

Analyse | kraka

20. november 2017

Forringer større kommuner demokratiet?

Af Kristine Vasiljeva, Julie Hassing Nielsen, Sebastian Skovgaard Naur, Bjørn Tølbøll og Rasmus Kornbek

Analysen viser, at valgdeltagelsen blandt vælgerne og de opstillede politikere ikke er blevet forringet i de kommuner, der blev større som følge af kommunesammenlægningen i 2007.

- Denne analyse viser, at der ingen tegn er på, at øget kommunestørrelse forringer borgernes politiske deltagelse, til trods for, at en række studier dokumenterer, at større kommuner svækker den politiske tillid, nærdemokratiet og forståelsen for kommunal politik.¹
- Strukturreformen fra 2007 anvendes til at vurdere, om forskellen i borgernes politiske deltagelse mellem de sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner har ændret sig som følge af reformen.
- De sammenlagte kommuner har generelt ca. to pct.point højere valgdeltagelse, og denne forskel er stort set den samme før og efter reformen.
- Der er en klar nedadgående trend i antallet af opstillede kandidater pr. mandat i de ikke-sammenlagte kommuner i perioden 1997-2009, hvor antallet er faldet fra 4,6 til 4,0 kandidater pr. mandat. Denne tendens findes ikke for de sammenlagte kommuner, hvor ca. 3,5 kandidater stiller op pr. mandat. Fra 2009 stiger antallet af opstillede kandidater pr. mandat i begge typer kommuner, og stigningen er også lidt højere i de sammenlagte kommuner efter 2009.
- I 2005 observeres både en usædvanligt høj valgdeltagelse og flere opstillede kandidater pr. mandat i de sammenlagte kommuner. Det kan muligvis forklares ved, at det var det første valg til de nye kommunale bestyrelser, der skulle sørge for den kommunale sammenlægning.

¹ Vi takker Prof. Jens Blom-Hansen fra Aarhus Universitet for at dele viden om Strukturreformen og litteraturoversigt over eksisterende forskning på området.

Kontakt

Ledende økonom, Ph.d.
Kristine Vasiljeva
Tlf. 2393 9327
E-mail kri@kraka.org

Europapolitisk chefanalytiker, Ph.d.
Julie Hassing Nielsen
Tlf. 3147 9976
E-Mail jhn@kraka.org

Undersøgte effekter af større kommuner**1. Kommunestørrelse og betydning for demokratiet**

Betydningen af størrelsen på de kommunale enheder har været diskuteret i mange år (Dahl og Tuft, 1973). På den ene side argumenteres for, at større kommunale enheder forbedrer de kommunale driftsresultater (Hansen m.fl., 2014) samt bibringer besparelser på administrations- og vejområdet (Blom-Hansen m.fl., 2014, 2016). På den anden side viser forskningen, at større enheder forringer nærdemokratiet (Lassen og Serritzlew, 2011). Dette kan muligvis forklares ved den manglende nærhed blandt borgere og politikere i større kommuner.

Større og større kommuner i Danmark

I de sidste 50 år har Danmark undergået to større reformer med det formål at reducere antallet af kommuner. Ved kommunalreformen i 1970 blev antallet af amter reduceret fra 25 til 14, og antallet af kommuner blev reduceret fra over 1.000 til 277. Og ved den seneste reform i 2007 blev antallet af kommuner igen reduceret til 98, og amterne blev erstattet med 5 nationale regioner (Jakobsen, 2017; Blom-Hansen & Houlberg, 2015).

Medfører mindre forståelse og støtte blandt borgere

En række studier undersøger betydningen af kommunernes størrelse for borgernes demokratiske selvforståelse. Lassen og Serritzlew (2011) påviser, at større kommuner bl.a. betyder forringelser af borgernes politiske selvtillid,² som er borgernes oplevelse af deres forståelse for kommunalpolitik. Derudover sker der forringelser i den generelle politiske tillid og i tilfredsheden med lokaldemokratiet (Hansen, 2013; Hansen og Hjelmar, 2015).³

Og vanskeligheder for kommunalpolitikere

Kommunestørrelsen har også konsekvenser for kommunalpolitikeres arbejde. Som følge af Strukturreformen i 2007 blev antallet af kommunalpolitikere reduceret fra 4.650 til 2.500 (Blom-Hansen m.fl., 2015). Herudover er kommunalpolitikken blevet mere abstrakt og rettet mod overordnede politik mere end konkrete borgernære initiativer (Dahlgaard og Pedersen, 2010). Kommunalpolitikere oplevede en forøget arbejdsbyrde i forbindelse med Strukturreformen (Dahlgaard m.fl., 2009). Derudover viser Kjær m.fl. (2010), at det opleves at være mere vanskeligt for kommunalpolitikere at gennemføre deres agenda i de sammenlagte kommuner, hvis det går på tværs af de ledende embedsmænd.⁴

Men har det påvirket faktisk deltagelse?

Dette indikerer, at både vælgerne og kommunale politikere oplevede flere vanskeligheder efter Strukturreformen, især i de ikke-sammenlagte kommuner. Men har øget kommunestørrelse haft betydning for borgernes aktive politiske deltagelse i form af stemmeprocent ved kommunalvalg og ønske om at melde sit kandidatur ved kommunalvalg?

2. Betydning af strukturreformen for den politiske deltagelse**Metodologiske overvejelser**

Til at undersøge om kommunestørrelsen har en effekt på borgernes politiske deltagelse benyttes Strukturreformen fra 2007. Hvis sammenhængen mellem kommunestørrelse og

² dvs. borgernes interne politiske efficacy.

³ Hansen og Hjelmar (2015) viser dog, at borgernes generelle vurdering af lokaldemokratiet synes at være meget robust over for ændringer i størrelsen af det lokale demokrati.

⁴ I perioden umiddelbart efter reformen har kommunalpolitikere dog oplevet en større politisk indflydelse. Dette gjaldt kun de ikke-sammenlagte kommuner (Kjær m.fl., 2010; Olsen 2013).

borgernes politiske deltagelse bliver estimeret på rent tværsnitsdata, kan der være flere andre faktorer, der er korreleret med både kommunal størrelse og politisk deltagelse. Eksempelvis adskiller beboere i yderkommuner med få indbyggere sig fra andre kommuner ved et lavere uddannelsesniveau, en lavere andel i servicejobs ol.⁵ Disse faktorer kan også påvirke, hvor politisk aktive borgerne i kommunen er.

Fordeler ved at anvende strukturreformen

Da det ikke er muligt at kontrollere for alle observerbare og uobserverbare forskelle på tværs af kommuner med forskellig størrelse, kan sammenhængen, der estimeres på tværsnitsdata, ikke fortolkes som en kausal effekt af kommunal størrelse på politisk deltagelse. Fordelen ved Strukturreformen er, at der er to grupper af kommuner, der kan følges før og efter reformen, hvor kommunerne i den første gruppe blev større efter sammenlægningen, mens strukturen i kommunerne i den anden gruppe ikke var påvirket af reformen. Strukturreformen blev allerede anvendt i fx undersøgelser af potentielle stordriftsfordele i den kommunale økonomi (Blom-Hansen m.fl., 2014, 2016).

Hvordan identificeres effekten af kommunestørrelse?

Strukturreformen tillader at udnytte den såkaldte diff-in-diff metode, hvor der undersøges, om forskellen i politisk deltagelse mellem to typer af kommuner har ændret sig som følge af reformen. Det vil give et kausalt estimat for betydningen af reformen for politisk deltagelse under den antagelse, at reformen kun havde en effekt på politisk deltagelse gennem øget kommunestørrelse, og ikke gennem andre ændringer i de kommunale karakteristika, der kunne tænkes at påvirke borgernes deltagelse. Der er derfor blevet indsamlet og kontrolleret for en række kommunale karakteristika, der kunne ændre sig over tid og påvirke den kommunale økonomi og borgernes politiske deltagelse i undersøgelsesperioden, jf. tidligere forskning (Blom-Hansen m.fl., 2014, 2016). Disse er udgiftsbehov, befolkningens geografiske spredning, den partipolitiske sammensætning i kommunen, andelen af befolkningen, der bor i byområder, samt befolkningsstørrelsen.⁶ Der er ingen tegn på, at disse variable ændrer sig markant pga. reformen. Derudover er der udført en regressionsanalyse både med og uden kontrol for kommunekarakteristika, uden at analysens hovedkonklusioner er blevet påvirket. Resultaterne fra regressionerne er vist i Tabel 1 i det metodologiske bilag, mens forskellene i borgernes politiske deltagelse mellem de sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner før og efter reformen gennemgås i hovedteksten.

Ingen tegn på mindre valgdeltagelse af stemmeberettigede

Figur 1 opgør valgdeltagelsen ved kommunalvalgene i perioden 1993-2013 opdelt i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. De sammenlagte kommuner har generelt ca. to pct.point højere stemmeprocent ved kommunalvalget. Der er dog ingen tegn på, at kommunalreformen medførte lavere stemmeprocent ved kommunalvalg i de sammenlagte kommuner ift. de ikke-sammenlagte kommuner.

Robust resultat

Dette resultat stemmer overens med tidligere fund af Bhatti og Hansen (2010), som dokumenterer, at valgdeltagelsen samlet set ikke er faldet i de sammenlagte kommuner i perioden 1997-2009.⁷ Dette resultat er robust for yderligere kontrol for kommunespecifikke karakteristika, der kunne udvikle sig forskelligt over tid i de to grupper af kommuner og påvirke valgdeltagelsen, se Tabel 1 i det metodologiske bilag.⁸

Usædvanlige valgår

Det skal bemærkes, at stemmeprocenten var usædvanligt høj i begge typer af kommuner ved valget i 2001, nemlig på 85 pct. i stedet for knap 70 pct., da folketings-, amts- og kommunalvalget blev afholdt samtidigt. Derudover er der en mindre indikation af en relativt højere valgdeltagelse i de sammenlagte kommuner ved kommunalvalget i 2005, jf. Figur 1.

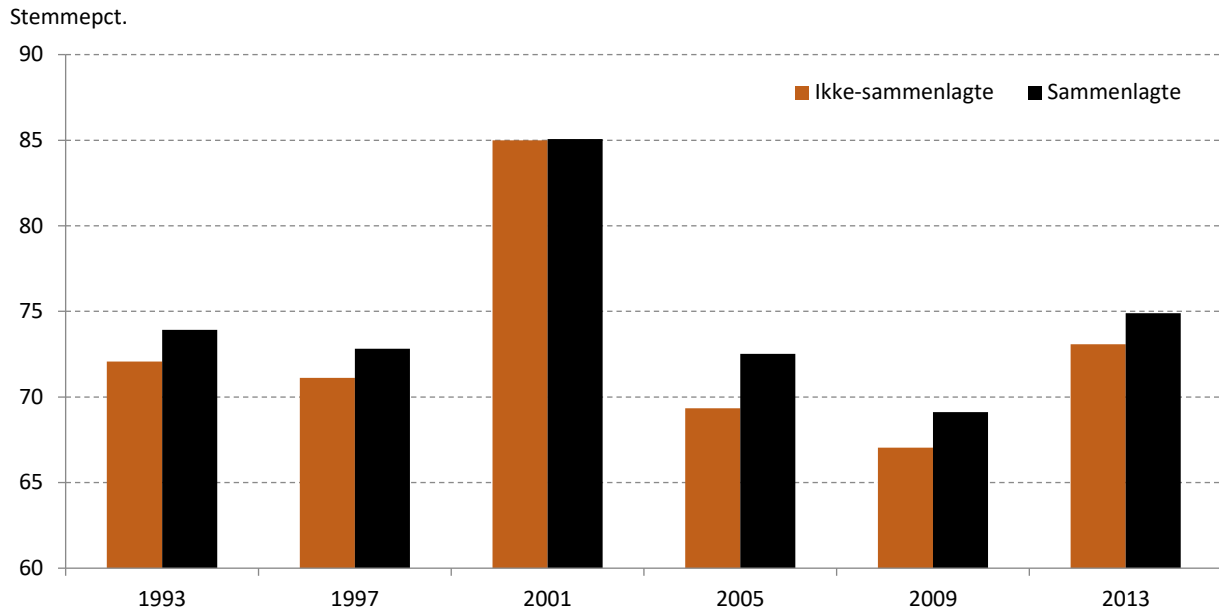
⁵ DØRS (2015). Dansk Økonomi, forår 2015. Kapitel IV. Yderområder i Danmark. https://www.dors.dk/files/media/rapporter/2015/f15/kap_iv/f15_kapitel_iv_yderomraaderne_i_danmark.pdf.

⁶ Befolkningstallet er opgjort efter den nye kommuneinddeling.

⁷ Hvor undersøgelsen er baseret på data på individniveau om vælgerne. De finder dog større udsving mellem bestemte valgår, der også kan ses fra Figur 1.

⁸ Der kunne heller ikke findes en effekt på andelen af blanke stemmer angivet ved valget, som ellers kunne tolkes som værende et tegn på vælgernes protest ved valget for den nye kommuneform/ de nuværende politiske institutioner (fx Norris, 1999).

Figur 1 Stemmeprocent ved kommunalvalg



Anm.: Uvægtede gennemsnit.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken, Statistiske Efterretninger, og kommunale nøgletal, se Boks 1 for detaljeret beskrivelse.

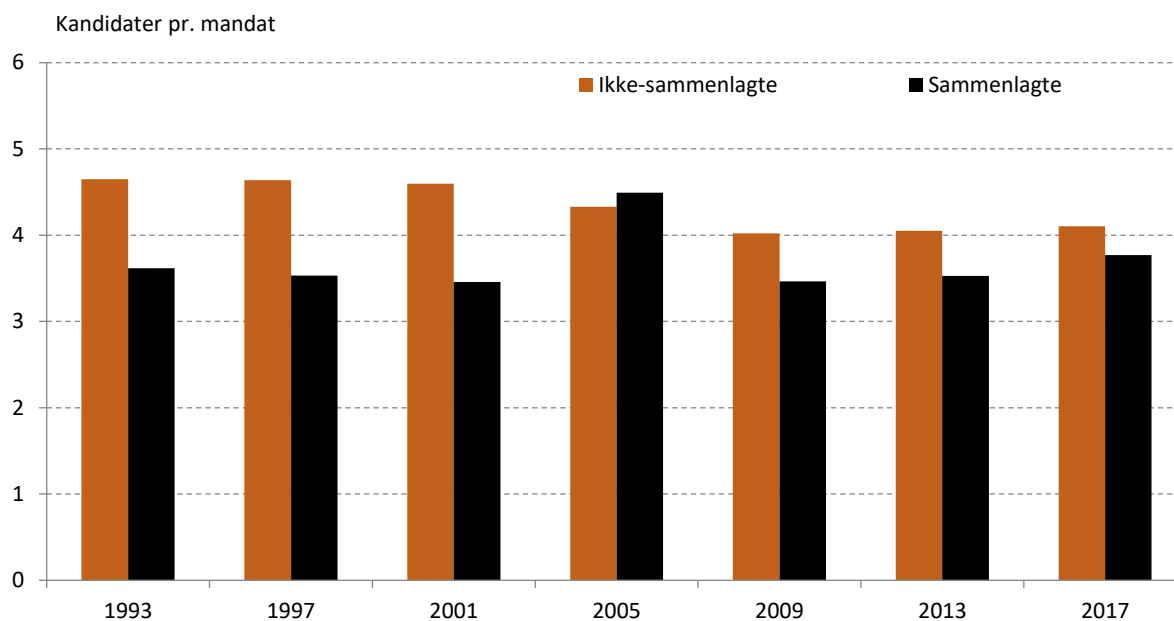
Flere stiller op ift. antallet af mandater

Når der ses på antallet af opstillede kandidater pr. mandat i kommunalbestyrelsen, er der en klar nedadgående trend i de ikke-sammenlagte kommuner i perioden 1997-2009, hvor antallet er faldet fra 4,6 til 4,0 kandidater pr. mandat. Denne tendens findes ikke for de sammenlagte kommuner, hvor der generelt stiller ca. 3,5 kandidater pr. mandat op. Derudover stiger antallet af opstillede kandidater pr. mandat i begge kommune grupper i valgene efter 2009. Stigningen er dog lidt kraftigere i de sammenlagte kommuner, jf. Figur 2. Forskellen i antallet af opstillede kandidater pr. mandat er dog ikke statistisk signifikant. Den bliver større og statistisk signifikant, når der kontrolleres for forskelle i en lang række kommunale forhold i de sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, jf. Tabel 1 i det metodologiske bilag. Effekten ses først under valget i 2005, hvilket betyder, at denne tendens ikke var til stede før Strukturreformen.

2005 – første valg til sammenlagte kommuner

Antallet af opstillede kandidater pr. mandat er usædvanligt højt i 2005 i forhold til andre år i de sammenlagte kommuner. Her meldte 4,5 kandidater sit kandidatur pr. mandat, jf. Figur 2. Dette er en interessant observation, idet forskellen i stemme procenten mellem de sammenlagte og de ikke-sammenlagte kommuner også var lidt højere i 2005 end i andre valgår, jf. Figur 1. I 2005 skulle vælgerne i de sammenlagte kommuner stemme på de kommunale politikere, der ville være ansvarlige for kommunesammenlægningen i 2007. Dette kunne være grunden til den øgede lokale politiske interesse.

Figur 2 Antal opstillede kandidater til kommunalvalg pr. mandat



Anm.: Uvægtede gennemsnit.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken og kommunale nøgletal, se Boks 1 for detaljeret beskrivelse.

Større kommuner medfører ikke en lavere pol. deltagelse

Analysens resultater viser, at forøgelsen i kommunestørrelse ikke medfører en lavere politisk deltagelse blandt vælgerne, til trods for, at tidligere forskning dokumenterer en reduktion i politisk (selv)tillid og i nærdemokratiet blandt borgere, samt større politiske vanskeligheder i de sammenlagte kommuner efter Strukturreformen. Tværtimod er antallet af kandidater, som stiller op til valg ift. antallet af mandater i kommunalbestyrelsen, steget i de sammenlagte kommuner efter Strukturreformen, hvor antallet generelt er faldet i de øvrige kommuner. Dette resultat bør dog ikke overfortolkes. Det kan både være forårsaget af øget politisk interesse blandt borgerne i kommunerne, men det kan også være resultat af en ændret kommunalstruktur, hvor borgere fra sammenlagte kommuner, der i forvejen var aktive, nu konkurrerer om færre pladser i de sammenlagte kommuners bestyrelser.

3. Referencer

Bhatti, Y. og Hansen, K. M. (2010). Kommunalreformens betydning for den kommunale valgdeltagelse. *Tidsskriftet Politik*, 13(3), s. 6-16.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., og Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58(4), s. 790-803.

Blom-Hansen, J. og Houlberg, J. (2015). Kommunalreformen i Danmark. *Rekvireret efter aftale med forfatterne*.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., og Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), s. 812-831.

Dahl, R. A. og Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy: The Politics of Smaller European Democracies*, Stanford: Stanford University Press.

Dahlgaard, J. O., Hjelm, U., Olsen, A.L. og Petersen, L.H. (2009). *Kommunalpolitikeres rolle og råderum*. København: AKF.

Dahlgaard, J. O. og Pedersen, L. H. (2010). Kommunesammenlægningernes betydning for kommunalpolitikernes motivation. *Tidsskriftet Politik*, 13(3), s. 17-27.

Hansen, S. W. (2013). Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), s. 43-66.

Hansen, S. W. (2015). The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*, 63(2), s. 373-389.

Hansen, S.W., Houlberg, K., og Pedersen, L. H. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), s. 196-214.

Hansen, W. S. og Hjelm, U. (2015). Når kommuner bliver større: De korte og mere langsigtede konsekvenser for lokaldemokratiet. *Politica*, 47(3), s. 464-484.

Jakobsen, J. (2017). *Ord der formede Danmark*. København: Lindhardt og Ringhof.

Kjær, U., Hjelm, U., og Olsen A. L. (2010). Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils. The case of the Danish 2007 structural reform. *Local Government Studies*, 36(4), s. 569-585.

Lassen, D. D. og Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), s. 238-258.

Norris, P. (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Olsen, A. L. (2013). Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013. *Økonomi & Politik*, 86(4), s. 18-32.

4. Metodologisk bilag

Boks 1 Metodologi bag undersøgelsen

Til at undersøge om, der er forskel i politisk deltagelse mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner før og efter kommunalreformen, bliver følgende model estimeret:

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 S_i + \beta_t S_i \times t + t + KK_{it} + \varepsilon_{it},$$

hvor i står for kommune og t står for år.

y_{it} er den afhængige variabel. Det er således stemmeprocenten ved kommunalvalg, der afspejler vælgernes politiske deltagelse, eller forholdet mellem antallet af kandidater og antallet af mandater i kommunalbestyrelsen.

S_i er en indikator for, om kommunen blev sammenlagt. $S_i \times t$ står for interaktionsled mellem indikator for, at kommunen blev sammenlagt, og årseffekter, hvor β_t fortolkes som en diff-in-diff estimator (jf. fx Hansen m.fl., 2014; Blom-Hansen m.fl., 2014, 2016). År 1997 er valgt som reference-år. Dermed angiver β_t -koefficienterne, hvorvidt forskellen i den afhængige variable i mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner var større i 2001, 2005, 2009 og 2013, end den var i 1997.

Udover dette kontrolleres der for en del kommune-specifikke forhold KK_{it} , der kan udvikle sig forskelligt over tid og have betydning for udviklingen i udgifterne mellem de to grupper af kommuner, såsom udgiftsbehov, hvor geografisk spredt befolkningen i kommunen er, den partipolitiske sammensætning i kommunen, jf. Blom-Hansen m.fl. (2016). Disse variable kan også spille en rolle for den politiske deltagelse blandt borgerne i kommunen (fx hvor nemt det er at komme til valgsteder, eller hvor engageret i kommunalpolitik den lokale befolkning er), så de ovenfor nævnte variable medtages også i denne analyse. Derudover kontrolleres der for, om kommunen er en \emptyset -kommune, andelen af befolkningen, der bor i byområder, samt befolkningsstørrelsen.

t står for årsspecifikke effekter og ε_{it} er et fejllid. Kommunaldata fra de 271/275⁹ kommuner for perioden før kommunalreformen er omregnet til de nye 98 kommuner. Regressionsanalysen er udført for perioden 1997-2013, da data for kommune-specifikke forhold ikke er tilgængelige for 1993.

Der rapporteres både uvægtede og vægtede resultater for de to typer af kommuner. I uvægtede regressioner bliver kommunerne behandlet som ligeværdige enheder. De vægtede regressioner tager til gengæld hensyn til, at valgresultaterne på kommuneniveau afspejler adfærd af et bestemt antal borgere, hvor dette antal varierer med kommunestørrelsen.¹⁰ I regressionen, der forklarer antallet af opstillede kandidater pr. mandat, anvendes befolkningstallet primo året som vægt, mens antallet af stemmeberettigede anvendes i regressionen, der forklarer stemmeprocent.

Data kilder: Stemmeprocenten og antallet af stemmeberettigede er for 2001-2013 hentet fra www.valgdata.ps.au.dk. I 2005 er tallene hentet fra kmdvalg.dk. Før 2001 er tallene hentet fra *Statistiske Efterretninger*. Udgiftsbehov, befolkningstæthed, bymæssig beboelse og befolkningstal er fundet på www.noegletal.dk. Antallet af kandidater og mandater er hentet fra Statistikbanken.dk \tabel VALGK3 og VALGK3X. Oversættelsesnøglen fra gamle til nye kommuner er fra <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/nomenklaturer/regioner--landsdele-og-kommuner>.

⁹ Da de bornholmske kommuner allerede blev sammenlagt i 2003.

¹⁰ Der præsenteres også vægtede gennemsnit for stemmeprocent og antallet af kandidater pr. mandat i de sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner i Figur 3 og Figur 4 i Bilag.

Tabel 1 Regressionsresultater

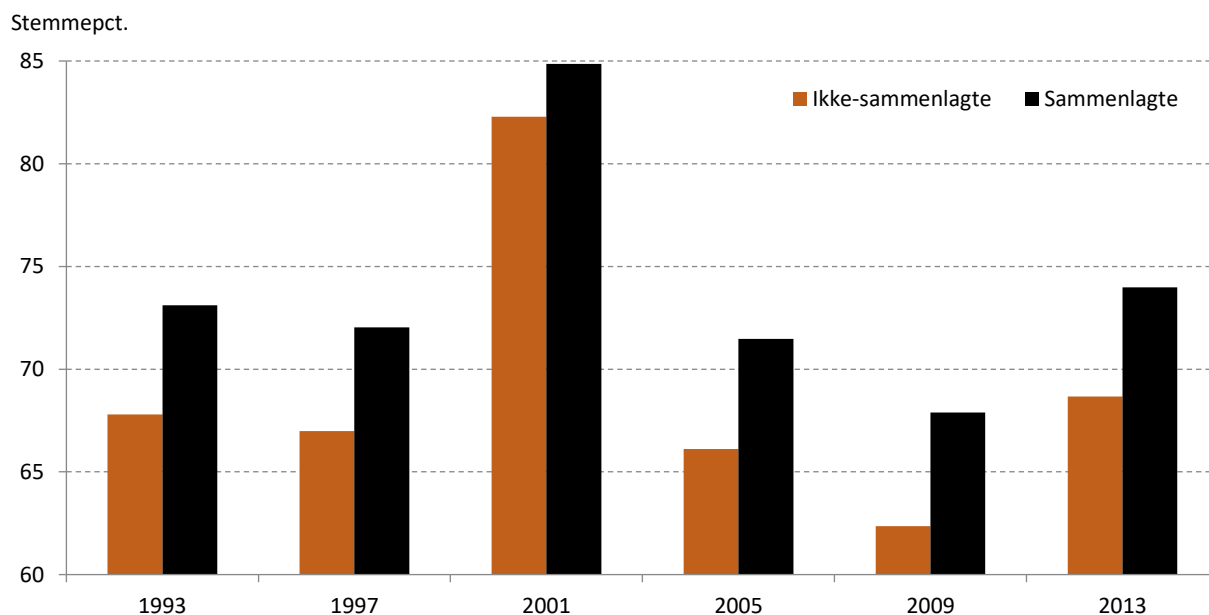
	Stemme pct.		Kand. pr. mandat	
	Uden kontrol for kom. karakteristika	Kontrolleret for kom. karakteristika	Uden kontrol for kom. karakteristika	Kontrolleret for kom. karakteristika
Panel A: vægtede				
Sammenlagt	2.803** (1.426)	-0.307 (1.097)	-0.937*** (0.256)	-1.758*** (0.248)
Sammenlagt x år 2001	-2.641 (1.907)	-2.720** (1.240)	-0.868** (0.428)	-0.111 (0.353)
Sammenlagt x år 2005	0.183 (2.263)	0.396 (1.466)	0.851** (0.431)	1.611*** (0.311)
Sammenlagt x år 2009	0.308 (2.043)	0.0430 (1.233)	0.179 (0.399)	0.876*** (0.267)
Sammenlagt x år 2013	-0.093 (1.962)	-0.544 (1.133)	0.615 (0.482)	1.287*** (0.325)
Panel B: uvægtede				
Sammenlagt	2.644*** (0.692)	0.956 (0.766)	-0.887*** (0.121)	-1.111*** (0.168)
Sammenlagt x år 2001	-1.672 (1.212)	-1.853 (1.163)	-0.417** (0.201)	-0.0570 (0.206)
Sammenlagt x år 2005	1.512 (1.136)	1.593* (0.919)	0.871*** (0.206)	1.301*** (0.221)
Sammenlagt x år 2009	0.438 (1.174)	0.146 (0.927)	0.144 (0.179)	0.521*** (0.189)
Sammenlagt x år 2013	0.108 (1.058)	-0.062 (0.786)	0.194 (0.191)	0.569*** (0.198)

Anm.: Se Boks 1 for beskrivelse af metodologi. Reference-kategori for interaktionsled er sammenlagte kommuner i 1997. ***, **, * indikerer, at effekten kan skelnes fra nul ved hhv. 1, 5 og 10 pct. statistisk signifikans niveau. Specifikation (1) angiver estimater fra regressioner uden kommunale kontrolvariabler, og specifikation (2) indeholder kontrolvariabler.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken og kommunale nøgletal, se Boks 1 for detaljeret beskrivelse.

5. Bilag

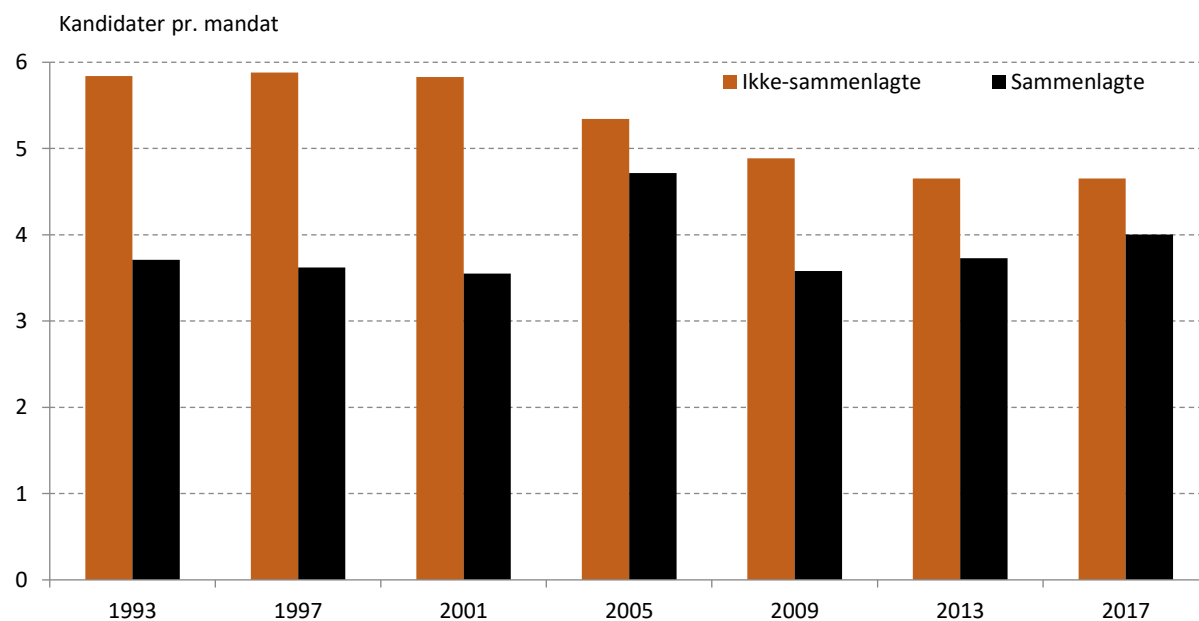
Figur 3 Stemmeprocent ved kommunalvalg, vægtet efter antal stemmeberettigede i kommunen



Anm.: Estimerne er vægtet med antallet af stemmeberettigede i kommunen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken, Statistiske Efterretninger, og kommunale nøgletal, se Boks 1 for detaljeret beskrivelse.

Figur 4 Antal opstillede kandidater til kommunalvalg pr. mandat, vægtet efter befolkningstal i kommunen



Anm.: Estimerne er vægtet med befolkningstallet i kommunen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken og kommunale nøgletal, se Boks 1 for detaljeret beskrivelse.