

Thorbjørn Sejrs Nielsen og Christian Vestergaard Kommunestørrelse og demokrati – effekten af kommunestørrelse på borger- nes eksterne politiske effektivitetsfølelse¹

Strukturreformen i 2007 medførte, at det gennemsnitlige indbyggertal i kommunerne steg markant. Inden reformen skrev Strukturkommissionen, der udarbejdede beslutningsgrundlaget for reformen, at der alt andet lige ikke var lokaldemokratiske forskelle mellem store og små kommuner. På baggrund af Kommunalvalgsundersøgelsen fra 2009 foretager vi en tværsnitsundersøgelse og diskuterer lokaldemokratiets tilstand efter reformen. Konkret undersøges sammenhængen mellem kommunestørrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse, der er et mål for borgernes vurdering af politikernes lydhørhed. Ekstern politisk effektivitetsfølelse er interessant, idet det udtrykker en diffus opbakning til det politiske system, som legitimerer den demokratiske styreform. Antallet af store kommuner efter reformen gør det muligt bedre at estimere effekten af kommunestørrelse nu end før reformen. Vi finder, at den eksterne politiske effektivitetsfølelse er mindre i store kommuner, hvilket udfordrer Strukturkommissionens konklusioner.

Strukturkommissionen konkluderede i forbindelse med forberedelsen af den danske strukturreform, at tilliden til politikerne alt andet lige var den samme i de små som i de store kommuner (Strukturkommissionen, 2004: 177). Mere generelt mente man at kunne afvise, at kommunestørrelse var afgørende for lokaldemokratiet (Strukturkommissionen, 2004: 87). Dette står i modsætning til den eksisterende litteratur på området, hvor det forventes, at kommunestørrelse har betydning for lokaldemokratiet. Således er der teoretisk set et trade-off mellem systemkapacitet og politisk effektivitetsfølelse (Dahl og Tufte, 1973). Større kommuner har mere kapacitet og er derfor i stand til at varetage opgaver af stor vigtighed for borgerne, mens små kommuner til gengæld i højere grad giver borgerne en følelse af effektivt at kunne påvirke de politiske beslutninger (Dahl og Tufte, 1973: 24).

Formålet med denne artikel er at bidrage til forståelsen af kommunestørrelses betydning for borgernes opfattelse af det lokale demokrati. Mere specifikt undersøger vi, om ekstern politisk effektivitetsfølelse påvirkes af kommunestørrelse. Ekstern politisk effektivitetsfølelse vedrører borgernes subjektive opfattelse af politikernes lydhørhed, og dette er interessant af flere årsager. Dels udgør lokaldemokratiske hensyn – som borgernes følelse af at blive hørt – et

vigtigt argument for et kommunalt niveau (Treisman, 2007: 156). Dels er ekstern politisk effektivitetsfølelse et mål for opbakning til det politiske system uafhængigt af støtte til de siddende magthavere (Iyengar, 1980: 255), hvorfor det er afgørende for legitimiteten af det demokratiske styre.

I det følgende gennemgår vi først den eksisterende litteratur angående sammenhængen mellem størrelse og demokrati. I forlængelse heraf redegør vi for litteraturen om ekstern politisk effektivitetsfølelse. Ud fra dette opstiller vi en hypotese, som vi efterfølgende tester ved brug af en vælgerundersøgelse fra det danske kommunalvalg i 2009. Vi finder, at der i den nye kommunestruktur er en signifikant sammenhæng mellem kommunistørrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse, hvilket styrker troen på, at kommunistørrelse har lokaldemokratisk betydning. På baggrund af resultaterne diskuteres det, hvad der kan forklare, at Strukturkommissionens forudsigelser ikke stemmer overens med de empiriske fund. Til slut vurderes analysens gyldighed og metodevalgets egnethed.

Eksisterende danske undersøgelser

I Danmark er fænomenet ekstern politisk effektivitetsfølelse undersøgt flere gange. I en undersøgelse fra 1998, der repræsenterer 137 af de 275 gamle kommuner (Juul-Madsen og Skou, 2006: 43), undersøger Goul Andersen, hvorvidt der meningsfuldt kan sondres mellem lokal og national politisk effektivitetsfølelse. Dette bekræfter han, og han påviser samtidig, at borgernes følelse af politisk lydhørhed – i denne artikel kaldet ekstern politisk effektivitetsfølelse – er højest på lokalniveau (Goul Andersen, Torpe og Andersen, 2000: 133-134).

To af de spørgsmål, som Goul Andersen anvender til sit mål for ekstern politisk effektivitetsfølelse, anvendes i en senere undersøgelse til at måle sammenhængen mellem kommunistørrelse og tillid (Juul-Madsen og Skou, 2006). Sammenhængen mellem indbyggertal og tillid findes imidlertid insignifikant (Juul-Madsen og Skou, 2006: 51). Dette kan skyldes, at modellen indeholder en række nære adfærds- og holdningsvariable, hvis kausalforhold til den afhængige variabel kan diskuteres. Det kan således ikke udelukkes, at disse variable også delvist er en konsekvens af den afhængige variabel, hvilket er problematisk (King, Keohane og Verba, 1993: 173). Disse variable kan endvidere potentielt udvise effekten af dybere, strukturelle forklaringer såsom indbyggertal, da disse sammenhænge ofte medieres af nære forklaringer (Kitschelt, 1999: 21). Samtidig er det væsentligt at klargøre, at tillid og ekstern politisk effektivitetsfølelse teoretisk er to distinkte begreber (Craig, Niemi og Silver, 1990: 306), hvorfor det analytisk er nødvendigt at skelne mellem de to.

Også i det tværnationale forskningsprojekt *Size and Local Democracy* er sammenhængen undersøgt (Kjær og Mouritzen, 2003: 9). I undersøgelsen er indbyggertal inddelt i seks intervaller, hvorefter der for hvert interval er udtrukket respondenter fra ti kommuner. I alt er 60 kommuner repræsenteret (Houlberg og Strømbæk Pedersen, 2003: 207-210). Her undersøges den bivariate sammenhæng mellem politisk responsivitet, som kan sidestilles med ekstern politisk effektivitetsfølelse, og indbyggertal. Undersøgelsen viser en svag negativ, men ikke entydig sammenhæng (Levinsen, 2003: 152-153). Ved denne undersøgelse kan behandlingen af indbyggertal som en kategorisk variabel problematiseres, da man således ikke udnytter den information, der ligger i, at afstandene mellem værdierne er meningsfulde. Politisk responsivitet er desuden her målt med et enkelt spørgsmål, hvilket kan påvirke målingsvaliditeten (Petersen, 2010: 398), idet begrebet teoretisk betragtes som komplekst (Niemi, Craig og Mattei, 1991). Denne undersøgelse er af Strukturkommissionen blevet tolket som udtryk for, at kommunestørrelse ingen konsekvenser har for lokaldemokratiet (Strukturkommissionen, 2004: 87). Hvorvidt dette er en gyldig kausalslutning problematiseres senere i artiklen.

Fælles for de ovenfor refererede undersøgelser er, at de er foretaget før Kommunalreformen. Der er imidlertid også foretaget undersøgelser efter Kommunalreformen i 2007 af Lassen og Serritzlew (2011). De udnytter, at en række kommuner er fortsat uden sammenlægninger efter Strukturreformen, hvilket giver basis for et kvasi-eksperiment, hvor de demokratiske implikationer af ændret kommunestørrelse kan undersøges ved at se på forskelle i udviklingen hos både sammenlægnings- og fortsætterkommuner. I dette studie undersøges kun den interne politiske effektivitetsfølelse (Lassen og Serritzlew, 2011).

De tidligere studier har som ovenfor beskrevet en række udfordringer, som vi forsøger at tage højde for. Således sondres der ikke mellem følelse af lydhørhed og tillid, ligesom afvisningen af dybe forklaringer kan diskuteres. Samtidig har studier efter Kommunalreformen ikke undersøgt effekten af kommunestørrelse på ekstern politisk effektivitetsfølelse, hvilket igen er blevet interessant at undersøge, eftersom der er fundet andre lokaldemokratiske konsekvenser af større kommuner (Lassen og Serritzlew, 2011).

En teoretisk ramme om størrelse og demokrati

Siden antikkens Grækenland har man diskuteret, hvilken statsstørrelse der demokratisk set anses for at være optimal (Treisman, 2007: 156). Den oprindelige demokratiske tanke bag de græske bystater var, at alle borgere skulle have direkte mulighed for at påvirke beslutningsprocessen, og som Rousseau skriver, vil flere indbyggere gøre det sværere for den enkelte borger at påvirke de kol-

lektive beslutninger (1795: 59). Ifølge dette argument har øget statsstørrelse således negative deltagelsesmæssige konsekvenser for borgerne. Denne form for direkte politisk deltagelse er dog siden blevet forkastet som utopisk (Dahl, 1989: 12), og i realiteten må den enkelte borger lade sin stemme repræsentere, hvilket har ført til de nuværende former for indirekte demokrati. Væsentligheden af borgernes mulighed for at påvirke de politiske beslutninger står dog stadig centralt i argumentationen for indretningen af den offentlige sektor (Dahl, 1989: 13).

Udviklingen mod store nationalstater har medført, at antallet af borgere i de enkelte stater er steget, og i henhold til argumentet fra Rousseau har dette medført, at det er blevet sværere for den enkelte borger at gøre sin indflydelse gældende. De større nationalstater har ofte medført en vertikal magtdeling, hvor en række opgaver er blevet decentraliseret til lokale jurisdiktioner (Scharpf, 1994: 47). Den teoretiske forventning om en sammenhæng mellem størrelse og demokrati gør sig også gældende på dette kommunale niveau, og da der her er større mulighed for at ændre størrelsen af enhederne, er dette felt særligt interessant i en politologisk kontekst.

Ovenstående argument peger på, at større demokratiske enheder svækker borgernes muligheder for at påvirke de politiske beslutninger. Sammenhængen mellem størrelse og demokrati er imidlertid mere kompliceret. Større enheder giver således mulighed for øget specialisering og større systemkapacitet. Dette betyder, at mere komplekse opgaver af større væsentlighed for borgerne kan håndteres. Derfor skriver Dahl og Tufte, at der som tidligere nævnt er et trade-off mellem på den ene side at kunne varetage opgaver af vigtighed for borgerne og på den anden side borgernes følelse af effektivt at kunne påvirke den politiske beslutningsproces (1973: 24).

Hensynet til systemkapacitet vægtes højt i Strukturkommissionens rapport (Strukturkommissionen, 2004: 26, 266). Særligt er det i en dansk kontekst centralt at sikre, at kommunerne som primær leverandør af velfærdsydelser er i stand til at levere et varieret og specialiseret serviceudbud (Boadway og Shah, 2009: 267). Strukturkommissionen konkluderer, at større kommunalenheder med øget systemkapacitet kun har meget svag negativ demokratisk effekt (Strukturkommissionen, 2004: 182). Dette strider mod de teoretiske forventninger, og da vi tidligere har demonstreret, at der kan stilles spørgsmål ved grundlaget for Strukturkommissionens konklusioner, vil vi i denne artikel diskutere, om kommunistørrelse har lokaldemokratisk betydning. Forventningen er således, at borgernes politiske effektivitetsfølelse vil være lavere i store kommuner end i små.

Ekstern politisk effektivitetsfølelse

Politisk effektivitetsfølelse er et teoretisk veldefineret begreb, som kan underopdeles i to dimensioner. Den ene dimension er intern politisk effektivitetsfølelse, hvilket angår, hvorvidt borgerne føler sig tilstrækkeligt kompetente til at deltage i den politiske proces (Niemi, Craig og Mattei, 1991: 1407). Den anden dimension er ekstern politisk effektivitetsfølelse, som omhandler borgernes opfattelse af de offentlige autoriteters lydørhed over for borgerne (Niemi, Craig og Mattei, 1991: 1408). Vi vælger at fokusere på ekstern politisk effektivitetsfølelse, da dette i sig selv vurderes som centralt for et velfungerende demokrati på tværs af demokratiopfattelser (Dahl, 1989: 109; Beetham, 1996). Samtidig anses ekstern politisk effektivitetsfølelse for at være afgørende for et legitimt demokratisk politisk system (Finkel, 1985: 908; Bowler og Donovan, 2002: 373).

Selvom ekstern politisk effektivitetsfølelse er et veldefineret begreb, har der stadig været diskussion om, hvordan det adskiller sig fra tilgrænsende begreber. Særligt er distinktionen mellem ekstern politisk effektivitetsfølelse og politisk tillid relevant at klargøre, da der ofte har været forvirring om, hvordan de to begreber forholder sig til hinanden (Craig, 1979: 226). Iyengar har argumenteret for, at tillid afspejler borgerens politiske enighed med de magthavende politikere, mens ekstern politisk effektivitetsfølelse i højere grad afspejler en mere diffus opbakning til det politiske system. Ekstern politisk effektivitetsfølelse kan derfor anses for at være et konkret mål for opbakning til det politiske system uafhængigt af sympati med de magthavende politikere (Iyengar, 1980: 255).

Endelig kan ekstern politisk effektivitetsfølelse yderligere underopdeles for de forskellige politiske niveauer (Goul Andersen, Torpe og Andersen, 2000: 126). I den forbindelse må det nævnes, at der formentlig vil være en sammenhæng i borgernes opfattelse af ekstern politisk effektivitetsfølelse på de forskellige niveauer. Således vil der være tendens til, at visse personer generelt vurderer ekstern politisk effektivitet mere positivt eller mere negativt. Tidligere undersøgelser har vist, at der alligevel er væsentlig forskel på danskernes eksterne politiske effektivitetsfølelse på de forskellige niveauer (Goul Andersen, Torpe og Andersen, 2000: 133-134). Derfor vælger vi alene at fokusere på opfattelsen af ekstern politisk effektivitetsfølelse på det kommunale niveau uden at undersøge de andre niveauer. Det betyder, at vi ikke undersøger, om kommunestørrelse har nogen effekt på borgernes nationale eksterne politiske effektivitetsfølelse.

I henhold til Dahl og Tufes tese om, at mindre enheder giver borgerne mulighed for mere effektiv deltagelse (1973: 24), forventer vi også, at dette slår igennem i forhold til ekstern politisk effektivitetsfølelse. Således forventer vi, at

borgerne vil opfatte politikerne som mindre lydhøre i større kommunalenheder end i små. Dette følger af, at det er vanskeligere for den enkelte borger at kommunikere med politikerne i store politiske enheder såvel direkte gennem kontakt som indirekte ved stemmeafgivelse (Dahl og Tufte, 1973: 108). Derfor opstiller vi følgende hypotese:

H(1): Jo større kommune des lavere ekstern politisk effektivitetsfølelse

Model til forklaring af ekstern politisk effektivitetsfølelse

For at undersøge sammenhængen mellem kommunestørrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse inddrages relevante variable på både kommune- og individniveau. Herved forstås variable, der både kan tænkes at påvirke kommunestørrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse. Eventuelle mellemkommande variable udelades, idet de ikke bidrager til forståelsen af den centrale kausalsammenhæng (King, Keohane og Verba, 1994: 173).

Tidligere analyser har vist, at ekstern politisk effektivitetsfølelse påvirkes af individspecifikke baggrundsvariable som alder, køn og uddannelse (Lane, 1961: 149). Desuden kan alder, køn og uddannelse tænkes at påvirke, hvor stor en kommune man er bosat i. Der kontrolleres derfor for disse variable for at tage højde for eventuelle selvselektionseffekter. Endvidere har tidligere studier vist, at en række kommunespecifikke variable ligeledes kan have lokaldemokratisk betydning. Således kan kommunesammenlægninger i sig selv påvirke den eksterne politiske effektivitetsfølelse (Lassen og Serritzlew, 2011: 244). Derfor kontrolleres der for denne selvstændige effekt. Desuden kontrolleres der for, hvor store økonomiske udfordringer den enkelte kommune står over for ved at inddrage kommunernes socioøkonomiske niveau.

Forskningsdesign, casevalg og metode

Forskningsdesign og casevalg

At opstille et kvasi-eksperiment på baggrund af Kommunalreformen, som Lassen og Serritzlew (2011) gør, er en oplagt frugtbar tilgang til denne undersøgelse. Hermed undgås problemer med endogenitet, som opstår ved selvselektion, og problemer ved manglende kontrol for relevante variable undgås ligeledes (2011: 241). Lassen og Serritzlew (2011: 243) peger dog selv på, at Kommunalreformen som kvasi-eksperiment udgør et problem angående adskillelsen af størrelses- og ændringseffekter. Effekterne af størrelsesændringer og sammenlægninger kan ikke adskilles ved kvasi-eksperimentet, da størrelsesændringerne afhænger af sammenlægningerne (Lassen og Serritzlew, 2011). At sammenlægninger har en selvstændig effekt bekræftes af undersøgelser fra

Bornholm, hvor der umiddelbart efter sammenlægningerne viste sig negative demokratiske konsekvenser, som over tid er blevet mindre (Kjær, 2006: 37).

Kommunalreformen i 2007 udgør således en analytisk udfordring. Derfor foretager vi i stedet en tværsnitsundersøgelse, der har den fordel, at det er muligt at undersøge betydningen af kommunistørrelse med kontrol for sammenlægnings effekter. I valget af case er det, som tidligere nævnt, særligt interessant at se på det kommunale niveau, da det her er muligt at foretage ændringer i enhedsstørrelsen, hvilket gør det muligt at bruge resultaterne vejledende til fremtidige strukturreformer.

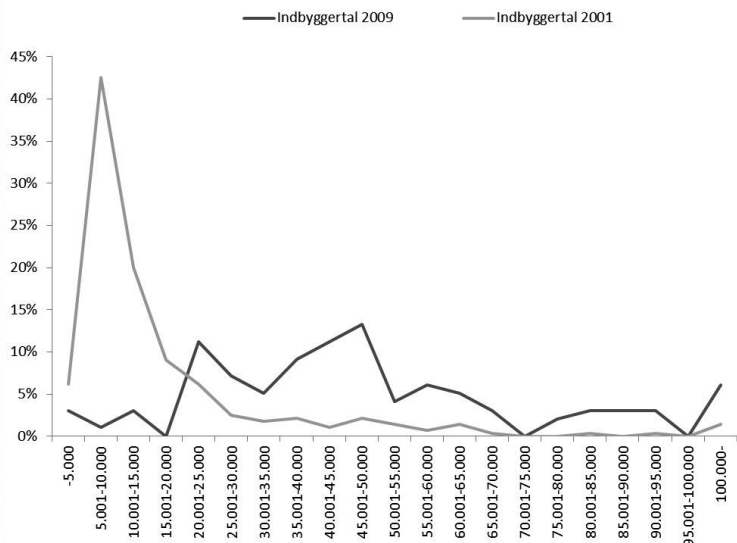
Metode- og datavalg

Hall skriver, at det er en forudsætning for en frugtbar analyse, at ens metodevalg afspejler den virkelighed, man ønsker at afdække (2003: 374). På baggrund af den eksisterende teori inden for dette felt forventer vi, at borgernes følelse af ekstern politisk effektivitetsfølelse afhænger af både individuelle karakteristika og strukturelle forhold i den enkelte kommune. Derfor anvender vi både mikrodata i form af individualsurvey og makrodata i form af kommunale nøgletal i denne undersøgelse. Da hvert individ er bosiddende i netop én kommune, er data hierarkisk opbygget. For at håndtere dette anvender vi en multi-level random intercept-model.

Angående datavalg fremgår det af figur 1, at der er blevet større variation på kommunistørrelse efter reformen i 2007. At der nu er bred variation af kommuner inden for de forskellige størrelseskategorier, giver bedre mulighed for at udtale sig om sammenhænge mellem størrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse for alle kommunistørrelser. Således var der tidligere så få kommuner med mere end 50.000 indbyggere, at generalisering af resultater for disse kommuner kunne være problematisk. Konkret er variansen i kommunistørrelse blevet fordoblet som følge af Strukturreformen.

Som nævnt tidligere anvendes en vælgerundersøgelse foretaget i forbindelse med kommunalvalget i 2009, som blev gennemført for Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, af Epinion. Undersøgelsen er gennemført ved en kombination af webinterview og telefoninterview. Alle 98 danske kommuner er repræsenteret ved minimum 30 respondenter (Elklit og Kjær, 2013). For telefonundersøgelsen er svarprocenten 54,8 pct., og denne er suppleret med data indsamlet gennem Epinions webpanel, som medvirker til at sikre undersøgelsens repræsentativitet i forhold til uddannelse, køn og alder (Elklit og Kjær, 2009). Ved at bruge en undersøgelse hvis emne er kommunalvalget, styrkes undersøgelsens målingsvaliditet (Petersen, 2010: 398), da netop kommunalpolitiske forhold er præsent for respondenterne.

Figur 1: Procentandele af kommuner med forskelligt indbyggertal for 2001 og 2009



Kilde: www.noegletal.dk.

Operationalisering

Afhængig variabel

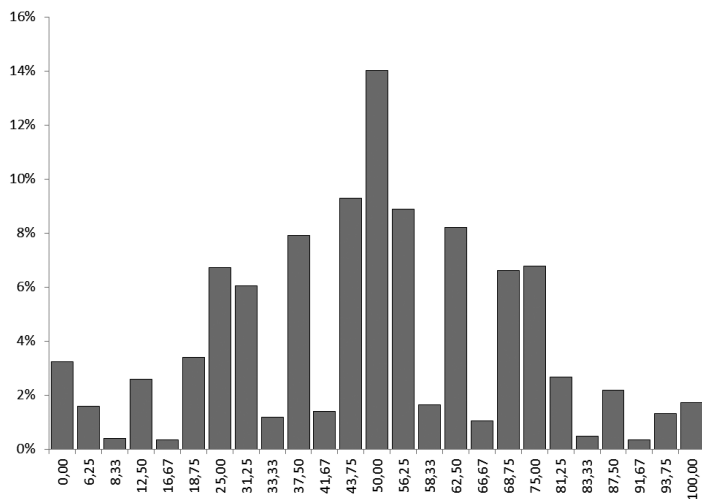
Eftersom ekstern politisk effektivitetsfølelse i litteraturen er beskrevet som et komplekst begreb, vælger vi at undersøge begrebet via indekskonstruktion. I operationaliseringen af et begreb er det centralt at afklare, om begrebet bygger på en additiv eller en nødvendigheds-/tilstrækkelighedslogik (Goertz, 2006: 96), og om begrebet bedst indfanges gennem en formativ eller refleksiv logik (Goertz, 2006: 55). Vi forventer, at ekstern politisk effektivitetsfølelse påvirker respondenternes svartilbøjelighed på en række spørgsmål. Derfor kan denne dimension afdækkes via konstruktionen af et refleksivt indeks ved addering af respondenternes svar på relevante spørgsmål angående begrebet. Selvom ekstern politisk effektivitetsfølelse er et forholdsvis veldefineret begreb, er der, hvad angår operationaliseringen, større uenighed om, hvilke spørgsmål der bedst afdækker begrebet (Craig, Niemi og Silver, 1990: 290). Vi anvender spørgsmål, som umiddelbart afspejler det samme fænomen, som er undersøgt i amerikanske studier, da vi derved kan belyse samme underliggende dimension. I en dansk sammenhæng er der ikke konsekvent anvendt de samme spørgsmål i de forskellige undersøgelser, hvilket gør, at det ikke er muligt at sammenligne resultaterne direkte med tidligere forskning. Vi har valgt følgende spørgsmål:

Tabel 1: Indekskonstruktion. Ekstern politisk effektivitetsfølelse

Spørgsmål	Cronbachs alpha ved udeladelse
Politikerne i min kommune virkede oprigtigt interesserede i borgernes synspunkter	0,65
Man kan i almindelighed stole på, at kommunalpolitikere træffer de rigtige beslutninger for kommunen	0,63
Kommunalpolitikere tager gennemgående for lidt hensyn til, hvad borgerne mener (kodet omvendt)	0,69
Kommunalpolitikere holder gennemgående deres løfter	0,60
For hele skalaen	0,71

På baggrund af reliabilitetstesten af indekset styrkes troen på, at målet er internt reliabelt (Petersen, 2010: 399). Samtidig er spørgsmålene ikke placeret i rækkefølge i spørgeskemaet, hvilket mindsker risikoen for response set. Indekset er skaleret fra 0-100, har et gennemsnit på 48,9 og en standardafvigelse på 22,3, hvilket indikerer en stor spredning i ekstern politisk effektivitetsfølelse blandt de adspurgte borgere. Fordelingen fremgår af figur 2, hvor det også fremgår, at fordelingen er tilnærmelsesvis normalfordelt.

Figur 2: Fordelingen for borgernes eksterne politiske effektivitetsfølelse. Pct. 2009



Uafhængige variable

Af relevante kommunevariable operationaliseres følgende: indbyggertal, socioøkonomisk udgiftsbehov og sammenlægningskommune. Indbyggertal har en naturlig kodning. Det kan diskuteres, om også kommunernes urbaniseringsgrad bør inddrages som mål for de strukturelle forhold. Dette er dog ikke gjort her, da det ville gøre det vanskeligt at se på effekten af kommunistørrelse målt ved indbyggertal selvstændigt. Det har således tidligere vist sig hensigtsmæssigt at foretage selvstændige analyser for de enkelte størrelsesmål (Juul-Madsen og Skou, 2006). At inddrage urbaniseringsgrad som størrelsesmål vil desuden gøre det vanskeligt at se effekten af kommunesammenlægninger, da fortsætterkommunernes urbaniseringsgrad generelt er højere. Der kontrolleres således for, om kommunen er en sammenlægningskommune, da sammenlægningseffekten herved isoleres. Desuden er socioøkonomisk udgiftsbehov operationaliseret som det socioøkonomiske indeks, Indenrigsministeriet bruger til kommunal udligning.²

Ud over kommunevariable inddrages en række centrale individuelle baggrundsvARIABLE: alder, køn og uddannelse. Alder kvadreres, da effekten heraf kan være kurvelineær, idet der kan tænkes at være generationseffekter (Goul Andersen, Torpe og Andersen, 2000). Da uddannelse betragtes som en kategorisk variabel, behandles den derefter. Alle variable og deres kodning fremgår af tabel 2.

Tabel 2: Oversigt over kodning af variable

Variabel	Detaljer
Ekstern politisk effektivitetsfølelse	Indeks fra 0-100; 100 = høj
Indbyggertal	Logaritmetransformeret naturlig kodning
Socioøkonomisk udgiftsbehov	0-2
Sammenlægningskommune	Dummy; 1 = sammenlægningskommune
Uddannelse	Dummy for hver kategori. 1: grundskole; 2: gymnasium, HF, studenterkursus; 3: HHX eller HTX; 4: erhvervsfaglig uddannelse; 5: kort videregående uddannelse; 6: mellemlang videregående uddannelse; 7: bachelor; 8: lang videregående uddannelse
Køn	Dummy; 1 = mand

Undersøgelsens resultater

I forbindelse med specifikation af modellen testes det, om det er muligt at anbefale én optimal kommunistørrelse for at sikre ekstern politisk effektivitetsfølelse, eller om sammenhængen har et konstant fortegn. Dette testes ved en kvadratisk transformation af indbyggertal, men denne er insignifikant, hvorfor sammenhængen må antages at have samme fortegn i hele variationsområdet. For at tage højde for, at storbykommunernes indbyggertal afviger markant fra den gennemsnitlige kommunistørrelse, logaritmetransformeres indbyggertal, hvorved størrelseseffekterne bedre indfanges. Dette kan bekræftes rent statistisk, idet en større del af variationen mellem kommuner kan forklares ved brug af den logaritmetransformerede indbyggertalsvariabel.

Som det fremgår af tabel 3 er effekten af de inddragede kommunevariable signifikant, og det helt centrale fund her er, at kommunistørrelse har betydning for ekstern politisk effektivitetsfølelse, hvilket styrker troen på vores hypotese. Af de individspecifikke variable har alder en signifikant betydning. De videre analyser viser, at effekten af alder alt andet lige er negativ, indtil man bliver 26 år, hvorefter den eksterne politiske effektivitetsfølelse stiger, des ældre man bliver. Modellen peger således på, at der er en tendens til, at ældre borgere generelt føler et højere niveau af ekstern politisk effektivitetsfølelse. Desuden viser analysen, at borgerne i sammenlægningskommuner i gennemsnit på en skala fra 0 til 100 har 4,97 point mindre ekstern politisk effektivitetsfølelse end borgerne i fortsætterkommuner.

På trods af at der i undersøgelsen ikke testes for forskelle over tid, er det alligevel muligt at bruge den estimerede effekt af kommunistørrelse til at beskrive de lokaldemokratiske konsekvenser af Strukturreformen. De kommunale nøgletal viser, at mediankommunen i 2009 havde 4,36 gange flere indbyggere end mediankommunen i 2001.³ For den gennemsnitlige borger vil en sådan ændring i indbyggertal betyde et fald på 16,18 point på skalaen over ekstern politisk effektivitetsfølelse, som går fra 0 til 100.⁴

Ved en multilevelanalyse er det muligt at se på modellens forklaringskraft på flere niveauer. Mellem kommunerne kan den opstillede model forklare 50 pct. af variationen i borgernes gennemsnitlige eksterne effektivitetsfølelse. På individniveau kan næsten ingen variation forklares på baggrund af modellen, hvilket kan skyldes, at der kun inddrages baggrundsvariabel (Kitschelt, 1999: 21). Samlet set kan modellen forklare 5 pct. af variationen i ekstern politisk effektivitetsfølelse. På baggrund af ovenstående resultater finder vi som sagt støtte til vores hypotese om, at den eksterne politiske effektivitetsfølelse er lavere i større kommuner end i små.

Table 3: Analyse af effekter på borgernes eksterne politiske effektivitetsfølelse (indeks 0-100)

	Model
Kommunevariable	
Indbyggertal (log)	-3,71 ***
Socioøkonomisk indeks	-
Sammenlægningskommune	-4,97 ***
Individvariable	
Uddannelse	-
Kvadreret alder	0,01 ***
Alder	-0,51 **
Køn	-
Konstant	103,75 ***
ρ	0,03
R^2	
R^2 kommune	0,50
R^2 individ	0,01
R^2 i alt	0,05
n	3.157
Log likelihood	-14.182

Note: Ustandarteriserede koefficienter ved multipel multilevel random intercept regression (MLE-analyse): - insignifikante værdier, * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. En hausman test er signifikant, hvilket indikerer, at estimaterne på individniveau kan ramme skævt. Dette har dog ikke betydning for fortolkningen af indbyggertal. Endvidere viser forudsætningstests, at residualerne på både level-1 og level-2 er normalfordelte, hvilket giver mulighed for gyldig inferens (Rabe-Hesketh og Skrondal, 2008: 125).

Diskussion

På baggrund af vores analyse må man således sætte spørgsmålstegn ved Strukturkommissionens konklusioner, da den hævdede, at større kommuner ikke ville medføre negative konsekvenser for lokaldemokratiet. Som nævnt var Strukturreformen ikke en ren størrelsesreform, da kommunerne også fik flere opgaver. Da reformen ændrede ved flere parametre, kan vi på baggrund af vores analyse foretaget i den nye kommunestruktur ikke direkte konkludere, at de tidligere analyser var fejlagtige. Det er dog uklart, hvordan de nye opgaver, som kommunerne overtog ved Kommunalreformen, skulle forklare de anderledes resultater angående ekstern politisk effektivitetsfølelse i den nye struktur.

Som tidligere nævnt har de centrale forudsigelser for lokaldemokratiet, som Strukturkommissionen gav, været baseret på anerkendte videnskabelige forklaringer (Strukturkommissionen, 2004; Houlberg, 2004; Levinsen, 2003). Derfor er det relevant at se på, hvorfor disse undersøgelser ikke har kunnet forudsige de lokaldemokratiske implikationer af en størrelsesreform. En mulig forklaring kan være, at kommunestrukturen før reformen gjorde det vanskeligt at undersøge de lokaldemokratiske forhold for kommuner i den størrelsesorden, som vi har set efter Kommunalreformen.

En anden mulig forklaring kan være, at forudsigelsen om manglende lokaldemokratiske implikationer kan have haft selvødelæggende konsekvenser. Det er således muligt, at kommunerne på baggrund af Strukturkommissionens anbefalinger har valgt at lægge sig sammen til større kommuner end oprindeligt anbefalet for at kunne varetage større og mere krævende opgaver. I det følgende afsnit diskuterer vi, hvordan forskellen mellem Strukturkommissionens forudsigelser og denne undersøgelses resultater kan forstås ud fra ovenstående forklaringer.

Nye undersøgelsesmuligheder eller selvødelæggende forudsigelse?

Angående de videnskabelige undersøgelser, Strukturkommissionen byggede sine konklusioner på som tilstrækkeligt grundlag for forudsigelse, peger vi på to typer problemer, der knytter sig til henholdsvis dataindsamlingen og de substantielle fortolkninger af analyserne. For det første kan man problematisere datagrundlaget for kategorien med kommuner over 50.000 indbyggere i de tidligere undersøgelser. Dette skyldes, at der før reformen var meget stor variation i indbyggertal i denne kommunestørrelseskategori, hvorfor det ikke kan betragtes som en homogen gruppe. Strukturkommissionen konkluderede, at kommunestørrelse ikke havde effekt på demokratiet, men at hvis en effekt kunne identificeres, var det netop i kommuner med over 50.000 indbyggere. På baggrund af gruppens heterogenitet i størrelse er det dog problematisk at udtale sig om overordnede tendenser. Hvis man ser bort fra disse kommuner, kan analyserne dog sagtens være valide, men de vil i så fald kun give evidens for en svag eller ikke-eksisterende sammenhæng mellem størrelse og lokaldemokrati i kommuner under 50.000 indbyggere. Datagrundlaget for at udtale sig om kommuner med mere end 50.000 indbyggere kan derfor betvivles, hvilket kan forklare forskellen mellem Strukturkommissionens forudsigelser og denne undersøgelses resultater.

I forhold til om Strukturkommissionens forudsigelse var selvødelæggende, er det interessant, at Strukturreformen anbefalede kommuner med minimum 20-30.000 indbyggere (Strukturkommissionen, 2004: 36), men at reformen

faktisk førte til en lang række kommuner med over 50.000 indbyggere. Dette er, som tidligere nævnt, samtidig det antal indbyggere, der i kommissionens analyser kunne give en svag negativ effekt. Man kan derfor overveje, om det var Strukturkommissionens konklusioner angående sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati, der fik kommunerne til at sammenlægge sig i højere grad end anbefalet. Dette kan begrundes ud fra hensyn til systemkapacitet og stordriftsfordele. Det er interessant, at der i den gamle kommunestruktur kun var 17 kommuner med over 50.000 indbyggere, hvilket svarer til 6,2 pct. af alle kommunerne, mens der i den nye struktur er 35, hvilket svarer til 35,7 pct. af alle de nye kommuner.

Vi vurderer, at en kombination af disse to forklaringer er årsagen til, at vi finder en væsentligt større og mere afgørende negativ effekt af kommunestørrelse på ekstern politisk effektivitetsfølelse i den nye kommunestruktur. De tidligere undersøgelseres resultater kunne ikke uproblematisk generaliseres til at gælde kommuner over 50.000 indbyggere, men at Strukturkommissionen sluttede denne konklusion kan tænkes i sig selv at være årsagen til, at kommunesammenlægningerne førte til væsentligt større kommuner end foreslået af samme.

Kan resultaterne generaliseres, og er metodevalget velegnet?

På baggrund af vores analyse kan vi statistisk inferere til hele den danske population, mens generalisering ud over Danmark er mere problematisk. Man kan argumentere for, at vores resultater ville have samme effekt i andre lande med en lignende kommunestruktur. Da der er noget særegent ved den skandinaviske kommunestruktur (Loughlin, Hendricks og Lidström, 2011: 721-722), er det relevant at se nærmere på kommunestrukturen i disse lande. Særligt kan nævnes det kommunale niveaus status som leverandør af velfærdsydelser samt den høje grad af autonomi, som kommunerne har i de skandinaviske lande (Loughlin et al., 2011). Selv i Skandinavien vil generalisering skulle ske med en vis forsigtighed, da man kan argumentere for, at den danske kommunestruktur har ændret karakter i forhold til de øvrige skandinaviske landes, idet de nye danske kommuner varetager langt flere opgaver og har langt større systemkapacitet end de øvrige nordiske (Moisio, 2010). Vi finder det dog stadig plausibelt, at større kommuner også i andre skandinaviske lande vil føre til et fald i ekstern politisk effektivitetsfølelse.

I forhold til metodevalgets egnethed er ekstern politisk effektivitet som nævnt et veldefineret begreb. Derfor må vores kvantitative tilgang i udgangspunktet betragtes som uproblematisk. Via denne analysemetode blev det endvidere muligt at foretage en undersøgelse med stort generaliseringspotential

inden for Danmark. Så vidt har vores metodevalg vist sig som et godt redskab til at besvare undersøgelsens problemstilling. I forhold til at anvende en multilevelmodel, fremgår det af $p(\rho)$ -værdierne, at den spatielle korrelation er meget lav. Der er således kun en meget begrænset uforklaret variation mellem kommunerne. En tom model viser en spatial korrelation på 0,07, hvilket bekræfter nødvendigheden af at foretage en multilevelanalyse. Vores valg af multilevelmodel betyder derfor, at vi estimerer korrekte standardfejl (Rabe-Hesketh og Skrondal, 2008), hvilket styrker sikkerheden i analyseresultaterne. Samlet set har vores metode således været velvalgt og givet os gode muligheder for at undersøge sammenhængen mellem kommunestørrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse.

Konklusion

Denne artikel har undersøgt, om kommunestørrelse har betydning for lokaldemokratiet og mere specifikt for ekstern politisk effektivitetsfølelse. Det interessante ved netop denne sammenhæng er, at ekstern politisk effektivitetsfølelse fungerer som et mål for generel opbakning til det politiske system uafhængigt af vurderingen af de konkrete politikere. Derfor er det et stærkt mål for bestemmelse af de lokaldemokratiske tilstande. Undersøgelsen viser, at der er en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse.

Sammenhængen er delvist tidligere undersøgt i en dansk kontekst med undersøgelser fra før Strukturreformen i 2007, men vi argumenterer for, at det er relevant at undersøge sammenhængen igen, da kommunestrukturen har ændret sig. Derfor vil der være tale om ekstrapolation, hvis der sluttes fra tidligere undersøgelser resultater til den nye kontekst, hvor kommunerne er blevet større og har fået andre opgaver. Da tidligere undersøgelser resultater er blevet brugt til konkrete politiske forslag, er det af særlig væsentlighed at identificere de korrekte sammenhænge på området.

På trods af de klare fund i analysen og nødvendigheden af denne undersøgelse er der samtidig visse begrænsninger for de her fremlagte konklusioner. Dels pga. en ny operationalisering af ekstern politisk effektivitetsfølelse, som afviger fra den, der er brugt i tidligere danske undersøgelser. Dels da der i undersøgelsen kun ses på danske kommuner, hvorfor undersøgelsens resultater ikke statistisk kan generaliseres til andre lande. Derfor vil det højst være muligt analytisk at generalisere disse resultater til en skandinavisk kontekst. Selvom der således er visse problemer, som knytter sig til undersøgelsen, er der dog klare resultater, som peger på, at den forventede sammenhæng mellem kommunestørrelse og ekstern politisk effektivitetsfølelse findes. Dermed styrkes

troen på den overordnede sammenhæng mellem systemkapacitet og nærhed, som Dahl og Tufte fremsatte i 1973. Det er her relevant, at sammenhængen undersøges på kommuneniveau, da der her er mulighed for at ændre størrelsen af de enkelte enheder.

Da der findes et klart trade-off mellem systemkapacitet og effektivitetsfølelse, må resultaterne holdes for øje ved fremtidige strukturreformer, da vi finder, at det umiddelbart ikke er muligt at forbedre et af de to forhold uden at skade det andet, hvad Strukturkommissionen ellers forudsagde (Strukturkommissionen, 2004: 87). Analysen kan dog ikke supplere med en anbefaling af én kommunestørrelse til maksimering af ekstern politiske effektivitetsfølelse.

Denne undersøgelse er et skridt videre i forståelsen af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati. Videre undersøgelser må teste: 1) sammenhængen på tværs af lande; 2) om andre størrelsesmål påvirker ekstern politisk effektivitetsfølelse; 3) om andre demokratiske værdier påvirkes af størrelse; 4) om de forventede positive gevinster af større enheder findes empirisk. Analysen har vist, at man ikke kan se bort fra de lokaldemokratiske konsekvenser, når man laver reformer af det kommunale niveau.

Noter

1. Tak til Søren Risbjerg Thomsen, Jørgen Elklit, Ulrik Kjær, Kim Mannemar Sønderkov og to anonyme peer reviewers for råd og vejledning vedrørende artiklen.
2. Se <http://www.sum.dk/-/media/Filer-Publikationer-IN/Kommuner%20og%20Regioner/2009/Kommunal-udligning-og-generelle-tilskud-2010/kommunal-udligning-2010.ashx>.
3. Mediankommunen 2009: Frederikssund Kommune: 44.246 indbyggere Mediankommunen 2001: Vallø Kommune: 10.143 indbyggere.
4. Logaritmetransformation fører fortolkningsmæssigt til, at en ændring i 1 pct. på indbyggertal medfører en ændring i 1/100 af koefficienten på den eksterne politiske effektivitetsfølelse.

Litteraturliste

- Beetham, David (1996). Theorising democracy and local government, pp. 28-49 i Desmond King og Gerry Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan.
- Boadway, Robin W. og Anwar Shah (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowler, Shaun og Todd Donovan (2002). Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government. *British Journal of Political Science* 32 (2): 371.

- Craig, Stephen C. (1979). Efficacy, trust, and political behavior. *American Politics Research* 7 (2): 225-239.
- Craig, Stephen C., Richard G. Niemi og Glenn E. Silver (1990). Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items. *Political Behavior* 12 (3): 289-314.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy. The Politics of the Smaller European Democracies*. Stanford: Stanford University Press.
- Finkel, Steven E. (1985). Reciprocal effects of participation and political efficacy: A panel analysis. *American Journal of Political Science* 29 (4): 891-913.
- Goertz, Gary (2006). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe og Johannes Andersen (2000). *Hvad folket magter: demokrati, magt og afmagt*. 1. udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hall, Peter (2003). Aligning ontology and methodology in comparative politics, pp. 373-406 i James Mahoney og Dietrich Rueschemeyer (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Houlberg, Kurt (2004). Er store kommuner mere effektive og små kommuner mere demokratiske?, pp. 42-50 i Socialforskningsinstituttet (red.), *Social Forskning – Det kommunale råderum*. København: SFI.
- Houlberg, Kurt og Carsten Strømbæk Pedersen (2003). Appendiks I. Dataindsamling, i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Iyengar, Shanto (1980). Subjective political efficacy as a measure of diffuse support. *The Public Opinion Quarterly* 44 (2): 249-256.
- Juul-Madsen, Lene og Mette Haugaard Skou (2006). Kan man lægge kommuner sammen uden omkostninger for lokaldemokratiet?, pp. 37-62 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*. 1. udg. Aarhus: Academica.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert (1999). Accounting for outcomes of post-communist regime change. Causal depth or shallowness in rival explanations. Paper, Annual Meeting of the American Political Society, Atlanta, GA, 31. august-3. september.
- Kjær, Ulrik (2006). *Bornholmere og demokratiet efter Kommunesammenlægningen. AKF 2006*. http://www.akf.dk/udgivelser/2006/pdf/bornholmerne_og_demokratiet.pdf (11. januar 2011).
- Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Lane, Robert E. (1961). *Political Life: Why People Get Involved in Politics*. 2nd ed. Glencoe: The Free Press.
- Lassen, David Dreyer og Søren Serritzlew (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review* 105 (2): 238-258.
- Levinsen, Klaus (2003). Kommunalpolitisk tillid, pp. 147-161 i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Loughlin, John, Frank Hendriks og Anders Lidström (2011). Subnational democracy in Europe: Changing backgrounds and theoretical models, pp. 715-742 i John Loughlin, Frank Hendriks og Anders Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Moisio, Antti (2010). *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Niemi, Richard G., Stephen C. Craig og Franco Mattei (1991). Measuring internal political efficacy in the 1988 National Election Study. *The American Political Science Review* 85 (4): 1407-1413.
- Petersen, Michal Bang (2010). Indekskonstruktion, pp. 393-416 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. 1. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Rabe-Hesketh, Sophia og Anders Skrondal (2008). *Multilevel and Longitudinal Modelling using Stata*. College Station, TX: Stata Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (1795). *A Treatise on the Social Compact: or, the Principles of Political Law*. London: Cock and Swine.
- Scharpf, Fritz W. (1994). Games real actors could play. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27-53.
- Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betænkning – hovedbetænkningen*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Treisman, Daniel (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.