

Demokrati og kommunesammenlægning

FOKUS-NYT

nr. 27 | oktober 2004

FOrum for
Kvalitet og
Udvikling i offentlig
Service

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i amter og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

- ◆ KL
- ◆ Amtsrådsforeningen
- ◆ DSI – Institut for Sundhedsvæsen
- ◆ AKF – Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
- ◆ Frederiksberg Kommune
- ◆ Københavns Kommune
- ◆ KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
- ◆ Kommunaldirektørkredsen
- ◆ Amtsdirektørkredsen

FOKUS arrangerer jævnligt gånjemmøder og andre aktiviteter om kvalitetsudvikling i amter og kommuner. Denne pjece indeholder synspunkter og budskaber fra FOKUS' gånjemmøde den 1. september 2004. Læs mere om FOKUS' aktiviteter på www.fokus-net.dk.

FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond. De synspunkter, der bliver fremsat i denne pjece, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS

Redaktion af pjecen: Helle Glæsner, FOKUS-sekretariatet.

Layout: sisterbrandt

Forord

Hvad sker der med demokratiet, når kommunerne bliver større?

Med dette spørgsmål blev der lagt op til debat om, hvilken betydning strukturreformen kan få for det lokale demokrati, da FOKUS den 1. september afholdt gåhjemmøde om Demokrati og kommunesammenlægning.

Mange frygter, at sammenlægninger af kommuner til større – og dermed fagligt og økonomisk mere bæredygtige enheder – vil medføre tab i forhold til det lokale demokrati. Andre siger, at dette er en skrøne og mener, at folks tilknytning til kommunen og interessen for lokalpolitik ikke har sammenhæng med kommunestørrelsen. Sættes fokus på lokalsamfundenes interesser, er der større enighed om, at demokratiet får sværere vilkår i større kommuner. Hvor lokalsamfundene hidtil har haft en solid platform i den lille kommune, kan de risikere at blive glemt i en stor kommune.

Demokratiets vilkår er bestemt af mange faktorer og til dels også af, hvad det er, man vægter som væsentlige grundvilkår i et demokrati. At diskutere, hvad der sker med demokratiet ved afskaffelsen af de små kommuner, er med andre ord en meget kompleks problemstilling med lige så komplekse svar. Selve demokratibegrebet kan forstås og fortolkes på mange måder, og måske lige netop derfor har det været svært at bruge »demokratikortet« som argument mod større kommuner.

På gåhjemmødet blev to forskellige vinkler på demokratiets vilkår i små og store kommuner belyst af to meget kompetente oplægsholdere:

- ◆ Ulrik Kjær, Ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet og
- ◆ Søren Serritzlew, Ph.d., adjunkt ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

De gav hver deres syn på, hvad der er vigtige aspekter i en demokrati-forståelse i forbindelse med strukturdebatten, og kom med hver deres vurdering af demokratiets vilkår i en ny kommunestruktur.

Pjecen her indeholder to fascinerende artikler, skrevet på baggrund af oplæggene på gåhjemmødet.

God fornøjelse!

Det lokale demokrati i den nye kommunestruktur¹⁾

Af Søren Serritzlew, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Det er let at opstille idealer for, hvordan et demokrati bør fungere. Der skal være en høj valgdeltagelse. Borgerne skal have en vis viden om og interesse for politik. Tilliden til det politiske system skal være høj. Alle borgere skal have lige muligheder for at deltage i den demokratiske proces. Idealerne er så høje, at selv et gennemdemokratiske samfund som det danske har svært ved fuldt ud at leve op til dem alle.

Dahl (1989: 109-114) opstiller fire kriterier, der kan bruges til at vurdere et demokrati. I et demokratisk samfund bør borgerne have lige mulighed for at deltage i den politiske proces, deres stemme bør have lige indflydelse, de bør besidde en vis forståelse af de problemer, der diskuteres, og den politiske dagsorden bør være åben. Hvad der er fælles for de fire kriterier er, at borgerne skal have lige adgang. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at borgerne formelt set har mulighed for at deltage i den demokratiske proces; et demokrati måles på, hvor gode muligheder de svageste borgere reelt har for at få indflydelse.

Spørgsmålet er, hvad den nye kommunestruktur vil betyde for lokaldemokratiet. Hovedkonklusionen i kapitlet om demokrati i Strukturkommissionens betænkning er, at kommunestørrelsen ikke har den store betydning for demokratiet (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 145). Konklusionen bygger på undersøgelser af borgernes interesse for og kendskab til lokalpolitik, deres følelse af tilknytning til kommunen og opfattelse af at have indflydelse. Her har kommunestørrelsen ingen betydning. Samtidig viser det sig, at kommunestørrelsen ikke har særlig stor betydning for valgdeltagelsen og tilliden til det politiske system.

Idealet om lige adgang

Problemet med den optimistiske konklusion om demokratiet i de nye, store kommuner er, at den bygger på undersøgelser, der ser bort fra netop de aspekter af demokratiet, som man må forvente klarer sig forskelligt i store og små kommuner. Det danske demokrati har hverken problemer med valgdeltagelse, viden om politik eller tillid til politikerne. Det gælder i kommunerne uanset deres størrelse, og det gælder også for det landspolitiske demokrati. Der er heller ikke noget at komme efter, hvad angår borgernes formelle ret til at deltage politisk.

¹⁾ Tak til Jørgen Goul Andersen for at have stillet data fra Medborgerundersøgelsen 2000 til rådighed.

Også tak til Jens Peter Frølund Thomsen for frugtbare diskussioner om kommunestørrelse og demokrati.

Swagheden i det danske demokrati er snarere, at der er forskel på, hvor gode muligheder forskellige befolkningsgrupper har for at deltage. Det ses især i, at der er et uddannelsesskel i den politiske interesse og den politiske effektivitetsfølelse. I forhold til højtuddannede er lavtuddannede 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« (Goul Andersen, 2003: 116f). Det vigtigste skel skyldes uddannelse, men politisk interesse og effektivitetsfølelse afhænger også af køn og alder (Goul Andersen, 2000: 141f; 2003: 118).

Idealet om, at alle borgere, uanset forhold som socioøkonomisk status, uddannelse, køn og evne til at formulere sig, skal have lige muligheder for at få indflydelse, er formentlig umuligt at opnå i praksis. Men selv om idealet ikke kan nås, kan det sagtens lade sig gøre at komme tættere på det eller fjerne sig fra det. Hvis man vil tættere på, gælder det om at sikre, at der findes deltagelsesformer, som kan benyttes af så mange som muligt, og at der findes flere alternative deltagelseskanaler. Flere vil kunne deltage, hvis der findes adgange, hvor politik handler om noget konkret, hvor argumenterne ikke nødvendigvis er abstrakte, og hvor det nødvendige netværk ikke omfatter flere end dem, der bor i nærheden. Disse adgange skal supplere det politiske system, som kræver overblik, netværk og abstraktionsevne.

Idealet har det ikke lige let i store og små kommuner

Det er her, den vigtigste demokratiske forskel mellem store og små kommuner skal findes. Politikerne er fjernere i de største kommuner end i de mindste. Hvor der i de store kommuner er omkring $\frac{1}{2}$ politikere pr. 1000 indbyggere, er der over 3 i de mindste kommuner (Serritzlew & Thomsen, 2004: 48). Det har betydning for, hvor synlige politikerne er, hvor lette de er at komme i kontakt med, og hvor svært det er for almindelige borgere at blive valgt. Samtidig er det i de små kommuner, man finder lokallisterne. Lokallisterne er det lokale modstykke til de landspolitiske partier. De adskiller sig ved at have et mere konkret udgangspunkt og ved ikke at have en forudbestemt grundholdning til en lang række spørgsmål. Ofte giver det ikke mening at kategorisere dem på samme måde som de landspolitiske partier. Det viser sig, at næsten 50% af repræsentanterne fra lokallisterne i de mindste kommuner mener, at det ikke giver mening at indplacere deres lokalliste på højre/venstreskalaen (ibid.: 53). Lokallisterne udgør det eneste alternativ til de nationale partier, hvis man ønsker at deltage ad denne kanal. Når kommunerne fremover skal være på mindst 30.000 indbyggere, bliver konsekvenserne, at afstanden til politikerne bliver større, og at lokallisterne med tiden vil forsvinde.

De største uddannelsesmæssige skel i muligheden for at følge med i og påvirke politik findes på nationalt plan (Goul Andersen, 2003: 132). Det lokale demokrati betyder, at der findes en deltagelseskanal, som er lettere tilgængelig end den landspolitiske. Det er nærliggende at forvente, at der findes en tilsvarende forskel på mulighederne for at deltage i store og små kommuner. Måske er endda selve debatformen forskellig. I de mindste kommuner drejer kommunalpolitik sig typisk om konkrete problemer. Handler det om skolelukningerne, vil spørgsmålet være, om en konkret skole, som alle borgere kender, og som en stor del har et forhold til, skal lukkes. I større kommuner vil debatten ofte være mere generel og handle om skolepolitik snarere end om den konkrete skole. Argumenterne skal her forholde sig til principperne for skolestrukturen for at være effektive. Det har både fordele og ulemper. En af de største fordele er, at en mere generel politisk diskussion gør, at der lettere kan træffes beslutninger hen over hovedet på særinteresser, som ikke altid skal have mulighed for at blokere for hensynet til helheden. Men problemet er naturligvis, at en gruppe borgere ikke har mulighed for at påvirke de politiske beslutninger effektivt. Når det er vedkommende og konkret og handler om deres skole, ruller det politiske tog henover hovedet på dem. Når de store beslutninger træffes, handler det om generelle problemer, principbeslutninger og prioriteringer, og her er det meget sværere at være med.

Når de mindste kommuner afskaffes, vil der altså kunne ske dramatiske forandringer i deltagelsesformerne. Det skulle være mærkeligt, hvis det ikke har konsekvenser for forskellige gruppers muligheder for at deltage, og der er derfor en risiko for, at reformen vil øge den politiske ulighed. Hvis det sker, fjerner vi os fra idealet om, at alle grupper reelt og ikke kun formelt skal have lige muligheder for at deltage politisk. Eftersom det stort set kun er efter dette af de fire vurderingskriterier, man kan tale om svagheder i det danske demokrati, er det uheldigt, at det ikke er blevet undersøgt nærmere, hvor store konsekvenserne bliver. Vi ved ikke meget om, hvordan vilkårene for politisk deltagelse i store og små kommuner er, og det er ikke klart, om nedlæggelsen af de mindste kommuner vil føre til større forskelle i befolkningsgruppernes mulighed for at få reel politisk indflydelse. Dog kan et hjørne af denne problemstilling belyses ved at undersøge skellet mellem højt- og lavtuddannede i store og små kommuner nærmere.

Uddannelse, indflydelse og kommunestørrelse

Det vil være et større projekt at kortlægge vilkårene for politisk deltagelse i store og små kommuner. Goul Andersens (2003) medborgerundersøgelse kan dog give nogle indikationer. Tabel 1 viser et vigtigt aspekt af vilkårene for politisk deltagelse i store og små kommuner, nemlig om man føler at have mulighed for at få indflydelse på lokalpolitik.

TABEL 1. KOMMUNESTØRRELSE OG TILTRO TIL EGEN EVNE TIL AT PÅVIRKE BESLUTNINGER I KOMMUNALBESTYRELSEN (procent)

	Ved slet ikke hvordan 1	2	3	4	Ved præcis hvordan 5	N
Under 10 000	6,9	23,2	15,6	39,1	15,2	276
10 001-15 000	10,7	18,0	16,1	41,5	13,7	205
15 001-25 000	8,0	22,6	13,7	40,3	15,5	226
25 001-50 000	9,5	28,7	14,2	37,1	10,5	275
Over 50 000	8,9	31,0	15,2	35,9	8,9	571

Kilde: Medborgerundersøgelsen 2000 og Danmarks Statistiks Statistikbank, tabel BEF1. Svarpersonerne angav deres tiltro til egne evner til at påvirke en beslutning i kommunalbestyrelsen på en skala fra 0-10, som her er omkodet, så den går fra 1-5.

Note: Gamma = -0.109. Værdien er signifikant forskellig fra 0 med $p < 0.000$.

Tabellen viser, at der er en vis tendens til, at borgerne i de store kommuner i højere grad mener, at det er svært at få indflydelse. Sammenhængen er ikke stærk, men det er tydeligt, at der er færre i de store kommuner, der mener at vide præcis, hvordan de skulle kunne få indflydelse på beslutningerne. Den svage sammenhæng kan skyldes, at der er forskel på uddannelsesniveaet i store og små kommuner. Hvor under 25% af befolkningen i de mindste kommuner har en studentereksamen eller tilsvarende, gælder det for næsten 50% af befolkningen i de store kommuner. Netop skoleuddannelse har jf. tabel 2 ganske stor betydning for den politiske selvtillid. Højere skoleuddannelse gør, at kommunalpolitik føles mere overskueligt.

TABEL 2. TILTRO TIL EGEN EVNE TIL AT PÅVIRKE BESLUTNINGER I KOMMUNALBESTYRELSEN OG SKOLEUDDANNELSE (procent)

	Ved slet ikke hvordan 1	2	3	4	Ved præcis hvordan 5	N
Folkeskole 7-9 år	11,9	28,0	17,5	31,7	10,9	521
10. kl./realeksamen	8,7	26,2	14,4	40,0	10,7	450
Studentereksamen/HF o.l.	5,5	25,0	13,1	42,3	14,0	563

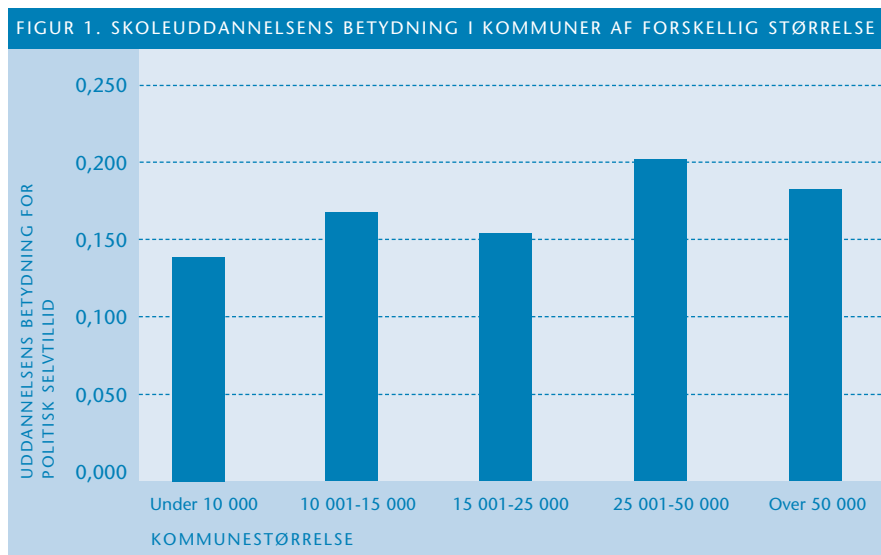
Kilde: Medborgerundersøgelsen 2000.

Note: Gamma = 0.138. Værdien er signifikant forskellig fra 0 med $p < 0.000$.

Der er altså en tendens til, at det føles sværere at få indflydelse i de store kommuner. Den nye kommunestruktur vil dermed kunne lede til en generelt lavere politisk selvtillid. Samtidig er det sådan, at især personer med en kort skoleuddannelse har ringere tiltro til deres muligheder for at påvirke beslutninger i kommunalbestyrelsen. Spørgsmålet er, om de nye, store kommuner vil gøre dette uddannelsesskel større.

Uddannelsesskellet ses i tabel 2 af, at de højtuddannede i højere grad svarer, at de ved præcis, hvordan de skal få indflydelse. Gammaværdien på 0.138 er et mål for, hvor stærk denne sammenhæng er. Jo højere værdi, jo større betydning har skoleuddannelsen på den politiske selv-tillid.

Figur 1 viser sammenhængen mellem skoleuddannelse og politisk selv-tillid i store og små kommuner. Højden på søjlerne svarer til gammaværdien for sammenhængen. En høj søjle kan altså fortolkes som et stort uddannelsesskel.



Kilde: Medborgerundersøgelsen 2000 og Danmarks Statistiks Statistikbank, tabel BEF1.

Note: Søjlerne viser gammaværdier for sammenhængen mellem skoleuddannelse og tiltro til egen evne til at påvirke beslutninger i kommunalbestyrelsen. De er kun statistisk signifikante for kommuner med over 25 000 indbyggere.

Det fremgår af figuren, at der er en tendens til, at uddannelsesskellet er størst i de store kommuner. En længere skoleuddannelse gør det altså lettere at deltage, men betydningen er størst i de store kommuner. Her er en høj uddannelse en vigtigere forudsætning for at kunne få indflydelse. Det kan altså ikke udelukkes, at de nye, større og fjernere kommuner vil betyde, at mulighederne for at deltage vil blive mere uligt fordelt, end de er i forvejen. Dermed bevæger vi os væk fra idealet om, at alle grupper skal have lige adgang til at deltage i politik. Der er tale om en meget indirekte undersøgelse af vilkårene for politisk deltagelse, og der er kun tale om en svag tendens. Ikke desto mindre tyder resultaterne på, at kommunestørrelsen faktisk har betydning for, hvordan mulighederne for at få politisk deltagelse er fordelt mellem grupper med forskellig uddannelse.

Konklusion

Det danske demokrati er sundt og velfungerende. Det gælder især for de formelle rettigheder. Det vil strukturreformen ikke ændre på. Også i de nye, store kommuner vil befolkningen deltage i valgene, have tillid til politikerne og opleve at have indflydelse. Men demokrati handler om mere end det. Idealet er, at alle grupper reelt har lige muligheder for at indflydelse. Når det handler om det aspekt af demokratiet, er det nærliggende at forvente, at reformen vil få betydning. Det er der flere grunde til. For det første vil de større enheder betyde, at afstanden mellem borgere og politikere bliver større. Der bliver færre lokalpolitikere pr. indbygger, og det bliver sværere for almindelige borgere at blive valgt. For det andet vil de politiske diskussioner i de større enheder snarere være generelle og abstrakte end konkrete. For det tredje vil lokallisterne, der udgør det eneste partipolitiske alternativ til de landspolitiske partier, forsvinde. Det betyder, at indflydelseskanalerne bliver færre og mere ens, og konsekvensen kan blive, at de reelle muligheder for at få politisk indflydelse bliver mere skævt fordelt. Hvis reformen har betydning for demokratiet, vil konsekvenserne være negative. Hvor store problemer, reformen vil skabe, er mere usikkert.

Litteratur

Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven: York University Press.

Goul Andersen, Jørgen (2000). »Magt og afmagt: Nyt perspektiv på 'political efficacy'«, i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe & Johannes Andersen (red.), *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Goul Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004). *Strukturkommissionens betænkning. Hovedbetænkningen*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Serritzlew, Søren & Jens-Peter Frølund Thomsen (2004). »Småt er godt – for demokratiet«, i Jørgen Frode Bakka & Ulrich Horst Petersen (red.), *Hvorhen Danmark?*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Nogle strøtanker om det lokale demokrati på tærsklen til en kommunalreform

Af Ulrik Kjær, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

I Danmark står vi over for at skulle gennemføre en kommunalreform – så meget er sikkert. Konturerne af fremtidens kommunestyre er begyndt at tegne sig, og det kommunale puslespil (hvem skal lægges sammen med hvem) er for alvor ved at blive lagt. Det kan hævdes, at én af de faktorer, som var med til at sætte hele reformen i gang, var ønsket om at få amterne nedlagt, og at man kunne have en forventning om, at det var muligt at få denne pille til at glide ned (i hvert fald uden for amtsgårdene), fordi man kunne hænge argumentationen op på det umiddelbart vanskeligt modsigelige ønske om afbureaukratisering. Hvorfor have tre niveauer, når man kan nøjes med to? Selvom amterne nu bliver færre og større, tømmes for de fleste områder, der ikke har med sundhed at gøre, mister deres skatteudskrivningsret og skal til at kalde sig regioner, så lykkedes det ikke (i hvert fald ikke i første omgang) at komme helt af med dette politiske niveau.

I relation til det andet strukturelle spørgsmål, som har været på dagsordenen i forbindelse med diskussionen af en kommunalreform, nemlig størrelsen på de primærkommunale enheder, er historien på mange måder lige modsat. I udgangspunktet ville man nok have gættet på, at det ville blive ganske vanskeligt at hæve kommunestørrelsen væsentligt. I hvert fald måtte man nok indstille sig på, at større kommuner i så fald skulle dikteres fra Folketinget – hvis der altså var nogen der skulle turde på den vis at lægge sig ud med hele det kommunale Danmark. I det store og hele udeblev slagsmålene. Nogle vil mene, at de mindre kommuner bare har fået armen vredet om på en elegant måde, så det ser ud, som om de nu næsten frivilligt lægger sig sammen, og det kan da også være, at nogen er blevet mere begejstrede for kommunesammenlægninger, fordi de har erkendt, at det er den vej, vinden har blæst. Men alligevel må det vurderes som værende overraskende, at »aflivningen« af kommuner under 20.000 indbyggere trods alt er gledet så forholdsvis let ned i det lokale Danmark.

Hvordan er dette gået til? I udgangspunktet var der lagt op til, at det især ville være »demokratikortet«, som ville blive spillet ud af fortalere for at bevare de små kommuner, og at tilhængerne af større kommuner ville få svært ved at trumfe med deres »økonomikort«. Disse to argumenter for og imod kommunesammenlægninger var på mange

måder linet op, men det kan hævdes, at de ikke fik den dominerende rolle i debatten, som de var tiltænkt. I stedet har der primært været argumenteret for kommunesammenlægninger med udgangspunkt i en idé om, at man herved ville kunne forbedre den faglige bæredygtighed, og modstanden har især været centreret omkring en bekymring om servicetilgængeligheden i nye og større kommuner.

Økonomi-, bæredygtigheds- og demokratiargumenter

Økonomiargumentet gled nok især ud af debatten, fordi der til stadighed ikke var nogen, der kunne/turde fremlægge prognoser på, hvor mange penge man så egentlig ville kunne spare, hvis man gennem sammenlægninger blev i stand til at indhøste skalaøkonomiske gevinster. Men hvorfor har demokratiargumentet heller ikke fået den centrale plads, det af mange var tiltænkt i debatten? Igen kunne mistanken naturligvis rettes mod »genstridig« empiri, idet der faktisk undervejs i forløbet blev fremlagt tal på, at borgerne ikke altid synes, at »small is beautiful«, når fokus er på lokalt demokrati (Kjær & Mouritzen, 2003). Men det skal her hævdes, at demokratiargumentet i lige så høj grad blev ramt af sin egen luftighed. Til tider kan det være behageligt at have et argument, som andre kan have svært ved at tage kampen op med – i dette tilfælde er det vanskeligt at forestille sig, at der er mange, der vil argumentere imod lokalt demokrati (det skulle da lige være dem, der nærer større tiltro til det nationale demokrati). Men luftigheden betyder også, at man ikke løbende tvinges til at skærpe sin argumentation, og det kan være et problem, når det lokale demokrati så i nogle tilfælde skal løftes ud over skåltaleniveauet. Og det skulle det i forbindelse med diskussionen af kommunalreformen. Fortalerne havde tæten (hvad enten de nu brugte økonomiargumentet eller havde skiftet til faglig bæredygtighedsargumentet), og derfor sad modstanderne af større kommuner på mange måder med bevisbyrden og skulle påpege, hvordan det lokale demokrati ville kunne risikere at lide alvorlig skade ved kommunesammenlægninger.

Hvad er det lokale demokrati?

Den første (og måske største) vanskelighed herved er vel, at vi ikke nødvendigvis er helt klare på, hvad det lokale demokrati egentlig er for noget – hvordan det ser ud, når det fungerer godt og hvordan det ser ud, når det kører skidt. Dette skyldes ikke blot, at demokrati generelt er noget, vi er uenige om – det er så langt fra alle, der har samme opfattelse af, hvad demokrati er, og da slet ikke af, hvordan et »godt« demokrati ser ud. Når det mere specifikt er lokalt demokrati, diskussionen omhandler, bliver uafklaretheden endnu mere udtalt. Denne særlige variant åbner – ud over at fastholde den potentielle normative uenighed – op for, at begrebet i det hele taget kan anvendes i flere forskellige

betydninger. Ser man på den måde, »det lokale demokrati« bruges i den aktuelle debat, kan man identificere i hvert fald tre forskellige betydninger (Kjær, 2004).

For det første i den mest traditionelle betydning »det lokale repræsentative demokrati«, hvor den demokratiske dimension af det kommunale styre opfattes på samme vis, som når vi beskæftiger os med det nationale demokrati. Dvs. at demokrati har et eller andet at gøre med, i hvor høj grad det er politikerne, der styrer embedsmændene (og ikke omvendt), om den politiske opposition sikres mulighed for at agere som sådan, om borgerne deltager i politik, om borgerne har tillid til politikerne og de truffne beslutninger osv. I hvert fald for så vidt angår borgernes mulighed for at deltage og deres bedømmelse af demokratiets tilstand har tesen hidtil været, at borgerne på denne dimension ville have det bedst i mindre kommuner, og en kommunalreform med massive kommunesammenlægninger har derfor været set på med demokratisk bekymring. Nyere forskning demonstrerer dog som sagt i høj grad den direkte sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes deltagelse i og opfattelse af det lokale demokrati (Kjær & Mouritzen, 2003).

For det andet kan lokalt demokrati opfattes som »lokal autonomi«, dvs. hvor meget bestemmer kommunerne selv i forhold til staten. Hvis staten kun overlader et beskedent beslutningsrum til kommunerne, vil nogen hævde, at det lokale demokrati knægtes, og sker det, er det altså i betydningen lokal autonomi, at begrebet bringes i anvendelse. Traditionelt hævdes det, at større kommuner er en nødvendig betingelse for, at kommunerne kan overlades flere opgaver og dermed for en styrkelse af denne dimension af det lokale demokrati. Det skal dog pointeres, at denne argumentationskæde må siges at være ganske tvivlsom. Der er jo på ingen måde nogen en-til-en sammenhæng mellem antallet af opgaver og grad af lokal selvbestemmelse. Kommunerne kan godt have mange opgaver, uden at de samtidig har en høj grad af autonomi, idet opgaverne jo kan være underlagt stram statslig styring. Større kommuner betyder ikke nødvendigvis flere opgaver, og flere opgaver betyder ikke nødvendigvis større grad af lokal autonomi. Statens styringsambition er bestemt af mange andre forhold end kun kommunernes befolkningsmæssige størrelse.

For det tredje ses det lokale demokrati bragt i anvendelse, når den geografiske magtbalance inden for de enkelte kommuner diskuteres – skal aktiviteten og væksten ligge i den store by eller i de mindre landsby-samfund? I det tilfælde, hvor den store by synes at »sætte sig på det hele«, sker det, at de mindre lokalsamfund fremfører utilfredsheden hermed under det lokale demokratis banner. I så fald kan det lokale

demokrati siges at optræde i betydningen »lokalsamfundsadvokatur«. Især i forbindelse med diskussionen af kommunesammenlægninger er denne betydning af lokalt demokrati ganske fremtrædende blandt de demokratisk bekymrede. Kommunesammenlægninger frygtes at føre en intrakommunal centralisering med sig – de mindre lokalsamfund kan få det svært i de nye, større kommuner. Og ikke mindst frygtes det, at de kan få svært ved i det hele taget at blive hørt – den politiske magt flytter ifølge skrækversionen til den nye hovedstad, og landsbyerne vil ikke engang få mulighed for i tilstrækkeligt omfang at gøre opmærksom på sig selv og deres vanskeligheder. Også i relation til denne argumentationskæde kan der imidlertid ridses i den selvfølgelighed, hvormed den ofte fremføres. En kommunesammenlægning vil jo ikke i sig selv føre til en centralisering af hverken aktiviteter eller politisk magt inden for hver af de nye sammenlagte kommuner. Som det ligger i kortene, vil det fortsat være op til kommunerne selv, dvs. de kommende kommunalbestyrelser, at beslutte, hvordan de nye kommuner skal indrettes, herunder hvor meget fokus der fremover skal være på henholdsvis hovedbyen, de mindre byer, landsbyerne og landdistrikterne inden for deres kommune.

Sikring af fremtidens lokale demokrati

Det er forskelligt, hvilken af de tre her skitserede dimensioner ved det lokale demokrati, man tillægger størst værdi, og hvor demokratisk bekymret man er. Uagtet er spørgsmålet her på tærsklen til den nye kommunalreform, om det er muligt at tænke de demokratiske bekymringer ind i reformen, og om det er muligt at forberede sig og tage initiativer, som kan gøre de demokratiske bekymringer til skamme.

Og her vil min påstand være, at vi alle sammen (politikere, borgere, journalister, forskere, meningsdannere osv.), naturligvis efter først pr. rygmarv at have luftet vores demokratiske bekymring, ikke har udvist nær samme ihærdighed, når det gælder om at fremsætte forslag til, hvordan man inden for en ny kommunal struktur skal søge at sikre det lokale demokratis fremtidige vitalitet. Der har været spredte pip om, at man måske kunne etablere lokaludvalg, hvor dele af de nye kommuner kunne få lov at have deres eget lille demokratiske forum med en eller anden grad af kompetence i forhold til subkommunale forhold. Ideen har dog hurtigt været skudt ned igen med henvisning til dels de ikke overvældende vellykkede erfaringer med bydelsråd i København, dels at man ved at etablere formelle subkommunale råd jo på mange måder ville kunne risikere at komme til at »genopfinde« nogle af de netop nedlagte kommuner, hvorefter der på mange måder ville være tale om, at man tog et skridt frem og ét tilbage.

Man kunne også forestille sig, at der ville blive foreslået øget anvendelse af lokale folkeafstemninger, folkehøringer, borgerpaneler, borgerundersøgelser, e-demokrati osv. osv. Realiteten er imidlertid, at inkluderingen af sådanne alternative demokratiske instrumenter i diskussionen af en ny kommunalreform har været endog yderst sparsom. Og spørgsmålet er i øvrigt, hvor alternative de nævnte forslag i det hele taget er – de har jo hver især i større eller mindre omfang været trukket af stalden før. Man kan kun undre sig over, at den åbning for introduktionen af ny lokaldemokratiske elementer i det danske kommunestyre, som kommunalreformen alt andet lige også må siges at udgøre, ikke har ført til, at der er blevet fremsat en større mangfoldighed af forslag. Det vil være synd at sige, at fantasien på dette felt har blomstret, og at paletten, der kan vælges fra i forbindelse med den mere detaljerede udmøntning af kommunalreformen, er særlig spraglet.

Dette udfald foretages ikke, fordi der findes et tiltag, jeg selv vil advokere for, og som jeg mener hidtil er blevet overset. Jeg har heller ikke mit eget favoritforslag klar (forskerne har som sagt også været fantasiløse), men er bare overrasket over, at der ikke er kommet mere på bordet, som man så efterfølgende kan vælge imellem. Det er ikke kun de gode forslag, som mangler – det er vel nærmest forslag i det hele taget. Så selvom det måske er ved at være i sidste øjeblik, må man opfordre dem, som måtte være demokratisk bekymrede, om at komme på banen. En del af tilbageholdenheden skyldes muligvis, at kommunalreformdiskussionen på mange måder sprang det første naturlige trin over – nemlig at få diskuteret, hvad vi egentlig vil med kommunerne, inden det hele gik op i stregerne på det nye kommunale landkort og arbejdspladsernes geografiske placering. Skal kommunerne være en serviceleverandør, som giver os »renovation uden tårer« eller en fællesskabsskabende foranstaltning, der opbygger og vedligeholder en lokal identitet og et lokalt sammenhold (Kjær & Mouritzen 2003). Og hvad vil vi med det lokale demokrati? Skal folk have lov til at holde sig væk fra kommunalpolitikken, hvis de i øvrigt er tilfredse med den måde, hvorpå kommunen »køres«, eller skal kommunalpolitikken være demokratiets forpost – stedet hvor borgerne uddannes til demokrater? Det har vi vel aldrig rigtig nået til enighed om endsige diskuteret grundigt igennem. Og måske er det derfor, at begrebet det lokale demokrati har det med at glide væk mellem fingrene på os? Og derfor, at det åbenbart er så vanskeligt at komme med mere konkrete ideer og bud på, hvorledes man plejer og udvikler det lokale demokrati – også i situationer, hvor eksempelvis en kommunalreform slår ned.

Afrunding

Man bør jo slutte om ikke positivt så i hvert fald konstruktivt, og det skal gøres ved at påpege et, ud fra et demokratisk synspunkt, ganske opmuntrende element ved diskussionen om en ny kommunalreform. Min påstand vil være, at der aldrig tidligere har været snakket så meget om de danske kommuner og det danske kommunestyre som i de seneste par år, hvor kommunalreformen har været på tegnebrættet. Uden at kunne underbygge det med fakta vil jeg hævde, at såvel i medierne, som i forsamlingshusene og blandt venner og familier er der blevet talt om kommuner i et ellers uset omfang. En sådan opmærksomhed må opfattes som en første forudsætning for at få en konstruktiv og bredt funderet diskussion af, hvad vi vil med vores kommunestyre. Forhåbentligt kan dette potentielt gunstige afsæt fremover udnyttes bedre til at få diskuteret ikke bare den økonomiske og den faglige dimension af kommunerne igennem, men også den demokratiske.

Litteratur:

Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik (2004): »Kommunalt demokrati – også et spørgsmål om lokalsamfundsadvokatur«. I Leif Olsen & Nils Groes (red.) (2004): *Brudstykker eller sammenhæng?* København: FOKUS.