

Sammenlægningsundersøgelsen
Rapport 8

Bornholmere og demokratiet efter kommunesammenlægningen

af

Ulrik Kjær

Akf forlaget
Juni 2006

Forord

Oven på den frivillige sammenlægning på Bornholm i 2003 af fem kommuner og et amt til Bornholms Regionskommune tog Indenrigs- og Sundhedsministeriet og ministeriets landdistriktsgruppe initiativ til et forskningsprojekt, som gennem en treårig periode skulle opsamle erfaringer fra sammenlægningen. Projektet gennemføres i et samarbejde mellem akf og Syddansk Universitet, og denne rapport er den ottende fra projektet.

Til at støtte projektarbejdet har der været nedsat en rådgivende følgegruppe bestående af:

- Regionsdirektør Niels Rasmussen, udpeget af Bornholms Regionskommune.
- Michel Weber, udpeget af KL.
- Jakob Jensen, udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark.
- Borgmester Flemming Eskildsen, Sundsøre Kommune, udpeget af Indenrigs- og Sundhedsministeriets landdistriktsgruppe.
- Annelise Molin, udpeget af Indenrigs- og Sundhedsministeriets landdistriktsgruppe.
- Tonni Bjerrum, udpeget af Indenrigs- og Sundhedsministeriets landdistriktsgruppe.
- Kontorchef Niels Jørgen Mau, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Fuldmægtig Søren Gregersen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Fuldmægtig Lene Anderson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Fuldmægtig Susanne Thaarup, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

I forbindelse med denne rapport har vi nydt godt af, at ganske mange bornholmere har villet ofre tid på at udfylde hele to spørgeskemaer for os, og vi vil på dette sted gerne sige dem tak herfor.

Henrik Christoffersen

Juni 2006

Indhold

1 Sammenfatning	7
2 »Ja« eller »Nej« fire år efter folkeafstemningen	12
2.1 Hvordan går det med opbakningen til sammenlægningen?	12
2.2 Hvem har ændret holdning?	21
3 Det lokale demokrati.....	24
3.1 Dimensioner af lokalt demokrati	24
3.2 Det lokale repræsentative demokrati.....	29
3.2.1 Overordnet bedømmelse.....	29
3.2.2 Lokalpolitisk deltagelse	31
3.2.3 Tillid til kommunalpolitikere.....	35
3.2.4 Mulighed for at øve indflydelse	39
3.2.5 Kommunalpolitisk interesse	41
3.2.6 Territorial identitet	43
3.3 Lokalt demokrati og geografisk repræsentation.....	47
Litteratur.....	54
English Summary	57
Om sammenlægningsundersøgelsen.....	63
Noter.....	65

1 Sammenfatning

Da de bornholmske vælgere den 29. maj 2001 ved en folkeafstemning blev spurgt om deres holdning til en sammenlægning af øens dengang fem kommuner og ene amt, lancerede DR Bornholm beslutningen som en afvejning mellem nærdemokrati og kommunal effektivitet. Hermed lagde de sig i kølvandet på den gængse opfattelse gående på, at kommunesammenlægninger og de deraf følgende større enheder kan indebære fordele for effektiviteten i den kommunale serviceproduktion, men at der omvendt kan være potentielle skadevirkninger på det lokale demokrati – demokratiet antages at trives bedst i små kommuner. Denne forsimplerede fremstilling af dilemmaet omkring den optimale kommunistørrelse, og dermed spørgsmålet omkring eksisterende kommuners sammenlægning eller ej, har ikke bare præget den bornholmske debat, men også den debat, der efterfølgende har været landspolitisk med strukturkommissionens betænkning fra januar 2004, vedtagelsen af lovpakken omkring Strukturreformen i juni 2005 og det nye kommunale danmarkskort effektivt fra 1. januar 2007 som nogle af de absolutte højdepunkter. Undervejs har argumentet for større kommuner skiftet lidt karakter, idet de forventede forbedringer i den kommunale sektor ikke i så høj grad bindes op på økonomisk effektivitet, men i højere grad på det nye mantra: faglig bæredygtighed. Tilsvarende er den traditionelle ortodoksi omkring de små kommuners demokratiske overlegenhed undervejs blevet nuanceret betragteligt (Kjær & Mouritzen 2003).

Disse justeringer til trods er det i høj grad det lokale demokrati, der fortsat fremkalder de fleste rynkede pander, når de vedtagne kommunesammenlægninger diskuteres, og derfor forsøger denne rapport at belyse,

hvad der egentlig sker med det lokale demokrati, når de kommuner, demokratiet skal udspille sig indenfor, slås sammen og bliver større. Bornholm har i hele sammenlægningsprocessen været et skridt foran de andre danske kommuner, og man er nu så langt inde i den nye kommunes liv, at det kan være spændende at stoppe op og prøve at se, hvordan det så egentlig går med det lokale demokrati på øen. Bornholm er i dag nået dertil i kommunesammenlægningsprocessen, hvor resten af de danske kommuner, der skal lægges sammen, kommer til at stå om fire år.

Spørgsmålet lader sig imidlertid ikke let afdække, da det lokale demokrati på mange måder er en ganske vanskelig størrelse at bedømme. Rapporten giver således ikke et fyldestgørende svar, men har i stedet forsøgt at fokusere på borgernes egne holdninger og vurderinger af det lokale demokratis tilstand. Det er ikke sikkert, at borgerne har blik for eller indblik i alle lokaldemokratiets kringelkroge eller til fulde forstår, hvilke positive og negative elementer ved udviklingen i demokratiet der udspringer af selve kommunesammenlægningen, og hvilke der måtte hidrøre fra andre forhold. Omvendt mener vi, at det er vigtigt at studere borgernes vurdering af udviklingen, idet deres opfattelse (hvad enten den så er retfærdig eller ej) i sig selv må tillægges betydning. De lokalpolitikere, der håber på at blive genvalgt ved næste kommunalvalg, er nok heller ikke uinteresserede i, at vælgerne har en positiv opfattelse af kommunesammenlægningens indflydelse på lokaldemokratiet.

Inden der fokuseres specifikt på spørgsmålet om det lokale demokrati, analyseres det i rapporten, hvordan bornholmernes mere generelle bedømmelse af kommunesammenlægningsprojektet har udviklet sig. Det viser sig, at det markante flertal blandt borgerne for en sammenlægning, der åbenbarede sig ved folkeafstemningen i 2001, hvor 74% var for en sammenlægning, rent faktisk var forsvundet ved udgangen af 2003, hvor bornholmerne havde prøvet deres nye kommune i et lille års tid. Havde der været en ny afstemning i 2003, ville der have været blevet dødt løb mellem ja- og nejsiden. I 2005 er pendulet imidlertid svunget om ikke helt så i hvert fald noget tilbage, idet 65% på dette tidspunkt ville have stemt ja til sammenlægningen. Popularitetskurvens kurvelineære forløb må glæde de bornholmske politikere, som var for sammenlægningen – den »øretæve«, de på mange måder fik af vælgerne i opinionsundersøgelsen i 2003, er nu

på mange måder trukket tilbage. Sammenlægningen fik dårligere karakterer efter den første turbulente opstartsfase, men nu hvor den kommunalpolitiske hverdag i højere grad har indfundet sig i den nye bornholmske kommune, har vælgerne også i højere grad taget kommunen til sig og bakker nu igen solidt op omkring projektet med kun én kommune på øen. Hvor dette er det overordnede budskab, viser det sig i mere detaljerede analyser, at der stadig er betydelig skepsis mod den nye kommune i den gamle Nexø Kommune, og mere generelt at det især er i de fire gamle hovedstæder, som modsat Rønne ikke længere har denne status, at man finder borgere, som er blevet mere negative over for sammenlægningen. Det ses også, at hvor hele spørgsmålet om skolenedlæggelser i 2003 fik en del borgere til at være kritiske over for sammenlægningen, er der nu åbenbart faldet ro omkring skolestrukturen, og det er ikke en sag, der mere permanent har skræmt tilhængere af sammenlægningen væk.

Den beskrevne udvikling bør også vække interesse i de 66 andre kommuner, som den 1. januar 2007 opstår som resultatet af kommunesammenlægninger. Den tidsmæssige placering af skolelukninger som én af de første beslutninger i en ny kommune virker ikke som den optimale timing af sådanne højtprofilerede og blandt nogle borgere meget upopulære beslutninger. Vigtigt er det også på forhånd at skabe nogle realistiske forventninger blandt den nye kommunes borgere om, hvad kommunesammenlægningen bringer med sig af fordele og ulemper. Hvis borgernes forventninger til hurtige positive effekter af kommunesammenlægningen er meget høje, og sådanne effekter helt naturligt tager noget tid at hente hjem, så vil et markant popularitetsdyk ikke kunne afvises at kunne ramme også andre kommuner. Men i og med at der stadig er et halvt år til, at sammenlægningerne bliver en realitet i resten af landet, kan man måske nå at lære af de bornholmske erfaringer. Det kan være, at man kan nå at arbejde med borgernes forventninger og nå at afstemme disse med det niveau af forbedringer/forringelser, man som kommunalpolitikere mener, at man vil være i stand til at levere. Det kan også være, at man kan nå at arbejde med den kommunikation, der skal være med til at tegne billedet af den nye kommune i borgernes bevidsthed. Det kan jo være, at en stor del af popularitetsdykket kan undgås, hvis borgerne ikke kun bliver præsenteret for omstillingsproblemer og vanskeligheder, men også så tidligt i processen som mu-

ligt for succeshistorier, dvs. eksempler på helt konkrete møder mellem kommune og borger, hvor kommunesammenlægningen har ført til, at borgeren eksempelvis får en betjening med et højere fagligt niveau.

For så vidt angår rapportens fokus på det lokale demokrati, giver datamaterialet os ikke mulighed for en samlet vurdering af, om det lokale demokrati på Bornholm har fået det bedre eller dårligere som følge af kommunesammenlægningen. Ud over at der kan være uenighed om, hvilke indikatorer der skal bruges til at måle det lokale demokratis sundhedstilstand, er problemet, at de fleste af vores målinger »kun« kan belyse udviklingen fra 2003 til 2005. Vi har gennemført et panelstudie og spurgt 937 bornholmske vælgere om deres syn på udviklingen, dels i 2003 (se Kjær & Olsen 2004) dels igen i efteråret 2005 (for en dokumentation af undersøgelsen henvises til den sidste rapport fra dette projekt). Det betyder, at det i nogle sammenhænge kun er udviklingen fra 2003 til 2005, der kan bedømmes, men for også at kunne vurdere selve sammenlægningens konsekvenser, er udvalgte data fra en undersøgelse gennemført i 2001 også inddraget (Kjær 2006).

I perioden 2003 til 2005 er der tegn på, at det lokale demokrati har fået det værre i relation til borgernes deltagelse i forskellige kommunalpolitiske aktiviteter, idet andelen af vælgere, der mindst har deltaget i én ud af forskellige mulige deltagelsesformer, er faldet. Omvendt er der fra 2003 til 2005 tegn på forbedringer i relation til borgernes syn på egne indflydelsesmuligheder, som er steget en smule, og tilliden til kommunalpolitikere, som også er forbedret en anelse.

Der er også dimensioner af det lokale demokrati, hvor vi har mulighed for at følge udviklingen helt tilbage til 2001 og tiden før sammenlægningen, og dermed har mulighed for bedre at vurdere sammenlægningens eventuelle effekter. Valgdeltagelsen er steget en smule fra 1997 til 2005, hvilket kunne være et tegn på, at processen omkring kommunesammenlægningen kan have haft en mobiliserende effekt, og altså i hvert fald på det korte sigt have været en fordel for denne dimension af det lokale demokrati. Den generelle kommunalpolitiske interesse ser også ud til at have fået et løft i forbindelse med den meget snak om og fokus på kommunesammenlægningen – igen er det naturligvis vanskeligt at vurdere langtidsholdbarheden heraf. Og endelig viser det sig, at bornholmernes følelse af

tilknytning til den del af Bornholm, som tidligere udgjorde deres gamle kommune, ikke relativt set er væsentligt svækket. Der var nu heller ikke meget grundlag herfor, idet bornholmerne allerede inden sammenlægningen i stort tal følte sig mere knyttede til deres by/landsby og til Bornholm end til deres kommune.

Tilbage står imidlertid en måske vigtigere konklusion af undersøgelsen – i hvert fald for bornholmerne – nemlig at det ikke går fantastisk godt med det lokale demokrati. Uanset frem- og tilbagegange på forskellige indikatorer, så er situationen i dag på Bornholm, at borgerne ikke giver nogen imponerende bedømmelse af deres lokale politikere og det lokale demokrati. Den overordnede bedømmelse af det lokale demokrati er, jf. tabel 3.1, ikke imponerende. Troen på, at man selv kan øve indflydelse på de lokale politiske beslutninger, er ganske lille, og tilliden til de lokale politikere er ganske lav. Så uanset hvor stor en andel af miseren, man må vælge at tilskrive sammenlægningen, så er der i hvert fald noget at arbejde med for de lokale politikere på Bornholm – det lokale demokrati kan naturligvis altid forbedres, men den udbredte mistillid til politikerne, som bornholmerne aktuelt har, levner plads til, at der virkelig kan arbejdes med disse ting. Et vigtigt element, hvor sammenlægningen må vurderes at have haft en indflydelse, er i relation til den politiske repræsentations fokus. Der lader til at være en betragtelig afvigelse mellem vælgeres ideelle fordringer til, hvor stor (eller mere præcist lille) rolle den lokale interessevaretagelsen skal spille, og så det omfang, i hvilket vælgerne synes, at politikerne reelt lader lokalpatriotismen flytte med ind i regionsrådssalen. Og det er vel at mærke vælgerne, som ønsker, at de gamle kommunegrænser skal slettes hurtigst muligt fra de mentale landkort, mens politikerne ifølge vælgerne stadig tænker ganske geografisk.

Også denne konklusion bør vække til eftertanke i de kommuner, der står over for en kommunesammenlægning den 1. januar 2007. Geografiens betydning er uafklaret blandt mange vælgere og politikere, og vi ved ikke, i hvor høj grad lokalpatriotisme og sognerådspolitik vil præge de nye kommuner i årene fremover. Men læren fra Bornholm må være, at det gælder om lokalt at få snakket disse ting igennem, og at politikere og vælgere må være bedre til at finde hinanden på denne dimension, end det lader til at være tilfældet på Bornholm.

2 »Ja« eller »Nej« fire år efter folkeafstemningen

2.1 Hvordan går det med opbakningen til sammenlægningen?

Selv om der i forbindelse med tegningen af det nye kommunale Danmarkskort er blevet afholdt et ikke ubetydeligt antal lokale folkeafstemninger om sammenlægningsspørgsmålet, så var afstemningen den 29. maj 2001 i de daværende fem bornholmske kommuner om en eventuel sammenlægning på flere måder ganske speciel. Dels fordi der ikke som i de efterfølgende afstemninger »blot« var tale om, at en enkelt kommune eller et enkelt sogn skulle finde ud af, hvem af nabokommunerne de ville være sammen med, men i stedet en afstemning i alle fem kommuner, om man på eget initiativ og ganske frivilligt skulle slå sig sammen eller ej (og desuden også inkludere amtskommunen). Dels fordi man, modsat langelænderne, som havde haft en lignende afstemning i 1992 og 2000, blev enige om at lægge sig sammen og derfor i relation til kommunesammenlægning blev foregangskommune i Danmark. Og flertallet blandt vælgerne, der svarede »Ja« til spørgsmålet »Ønsker De, at de seks bornholmske kommunale enheder skal slås sammen til en kommunal enhed pr. 1. januar 2003?« var ganske overvældende, idet hele 74% stemte »Ja« set i forhold til de 26%, der stemte »Nej«.

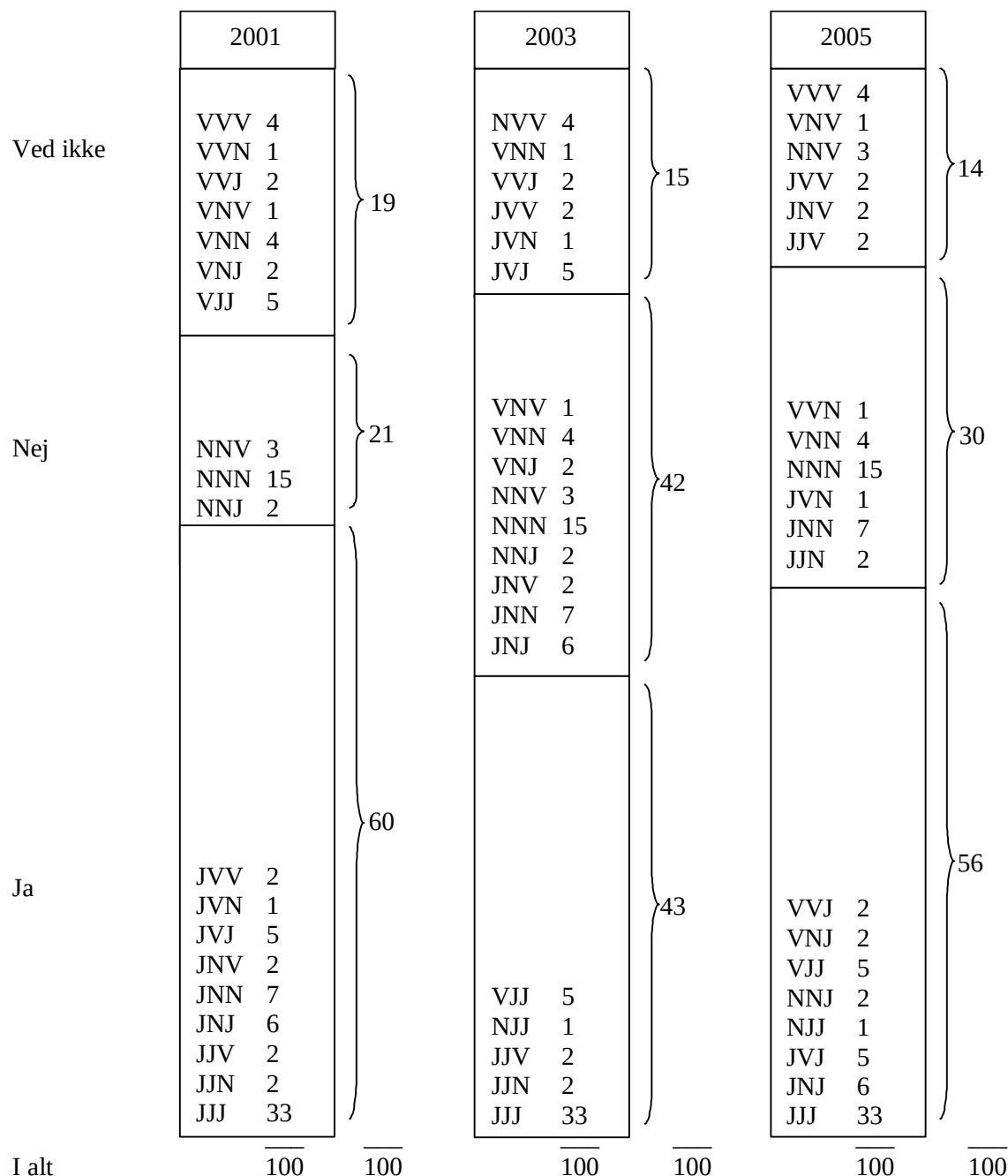
Den bornholmske kommunesammenlægning havde således en ganske massiv folkelig opbakning, da den blev besluttet, men sammenlægningen og den nye sammenlagte kommune, som blev besluttet, var på det tidspunkt (og det var der fra politikernes side fuld åbenhed om) en noget »luftig« størrelse. Vælgerne havde på mange måder forholdt sig til en vision

for den fremtidige kommunale sektor på Bornholm, mere end de havde taget stilling til en konkret plan for, hvorledes denne skulle udmøntes i virkelighedens bornholmske del af verden. Der er nu gået nogle år siden den historiske beslutning om projektet »én ø – én kommune«, og bornholmerne må antages at være blevet noget klogere på, hvad en kommunesammenlægning er for en proces, og hvad en sammenlagt kommune er for en størrelse. Vi vil derfor tage tilbage til Bornholm og forsøge at afdække, om de i udgangspunktet over for sammenlægningen så velvillige borgere har fået indfriet deres forventninger, eller om den nye større kommune har skuffet, når den ikke længere er at finde i politikernes valgtaler, men i stedet i en helt konkret og implementeret version. Set i det ganske vist korte bakspejl har sammenlægningen så vist sig at være en så god ide, som det store flertal altså mente ved indgangen til processen?

Inden vi i kapitel 3 ser nærmere på det lokale demokrati, skal det overordnede fokus, som vælgerne havde i stemmeboksen den 29. maj, hvor de dybest set kun havde to valgmuligheder »Ja« eller »Nej«, imidlertid følges i indeværende kapitel. Vi vil forsøge at afdække, hvordan bornholmernes overordnede bedømmelse af projektet ser ud, og derfor har vi kort og godt stillet dem følgende spørgsmål: »Hvis der var en ny afstemning i dag, hvad ville du så stemme?«¹

Vi stillede spørgsmålet i forbindelse med vores undersøgelse i slutningen af 2003, hvor Bornholms Regionskommune nærmede sig sin første fødselsdag og så igen i slutningen af 2005, hvor kommunen havde fået to år mere på bagen og altså formelt havde været i funktion i knap tre år (og altså mere end fire år efter den oprindelige beslutning).² Det viser sig, at nogle af de bornholmske vælgere har skiftet holdning undervejs – hvordan de har »vandret« mellem forskellige holdninger, kan aflæses af figur 2.1, hvor fordelingen på samtlige kombinationer af stillingtagen til de tre tidspunkter præsenteres.

Figur Vælgervandringer mellem folkeafstemningen på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning om sammenlægning i henholdsvis efteråret 2003 og efteråret 2005. Procent



Noter: Stemmeadfærd 2001 og stemmeintensjon 2003 er baseret på hhv. spørgsmål 1 og 2 i survey-runde 1 og stemmeintensjon på spørgsmål 2 i survey-runde 2 (se Kjær & Olsen, 2004). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i 2001 og besvarelsene fra 2003. I figuren står forkortelsen »J« for ja, »N« for nej og »V« for ved ikke/vil ikke stemme.
n = 909.

Figur 2.1 viser flere forskellige ting. For det første ses det på det helt overordnede niveau, at det popularitetsfald, som kommunesammenlægningen oplevede i de første par år, nu er delvist afbødet. Fra 2001 til 2003 skete der et væsentligt fald i tilslutningen til ideen om en kommunesammenlægning, mens der i perioden fra 2003 til 2005 kan observeres en bevægelse i den modsatte retning. Inden omfanget af denne nettoændring bedømmes, skal det imidlertid bemærkes, at figur 2.1 også giver mulighed for at studere bruttoændringerne og dermed muliggør besvarelsen af en række mere detaljerede spørgsmål.

Eksempelvis kan figur 2.1 vise, hvor mange af respondenterne som har skiftet holdning undervejs. Ser man udelukkende på nettobevægelserne, viser de aggregerede tal, at mindst 21% af vælgerne skiftede mellem de tre svargrupper fra 2001 til 2003, og at mindst 13% skiftede holdning mellem 2003 og 2005. Hvis de sidste 13% er vælgere, som allerede havde skiftet holdning i 2003, kan de tre aggregerede resultater således i princippet opnås ved, at kun 21% af vælgerne har skiftet holdning undervejs. Ved at studere figur 2.1 kan bruttovandringerne imidlertid aflæses, og det viser sig, at ikke mindre end 48% af vælgerne har bevæget sig mindst én gang mellem de tre tidspunkter (kun gruppen af jasangere på alle tre tidspunkter (JJJ) på 33%, gruppen af konstante nejsigere (NNN) på 15% og gruppen af tvivlere/sofavælgere (VVV) på 4% har ikke bevæget sig).

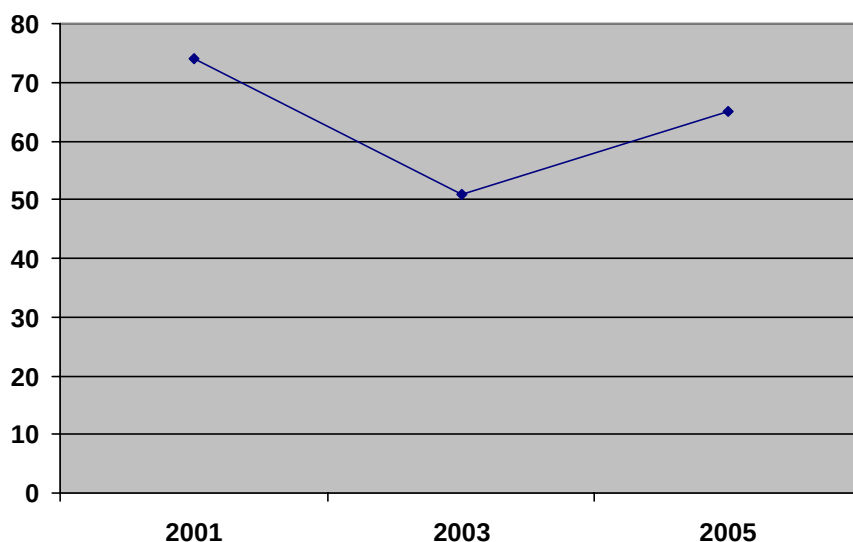
Hvis man kun ser på nettoforskydningerne, kunne de aggregerede afstemningsresultater også indikere, at en stor del af de vælgere, som ved målingen i 2003 havde forladt jastemmen til fordel for en nejstemme i 2005, er vendt tilbage til folden og atter vil stemme, som de gjorde i udgangspunktet – nemlig ja. Inddrages bruttoforskydningerne igen, nuanceres dette billede imidlertid lidt. Dels er det samlet set kun 6% af vælgerne, som har foretaget netop denne vandring (JNJ), dels så ses det, at denne andel faktisk er mindre end andelen på 7%, som havde foretaget det første skifte fra ja til nej i 2003, men som faktisk fortsat vil stemme nej (JNN). En væsentlig del af forklaringen på nettoændringen er derfor også vandringen ind og ud af gruppen af sofavælgere/tvivlere.

Figur 2.1 viser i øvrigt også, at hvis man kun sammenligner 2001 og 2005, så er det 64% af vælgerne, der er stabile i deres holdning, hvilket jo så omvendt betyder, at mere end en tredjedel af de bornholmske vælgere i

dag placerer sig i en anden af de tre svarkategorier, end de gjorde ved selve afstemningen i 2001. Blandt de oprindelige nejsigere har 29% forladt nejsynspunktet, mens det er 27% af de oprindelige jastemmere, der har svigtet deres oprindelige tilkendegivelse. Men da jalejren jo oprindeligt var størst, har det samlet givet et fald i andelen af jastemmer fra 2001 til 2003.

Og netop denne nettoforskydning er et ganske interessant resultat af undersøgelsen. For ud over de mere detaljerede analyser af bevægelserne, som figur 2.1 giver mulighed for, så er det jo ikke mindst den samlede stillingtagen til projekt »én ø – én kommune«, der er spændende. Med de metodiske forbehold, der naturligvis skal tages, kan målingerne jo anvendes til at give en vurdering af, hvad bornholmerne ville have stemt, hvis der ud over afstemningen i 2001 også havde været afholdt en afstemning i 2003 og 2005, hvor bornholmerne jo på mange måder var blevet om ikke nødvendigvis fuldt oplyste så i hvert fald noget klogere på, hvad en kommunesammenlægning egentlig er for noget, og hvilken betydning den har for Bornholm og bornholmerne. I figur 2.2 er fordelingen blandt ja- og nejstemmer ved de tre tidspunkter opgjort.

Figur 2.2 Andelen af jastemmer ved spørgsmålet om kommunesammenlægning ved folkeafstemningen på Bornholm den 29. maj 2001 og ved en fiktiv afstemning om sammenlægning i henholdsvis efteråret 2003 og efteråret 2005. Kun de respondenter, som stemte i 2001 og ville stemme i hhv. 2003 og 2005, er inkluderet. Procent



Note: Stemmeadfærd 2001 og stemmeintension 2003 er baseret på hhv. spørgsmål 1 og 2 i survey-runde 1 og stemmeintension på spørgsmål 2 i survey-runde 2 (se Kjær & Olsen, 2004). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i 2001 og besvarelsenerne fra 2003. Fordelingen i 2003 og 2005 er signifikant forskellige fra fordelingen i 2001, ligesom fordelingen i 2005 er signifikant forskellig fra fordelingen i 2003 (teststørrelserne er hhv. $\chi^2 = 142.656$ ($p = .000$), $\chi^2 = 15.638$ ($p = .000$) og $\chi^2 = 83.078$ ($p = .000$)). $n = 734, 771$ og 788 respektivt.

Figur 2.2 viser, at hvis bornholmerne i dag skulle stemme om en kommunesammenlægning, så ville der være et komfortabelt flertal for jasiden, idet ikke mindre end 65% ville stemme ja til en sammenlægning. Dette er mindre end ved afstemningen i 2001, men sejren til jasiden er ikke i nærheden af at komme i vanskeligheder. Det var den imidlertid i allerhøjeste grad, da vi målte stemningen omkring selve sammenlægningen i 2003, hvor bornholmerne var delt i to stort set lige store lejre – selv om der var lidt flere ja- end nejsigere, så var marginen så lille, at den var inden for den statistiske usikkerhed, som sådanne målinger er behæftet med, og der kunne således omkring situationen i efteråret 2003 meldes om dødt løb (se også Kjær & Olsen 2004: 22ff).

Udviklingen er ganske interessant, idet de markante afvigelser og det kurvelineære forløb i opbakningen til kommunesammenlægningen kan tol-

kes i retning af, at en reform af strukturen, som den er foregået på Bornholm, vil miste en ikke ubetydelig del af sin opbakning i den første svære opstartsfase, men at i hvert fald en del af det tabte terræn kan vindes tilbage, jo mere etableret en del af den kommunale hverdag den nye sammenlagte kommune bliver. At kommunesammenlægningen i 2003 mødte et popularitetsdyk, var for så vidt ikke så overraskende, dels fordi opbakningen i udgangspunktet var så massiv, at det næsten kun kunne gå én vej, dels fordi den første periode selv i teorien må antages at indeholde flere ulemper end fordele for borgerne. Ulemperne i en kommunesammenlægning, hvad enten de er knyttet til selve omstillingsprocessen (nye rutiner for borgerhenvendelse) eller mere generelt til sammenlægningen (længere afstand til det politisk/administrative niveau), må formodes at slå igennem hurtigere end fordelene, hvad enten der nu satses på skalaøkonomiske gevinster eller en øget faglig bæredygtighed, som i givet fald først kan indhøstes på det lidt længere sigt. Det overraskende ved målingen i efteråret 2003 var derimod, at faldet i opbakningen til sammenlægningen var så markant, som tilfældet var – selv de største pessimister havde vist ikke gættet på, at jasidens store forspring og den store opbakning til og velvilighed omkring sammenlægningen fra de bornholmske borgeres side således var »spist op« allerede inden for regionskommunens første leveår.

Efter målingen i 2003 kunne man til gengæld ikke rigtig vide, om den forsvundne folkelige opbakning var et overgangsfænomen, eller om det var en problemstilling, der i højere grad var kommet for at blive. Der blev på det tidspunkt opstillet to forskellige hypoteser (Kjær & Olsen 2004: 97). Enten kunne man forestille sig, at den dalende opbakning skyldtes overgangsproblemer på det korte sigt centreret omkring selve overgangen fra én kommunal struktur til en anden, og at tingene derfor ville rette sig, når man kom på den anden side af den første indkøringsperiode. Eller også kunne man forestille sig, at den lavere popularitet ville være mere permanent, nu hvor vælgerne kunne se, hvad en kommunesammenlægning egentlig gik ud på, og at populariteten endda kunne risikere at få endnu et dyk nedad, når de borgere, der måske i starten netop havde filtreret eventuelle overgangsproblemer fra i deres bedømmelse, efterhånden ikke længere lod en sådan overbærende karens-periode for kritiske ryster gælde. Målingen fra 2005 må med de metodiske forbehold, der som sagt knytter sig til

denne type undersøgelser, klart ses som en støtte til den første hypotese. Selv om den bornholmske kommunesammenlægning ikke når samme imponerende popularitetsniveau blandt borgerne, som den vitterlig havde i maj 2001, så er den ifølge målingen fra efteråret 2005 tilbage på et niveau, hvor der ikke er tvivl om, at flertallet af bornholmerne støtter op omkring projekt kommunesammenlægning. Det store fald i opbakningen, der blev observeret på det helt korte sigt, lader således til at knytte sig mere til de omstillingsvanskeligheder og de første konkrete politiske beslutninger, der tidsmæssigt faldt i den nye kommunes allerførste levetid, end til den nye kommune som sådan.

Der er naturligvis tale om en tolkning af disse meget få overordnede indikatorer, og derfor kan tesen om, at borgernes kritik efter de første spæde erfaringer med den nye kommune langsomt vil forstumme, nok ikke accepteres alene på denne baggrund. Tolkningen kan imidlertid forhåbentlig styrkes ved at dykke ned i mere specifikke aspekter ved sammenlægningen og her eventuelt genfinde det kurvelineære mønster, hvor borgernes positive syn på sammenlægningen først falder markant og derefter retter sig betydeligt op uden dog at nå udgangsniveauet (se den afsluttende rapport fra dette projekt). Det skal i øvrigt i den forbindelse påpeges, at vi jo ikke nødvendigvis her tre år inde i den nye kommunes levetid er nået til et stabilt popularitetsniveau. Det kan være, at udviklingen fortsætter, så sammenlægningsprojektet en dag vil have samme opbakning i befolkningen som i 2001 – måske endda højere. Omvendt kan det også være, at populariteten aldrig når samme højder som dengang, hvor kommunesammenlægningen »kun« var en vision. Igen kan der altså således opstilles to teser om den fremtidige udvikling i borgernes syn på den bornholmske kommunesammenlægning – en optimistisk og en mere afdæmpet.

Den overordnede temperaturmåling, der her er foretaget af bornholmernes syn på kommunesammenlægningen, vil imidlertid for en del bornholmere ikke være den mest interessante, i hvert fald ikke hvis de tænker tilbage på afstemningen i 2001 og husker de forudsætninger, der var stillet op for afholdelsen af afstemningen. Det var i relation til de vejledende folkeafstemninger, der den 29. maj 2001 blev afholdt i hver af de fem dengang eksisterende kommuner, aftalt, at man fra politisk side (dvs. de fem kommunalbestyrelser) kun ville gå videre i processen, hvis der i hver af de

fem kommuner var et flertal blandt de deltagende vælgere, som stemte ja. Det vil sige, at hvis der i bare én af kommunerne havde kunnet konstateres et nej, så ville projektet om en kommunesammenlægning være faldet på gulvet – der var i aftalen indført en vetoet for hver af de fem kommuners befolkning (se også Kjær 2004a). Dette forhold betød, at en stor del af opmærksomheden ved afstemningen i 2001 ikke var rettet mod den samlede andel af jastemmer på øen, men i stedet mod valgresultatet i den ene af kommunerne – nemlig Nexø Kommune – hvor modstanden mod sammenlægningen blev vurderet som værende relativt størst. Ved afstemningen blev det ganske rigtigt i Nexø Kommune, at man kunne observere den laveste andel jastemmer nemlig 59%, men dette betød omvendt også, at det samlede ja var hjemme. Hvis man i Nexø havde stemt nej, ville de fire andre kommuners ja ikke have kunnet været brugt til noget, og sammenlægningen ville ikke i denne omgang have været blevet en realitet.

Hvis ovenstående data skal bruges til at give et forsigtigt svar på, hvad bornholmerne ville have stemt, hvis de i 2001 havde haft det kendskab til kommunesammenlægningen, som de senere fik, bør man derfor nok med de nævnte aftaler in mente bryde svarfordelingen op på hver af de gamle kommuner. Kun herved kan det bedømmes, hvorvidt ikke bare bornholmerne som helhed ville have stemt for eller imod sammenlægningen i henholdsvis 2003 og 2005, men også om stemmernes fordeling ville have ført til en accept eller forkastelse af det samlede projekt. I tabel 2.1 er andelen af jastemmer opgjort for hver af de fem gamle kommuner for hvert af de tre tidspunkter.

Tabel 2.1 Andel af jastemmer ved folkeafstemningen på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning om sammenlægning i henholdsvis efteråret 2003 og efteråret 2005 opdelt på de fem gamle kommuner. Procent

	2001	2003	2005
Allinge-Gudhjem	74	53	61
Hasle	70	50	60
Nexø	59	38	51
Rønne	85	62	71
Aakirkeby	74	54	66
I alt	74	51	65

Note: Andelen af jastemmer er beregnet i forhold til det samlede antal ja- og nejstemmer, dvs. blanke stemmer indgår ikke i procentueringen. Stemmeadfærd 2001 og stemmeintension 2003 er baseret på hhv. spørgsmål 1 og 2 i survey-runde 1 og stemmeintension på spørgsmål 2 i survey-runde 2 (se Kjær & Olsen, 2004). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i 2001 og besvarelsene fra 2003.

n = 105, 122, 131, 213 og 109 respektivt.

Tabel 2.1 viser, at følger man de samme aftaler om tolkningen af afstemningsresultatet, som man reelt anvendte i 2001, så ville man ved en afstemning i 2003 have fået et samlet nej til sammenlægningen – i Hasle var flertallet væk, og i Nexø ville nejsiden have sejret klart. Følger vi udviklingen frem til 2005, viser tabel 2.1, at situationen også i Nexø har rettet sig – kommunesammenlægningen er igen blevet mere populær. Men niveauet er stadig ikke højere, end at en afstemning i Nexø i 2005 ville have ført til dødt løb. Der er godt nok 51% jastemmer, men med den forholdsvis lille stikprøve betyder dette, at også en andel under halvdelen ligger inden for den statistiske usikkerhed, og tilhængerne af kommunesammenlægningen på Bornholm vil derfor stadig ikke kunne føle sig sikre på at få den nødvendige opbakning i Nexø.

2.2 Hvem har ændret holdning?

At der kan opnås dødt løb i Nexø, ser ifølge tabel 2.1 ikke umiddelbart ud til at skyldes, at popularitetsfaldet har været større i Nexø end i de andre af de gamle kommuner, men udelukkende at man i Nexø startede på et lavere niveau, og at et fald i tilslutningen til ideen om kommunesammenlægning derfor bliver mere kritisk her. Hvorvidt dette reelt er tilfældet,

skal testes mere systematisk i dette afsnit, hvor vi skal afrunde analysen af det generelle og overordnede perspektiv ved at se på, hvilke borgere der har flyttet sig undervejs.

I forhold til afstemningen i 2001 har »trafikken« som sagt mest været væk fra et ja til enten et nej eller til et ved ikke, og derfor er der i den følgende analyse taget udgangspunkt i jasigerne fra 2001 og studeret, om de har forladt ja'et (for enten at stemme nej eller ved ikke), eller om de fortsat vil stemme ja. Spørgsmålet er, om der er vælgergrupper, der i særlig høj grad har forladt ja'et, eller om det er over en bred kam, at folk er faldet fra. I tabel 2.2 er gennemført en række multivariate analyser for at søge at forklare, hvem der har forladt jasiden i henholdsvis 2003 og i 2005. Som forklarende variabler er inddraget dels en række demografiske karakteristika (køn, alder, uddannelse, og ansættelsessektor), en række geografiske variabler (hvor man bor) og nogle få holdningsspørgsmål (se i øvrigt Kjær & Olsen, 2004: 35ff).

Tabel 2.2 Logistisk regressionsmodel til forklaring af, hvem der har forladt jasiden siden afstemningen i 2001. B samt signifikansniveau

	2003				2005			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Demografi								
Køn (kvinde)	.37*	.39**	.35*	.27	.50*	.50*	.45*	.37
Alder (under 40 år)	.72***	.73***	.76***	.76***	.40	.39	.47	.29
Studentereksamen	-.28	-.30	-.28	-.22	-.77**	-.76**	-.78**	-.59*
Kommunalt ansat	.23	.25	.27	.09	-.05	-.05	-.07	-.36
Geografi I								
Allinge-Gudhjem		.14				.18		
Hasle		.24				-.03		
Nexø		.35				.32		
Aakirkeby		-.21				-.19		
Geografi II								
Fire andre gamle hovedstæder			.60**	.58*			.57*	.73*
Andre byer			.03	-.23			-.36	-.47
Landdistrikter			-.04	-.11			-.14	-.30
Holdninger								
Etableringsproblemer				.79***				.70**
Serviceforringelser				1.23***				.88***
Skolenedlæggelser				1.18***				.44
Nagelkerke R ²	.04	.05	.06	.30	.04	.05	.07	.16
n =	908	908	908	692	626	626	626	481

Noter: Inkluderet i analysen er kun de respondenter, der har angivet, at de ved folkeafstemningen i 2001 har stemt ja. Som afhængig variabel er deres stemme i henholdsvis 2003 og 2005, hvor værdien 0 svarer til at de fortsat stemmer ja, mens værdien 1 svarer til, at de har forladt ja'et (og enten stemmer nej eller er kommet i tvivl). I relation til geografi er Rønne anvendt som referencegruppe. Signifikansniveauer: ***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05.

Tabel 2.2 viser først og fremmest, at hvis man ser på målingen fra 2003, så er det ikke en ret stor del af variationen, vi er i stand til at forklare ved hjælp af de inkluderede variabler. Ser man på de demografiske variable (model I), var det i lidt højere grad kvinder og unge blandt jaserne, der efter den første tid var så skuffede, at de forlod denne side i debatten. Men netop de demografiske variabler betyder meget lidt, og kønnets betydning forsvinder, når der i model IV kontrolleres for holdningsspørgsmål. I relation til geografien viser model II, at den umiddelbare tolkning af tabel 2.1 kan bekræftes – popularitetsdykket er ikke signifikant større i eksempelvis Nexø i forhold til Rønne. Til gengæld viser model III, at hvis man i stedet opdeler respondenterne efter, om de bor i en by eller på landet, kan der anes nogle forskelle. Det viser sig, at det i lidt højere grad er folk fra de fire byer, som i forbindelse med sammenlægningen mistede deres status som »hovedstæder« (Hasle, Tejn, Aakirkeby og Nexø), som er faldet fra som tilhængere af kommunesammenlægningen. En sammenhæng, der består, også når der i model IV inddrages de holdningsspørgsmål, som bidrager mest til den samlede models forklaringskraft. Det viser sig nemlig, at det især er vælgere, som bedømmer, at der har været problemer i etableringsfasen, som vurderer, at der er sket serviceforringelser, og som synes, at sammenlægningen har forværret de små skolars overlevelsesmuligheder, der har skiftet holdning væk fra et ja til sammenlægningen (se også Kjær & Olsen, 2004: 35ff).

Spørgsmålet er imidlertid, om billedet af disse forskelle holder, når man ser på målingen fra 2005 i stedet. Tabel 2.2 viser, at der ikke længere er aldersforskelle, men at der er en forskel i relation til uddannelsesniveau. Sammenholdes 2001 og 2005, så er vælgere med en studentereksamen signifikant mindre tilbøjelige til at have forladt deres ja end vælgere uden. For så vidt angår geografien, er det fortsat vælgere fra de fire gamle hovedstæder, som i lidt højere grad end andre har forladt ja'et, men igen gælder det, at disse demografiske og geografiske variabler ikke forklarer imponerende meget (7% af variationen). Forklaringskraften forbedres, når holdningsvariablerne inkluderes, dog med den forskel fra situationen i 2003, at spørgsmålet om skolenedlæggelser åbenbart er trådt i baggrunden, således at der ikke længere er signifikant flere blandt dem, som synes, sammenlægningen har forværret de små skolars overlevelsesmuligheder, der har forladt ja-siden, end blandt dem, som ser anderledes på sammenlægningens effekt på skolestrukturen.

3 Det lokale demokrati

3.1 Dimensioner af lokalt demokrati

På dette sted ville det på mange måder have været ønskeligt, om vi havde kunnet give et svar på, hvordan det lokale demokratis sundhedstilstand er blevet påvirket af kommunesammenlægningen. I forbindelse med den mere overordnede diskussion af kommunesammenlægninger har det ofte, ikke mindst i den offentlige debat, været fremført, at mens fordelene ved større kommunale enheder skulle være økonomiske stordrift og bedre faglig bæredygtighed, så ville ulemperne især være koncentreret omkring det lokale demokrati, som er blevet spået vanskeligere vilkår, desto større kommunerne bliver. Et naturligt spørgsmål i relation til sammenlægningen af de bornholmske kommuner er derfor, hvorvidt denne af mange frygtede forringelse af det lokale demokrati så også reelt har vist sig, eller om bekymringerne i et eller andet omfang måske har vist sig overdrevne. Det skal imidlertid pointeres, at selv om dette kapitel vil omhandle problematikker omkring det lokale demokrati på Bornholm i relation til sammenlægningen, så vil der ikke kunne svares éntydigt på det helt overordnede spørgsmål, om demokratiet i dag har det værre eller bedre på Bornholm.

At det lokaldemokratiske regnestykke ikke kan gøres endeligt op, skyldes to forhold. For det første kommer vi med vores målinger i efteråret (oktober-november) 2003 og efteråret 2005 lidt sent ind i processen. Hvor kommunesammenlægningen i relation til den kommunale service og betjeningen af borgerne tidligst kan siges at være startet i forbindelse med datoen for den formelle kommunesammensmeltning den 1. januar 2003, er det

vanskeligere tidsmæssigt at bestemme starttidspunktet for sammenlægningen i relation til de lokaldemokratiske elementer, og dermed også hvilket tidspunkt der skal bruges som før-måling i en sammenligning med dagens situation. De demokratiske konsekvenser af sammenlægningen må formodes at være begyndt at udspille sig allerede i forbindelse med det første valg til Bornholms Regionsråd den 29. maj 2002 (se Kjær, 2004a), hvor bornholmerne for første gang gik til kommunalvalg efter den nye kommunes grænser. Eller måske allerede efter folkeafstemningen om sammenlægningen et år tidligere den 29. maj 2001, hvor bornholmerne som nævnt i kapitel 2 sagde ja til sammenlægningen. I relation til de demokratiske aspekter kan vi således med en måling i 2003 og 2005 ikke sige noget om, hvordan demokratiet opfattes af borgerne henholdsvis før og efter sammenlægningen, men i stedet, hvordan deres opfattelse må have ændret sig netop mellem disse to målepunkter.

Den anden grund til, at vi ikke kan udarbejde den endelige opgørelse af de lokaldemokratiske effekter, er, at der ikke findes nogen autoritativ lokaldemokratisk målestok – der findes ikke indikatorer for lokaldemokratiets velbefindende, som der hersker enighed om. Man kan faktisk hævde, at demokrati ikke bare gennem tiderne har været et ganske omdiskuteret begreb, men også at der stadig er uenighed om, hvordan den ideelle indretning af demokratiet ser ud. Ser man på det lokale demokrati, er det således påstået, at der i den offentlige debat ikke engang er enighed om, hvad begrebet egentlig dækker (Kjær 2004b). I nogle sammenhænge er det dimensioner af det repræsentative demokrati, såsom engagement, deltagelse, viden, tillid osv., der oversættes til det kommunale niveau, og hvor borgerne i et velfungerende lokalt demokrati således formodes at være mere engagerede i den lokale politik, deltage mere i lokalpolitiske aktiviteter, have større tillid til kommunalpolitikere osv., end borgerne i et mindre velfungerende lokalt demokrati. Andre gange er det imidlertid kommunernes forhold til staten, der knyttes an til i forbindelse med begrebet lokalt demokrati, idet lokaldemokratiet påstås at være bedre, hvis kommunerne har en stor grad af selvbestemmelse, mens lokaldemokratiet omvendt hævdes udfordret – til tider ligefrem trådt under fode – hvis staten gennem nationale standarder og forskrifter begrænser kommunernes beslutningsmæssige råderum. Endelig for det tredje har der ikke mindst i forbindelse med hele

kommunalreformsdiskussionen været en subkommunal udgave af det lokale demokrati, hvor der af en del debattører i den offentlige debat er blevet sat lighedstegn mellem lokalt demokrati og så de mindre bysamfunds mulighed for internt i den store kommune at blive hørt i kampen om tildelingen af kommunens ressourcer (eksempelvis på skoleområdet). Disse anvendelsesmuligheder for begrebet lokalt demokrati kan benævnes henholdsvis lokalt repræsentativt demokrati, lokal autonomi og lokalsamfundsadvokatur (Kjær 2004b).

Vi vil i dette kapitel holde os til den førstnævnte af disse betydninger af det lokale demokrati, idet det på mange måder er den mest »klassiske« af opfattelserne (se også Kjær & Mouritzen 2003), men selv med denne afgrænsning kan det være problematisk at finde en passende måde at måle dette lokale repræsentative demokrati på. Der er nemlig ikke nødvendigvis normativ enighed om, hvordan denne form for demokrati skal udspille sig (og så har vi jo ellers endda forlods lukket dem, der ville argumentere for direkte frem for repræsentativt demokrati, ude af diskussionen). Der kan eksempelvis konstateres en uenighed imellem dem, som mener, at borgerne kun aktivt skal deltage i den kommunale politik på valgdagen, mens de mellem valgene først og fremmest skal følge med i, hvilke beslutninger de forskellige politikere træffer for på næste valgdag at kunne straffe dem, der har gjort det skidt, og belønne dem, der har gjort det godt (konkurrence-demokrater), og dem, som mener, at det er den løbende deltagelse i forskellige lokalpolitiske aktiviteter, som ikke bare gør borgerne til hele mennesker, men også skaber og nærer et velfungerende lokalt demokrati (deltagelsesdemokrater) (se fx Kjær & Mouritzen 2003: 18-19). Det burde være klart, at en høj score på en potentiel lokaldemokratisk indikator som eksempelvis omfanget af borgernes lokalpolitiske deltagelse i form af henvendelser til kommunalpolitikere i den kommunalpolitiske hverdag må tolkes mere positivt inden for et deltagelsesdemokratisk normativt univers end blandt folk med et mere eller mindre dogmatisk konkurrencedemokratisk standpunkt.

Der kan også konstateres en uenighed om, hvad det egentlig er, kommunen skal tage sig af, herunder ikke mindst, hvilke ambitioner der måtte være i relation til kommunens fællesskabsskabende opgave. Det kunne hævdes, at kommunen netop skal søge at etablere lokaldemokratiske akti-

viteter, der understøtter eller udbygger det politiske fællesskab i lokalsamfundet. Kommunen og den kommunale politik skal være rammen omkring et fællesskab, hvor man lokalt i en demokratisk proces sammen søger at identificere lokale problemer og ikke mindst med baggrund i et lokalt politisk fællesskab efterfølgende sammen søger at hjælpe til en løsning af disse problemer (fællesskabsdemokrati). Omvendt kunne der også fremføres det synspunkt, at kommunen ikke skal beskæftige sig med en sådan lokal fællesskabsbygning, men i stedet koncentrere sig om levering af serviceydelser, som det af forskellige produktionsøkonomiske årsager ikke er optimalt at få produceret af staten eller markedet (servicedemokrati) (Kjær & Mouritzen 2003: 20-21). Kommunen skal i denne optik koncentrere sig om, som supplement til forskellige myndighedsopgaver, at producere serviceydelser for borgerne inden for forsyningsområdet (vand, varme, renovation osv.) og velfærdsstatsområdet (daginstitutioner, skoler og ældrepleje). Igen giver de forskellige opfattelser problemer, når det lokale demokrati skal måles. Servicedemokrater vil inddrage borgernes tilfredshed med den lokale service som et element i selve det lokale demokrati, mens fællesskabsdemokrater i højere grad vil bedømme det lokale demokrati i en given kommune på, i hvor høj der blandt borgerne er en følelse af at være med i et politisk fællesskab med kommunens andre borgere.

Der kan på dette sted være læsere, som vil anse eksempelvis denne sidste distinktion, og det forbehold i relation til at måle det lokale demokrati, som implicit indeholdes heri, for noget teoretisk. Ikke mindst hvis man har en opfattelse af, at bare nogle minimale fællesskabsdemokratiske ambitioner må være en naturlig del af et lokalt demokrati. For nogle år siden blev der imidlertid gennemført en landsdækkende undersøgelse af danskernes syn på forskellige lokale spørgsmål, og heri blev borgerne sat i den måske lidt urealistiske situation, at de skulle vælge mellem at være fællesskabsdemokrat og servicedemokrat med det på mange måder overraskende resultat, at kun 17% indplacerede sig som mest fællesskabsdemokrat, mens hele 83 hældte mere mod en servicedemokratisk opfattelse (Houlberg, 2003a: 48). I vores undersøgelse i 2005 pressede vi ikke bornholmerne til at vælge – de skulle i stedet tilkendegive, hvor vigtigt de fandt henholdsvis den fællesskabs- og servicedemokratiske dimension. Resultatet af denne udspørgen var, at 71% af de bornholmske vælgere tillægger de to dimensi-

oner lige stor vigtighed, mens 21% vægter servicedimensionen højest og kun 9% fællesskabsdimensionen.

Efter at have taget disse forbehold for, at vi mangler simple lokaldemokratiske indikatorer, og at der i øvrigt kan være forskellige normative holdninger til sådanne, vil vi alligevel forsøge at belyse bornholmernes syn på en række lokaldemokratiske dimensioner i 2003 og 2005. Som udgangspunkt vælger vi som sagt den noget traditionelle tilgang og holder os til den forståelse af begrebet lokalt demokrati, som ovenfor blev benævnt lokalt repræsentativt demokrati. Vi vil, som det også er set andetsteds (Kjær & Mouritzen 2003), udvælge en række dimensioner, som ikke på nogen måde er udtømmende, men som vi dog mener, er centrale i en afvejet opfattelse af lokalt demokrati. De valgte dimensioner er lokalpolitisk deltagelse, tillid til kommunalpolitikere, opfattelse af egen mulighed for at påvirke de lokalpolitiske beslutninger, lokalpolitisk interesse og lokal identitet. Der er som sagt naturligvis andre relevante dimensioner af lokalt repræsentativt demokrati, og vi kan som sagt ikke sige, om de fem udvalgte dimensioner er lige vigtige, eller hvilke der eventuelt måtte være vigtigere end andre. Men vi vil hævde, at de valgte indikatorer er relevante, idet vi som præmis har valgt at sige, at i en kommune, hvor mange borgere deltager i kommunalpolitiske aktiviteter, hvor borgerne har stor tillid til deres kommunalpolitikere, hvor borgerne mener, de har en vis indflydelse på de politiske beslutninger, hvor borgerne er interesseret i kommunalpolitik, og hvor borgerne føler sig tilknyttet til deres kommune, dér har det lokale demokrati det bedre end i den kommune, hvor borgerne omvendt scorer lavt på deltagelse, tillid, selvtillid, interesse og tilknytning.

I forbindelse med analyserne af disse spørgsmål skal der som sagt ses på udviklingen fra 2003 til 2005, men også selve niveauet af bornholmerne score på disse lokaldemokratiske dimensioner skal naturligvis opgøres og kommenteres. I de mere forklarende analyser vil fokus i kapitlet især være rettet mod den geografiske dimension – er der nogle særlige geografiske mønstre i, hvor på Bornholm folk er henholdsvis tilfredse og utilfredse med tingenes lokaldemokratiske tilstand? Selv om vi således ikke nødvendigvis kan give det endelige svar på, hvor på øen demokratiet har fået det bedre og dårligere som følge af kommunesammenlægningen (men »kun« beskrive udviklingen fra 2003 til 2005), kan vi til gengæld på disse dimen-

sioner sige, hvordan borgerne i de forskellige geografiske områder vurderer demokratiet. Når netop den geografiske dimension så entydigt skal følges i analyserne, hænger det sammen med, at det netop har været kommunesammenlægningens effekt på de forskellige geografiske enheders indbyrdes forhold og relative indflydelsesmuligheder, der ofte har været inddraget i debatten.

Det geografiske aspekt vil også blive fulgt op i et afsluttende afsnit omkring bornholmernes syn på den geografiske repræsentation, dvs. borgernes syn på, hvad det egentlig er for geografiske områder, som deres valgte politikere skal repræsentere – skal de i den nye kommunale struktur repræsentere hele den nye store kommunes interesser, eller skal de netop fortsætte med at være repræsentanter for hver deres lokalområder?

3.2 Det lokale repræsentative demokrati

3.2.1 Overordnet bedømmelse

Inden de fem udvalgte dimensioner analyseres, skal det først vurderes, hvordan bornholmerne helt overordnet bedømmer det kommunale demokrati på øen. På begge undersøgelsestidspunkter har vi bedt borgerne om at vurdere, hvor tilfredse eller utilfredse de generelt er med det lokale demokrati – fordelingen af svarene kan ses i tabel 3.1.

Tabel 3.1 Borgernes angivelse af, hvor tilfredse de er med det lokale demokrati, 2003 og 2005. Procent

	2003	2005
Meget tilfreds	1	2
Tilfreds	18	25
Hverken tilfreds eller utilfreds	36	43
Utilfreds	28	23
Meget utilfreds	17	7
I alt	100	100
PDI	-26	-3

Noter: PDI (procentdifferenceindeks) er beregnet ved at trække andelen af utilfredse og meget utilfredse fra andelen af tilfredse og meget tilfredse. Spørgsmålet var formuleret: »Hvor tilfreds eller utilfreds er du i dag med det kommunale demokrati?«

$$\chi^2 = 58.139 \text{ (} p = .000 \text{)}$$

$$n = 704.$$

Tabel 3.1 viser, at tilfredsheden med det lokale demokrati i 2005 er vokset i forhold til situationen i 2003. En optimistisk tolkning af denne udvikling skal imidlertid ledsages af to vigtige forbehold. For det første skal det erindres fra kapitel 2, at bornholmernes generelle syn på kommunesammenlægningen i 2003 mildt sagt befandt sig i en bølgedal. Vi ved ikke, igen jf. kapitel 2, præcis hvad det var, der skabte denne misstemning, men da frygten for lokaldemokratiske skader som også nævnt har været en væsentlig del af argumentationen imod en sammenlægning, virker det usandsynligt, at stigningen i tilfredsheden skyldes kommunesammenlægningen, og at der i stedet kan være tale om, at stigningen fra 2003 til 2005 kan være en hel eller delvis udjævning af et fald i bedømmelsen frem til 2003. For det andet skal det pointeres, at der ikke generelt lader til at være den store tilfredshed med det lokale demokrati på Bornholm – det er ikke et flertal af borgerne på øen, som er tilfredse med tingenes tilstand på denne front.

For at studere, om der eksisterer geografiske forskelle i dette mønster, er PDI for dette tilfredshedsspørgsmål i tabel 3.2 opgjort på de to forskellige geografiske opdelinger (pr. gammel kommune og pr. bebyggelsestype) også anvendt i kapitel 2. Tabel 3.2 viser, at det især er i den gamle Nexø Kommune, at der dels er problemer, dels ikke er sket den samme forbedring, som kan observeres i de fire andre kommuner.

Tabel 3.2 Borgernes angivelse af, hvor tilfredse de er med det lokale demokrati, 2003 og 2005, opdelt efter geografi. PDI

	2003	2005
Allinge-Gudhjem	-41	-8
Hasle	-20	-2
Nexø	-31	-20
Rønne	-14	4
Aakirkeby	-34	7
I alt	-26	-3
Rønne By	-11	5
Andre gamle hovedstæder	-20	-3
Andre byer	-45	-11
Landdistrikter	-29	-7
I alt	-26	-3

Noter: PDI (procentdifferenceindeks) er beregnet ved at trække andelen af utilfredse og meget utilfredse fra andelen af tilfredse og meget tilfredse. Spørgsmålet var formuleret: »Hvor tilfreds eller utilfreds er du i dag med det kommunale demokrati?«n = 704.

3.2.2 Lokalpolitisk deltagelse

Borgerne kan deltage i kommunalpolitiske aktiviteter på ganske mange forskellige måder. Helt overordnet skelnes der ofte mellem deltagelse i valgene og deltagelse i andre typer af aktiviteter, der tidsmæssigt er placeret i perioden mellem valgene (Kjær & Mouritzen 2003; Houlberg 2003b: 129). Som nævnt er det i forbindelse med balancen mellem disse to aktivitetsformer, at der ofte er normative uoverensstemmelser mellem konkurrencedemokrater, der lægger størst vægt på valgdeltagelsen, og deltagelsesdemokrater, der fokuserer mest på den løbende deltagelse mellem valgene. I det følgende vil vi studere begge former for deltagelse.

Ser vi først på valgdeltagelsen, så har vi her en mulighed for (på baggrund af den officielle valgstatistik) at opgøre valgdeltagelsen helt præcist og samtidig følge den bagud i tid, hvorfor det på denne dimension bliver muligt at søge at vurdere netop sammenlægningens betydning. Tabel 3.3 viser, at valgdeltagelsen har ændret sig mellem de fire bornholmske kommunalvalg i 1997, 2001, 2002 og 2005. Fra 1997 til 2001, hvor man altså ved begge lejligheder stemte til kommunalbestyrelserne i de fem »gamle« kommuner, skete der en markant stigning i valgdeltagelsen, hvilket dog nok ikke havde så meget med den bornholmske kommunalpolitiske situation at gøre, men i stedet må ses i lyset af, at man den 20. november 2001 for første gang afholdt kommunal- og folketingsvalg på den samme dag. Da stemmeprocenten traditionelt ligger en del højere ved folketingsvalg end ved kommunalvalg, må man derfor regne med, at valgdeltagelsen i 2001 var »kunstigt« høj, idet de fleste af de vælgere, som normalt stemmer ved folketingsvalg, men ikke ved kommunalvalg, ved denne lejlighed alligevel afgav deres stemme ved kommunalvalget, når de nu var i valglokalet for at stemme ved folketingsvalget. Skal valgdeltagelsen ved de to valg, der er holdt i den nye Bornholms Regionskommune, studeres, er det derfor nok valget i 1997, der bør være sammenligningsgrundlaget.

Tabel 3.3 Valgdeltagelse ved kommunalvalgene på Bornholm 1997-2005 opgjort for hver af de fem »gamle« kommuner. Procent

	1997	2001	2002	2005
Allinge-Gudhjem	76,6	84,9	79,6	79,4
Hasle	80,2	88,0	83,7	81,2
Nexø	76,7	85,4	79,1	80,2
Rønne	76,2	83,0	76,7	74,1
Aakirkeby	79,1	86,8	81,1	79,5
I alt	77,4	85,1	79,3	78,0

Kilde: 1997 og 2001 – Danmarks Statistik, befolkning og valg; 2002 – Valgbog ved kommunalvalget den 29. maj 2002; 2005 – beregnet på baggrund af data fra www.kmdvalg.dk

Tabel 3.3. viser, at valgdeltagelsen ved det første valg i den nye kommunale struktur steg med små to procentpoint, og at denne stigende deltagelse kunne observeres i alle de »gamle« kommuner, dog mindre i Rønne end i de andre fire kommuner. Netop ved dette første valg var det måske ikke så overraskende, idet den meget debat om sammenlægningen, og ikke mindst den store fokus, der ikke mindst mediemæssigt var på dette »skæbnevalg«, må have haft en mobiliserende effekt (se også Kjær 2004a: 85-86). Skal kommunesammenlægningens eventuelle effekt på valgdeltagelsen bedømmes, er det derfor stemmeprocenten ved valgene i henholdsvis 1997 (før sammenlægning) og 2005 (efter sammenlægning), som skal sammenlignes. Og her viser tabel 3.2, at der er sket en minimal stigning i valgdeltagelsen, så en tese om, at kommunesammenlægninger vil have en negativ indflydelse på det lokale demokrati, kan i det bornholmske tilfælde på det korte sigt afkræftes, for så vidt angår den dimension, der hedder valgdeltagelse. Opgøres stemmeprocenterne for hver af de »gamle« kommuner, viser det sig, at den samlede udvikling dækker over to modsatrettede effekter – i Rønne Kommune er valgdeltagelsen faldet, mens den er steget i hver af de fire andre kommuner. Det er således i kommunen, der i forvejen var relativ stor, at man har kunnet konstatere en nedgang i valgdeltagelsen, mens sammenlægningen i de mindre kommuner også ved dette andet valg i den nye kommune lader til at have påvirket stemmeprocenten i opadgående retning. Dette er ikke mindst overraskende i lyset af, at bornholmerne jo også var ved stemmeurnerne ved folkeafstemningen den 29. maj 2001, og det således ved valget i 2005 var fjerde gang på 4½ år, at de skulle stemme, hvorfor en vis træthedseffekt ellers kunne have været forventelig.

Som sagt udgør valgdeltagelsen imidlertid kun den ene dimension af politisk deltagelse, idet der også eksisterer en deltagelse mellem valgene. Det kan være deltagelse i partipolitisk arbejde, deltagelse i borgermøder om lokale forhold, deltagelse i underskriftsindsamlinger og ikke mindst henvendelser til det lokale politiske system med holdninger og synspunkter, hvad enten det nu sker kollektivt gennem en forening eller individuelt enten med pressen som bindeled eller direkte til en politiker. Især den direkte kontakt mellem borgere og politikere har indtaget en væsentlig plads i modargumentationen mod kommunesammenlægninger både på Bornholm og i den danske debat mere generelt. Frygten for de større kommuners lokaldemokratiske begrænsninger har i høj grad gået på, at færre politikere pr. borger, og samtidig politikere, der ville orientere sig mod et politisk centrum, som i gennemsnit ville være placeret længere væk rent fysisk fra den enkelte borger, ville vanskeliggøre kontakten og dialogen mellem borgere og politikere. I tabel 3.4 er opgjort andelen af borgere, som inden for en periode på ca. trekvart år i henholdsvis 2003 og 2005 har deltaget i forskellige kommunalpolitiske aktiviteter (herunder kontaktet en politiker).

Tabel 3.4 Andelen af de adspurgte borgere, som i perioden fra 1. januar i undersøgelsesåret til undersøgelsestidspunktet i efteråret har deltaget i forskellige lokalpolitiske aktiviteter. Procent

	2003	2005
Været til et borgermøde om lokal- eller kommunalpolitiske spørgsmål	15	8
Skrevet under på en underskriftsindsamling vedrørende forhold i lokalområdet/kommunen	34	11
Kontaktet pressen om forhold i lokalområdet eller kommunen	7	4
Kontaktet en forening eller et politisk parti om forhold i lokalområdet/kommunen	10	8
Deltaget i arbejdet i en vælgerforening	3	4
Henvendt sig til en politiker fra Bornholms Regionsråd	14	10
Mindst én af aktiviteterne	48	29

Note: Spørgsmålet var formuleret: »Har du siden 1. januar ...«. n = 896.

Tabel 3.4 viser, at der i perioden 2003 til 2005 er sket et fald i andelen af borgere, som har deltaget i forskellige former for lokalpolitiske aktiviteter. Faldet er, måske med undtagelse af spørgsmålet om underskriftsindsamlinger, ikke så markant på alle områder, men opgør man, hvor mange borgere der har deltaget i mindst én af aktiviteterne inden for en trekvart-

årlig periode, viser det sig, at mens dette i 2003 drejede sig om næsten halvdelen af bornholmerne, er andelen to år efter faldet til under en tredjedel. Hvorvidt aktiviteten så i 2003 var højere end normalt (på grund af den store opmærksomhed omkring kommunalpolitikken i forbindelse med sammenlægningen og ikke mindst den ophedede debat om skolelukninger på øen), eller om den var lavere end normalt (fordi borgerne i den nye store kommune følte sig mere på afstand af lokalpolitikken), kan desværre ikke afgøres, idet vi ikke har nogen målinger af, hvor politisk aktive bornholmerne på disse dimensioner var i den gamle kommunale struktur. Dette gælder også den som sagt ofte fremhævede dimension omkring kontaktmønsteret mellem borgere og lokalpolitikere. Der kan i perioden mellem 2003 og 2005, som forventningen tilsiger, ses et fald i andelen af borgere, der har taget kontakt til lokalpolitikere, men da vi ikke har data fra de gamle kommuner, kan det ikke konkluderes, at kommunesammenlægningen har ført til mindre kontakt med politikere, men i stedet at der i den nye kommunes første leveår er sket et fald. Det skal også i den sammenhæng erindres, at netop henvendelser fra enkeltborgere til enkeltpolitikere ikke altid bare kan bedømmes som lokaldemokratisk positive, da henvendelsen måske også i nogle tilfælde har til hensigt at »kortslutte« den almindelige politiske beslutnings- og prioriteringsproces (Kjær 2004b: 47).

I tabel 3.5 er udviklingen i den politiske deltagelse mellem valgene opdelt på hver af de gamle kommuner og for hver type af bymæssig bebyggelse. Det ses, at der er rimelig konstant tilbagegang i hver af de gamle kommuner – ser man på bymæssig bebyggelse, er tilbagegangen også at finde alle steder, dog mest i Rønne by, som nu mere markant er det sted, hvor folk deltager mindst.

Tabel 3.5 Andelen af de adspurgte borgere, som i perioden fra 1. januar i undersøgelsesåret til undersøgelsestidspunktet i efteråret har deltaget i mindst én af de i tabel 3.4 nævnte aktiviteter. Procent

	2003	2005
Allinge-Gudhjem	62	40
Hasle	43	29
Nexø	50	31
Rønne	43	22
Aakirkeby	47	32
Rønne By	43	22
Andre gamle hovedstæder	54	32
Andre byer	53	35
Landdistrikter	44	30
I alt	48	29

Note: De forskellige aktiviteter, som er inkluderet, kan ses i tabel 3.4.
n = 896.

3.2.3 Tillid til kommunalpolitikere

I et repræsentativt demokrati må den grad af tillid, som vælgerne har til deres folkevalgte repræsentanter, være ganske afgørende for, hvordan man mere overordnet må bedømme demokratiet. Selv om der tit og ofte ikke, hverken formelt eller i forståelsen hos henholdsvis vælgere og politikere, er klarhed over, hvorledes den politiske repræsentation skal foregå (hvem, hvad og hvordan skal der repræsenteres) (Kjær 2000: 241ff), så kan det ikke være helt ligegyldigt, i hvor høj grad vælgerne har tillid til de politikere, som de jo har lagt en del beslutninger i hænderne på (se også Levinsen 2003a). Vi har bl.a. spurgt bornholmerne, hvor høj grad af tillid de generelt har til deres politikere, for at kunne vurdere, om der er sket ændringer i deres opfattelse de seneste par år – fordelingerne kan ses i tabel 3.6.

Tabel Bornholmernes tillid til politikerne i Regionsrådet i 2003 og 2005.

3.6 Procent

	2003	2005
Meget stor tillid	2	1
Ret stor tillid	14	15
Hverken stor eller lille tillid	37	44
Ret lille tillid	27	25
Meget lille tillid	20	15
I alt	100	100

Note: Spørgsmålet var formuleret: »Hvor stor tillid har du i almindelighed til de bornholmske politikere?«

$$\chi^2 = 25.105 \text{ (} p = .000 \text{)}.$$

n = 804.

Tabel 3.6 viser mindst to ting. For det første ses det, at der i 2005 er færre, der nærer mistillid til deres kommunalpolitikere, end tilfældet var i 2003. Der er ikke tale om nogen overvældende fremgang i tilliden, men tingene har trods alt rettet sig lidt. Igen er det vanskeligt at vurdere, om dette i et eller andet omfang skyldes, at tilliden i 2003 var lavere, end i tiden før snakken om kommunesammenlægningen i det hele taget begyndte. Hvis der har været en udvikling i tilliden i stil med den kurvelineære tendens, vi i kapitel 2 så for holdningen til sammenlægningen som sådan, bør man holde muligheden åben for, at faldet i mistilliden måske netop ikke er sammenlægningens skyld. I stedet er det måske det popularitetsfald, sammenlægningen oplevede i det første års tid, der ikke længere er så markant, og at det ikke længere i samme grad smitter af på tilliden til de lokale politikere. Der er i en tidligere landsdækkende undersøgelse målt væsentligt højere niveauer af tillid til lokale politikere (Levinsen 2003a: 154). Der er i øvrigt ikke længere, jf. tabel 3.7, væsentlige geografiske forskelle i borgernes tillid til kommunalpolitikere – hvor der i 2003 kunne observeres en større mistillid i de mindre byer, er niveauet i 2005 mere jævnt.

Tabel 3.7 Borgernes grad af tillid til politikerne opdelt efter geografi. PDI

	2003	2005
Allinge-Gudhjem	-37	-29
Hasle	-34	-22
Nexø	-43	-31
Rønne	-23	-25
Aakirkeby	-30	-15
I alt	-31	-24
Rønne By	-22	-24
Andre gamle hovedstæder	-36	-24
Andre byer	-47	-27
Landdistrikter	-29	-24
I alt	-31	-24

Note: PDI (procentdifferenceindeks) er beregnet ved at trække andelen af vælgere med ret lille og meget lille tillid fra andelen med ret stor eller meget stor tillid. Se i øvrigt tabel 3.6.
n = 804.

For det andet viser tabel 3.6, at kommunalpolitikerne på Bornholm ikke nyder den store tillid. Der er i 2005 flere borgere, som har mistillid til politikerne, end der er borgere, som har tillid, hvilket i sig selv må give anledning til væsentlig bekymring. Hvorvidt denne mistillid skyldes processen omkring kommunesammenlægningen, er det som sagt vanskeligt på baggrund af de eksisterende data at vurdere, men det er måske også set fra en bornholmsk synsvinkel mindre relevant, hvor mistilliden stammer fra – den er der, og den har et niveau, som vanskeligt kan bedømmes som ret meget andet end problematisk. Det repræsentative demokrati bygger som sagt på, at man efter aftale overlader det til nogle få at træffe beslutningerne på vegne af de mange, men hvis de mange ikke har tillid til de få, virker det umiddelbart ikke for sundt.

Men hvad er det egentlig mere præcist ved politikerne, der påkalder sig borgernes mishag? Vi ved det ikke præcist, men kan komme det lidt nærmere ved at se på tabel 3.8, hvor mistilliden er målt på en række underliggende dimensioner. Først og fremmest må tabel 3.8 være ganske nedslående for de bornholmske kommunalpolitikere, som har siddet i Regionsrådet i valgperioden 2002-2005 – vælgerne har ikke den store tiltro til, at politikerne søger at gennemføre deres valgprogram, at de træffer deres beslutninger på et sagligt og forsvarligt grundlag osv. Der hvor de bornholmske politikere imidlertid får størst kritik, er i relation til, at de påstås ikke at lytte til borgerne, før de træffer politiske beslutninger. På det mere spekula-

tive plan kan det ikke afvises, at dele af denne kritik fra borgerne mod deres politikerkorps skyldes den beslutning om nedlæggelse af tre skoler, som Regionsrådet traf kort tid efter deres indsættelse, og som dengang fra mange sider blev kritiseret for at være foretaget uden den ønskelige inddragelse af borgerne.

Tabel 3.8 **Borgernes grad af tillid til politikerne på forskellige dimensioner. PDI**

	2003	2005
Tillid til, at Regionsrådet tager ligeligt hensyn til alle relevante interesser i kommunen, når der træffes beslutninger	-29	-15
Tillid til, at kommunalpolitikere i Regionsrådet lytter til borgerne, før de træffer beslutninger	-53	-38
Tillid til, at kommunalpolitikere i Regionsrådet bestræber sig på at gennemføre det program, de er gået til valg på	-41	-28
Tillid til, at kommunalpolitikere i Regionsrådet gør deres bedste for at træffe beslutninger, der er i overensstemmelse med borgernes ønsker	-37	-32
Tillid til, at beslutningerne i Regionsrådet træffes på et sagligt og forsvarligt grundlag	-37	-14

Note: PDI (procentdifferenceindeks) er beregnet ved at trække andelen af vælgere med ret lille og meget lille tillid fra andelen med ret stor eller meget stor tillid. Spørgsmålet var formuleret: »Hvor stor tillid har du i almindelighed til ...«
n = 833.

Den udbredte mistillid til de bornholmske kommunalpolitikere må naturligvis for dem selv umiddelbart være nedslående, men spørgsmålet er imidlertid, om bedømmelsen af ovenstående resultater ikke kan nuanceres. Politikere vil jo fra tid til anden være upopulære, fordi de jo netop skal mediere efterspørgslen fra en lang række borgere, virksomheder og organisationer, som mener, at netop deres behov skal imødekommes og prioriteres på de kommunale budgetter. Politikere er af og til nødt til at træffe de beslutninger, som umiddelbart er upopulære, men som alligevel kan synes fornuftige fra politikernes synspunkt. Hvis man tager skolelukninger som eksempel, må det formodes, at politikerne ikke beslutter sig for at lukke skoler, fordi de synes, det er særlig sjovt, men måske i stedet fordi de har en særlig indsigt i, hvilke problemer af faglig, økonomisk eller elevgrundlagsmæssig karakter de forskellige skoler måtte have. Det kan også være, at politikerne har et bedre blik for, hvad man alternativt kan få for de penge, man måtte spare på en skolelukning, på kommunale områder, der ikke nødvendigvis har den samme mediemæssige bevågen-

hed som de små skoler. Og endelig kan det jo også være, at politikerne lukker skolen, fordi de tror på, at selv om skolelukningen går imod forældrenes umiddelbare præferencer, så vil det være i elevernes mere langsigtede interesse, hvis undervisningen organiseres anderledes, herunder hvis den samles på færre enheder.

Det kan således godt forsvares, at politikere en gang imellem træffer upopulære beslutninger, og at de ikke nødvendigvis lytter til borgerne for at opfange folkestemningen. I visse tilfælde kan politikerne faktisk påstås at varetage borgernes sande interesser ved at gå imod deres umiddelbare præferencer (Pitkin 1967: 205). Imidlertid kan det tilsvarende opstilles som krav til politikerne, at hvis de synes, det er nødvendigt at træffe beslutninger på tværs af de involverede borgere, så må der hvile en hvis formidlingsopgave eller forklaringsforpligtelse på politikerne. Som det er formuleret i det vel nok mest klassiske værk om politisk repræsentation: »Den konflikt mellem politikere og vælgere som således kan opstå, må normalt ikke finde sted. Politikerne må handle på en måde, så der ikke opstår en konflikt, og hvis der gør, må der gives en forklaring. Politikerne må ikke mere permanent befinde sig i en holdningsmæssig uoverensstemmelse med dem, han skal repræsentere, uden at det sker, fordi han forfølger deres interesser, og uden at han kan give en god forklaring på hvorfor borgernes interesser ikke er sammenfaldende med deres umiddelbare ønsker« (Pitkin 1967: 210, forfatterens oversættelse). Spørgsmålet er, om de bornholmske politikere i forbindelse med den nye kommunes første leveår fuldt ud har formået at leve op til disse idealer.

3.2.4 Mulighed for at øve indflydelse

Den tredje lokaldemokratiske dimension, som skal inddrages i analysen, er borgernes opfattelse af, i hvor høj grad de føler, at de personligt kan øve indflydelse på de beslutninger, der træffes i Regionsrådet. Borgerne er blevet bedt om at indplacere deres opfattede muligheder for indflydelse på en skala fra 0 til 10 – fordelingen af besvarelserne ses i tabel 3.9.

Tabel 3.9 Borgernes opfattelse af deres mulighed for personligt at øve indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes i Regionsrådet, 2003 og 2005. Procent og gennemsnit på skala fra 0 (slet ingen muligheder) til 10 (meget store muligheder)

	2003	2005
Indflydelse 0-3	76	72
Indflydelse 4-6	21	24
Indflydelse 7-10	3	4
I alt	100	100
Gennemsnit	2,20	2,49

Note: Spørgsmålet var formuleret: »I hvor høj grad føler du, at du personligt har mulighed for at øve indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes i Regionsrådet?«
 $t = 3.016$ ($p = .003$).
 $n = 888$.

Det ses af tabel 3.9, at opfattelsen af egne indflydelsesmuligheder er blevet marginalt bedre i den toårige periode, men især viser besvarelsene, at de bornholmske borgere ikke har den store tiltro til deres egne muligheder for at påvirke de lokale politiske beslutninger. Igen gælder det, at vi med de forhåndenværende data ikke kan vurdere selve sammenlægningens effekt, idet vi ikke ved, hvor store tanker bornholmerne i den gamle kommunestruktur havde om deres egne chancer for at kunne gøre deres indflydelse gældende. Til gengæld kan vi ved at studere tiltroen til indflydelsen i dag beskrive, om der er geografiske forskelle herpå. Har man skabt en ny stor kommune, hvor der er systematiske geografiske skævheder i relation til, hvem der synes, at de har mulighed for at påvirke beslutningerne? Er det således, at ved at man på mange måder har samlet den politiske magt i Rønne også derved har skabt en kommune, hvor borgere, der bor uden for øens »hovedstad«, føler sig mere politisk magtesløse?

Svaret må være nej. I tabel 3.10 er den gennemsnitlige score opgjort for hver af typerne af bebyggelse, og det ses, at selv om Rønne scorer lidt højere, så er der tale om marginale forskelle. Inkluderes de geografiske variabler i en multipel regressionsanalyse med opfattede indflydelsesmuligheder som afhængig variabel og forskellige demografiske variabler som eksempelvis uddannelsesniveau som kontrolvariabler, kan der heller ikke observeres nogen signifikante forskelle mellem de forskellige geografiske områder.³

Tabel 3.10 Borgernes opfattelse af deres mulighed for personligt at øve indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes i Regionsrådet, opdelt efter geografi. Gennemsnit på skala fra 0 (slet ingen muligheder) til 10 (meget store muligheder)

	2003	2005
Rønne By	2,28	2,57
Andre gamle hovedstæder	2,36	2,52
Andre byer	1,85	2,33
Landdistrikter	2,26	2,49
I alt	2,20	2,49

Note: Spørgsmålet var formuleret: »I hvor høj grad føler du, at du personligt har mulighed for at øve indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes i Regionsrådet?«
n = 888.

3.2.5 Kommunalpolitisk interesse

En yderligere dimension af det lokale repræsentative demokrati, som skal beskrives i dette afsnit, er politisk interesse. Det interessante spørgsmål er i den sammenhæng, om interessen for den lokale politik er blevet mindre som følge af, at kommunen er blevet større, og kommunalpolitikken derfor for nogen måske er »flyttet længere væk«. Selv om det rent faktisk i en nyere undersøgelse er påvist, at folks interesse for kommunalpolitik ikke er signifikant mindre i store kommuner end i små (Levinsen 2003b: 88), er det netop en variabel som lokalpolitisk interesse, der ofte fremdrages i den offentlige debat som en af de dimensioner af det lokale demokrati, der kan frygtes påvirket i negativ retning af en kommunesammenlægning.

I tilfældet politisk interesse har vi faktisk mulighed for at vurdere effekten af sammenlægningen. Vi har nemlig en førmåling fra tiden, hvor der fandtes fem kommuner på Bornholm, idet der op til folkeafstemningen i maj 2001 blev gennemført en undersøgelse blandt et tilfældigt udvalg af bornholmske vælgere, hvor de bl.a. blev spurgt om deres interesse for kommunalpolitik (Kjær 2006). Selv om der er tale om en anden stikprøve end den, der er anvendt i undersøgelserne fra 2003 og 2005, er fordelingen på interessevariablen sammenholdt i tabel 3.11.

Tabel 3.11 Bornholmernes politiske interesse 2001, 2003 og 2005. Procent

	2001	2003	2005
Meget interesseret	15	22	19
Noget interesseret	33	46	45
Lidt interesseret	43	27	30
Slet ikke interesseret	9	5	6
I alt	100	100	100

Kilde: Målingen fra 2001 – se Kjær (2006). Spørgsmålet var formuleret: »Hvor interesseret er du i politik? – kommunalpolitik«.

Forskel mellem 2001 og 2003: $\chi^2 = 136.617$ ($p = .000$), forskel mellem 2003 og 2005: $\chi^2 = 2.671$ ($p = .614$)

$n = 1212$ (2001) og $n = 901$ (2003 og 2005).

Tabel 3.11 viser, at der i perioden fra 2003 til 2005 er sket et meget markant fald i den kommunalpolitiske interesse, hvilket i øvrigt også er tilfældet i relation til bornholmernes interesse for landspolitik og udenrigspolitik (som der også er spurgt separat til i undersøgelsen). Til gengæld er der for de to målinger i Bornholms Regionskommunes levetid tale om et væsentligt højere niveau af lokalpolitisk interesse, end tilfældet var i 2001, hvor der stadig var fem kommuner på øen. Kommunesammenlægningen ser således ud til at have medført ikke en svækket, men modsat ligefrem en forstærket kommunalpolitisk interesse blandt borgerne på Bornholm. Man kunne naturligvis overveje, om det er målingen i 2001, der er misvisende – at undersøgelsen fra 2001 undervurderer niveauet af kommunalpolitisk interesse før sammenlægningen. At målingen blev gennemført i maj 2001 taler imidlertid imod dette, idet målingen netop blev foretaget under valgkampen op til folkeafstemningen om kommunesammenlægningen, hvor interessen for kommunalpolitiske spørgsmål ikke må formodes at have været lavere end sædvanligt – faktisk kunne man næsten have en formodning om det modsatte.

Men hvordan skal stigningen i den kommunalpolitiske interesse – som i øvrigt hverken relativt eller absolut varierer med de geografiske variable – så forklares? En oplagt hypotese må være, at hele diskussionen omkring sammenlægningen, og ikke mindst mediernes dækning af den nye kommunes såvel positive som negative sider, har været fremmende for borgernes interesse for kommunalpolitiske spørgsmål. Den megen fokus på kommunale strukturer og på den nykonstruerede regionskommune kan meget vel tænkes at have haft en positiv effekt på borgernes interesse for

lokalpolitiske spørgsmål. Hvor langtidsholdbar en sådan effekt så vil vise sig at være, er det naturligvis vanskeligt at gisne om, men i perioden fra 2003 til 2005 er det som vist ikke gået væsentligt tilbage mod udgangspunktet fra 2001. En kommunesammenlægning kan således også, i hvert fald på det korte sigt, have en ligefrem positiv indvirkning på visse dimensioner af det lokale demokrati.

3.2.6 Territorial identitet

En yderligere dimension af borgernes syn på deres kommune, som i visse tilfælde er søgt knyttet an til diskussionen af det lokale demokrati, er den lokale territoriale identitet (Kjær & Mouritzen 2003). Alle borgerne i kommunen har naturligvis en tilknytning til deres kommune i og med, at de bor der, men den mere affektive tilknytning – hvor meget borgerne føler sig knyttet til kommunen og sammen med de andre borgere dér – kan variere (Kjær 2003). Det er på ingen måde muligt at etablere en simpel forbindelseslinje mellem graden af borgernes mere affektive tilknytning til deres kommune og det lokale demokrati, men man kan godt argumentere for, at eventuelle væsentlige ændringer i den affektive tilknytning bør inddrages i en mere samlet og overordnet vurdering af det lokale demokrati og således supplere nogle af de mere traditionelle indikatorer som interesse, tillid og deltagelse belyst ovenfor. Den lokale identitet er naturligvis af størst betydning for fællesskabsdemokrater, hvor netop skabelsen af en samhørighed blandt kommunens borgere ikke bare kan opfattes som et middel til at øge den politiske interesse, den politiske deltagelse osv. men også som et mål i sig selv. Men også blandt fortalere for, at der ikke nødvendigvis skal blandes mange følelser ind i borgernes relationer til kommunen, eller at samhørigheden med udvalgte medborgere ikke primært skal følge geografiske linjer, kan der faktisk være grunde til ikke at negligere den lokale identitet helt. Man kunne således hævde, at den lokale skattebetaling, som er en nødvendig betingelse for de velfærdsgevinster, som servicedemokrater vil argumentere for er begrundelsen for i det hele taget at lade serviceproduktionen foregå i kommuner, i et eller andet omfang må fordre, at der er en vis sammenhængskraft i kommunen. Hvorfor betale skat til naboen, hvis man ikke i en eller anden udstrækning har en vis tilknytning til ham eller til den kommune, man begge bor i?

I relation til kommunesammenlægningen kunne tesen, på baggrund af de bekymringer, som blev rejst i debatten om sammenlægningens trussel mod de mindre enheder og de lokale fællesskaber, som udspiller sig dér, være, at borgernes tilknytning til deres nærområde vil forvitte som følge af etableringen af en fælles kommunal enhed på Bornholm. For at vurdere dette har vi i vores undersøgelser i såvel 2001, 2003 som 2005 spurgt borgerne, i hvor høj grad de føler sig knyttet til forskellige geografiske enheder – svarene ses i tabel 3.12.

Tabel 3.12 Bornholmernes følelse af tilknytning til forskellige geografiske enheder 2001, 2003 og 2005. Gennemsnit på skala fra 0 (slet ingen tilknytning) til 10 (meget stor tilknytning)

	2001	2003	2005
Byen, landsbyen eller sognet hvor du bor	7,91	7,29	7,21
Den kommune, hvor du boede før kommunesammenlægningen	7,44	6,61	6,33
Bornholm	9,14	8,57	8,51
Danmark	8,53	7,59	7,36

Kilde: Målingen fra 2001 – se Kjær (2006). Spørgsmålet var formuleret: "I hvilken grad føler du dig tilknyttet til følgende geografiske områder?".

Forskel fra 2001 til 2003: $t = 6.673$ ($p = .000$), $t = 7.389$ ($p = .000$), $t = 8.936$ ($p = .000$) og $t = 9.978$ ($p = .000$).

Forskel fra 2003 til 2005: $t = 1.504$ ($p = .133$), $t = 2.779$ ($p = .006$), $t = 1.523$ ($p = .128$) og $t = 1.967$ ($p = .050$).

$n = 1214$ (2001) og $n = 701$ (2003 og 2005).

Tabel 3.12 viser umiddelbart, at borgernes tilknytning til deres »gamle« kommune efter kommunesammenlægningen er blevet mindre og mindre i forhold til situationen inden sammenlægningen i 2001. Dette er for så vidt ikke så overraskende, da disse kommuner jo netop er blevet nedlagt. Mere overraskende er det imidlertid, at bornholmernes tilknytning til de tre andre geografiske enheder også i den fireårige periode er blevet mindre og mindre. I mere relative termer har kommunesammenlægningen således ikke ført til, at folks følelse af tilknytning til deres »egn« af Bornholm er blevet mindre. Om det generelle fald i tilknytningen til geografiske enheder, der kan observeres på Bornholm, så i sig selv har været under indflydelse af sammenlægningen, kan vi ikke vide, men det virker ikke umiddelbart sandsynligt, at sammenlægningen skulle kunne være begrundelsen

for, at folk føler sig lidt mindre som bornholmere eller danskere end inden sammenlægningen. Hvorfor tilknytningen til de gamle kommuner så ikke er faldet mere og ikke er faldet i relative termer, kan vi ikke umiddelbart forklare, men man kunne spekulere i, om kommunesammenlægningen, og den fokus der hermed har været på de geografiske ressourcetekampe i forbindelse med opbygningen af den nye kommune (hvor skal rådhuset ligge, hvilke skoler skal lukkes osv.), har været med til at holde liv i borgernes følelser for deres gamle kommuner også efter, at disse formelt er forsvundet.

I diskussionen af den territoriale identitet og de ændringer, som en kommunesammenlægning kan føre med sig, er det imidlertid vigtigt at lægge mærke til, at når det ovenfor konkluderes, at tilknytningen til de gamle kommuner ikke relativt er faldet, så sker det på baggrund af en analyse, hvor det viser sig, at borgernes rangordning af de forskellige geografiske enheder i relation til tilknytning er den samme. Borgerne føler sig i gennemsnit mest knyttet til Bornholm, derefter til Danmark, derefter igen til deres by/landsby, og først på sidstepladsen kommer deres kommune – og denne rangordning har ikke ændret sig. Når der ikke kan observeres dramatiske fald i borgernes tilknytning til deres gamle kommuner, skyldes det måske i høj grad, at bornholmerne i udgangspunktet ikke følte sig specielt knyttede til deres kommune (men i højere grad til deres land, ø eller by) – et mønster, der i øvrigt også er fundet i en landsdækkende undersøgelse (Kjær 2003). Studeres de bornholmske tal fra 2001 nærmere, viser det sig, at kun 12% af bornholmerne følte sig mere knyttet til deres daværende kommune end til deres by/landsby, at kun 6% følte sig mere knyttet til deres kommune end til Bornholm og ikke mindst, at kun 1% af bornholmerne inden kommunesammenlægningen følte sig så knyttet til deres kommune, at det overgik både deres tilknytning til deres by/landsby og Bornholm (n = 1204). Lidt hårdt trukket op kan man sige, at bornholmerne i udgangspunktet – modsat retorikken i den mere følelsesladede del af debatten om kommunesammenlægningen – egentlig ikke følte særligt meget for deres kommune, idet deres identitet i stedet var knyttet til geografiske enheder, der enten var mindre eller større end kommunen.

Afslutningsvist kan man naturligvis spørge, hvem det egentlig er, der trods alt fortsat føler noget for deres gamle kommune og ikke mindst, om

der er geografiske forskelle heri. I tabel 3.13 er afrapporteret en regressionsanalyse, hvor graden af tilknytning til ens gamle kommune i 2005 søges forklaret ved hjælp af forskellige demografiske og geografiske variabler. Tabel 3.13 viser først og fremmest, at disse variabler stort set ikke er i stand til at forklare noget af variationen i borgernes følelse af tilknytning. Det ses i øvrigt, at der er en svag positiv sammenhæng mellem alder og følelse af tilknytning, mens sammenhængen er negativ i relation til uddannelse, hvor de veluddannede tenderer mod at føle sig relativt mindre knyttede til deres gamle kommune. I relation til geografi kan det ses, at det i høj grad er borgerne i den gamle Nexø Kommune, som fortsat føler noget herfor, mens borgerne i Aakirkeby og især Hasle i større omfang har kølnet deres følelse af tilknytning. Dette er helt i tråd med flere af de ovenstående analyser, hvor det jo netop har vist sig, at holdningerne i den gamle Nexø Kommune er lidt anderledes end på resten af øen. Det skal imidlertid også påpeges, at hvis analysen gentages med forskellen mellem tilknytning til den gamle kommune fratrukket tilknytningen til Bornholm som afhængig variabel, så falder forklaringskraften yderligere, og Nexø skiller sig ikke længere ud.

Tabel 3.13 Grad af tilknytning til ens gamle kommune i 2005 forklaret i multipel lineær regressionsmodel. Standardiserede betakoefficienter

	beta
Alder	.10 **
Køn (kvinde)	.04
Uddannelse (studentereksamen)	-.12 **
Gammel kommune	
Nexø	.11 **
Allinge-Gudhjem	-.05
Hasle	-.13**
Aakirkeby	-.08*
R2	.07

Note: For den afhængige variable – se tabel 3.12. Rønne er referencegruppe. Signifikansniveauer: ***: $p < .001$, **: $p < .01$, *: $p < .05$.

n = 805.

3.3 Lokalt demokrati og geografisk repræsentation

Som nævnt kan begrebet lokalt demokrati til tider være vanskeligt at få et sikkert greb om, og derfor vil vi også afslutningsvis inkludere en diskussion, som ikke drejer sig om en egentlig indikator for, hvorledes det lokale demokrati trives, men i højere grad supplerer disse og især sætter yderligere fokus på den geografiske dimension. Det handler om begrebet geografisk repræsentation. Der er på Bornholm i forbindelse med kommunesammenlægningen sket en politisk reorganisering, hvor de eksisterende politiske fora (de fem kommunalbestyrelser og det ene amtsråd) er blevet lagt sammen til Bornholms Regionsråd, og netop denne ændring af de politiske fora har dannet baggrund for en række spekulationer om, hvorvidt kommunesammenlægningen ad den vej ville kunne få betydning for den måde, den politiske repræsentation finder sted på.

I alle kommuner er det således, at borgerne ved valgene vælger nogle politikere til at repræsentere dem, og netop denne måde at drive lokalt demokrati på sættes der kun meget sjældent spørgsmålstejn ved, og den politiske repræsentation, som politikerne varetager for borgerne i perioden mellem valgene, anses for en naturlig grundsten i det lokale demokrati. Lige så udtalt er imidlertid også manglen på såvel formelle som uformelle regler og rutiner for, hvorledes den politiske repræsentation skal finde sted, herunder ikke mindst hvad det egentlig er, som politikerne skal repræsentere. Man taler ofte om den politiske repræsentations fokus (Bentzon, 1981: 185) som det, der skal repræsenteres, hvad enten det nu er politikerens politiske parti, dets program, politikerens egen sociodemografiske gruppe eller lignende. Tankevækkende er det imidlertid, at der ikke er nogen formel instruks, der fortæller politikerne, hvad han skal have i fokus efter sit indvalg, ligesom der heller ikke med undtagelse af en vis partidisciplin er normer for, hvad man som repræsentant skal fokusere på. Også de mere formalistiske repræsentationsteorier kommer ofte til kort, når man helt simpelt spørger om, hvad fokus for den politiske repræsentation rettelig bør være, idet vælgerens enkle kryds efterfølgende kan være vanskeligt for politikerne at tolke. Det er rigtigt, at lægger man vælgernes krydser sammen, får man en pejling af, hvilke politikere der har gjort det godt og skidt

i den forløbne periode, og hvad det er for politikere, man gerne vil have til at varetage repræsentationen fremover. Og kender man de enkelte kommunalpolitikeres politiske »fedtebog«/»synderegister«, kan man da godt lave nogle givetvis fornuftige tolkninger af, hvad det er for en type af politisk repræsentation, der tenderer mod at tilfredsstille vælgerne, og hvilken form for repræsentation, der omvendt kan give kandidater problemer med at opnå valg/genvalg. Men en særlig fintfølelse mekanisme i relation til at afkode vælgerne præferencer i forhold til repræsentationens fokus kan krydsene på valgdagen i sig selv ikke siges at være.

Dette kan umiddelbart synes problematisk, men er nu engang på mange måder sådan, man traditionelt opererer i repræsentative demokratier, hvor det i detaljen vanskeligt tolkelige kryds er accepteret som den væsentligste mekanisme til at sende signaler fra vælgere til repræsentanter. I forbindelse med kommunesammenlægningen har en af de store bekymringer i den offentlige debat været, om en ny større kommune ville sætte den geografiske repræsentation under pres – om politikerne i Bornholms Regionsråd ville lade geografien og de forskellige geografiske områders interesser spille en mindre rolle i deres repræsentation end tidligere og dermed lade geografien få mindre fokus i den politiske repræsentation end hidtil. Og herunder mindre betydning end den rolle, vælgerne formodes at tiltænke den geografiske repræsentation.

Som det fremgår af ovenstående, er det imidlertid ikke muligt at teste denne hypotese, da repræsentationens fokus, og ikke mindst den rolle, som geografien skal spille i forhold til partimæssige og forskellige sociodemografiske karakteristika, ikke nødvendigvis har været særligt afklarede heller ikke i den gamle kommunale struktur. Men i stedet kan der opstilles den hypotese, at vælgerne og politikerne lige har skullet finde hinanden og finde den vægt, de vil tillægge den geografiske repræsentation i den nye kommunestruktur. Man kan forestille sig, at den om ikke angst så i hvert fald bekymring, der ifølge den offentlige debat har været blandt vælgerne for, at oprettelsen af den nye store kommune ville betyde, at de mindre lokaliteter ville blive klemte og glemt i ressourcefordelingen, ville skabe et ønske om, at de folkevalgte netop skulle være deres egne hjemegnes vogtere i Regionsrådet og derfor lade geografien udgøre en væsentlig del af repræsentationsfokus. Man kunne også forestille sig, at et sådant udtalt ønske

om geografisk repræsentation vil aftage undervejs – at det er i forbindelse med sammenlægningens første faser, at det kan være vigtigt at have repræsentanter til at fremføre de geografisk betingede synspunkter, mens det, når den nye kommunale struktur er på plads, og »kagen er fordelt«, vil træde lidt i baggrunden igen. Hvis vi bliver i den spekulative afdeling, kunne man også forestille sig, at de valgte politikere vil have mindre fokus på geografien end vælgerne, da politikerne måske, med deres fremskudte post i det nye projekt/den nye kommune, vil være hurtigere til at »glemme de gamle kommunegrænser« og således ikke nødvendigvis vil være tilstrækkeligt klædt på til at løfte den geografiske repræsentation.

For at afprøve disse hypoteser empirisk har vi i 2003 og 2005 spurgt de bornholmske borgere, hvordan de ideelt synes, politikerne skal agere i relation til geografisk repræsentation. Skal politikerne repræsentere en særlig geografisk enhed og først og fremmest varetage sit eget lokalområdes interesser? Skal en politiker bosiddende i eksempelvis Gudhjem, og som eventuelt også kan se af de personlige stemmers fordeling, at det er i Gudhjem, at vedkommende har fået mange stemmer, have »Gudhjem-kasketten« på til møderne i Regionsrådet, og kæmpe særligt for Gudhjems interesser? Eller mener vælgerne, at politikerne, når de er indvalgt i Regionsrådet ikke skal have den subkommunale geografi i fokus for repræsentationen og i højere grad skal varetage hele øens interesser? Vi har også på de to tidspunkter spurgt vælgerne, hvordan de opfatter, at politikerne i Bornholms Regionsråd så reelt handler – om de udøver subkommunal geografisk repræsentation og varetager deres eget lokalområdes interesser, eller om politikerne modsat er fokuseret på hele øens interesser. Svarfordelingerne fra disse spørgsmål kan læses af tabel 3.12.

Tabel 3.14 Bornholmernes syn på, hvordan lokalpolitikere skal udøve politisk repræsentation i relation til geografiske interesser, og synet på, hvordan de reelt gør det, 2003 og 2005. Procent

	2003		2005	
	bør handle	handler reelt	bør handle	handler reelt
Først og fremmest varetage sit eget lokalområdes interesser	9	63	8	53
Først og fremmest varetage hele øens interesser	91	37	92	47
I alt	100	100	100	100

Note: Spørgsmålene var formuleret: »Hvordan synes du, at en kommunalpolitiker bør handle, hvis han eller hun oplever en konflikt mellem hensynet til sit lokalområdes interesser og hele øens interesser?« og »Hvordan synes du, flertallet af politikerne i Regionsrådet så reelt handler i dag?«

n = 791.

Bornholmernes besvarelser er i relation til den opstillede hypotese mildest talt overraskende. For det første viser det sig, at bornholmernes ønsker til politikernes geografiske repræsentation ikke er faldet fra 2003 til 2005, men dette skyldes ikke mindst, at den næsten heller ikke kunne blive ret meget lavere. Allerede i 2003 var det således så få som 9% af de bornholmske vælgere, som mente, at politikerne skulle tildele varetagelsen af deres eget lokalområdes interesser væsentlig vægt. For det andet og ikke mindre overraskende viser tabel 3.12, at den geografiske repræsentation til gengæld, ifølge vælgerne, i stor stil udøves i Bornholms Regionsråd. De politikere, som på mange måder altså er sat til at fusionere de gamle kommuner og i hvert fald over for de ansatte søge at nedbryde de gamle kommunegrænser, opfattes altså stadig af vælgerne som handlende mere i deres egne lokalområders interesser end i hele øens. Og dette vel at mærke uden, at det er noget, der bliver efterspurgt fra borgernes side. Fokus på geografien fra politikernes side er, jf. tabel 3.12, blevet lidt mindre fra 2003 til 2005, men det ændrer ikke ved det forhold, at politikerne åbenbart tænker meget mere geografisk, når der drives politik i Bornholms Regionsråd, end vælgerne egentlig gerne så.

Man kunne naturligvis som indvending hævde, at det jo ikke er politikere selv, vi har spurgt, men borgerne, der har givet deres bedømmelse af politikernes geografiske repræsentation, og at det kan være, at borgerne er uretfærdige i deres vurdering af politikerne. Hvis dette skulle være tilfældet, har politikerne alligevel ikke et problem med at være ude af trit med

deres vælgere i relation til ønsker til samme politikeres vægtlægning af det geografiske element, men til gengæld har de så et væsentligt kommunikationsproblem, idet det i hvert fald for vælgerne fremstår, som om politikerne ikke lever op til de fordringer, der stilles til dem fra de vælgere, som har valgt dem. Det er klart, at når den politiske repræsentation ofte er så uafklaret, som påpeget ovenfor, så kan politikerne ikke éntydigt klandres for ikke at have fundet deres vælgere på denne dimension – eller sagt på en anden måde for ikke at have fundet ud af, hvordan vælgerne gerne vil have politikerne til at varetage den politiske repræsentation i den nye kommune. Men hvis man kan stole på vælgernes bedømmelse, så er politikerne i hvert fald ude af trit med vælgerne på dette punkt. Selv om der er kommet mere balance i tingene, så kunne det godt virke, som om at politikerne oven på sammenlægningen og den bekymring for de mindre byer og landsbyers fremtidsudsigter, der i den forbindelse blev rejst, har overspillet den geografiske repræsentation og måske været en smule bange for deres egen lokalpatriotiske skygge. Og det vel at mærke uden grund, hvis hensigten har været at »please« vælgerne.

Et opfølgende spørgsmål til den hermed konstaterede uoverensstemmelse mellem vælgernes idealer til den geografiske repræsentations rolle, og deres vurdering af politikernes reelle vægtlægning heraf, er, om der er forskelle (ikke mindst geografiske) på, hvem det er, som tillægger geografien forskellig betydning i repræsentationsmæssig sammenhæng. I relation til det normative spørgsmål om, hvordan politikerne skal repræsentere, kan der ikke findes forskelle på vælgerne efter sociodemografiske variabler som køn, alder, uddannelse og erhverv. Til gengæld kan der observeres en mindre forskel på en af de geografiske variabler, nemlig hvorvidt man bor i Rønne, i en af de andre gamle hovedstæder, i en mindre by eller i et landdistrikt. Som det ses af tabel 3.15, er der i Rønne stort set ingen, som mener, at der er brug for subkommunal repræsentation, mens der især i de mindre byer er en vis efterspørgsel efter politikere, som søger at varetage særlige lokalområders interesser. Der skal imidlertid lægges mærke til, at det selv i de mindre byer er færre end hver femte, som ønsker subkommunal repræsentation, og at forskellen mellem de forskellige former for bebyggelse, igen jf. tabel 3.15, i målingen fra 2005 ikke længere er statistisk signifikant.

Tabel 3.15 Bornholmernes ideelle syn på, om kommunalpolitikere først og fremmest skal varetage deres eget lokalområdes interesser eller hele øens, opdelt efter geografi 2003 og 2005. Procent

	2003			2005		
	Lokal- område	Hele øen	I alt	Lokal- område	Hele øen	I alt
Rønne By	3	97	100	5	95	100
Andre gamle hovedstæder	11	89	100	9	91	100
Andre byer	17	83	100	11	89	100
Landdistrikter	9	91	100	10	90	100
I alt	9	91	100	8	92	100

Note: Spørgsmålsformuleringen kan ses af tabel 3.14. Test af, om forskellene mellem de enkelte områder er statistisk signifikant: 2003: $\chi^2 = 24.60$, $p = .000$, 2005: $\chi^2 = 7.50$, $p = .058$.

n= 890.

For at vurdere, om der er systematiske uoverensstemmelser mellem borgernes fordringer til politikernes geografiske hensyntagen og deres bedømmelse af samme i virkelighedens bornholmske kommunalpolitik, er der i tabel 3.16 kun inkluderet de vælgere, som mener, at politikerne bør varetage hele øens interesser. Blandt disse er det så beregnet, hvor stor en andel der mener, at politikerne alligevel reelt varetager deres eget lokalområdes interesser.

Tabel 3.16 Vurderingen af, hvilke interesser politikerne reelt varetager blandt de bornholmere, som mener, at politikerne skal varetage hele øens interesser, opdelt efter geografi 2003 og 2005. Procent

	2003			2005		
	Lokal-område	Hele øen	I alt	Lokal-område	Hele øen	I alt
Geografi						
Rønne By	58	42	100	54	46	100
Andre gamle hovedstæder	65	35	100	57	43	100
Andre byer	71	29	100	54	46	100
Landdistrikter	65	35	100	53	47	100
I alt	64	36	100	54	46	100
Alder						
Under 30 år	69	31	100	72	38	100
30-60 år	66	34	100	55	45	100
Over 60 år	59	41	100	48	52	100
I alt	64	36	100	54	46	100

Note: Spørgsmålsformuleringen kan ses af tabel 3.14. Test af, om forskellene mellem de enkelte områder og aldersgrupper er statistisk signifikante: 2003 – geografi: $\chi^2 = 6.897$, $p = .075$, 2003 – alder: $\chi^2 = 4.240$, $p = .120$, 2005 – geografi: $\chi^2 = .614$, $p = .893$, 2005 – alder: $\chi^2 = 11.030$, $p = .004$.

n = 763.

Det ses, at det i 2003 umiddelbart kunne observeres, at det var i de mindre byer, at tilhængerne af, at politikerne ikke skulle tænke geografisk, alligevel syntes, at de reelt gjorde det. Forskellen er imidlertid netop ikke signifikant, og eventuelle geografiske forskelle er i hvert fald udlignet i 2005. Til gengæld er der én af de sociodemografiske variabler, nemlig alder, som nu viser sig at give udslag. I relation til de ideelle forestillinger om geografisk repræsentation var der som sagt ingen forskelle mellem aldersgrupperne – unge og gamle var enige om i stort omfang at foretrække, at politikerne skulle varetage hele øens interesser. Men blandt dem med denne holdning er der i 2005 markant flere blandt de unge, som mener, at politikerne reelt ikke lever op til fordringerne, end blandt de ældre. De unge synes at være blevet relativt mere kritiske i deres bedømmelse af politikerne end de midaldrende og de ældre, og det virker derfor, som om de er mere utålmodige i relation til at se tegn på, at også politikerne begynder at glemme de gamle kommunegrænser, og i relation til fokus for deres politiske repræsentation af vælgerne lever op til mottoet om »én ø – én kommune«.

Litteratur

Bentzon, Karl-Henrik (1981): *Kommunalpolitikere*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Houlberg, Kurt (2003a): Hvad er et godt kommunestyre? I: Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Houlberg, Kurt (2003b): Kommunalpolitisk deltagelse mellem valgene. I: Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik (2000): *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense: Odense Universitetsforlag.

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

Kjær, Ulrik (2004a): *Én ø – én kommune. Politisk reorganisering på Bornholm*. København: Akf forlaget.

Kjær, Ulrik (2004b): Kommunalt demokrati – også et spørgsmål om lokalsamfundsadvokatur. I: Olsen, Leif & Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. København: Fokus.

Kjær, Ulrik (2006): Én eller fem kommuner? Dokumentation af en undersøgelse omhandlende bornholmernes syn på kommunesammenlægning. *Kommunalpolitiske Studier* nr. 22/2006, Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

(<http://www.sam.sdu.dk/politics/publikationer/06UlkKomPol22.pdf>)

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

Kjær, Ulrik & Leif Olsen (2004): *Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm*. København: Akf forlaget.

Levinsen, Klaus (2003a): Kommunalpolitisk tillid. I: Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Levinsen, Klaus (2003b): Interessen for kommunalpolitik. I: Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Pitkin, Hannah F. (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Summary

The residents of Bornholm and democracy after the local authority amalgamation process

Issued June 2006

by Ulrik Kjær

When, on 29 May 2001, the Bornholm electorate was polled through a referendum for their views on an amalgamation of the island's, then, five municipalities and one county, DR Bornholm, the island's TV and radio station, broadcast the decision as a balancing act between participatory democracy and local authority efficiency. In so doing, they followed in the wake of widespread public opinion that amalgamations and the resulting larger entities might well be to the benefit of efficiency in local authority service production, but that conversely they might be potentially harmful to local democracy – thought to thrive best in small local authorities. This oversimplified representation of the dilemma concerning the ideal size of local authorities and hence the issues surrounding the pros and cons of amalgamating existing local authorities have pervaded not only the Bornholm debate, but also the debate that subsequently took place in the national political arena in Denmark with, as some main events, the Structural Commission's report of January 2004, the adoption of the package of Structural Reform legislation in June 2005 and the new Danish local authority map effective from 1 January 2007. Along the

way, the reasoning for larger municipalities has changed somewhat, inasmuch as the anticipated improvements in the local authority sector are associated less with economic efficiency and more with the new mantra: professional sustainability. Similarly, the traditional orthodoxy concerning the democratic superiority of small municipalities has been considerably nuanced (Kjær & Mouritzen 2003).

These adjustments aside, local democracy is the issue that continues to produce the most furrowed brows when the adopted local authority amalgamations are discussed, and this report therefore seeks to shed light on what actually happens to local democracy when the local authorities within which this democracy has to operate are amalgamated and enlarged. Throughout the entire amalgamation process, Bornholm has been a step ahead of the other Danish local authorities and the new local authority has now been in existence long enough for it to be of interest for taking stock of how local democracy is actually faring on the island. Bornholm has now reached the stage in the local authority amalgamation process that the other Danish authorities yet to be amalgamated will be at in four years' time.

The issue is not, however, an easy one to explore, since in many ways local democracy is a rather difficult entity to evaluate. Therefore, this report does not provide a cut-and-dried answer, but instead seeks to focus on the residents' own views and assessments of the state of local democracy. It is not certain that the residents have an eye for or insight into all the ins and outs of local democracy or fully understand which positive and negative elements in the evolution of democracy derive from the local authority amalgamation itself, and which may stem from other factors. On the contrary, we believe it is important to study the residents' assessment of developments, inasmuch as their perception (whether justified or not) must per se be attributed significance. Local politicians hoping to be re-elected in the next local elections presumably have an interest in the voters having a positive perception of the local authority amalgamation's influence on local democracy.

Before focusing specifically on the issue of local democracy, this report analyses how the Bornholm residents' more general view of the local authority amalgamation project has developed. We found that a clear majority among residents for an amalgamation, as manifested in the referen-

dum in 2001 in which 74 per cent voted for amalgamation, had in actual fact disappeared by the end of 2003, when they had tried out their new local authority for just under a year. Had there been a new referendum in 2003, there would have been a dead heat between yeah and nay votes. In 2005 however, the pendulum swung back, if not fully then at least somewhat, in that 65 per cent at that time would have voted in favour of amalgamation. The curving trend of the popularity graph must surely delight the Bornholm politicians who supported amalgamation – the “slap in the face” they got from the voters in the 2003 opinion poll has now faded. The amalgamation scored low after the initial turbulent start-up phase, but now that day-to-day local authority policies have made more of a mark on the new Bornholm authority, the voters have also embraced the new local authority more wholeheartedly and are now again giving solid backing to the project of a unified local government for the island. While this is the general message, more detailed surveys show that considerable scepticism towards the new local authority still lingers in what was formerly Nexø local authority, and that more generally, especially in the four former local authority centres, which unlike Rønne no longer enjoy this status, some residents have become more negative about the amalgamation. It is also apparent that, where school closures in 2003 made a number of residents critical of amalgamation, the issue of school structure now appears to have settled down, and has not scared off proponents of amalgamation.

The trends described should also attract the interest of the 66 other local authorities which will be the outcome of the amalgamation process. Making school closures one of the first decisions of a new local authority does not come across as ideal timing for such a high-profile and, among some residents unpopular, decision. It is also important to create, in advance, some realistic expectations among the residents of the new local authority of what benefits and drawbacks amalgamation will entail. If the residents' expectations for rapid positive outcomes from the amalgamation process run very high and such outcomes naturally take a while to realise, a noticeable dive in popularity is inevitable and might also affect other local authorities. But given that there are still six months to go before the amalgamations become a reality in the rest of Denmark, there are perhaps lessons to be learnt from the Bornholm experience. It may be that it will be

possible to work on the inhabitants' expectations and that there is still time to get them to match the level of improvements/reductions that local politicians believe they will be able to deliver. It may also prove possible to work on the communication involved in constructing an image of the new local authority in the minds of residents. It may well be the case that much of the drop in popularity can be avoided if residents are not presented only with reorganisational issues and difficulties, but also, as early on in the process as possible, with success stories, e.g. examples of specific interfaces between the local authority and citizens, in which the local authority amalgamation has meant, for example, that citizens have received a much more professional service.

As concerns this report's focus on local democracy, the data does not permit an overall assessment of whether local democracy on Bornholm has improved or worsened as a result of the amalgamation process. Besides the fact that there may be disagreement as to which indicators to use to measure the health of local democracy, the problem is that most of our measurements can *only* shed light on developments from 2003 to 2005. We conducted a panel survey, interviewing 937 Bornholm voters about their view of developments in 2003 (see Kjær & Olsen 2004) and again in autumn 2005 (for documentation of the survey, please see the last report from this project). This means that in some contexts it is only developments from 2003 to 2005 that can be assessed, but, in order also to be able to evaluate the consequences of the amalgamation itself, selected data from a survey conducted in 2001 are also included (Kjær 2006).

In the period 2003 to 2005 there are signs that local democracy was worse off in terms of residents' participation in local authority politics, in the sense that the proportion of voters engaging in at least one of the various possible forms of participation dropped. Conversely, from 2003 to 2005 there are signs of improvement in terms of the residents' views of their own potential for influence, which increased slightly, and confidence in local politicians, which also improved a little.

There are also aspects of local democracy where we have a means of tracking developments right back to 2001 and the pre-amalgamation period, and hence a means of better evaluating the likely impacts of the amalgamation process. Election turn-out increased slightly from 1997 to

2005, which might be a sign that the process surrounding local authority amalgamation may have had a mobilising effect and, in any case, in the short-term was beneficial for this aspect of local democracy. General interest in local politics also appears to have had a boost from the extensive discussion of and focus on the local authority amalgamation – again, it is of course difficult to assess the long-term durability of this. And finally, it appears that the Bornholm residents’ sense of belonging to the part of Bornholm that previously comprised their old local authority has not, in relative terms, weakened significantly. There was not much basis for this anyway, in that, even before the amalgamation, large numbers already felt more strongly linked to their town/village and to the island of Bornholm than to their local authority.

What remains, however, is perhaps a more important conclusion of the survey – at least as concerns residents of Bornholm – that local democracy is not faring all that well. Regardless of the fluctuations of the different indicators, the situation on Bornholm today is that the residents do not rate their local politicians and local democracy very highly. The general opinion of local democracy is not impressive; cf. Table 3.1. Any belief that individuals can bring influence to bear on local political decisions is slight and confidence in local politicians is low. So, regardless of how large a share of the ill-feeling one chooses to ascribe to the amalgamation process, local politicians on Bornholm certainly have their work cut out for them – local democracy can, of course, always be improved, but the widespread mistrust of politicians that currently prevails among Bornholm voters leaves room for a serious effort. One important element where the amalgamation process must be considered to have had an influence is in relation to the focus of political representation. There appears to be a considerable divergence between the voters’ ideals for how large (or more precisely how small) a role local interests should play and the extent to which voters think that the politicians really allow local patriotism to enter into the regional council assembly room. And it is noteworthy that it is the voters who want the old local authority boundaries to be erased as quickly as possible from the mental map, while the politicians, according to the voters, are still thinking in geographical terms.

This conclusion, too, should spur reflection among the local authorities facing amalgamation on 1 January 2007. The importance of geography is unclear among many voters and politicians and we do not know the extent to which local patriotism and parish council politics will characterise the new local authorities in the years to come. But the lesson learnt from Bornholm must be that these things have to be talked through locally, and that the politicians and voters need to be better at resolving their differences than appears to be the case on Bornholm.

Om sammenlægningsundersøgelsen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget initiativ til en forskningsmæssig belysning af den bornholmske kommunesammenlægnings forløb og konsekvenser for det bornholmske samfund. akf, amternes og kommunernes forskningsinstitut, står sammen med Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet for opgaven. Forskningsleder Henrik Christoffersen, akf, er ansvarlig for arbejdet.

Projektet løber frem til midten af 2006. Der vil løbende blive fremlagt rapporter fra projektets forskellige undersøgelser.

Der foreligger følgende rapporter fra undersøgelsen:

- | | |
|-----------|--|
| Rapport 1 | Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp: Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune. December 2003. |
| Rapport 2 | Bjarne Madsen: Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den kommunale udgiftsudvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner. December 2003. |
| Rapport 3 | Bjarne Madsen: Documentation of the model of local authority economic activity. December 2003. |

- Rapport 4 Henrik Christoffersen: Regional udvikling og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den regionale udvikling på Bornholm og i landets øvrige dele. Juni 2004.
- Rapport 5 Ulrik Kjær og Leif Olsen: Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm. Oktober 2004.
- Rapport 6 Ulrik Kjær: Én ø – én kommune. Politisk reorganisering på Bornholm. December 2004.
- Rapport 7 Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp: Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune. September 2005.
- Rapport 8 Ulrik Kjær: Bornholmere og demokratiet efter kommunesammenlægningen. Juni 2006.

Noter

1. Det kan frygtes, at nejsiden undervurderes ved denne måde at spørge på, idet der jo kunne være vælgere, som egentlig synes, at sammenlægningen er en dårlig idé i dag, men som omvendt mener, at en sammenlægningsproces må opfattes som irreversibel. Ud over at vi ikke ved, om denne metodiske frygt har noget på sig, gælder forbeholdet imidlertid både for 2003 og 2005, hvorved en sammenligning af disse to målinger bør være uproblematisk.
2. For så vidt angår borgernes stemmeadfærd ved afstemningen i 2001 baseres denne på et retrospektivt spørgsmål stillet i surveyen 2003. De metodiske forbehold, der gælder i forbindelse med anvendelsen af retrospektive spørgsmål, skal således erindres her. Hvis vælgerne ved udspørgningen i 2003 bevidst eller ubevidst skulle fejlhuske deres stemme i 2001, så der i højere grad er uoverensstemmelse mellem stemmeadfærden i 2001 og deres nuværende holdning i 2003, vil andelen af jastemmer i 2001 således kunne være undervurderet, med det resultat, at den påviste U-kurve i opbakningen således ville have været endnu mere markant end vist.
3. I en regression med spm. 25 som afhængig variabel og nedenstående uafhængige variable er R^2 så lav som .03. For de enkelte variable er den standardiserede betakoefficient som følger (med angivelse af signifikansniveau): alder $-.07^*$, studentereksamen $.13^{***}$, kvinde $-.07^*$, kommunalt ansat .03, andre gamle hovedstæder .00, andre byer $-.04$ og landdistrikter $-.04$.