972, pp. 120-155.

Politologisk økologi

Den anførte sondring mellem specielle og almene studier vil også blive anvendt på det følgende. En række værker har anvendt et økologisk udgangspunkt til at forsøge at opstille generelle udviklingslove for samfundet, som jeg ikke skal komme nærmere ind på. De synes nemlig oftest at indebære en rangordning af alverdens lande, som anbringer forskerens eget land i toppen.⁶⁾

Af de specielle studier med en økologisk angrebsvinkel vil jeg kort omtale nogle få for at antyde, hvilke muligheder man hidtil har set i denne type undersøgelser. En af de første undersøgelser, der anvendte komparativ systematisk forskningsmetode til at behandle sammenhænge mellem politiske faktorer, økonomiske betingelser og det politiske systems output, blev foretaget af Dawson og Robinson.⁷⁾ De sætter den økologiske betragtningsmåde ind i en teoretisk ramme, dernæst fremdrager de en række hypoteser fra eksisterende forskning i USA og behandler dem på delstatsniveau. De når frem til, at de politiske faktoreres betydning har været overvurderet, og at socialpolitikken især har sammenhæng med de socio-økonomiske forhold.

Et par år senere fulgte et omfattende værk af Dye.⁸⁾ Han analyserer en række af delstaternes udgiftsområder og konkluderer, at de økonomiske faktorer på alle områder spiller en større rolle for de politiske beslutninger end de politiske faktorer. Yderligere en af de amerikanske undersøgelser skal nævnes, nemlig Sharkansky og Hofferberts,⁹⁾ som beskæftiger sig med den relative betydning af henholdsvis omgivelserne og det politiske system i forhold til policy outcome (de videregående virkninger i samfundet af de politiske beslutninger). Frem for at arbejde med isolerede enkeltvariable analyserer de, hvorledes forskellige dimensioner (sammenhørende grupper af variable) af policy responderer til dimensioner ved det politiske system og ved socio-økonomiske faktorer. De konkluderer, at det ikke ubetinget lader sig bestemme, hvorvidt socio-økonomiske eller politiske faktorer har størst indflydelse på, hvilke beslutninger der

6) Til illustration af denne påstand se H.A. Scarrow: Comparative Political Analysis, New York 1969, pp. 128-143.

7) Interparty Competition, Economic Variables and Welfare Policies, Journal of Politics, vol. 25, 1963, pp. 265-289.

8) Thomas R. Dye, Politics, Economics and the Public, Chicago 1966.

9) Dimensions of State Politics, Economics and Public Policy, American Political Science Review, vol. 63, 1969, pp. 867-879.

træffes. Svaret varierer afhængig af, hvilken dimension af policy man beskæftiger sig med.

Sammenhængen med system-teori

På baggrund af ovenstående meget brede opfattelse af økologi- termen anvendt inden for politologien og med henblik på det følgende vil jeg indsnævre begrebet økologi. Termen vil herefter henvise til studier, der tager udgangspunkt i samspillet mellem socio-økonomiske, geografiske, demografiske og kulturelle faktorer og behandler den gensidige indvirkning mellem det politiske system, output herfra og de nævnte faktorer inden for administrativt og geografisk afgrænsede områder.

Denne begrebsfastlæggelse gør det klart, at økologiske studier i politologisk litteratur indplacerer sig i sammenhæng med system-teoretiske betragtninger. Eastons politiske system er et åbent system, der bestemmes dels af dets eget særpræg, dels af den påvirkning systemet er genstand for fra sine omgivelser, da der forekommer feedback fra omgivelserne til det politiske system.¹⁰⁾

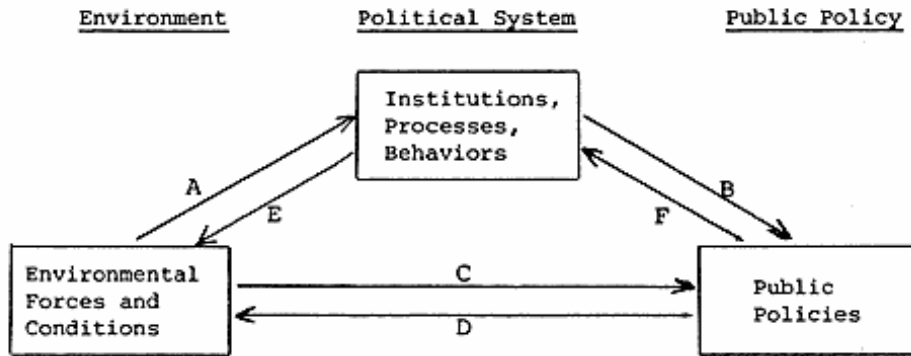
Sammenhængen understreges af Dye, der siger, at formålet med hans arbejde er at beskrive og forklare baggrunden for og konsekvenserne af beslutninger i det politiske system.¹¹⁾ Dye opstiller i forlængelse af disse betragtninger en model, som trods variationer stort set modsvarer de modelbetragtninger, der mere eller mindre eksplicit ligger bag undersøgelser af denne type.¹²⁾

10) Erik Rasmussen: Komparativ Politik I, København 1968, p. 85.

11) Understanding Public Policy, Prentice-Hall 1972, p. 4.

12) Figuren er hentet fra Understanding Public Policy, p. 5.

Figur 1: Sammenhænge ved analyse af politiske beslutninger



Linkage A: The effect of environmental forces and conditions on political and governmental institutions, processes, and behaviors.

Linkage B: The effect of political and governmental institutions, processes, and behaviors on public policies.

Linkage C: The effect of environmental forces and conditions on public policies.

Linkage D: The effect (feedback) of public policies on environmental forces and conditions.

Linkage E: The effect (feedback) of political and governmental institutions, processes, and behaviors on environmental forces and conditions.

Linkage F: The effect (feedback) of public policies on political and governmental institutions, processes, and behaviors.

Kommune-forskning

Efter denne overmåde summariske indkredsning af den politologiske økologi i praksis og teori vil jeg vende mig til de økologiske studier af kommunale forhold.

Springet fra forskning af amerikanske delstater til europæiske lokale enheder er nok langt, men ikke længere end at det lader sig gennemføre. Det er klart, at problemstillinger og resultater må blive anderledes. Dette fremgår da også af undersøgelser af engelske lokal-enheder foretaget af Boaden.¹³⁾ Boaden undersøger, hvad der indvirker på de lokalpolitiske beslutninger. Han er især interesseret i, hvor stor betydning økonomiske ressourcer, der tilflyder lokalenhederne fra centrale myndigheder, har. Endvidere er han interesseret i forskelle mellem de enkelte enheder og disses serviceniveau.

Han beskæftiger sig med forskellige udgiftsområder og finder, at der er væsentlige forskelle lokal-enhederne imellem, og at de nok

13) Noel Boaden: Urban Policy-Making, Cambridge 1971.

er betinget af politiske - men først og fremmest af socio-økonomiske faktorer.

En anden engelsk undersøgelse beskæftiger sig med spørgsmål om lokale enheders størrelse og forsyning med kvalificeret personale.¹⁴⁾ Han koncentrerer sig om ydelserne til børn og ældre mennesker og konkluderer, at på begge områder klarer de store enheder sig markant bedre end de små.

En undersøgelse foretaget i Jugoslavien er særlig interessant derved, at man sætter oplysninger fra et case-study sammen med økologiske baggrunds-variable.¹⁵⁾ Et antal kommuner undersøges derved, at socioøkonomiske data for udviklingstempo og udviklingsniveau sammenholdes med data om kommunens afhængighed af centrale myndigheder og om bureaukratiseringsgraden i kommunen. Oplysningerne om de sidstnævnte forhold bygger bl.a. på spørgeskemaer udfyldt af kommunalbestyrelsesmedlemmer og lokale embedsmænd - det bliver altså også muligt at sammenholde perciperede med faktiske forhold.

Resultaterne peger i retning af, at graden af central styring har betydning for udviklingstempoet, mens den lokale beslutningsproces får tiltagende betydning, jo højere udviklingsniveauet er.

I Norge er man ret langt fremme med politologiske økologi-studier af kommunerne. Ved Oslo Universitet har man en omfattende data-samling vedrørende kommunale forhold.¹⁶⁾

Af undersøgelser kan nævnes Sweetser,¹⁷⁾ der ved at interkorrelere et stort antal økologiske variable finder frem til relativt få fundamentale dimensioner, der kan anvendes som mål for grundlæggende socio-kulturelle karakteristika ved kommunerne.

Ved Oslo Universitet har der i ca. 6 år eksisteret en aktiv forskergruppe under ledelse af docent Francesco Kjellberg, der på økologisk basis har undersøgt de norske kommuner med en række færdige

14) Bleddyn Davies: Local Authority Size: Some Associations with Standards of Performance of Services for deprived Children and old People, Public Administration, vol. 47, 1969, pp. 225-248.

15) Peter Jambred: Socioeconomic Change and Political Development, i Comparative Community Politics, ed. T.N. Clark, New York 1974, pp. 163-178.

16) NSD-INFO 2:71: Kommunedatabanken, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, Blindern 1973.

17) Frank L. Sweetser: Commune-Differentiation in Norway 1960, Bergen 1970.

studier som resultat.¹⁸⁾

I Danmark findes der, så vidt jeg har kunnet opspore, kun få eksempler på undersøgelser, der beskæftiger sig med et stort antal kommuner eller samtlige under anvendelse af en økologisk analyseform.¹⁹⁾ Der skulle således være rige muligheder for at arbejde videre på dette område.

Økologiske kommune-data

I forbindelse med specialeskrivning og forskellige projekter ved instituttet er der indsamlet en del data vedrørende kommunerne i perioden efter 1. april 1970. Disse data er samlet på en række hukort, som er blevet fremstillet i forbindelse med de nævnte projekter - og som ifølge den hidtil anvendte praksis vil kunne lånes til specialeskrivning, mod at man bidrager med de data, man selv indsamler til sit eget projekt. Der er i øjeblikket flere specialer under udarbejdelse inden for dette område, således at antallet af data kan forventes at blive udvidet.

I det følgende gives en oversigt over de pr. 1. juli 1975 eksisterende data:

I. Geografiske faktorer

- 1) Areal i ha. 1.4.1970
- 2) Antal sammenlagte kommuner i kommunen 1.4.1970
- 3) Befolkning i bymæssige bebyggelser 27.9.1965 og 9.11.1970

II. Demografiske faktorer

- 1) Befolkning i alt 27.9.1965, 1.1.1970, 1.1.1971, 1.1.1972
- 2) Kønsfordeling 1.5.1970
- 3) Ægteskabelig stilling 1.5.1970

III. Socio-økonomisk status fordeling

1. Fordeling på erhvervshovedgrupper:
 - 1) Erhvervsaktive i alt 9.11.1970

-
- 18) Som eksempel kan nævnes Arvid Viken: Kommunalpolitikk og socialomsorg, Hovedopgave, Oslo Universitet 1974, og B.O. Mykland: Kommunal Skattepolitikk, Hovedopgave, Oslo Universitet 1974.
- 19) Lars B. Andersen m.fl.: Lokalsamfund og landspolitisering, København 1971, K.H. Bentzon: Politiseringen af de danske kommunevalg 1909-1966, Aarhus Universitet 1972, C.-J. Skovsgaard Nielsen: Kommunestørrelse og effektiv serviceydelse, Aarhus Universitet 1974 - alle tre specialeopgaver.

- 2) Landbrugets % andel af hele befolkningen 27.9.1965, 9.11.1970
og erhvervsaktive i landbrug i alt 9.11.1970
- 3) Fremstillingsvirksomheds % andel af hele befolkningen
27.9.1965, 9.11.1970
- 4) Bygge- og anlægsvirksomheds % andel - " -
- 5) Handelens % andel - " -
- 6) Transportvirksomheds % andel - " -
- 7) Administrationserhvervs % andel - " -
- 8) Serviceerhvervs % andel - " -
- 9) % andel med uoplyst erhverv
2. Fordeling på stillingskategorier:
 - 1) % selvstændige af erhvervsaktive 27.9.1965, 9.11.1970
 - 2) % funktionærer - " -
 - 3) % arbejdere - " -
3. Kvinders erhvervsmæssige stilling:
 - 1) Medhjælpende hustruers % andel af de erhvervsaktive
27.11.1965, 9.11.1970
 - 2) Erhvervsaktive gifte kvinders % andel af samtlige gifte
kvinder 27.11.1965, 9.11.1970
4. Uden for erhverv:
 - 1) Antal 0-25 årige med 5 års interval-gruppering 1.5.1970
 - 2) Antal pensionister med 5 års interval-gruppering 65-95 år
1.5.1970

IV. Kulturelle faktorer

1. Uddannelsesmæssige forhold:
 - 1) Udgift til skolevæsen 1970/71 og 1972/73
 - 2) Udgift til skolebygninger m.v. 1970/71

V. Økonomiske faktorer

1. Borgernes økonomiske stilling:
 - 1) Skattepligtig indkomst 1970/71
 - 2) Beskatningsgrundlag 1970/71
2. Kommunens udgifter:
 - 1) Kommunale driftsudgifter 1970/71 og 1972/73
 - 2) Administrationsudgifter 1972/73
 - 3) Udgifter til vejvæsen 1972/73
 - 4) Henlæggelser og driftsoverskud 1972/73
 - 5) Andre udgifter 1972/73

3. Kommunens skatteforhold:
 - 1) Samlede skatter 1970/71
 - 2) Kommunal indkomstskat 1972/73
 - 3) Grundskyldspromille 1972/73
 - 4) Kommunal udskrivningsprocent 1972/73
 - 5) Udskrevet grundskyld 1972/73
4. Økonomiske mellemværender med stat o.a.:
 - 1) Statsrefusion 1970/71
 - 2) Arealtilskud 1970/71
 - 3) Udligningsbidrag 1972/73
 - 4) Afdrag på lån 1972/73

VI. Social velfærds faktorer

1. Sociale udgifter:
 - 1) Sociale udgifter 1972/73
2. Boligsikring:
 - 1) Udgifter til boligsikring 1972/73
3. Boligforhold:
 - 1) Lejligheder i landbrugsejendomme % andel af alle 27.11.1965
og 9.11.1970
 - 2) Anfamiliehusenes % andel af alle lejligheder - " -
 - 3) Lejligheder i tofamiliehusenes % andel - " -
 - 4) Egentlige lejligheders % andel - " -
 - 5) Baraklejligheders % andel - " -

VII. Politiske faktorer

1. Folketingsvalg:
 - 1) Antal vælgere FV-68 og FV-71
 - 2) Antal afgivne stemmer FV-68 og FV-71
 - 3) Antal gyldige stemmer FV-68 og FV-71
 - 4) Partiernes stemmetal FV-68 og FV-71
 - 5) Partiernes % andel af afgivne stemmer FV-73
 - 6) Den procentvise valgdeltagelse FV-71 og FV-73
2. Kommunalvalg:
 - 1) Antal opstillede lister K-70
 - 2) Antal opstillede lister med selvstændig bogstavbetegnelse K-70
 - 3) Partiernes mandattal K-70
 - 4) Antal vælgere K-70
 - 5) Antal afgivne stemmer K-70

- 6) Antal gyldige stemmer K-70
- 7) Partiernes stemmetal K-70
- 3. Kommunalbestyrelsen:
 - 1) Borgmesters parti efter K-70
 - 2) Udvalgsformænds parti efter K-70
 - 3) Udvalgsflertals parti efter K-70

Mulighederne ved økologisk analyse

Denne type undersøgelser anvender en systematisk komparation, der går ud over det politiske system, og søger at forklare politiske beslutninger ved at inddrage en lang række faktorer som foran beskrevet. Herigennem muliggøres en vurdering af betydningen af økonomiske og andre faktorer i omgivelserne for politiske beslutninger, og man skulle kunne nå en nuanceret beskrivelse af beslutningerne og deres virkninger.

Det muliggør anvendelse af komplicerede metoder, der inddrager den relative betydning af et stort antal variable, således at også data fra et større antal enheder kan medtages - samt at disse kan sammenlignes over tid.²⁰⁾ Studier over tid kan endvidere vise forskydninger i økologiske karakteristika og de politiske implikationer heraf.

Der kan foretages en lokalisering af kommuner med specifikke karakteristika eller en fastlæggelse af typer af kommuner, hvilket i begge tilfælde kan danne udgangspunkt for nærmere undersøgelser, eventuelt med sammenligning af lokalsamfund i forskellige lande.²²⁾

Begrænsninger ved økologisk analyse

Forskellige problemer ved anvendelse af økologiske studier hænger sammen med operationaliseringen af variable. Det er således ikke altid givet, at de valgte variable har direkte sammenhæng med de krav, der indgår til det politiske system, ligesom man kun vanskeligt kan tage højde for perciperede behov i omgivelserne. Operatio-

20) Jacob og Lipsky: Output, Structure and Power, Journal of Politics, vol. 30, 1968, pp. 510 f.

21) Borre og Stehouwer: Partistyrke og social struktur, Århus 1968, p. 34.

22) Sweetser: Commune Differentiation, pp. 59 f.

naliserings af output har ofte den svaghed kun at arbejde med en enkelt dimension - fremfor mere at inddrage fordelingen af goder og sanktioner i samfundet - hvorved der let opstår skævheder i konklusionerne.²³⁾ Endelig er det ikke muligt at uddrage påstande vedrørende mikrosammenhænge m.h.t. det enkelte individs situation.²⁴⁾

Afsluttende bemærkninger

En økologisk variabel analyse kan føre til en mekanisk bearbejdelse af indsamlet materiale ("variabel eksercits"), hvorfor det er vigtigt, at forskeren jævnligt skifter spor i analysen for ikke at blive låst fast i bestemte baner.²⁵⁾ Sagt på en anden måde skal det være ikke blot en kvantitativ, men også en kvalitativ proces, hvor det optimale vil være en kombination af økologisk variabel analyse med case-studies.

Under alle omstændigheder er de danske kommuner et forskningsmæssigt ret uopdyrket område med rigelige muligheder og behov for forskellige typer undersøgelser.

23) Jacob og Lipsky: Output, Structure and Power, pp. 510 f.

24) Borre og Stehouwer: Partistyrke og social struktur, p. 35.

25) H. Swedner: Sociologisk metode, Lund 1963, p. 23.