

David Dreyer Lassen og Søren Serritzlew

## Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse

Et af statskundskabens klassiske spørgsmål er, hvordan politiske enheders størrelse påvirker demokratiet. Vi argumenterer for, at kommunestørrelse må forventes at have en negativ betydning for lokalpolitisk effektivitetsfølelse på to måder. For det første kan den større afstand mellem borgere og politikere i store kommuner betyde, at borgernes tiltro til egne evner til at påvirke politik mindskes. For det andet kan den større afstand betyde, at der opstår større ulighed mellem forskellige sociale gruppers effektivitetsfølelse. Vi udnytter kommunalreformen til at undersøge spørgsmålet på en måde, der løser en række metodiske problemer, der er knyttet til tværsnitsanalyser af størrelseseffekter. Det viser sig, at de nye store kommuner har skabt et demokratisk problem i den forstand, at den lokalpolitiske effektivitetsfølelse er faldet. Kommunestørrelse har en negativ kausal effekt på effektivitetsfølelsen. Til gengæld er der ikke nogen entydig udvikling i uligheden i sociale gruppers effektivitetsfølelse.

En af styrkerne ved lokaldemokratiet er netop, at det er lokalt. Det er i kommunerne, at borgene oplever den største nærhed til politikerne. Eksempelvis føler borgerne, at det er her, det er nemmest at komme til orde, og at kommunalpolitikere er mere lydhøre og responsive end deres kolleger på Christiansborg og på EU-niveau (Andersen, 2000). Med kommunalreformen blev 239 af de 271 gamle kommuner mindre lokale i den forstand, at de blev større, både målt i indbyggertal og areal. Spørgsmålet er, om det har haft konsekvenser for lokaldemokratiet.

Hvis afstanden mellem politikere og borgere er blevet påvirket af, at kommunerne er vokset i størrelse, kan det have konsekvenser for flere forskellige aspekter af det lokale demokrati. Det er nærliggende, at den voksende afstand har konsekvenser for borgernes tiltro til deres egne muligheder for at få indflydelse på lokalpolitik, altså deres lokalpolitiske effektivitetsfølelse eller *internal political efficacy*. Dels er der simpelthen flere borgere til at konkurrere om opmærksomhed og indflydelse i større kommuner, og dels har politiske processer forskellige vilkår i små enheder med under 10.000 indbyggere, som var ret almindelige i den gamle kommunestruktur (det gjaldt i 2006 128 kommuner men kun fire i 2009), og i større politiske systemer med over 55.000 indbyggere, som er den gennemsnitlige kommunestørrelse efter reformen. I de små enheder vil politiske spørgsmål typisk være helt konkrete og handle om forholdene på en bestemt institution, som en meget stor del af borgerne har et konkret forhold til. I store enheder vil politiske spørgsmål være mere abstrakte, og involvere mennesker og institutioner, som langt de

fleste borgere overhovedet ikke kender til. Disse forhold vil kunne føre til, at borgerne finder det vanskeligere at få indflydelse på lokalpolitikken.

Konsekvenserne kan vise sig på to forskellige måder. For det første kan den lokalpolitiske effektivitetsfølelse (et andet udbredt udtryk for det samme er lokalpolitisk selvtillid) generelt være faldet som følge af kommunalreformen. I det omfang den lavere effektivitetsfølelse er udtryk for, at borgere faktisk har mistet mulighed for effektivt at give udtryk for deres holdninger og for at få indflydelse på politiske beslutninger, er det i sig selv en udhuling af lokaldemokratiet. For det andet kan forandringerne føre til større ulighed mellem forskellige sociale gruppers lokalpolitiske effektivitetsfølelse.

Artiklen indledes med en teoretisk diskussion af den politisk effektivitetsfølelses betydning for det lokale demokrati. Dernæst belyses effekten af kommunistørrelse på politisk effektivitetsfølelse. Det sker ved at undersøge effekten af størrelsesændringer for borgere i sammenlagte kommuner. Disse borgere har oplevet en markant ændring i kommunistørrelse, men uden at de samtidig er flyttet. Denne fremgangsmåde har en stor metodisk fordel. Når den politiske effektivitetsfølelse sammenlignes for de samme borgere, der oplever at bo i kommuner af forskellig størrelse, kan størrelseseffekten isoleres. I forlængelse heraf undersøges det, hvordan uligheden i lokalpolitisk effektivitetsfølelse påvirkes af størrelse.

## Størrelse og politisk effektivitetsfølelse

Politisk effektivitetsfølelse er et klassisk begreb.<sup>1</sup> Det stammer fra Campbell, Gurin og Millers (1954) undersøgelse af Dwight D. Eisenhowers sejr over Adlai Stevenson i det amerikanske præsidentvalg i 1952. Her defineres politisk effektivitetsfølelse således (1954: 187): „Sense of political efficacy may be defined as the feeling that individual political action does have, or can have, an impact upon the political process, i.e., that it is worth while to perform one's civic duties.“ Deres ærinde var at undersøge forskellige forhold, der kunne tænkes at have betydning for graden af politisk aktivitet. Det viste sig, at effektivitetsfølelsen faktisk hænger positivt sammen med politisk deltagelse, også ved kontrol for køn, alder og uddannelse (1954: 191). Begrebet blev få år senere anvendt i Almond og Verbas *The Civic Culture*, som viser, at politisk effektivitetsfølelse samtidig fører til en større tilfredshed med deltagelse i den politiske proces (Almond & Verba, 1989 [1963]: 193).

I disse studier blev begrebet målt og defineret lidt forskelligt. Niemi, Craig og Mattei (1991: 1407) viser, at det er afgørende at skelne mellem to dimensioner. Intern politisk effektivitetsfølelse (internal political efficacy) er „beliefs about one's own competence to understand, and to participate effectively in, politics“ mens ekstern politisk effektivitetsfølelse handler om responsitivi-

tet. I denne sammenhæng fokuseres på intern politisk effektivitetsfølelse, målt ved Niemi, Craig og Matteis operationalisering, der er blevet standard i amerikanske og komparative undersøgelser (jf. f.eks. Niemi, Craig og Mattei, 1991: 1408 og Hayes & Bean, 1993). Det gælder ikke i samme omfang danske undersøgelser, hvor eksempelvis Lolle (2003) benytter den klassiske amerikanske operationalisering, mens Andersen (2000: 127-9) udvikler en række andre spørgsmål. Tabel 1 viser de fem spørgsmål, der er grundlaget for indekset for politisk effektivitetsfølelse. Formuleringerne svarer til Lolle (2003). Der er tale om oversættelser af spørgsmålsformuleringerne i Niemi, Craig og Mattei (1991: 1408), tilpasset til danske kommunale forhold. Tabellen viser, at den politiske effektivitetsfølelse er balanceret. Undtagen for spørgsmålet om forståelsen af politiske spørgsmål, hvor langt de fleste mener at have en god forståelse, er der omtrent lige mange borgere, der har en høj grad af effektivitetsfølelse som borgere, der har en lav.

*Tabel 1. Politisk effektivitetsfølelse i de danske kommuner efter kommunalreformen (Procent).*

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	N
Jeg anser mig selv for at være velkvalificeret til at deltage i kommunalpolitik	25,8	17,7	24,0	16,2	15,7	0,6	1.233
Jeg har en nogenlunde forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål, som vedrører min kommune	4,4	5,8	20,7	39,4	28,0	1,7	1.233
Jeg kunne gøre et ligeså godt arbejde som medlem af kommunalbestyrelsen, som de fleste andre	21,5	18,4	25,5	14,7	17,8	2,0	1.233
Kommunalpolitikken i min kommune er undertiden så kompliceret, at en person som mig ikke forstår, hvad der foregår	21,6	22,0	24,0	16,7	14,1	1,6	1.233
Hvor godt informeret mener du, at du er med hensyn til, hvad der sker kommunalpolitisk i din kommune?*	9,6	27,0	38,5	19,0	5,7	0,2	1.233

Kilde: Telefoninterviews. Se KREVI (2009: 10).

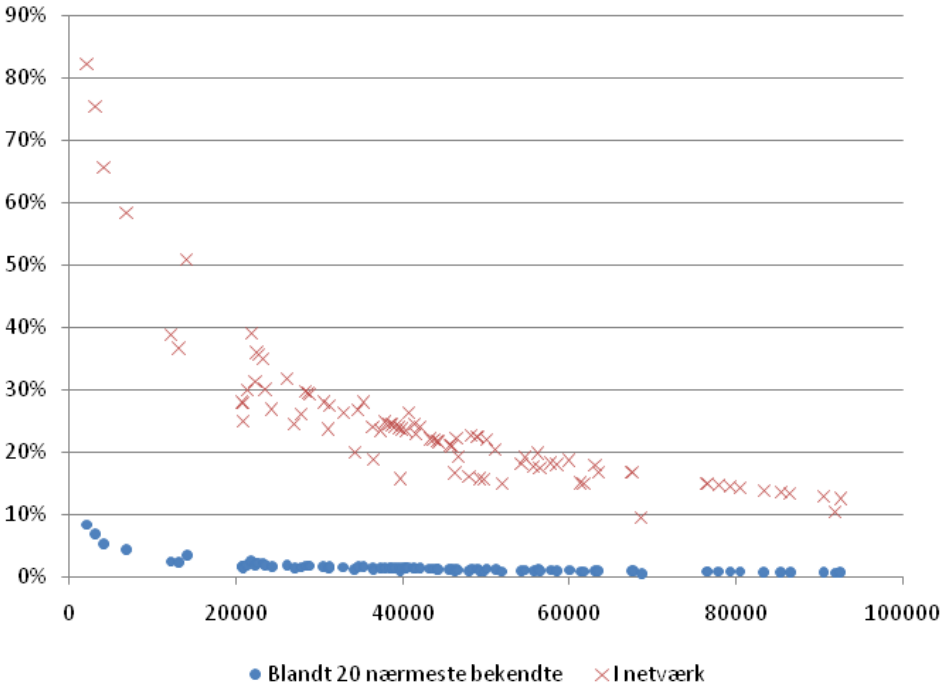
\* Svarkategorierne er her meget godt informeret, godt informeret, nogenlunde informeret, kun lidt informeret og slet ikke informeret.

Spørgsmålet er nu, hvordan kommunalreformens dannelse af nye, store kommuner kan have påvirket den politiske effektivitetsfølelse. En politisk enheds størrelse kan have betydning for demokratiet på adskillige måder. Dahl og Tufte (1973: 13-16) har i litteraturen identificeret hele 23 forskellige påstande om, hvordan det kan ske. I denne sammenhæng ser vi nærmere på to grunde.

Den første grund er, at det i praksis er lettere at få effektiv indflydelse i mindre enheder. Det skyldes to forhold. For det første er der simpelthen færre borgere at konkurrere med om politiske poster, om at sætte spørgsmål på dagsordenen og om at påvirke den politiske proces. Antallet af kommunalpolitikere pr. 1.000 indbyggere (målt som medlemmer af kommunalbestyrelsen) falder entydigt med kommunestørrelsen fra næsten fem i de mindste kommuner til under en halv i de større kommuner, både i den gamle kommunestruktur (Serritzlew & Thomsen, 2004: 48) og i den nye.<sup>2</sup> Forskellen i konkurrencen om opmærksomhed og mandater er altså forskellig med en faktor 10 mellem store og små kommuner. Det må forventes at føre til, at borgerne finder, at det er sværere at få indflydelse på kommunalpolitikken.

For det andet har det betydning, om borgerne kender politikerne. Borgernes netværk er nemlig afgørende for den politiske deltagelse. Det at kende andre aktive er en af de vigtigste årsager til et individs politiske deltagelse (McAdam & Paulsen, 1993: 644; 650-651). Tilsvarende viser en undersøgelse af politisk deltagelse i USA, at borgere, der har større netværk af politisk interesserede, i højere grad deltager aktivt i politik (La Due Lake & Huckfeldt, 1998: 580). Man kunne indvende, at dette næppe vil have den store betydning i praksis. Uanset kommunestørrelsen er det kun de færreste borgere, der har politikere i deres nærmeste bekendtskabskreds. Cirklerne i figur 1, der viser sandsynligheden for, at man har en politiker blandt sine 20 nærmeste bekendte, bekræfter dette billede. Sandsynligheden for at have en politiker i sin bekendtskabskreds aftager naturligvis med kommunestørrelsen, men den er aldrig særlig høj. Dermed er det ikke realistisk, at politikerhyppigheden ad denne vej kan have betydning for den politiske effektivitetsfølelse hos det store flertal af en kommunes beboere. Ser man i stedet på borgernes netværk, er forskellene mellem små og store enheder markante. Krydserne i figur 1 viser sandsynligheden for, at man har en politiker i sit netværk. Det fremgår, at det er næsten sikkert i de mindste kommuner, mens sandsynligheden falder til omkring 20 % i kommuner med 50.000 indbyggere. Forskellen mellem de små og de store kommuner er altså, at man i de mindste kommuner kan være næsten sikker på, at der er mindst én kommunalpolitiker blandt nære bekendte og deres bekendte. Det betyder, at stort set alle borgere i de mindste kommuner har en ret nær relation til en kommunalpolitiker, mens det kun gælder for få i de store kommuner. Det kan sagtens tænkes at have betydning for den oplevede politiske effektivitetsfølelse.

Figur 1. Sandsynligheden for at kende en politiker



Note: Sandsynlighederne er beregnet for indbyggertal og antal medlemmer i kommunalbestyrelsen pr. 2007. Beregningen er foretaget for en borger med 20 nære bekendte, der er bosat i kommunen. Netværket omfatter 20 nære bekendte for hver af disse. Sandsynlighederne er beregnet efter den hypergeometriske fordeling, da der er tale om et udtrækningsproblem uden tilbagelægning. Beregningerne hviler på den antagelse, at sandsynligheden for at have politikere i sin bekendtskabskreds er ens for alle borgere. Figuren viser kun kommuner med mindre end 100.000 indbyggere. I de største kommuner er sandsynlighederne tilsvarende lavere.

Den anden grund til at forvente, at den politiske effektivitetsfølelse er mindre i større kommuner, er, at kommunalpolitik fungerer forskelligt i store og små kommuner. Verba og Nie (1972) argumenterer for, at politik i større enheder er mere upersonligt, fjernt og kompliceret, men borgerne i mindre enheder har bedre kendskab til, hvad der sker, bedre muligheder for at organisere sig og har bedre viden om, hvem de skal kontakte for at få indflydelse: „In the small town, the community is a manageable size. Citizens can know each other so that they can form political groups. In the larger cities, politics is more complicated, impersonal, and distant“ (1972: 231). I de danske kom-

muner er lokallisterne et godt eksempel på disse forskelle mellem store og små enheder. Lokallisterne er stærkest repræsenteret i de små kommuner. Det gjaldt i den gamle kommunestruktur (Serritzlew & Thomsen, 2004: 51) og det gælder i den nye, hvor den gennemsnitlige andel lokallistemandater i kommunalbestyrelsen falder jævnt fra omkring 33 % i kommuner med færre end 5.000 indbyggere til 0 % i kommuner med mere end 100.000 indbyggere.<sup>3</sup> Lokallisterne kan opfattes som det lokale modstykke til de landspolitiske partier. Mange af dem er dannet på baggrund af en konkret sag eller med udgangspunkt i et særligt geografisk område. De har ikke politiske programmer og dermed ikke nødvendigvis en forudbestemt grundholdning til en lang række politiske spørgsmål. Det viser sig eksempelvis i, at næsten halvdelen af repræsentanterne fra lokallisterne i de mindste kommuner mener, at det ikke giver mening at indplacere deres lokalliste på højre/venstreskalaen (Serritzlew & Thomsen, 2004: 53). Lokallisterne giver altså en mulighed for at deltage i politik, som er af en noget anderledes natur end de lokale afdelinger af de landspolitiske partier. Samtidig er lokallisterne et småkommunefænomen. I de små kommuner har borgerne altså to væsensforskellige typer af partier at vælge imellem. Det betyder, at de borgere, der finder det lettest at finde indflydelse via lokallisternes mere konkrete udgangspunkt, mister en indflydelseskanal, når kommunestørrelsen vokser. Det vil i sig selv kunne føre til, at den politiske effektivitetsfølelse falder. Dertil kommer, at særlige grupper kan være særligt udsatte, når politik bliver mindre konkret (se også Harrits, 2009). Det kan betyde, at uligheden mellem eksempelvis højt- og lavtuddannede øges.

Der er imidlertid ikke noget entydigt empirisk billede af, hvordan politiske enheders størrelse påvirker demokratiet. I *Kommunestørrelse og lokalt demokrati* (Kjær & Mouritzen, 2003a) undersøges sammenhængen mellem kommunestørrelse og en lang række demokratiindikatorer. Det generelle billede er, at kommunestørrelse har begrænset effekt (Kjær & Mouritzen, 2003b: 193). Resultaterne for politisk effektivitetsfølelse er blandede. Almond og Verba (1989 [1963]: 234) konkluderer, at størrelse ikke har betydning for effektivitetsfølelsen. Finifter & Abramson (1975) viser imidlertid, at denne konklusion skyldes, at der i analysen ikke er taget højde for, at uddannelse fungerer som en undertrykkende variabel. Når der kontrolleres for uddannelse, viser det sig faktisk, at den politiske effektivitetsfølelse afhænger negativt af størrelsen (Finifter, 1970: 403-404; Finifter & Abramson, 1975: 194). Lolle (2003) viser i en analyse, hvor der tages højde for disse problemer, at kommunestørrelse ikke påvirker effektivitetsfølelsen i de danske kommuner.

Fælles for disse analyser er, at de er foretaget på tværsnitsdata, altså i sammenligninger af forskellige enheder af forskellig størrelse. Problemet i den forbindelse er, at det er svært at udelukke, at den politiske effektivitetsfø-

lelse påvirkes af andre, og for problemstillingen uvedkommende, faktorer, der varierer mellem enhederne. Dette problem er bl.a. årsag til de tvetydige resultater i Almond & Verba (1989 [1963]) og Finifter (1970). Problemet kan delvist løses ved statistisk kontrol. Det er imidlertid umuligt at sikre, at alle sådanne forhold er inddraget i analysen. Det er formentlig årsagen til, at der på baggrund af de eksisterende studier ikke kan drages en entydig konklusion om effekten af størrelse på lokalpolitisk effektivitetsfølelse. I det metodiske afsnit nedenfor argumenterer vi for, at kommunalreformen giver mulighed for at løse disse metodiske problemer. Foreløbig er konklusionen altså, at der på den ene side er gode teoretiske grunde til at forvente, at sammenhængen mellem størrelse og effektivitetsfølelse er negativ, men at de eksisterende empiriske studier peger i forskellige retninger. Samtidig er det klart, at en evt. negativ effekt vil være udtryk for, at kommunalreformen har medvirket til at udhule lokaldemokratiet, i det omfang den lavere effektivitetsfølelse er udtryk for, at borgere faktisk har mistet mulighed for effektivt at få indflydelse på politiske beslutninger. Det følger eksempelvis af Dahls idealer for en demokratisk proces (1989: 109).

Foruden denne direkte effekt af kommunistørrelse har borgernes socioøkonomiske forhold betydning på to måder. Før det første viser tidligere studier, at særligt alder, køn, uddannelse og indkomst er afgørende for den politiske effektivitetsfølelse (Almond & Verba, 1989 [1963]; Hayes & Bean, 1993: 269-270). Lavtuddannede er mindre engagerede i politik, og en større andel mener, at „politik er så indviklet, at folk som jeg ikke rigtig kan forstå, hvad der foregår“ (Andersen, 2003: 116f). Derfor er det nødvendigt at tilrettelægge analysen på en måde, der korrigerer for socioøkonomiske forskelle mellem kommunerne. For det andet er store socioøkonomisk betingede forskelle i effektivitetsfølelsen problematiske i sig selv. Ifølge Dahls idealer er det ikke nok, at borgerne har tilstrækkelig stor mulighed for at få indflydelse. Det er også afgørende, om borgerne har lige muligheder (1989: 114-5). Adgangen til at få indflydelse bør ifølge Dahl ikke afhænge af hvem man er, af ens uddannelse, køn, beskæftigelsesstatus eller indkomst. Hvis uligheden mellem forskellige sociale gruppers politiske effektivitetsfølelse er blevet øget i de nye, store kommuner, er det altså et selvstændigt demokratisk problem (Serritzlew, 2004: 4f.). Måske er der endda tale om et endnu mere alvorligt problem, for det er netop idealet om reel lighed mellem borgene i adgangen til indflydelse, som er sværest at leve op til i praksis. Dahl udtrykker det således (1989: 115), at idealet om lige muligheder for indflydelse er „so demanding, indeed, that the criteria for the democratic process would require a people committed to it to institute measures well beyond those that even the most democratic states have hitherto brought about“. Hvis kommunalreformen har medvirket til at øge denne ulighed, er

der tale om en udhuling af lokaldemokratiet på et punkt, hvor der ikke er råd til at miste så meget.

Kommunestørrelse kan tænkes at have betydning for uligheden i politisk effektivitetsfølelse mellem flere forskellige typer af grupper. I det følgende undersøger vi uddannelse, køn, alder, offentlig ansættelse og indkomst. Spørgsmålet er ikke velbelyst i litteraturen. Der kan spores en tendens til, at uddannelse har større betydning for den politiske effektivitetsfølelse i forhold til det nationale niveau og EU-niveau end på det lokale niveau (Andersen, 2000: 144). Det kunne tyde på, at ligheden faktisk er større i de enheder, der er tæt på borgerne. Det er naturligvis ikke det samme som at uligheden er mindst i de små kommuner. Lolle (2003) nævner, at uddannelseseffekten på den politiske effektivitetsfølelse ikke afhænger af kommunestørrelsen. Igen peger de eksisterende resultater altså i forskellige retninger.

### Metode og design: Kommunalreformen

Som antydnet ovenfor er der knyttet metodiske problemer til at undersøge størrelses effekter i tværsnitsanalyser. Det skyldes for det første, at der kan være betydelige forskelle mellem store og små kommuner. Problemet kan reduceres ved statistisk kontrol. Men hvis disse forhold er ukendte, ikke målbare eller kun delvist målbare, vil det ikke kunne udelukkes, at forskelle i politisk effektivitetsfølelse mellem store og små kommuner kan skyldes sådanne for problemstillingen irrelevante forhold.

For det andet er der et betydeligt endogenitetsproblem i tværsnitsanalyserne. Borgerne er jo ikke tilfældigt fordelt på kommunerne, men bosætter sig ud fra overvejelser om, hvad kommunerne kan tilbyde (Oates, 1969; Kristensen, 2002; Banzhaf & Walsh, 2008), der sagtens kan føre til, at borgere med særlige holdninger til og præferencer for deltagelse i lokalpolitik vælger at bosætte sig i forskellige områder. Konsekvensen er, at det ikke kan udelukkes, at sammenhænge mellem kommunestørrelse og politisk effektivitetsfølelse påvirkes af en omvendt effekt, nemlig at borgerne afhængig af deres politiske effektivitetsfølelse vælger at bosætte sig forskelligt.

Kommunalreformen giver en usædvanlig gunstig mulighed for at håndtere disse to problemer. Kommunesammenlægningerne indebærer jo, at de samme individer i et stort antal kommuner oplever en forandring fra at bo i en lille kommune til at bo i en større kommune. Det betyder, at alle de mulige irrelevante forhold, der jf. det første problem kunne forstyrre analysen, er holdt konstante. Samtidig er der ikke noget endogenitetsproblem, eftersom ingen individuelle borgere har haft afgørende indflydelse på, hvor stor den nye kommune er blevet (i modsætning til kilden til endogenitetsproblemet, nemlig at borgerne naturligvis har stor indflydelse på, hvilken kommune de selv vælger at flytte til).<sup>4</sup>



I næste afsnit undersøges derfor borgernes politiske effektivitetsfølelse i en række kommuner før og efter reformen. Hvis kommunesammenlægningerne har udhulet det lokale demokrati, målt ved den politiske effektivitetsfølelse, vil det kunne ses i, at effektivitetsfølelsen falder i de kommuner, der er blevet sammenlagt. Hvis kommunistørrelsen har en systematisk negativ effekt på effektivitetsfølelsen, vil det kunne ses i analyserne ved, at væksten i kommunernes størrelse er negativt korreleret med effektivitetsfølelsen. Effektivitetsfølelsen undersøges ved hjælp af de survey-spørgsmål, der ses i tabel 1.

Den første undersøgelse blev gennemført i 2001<sup>5</sup>, altså inden overvejelserne om kommunalreformen overhovedet var i gang. Den anden undersøgelse er gennemført efter kommunesammenlægningerne. I valget af tidspunktet for denne undersøgelse skal to hensyn afvejes. På den ene side blev kommunerne i forlængelse af kommunalreformen tilskyndet til at arbejde med nærdemokratiet (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Sådanne tiltag, der kunne have som formål at modvirke eventuelle negative demokratiske effekter af kommunesammenlægningerne, vil forstyrre undersøgelsen af kommunistørrelsens effekt på effektivitetsfølelsen. Dette problem kan løses ved at gennemføre undersøgelsen relativt kort tid efter kommunesammenlægningerne. På den anden side er der det problem, at reformen i sig selv kan føre til, at borgerne i perioden lige efter reformen finder, at lokalpolitik er ganske uoverskueligt, alene fordi der er sket betydelige forandringer, både hvad angår kommunale opgaver og kommunegrænser. Kjær (2006: 40) konkluderer således på baggrund af et studie af dannelsen af Bornholms Regionskommune i 2003, at „opfattelsen af egne indflydelsesmuligheder er blevet marginalt bedre i den toårige periode [der forløb efter dannelsen regionskommunen]“<sup>6</sup>. Vi imødegår dette problem på to måder. For det første: Hvis effektivitetsfølelsen falder alene pga. usikkerhed som følge af, at reformen har medført betydelige forandringer, vil faldet kunne observeres i alle kommuner. Det er mindre sandsynligt, at et usikkerhedsbetinget fald afhænger systematisk af, hvor meget større en kommune er blevet. Derfor undersøges vi ikke blot, om effektivitetsfølelsen er mindre i sammenlagte kommuner, men også om effektivitetsfølelsen hænger sammen med hvor meget større kommunen er blevet. For det andet er borgere i både sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner påvirket af, at der er gennemført en kommunalreform. Ved at undersøge, hvordan effektivitetsfølelsens udvikling i de sammenlagte kommuner adskiller sig fra udviklingen i de kommuner, der ikke blev sammenlagt, kan man få et billede af, hvor stor en del af ændringen i effektivitetsfølelsen, der skyldes, at kommunerne er blevet større. Undersøgelsestidspunktet blev derfor lagt et år efter den nye kommunestrukturs ikrafttrædelse, altså omkring årsskiftet 2007/2008. I 2001-undersøgelsen blev et lige stort antal respondenter tilfældigt udvalgt i 60 af de daværende 275 kommuner (Houlberg

& Pedersen, 2003: 209). Eftersom formålet er at sammenligne svarene i de to undersøgelser, blev de relevante spørgsmål gentaget med samme spørgsmålsformulering for borgere i et udvalg af de 60 kommuner (se også Lassen & Serritzlew, 2009).

Tabel 2 viser deskriptiv statistik for de variabler, der indgår i analyserne i næste afsnit. Det fremgår, at den gennemsnitlige politiske effektivitetsfølelse er faldet fra 16,5 til 16,0. Det ses også, at der er overraskende store forskelle på særligt respondenternes uddannelse i de to undersøgelser. Det kan bl.a. skyldes, at disse oplysninger i 2001-undersøgelsen stammer fra folkeregistret, mens de er målt ved survey-spørgsmål i 2008-undersøgelsen. Vi tager højde for dette problem i analyserne.

*Tabel 2.* Deskriptiv statistik

	Før reform					Efter reform				
	N	Gns.	Std. afv.	Min.	Max.	N	Gns.	Std. afv.	Min.	Max.
Folkeskole	2763	0,25	0,43	0	1	1233	0,34	0,48	0	1
Kortere videregående uddannelse	2763	0,19	0,39	0	1	1233	0,26	0,44	0	1
Lang videregående uddannelse	2763	0,08	0,27	0	1	1233	0,13	0,34	0	1
Indkomst	2281	2,7	1,2	1	5	1233	2,7	1,3	1	5
Offentligt ansat	2763	0,36	0,48	0	1	1233	0,25	0,43	0	1
Køn (1 = kvinde)	2763	0,52	0,50	0	1	1233	0,50	0,50	0	1
Alder	2761	48	16	17	96	1233	53	15	24	95
Politisk effektivitetsfølelse	2450	16,5	4,6	5	25	1174	16,0	3,9	5	25

Note: Politisk effektivitetsfølelse er et additivt index bestående af de fem variabler i tabel 1.

## Analyse

Udgangspunktet for forskningsdesignet er at kombinere det eksogene chok til kommunestørrelse, der følger af reformen, med gentagne tværsnitsdata fra de to undersøgelser. Vi kan bruge dette design kombineret med en såkaldt differens-i-differens (DiD)-metode til at estimere den kausale effekt af kommunestørrelse på politisk effektivitetsfølelse. Ideen med DiD er, at individer i reformkommuner *efter* reformen sammenlignes med individer i samme kommuner *før* reformen og ligeså for individer i de kommuner, som

ikke var involveret i sammenlægninger, hvorefter disse to differenser trækkes fra hinanden. DiD-metoden kan derfor forstås som en kombination af en før-efter estimator og en tværnitsestimator.

Det gælder generelt for regressionsanalyser, at en række – sjældent ekspliterede – antagelser skal være opfyldt for at resultaterne kan opfattes som årsagssammenhænge; det er også tilfældet her. Af pladshensyn er det ikke muligt at give en detaljeret redegørelse her.<sup>6</sup> Kort fortalt udvider vi i Lassen og Serritzlew (2009) den traditionelle DiD-metode med en såkaldt matching-procedure. Herved opblødes de ellers relativt strenge antagelser underliggende DiD-metoden, hvilket tillader os med større rimelighed at opfatte de beregnede estimater som udtryk for egentlige årsagssammenhænge. En sådan analyse resulterer altså i et estimat for den gennemsnitlige, kausale ‘treatment’-effekt af kommunalreformen. Det er imidlertid oplagt, at et sådant gennemsnit potentielt kan dække over store forskelle i individuelle effekter. I Lassen og Serritzlew (2009) ser vi på én sådan mulig årsag til forskelle i treatment-effekter: ændringen i befolkningsstørrelse i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Der finder vi, at individer, der udsættes for større ændringer i befolkningstallet, oplever markante fald i effektivitetsfølelsen. Som beskrevet ovenfor kan resultaterne baseret på gennemsnitsbetragtninger imidlertid fortsat skjule, at de individuelle effekter af kommunalreformen kan være forskellige på tværs af individniveau-variablene køn, offentlig vs. privat ansættelse, alder, uddannelse og indkomst.

Vi udfører to sæt analyser: Først ser vi på, om de gennemsnitlige effekter på lokalpolitisk effektivitetsfølelse, der følger af strukturereformen, er forskellige på tværs af de disse kategorier. Dernæst undersøger vi, om den tidligere identificerede effekt af ændringerne i befolkningsstørrelse på effektivitetsfølelse afhænger af disse kategorier. I praksis gøres det ved at udvide DiD-analysen skitseret ovenfor ved at splitte treatment-interaktionsvariablen op i to; i tilfældet køn estimerer vi således effekten af kommunalreformen separat for kvinder og mænd.

Tablet 3 viser resultaterne. For hver søjle er resultaterne fra en regression opført. Den første søjle (1) i det øverste panel viser resultaterne for kommunalreformen samlet, uden at betinge på hverken ændringen i kommunens indbyggertal eller individuelle karakteristika, og svarer således fuldstændig til de centrale resultater i analyserne i Lassen og Serritzlew (2009) og i en undersøgelse på samme datagrundlag foretaget af Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI, 2009). Baseret på vores estimater er den kausale effekt af kommunalreformen, målt et år efter den reelle sammenlægning, et fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse på 1,3, hvilket er statistisk signifikant og et væsentligt fald. Til sammenligning viser en simpel beregning af ændringen i lokalpolitisk effektivitetsfølelse før og efter reformen

baseret på gennemsnit fra tabel 2 et fald på ca. 0,6, mens en DiD-analyse uden matching (ikke vist her, se Lassen og Serritzlew, 2009) giver et estimat på ca. 0,75. De simple standardmetoder undervurderer altså i dette tilfælde effekten væsentligt, og vores analyse tyder på, at den faktiske, kausale effekt er omtrent dobbelt så stor som de simple estimater.

De efterfølgende søjler, (2)-(6), i det øverste panel viser resultaterne af en udvidelse af denne analyse, hvor vi tillader, at effekterne af kommunalreformen på lokalpolitisk effektivitetsfølelse er forskellige for kategorierne A og B; disse er for hver søjle angivet i midten af tabellen. I søjle (2) vises for eksempel resultaterne af at betinge på køn, hvor vi altså tillader treatment-effekten at være forskellig de to køn imellem: således ses at effekten for mænd er stor og stærkt signifikant, mens den for kvinder er mindre, og insignifikant. Det allerede nævnte generelle resultat, at indbyggere i sammenlagte kommuner har oplevet et fald i deres politiske effektivitetsfølelse, er altså i vidt omfang drevet af et oplevet fald blandt mænd; men det skal også bemærkes, at forskellen mellem mænd og kvinder ikke er statistisk signifikant, hvilket primært skyldes det upræcise estimat for kvinder.

De følgende søjler (3)-(6) viser lignende (i deres natur partielle) resultater; den faldende effektivitetsfølelse i sammenlagte kommuner synes koncentreret blandt mænd, privat ansatte, folk over 35 (kaldet 'ældre' i tabellen!) og folk uden videregående uddannelse, mens vi ikke sporer nogen forskel mellem den laveste indkomstgruppe (med indkomster under 200.000 årligt) og folk med højere indkomster. Generelt gælder dog også, at *forskellene* sjældent er statistisk signifikante; den primære årsag til dette er relativt store estimerede standardafvigelse, som igen særligt skyldes to faktorer: dels matching-metoden, der som følge af færre benyttede observationer giver mindre præcision, dels korrektionen for korrelerede fejlede inden for de enkelte kommuner. I det øverste panel tilbagestår, at ikke alene er gruppen af borgere over 35 år i sammenlagte kommuner væsentligt påvirkede af sammenlægningen, men forskellene i forhold til gruppen af unge og yngre er tilmed statistisk signifikant.

Hvor det øverste panel betragter alle sammenlagte kommuner under et, uanset ændringerne i størrelse, viser det nederste panel resultaterne fra en specifikation hvor 'treatment' er kontinuert, målt ved den absolutte ændring af befolkningsstørrelse. Søjle (7) gentager, ligesom søjle (1), resultaterne fra Lassen og Serritzlew (2009) og KREVI (2009), og det ses at indbyggere i kommuner, der oplever større befolkningsændringer, melder om større tab af lokalpolitisk effektivitetsfølelse. Det er således ikke alene oplevelsen af ændringer som følge af reformen, der giver lavere lokalpolitisk effektivitetsfølelse. Det er snarere, som forudsagt af bl.a. Dahl og Tufte, størrelsen af den politiske enhed, der direkte påvirker folks følelse af lokalpolitisk effektivitetsfølelse.



Resultaterne er nogenlunde som i det øverste panel – f.eks. kan vi konstatere, at mænd oplever, at en given ændring i indbyggertallet svækker deres lokalpolitiske effektivitetsfølelse. Denne effekt er signifikant og større end den gennemsnitlige effekt, mens den for kvinder er mindre, faktisk halvt så stor, og ikke-signifikant, hvilket altså betyder, at kvinder generelt ikke oplever, at kommunalreformen påvirker deres effektivitetsfølelse, uanset ændringen i indbyggertallet i deres kommune. Igen er *forskellen* imidlertid ikke statistisk signifikant. Her gælder dog, at forskellene mellem yngre og ældre, mellem borgere med og uden videregående uddannelse og mellem gruppen med lavest indkomst og grupper med højere indkomster er næsten, eller fuldt, statistisk signifikante, og generelt har de forventede fortegn. Det betyder eksempelvis, at mens konsekvenserne af en ændring i kommunens størrelse som følge af reformen ingen effekt har på unges effektivitetsfølelse, har en sådan ændring en større påvirkning af effektivitetsfølelsen blandt de over 35-årige, jo større ændringen er, hvilket ligger i naturlig forlængelse af resultaterne i KREVI (2009) og Lassen og Serritzlew (2009). Endelig kan de tilfælde, hvor der er store forskelle i gruppernes relative effekter på tværs af de to paneler, bruges til at sige noget om de relative effekter af reform hhv. størrelsesændringer: F.eks. tyder analysen på, at høj- og lavindkomstgrupperne rammes ligeligt af selve reformen, mens kun højindkomstgruppen påvirkes af ændringerne i størrelsen. Derimod rammes både ældre og personer uden videregående uddannelse både af reform og af størrelsesændringen.

Ændringer i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af strukturelle eller institutionelle ændringer kan ses som en kombination af viden om (eller opmærksomhed med hensyn til) den pågældende strukturelle ændring og den egentlige ændring i effektivitetsfølelse givet (fuld) opmærksomhed om den strukturelle ændring. Når en observeret manglende ændring kombineres med et observeret signifikant lavere udgangspunkt, som det er tilfældet bl.a. for gruppen af unge, er en mulig fortolkning, at den manglende ændring hos de unge er en konsekvens af ringe grad af opmærksomhed på, hvilke konsekvenser reformen har for muligheden for politisk indflydelse. Den modsatte konklusion, at unge har fuldt overblik over reformens konsekvenser, men vurderer den til ingen effekt at have, synes svær at opretholde i lyset af de unges signifikant lavere niveau for lokalpolitisk effektivitetsfølelse, repræsenteret ved koefficienten 'Efter reform, A' på -2,66 i søjle (4).<sup>7</sup> Omvendt kan vi ikke konstatere nogen forskel i 'basisniveauet' for lokalpolitisk effektivitetsfølelse på tværs af uddannelsesgrupper i det øverste panel.

## Konklusion

Kommunalreformen betød, at små kommuner er blevet en truet art, som efterhånden kun kan træffes på mindre øer. Denne undersøgelse har vist, at

kommunesammenlægningerne har haft konsekvenser for demokratiet. Borgernes lokalpolitiske effektivitetsfølelse er mindre i de sammenlagte kommuner, og faldet er større, jo mere en kommunes indbyggertal er vokset. Faldet er statistisk signifikant og ligger på omkring 1,3 point på en skala for lokalpolitisk effektivitetsfølelse, der har et gennemsnit på omkring 16, og som går fra 5 til 25. Faldets størrelse giver langt fra anledning til at konkludere, at demokratiet er kommet i krise som følge af reformen, men der er tale om et klart skridt i den forkerte retning, og dermed også om en reel omkostning af kommunalreformen. Samtidig viser det sig, at ændringer i kommunistørrelse føles forskelligt i forskellige befolkningsgrupper. Analyserne viser, at nogle grupper af borgere oplever større fald end andre. Det gælder særligt for skellet mellem unge og ældre, hvor ældre oplever et signifikant større fald i effektivitetsfølelsen. Resultaterne tyder også på, at mænd oplever et større fald end kvinder, privatansatte et større fald end offentligt ansatte, og at personer uden en videregående uddannelse oplever et større fald end højtuddannede. Disse forskelle er dog ikke statistisk signifikante.

Konklusionerne hvad angår de to førstnævnte kategorier, køn og alder, er forskellige fra de to efterfølgende, ansættelse og uddannelse, idet det gælder for både køn og alder, at det er de i udgangspunktet 'privilegerede' grupper, forstået som de grupper med højest lokalpolitisk effektivitetsfølelse (mænd hhv. over 35-årige), der oplever et markant fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af kommunalreformen. Omvendt oplever kvinder og unge meget små ændringer, hvilket betyder et *fald* i uligheden i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af kommunalreformen. Det skal ses i forhold til kategorierne ansættelse og uddannelse; i kategorien ansættelse ser vi i udgangspunktet en svagt større lokalpolitisk effektivitetsfølelse blandt offentlig ansatte, hvilket bliver forstærket af det relativt større fald blandt privatansatte. På samme måde ser vi med hensyn til uddannelse et stort fald blandt de lavtuddannede, hvilket forstærker den i forvejen markante forskel i lokalpolitisk effektivitetsfølelse mellem borgere uden en videregående uddannelse og borgere med en sådan uddannelse. Her ses altså en *stigning* i uligheden i lokalpolitisk effektivitetsfølelse som følge af kommunalreformen.

Det betyder, at det er vanskeligt at tale om ulighed i lokalpolitisk deltagelse som et endimensionelt begreb, dels fordi ændringer i det institutionelle landskab kan øge ulighed i én dimension mens de mindsker ulighed i andre dimensioner, og dels fordi reformer, som i udgangspunktet sænker det generelle niveau for lokalpolitisk effektivitetsfølelse, lidt paradoksalt samtidig kan mindske uligheden, i hvert fald i nogle dimensioner. Herudover kan et generelt fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse imidlertid også forskubbe den overordnede balance mellem borgere og politikere, og mellem borgere og bureaukrati, hvilket vi dog ikke forholder os til her; i det omfang borgere

med lav lokalpolitisk effektivitetsfølelse og indflydelse nyder godt af mere aktive borgeres lokalpolitiske indsats, vil et generelt fald i lokalpolitisk effektivitetsfølelse og politisk indflydelse skade alle borgere.

Alt i alt har kommunalreformen altså ført til et utvetydigt fald i den lokalpolitiske effektivitetsfølelse. I den forstand har reformen haft omkostninger for demokratiet. Til gengæld er det opmuntrende, at der ikke kan findes en entydig effekt på uligheden. Køns- og aldersforskellene er blevet mindre, mens analyserne tyder på, at skellet kan være blevet større mellem offentligt og privat ansatte og mellem højt- og lavtuddannede.

## Litteratur

- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1989) [1963]. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage.
- Andersen, Jørgen Goul (2000). „Magt og afmagt: Nyt perspektiv på ‘political efficacy’“, pp. 123-152 i Lars Torpe, Johannes Andersen (red.), *Hvad folket magter: demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Andersen, Jørgen Goul (2003). *Over-Danmark og under-Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Banzhaf, H. Spencer & Randall P. Walsh (2008). „Do People Vote with Their Feet? Empirical Test of Tiebout’s Mechanism“, *American Economic Review*, 98, 3, pp. 843-63.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin & Warren E. Miller (1954). *The voter decides*. Evanston: Row, Peterson.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Finifter, Ada W. (1970). „Dimensions of Political Alienation“, *American Political Science Review*, 64, 2, pp. 389-410.
- Finifter, Ada W. & Paul R. Abramson (1975). „City Size and Feelings of Political Competence“, *Public Opinion Quarterly*, 39, 2, pp. 189-98.
- Harrits, Gitte Sommer (2009). „Demokratisk deltagelse for de lærde blot?“, pp. 13-19 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik*, Århus: Akademi.
- Hayes, B.C., & Bean, C.S. (1993). „Political efficacy – a comparative-study of the united-states, West-Germany, Great-Britain and Australia“. *European Journal of Political Research*, 23,2, pp. 261-280.
- Houlberg, Kurt & Carsten Strømbæk Pedersen (2003). „Dataindsamling“, pp. 207-210 i 206 i Poul Erik Mouritzen, Ulrik Kjær (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009). *Statusrapport om kommunernes arbejde med nærdemokrati*, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Kjær, Ulrik (2006). *Bornholmerne og demokratiet efter kommunesammenlægningen*. København: AKF forlaget.
- Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003a). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.



- Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (2003b). „Konklusion“, pp. 193-206 i Poul Erik Mouritzen, Ulrik Kjær (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- KREVI (2009). *Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet*. Århus: Krevi.
- Kristensen, Thomas Balle (2002). „Kommunestrukturernes konsekvenser – politik, økonomi eller politisk økonomi?“, pp. 47-66 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier: traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime.
- Kruger, Justin & David Dunning (1999). „Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One’s Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments“, *Journal of Personality and Social Psychology*, 77 (6), pp. 1211-1134.
- Lake, Ronald La Due & Robert Huckfeldt (1998). „Social Capital, Social Networks, and Political Participation“, *Political Psychology*, 19 (3), pp. 567-84.
- Lassen, David Dreyer & Søren Serritzlew (2009). „Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence from Large-Scale Municipal Reform.“ Presented at Nuffield College, Oxford. January.
- Lolle, Henrik (2003). „Kommunalpolitisk selvtillid“, pp. 162-176 i Poul Erik Mouritzen, Ulrik Kjær (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- McAdam, Doug & Ronnelle Paulsen (1993). „Specifying the Relationship Between Social Ties and Activism“, *American Journal of Sociology*, 99 (3), pp. 640-67.
- Niemi, Richard G., Stephen C. Craig & Franco Mattei (1991). „Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study“, *American Political Science Review*, 85 (4), pp. 1407-13.
- Oates, Wallace E. (1969). „The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis“, *The Journal of Political Economy*, 77 (6), pp. 957-71.
- Oliver, J. E. (2000). „City size and civic involvement in metropolitan America“, *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 361-373.
- Serritzlew, Søren (2004). „Det lokale demokrati i den nye kommunestruktur“, *Fokus-Nyt*, nr. 27, pp. 4-9.
- Serritzlew, Søren & Jens Peter Frølund Thomsen (2004). „Småt er godt – for demokratiet“, pp. 43-57 i Jørgen Frøde Bakka og Ulrich Horst Petersen (red.), *Hvorhen Danmark?*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972). *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row.

## Noter

- 1 Der findes en grundig introduktion til og diskussion af begrebet og dets måling i Andersen (2000).
- 2 Kilde: Tabel BEF1A07 og VALGK3 i Danmarks Statistiks statistikbank.
- 3 Kilde: Som note 2.
- 4 I et mindre antal kommuner blev beslutningen om sammenlægning truffet på baggrund af en folkeafstemning. I Lassen og Serritzlew (2009) viser vi, at resultaterne ikke påvirkes heraf.
- 5 Dataene fra 2001 er indsamlet som led i Size and Democracy-undersøgelsen (jf. Kjær og Mouritzen, 2003). Vi takker Poul Erik Mouritzen for hjælp og inspiration.

- 6 Der henvises til et appendix, der er tilgængeligt på <http://www.econ.ku.dk/ddl/politica.pdf>.
- 7 Denne fortolkning minder om litteraturen om overdreven tro på egne evner; folk med manglende evner inden for et emne mangler både konkrete evner, men mangler også metabevindstheden til rent faktisk at indse det (Kruger & Dunning, 1999). Det gælder imidlertid yderligere, at hvis man i udgangspunktet scorer meget lavt i vurderingen af lokalpolitisk effektivitetsfølelse er det, rent matematisk, svært at score lavere; i det ekstreme tilfælde hvor man vurderer sin lokalpolitiske effektivitetsfølelse til minimum før reformen, vil reformen ikke kunne resultere i et lavere niveau.