

Christian Albrekt Larsen

Kommunestørrelse og demokrati - en kritisk analyse af antagelser bag nærhedsargumentet¹

Inden for de seneste år har det været diskuteret, hvorvidt antallet af primærkommuner skal reduceres. Diskussionen har holdt sig inden for rammerne af den klassiske modsætning mellem bæredygtighed og nærhed. Eller mellem hensynet til effektivitet over for demokrati. Antagelserne bag begge argumenter kan dog nuanceres og problematiseres. Et meget omfattende datamateriale fra Kommunedata giver nye muligheder for at analysere de grundlæggende antagelser bag nærhedsargumentet. I overensstemmelse med tidligere undersøgelser viser det sig, at deltagelsen er større i mindre kommuner. På trods af større deltagelse har kommunestørrelse dog ikke indflydelse på borgernes interesse i og kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål. Kommunestørrelse har heller ikke indflydelse på borgernes opfattelse af kommunalpolitikere og tilliden til de kommunalpolitiske beslutninger, hvilket er overraskende i forhold til hidtidig forskning på området.

I de seneste årtier har organiseringen af den offentlige sektor været et centralt politisk og administrativt spørgsmål. Men selvom forskellige moderniseringsprogrammer i 1980'erne og 1990'erne har introduceret nye styringsredskaber og decentraliseret en del kompetence til institutionsniveauet, er der ikke blevet ændret på de grundlæggende strukturer, der blev resultatet af Kommunalreformen i starten af 1970'erne. Inden for de seneste år har diskussionen om en ny kommunalreform og sammenlægninger af primærkommuner dog rejst sig med fornyet styrke. De mest radikale forslag vil reducere antallet af primærkommuner fra de nuværende 275 til 100, mens de mere moderate vil sammenlægge de mindste 40-50 kommuner.

Diskussionen blandt kommunerne, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet foregår inden for rammerne af den klassiske modsætning mellem nærheds- og bæredygtighedsprincippet. Fortalere for kommunesammenlægninger hævder således, at de mindre kommuner ikke på tilfredsstillende vis kan varetage nutidens kommunale opgaver. I debatten trækkes 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. Endvidere peges på, at staten i enkelte tilfælde er begyndt at fratage primærkommunerne opgaver med den begrundelse, at kommunerne ikke kan skaffe den fornødne ekspertise til at varetage opgaverne. Selskabslikningen og levnedsmiddelkontrollen er de to eksempler. Løsningen er derfor at skabe større bæredygtighed ved at reducere antallet af primærkommuner. På den anden side står en gruppe modstandere, der ikke mener, at kommunesammenlægninger er nødvendige og ønskværdige. Enkelte har stillet spørgsmålstejn ved stordriftsfordelene ved at slå kommuner sammen, men generelt bygger nærhedsargumentet på, at det lokale demokrati

Christian Albrekt Larsen

Kommunestørrelse og demokrati - en kritisk analyse af antagelser bag nærhedsargumentet¹

Inden for de seneste år har det været diskuteret, hvorvidt antallet af primærkommuner skal reduceres. Diskussionen har holdt sig inden for rammerne af den klassiske modsætning mellem bæredygtighed og nærhed. Eller mellem hensynet til effektivitet over for demokrati. Antagelserne bag begge argumenter kan dog nuanceres og problematiseres. Et meget omfattende datamateriale fra Kommunedata giver nye muligheder for at analysere de grundlæggende antagelser bag nærhedsargumentet. I overensstemmelse med tidligere undersøgelser viser det sig, at deltagelsen er større i mindre kommuner. På trods af større deltagelse har kommunestørrelse dog ikke indflydelse på borgernes interesse i og kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål. Kommunestørrelse har heller ikke indflydelse på borgernes opfattelse af kommunalpolitikere og tilliden til de kommunalpolitiske beslutninger, hvilket er overraskende i forhold til hidtidig forskning på området.

I de seneste årtier har organiseringen af den offentlige sektor været et centralt politisk og administrativt spørgsmål. Men selvom forskellige moderniseringsprogrammer i 1980'erne og 1990'erne har introduceret nye styringsredskaber og decentraliseret en del kompetence til institutionsniveauet, er der ikke blevet ændret på de grundlæggende strukturer, der blev resultatet af Kommunalreformen i starten af 1970'erne. Inden for de seneste år har diskussionen om en ny kommunalreform og sammenlægninger af primærkommuner dog rejst sig med fornyet styrke. De mest radikale forslag vil reducere antallet af primærkommuner fra de nuværende 275 til 100, mens de mere moderate vil sammenlægge de mindste 40-50 kommuner.

Diskussionen blandt kommunerne, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet foregår inden for rammerne af den klassiske modsætning mellem nærheds- og bæredygtighedsprincippet. Fortalere for kommunesammenlægninger hævder således, at de mindre kommuner ikke på tilfredsstillende vis kan varetage nutidens kommunale opgaver. I debatten trækkes 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. Endvidere peges på, at staten i enkelte tilfælde er begyndt at fratage primærkommunerne opgaver med den begrundelse, at kommunerne ikke kan skaffe den fornødne ekspertise til at varetage opgaverne. Selskabslikningen og levnedsmiddelkontrollen er de to eksempler. Løsningen er derfor at skabe større bæredygtighed ved at reducere antallet af primærkommuner. På den anden side står en gruppe modstandere, der ikke mener, at kommunesammenlægninger er nødvendige og ønskværdige. Enkelte har stillet spørgsmålstejn ved stordriftsfordelene ved at slå kommuner sammen, men generelt bygger nærhedsargumentet på, at det lokale demokrati

vil blive forringet i større enheder. En argumentation, der er blevet bakket op af forskere på området (Buch Jensen, 1999; Mouritzen, 1999). Groft skitseret er diskussionen således endt i spørgsmålet om hensynet til effektivitet over for hensynet til demokrati.

Antagelsen om, at større kommuner fører til bedre opgavevaretagelse og mindre demokrati kan dog nuanceres. Denne artikel undersøger holdbarheden af nærhedsargumentet. Spørgsmålet er, om demokratiet virkelig har det så dårligt i større kommuner, eller om bekymringen snarere er udtryk for en romantisk myte, der kan vildlede samt bruges og misbruges forud for de politiske forhandlinger om en ny kommunalreform.

Nærhed, bæredygtighed og demokrati

Først og fremmest må man påpege, at forholdet mellem nærhed og bæredygtighed snarere er et både-og end et enten-eller. En erkendelse, der kan spores helt tilbage til bystatsdemokratiet i Grækenland. Ifølge Aristoteles skulle bystaterne være så store, at de var selvforsynende, men samtidig ikke større, end at alle kunne kende hinanden og høre en tale ved folkesamlingerne (Dahl og Tufté, 1973: 5). Selvforsyning var afgørende for, at autoriteter uden for bystaten ikke kunne pålægge bystaten noget, mens folkesamling sikrede direkte deltagelse i beslutningsprocesserne, dvs. både nærhed og autonom opgavevaretagelse opfattedes som betingelser for demokrati. Det vanskelige bliver at afgøre den præcise vægtning mellem de to betingelser. Dette blev teoretiseret i Dahl og Tuftes klassiske studie *Size and democracy* fra 1973, der blev startskuddet til moderne forskning på området. Pointen i studiet var, at man ikke kunne fastlægge én optimal størrelse for demokrati på grund af et *trade-off* mellem nærhed og bæredygtighed (Dahl og Tufté, 1973: 137-145). Eller i Dahl og Tuftes termer mellem *citizen effectiveness* og *system capacity*. Erkendelsen er helt central i forhold til den aktuelle diskussion om en ny kommunalreform. Måske vil mindre nærhed opvejes af en større autonomi for kommunerne, hvilket alt i alt ikke vil føre til en forringelse af det lokale demokrati.

Selv ud fra et snævert demokratiperspektiv må der således foretages en vægtning mellem nærhed og bæredygtighed. En sådan vægtning vil nødvendigvis skulle baseres på nogle opfattelser af, hvad der egentlig er et godt demokrati. Problemet er blot, at der findes utallige normative demokratiforståelser, der blandt andet har vidt forskellige opfattelser af demokratiets funktion. For overskuelighedens skyld vil jeg groft skelne mellem demokratisk elitisme, pluralisme og deltagerdemokrati. Den demokratiske elitisme opfatter demokratiet som en metode til at kontrollere den siddende elite. En elite, der både er nødvendig og ønskværdig i et moderne demokrati. Denne kontrolfunktion praktiseres gennem stemmedeltagelse, mens øvrig folkelig indblanding opfattes som en hindring for effektiv ledelse (Held, 1996: 180). I den liberale, pluralistiske forståelse handler demokrati primært om at aggregere de forskellige interesser i samfundet (March og Olsen, 1989: 118). Det er derfor afgørende, at der er lige og fri adgang til indflydelse, og at de valgte politikere opfattes som interesserepræsentanter. En sådan aggregering af interesser gør bredere folkelig deltagelse ønskværdig, men

en gruppe passive borgere opfattes ikke som noget større problem. Det kan ligefrem være udtryk for, at deres interesser bliver udmærket varetaget (Held, 1996: 204). Manglende folkelig deltagelse opfattes derimod som meget problematisk i den deltagerdemokratiske forståelse. Deltagelse er nøglen til at igangsætte de integrative processer, der er demokratiets primære funktion (March og Olsen, 1989: 181). For deltagerdemokrater er en åben og fornuftstyret debat mellem borgerne og de valgte politikere grundlaget for et godt demokrati.

Disse demokratiopfattelser er primært teoretiseret i forhold til det nationale demokrati, men kan udmærket overføres på kommunale forhold. Hvorvidt kommunalpolitikernes opgave er at træffe effektive beslutninger om ressourceallokering, varetage deres egne vælgergruppers interesser eller indgå i en løbende kommunal debat om det fælles bedste, er således til løbende debat. Og svaret vil have afgørende indflydelse på opfattelsen af, hvorvidt kommunesammenlægninger fører til mindre demokrati. Ud fra et demokratisk elitistisk perspektiv vil mindre nærhed ikke være noget større problem. Snarere tværtimod. Kontrol via stemmeafgivelse vil fortsat være mulig, og den kommunalpolitiske elite vil formentlig få større arbejdsro til at træffe de rigtige beslutninger. Ud fra en pluralistisk tankegang vil man være optaget af, hvorvidt interesserne bliver dårligere aggregeret i større kommuner. Det er en antagelse bag nærhedsargumentet, at det er tilfældet. Tankegangen er, at en større og samtidig mindre homogen befolkning i de store kommuner alt andet lige gør det sværere at varetage alles interesser. Derimod kan mindre kommuner i højere grad tilpasse sig befolkningens ønsker og behov (Mouritzen, 1991: 491). For deltagerdemokrater er nærheden helt essentiel. Det er netop gennem deltagelse i de små lokale demokratier, at befolkningen bliver ansvarlige, oplyste og myndiggjorte demokratiske borgere. Opfattelsen er, at mindre demokratier genererer en række positive cirkler, hvor større deltagelse fører til større interesse og kendskab, hvilket igen fører til større deltagelse (Jamil, 1991; Pateman, 1970). Specielt deltagelsesdemokrater vil således i udgangspositionen være meget skeptiske over for kommunesammenlægninger. Det er holdbarheden af disse antagelser bag nærhedsargumentet, som nærmere undersøges.

Kommunestørrelse og undersøgelsesdesign

Det er ikke muligt i absolut forstand at måle negative effekter ved kommunesammenlægninger, da disse ikke er foretaget endnu. I det mindste vil det kræve data fra før og efter kommunalreformen i 1970'erne. Det oplagte alternativ er selvfølgelig at besvare problemstillingen ved at se på forskelle mellem store og små kommuner i den eksisterende kommunale struktur. Denne strategi nødvendigvis dog, at man holder en række baggrundsfaktorer konstante. Først og fremmest er det afgørende at skelne mellem størrelseseffekt og byeffekt. Befolkningen i større kommuner er anderledes sammensat for eksempel i forhold til alder, uddannelse og politisk overbevisning, hvilket dog næppe skyldes selve kommunestørrelsen. Det skyldes snarere, at man ved kommunalreformen i 1970'erne helt bevidst etablerede store kommuner omkring de store byer, dvs. at der er tale om en byeffekt. Dette er vigtigt at pointere i forhold til den igang-

værende diskussion. Sammenlægning af kommuner vil jo ikke skabe større byer, men blot skabe et større indbyggertal i kommunerne. For eksempel vil sammenlægning af Sindal og Skagen kommune i Nordjylland med henholdsvis 10.000 og 13.000 indbyggere ikke ændre på byområdet, dvs. byeffekter som for eksempel mange unge under uddannelse, mange funktionærer, større politisk polarisering, flere lejere osv. vil ikke gøre sig gældende. En simpel konstatering, der ikke altid tages højde for, når simple bivariante sammenhænge mellem kommunestørrelse og demokrati fortolkes.

Den hidtidige forskning på området har udelukkende bygget på surveymateriale, hvor sammenhænge udledes fra for eksempel 2000 borgere, der er spredt over hele landet (Kommunedata, 1995; Mouritzen, 1991). Et meget omfattende datamateriale indsamlet af Kommunedata i samarbejde med Aalborg Universitet giver imidlertid mulighed for at arbejde med såkaldt kommune-aggregerede analyser. I et sådant undersøgelsesdesign analyseres direkte på analyseobjekterne, dvs. kommunerne. Datamaterialet består af 38 kommuner, der har fået foretaget borgerundersøgelser i perioden fra 1994 til 1997. Hver kommunal borgerundersøgelse indeholder ca. 1300 til 1400 respondenter (svarprocent generelt lidt over 60), hvilket tilsammen giver et datagrundlag på 50.765 respondenter. De 38 borgerundersøgelser indeholder blandt andet et afsnit om borgernes kommunalpolitiske deltagelse og forhold til politikerne, hvilket er grundlaget for denne analyse.²

Ud fra borgernes besvarelse af spørgsmålene om deltagelse og forhold til politikerne er der for hver kommune udregnet gennemsnitsværdier fra -100 til 100, der indgår i regressionsanalyser. Som uafhængig variabel anvendes logaritmen til indbyggertallet i stedet for det „rene“ indbyggertal. Det skyldes, at sammenhænge mellem kommunestørrelse og demokrativariablene snarere er eksponentielle end lineære (Dahl og Tuft, 1973: kap 4 ; Mouritzen, 1991: kap. 16). Det betyder, at en forskel på for eksempel 10.000 indbyggere har større betydning for kommuner af størrelsen 5.000 og 15.000 end for kommuner af størrelsen 120.000 og 130.000. Endelig indgår en række kontrolvariable, der skal hindre fejlslutninger på grund af byeffekter og andre forskelle i kommunernes befolkningssammensætning. Der kontrolleres på to forskellige måder. Den første kontrolanalyse kontrollerer for byeffekt ved at inddrage et urbaniseringsindeks, der er udregnet på baggrund af ECO-nogleletal.³ Den anden kontrolanalyse kontrollerer for en række forhold, som efter analyse på datamaterialet har vist sig at være udslagsgivende. Disse er andel 20-29-årige i kommunen, andel med gymnasial skoleuddannelse, andel uden erhvervsuddannelse og andel lejere. På grund af problemer med såkaldt autokorrelation kan urbaniseringsindekset ikke inddrages samtidig med de øvrige kontrolvariable i nummer to kontrolanalyse. De præsenterede statistiske mål fra regressionsanalyserne er beta, signifikansniveau, R^2 og R^2_{adj} . Beta er den standardiserede koefficient, der siger noget om retningen og styrken af den estimerede påvirkning fra kommunestørrelse. Signifikansniveauet udtrykker sandsynligheden for, at den fundne sammenhæng er statistisk sikker, mens R^2 og R^2_{adj} er udtryk for regressionsmodellens samlede forklaringskraft. I modsætning til R^2 bliver det justerede R^2_{adj} ikke auto-

Table 1. Sammenhængen mellem kommunestørrelse (log) og forskellige deltagelsesformer, henholdsvis bivariat og med kontrolanalyser, N = 38

Kommunestørrelsens (log) indflydelse på:	Bivariat sammenhæng			Kontrol for urbaniseringsgrad			Kontrol for alder, skoleudd. erhvervudd. og andel lejere		
	Beta	Sig.	R ²	Beta	Sig.	R ²	Beta	Sig.	R ²
Valgdeltagelse ¹	-0,82	0,00	0,67	-0,86	0,00	0,67	-0,91	0,00	0,78
Direkte kontakt til politikere og embedsmænd ²	-0,82	0,00	0,67	-0,67	0,00	0,68	-0,74	0,01	0,69
Bred organisatorisk deltagelse ³	-0,66	0,00	0,43	-0,47	0,03	0,45	-0,55	0,09	0,53
Diskussion i civilsamfund ⁴	-0,40	0,01	0,16	-0,26	0,33	0,17	-0,02	0,96	0,26
Græsrodsdeltagelse ⁵	0,07	0,68	0,01	-0,42	0,12	0,14	-0,14	0,75	0,10

¹ Stemmeprocent ved kommunalvalg.

² Indeks for de to spørgsmål, „Har du inden for det sidste år kontaktet medlemmer af byrådet for at give dine synspunkter til kende?“ og „Har du inden for det sidste år kontaktet kommunale embedsmænd for at give dine synspunkter til kende eller påvirke behandlingen af en sag?“

³ Indeks for de to spørgsmål, „Har du inden for det sidste år deltaget i borgermøder, vælgermøder om kommunale forhold eller været tilhører ved et byrådsmøde?“ og „Har du inden for det sidste år deltaget i møde eller diskussion om kommunale forhold inden for foreninger, organisationer eller partier?“

⁴ Spørgsmålsformulering, „Hvor tit diskuterer du kommunalpolitiske spørgsmål med venner, familie eller kolleger?“

⁵ Indeks for de to spørgsmål, „Har du inden for det sidste år deltaget i underskriftsindsamlinger, aktioner eller demonstrationer vedrørende kommunale forhold?“ og „Har du inden for det sidste år kontaktet pressen, skrevet læserbreve eller lignende om forhold i kommunen?“

matisk højere ved at inddrage kontrolvariable. Dermed undgås den uheldige effekt, at selv inddragelse af helt betydningsløse variable kan forøge en models forklaringskraft.

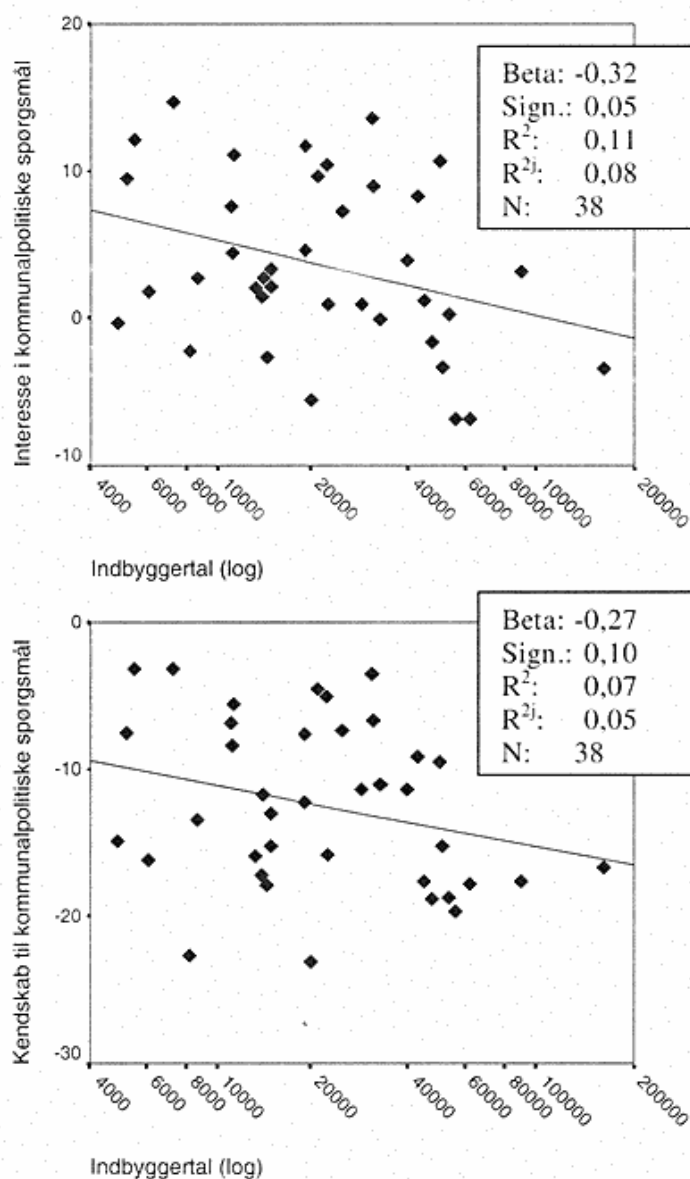
Deltagelse, interesse og kendskab

Den folkelige deltagelse er som tidligere nævnt en vigtig antagelse bag nærhedsargumentet. Analyser på datamaterialet viser også, at den folkelige deltagelse er væsentlig større i de mindre kommuner. Et resultat, der blot bekræfter den hidtidige forskning på området (Mouritzen, 1991 og 1999; Jamil, 1991; Kommunedata, 1995). Det er dog værd at bemærke, at kommunestørrelsen ikke har indflydelse på alle deltagelsesformer.

De første regressionsanalyser i tabellen er meget entydige og overbevisende. Sammenhængen mellem kommunestørrelse og deltagelsen ved kommunalvalg er negativ og meget stærk. Bivariat er betaværdien $-0,82$, dvs. jo større kommuner jo mindre stemmedeltagelse. Endvidere er der en meget overbevisende forklaringskraft ($R^2 = 0,66$). Hele 66 pct. af variationen i stemmedeltagelse mellem kommunerne kan statistisk forklares ud fra kommunestørrelsen. Inddragelse af kontrolvariable gør endda sammenhængen lidt stærkere (betaværdier henholdsvis $-0,86$ og $-0,91$). Det samme gør sig gældende i forhold til, i hvor høj grad kommunens borgere inden for det sidste år har haft direkte kontakt til politikere eller embedsmænd. Der er en meget klar og signifikant sammenhæng, der ikke ændres nævneværdigt efter kontrol for urbaniseringsgrad og forskelle i andel 20-29-årige, andel med gymnasial skoleuddannelse, andel uden erhvervsuddannelse og antal lejere. Den brede organisatoriske deltagelse er målt på, hvor mange af kommunens borgere, der inden for det sidste år har deltaget i borger-, vælger-, partimøder mv. vedrørende kommunalpolitiske spørgsmål. Her er der også en negativ sammenhæng, der stadig er signifikant efter kontrol for urbaniseringsgrad (signifikansniveau = 0,03). Ved den næste kontrolanalyse overstiger effekten fra kommunestørrelsen dog det ønskede signifikansniveau på 5 pct., dvs., den negative sammenhæng mellem kommunestørrelse og bred organisatorisk deltagelse er ikke fuldstændig sikker. Resultaterne er i overensstemmelse med hidtidige undersøgelser. Det skal dog bemærkes, at datamaterialet ikke giver mulighed for at undersøge den mere snævre organisatoriske deltagelse som partimedlemskab og partiforeningernes aktivitetsniveau. Her viser Mouritzens studier, at den snævre organisatoriske deltagelse er størst i mellemstore og store kommuner (Mouritzen, 1999: 25).

Deltagelsesdemokrater vil være mere optaget af, hvorvidt der foregår en levende kommunalpolitisk diskussion i det civile samfund. En dimension, der ikke tidligere er blevet undersøgt i forhold til kommunestørrelse. Umiddelbart tyder det på, at der er en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse, og hvor tit borgerne diskuterer kommunalpolitiske spørgsmål med venner og bekendte. Sammenhængen bliver dog allerede insignifikant ved første kontrolanalyse, og forklaringskraften fra kommunestørrelse er generelt meget begrænset. Dvs. målt på dette ene parameter har den kommunalpolitiske diskussion det ikke dårligere i større enheder. Endelig viser tabellen, at græsrodsdeltagelse i

Figur 1. Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og interesse i og kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål



form af deltagelse i underskriftsindsamlinger, aktioner, kontakt til pressen mv. ikke på noget tidspunkt har signifikant sammenhæng med kommunestørrelse. Sammenhængen er heller ikke positiv, dvs., græsrodsdeltagelsen er ikke påvirket af kommunestørrelsen. Et resultat, der også er overensstemmende med hidtidige undersøgelser (Mouritzen, 1991: 207).

Resultaterne er så overbevisende, at der ikke kan herske tvivl om, at valgdeltagelsen, direkte kontakt og den brede organisatorisk deltagelse er større i

mindre kommuner. Man må derfor forvente, at kommunesammenlægninger vil føre til reduceret deltagelse på disse dimensioner, hvilket ud fra et pluralistisk og deltagerdemokratisk perspektiv er beklageligt. Men på mange måder er deltagelsen ikke et mål i sig selv. Det er snarere et middel til henholdsvis at aggregere interesserne eller starte integrative processer. Ud fra et deltagerdemokratisk perspektiv må man forvente, at den øgede deltagelse i mindre kommuner er sammenfaldende med en større interesse i og kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål. Dimensionen er målt på spørgsmålene: „Hvor interesseret er du i kommunalpolitiske spørgsmål?“ og „Hvor meget kendskab vil du sige, du har til de spørgsmål, byrådet arbejder med?“ En tendens til større interesse og kendskab i mindre kommuner kan kun svagt spores i datamaterialet, jf. figur 1.

Den øverste del af figur 1 viser sammenhængen mellem borgernes gennemsnitlige interesse for kommunalpolitiske spørgsmål i hver af de 38 kommuner og kommunernes størrelse. En værdi på 100 på interesseskalaen ville svare til, at alle i kommunen havde svaret „meget interesseret“, mens -100 ville svare til, at alle i den pågældende kommune havde svaret „slet ikke interesseret“. Generelt ligger kommunernes gennemsnit i intervallet mellem -10 og 20, hvilket vidner om en vis interesse. Endvidere viser resultaterne fra den bivariate regression, at der er en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes interesse. Der er dog tale om en svag sammenhæng, og forklaringskraften er meget begrænset i forhold til ovenstående analyser af deltagelse ($R^2=0,08$). Den nederste del af figur 1 over kendskabet til kommunalpolitiske spørgsmål er konstrueret på samme måde, og resultatet er nærmest identisk. Der kan også spores en svag negativ sammenhæng, men den er dog ikke signifikant. Kommunestørrelsens effekt efter kontrolanalyserne er præsenteret i tabel 2.

Tabel 2. Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log), interesse i og kendskab til kommunalpolitik efter kontrol for henholdsvis urbaniseringsgrad og øvrige baggrundsfaktorer, N=38

Kommunestørrelsens indflydelse på:	Kontrol for urbaniseringsgrad				Kontrol for alder, skoleudd., erhvervsudd. og andel lejere			
	Beta	Sig.	R ²	R ^{2j}	Beta	Sig.	R ²	R ^{2j}
Interesse	-0,59	0,03	0,15	0,10	-0,19	0,57	0,43	0,34
Kendskab	-0,47	0,09	0,09	0,04	-0,50	0,19	0,30	0,19

Det viser sig, at den negative sammenhæng mellem kommunestørrelse og interesse forbliver signifikant efter første kontrolanalyse, selvom forklaringskraften stadig er meget begrænset ($R^2 = 0,10$). Ved kontrol for de øvrige baggrundsfaktorer begrænses kommunestørrelsens effekt, og sammenhængen bliver klart insignifikant. Modsat bliver kommunestørrelsens effekt på kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål en smule forøget efter kontrol. Men også her er sammenhænge insignifikante og forklaringskraften endnu ringere. Noget overraskende

er den samlede konklusion derfor, at kommunestørrelse på trods af større deltagelse i mindre kommuner ikke har nogen nævneværdig indflydelse på borgernes interesse i og kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål. Tidligere undersøgelser har ikke direkte beskæftiget sig med disse sammenhænge, men for yderligere at kontrollere resultatet er der foretaget analyse på individniveau ud fra to landsdækkende surveyundersøgelser fra Kommunedata. I tekniske termer handler det om at undgå såkaldte økologiske fejlslutninger, dvs., at man ud fra aggregerede data drager forkerte konklusioner på individniveau. Analyserne på individniveau viser dog ligeledes, at der ikke er nogen nævneværdig sammenhæng mellem interesse, kendskab og kommunestørrelse.⁴

Deltagelse, lydhørhed, troværdighed og tillid

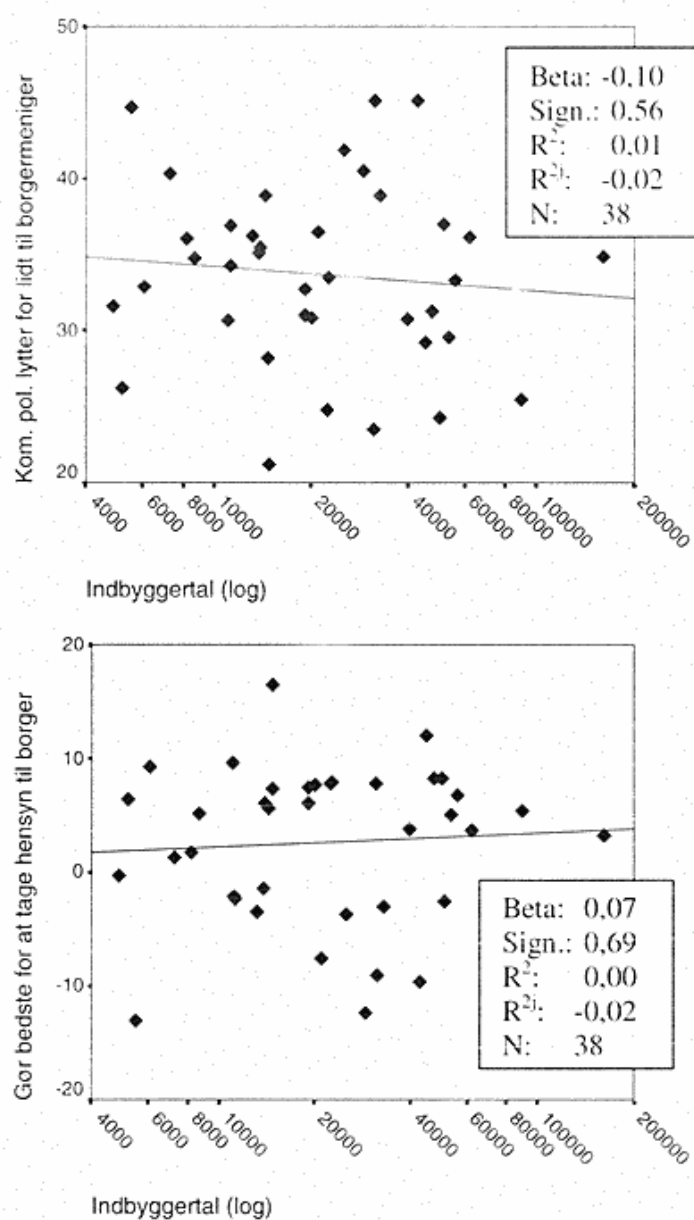
At borgerne i de mindre kommuner har et bedre forhold til politikerne og et mere positivt syn på deres beslutninger er også en central antagelse bag nærhedsargumentet. En opfattelse, der også kan findes belæg for i den hidtidige forskning (Mouritzen 1991 og 1999). Datamaterialet fra Kommunedata giver mulighed for nærmere at undersøge antagelsen ud fra spørgsmål om borgernes syn på kommunalpolitikernes lydhørhed og troværdighed samt tillid til de kommunalpolitiske beslutninger. På hver af de tre dimensioner er borgerne blevet bedt om at tage stilling til to modsatrettede udsagn. Som tidligere er borgernes svar omsat til en gennemsnitsværdi på skalaen fra -100 til 100. Værdien 100 svarer til, at alle i kommunen er „helt enige“ i udsagnet, mens -100 svarer til, at alle har svaret „helt uenige“.⁵

Ud fra en pluralistisk og deltagerdemokratisk forståelse må man forvente, at borgerne opfatter kommunalpolitikere som mere lydhøre i mindre kommuner. Argumentet var henholdsvis, at det er lettere at aggregere interesserne i mindre enheder, og nærheden muliggør konstruktiv dialog mellem borgere og politikere. Borgernes opfattelse af politikernes lydhør er målt på de to modsatrettede udsagn: „Kommunalpolitikere lytter gennemgående for lidt til de meninger, borgerne har“, og „Kommunalpolitikere gør deres bedste for at træffe beslutninger, der tager hensyn til borgernes ønsker“. Figur 2 viser de bivariante sammenhænge med kommunestørrelsen.

Øverst i figur 2 måtte man forvente en positiv sammenhæng, dvs. jo større kommuner, jo flere skulle være enige i, at kommunalpolitikere lytter for lidt til borgernes meninger. Mens en negativ sammenhæng var forventet nederst i figur 2. Figurene viser dog meget tydeligt, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes opfattelse af politikernes lydhørhed. Kommunestørrelsens forklaringskraft i forhold borgernes oplevelse af lydhørhed hos politikerne er i begge tilfælde lig nul. Dette overraskende resultat ændres ikke ved at kontrollere for urbaniseringsgrad og de øvrige kontrolvariable.

Nogenlunde samme resultat gør sig gældende for borgernes opfattelse af kommunalpolitikernes troværdighed. Dimensionen er målt på følgende to modsatrettede udsagn: „Kommunalpolitikere lover gennemgående mere, end de kan holde“, og „Kommunalpolitikere bestræber sig på at gennemføre det program, de er gået til valg på“. Figur 3 viser meget klart, at der heller ikke umiddelbart er

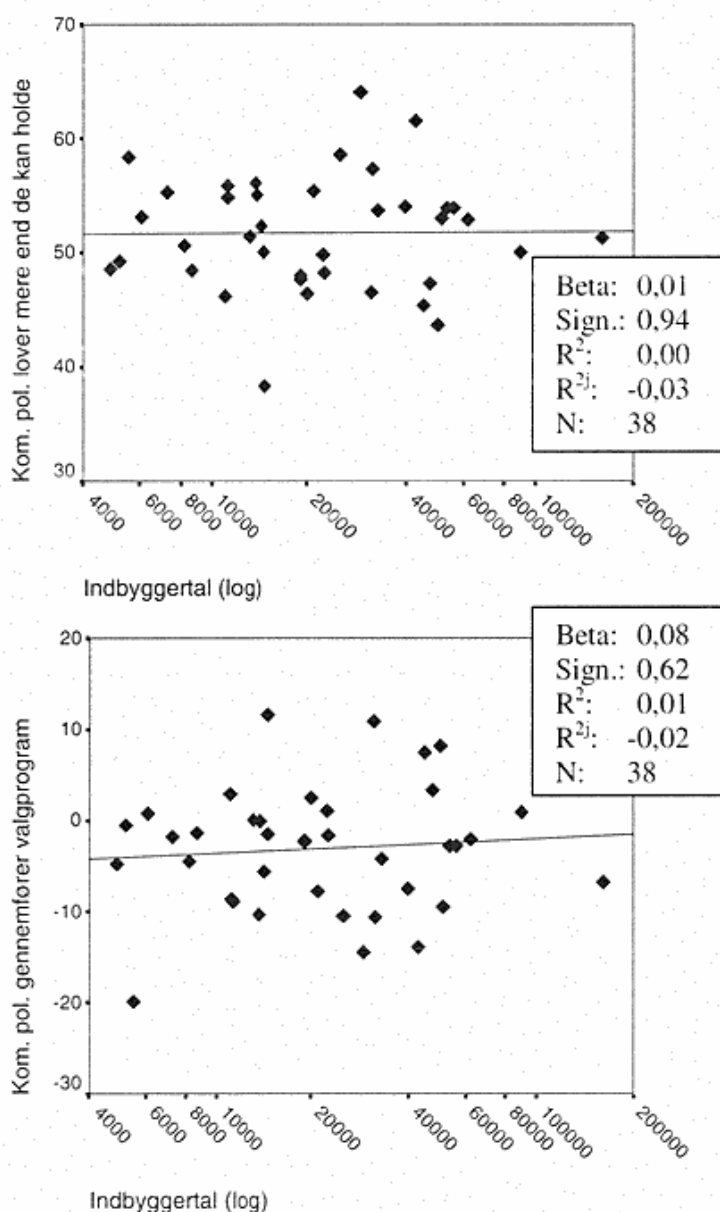
Figur 2. Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og borgernes syn på kommunalpolitikernes responsivitet



ingen sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes opfattelse af politikernes troværdighed.

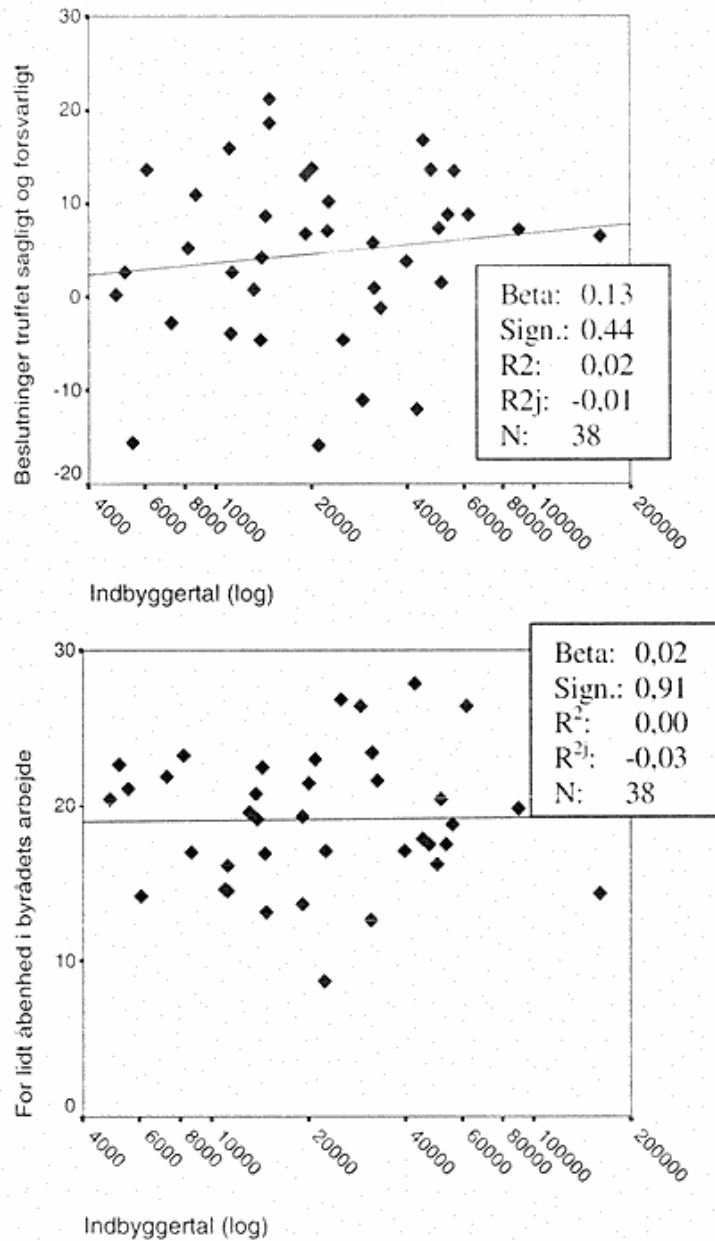
Ligeledes fremgår det af de statistiske mål, at kommunestørrelsen overhovedet ikke har forklaringskraft i forhold til variationerne i borgernes opfattelse af politikernes troværdig. Heller ikke for troværdighedsdimensionen ændrer de to gennemførte kontrolanalyser nævneværdigt på resultaterne.

Figur 3. Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og kommunalpolitikernes troværdighed



Dette leder frem til tillidsdimensionen, hvor der fremkommer et enkelt signifikant resultat. Tilliden til de kommunalpolitiske beslutninger er målt på udsagnene, „Man kan stole på, at byrådets beslutninger er truffet på et sagligt og forsvarligt grundlag“ og „Der er ikke tilstrækkelig åbenhed i byrådets arbejde“. Det første spørgsmål går meget specifikt på tilliden til beslutninger, mens det andet spørgsmål kræver lidt mere fortolkning. Antagelsen er, at enighed i, at

Figur 4. Sammenhæng mellem kommunestørrelse (log) og tilliden til kommunalpolitiske beslutninger



byrådsarbejdet mangler åbenhed, bunder i en mistillid til beslutningsprocesserne. I figur 4 vises de bivariate sammenhænge.

Igen viser de bivariate analyser, at der ikke umiddelbart er nogen signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes forhold til kommunal-demokratiet. Der spores dog en meget svag tendens til, at borgerne i større kommuner i gennemsnit er mere enige i, at de kommunalpolitiske beslutninger

er truffet på et sagligt grundlag. Sammenhængen bliver endda signifikant i den sidste af kontrolanalyserne, men der er tale om en meget svag sammenhæng. Åbenhed forbliver insignifikant i begge kontrolanalyser.

Fraværet af sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes opfattelse af kommunalpolitikere og de kommunalpolitiske beslutninger er som tidligere nævnt overraskende i forhold til hidtidig forskning, der har vist negative sammenhænge (Mouritzen, 1999: 28). For at kontrollere ovenstående resultater er der blevet foretaget en række analyser, der forsøger at tage højde for nogle øvrige faktorer.⁶ I disse analyser forbliver kommunestørrelse dog insignifikant. Endelig er der igen foretaget analyse på individniveau på datamaterialet fra de to landsdækkende surveyundersøgelser. Også her er resultatet, at der ikke findes nævneværdig sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes vurdering af det kommunale demokrati.⁷ Dvs. at forskellen i resultaterne ikke blot skyldes metodiske forskelle med hensyn til analyseniveau. Operationaliseringen er stort set også den samme i undersøgelserne på området. En styrke ved datamaterialet fra Kommunedata er dog, at respondenterne på hver af dimensionerne også er blevet stillet et modsatrettet udsagn, hvilket alt andet lige øger gyldigheden. Endvidere er nærværende undersøgelse tidligere undersøgelser klart overlegen i forhold til antal respondenter, hvilket alt andet lige sikrer stor pålidelighed. Man kan derfor med rimelighed konkludere, at meget tyder på, at borgerne i mindre kommuner på trods af større deltagelse ikke har en mere positiv opfattelse af kommunaldemokratiet.

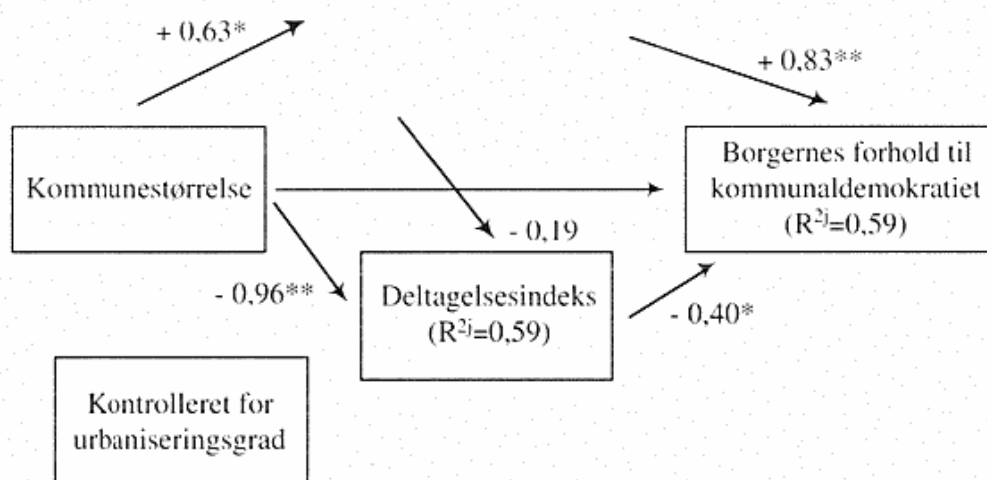
Deltagelse, tilfredshed med serviceydelser og forhold til kommunaldemokratiet

Ovenstående viser meget klart, at der ikke er belæg for nærhedsargumentets antagelse om en direkte sammenhæng mellem kommunestørrelse, deltagelse og mere positivt forhold til kommunaldemokratiet. Nedenstående stianalyse forsøger nærmere at afdække de statistiske sammenhænge mellem variablene. For overskuelighedens skyld er deltagelsesformerne (undtagen diskussion i civilsamfund) sat sammen til et deltagelsesindeks for hver kommune.⁸ På samme måde er de forskellige variable for borgernes forhold til kommunaldemokratiet slået sammen til et indeks.⁹ Endvidere inddrager stianalysen et samlet mål for borgernes gennemsnitlige tilfredshed med de kommunale serviceydelser på kerneområder, her defineret som børne-, skole- og ældreområdet.¹⁰ Endelig renses stianalysen for byeffekter ved at anvende urbaniseringsindekset som kontrolvariabel. Figur 5 viser i komprimeret form analyseresultatet.

Først og fremmest bemærkes, at modellens samlede forklaringskraft i forhold til variationerne i kommunernes placering på indekset for borgernes forhold til kommunaldemokratiet er god. Hele 59 pct. af variationen kan forklares, hvilket, i forhold til det begrænsede antal variable i modellen, er meget overbevisende. Som forventet er der en stærk og signifikant negativ sammenhæng mellem kommunestørrelsen og graden af deltagelse i kommunerne. Betaværdien er $-0,96$, og 59 pct. af variationen på deltagelsesindekset kan statistisk forklares. Dernæst viser analysen, at der faktisk er en negativ sammenhæng mellem

graden af deltagelse og borgernes forhold til det kommunale demokrati. Effekten er ikke så kraftig som sammenhængen mellem kommunestørrelse og deltagelse, men er dog signifikant på 5 pct. niveau. En interessant sammenhæng. I de bivariate analyser i forrige afsnit skulle man herudfra forvente, at forholdet til kommunaldemokratiet var signifikant mindre positivt i de mindre kommuner på grund af den større deltagelse.

Figur 5. Stianalyse over sammenhængen mellem kommunestørrelse (log), deltagelse, tilfredshed med serviceydelser på kerneområder og borgernes forhold til kommunaldemokratiet. Kontrolleret for urbaniseringsgrad. N=38



- ** Signifikant på 1. pct. niveau
- * Signifikant på 5 pct. niveau
- Ikke signifikant sammenhæng

Effekten bliver dog opvejet af en indirekte påvirkning via tilfredsheden med de kommunale serviceydelser på kerneområder. Der viser sig nemlig en tendens til, at borgerne i de mindre kommuner er mere tilfredse med de kommunale kerneserviceydelser. Dette ses ved den negative betaværdi på $-0,63$, der er signifikant på 5 pct. niveau. Resultatet svarer til tidligere analyser på området (Lolle, 1999a; Mouritzen, 1991: kap. 16). Endvidere viser analysen, at tilfredsheden med serviceydelserne på kerneområderne har en stærk og signifikant effekt på borgernes forhold til det kommunale demokrati. Det vil sige, jo mere tilfredse med skole-, børnepasnings- og ældreområdet, jo mere positivt opfattes kommunalpolitikkerne og deres beslutninger. Meget tyder således på, at et positivt forhold til kommunaldemokratiet snarere skyldes tilfredshed med serviceydelser end større folkelig deltagelse. Endelig bekræfter analysen, at der ikke er nogen selvstændig sammenhæng mellem kommunestørrelsen og borgernes forhold til det kommunale demokrati.¹¹

Demokrati og en ny kommunalreform

De samlede analyseresultater viser, at der ikke findes empirisk belæg for en række centrale antagelser bag nærhedsargumentet. Valgdeltagelsen, den brede organisatoriske deltagelse og den direkte kontakt til politikere og embedsmænd er større i mindre kommuner, hvilket dog ikke afspejles i større interesse i, kendskab til eller mere positivt syn på kommunaldemokrati. Specielt det sidste resultat er overraskende i forhold til hidtidig forskning på området. Ikke desto mindre vil fortolkningen af resultaterne i høj grad afhænge af ens normative demokratiopfattelse.

Fra en demokratisk elitistisk synsvinkel vil mindre deltagelse i større kommuner ikke være særligt problematisk. Snarere tværtimod. Mindre bred organisatorisk deltagelse og direkte kontakt til politikere og embedsmænd vil give eliten arbejdsro til at gennemføre de fornuftige og nødvendige tiltag. Et minus kunne dog være mindre kontrol på grund af mindre valgdeltagelse. Endvidere har tidligere studier vist, at landspolitiske spørgsmål har større betydning i store end i små kommuner (Gaardsted Frandsen, 1997). Det centrale fra en demokratisk elitistisk synsvinkel er dog ikke mængden af kontrol, men derimod muligheden for at afsætte en siddende kommunalpolitisk elite. Denne sikkerhedsmekanisme vil være til stede, uanset hvor mange der stemmer.

Fra en pluralistisk synsvinkel er den folkelige deltagelse mest af alt et middel til aggregering af interesser, dvs., mindre folkelig deltagelse er ikke nødvendigvis et problem. Analysen viste jo netop, at tilliden til de valgte repræsentanter og deres beslutninger ikke var mindre i større enheder, hvilket tyder på en udmærket aggregering af borgernes interesser. Det, Mouritzen kalder professionalisering af kommunalpolitikken, kan ligefrem have sine positive sider (Mouritzen, 1999: 26). Analysen viste således en svag tendens til, at der i større kommuner var større tiltro til, at beslutninger var truffet på et sagligt og forsvarligt grundlag. Endvidere viste analysen, at græsrodsdeltagelsen blev anvendt uafhængigt af kommunestørrelse. Føler borgerne deres interesser dårligt varetaget, kan der således udmærket mobiliseres folkelig modstand i de større kommuner. Fra en pluralistisk synsvinkel vil man således blive bekræftet i den opfattelse, at det repræsentative demokrati er velfungerende og tilpasningsdygtigt. Også i store enheder vil de forskellige interesser, på den ene eller anden måde, nå frem til beslutningstagerne.

Selv ud fra en deltagerdemokratisk synsvinkel virker de demokratiske konsekvenser af kommunesammenlægninger overskuelige, da de integrative processer ikke er målbart ringere i større kommuner. Kommunestørrelse havde ikke nævneværdig indflydelse på interesse, kendskab og den kommunalpolitiske diskussion i lokalsamfundet. I en dogmatisk udlægning kan man dog stadig opfatte den mindre folkelige deltagelse som et stort demokratisk minus. Det er dog ganske svært at begrunde, at deltagelse er et mål i sig selv, og ikke blot et middel.

Til sidst skal det pointeres, at studier af demokratiet i den nuværende kommunale struktur ikke direkte kan sige noget om demokratiets tilstand efter en kommende reform. Kommunalreformen i 1970'erne viste med al tydelighed, at store reformer kommer i „pakker“. Reformpakken i 1970'erne indeholdt både

en inddelings-, opgavefordelings-, byrdefordelings- og styrelsesreform. Dvs., ud over nye inddelinger blev „alt andet“ ikke holdt lige, hvilket er forudsætningen for ovenstående analyse. Derfor er det reelt umuligt at forudsige de demokratiske tilstande i en ny kommunal struktur. Ikke desto mindre kan ovenstående analyse bruges til at nuancere de ræsonnementer, der ofte fremføres i den offentlige debat. Det spinkle håb må være, at store reformer af den offentlige sektor sker på baggrund af en kvalificeret og visionær debat, der ikke blot ender som en selvopfyldende profeti.

Noter

1. Artiklen er udarbejdet på baggrund af mit 9. semester projekt på administrationsuddannelsen på Aalborg Universitet, hvor der findes uddybende dokumentation for analyserne. Projektet kan frit downloades fra <http://www.soesci.auc.dk/~albreckt>.
2. Afsnittene om borgernes tilfredshed med serviceydelserne er blevet analyseret af Henrik Lolle (1999a og 1999b).
3. Indekset kan udregnes på forskellige måder. Her er anvendt et simpelt gennemsnit, dvs., de forskellige bystørrelser er ikke vægtet, men tæller lige meget i det samlede gennemsnit. Urbaniseringstallene er venligst udlånt af Poul Erik Mouritzen.
4. De to landsdækkende surveyundersøgelser er gennemført i 1995 og 1998. I 1998-undersøgelsen ligger gammaværdierne under 0,05. I 1995-undersøgelsen ligger gammaværdierne under 0,10. Under alle omstændigheder er der tale om så beskedne rangkorrelationer, at man ikke kan tale om en sammenhæng.
5. Den gennemsnitlige kommunale værdi er udregnet på følgende måde: Hver enkelt respondents besvarelse er blevet omsat til skalaen -100 til 100. Dette er gjort ved at sætte „helt enig“ til 100, „delvis enig“ til 50, „hverken enig eller uenig“ til 0, „delvis uenig“ til -50 og „helt uenig“ til -100. Herefter udregnes den gennemsnitlige værdi for kommunen ved at summere og dividere med antal respondenter.
6. Det kunne tænkes, at forholdet til kommunaldemokratiet var påvirket af kommunale forskelle i borgernes politiske positioner. Der inddrages som kontrolvariable andel vælgere i yderpartier (Enhedslisten, SF, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet), andel borgere i opposition til borgmesterfløj, andel nejstemmer ved EU- afstemning 1998, andel flygtninge fra 3. verdenslande og hovedstad/ikke hovedstad.
7. Gammaværdierne for rangkorrelationsanalyserne ligger generelt under 0,10 i de to landsdækkende surveyundersøgelser. To sammenhænge har i 1995-undersøgelsen gammaværdier omkring 0,15, hvilket dog stadig er utilfredsstillende.
8. Indekset er etableret ved at summere og dividere de aggregerede gennemsnitlige værdier for deltagelse på de fire forskellige deltagelsesformer.
9. Indekset er etableret ved først at vende skalaen for de modsatrettede udsagn på dimensioner responsivitet, troværdighed og tillid, således at højere værdi udtrykker mere positiv opfattelse af kommunaldemokratiet. Herefter er de gennemsnitlige værdier på „-100 til 100 skalaen“ summeret og divideret.
10. Tilfredsheden med børnepasnings- og skoleområdet er udregnet på baggrund af ét generelt tilfredshedsspørgsmål for de to områder. Tilfredsheden med ældreområdet er udregnet på baggrund af seks mere specifikke tilfredshedsspørgsmål. De tre områder indgår med lige stor vægt i indekset.
11. Stianalysens kausalretning kan diskuteres. Man kunne forestille sig, at borgernes forhold til kommunaldemokratiet omvendt påvirkede tilfredsheden med serviceydelserne og deltagelsen (Mouritzen, 1991: 505). Jeg vil dog antage, at tilfredsheden afspejler faktiske forskelle i serviceniveauet fra kommune til kommune, og dermed ligger forud for borgernes forhold til kommunedemokratiet. I Lolle 1999b findes

empiriske indici for, at tilfredsheden er et gyldigt mål for faktiske forskelle i service-niveau. Man kunne også indvende, at det kan være problematisk at anvende tilfredshed som forudgående for deltagelse, da tilfredsheden er målt på interview-tidspunkt, mens deltagelsen er målt bagud, dvs., den uafhængige ligger efter i tid. Modellen bygger således på en antagelse om, at tilfredsheden er nogenlunde stabil over en etårig periode. Hvorvidt dette er en urealistisk antagelse, ved vi endnu meget lidt om. Under alle omstændigheder er sammenhængen mellem tilfredshed og deltagelse så svag, at den ikke påvirker kausalmodellens samlede billede.

Litteratur

- Buch Jensen, Roger (1999). „Kommunalreform – hvorfor dog det?“, kronik i *Jyllands-Posten*, 28. juli.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Gaardsted Frandsen, Annie (1997). *Landspolitik eller lokalpolitik? Et studie af danske kommunalvalg*. Odense: Afhandlinger fra det Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Odense Universitet.
- Held, David (1996). *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Jamil, Ishtiaq (1991). *Size and Local Democracy in Norway*, Bergen: Arbejdspapir nr. 43 LOS-Senteret.
- Kommunedata (1995). *Landsdækkende borgeranalyse 1995*, Aalborg: KMD.
- Lolle, Henrik (1999a). *Kommunestørrelse og servicetilfredshed*, under udgivelse: AKF.
- Lolle, Henrik (1999b). *Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions – the organizational bias of politics*, New York: The Free Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*, Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?*, København: AKF.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Urban, Brian (1999). *Kommunestørrelse og demokrati - en undersøgelse af den politiske mistillids omfang, årsager og konsekvenser for en fremtidig kommunalreform*, speciale, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet - Odense.