

Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet

Borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid
faldt, da kommunerne voksede



KREVI.

Denne rapport undersøger strukturreformens betydning for nærdemokratiet i de danske kommuner. Den viser, at det har haft en negativ effekt på borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid, at kommunerne er blevet større som følge af sammenlægningerne. Samlet set er borgerne dog stadig relativt tillids- og selvtillidsfulde.

Tak til lektor, ph.d. Søren Serritzlew, Institut for Statskundskab, Århus Universitet og professor, ph.d. David Dreyer Lassen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet for deres væsentlige bidrag til rapporten. Også tak til professor Poul Erik Mouritzen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, for adgang til data fra 2001 samt for kommentarer til et tidligere rapportudkast.

Rapporten er skrevet af undertegnede i samarbejde med konsulent Camilla Dalsgaard. David Dreyer Lassen har foretaget de matching-analyser, som ligger til grund for analyseresultaterne i rapportens afsnit 4 og 5. Øvrige analyser er foretaget af KREVI.

KREVI, juni 2009
Peter Holdt-Olesen
Konstitueret direktør

The logo consists of the word "KREVI." in a bold, black, sans-serif font. The text is positioned on a yellow rectangular background that is slightly tilted to the right.

Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-39-7 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

[illegible]

1 RESUMÉ

Strukturreformens kommunesammenlægninger har medført omkostninger for nærdemokratiet, idet borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid er faldet, især i sammenlagte kommuner. Udviklingen er særligt negativ i kommuner, der var små før sammenlægningerne, og i kommuner, der har oplevet en stor befolkningsændring: Jo mere en kommune er vokset, jo større har den demokratiske pris været.

Det er hovedkonklusionerne i KREVI's undersøgelse, som afdækker, hvad det har betydet for nærdemokratiet, at det kommunale landkort blev ændret i 2007.

Nærdemokratiets tilstand måles ved borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid:

- Lokalpolitisk tillid vedrører borgernes følelse af, at lokalpolitikere og det lokale politiske system tager hensyn til deres holdninger.
- Lokalpolitisk selvtillid handler om borgernes følelse af, dels at vide nok om de lokalpolitiske forhold, dels at føle sig i stand til at handle lokalpolitisk.

Undersøgelsen viser, at:

- borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid generelt er lavere efter strukturreformen end før
- borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid er faldet mere i sammenlægningskommuner end i fortsætterkommuner
- faldet i lokalpolitisk tillid og selvtillid er proportionalt med den befolkningsændring, som borgerne er blevet udsat for. Jo mindre, den "gamle" kommune fylder i den nye, jo mindre tillid og selvtillid

Der er anvendt forskellige måle- og analysemetoder i undersøgelsen. Således har vi set på udviklingen i niveauerne for lokalpolitisk tillid og selvtillid fra 2001 til 2007 og desuden undersøgt, hvordan borgerne selv har oplevet udviklingen i selvtillid fra før til efter reformen. Det styrker konklusionerne, at vi når frem til enslydende resultater ved forskellige fremgangsmåder.

En optimistisk tolkning af forskellene mellem sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner er, at folk generelt reagerer negativt på forandring, og at der derfor blot er tale om en overgangseffekt, som vil forsvinde, når man har vænnet sig til de nye kommunegrænser. Det kan i den forbindelse anføres, at sammenlægningskommunerne på dataindsamlings-tidspunktet stod midt i en turbulent omstilling, hvor rammerne for borgerinddragelse og borgerindflydelse endnu ikke var faldet på plads.

Det kan på den baggrund ikke udelukkes, at både tillid og selvtillid vil stige igen i sammenlægningskommunerne i løbet af nogle år. Som nævnt viser analyserne imidlertid, at den politiske tillid og selvtillid falder i takt med at kommunerne vokser. Det peger på, at udfordringen for nærdemokratiet ikke alene består i en midlertidig reaktion på politisk forandring og turbulens, men også skyldes, at kommunerne er blevet større.

Når det er sagt, er det samtidig en vigtig pointe, at borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid selv efter strukturreformen ligger på et niveau omkring middelværdien. Der er altså *ikke* umiddelbart tegn på et nærdemokrati i krise. Desuden har mange store og sammenlagte kommuner taget forskellige initiativer til styrkelse af nærdemokratiet i forbindelse med kommunalreformen (jf. Indenrigs- og Socialministeriet, 2009).

2 INDLEDNING

Strukturreformen i 2007 har medført en radikal ændring af det lokalpolitiske danmarkskort. Det nye danmarkskort indeholder færre og større kommuner, som varetager en bredere opgavevifte end tidligere. Reformen blev gennemført i forventningen om en række økonomiske og indholdsmæssige gevinster i form af fx mindre økonomisk sårbarhed, bedre udnyttelse af stordriftsfordele og digitaliseringsgevinster, bedre faglig bæredygtighed, bedre sammenhæng i opgaveløsningen og flere valgmuligheder for borgerne (se fx Strukturkommissionen, 2004: 14-28).

Samtidig frygtede nogle, at den større afstand mellem borgere og lokalpolitikere ville gå ud over nærdemokratiet. Den frygt blev imidlertid nedtonet af en omfattende undersøgelse af kommunestørrelsens betydning for det lokale demokrati, som blev offentliggjort i 2003 (Kjær & Mouritzen (red.), 2003). Undersøgelsen viste ifølge Strukturkommissionen, "at hensynet til et velfungerende lokaldemokrati ikke i sig selv taler for at opretholde de mindre kommuner, idet lokaldemokratiet i større kommuner er ligeså velfungerende som i små" (Strukturkommissionen, 2004: 17).

Strukturreformen er nu gennemført, og vi har en enestående mulighed for at afprøve de demokratiske effekter af kommunesammenlægningerne. Hvad sker der med lokaldemokratiet, når det samme lokalområde kommer til at indgå i en større politisk sammenhæng? Har pessimisterne eller optimisterne fået ret med hensyn til strukturreformens virkning på det lokale demokrati?

Vores indgangsspørgsmål til denne undersøgelse var: Oplever danskerne, at det kommunale demokrati har ændret sig fra før til efter reformen? Vi har særligt ønsket at undersøge, om der er forskel på udviklingen i borgernes opfattelse af lokaldemokratiet alt efter, om de bor i en kommune, der blev sammenlagt ved reformen eller en kommune, der fortsatte uændret. Og om udviklingen afhænger af, hvor meget større kommunen blev ved reformen.

Der er flere grunde til, at KREVI kaster sig over dette emne. For det første er kommunerne mere end blot driftsorganisationer, der skal levere service til borgerne så effektivt som muligt. I den decentrale danske velfærdsmodel tillægges det en selvstændig værdi, at politiske beslutninger træffes tæt på borgerne og med inddragelse af lokalsamfundet. Kommunerne har en væsentlig demokratisk styringsfunktion, som KREVI vil være med til at belyse med dette projekt. Det er både teoretisk interessant og praktisk relevant at finde ud af, om der egentlig var grund til pessimisme eller optimisme på vegne af det lokale demokrati før reformen. Kommunalpolitikere vil kunne bruge den viden til at imødegå eventuelle demokratiske udfordringer ved at gentænke deres lokalpolitiske processer, fx mht. information til og inddragelse af borgerne.

For det andet giver emnet en sjælden mulighed for at forfølge et metodisk interessant analysedesign inden for samfundsvidenskaberne: Det eksperimentelle design. Strukturreformen udgør et naturligt eksperiment, hvor det er muligt at tilnærme sig et klassisk eksperimentelt design i undersøgelsen af kommunestørrelsens betydning for borgernes lokalpolitiske tillid og selvtilid. Tilnærmelsen sker ved at sammenholde nye data med data fra en tidligere undersøgelse under anvendelse af avancerede analyseteknikker, såkaldt matching. Emnet har muliggjort et spændende og yderst frugtbart samarbejde mellem KREVI og personer fra det danske forskningsmiljø. De nye data i analysen er indhentet og finansieret i samarbejde mellem KREVI og Institut for Statskundskab, Århus Universitet. Såvel udarbejdelsen af spørgeskemaet, der lå til grund for indhentningen af de nye data, som det efterfølgende analysearbejde er foretaget i tæt samarbejde mellem KREVI, Søren Serritzlew fra Århus Universitet og David Dreyer Lassen fra Københavns Universitet.

3 SÅDAN HAR VI GJORT: ANALYSEDESIGN OG METODE

3.1 Nærdemokratiets tilstand målt ved borgernes tillid og selvtillid

Et sundt demokrati defineres af Kjær og Mouritzen (2003: 12) som et politisk system, der effektivt er kontrolleret af systemets ligeværdige subjekter. To centrale kendetegn for et velfungerende demokrati er dermed borgerindflydelse og politisk lighed. I de danske kommuner er der ingen formelle forhindringer for borgerindflydelse og lighed, hverken før eller efter strukturreformen. Den lige og almindelige valgret, forsamlingsfriheden og ytringsfriheden ændres der ikke ved. Men formelle borgerrettigheder sikrer ikke automatisk *reel* borgerindflydelse og *reel* politisk lighed. Andre forhold kan have betydning, og strukturreformen har påvirket nogle af disse forhold.

I denne analyse fokuserer vi primært på borgerindflydelse som ideal for et velfungerende demokrati. Borgerindflydelse er et komplekst begreb, der kan måles via mange forskellige indikatorer. Vi fokuserer i analysen på de aspekter, der vedrører borgernes lokalpolitiske selvtillid samt deres tillid til kommunalpolitikere og det lokale politiske system. Begreberne præsenteres neden for.

3.1.1 Politisk tillid

Hvis borgerne skal have reel politisk indflydelse, forudsætter det, at det politiske system er åbent overfor borgerne og villigt til at inddrage dem i den politiske beslutningsproces ved at lytte til ønsker og krav. Systemet skal med andre ord være responsivt. Spørgsmålet om responsivitet er et vigtigt element i begrebet politisk tillid. Den politiske tillid eller mangel på samme vedrører således borgernes oplevelse af retfærdighed, ærlighed, effektivitet og responsivitet i det politiske system og de politiske beslutninger (Levinsen, 2003: 149). Hvis borgerne mangler tillid til politikere og det politiske system, kan det indikere problemer med responsiviteten og borgerindflydelsen.

3.1.2 Politisk selvtillid

Et responsivt politisk system er imidlertid ikke nok til at sikre reel borgerindflydelse. Borgerne skal samtidig føle sig tilpas vidende om politiske forhold og føle sig i stand til at handle politisk. Begrebet politisk selvtillid vedrører netop denne problemstilling. Det indeholder såvel en forståelses- som en handlingsdimension:

1. Borgernes subjektive følelse af at forstå politik
2. Borgernes følelse af at kunne handle politisk

Jo bedre borgerne føler sig i stand til at forstå politik og handle politisk, jo bedre er mulighederne for reel borgerindflydelse. Selvtillidsfulde borgere må forventes at være mere aktive, og kan også i højere grad forventes at stemme rationelt ud fra en viden om politiske programmer og politiske begivenheder. Det må endelig antages, at politikere vil lytte mere til og handle mere ansvarligt overfor selvtillidsfulde borgere (Lolle, 2003a: 162-163).

3.1.3 Kommunestørrelsens betydning for lokalpolitisk tillid og selvtillid

Det er en udbredt opfattelse, at små demokratier i højere grad end store giver mulighed for, at borgerne effektivt kan deltage i beslutningerne (jf. fx Dahl og Tufte, 1973). Der er teoretiske argumenter for, at såvel den lokalpolitiske tillid som den lokalpolitiske selvtillid vil være større blandt borgerne i små kommuner end blandt borgerne i store kommuner. Mindre politiske enheder anses for at være mere overskuelige og mere socialt homogene, hvilket generelt virker befordrende for kontakten mellem borgere og politikere. Det fører til en forventning om højere lokalpolitisk tillid i små kommuner end i store (Levinsen, 2003: 151).

Der kan desuden argumenteres for, at det i en lille og overskuelig kommune vil være lettere at sikre, at borgerne tilbydes og tilegner sig viden end i en stor og mere kompleks kommune. Desuden vil tærsklen, som skal overvindes for at turde handle politisk, sandsynligvis forekomme mindre i små samfund end i store (Lolle, 2003a: 163).

3.2 Demokratiundersøgelsen fra 2003

Som nævnt blev der i 2003 offentliggjort en undersøgelse af kommunestørrelsens betydning for det lokale demokrati (Kjær & Mouritzen (red.), 2003). Kort fortalt nåede undersøgelsen frem til, at kommunestørrelsen kun i begrænset omfang påvirker den politiske tillid og selvtillid. For den politiske tillid fandt man en svag negativ bivariat sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes vurdering af lokalpolitikernes responsivitet. Man fandt derimod ingen sammenhæng for tillidsspørgsmål vedrørende politikernes moral og kompetence. I en analyse af borgernes generelle tillid til kommunalpolitikere fandt man en svag negativ sammenhæng, der dog forsvandt ved kontrol for politiske ressource- og holdningsvariable (Levinsen, 2003: 154-160). For den politiske selvtillid var resultaterne endnu mere entydige. Kun for et enkelt af fem selvtillidsspørgsmål fandt man ved bivariate analyser en svag negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og lokalpolitisk selvtillid. I en analyse af et samlet selvtillidsindeks bestående af de fem spørgsmål fandt man ingen signifikant sammenhæng med kommunestørrelse, hverken før eller efter kontrol for relevante baggrunds- og holdningsvariable (Lolle, 2003a: 168-174).

3.3 Analysedesign – øjebliksbillede vs. udvikling over tid

Resultaterne af demokratiundersøgelsen fra 2003 var baseret på en omfattende og nuanceret tværsnitsanalyse, dvs. en sammenligning af borgernes politiske tillid og selvtillid i kommuner af forskellig størrelse *på samme tidspunkt*. Tværsnitsanalyser har den begrænsning, at de vanskeligt kan isolere kommunestørrelsens betydning fra betydningen af en række andre forhold, der kan påvirke borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid, og som kan variere mellem store og små kommuner. Hvis politisk interesserede og aktive borgere af forskellige årsager bosætter sig i store kommuner frem for små, kan det fx sløre, at stigende kommunestørrelse svækker den lokalpolitiske selvtillid. Der vil i så fald ikke kunne spores en forskel for borgerne under ét, selv om borgere med samme politiske interesse har mindre lokalpolitisk selvtillid i store kommuner. Den grundlæggende metodiske udfordring ved tværsnitsanalyser er, at der ikke for det enkelte individ er variation i den forklarende variabel - her kommunestørrelse. Man kan forsøge at isolere betydningen af kommunestørrelse ved at kontrollere for andre uafhængige variable som fx køn, alder og uddannelse. Det vil dog sjældent være muligt at kontrollere for alle relevante forhold.

Efter strukturreformen i 2007 er der mulighed for at undersøge kommunestørrelsens betydning med et alternativt analysedesign. For at kunne undersøge udviklingen hen over reformen, har vi valgt et design, hvor vi sammenligner data fra demokratiundersøgelsen fra 2003 med data fra en interviewrunde foretaget i 2007/2008. Data er beskrevet nærmere i afsnit 3.5. De to undersøgelser indeholder en række spørgsmål designet til at afdække forskellige aspekter af borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid. Spørgsmålene muliggør gennemførelse af forskellige analyser. Afsnit 3.4 beskriver det grundlæggende analysedesign og giver et overblik over analyserne, hvis resultater fremgår af afsnit 4 til 6.

3.4 Et naturligt eksperiment i forskellige varianter

Som nævnt har tværsnitsanalyser den metodiske begrænsning, at det er svært at isolere den selvstændige betydning af kommunistørrelse, fordi den ikke varierer for det enkelte individ. Strukturreformen giver en unik mulighed for at forfølge et alternativt analysedesign, der indeholder:

1. Variation i den uafhængige variabel for en "behandlingsgruppe". Denne gruppe består af borgere i sammenlægningskommuner, der udsættes for en stigning i kommunistørrelse.
2. Sammenligning med en "kontrolgruppe", der ikke udsættes for nogen ændring i den uafhængige variabel. Denne gruppe består af borgere i fortsætterkommuner, hvor kommunistørrelsen er konstant.

Designet svarer på mange måder til det klassiske eksperimentelle design (Frankfort-Nachmias & Nachmias, 1992: 100-116). Det kan eksempelvis gå ud på, at to patientgrupper udsættes for hhv. en ny type medicin og et placebomiddel. Strukturreformen udgør på denne vis et naturligt eksperiment (jf. fx Marshall, 1998, også kaldet quasi-eksperiment, jf. Frankfort-Nachmias & Nachmias, 1992: 128-133).

I såvel det klassiske eksperimentelle design som det naturlige eksperiment kan den uafhængige variabels betydning isoleres ved at sammenligne udviklingen over tid for behandlingsgruppen med udviklingen over tid for kontrolgruppen. En forskel i udviklingen for de to grupper vil således kunne tilskrives ændringen i den uafhængige variabel. Er der fx forskel på den fysiske udvikling hos de to patientgrupper, kan det tilskrives den nye medicin. På tilsvarende vis vil en forskellig udvikling i den lokalpolitiske tillid og selvtillid blandt borgere i hhv. sammenlægnings- og fortsætterkommuner kunne tilskrives kommunesammenlægingerne.

Vi analyserer udviklingen i borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid på to forskellige måder, jf. tabel 1. For det første sammenligner vi besvarelserne af enslydende spørgsmål i hhv. 2001 og 2007/2008. Derved måler vi udviklingen i niveauerne for tillid og selvtillid fra før til efter strukturreformen. I afsnit 4 analyseres den lokalpolitiske tillid og i afsnit 5 den lokalpolitiske selvtillid. For det andet har respondenterne i undersøgelsen fra 2007 besvaret en række spørgsmål, hvor de skal vurdere, om forskellige selvtillidsaspekter har ændret sig i positiv eller negativ retning efter kommunalreformen. På den måde konstrueres variation ved at spørge til respondenternes oplevelse af udviklingen over tid. De retrospektive spørgsmål om udviklingen i lokalpolitisk selvtillid behandles i afsnit 6. Der er ikke stillet retrospektive spørgsmål om udviklingen i lokalpolitisk tillid.

Tabel 1. Analyseoversigt

Analysegenstand Målemetode	Politisk tillid	Politisk selvtillid
Sammenligning af niveauer i 2001 og 2007/2008	Afsnit 6	Afsnit 7
Retrospektive spørgsmål i 2007/2008	-	Afsnit 8

Der knytter sig forskellige metodiske overvejelser og udfordringer til de to måder at undersøge udviklingen på. De gennemgås i det følgende.

3.4.1 Metodiske overvejelser for det naturlige eksperiment i afsnit 4 og 5

Det sammenlignende analysedesign i afsnit 4 og 5 minder om et klassisk eksperimentelt design. En behandlings- og en kontrolgruppe måles før og efter behandlingen (som her består i kommunesammenlægning), hvorefter udviklingen i de to grupper sammenlignes. Der er dog visse krav til det eksperimentelle design, som ikke er opfyldt for vores naturlige eksperiment.

For det første indebærer et eksperimentelt design, at de deltagende personer fordeles tilfældigt på behandlings- og kontrolgruppen. Den tilfældige fordeling skal sikre, at de to grupper ikke afviger væsentligt fra hinanden på forskellige baggrundsvariable, som selvstændigt kan påvirke udviklingen i den afhængige variabel. I et medicinsk forsøg kan forhold som rygevaner, uddannelse og alder fx tænkes at påvirke den fysiske udvikling over tid. For at opnå et pålideligt estimat for effekten af en bestemt medicin, er det derfor vigtigt, at behandlings- og kontrolgruppen er nogenlunde ens sammensat på disse variable. Det sikrer den tilfældige udvælgelse til de to grupper. I vores tilfælde kan borgerne ikke siges at være fordelt tilfældigt på fortsætter- og sammenlægningskommuner. Fx var det et eksplicit formål med strukturreformen at skabe kommuner med minimum 30.000 indbyggere. Borgere i små kommuner havde derfor alt andet lige en højere sandsynlighed for at indgå i en sammenlægning. Hvis borgere i små og store kommuner i udgangspunktet er forskellige, vil det betyde, at det ikke kan udelukkes, at borgerne i fortsætter- og sammenlægningskommuner er forskellige på en række parametre, som kan have betydning for udviklingen i den lokalpolitiske tillid og selvtilid. Det gælder forhold som uddannelse, køn, alder og indkomst. Vi tager højde for den manglende tilfældighedsfordeling på to måder. For det første segmenterer vi kommunerne efter størrelse og sammenlægningsstatus. For det andet foretages matching af de individer, der indgår. Begge dele beskrives i detaljer neden for.

Et andet krav til det klassiske eksperimentelle design er, at før- og eftermålingerne sker på grupper af individer med sammenlignelige baggrundsforhold. Dette kan sikres ved et panel-design, hvor der måles på de samme personer over tid, eller det kan sikres ved at forfølge en fast skabelon for stikprøveudvælgelse. I vores tilfælde er der hverken tale om panel-design eller en fast skabelon for stikprøveudvælgelse, og det kan derfor ikke udelukkes, at 2001- og 2007-responderne afviger på baggrundsvariable som uddannelse, køn, alder og indkomst. Den mulige forskel mellem kontrol- og behandlingsgruppe såvel som mellem før- og eftermåling indebærer en risiko for, at eventuelle forskelle i udviklingen for fortsætter- og sammenlægningskommuner blot dækker over uddannelsesforskelle eller forskelle i andre baggrundsvariable. Der kan omvendt også være en risiko for, at sådanne forskelle vil svække eller helt skjule en faktisk sammenhæng mellem kommunestørrelse og lokalpolitisk tillid og selvtilid. For at imødegå de nævnte metodiske udfordringer anvendes matching.

Tabel 2. Matchingens fire respondentgrupper

Kommunegruppe \ År	2001	2007/2008
Sammenlægning	Gruppe 1	Gruppe 3
Fortsætter	Gruppe 2	Gruppe 4

Matchingen består i at danne fire grupper af respondenter (se tabel 2), som er nogenlunde identiske på en række relevante baggrundsvariable¹. Matchingen er udført ved at tage udgangspunkt i 2001-undersøgelsens respondenter i de kommuner, der senere blev sammenlagt (respondentgruppe 1 i tabel 2). For hver respondent i gruppe 1 er fundet de re-

¹ Her er brugt 4 forskellige uddannelsesvariable (studentereksamen/HF, erhvervsuddannelse, mellemlang videregående og lang videregående uddannelse) samt køn, alder, kvadratet på alder, indkomst, ansættelse (offentlig eller anden?) og kommunens indbyggertal før reform.

spondenter i grupperne 2-4, som ligner respondenter tilstrækkeligt meget på den samlede paraplly af baggrundsvariable. Kan der ikke findes respondenter med et tilfredsstillende match i alle tre grupper, udgår gruppe 1-respondenten af stikprøven. På tilsvarende vis udgår respondenter fra de øvrige grupper, som efter endt matching ikke er blevet parret med mindst én respondent i gruppe 1. Respondenter i grupperne 2-4 kan parres med mere end én respondent fra gruppe 1 og vil i disse tilfælde indgå i den endelige stikprøve som to eller flere observationer².

Matchingen er foregået under det yderligere krav, at matchede respondenter skal komme fra samme kommune. For sammenlægningskommuner indebærer dette krav, at respondenter fra gruppe 3 skal bo i den samme del af den sammenlagte kommune som respondenter fra gruppe 1, dvs. inden for den samme tidligere kommunegrænse. Hermed tages højde for det forhold, at reformprocessen kan forløbe forskelligt i forskellige sammenlægningskommuner.

3.4.2 Metodiske overvejelser for det naturlige eksperiment i afsnit 6

Med de retrospektive spørgsmål skabes et tilnærmet paneldesign, hvor der til forskel fra analyserne i afsnit 4 og 5 ikke er grund til at bekymre sig om forskellig stikprøvesammensætning for en før- og en eftermåling. Før- og eftermålingen finder sted implicit i hovedet på den samme person. Der er derimod fortsat grund til at bekymre sig om mulige respondentforskelle i behandlings- og kontrolgruppen, dvs. forskelle i baggrundsvariable mellem respondenter fra sammenlægnings- og fortsætterkommuner. Sådanne mulige forskelle håndteres ved at kontrollere for relevante baggrundsvariable i en multilevel lineær regression³.

Den primære udfordring ved analysedesignet i afsnit 6 er validiteten af respondenternes retrospektive vurderinger. Er respondenterne i stand til i bakspejlet at foretage en nøjagtig vurdering af ændringen i politisk selvtillid? Og vil vurderingen være farvet af udviklingen på andre dimensioner? Her skal det erindres, at analyserne i afsnit 6 udgør et supplement til analyserne i afsnit 5. Det vil styrke de endelige konklusioner, hvis anvendelsen af forskellige måle- og analysemetoder fører til enslydende resultater.

3.5 Data

2007-undersøgelsen baserer sig på 1.233 telefoninterviews med borgere i udvalgte kommuner. Spørgeskemaet, der blev brugt ved interviewene, er udarbejdet af KREVI i samarbejde med lektor, ph.d. Søren Serritzlew fra Institut for Statskundskab, Århus Universitet og professor, ph.d. David Dreyer Lassen fra Økonomisk Institut, Københavns Universitet. Interviewene blev foretaget af Rambøll Management for KREVI og Institut for Statskundskab, Århus Universitet, i perioden 29. november 2007 til 24. januar 2008. Det vil sige ca. to år efter det første kommunalvalg for de nye enheder og et år efter de nye byråds tiltræden. I undersøgelsen deltog alene borgere på 24 år eller derover. Aldersgrænsen skyldes et krav om, at interviewpersonerne har haft aktive erfaringer med lokaldemokratiet i de gamle kommuner, hvilket er konkretiseret til et krav om, at de havde stemmeret ved kommunalvalget i 2001. Den oprindelige stikprøve var på 2.816 personer. Heraf faldt 709 bort, fordi de enten var under 24 år, havde ikke-fungerende telefonnumre, eller ikke kunne træffes i maksimalt seks forsøg. Af 2.107 kontaktede personer besvarede 59 pct. spørgeskemaet.

Vi har valgt et spørgeskemadesign, der muliggør sammenligning med data fra demokratiundersøgelsen fra 2003. Denne undersøgelses empiriske del blev gennemført i marts 2001 og var baseret på telefoninterviews og spørgeskemabesvarelser i 60 kommuner. Udvalgelsen af kommuner tog udgangspunkt i en stratificering af kommunerne efter størrelse. De

² Se bilag 1 for yderligere information om den anvendte matching-model.

³ Regressionsmodellen beskrives mere detaljeret i bilag 1.

275 kommuner blev inddelt i seks strata, og fra hvert stratum blev der tilfældigt udvalgt 10 kommuner. I 2007-undersøgelsen har vi udvalgt en delmængde af de tidligere kommuner, som var med i demokratiundersøgelsen fra 2003. Baggrunden er, at vi gentager en række spørgsmål for at analysere udviklingen fra 2001 til 2007 og derfor vil sikre os, at eventuel variation over tid ikke skyldes variation mellem kommuner. Når vi kun har udvalgt en delmængde af de 60 kommuner, skyldes det, at den nye undersøgelse indeholder færre besvarelser end demokratiundersøgelsen, og at vi ønsker nogenlunde samme antal besvarelser i de enkelte kommuner som i demokratiundersøgelsen. Derfor må vi have færre kommuner. Delmængden af de oprindelige 60 kommuner er fundet ud fra et ønske om fornuftig balance mellem:

- Fortsætterkommuner og sammenlægningskommuner
- Store kommuner og små kommuner
- Sammenlægningskommuner der udgør en *stor* hhv. en *lille* andel af den nye kommunes samlede indbyggertal

Den konkrete udvælgelse er sket ved at inddele de 60 kommuner, der indgik i demokratiundersøgelsen, i fortsætterkommuner og sammenlægningskommuner. Sammenlægningskommunerne er derefter opdelt i to lige store undergrupper efter indbyggertal. Endelig er disse to undergrupper yderligere opdelt i lige store grupper efter kommunernes andel af det samlede indbyggertal i den nye sammenlagte kommune. Resultatet er i alt 5 undergrupper, hvorfra vi tilfældigt har udvalgt 32 kommuner til deltagelse i undersøgelsen, jf. tabel 3.

Tabel 3. Kommuner i stikprøven, 2007 (tidligere kommunegrænser)

Stratum	Kommune	Indbyggertal 2006	Indbyggertal 2007	2006 som andel af 2007
Fortsætter	København	501.158	503.699	0,99
Fortsætter	Dragør	13.154	13.184	1,00
Fortsætter	Gladsaxe	61.735	61.945	1,00
Fortsætter	Høje-Taastrup	46.257	46.683	0,99
Fortsætter	Vallensbæk	12.230	12.145	1,01
Fortsætter	Helsingør	61.340	61.012	1,01
Fortsætter	Ringsted	31.094	31.468	0,99
Fortsætter	Læsø	2.091	2.058	1,02
Lille før, nu lille andel	Ramsø	9.412	81.017	0,12
Lille før, nu lille andel	Holmegaard	7.643	80.133	0,10
Lille før, nu lille andel	Glamsbjerg	5.924	41.816	0,14
Lille før, nu lille andel	Augustenborg	6.525	76.825	0,08
Lille før, nu lille andel	Gram	4.867	56.275	0,09
Lille før, nu lille andel	Lundtoft	6.150	60.044	0,10
Lille før, nu stor andel	Ledøje-Smørum	10.797	40.057	0,27
Lille før, nu stor andel	Jægerspris	9.520	43.910	0,22
Lille før, nu stor andel	Stenlille	5.634	28.956	0,19
Lille før, nu stor andel	Trundholm	11.311	32.980	0,34
Lille før, nu stor andel	Ejby	10.192	36.771	0,28
Lille før, nu stor andel	Hadsten	11.969	45.037	0,27
Stor før, nu lille andel	Frederikssund	19.144	43.910	0,44
Stor før, nu lille andel	Korsør	20.873	76.949	0,27
Stor før, nu lille andel	Hedensted	17.190	44.892	0,38
Stor før, nu lille andel	Grenå	18.673	38.333	0,49
Stor før, nu lille andel	Viborg	44.505	91.405	0,49
Stor før, nu lille andel	Hjørring	35.296	67.118	0,53
Stor før, nu stor andel	Hillerød	38.102	46.354	0,82
Stor før, nu stor andel	Middelfart	20.599	36.771	0,56
Stor før, nu stor andel	Randers	62.524	92.984	0,67
Stor før, nu stor andel	Silkeborg	55.906	86.540	0,65
Stor før, nu stor andel	Skive	27.972	48.344	0,58
Stor før, nu stor andel	Aalborg	163.952	194.149	0,84

4 UDVIKLINGEN I LOKALPOLITISK TILLID FRA 2001 TIL 2007

I dette afsnit analyseres, hvad ændret kommunestørrelse betyder for udviklingen i borgernes lokalpolitiske tillid. Det sker ved at sammenligne besvarelsener af enslydende spørgsmål i hhv. 2001 og 2007. Fokus er på, hvorvidt den lokalpolitiske tillid har udviklet sig forskelligt hos borgere i sammenlægningskommuner i forhold til borgere i fortsætterkommuner. Endvidere undersøges, hvorvidt udviklingen i borgernes politiske tillid varierer for forskellige typer af sammenlægningskommuner.

4.1 Sådan måler vi lokalpolitisk tillid

Som beskrevet i afsnit 3 vedrører politisk tillid borgernes oplevelse af retfærdighed, ærlighed, effektivitet og responsivitet i det politiske system og de politiske beslutninger. Begrebet politisk tillid vedrører således borgernes opfattelse af lokalpolitikkerne ud fra forskellige kriterier som moral, kompetence og responsivitet. Vi interesserer os særligt for responsivtetsaspektet af politisk tillid, fordi responsivitet har stor betydning for den reelle borgerindflydelse, som er analysens underliggende demokratiske ideal, jf. afsnit 3.1.

I spørgeskemaundersøgelsen fra 2007 er gentaget to spørgsmål fra 2001 vedr. lokalpolitisk tillid. Det ene er et generelt tillidsspørgsmål, der lyder:

- Hvor stor tillid har du til lokalpolitikere? ("Angiv din holdning på en skala fra "0" (slet ingen tillid) til "10" (meget stor tillid)").

Det andet spørgsmål vedrører responsivtetsaspektet af politisk tillid og lyder:

- Hvor meget mener du, at borgmesteren og kommunalpolitikkerne i din kommune i almindelighed tager hensyn til, hvad borgerne mener, når de træffer deres beslutninger? (svarkategorier: "slet ikke", "kun lidt", "noget", "en hel del", "meget").

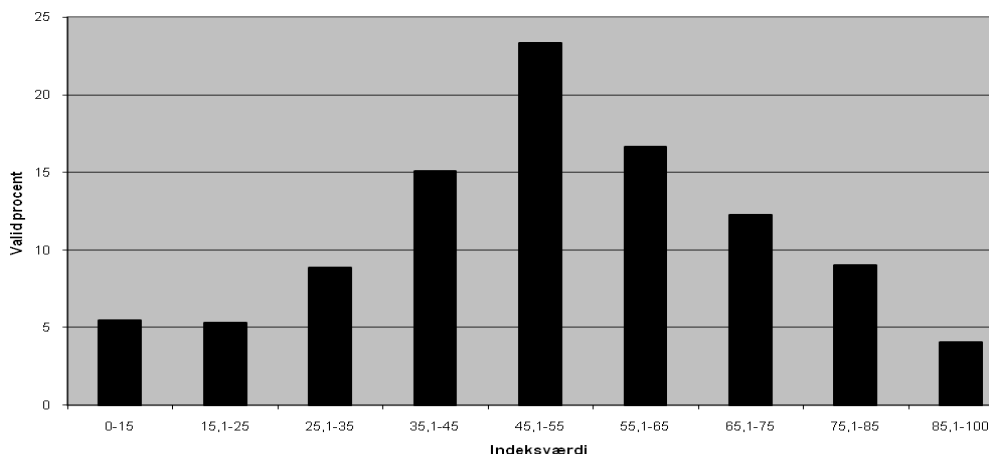
En faktoranalyse viser, at de to spørgsmål fungerer tilfredsstillende i en samlet skalavariabel for lokalpolitisk tillid, jf. tabel 4. Det gælder både i 2001 og 2007 og tyder på, at borgerne i høj grad tænker på responsivitet, når de besvarer det generelle tillidsspørgsmål. De to spørgsmål lægges sammen i et additivt indeks for lokalpolitisk tillid. Indekset kan antage værdier mellem 0 (lav tillid) og 100 (høj tillid), med 50 som midterværdi. Respondenternes fordeling på indeksscorer fremgår af figur 1.

Tabel 4. Faktoranalyse af lokalpolitisk tillid

	2001	2007
Eigen værdi for faktoren	1,544	1,505
Andel forklaret variation	77 pct.	75 pct.
Cronbach's alpha	0,704	0,660
Valid N	1.687	1.208

Eigen værdierne måler, hvor meget af den samlede variation i de to spørgsmål, der forklares ved faktoren. Cronbach's alpha går fra 0-1 og måler indeksets pålidelighed. Faktoranalyse beskrives nærmere i bilag 1.

Figur 1. Frekvensfordeling på indeks for lokalpolitisk tillid, 2007



N=1.208

Tabel 5 viser, at den gennemsnitlige værdi på tillidsindekset er faldet fra 2001 til 2007. Der er dog stadigvæk tale om relativt tillidsfulde borgere i 2007, idet gennemsnittet ligger over midterværdien 50.

Tabel 5. Gennemsnitlige indeksværdier i 2001 og 2007, lokalpolitisk tillid

	2001	2007
Gennemsnitlig indeksværdi	55,9 (N=1.687)	52,3 (N=1.208)

Uvejede gennemsnit, fuld stikprøve. Gennemsnitsværdien er 55,0 med N=904 i 2001, hvis man kun medtager respondenter fra de kommuner, der også er med i 2007-undersøgelsen.

4.2 Analyseresultater

Som beskrevet i afsnit 5.2 er der via matching udvalgt en stikprøve, hvor de fire grupper af respondenter (sammenlægnings- og fortsætterkommuner i hhv. 2001 og 2007) er sammenlignelige på en række baggrundsvariable som uddannelse, køn, alder og indkomst. Med matchingen sikres en effektiv kontrol for disse baggrundsvariable i de videre analyser. Tabel 6 viser den gennemsnitlige score på indekset for lokalpolitisk tillid for de fire matchede grupper. Det fremgår, at det gennemsnitlige tillidsniveau i 2001 er lidt højere i de kommuner, der senere blev sammenlagt, end i fortsætterkommunerne. Men tillidsniveauet falder markant i sammenlægningskommunerne fra 2001 til 2007, hvorimod det stiger en smule i fortsætterkommunerne.

Tabel 6. Udviklingen i lokalpolitisk tillid i sammenlægnings- og fortsætterkommuner

År Kommunegruppe	2001	2007	Ændring 2001-2007	Forskel i ændring
Sammenlægning	58,6 (n=100)	47,5 (n=602)	-11,1	-12,3*** (3,155)
Fortsætter	55,3 (n=392)	56,5 (n=594)	1,2	

***Signifikant på 0,01-niveau. Vejede gennemsnit, matchet stikprøve. Standardfejlen i parentes er korrigeret for klyngeeffekter baseret på den nye kommuneafgrænsning. Se i øvrigt bilag 1.

Udviklingen i sammenlægningskommunerne er 12,3 indekspoint mere negativ end udviklingen i fortsætterkommunerne. Den forskel er statistisk signifikant. Statistisk signifikans

siger imidlertid ikke noget om forskellens substantielle størrelse. Den kan man få et fingerpeg om ved at relatere den til forskellen mellem højtuddannede og lavtuddannede borgere. Ser man på de gennemsnitlige indekssværdier i 2007 er borgere med en lang videregående uddannelse 10,7 indekspoint mere tillidsfulde end borgere helt uden videregående uddannelse, jf. tabel 7. Effekten af at bo i en sammenlægningskommune svarer således i størrelse til effekten af fem års uddannelse. Selvom man naturligvis ikke direkte kan sammenligne en dynamisk effekt med en statisk situation, får vi et billede af, at forskellen i udvikling mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner har en betydelig størrelse.

Tabel 7. Gennemsnitlige indekssværdier, lokalpolitisk tillid 2007

Ingen videregående uddannelse	Erhvervsuddannelse	Mellemlang videregående uddannelse	Lang videregående uddannelse
47,1 (n=195)	50,7 (n=417)	55,1 (n=314)	57,8 (n=158)

Uvejede gennemsnit, fuld stikprøve.

Kommunesammenlægningerne har altså haft en negativ effekt på borgernes lokalpolitiske tillid. I det følgende undersøges det, om der er forskel i udviklingen for forskellige typer af sammenlægningskommuner. Tabel 8 sammenligner udviklingen i fire grupper af sammenlægningskommuner, opdelt efter indbyggertallet før sammenlægning og den gamle kommunes andel af den nye kommunes indbyggertal. Sammenligningsgrundlaget er for alle fire kommunegrupper gruppen af fortsætterkommuner. Negativt fortegn angiver, at udviklingen i den lokalpolitiske tillid fra 2001 til 2007 er mere negativ end i gruppen af fortsætterkommuner.

Tabel 8. Udviklingen i lokalpolitisk tillid i forskellige grupper af sammenlægningskommuner, set i forhold til gruppen af fortsætterkommuner

Oprindelig kommunes størrelse (indbyggertal)	Andel af nye kommunes indbyggertal	
	Lille	Stor
Lille	-15,0*** (5,605)	-16,4*** (5,390)
Stor	-5,0 (3,870)	-12,5*** (4,115)

*** Signifikant på 0,01-niveau. Matchet stikprøve. Standardfejlen i parentes er korrigeret for klyngeeffekter baseret på den nye kommuneafgrænsning. Se i øvrigt bilag 1.

Det fremgår, at udviklingen i den lokalpolitiske tillid er særligt negativ i de sammenlægningskommuner, som havde relativt få indbyggere før sammenlægningen. For sammenlægningskommuner med relativt mange indbyggere før sammenlægningen, afviger udviklingen i mindre grad fra udviklingen i fortsætterkommunerne. For gruppen af store sammenlægningskommuner, der udgør en lille andel af den nye kommune, er afvigelsen fra gruppen af fortsætterkommuner ikke statistisk signifikant.

Dernæst er undersøgt, om det har nogen betydning, hvor stor en befolkningsændring respondenterne er blevet udsat for. Til dette formål er gennemført to poolede regressioner på den matchede stikprøve, én med fokus på den absolutte befolkningsændring (målt i indbyggere) og én med fokus på den relative befolkningsændring (målt i pct.) Resultaterne er vist i tabel 9.

Tabel 9. Sammenhæng mellem befolkningsændring og lokalpolitisk tillid

Absolut befolkningsændring (10.000 indb.)	Relativ befolkningsændring (100 pct.)
-2,415*** (0,925)	-1,735** (0,705)

***Signifikant på 0,01-niveau, ** Signifikant på 0,05-niveau. Matchet stikprøve. Standardfejlen i parentes er korigeret for klyngeeffekter baseret på den nye kommuneafgrænsning. Se i øvrigt bilag 1.

Det fremgår, at det inden for gruppen af sammenlægningskommuner betyder noget for den lokalpolitiske tillid, hvor stor en befolkningsændring, man har været udsat for. Jo større befolkningsændring, målt absolut såvel som relativt, jo mere negativt afviger udviklingen i den lokalpolitiske tillid fra udviklingen i gruppen af fortsætterkommuner. Den gennemsnitlige forskel i tillid mellem borgere i sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner (-12,3) svarer til den forskel, der opstår ved en absolut befolkningsstigning på ca. 50.000 indbyggere (-2,415 x 5 x 10.000 indbyggere).

Der er gennemført forskellige robusthedstest på de fundne resultater i dette afsnit. Analyser er således gennemført med mindre restriktive matching-krav og dermed en større stikprøve, hvilket ikke ændrer resultaterne væsentligt. Der er også gennemført poolede regressioner på den samlede stikprøve (2001+2007), og disse analyser giver resultater, som substantielt svarer til resultaterne for den matchede stikprøve. Se i øvrigt bilag 1.

5 UDVIKLINGEN I LOKALPOLITISK SELVTILLID FRA 2001 TIL 2007

I dette afsnit analyseres, hvad ændret kommunestørrelse betyder for udviklingen i borgernes lokalpolitiske selvtillid. Det sker ved at sammenligne besvarelserne af enslydende spørgsmål i hhv. 2001 og 2007/2008. Fokus er på, hvorvidt den lokalpolitiske selvtillid har udviklet sig forskelligt blandt borgere i sammenlægnings- hhv. fortsætterkommuner. Endvidere undersøges, hvorvidt udviklingen i borgernes politiske selvtillid varierer for forskellige typer af sammenlægningskommuner.

5.1 Sådan måler vi lokalpolitisk selvtillid

Som beskrevet i afsnit 4.2 indeholder begrebet lokalpolitisk selvtillid såvel en forståelses- som en handlingsdimension, nemlig borgernes subjektive følelse af at forstå politik og borgernes følelse af at kunne handle politisk.

Spørgeskemaundersøgelsen fra 2001 benyttede fem spørgsmål til at afdække lokalpolitisk selvtillid. De fem spørgsmål var, med en enkelt lille ændring, taget fra et amerikansk pilot-survey til National Election Study, hvor der blev fundet en god måde at måle politisk selvtillid på (jf. Lolle, 2003a: 165). De fem selvtillidsspørgsmål er gentaget i 2007-undersøgelsen. Fire af de fem spørgsmål har form af udsagn, som respondenterne kan erklære sig mere eller mindre enig i, med følgende faste svarkategorier: "helt enig", "delvist enig", "hverken enig eller uenig", "delvist uenig", "helt uenig":

1. Jeg anser mig selv for at være velkvalificeret til at deltage i kommunalpolitik
2. Jeg kunne gøre et ligeså godt arbejde som medlem af kommunalbestyrelsen, som de fleste andre
3. Kommunalpolitikken i min kommune er undertiden så kompliceret, at en person som mig ikke forstår, hvad der foregår
4. Jeg har en nogenlunde forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål, som vedrører min kommune

Det femte og sidste spørgsmål er et egentligt spørgsmål med andre svarkategorier end de første fire:

5. Hvor godt informeret mener du, at du er med hensyn til, hvad der sker kommunalpolitisk i din kommune (svarkategorier: "meget godt informeret", "godt informeret", "nogenlunde informeret", "kun lidt informeret", "slet ikke informeret").

Demokratiundersøgelsen fandt via faktoranalyse, at de fem spørgsmål i 2001 fungerede tilfredsstillende i en samlet skalavariabel for lokalpolitisk selvtillid. Analysen viste desuden, at skalaen kunne opdeles i to underdimensioner: Viden (spørgsmål 3, 4 og 5) og handling (spørgsmål 1 og 2) (Lolle, 2003a:167-168). De hovedresultater er de samme for 2007-undersøgelsen, jf. tabel 10⁴.

De fem selvtillidsspørgsmål er lagt sammen i et additivt indeks for lokalpolitisk selvtillid. Indekset går fra 0 (lav selvtillid) til 100 (høj selvtillid), med 50 som midterværdi. Respondenternes fordeling på indeksscorer fremgår af figur 2.

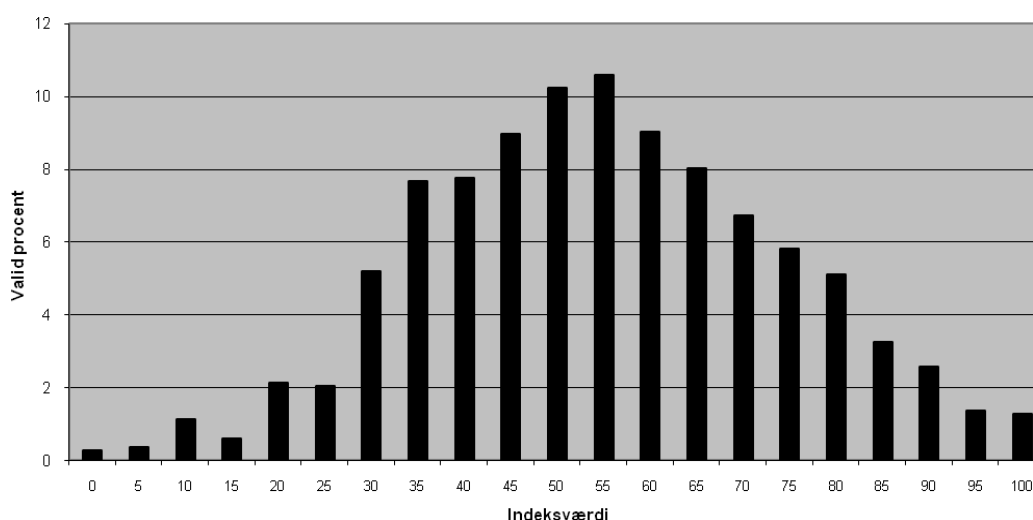
⁴ Sammenhængene mellem de fem spørgsmål er dog generelt lidt svagere i 2007 end i 2001.

Tabel 10. Faktoranalyse af lokalpolitisk selvtillid

	Faktor 1*	Faktor 2*	Samlet**
Factor loadings			
"Jeg anser mig selv for at være velkvalificeret til at deltage i kommunalpolitik"	0,810		0,771
"Jeg kunne gøre et ligeså godt arbejde som medlem af kommunalbestyrelsen, som de fleste andre"	0,893		0,719
"Kommunalpolitikken i min kommune er undertiden så kompliceret, at en person som mig ikke forstår, hvad der foregår"		0,466	0,490
"Jeg har en nogenlunde forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål, som vedrører min kommune"		0,618	0,637
"Hvor godt informeret mener du, at du er med hensyn til, hvad der sker kommunalpolitisk i din kommune?"		0,899	0,455
Eigen værdi for faktoren	1,963	1,059	1,963
Andel forklaret varians	39 %	21 %	39 %
Cronbach's alpha	0,704	0,424	0,603
Valid N	1.203	1.195	1.173

*Roterede løsninger, direct oblimin rotation. ** Uroteret løsning. Factor loadings er udtryk for det enkelte spørgsmåls korrelation med faktoren. Eigen værdi måler, hvor meget af den samlede variation i spørgsmålene, der forklares ved faktoren. Cronbach's alpha går fra 0-1 og måler indeksets pålidelighed. Faktoranalyse beskrives nærmere i bilag 1.

Figur 2. Frekvensfordeling på indeks for lokalpolitisk selvtillid, 2007



N=1.173

I lighed med den politiske tillid er den gennemsnitlige værdi på selvtillidsindekset faldet fra 2001 til 2007, jf. tabel 11. Der er dog stadig tale om relativt selvtillidsfulde borgere i 2007, da gennemsnittet ligger over midterværdien 50.

Tabel 11. Gennemsnitlige indeksværdier i 2001 og 2007, lokalpolitisk selvtillid

	2001	2007
Gennemsnitlig indeksværdi	57,5 (N=2.450)	54,9 (N=1.173)

Uvejede gennemsnit, fuld stikprøve. Gennemsnitsværdien er 57,3 med N=1.322 i 2001, hvis man kun medtager respondenter fra de kommuner, der også er med i 2007-undersøgelsen.

5.2 Analyseresultater

Der er anvendt matching efter samme metode som for den lokalpolitiske tillid, hvilket sikrer kontrol for baggrundsvARIABLE som uddannelse, køn, alder og indkomst. Tabel 12 viser den gennemsnitlige score på indekset for lokalpolitisk selvtillid for behandlings- og kontrolgruppen i såvel 2001 som 2007. Det fremgår, at det gennemsnitlige selvtillidsniveau i 2001 er højere for gruppen af kommende sammenlægningskommuner end for gruppen af fortsætterkommuner. Selvtillidsniveauet falder fra 2001 til 2007 for begge typer af kommuner, men faldet er mest markant for sammenlægningskommunerne.

Tabel 12. Udviklingen i lokalpolitisk selvtillid i sammenlægnings- og fortsætterkommuner (gennemsnitlige indeksværdier)

Kommunegruppe \ År	2001	2007	Ændring 2001-2007	Forskel i ændring
Sammenlægning	61,4 (n=139)	51,8 (n=590)	-9,6	-6,6 ** (2,645)
Fortsætter	57,8 (n=526)	54,9 (n=599)	-3,0	

**Signifikant på 0,05-niveau. Vejede gennemsnit, matchet stikprøve. Standardfejlen i parentes er korregeret for klyngeeffekter baseret på den nye kommuneafgrænsning. Se i øvrigt bilag 1.

Udviklingen i sammenlægningskommunerne er 6,6 indekspoint mere negativ end udviklingen i fortsætterkommunerne. Den forskel er statistisk signifikant. Forskellen er mindre end den tilsvarende forskel for lokalpolitisk tillid. Det gælder også, når den relateres til forskellen mellem højtuddannede og lavtuddannede borgere. Ser man på de gennemsnitlige indeksværdier i 2007 er borgere med en lang videregående uddannelse gennemsnitligt 19,4 indekspoint mere selvtillidsfulde end borgere helt uden videregående uddannelse, jf. tabel 13. Igen skal det understreges, at man ikke direkte kan sammenligne en dynamisk effekt med en statisk situation.

Tabel 13. Gennemsnitlige indeksværdier, lokalpolitisk selvtillid 2007

Ingen videregående uddannelse	Erhvervsuddannelse	Mellemlang videregående uddannelse	Lang videregående uddannelse
47,0 (n=188)	53,1 (n=407)	57,9 (n=302)	66,4 (n=153)

Uvejede gennemsnit, fuld stikprøve.

Kommunesammenlægningerne har altså haft en negativ effekt på borgernes lokalpolitiske selvtillid. I det følgende undersøges, om der er forskel i udviklingen for forskellige typer af sammenlægningskommuner. Tabel 14 sammenligner udviklingen i de fire grupper af sammenlægningskommuner. Sammenligningsgrundlaget er for alle fire kommunegrupper gruppen af fortsætterkommuner. Negativt fortegn angiver, at udviklingen i den lokalpolitiske selvtillid fra 2001 til 2007 er mere negativ end i gruppen af fortsætterkommuner.

Tabel 14. Udviklingen i den lokalpolitiske selvtillid i forskellige grupper af sammenlægningskommuner, set i forhold til gruppen af fortsætterkommuner

Oprindelig kommunes størrelse (indbyggertal) \ Andel af nye kommunes indbyggertal	Lille	Stor
Lille	-9,7*** (2,855)	-15,4* (7,980)
Stor	-1,9 (4,280)	-1,9 (2,785)

***Signifikant på 0,01-niveau. *Signifikant på 0,1-niveau. Matchet stikprøve. Standardfejlen i parentes er korrigeret for klyngeeffekter baseret på den nye kommuneafgrænsning. Se i øvrigt bilag 1.

Det fremgår, at udviklingen i den lokalpolitiske selvtillid er særligt negativ i de sammenlægningskommuner, som havde relativt få indbyggere før sammenlægningen. Det svarer til billedet for den lokalpolitiske tillid. For sammenlægningskommuner med relativt mange indbyggere før sammenlægningen afviger udviklingen i mindre grad fra udviklingen i fortsætterkommunerne, og afvigelsen er ikke statistisk signifikant.

Dernæst er undersøgt, om det har nogen betydning, hvor stor en befolkningsændring respondenterne er blevet udsat for. Igen er gennemført to poolede regressioner på den matchede stikprøve, én med fokus på den absolutte befolkningsændring (målt i indbyggere) og én med fokus på den relative befolkningsændring (målt i pct.). Resultaterne er vist i tabel 15.

Tabel 15. Sammenhæng mellem befolkningsændring og lokalpolitisk selvtillid

Absolut befolkningsændring (10.000 indb.)	Relativ befolkningsændring (100 pct.)
-1,345** (0,580)	-1,240*** (0,365)

***Signifikant på 0,01-niveau, ** Signifikant på 0,05-niveau. Matchet stikprøve. Standardfejlen i parentes er korrigeret for klyngeeffekter baseret på den nye kommuneafgrænsning. Se i øvrigt bilag 1.

Det fremgår, at det inden for gruppen af sammenlægningskommuner betyder noget for den lokalpolitiske selvtillid, hvor stor en befolkningsændring, man har været udsat for. Jo større befolkningsændring, målt absolut såvel som relativt, jo mere negativt afviger udviklingen i den lokalpolitiske selvtillid fra udviklingen i gruppen af fortsætterkommuner. Altså endnu en gang resultater, der svarer til resultaterne for den lokalpolitiske tillid, men med lidt lavere koefficienter. Den gennemsnitlige forskel i selvtillid på borgere i sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner [-6,6] svarer til den forskel, der opstår ved en absolut befolkningsstigning på ca. 50.000 indbyggere [-1,345 x 5 x 10.000 indbyggere].

Der er igen gennemført robusthedstest på de fundne resultater. Testene giver resultater, som substantielt svarer til resultaterne for den matchede stikprøve. Se i øvrigt bilag 1.

6 OPLEVET UDVIKLING I POLITISK SELVTILLID

I dette afsnit analyseres, hvad ændret kommunestørrelse betyder for borgernes retrospektive vurdering af udviklingen i deres lokalpolitiske selvtillid. Det sker ved at analysere 2007-respondenternes besvarelser af fire retrospektive spørgsmål til udviklingen i deres lokalpolitiske selvtillid. Fokus er på, hvorvidt borgere i sammenlægningskommuner vurderer udviklingen anderledes end borgere i fortsætterkommuner. Endvidere undersøges, hvorvidt de retrospektive vurderinger varierer for forskellige typer af sammenlægningskommuner.

6.1 Sådan måler vi den oplevede ændring i lokalpolitisk selvtillid

Respondenterne har i 2007 besvaret følgende fire spørgsmål, hvor de vurderer, om forskellige selvtillidsaspekter har ændret sig i positiv eller negativ retning efter strukturreformen⁵:

1. Har du efter kommunalreformen en bedre eller en ringere forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål, der vedrører din kommune? (svarkategorier: "Meget bedre forståelse", "noget bedre forståelse", "hverken bedre eller ringere forståelse", "noget ringere forståelse", "meget ringere forståelse")
2. Føler du dig efter kommunalreformen bedre eller dårligere informeret med hensyn til hvad der sker kommunalpolitisk i din kommune? (svarkategorier: "Meget bedre informeret", "noget bedre informeret", "hverken bedre eller ringere informeret", "noget ringere informeret", "meget ringere informeret")
3. Mener du, at kommunalpolitik er blevet mere eller mindre kompliceret efter kommunalreformen? (svarkategorier: "Meget mere kompliceret", "noget mere kompliceret", "hverken mere eller mindre kompliceret", "noget mindre kompliceret", "meget mindre kompliceret")
4. Er du efter kommunalreformen blevet mere eller mindre sikker på, hvordan du skal gribe det an, hvis du vil påvirke en beslutning, der skal træffes i kommunalbestyrelsen? (svarkategorier: "Meget mere sikker", "noget mere sikker", "hverken mere eller mindre sikker", "noget mindre sikker", "meget mindre sikker")

Spørgsmålene omhandler primært vidensdimensionen i lokalpolitisk selvtillid. De fungerer tilfredsstillende i en samlet skalavariabel for udviklingen i lokalpolitisk tillid, jf. tabel 16.

Tabel 16. Faktoranalyse af den oplevede udvikling i lokalpolitisk selvtillid, 2007

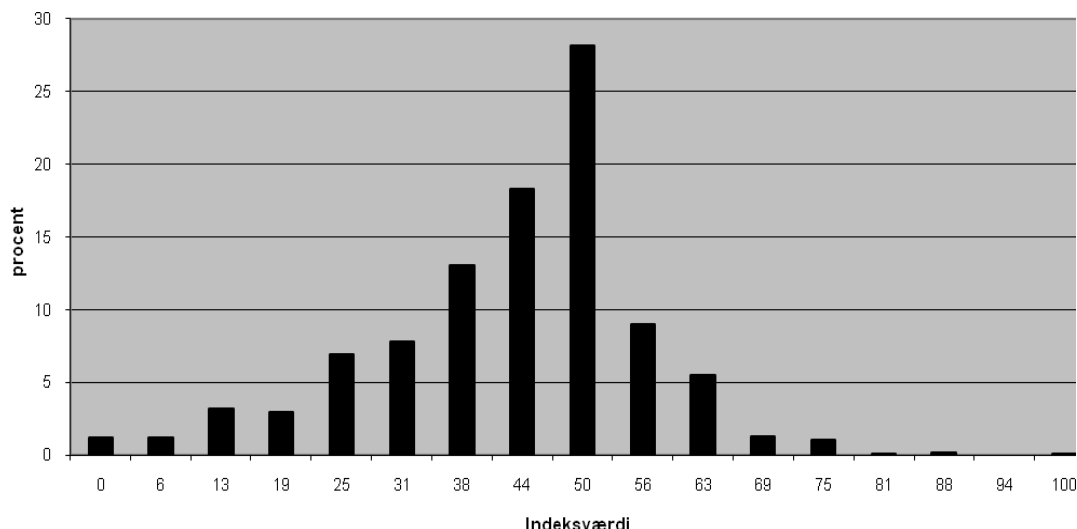
Spørgsmål	Factor loadings
"Har du efter kommunalreformen en bedre eller en ringere forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål, der vedrører din kommune?"	0,734
"Føler du dig efter kommunalreformen bedre eller dårligere informeret med hensyn til hvad der sker kommunalpolitisk i din kommune?"	0,756
"Mener du, at kommunalpolitik er blevet mere eller mindre kompliceret efter kommunalreformen?"	0,491
"Er du efter kommunalreformen blevet mere eller mindre sikker på, hvordan du skal gribe det an, hvis du vil påvirke en beslutning, der skal træffes i kommunalbestyrelsen?"	0,695
Eigenværdi for faktoren	1,835
Andel forklaret varians	46 %
Cronbach's alpha	0,589
Valid N	1.154

Uroteret løsning, da der kun er én komponent. Factor loadings er udtryk for det enkelte spørgsmåls korrelation med faktoren. Eigenværdierne måler, hvor meget af den samlede variation i de fire spørgsmål, der forklares ved faktoren. Cronbach's alpha går fra 0-1 og måler indeksets pålidelighed. Faktoranalyse beskrives i bilag 1.

⁵ Disse spørgsmål blev stillet efter de tilsvarende spørgsmål om aktuelle niveauer for lokalpolitisk selvtillid for ikke at påvirke svarene på niveau-spørgsmålene.

I de videre analyser lægges de fire spørgsmål sammen i et additivt indeks for oplevet ændring i lokalpolitisk selvtillid. Indekset går fra 0 (stor forværring i lokalpolitisk selvtillid) til 100 (stor forbedring i lokalpolitisk selvtillid). Værdien 50 indikerer uændret lokalpolitisk selvtillid i forhold til situationen før kommunalreformen. Respondenternes fordeling på indeksscorer fremgår af figur 3.

Figur 3. Frekvensfordeling på indeks for oplevet ændring i lokalpolitisk selvtillid, 2007



N=1.154

Frekvensfordelingen i figur 3 afspejler, at antallet af respondenter, som oplever forværret politisk selvtillid, overstiger antallet af respondenter, som oplever forbedret lokalpolitisk selvtillid. Den gennemsnitlige indeksscore er 42,7, dvs. under midterværdien 50. Det billede stemmer overens med udviklingen i niveauet for lokalpolitisk selvtillid fra 2001 til 2007, jf. tabel 11. Det interessante er nu, om den oplevede ændring i lokalpolitisk selvtillid er forskellig i sammenlægnings- og fortsætterkommuner.

6.2 Analyseresultater

Som nævnt i afsnit 3.4 skabes der med de retrospektive spørgsmål et tilnærmet paneldesign, hvor der til forskel fra de tidligere analyser ikke er grund til at bekymre sig om forskellig stikprøvesammensætning for en før- og en eftermåling. Der er dog fortsat grund til at bekymre sig om mulige respondentforskelle i behandlings- og kontrolgruppen, dvs. forskelle i baggrundsvariable mellem respondenter fra sammenlægnings- og fortsætterkommuner. Sådanne mulige forskelle håndteres ved at kontrollere for relevante baggrundsvariable i en multilevel lineær regression som beskrevet i bilag 1.

Tabel 17 viser analyseresultaterne med de signifikante inkluderede variable. Negative fortegn angiver, at den uafhængige variabel påvirker den oplevede ændring i lokalpolitisk selvtillid i negativ retning. Vi har i regressionsanalyserne alene medtaget de respondenter, der har boet i deres nuværende kommune i over 4 år, for ikke at sløre resultaterne. Analyserne viser, at respondenter fra sammenlægningskommuner har oplevet en mere negativ udvikling i deres lokalpolitiske selvtillid end respondenter fra fortsætterkommuner. Indeksscoren for sammenlægningskommuner er således knap 7 indekspoint lavere, når der kontrolleres for relevante baggrundsvariable. Denne forskel er statistisk signifikant.

Tabel 17. Oplevet ændring i lokalpolitisk selvtillid forklaret ved en række faktorer. Ustandardiserede beta-koefficienter, multilevel lineær regression.

Uafhængige variable	Koefficient
Sammenlægningskommune	-6,803*** (1,863)
Alder	-0,056* (0,033)
Kvinde	-2,553*** (0,888)
Mellemlang videregående uddannelse	2,492** (1,043)
Lang videregående uddannelse	3,677** (1,429)
Husstandsindkomst 400.001-600.000	2,778** (1,114)
Husstandsindkomst 600.001-800.000	3,356** (1,305)
Husstandsindkomst > 800.000	4,604*** (1,590)

***Signifikant på 0,01-niveau, **Signifikant på 0,05-niveau. *Signifikant på 0,1-niveau. N = 1.066. Standardfejl i parentes. Se i øvrigt bilag 1.

Blandt kontrolvariablene har fire en statistisk signifikant indvirkning på den oplevede udvikling i lokalpolitisk selvtillid. Alder har den betydning, at jo ældre man er, des mere negativ er ens oplevede selvtillidsændring. Derudover vurderer kvinder generelt udviklingen mere negativt end mænd. Uddannelsesniveauet har den betydning, at borgere med en lang eller en mellemlang videregående uddannelse vurderer udviklingen mere positivt end borgere med en kortere eller helt uden en videregående uddannelse. Endelig vurderer borgere med høje indkomster udviklingen mere positivt end borgere med lave indkomster. Forskellen på den oplevede ændring i lokalpolitisk selvtillid mellem borgere i sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner er større end forskellen mellem kønnene og forskelle på baggrund af uddannelse og indkomst. Sammenlægningseffekten er med andre ord ikke blot statistisk signifikant, men også relativt stor i forhold til de øvrige påviste effekter.

I det følgende undersøges, om der også med den retrospektive målemetode kan dokumenteres forskelle mellem forskellige typer af sammenlægningskommuner. Tabel 18 viser analyseresultaterne for tre forskellige nuanceringer af sammenlægningsgruppen. Det fremgår, at den oplevede udvikling i selvtilliden er særligt negativ i kommuner, der var små før sammenlægning, hvilket stemmer fint overens med analyseresultaterne i de foregående afsnit. Endnu en gang har det betydning, hvor stor en befolkningsændring man udsættes for. Jo større befolkningsvækst, jo mere negativt vurderer respondenterne udviklingen i den lokalpolitiske selvtillid. Det gælder uanset om befolkningsændringen måles absolut eller relativt. Atter svarer den gennemsnitlige forskel på borgere i sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner [-6,8] til den forskel, der opstår ved en absolut befolkningsstigning på ca. 50.000 indbyggere [-1,477 x 5 x 10.000 indbyggere].

Tabel 18. Oplevet ændring i lokalpolitisk selvtillid forklaret ved en række faktorer.
Ustandardiserede koefficienter, multilevel lineær regression.

Uafhængige variable	Kommune- type	Absolut befolkningsvækst	Relativ befolkningsvækst
Lille kommune, lille andel	-9,406*** (1,995)	-	-
Lille kommune, stor andel	-9,805*** (1,930)	-	-
Stor kommune, lille andel	-5,578*** (1,952)	-	-
Stor kommune, stor andel	-3,269 (1,936)	-	-
+10.000 indb.	-	-1,477*** (0,354)	-
+ 100 pct.	-	-	-0,914*** (0,240)
Alder	-0,066** (0,030)	-0,071** (0,030)	-0,072** (0,031)
Kvinde	-2,429*** (0,837)	-2,360*** (0,837)	-2,422*** (0,837)
Mellemlang videregående uddannelse	2,165** (0,999)	2,212** (1,000)	2,215** (1,000)
Lang videregående uddannelse	3,857*** (1,339)	4,153*** (1,341)	4,154*** (1,341)
Husstandsindkomst 400.001-600.000	2,261** (1,056)	2,179** (1,056)	2,140** (1,056)
Husstandsindkomst 600.001-800.000	2,645** (1,241)	2,617** (1,242)	2,587** (1,242)
Husstandsindkomst > 800.000	3,833** (1,515)	3,797** (1,519)	3,821** (1,519)

***Signifikant på 0,01-niveau, **Signifikant på 0,05-niveau. N = 1.066. Standardfejl i parentes. Se i øvrigt bilag 1.

7 KONKLUSION OG PERSPEKTIVER

Undersøgelsen tog udgangspunkt i reel borgerindflydelse som ideal for et velfungerende demokrati. Med det udgangspunkt er faldende politisk tillid og selvtillid en negativ udvikling for nærdemokratiet, fordi det er tegn på faldende reel borgerindflydelse, når borgerne i mindre grad føler, at det lokale politiske system er responsivt, at de ved tilstrækkeligt om lokalpolitiske forhold, og at de er i stand til at handle lokalpolitisk. Rapportens analyser viser således, at kommunesammenlægningerne udfordrer nærdemokratiet. Konklusionerne er de samme, uanset om vi ser på tillid eller selvtillid, og uanset om der (for selvtilliden) anvendes den ene eller den anden måle- og analysemetode.

Forskellene mellem sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner kan skyldes, at folk generelt reagerer negativt på forandring. Det kan desuden anføres, at sammenlægningskommunerne på dataindsamlingsstidspunktet stod midt i en turbulent omstilling, hvor rammerne for borgerinddragelse og borgerindflydelse endnu ikke var faldet på plads. Det kan derfor ikke udelukkes, at der er tale om en overgangseffekt, og at både tillid og selvtillid vil stige igen i sammenlægningskommunerne i løbet af nogle år. Analyserne viser imidlertid, at faldet i lokalpolitisk tillid og selvtillid er proportionalt med den befolkningsændring, som borgerne er blevet udsat for. Det peger på, at udfordringen for nærdemokratiet ikke *alene* består i en midlertidig reaktion på politisk forandring og turbulens, men også skyldes, at kommunerne er blevet større.

Det betyder ikke, at politikerne i sammenlægningskommuner nødvendigvis må affinde sig med et permanent lavere niveau for politisk tillid og selvtillid blandt borgerne i deres kommuner. Den negative effekt af større kommuner er en "alt andet lige"-effekt, og alt andet behøver ikke være lige. Således kan man lokalt søge at imødegå den demokratiske udfordring ved stigende kommunestørrelse via forskellige initiativer, der styrker inddragelsen af borgerne i kommunens daglige virke. Den kommunale styrelseslov giver fx kommunerne mulighed for at nedsætte lokaludvalg eller særlige udvalg med borgerdeltagelse og nærdemokrati som ansvarsområde.

Indenrigs- og Socialministeriet har i juni 2009 udarbejdet en statusrapport om kommunernes arbejde med nærdemokrati. Statusrapporten er udarbejdet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne fra august 2008, og den viser, at mange kommuner har igangsat initiativer til styrkelse af nærdemokratiet i forbindelse med kommunalreformen. Udover oprettelse af lokaludvalg og særlige udvalg med fokus på borgerdeltagelse og nærdemokrati kan nævnes:

- arbejde med overordnede demokratistrategier
- kommunal bistand til lokalråd, dialoggrupper og foreninger
- kommunale tovholdere vedrørende nærdemokrati
- delegering af ansvar til brugerråd og brugerbestyrelser
- arbejde med principper for høringsprocesser
- særlige indsatser for bred borgerdeltagelse
- styrkelse af samspillet med det frivillige foreningsliv
- udarbejdelse af borgerguider
- udvikling af kommunikationen med borgerne, fx via netbaserede borgerinddragelsessystemer

Indenrigs- og Socialministeriets statusrapport observerer en tendens til, at det er kommuner med relativt mange indbyggere samt sammenlægningskommuner, der i perioden omkring kommunalreformen har haft størst fokus på at udvikle det lokale demokrati. Denne konstatering giver god mening, når den sammenholdes med nærværende analyse, der viser, at de

sammenlagte kommuner står overfor en særlig demokratisk udfordring, som bl.a. knytter sig til et stigende indbyggertal. Ministeriets statusrapport peger i retning af, at de kommuner har taget udfordringen op.

8 LITTERATUR

- Agresti, Alan & Barbara Finlay (1997). *Statistical Methods for the Social Sciences*, Prentice Hall, Upper Saddle river, New Jersey
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford. Stanford University Press.
- Frankfort-Nachmias, Chava & David Nachmias (1992). *Research Methods in the Social Sciences*, 4th ed., Edward Arnold
- Garson, G. David (2007). *Statnotes: Topics in Multivariate Analysis*, fra hjemmesiden: <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>, som beset januar 2007
- Gujarati, Damodar N. (2003). *Basic Econometrics*, 4th. Ed., New York: McGraw-Hill
- Houlberg, Kurt & Carsten Strømbæk Pedersen (2003). "Appendiks 1: Dataindsamling", pp. 207-210 i Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009). *Statusrapport om kommunernes arbejde med nærdemokrati*, under udgivelse
- Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (red.) (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (2003). "Er der sammenhæng mellem kommunestørrelse og lokalt demokrati?", ss. 11-30 i Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag
- KREVI (2007). *Forventede effektiviseringsgevinster på administrationsområdet*, http://krevi.dk/files/Rapport_Effektiviseringsgevinster%20-20060907.pdf
- Lassen, David Dreyer & Søren Serritzlew (2009). "The Effect of Political Centralization on Local Democracy: Evidence from Large-Scale Municipal Reform", under udgivelse
- Levinson, Klaus (2003). "Kommunalpolitisk tillid", ss. 147-161 i Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Lolle, Henrik (2004). "Multilevel analyse. En introduktion med eksempel", ss. 41-57 i *Metode & Data*, nr. 90
- Lolle, Henrik (2003a). "Kommunalpolitisk selvtillid", ss. 162-176 i Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Lolle, Henrik (2003b). *Multilevel analyse i SPSS 11,5*, særtryk fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet
- Marshall, Gordon (1998). "Natural experiment" i *A Dictionary of Sociology*. 1998. fra <http://www.encyclopedia.com/doc/1088-naturalexperiment.html>, som beset forår 2009
- Risbjerg Thomsen, Søren (2001). *The methodology for construction of scales*, notat, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Risbjerg Thomsen, Søren (2007). Forelæsningsnoter til ph.d.-kursus i "videregående kvantitative metoder" efteråret 2007, ikke-offentliggjort undervisningsmateriale, forventes udgivet på www.ps.au.dk/srt
- Sharma, Subhash (1995). *Applied Multivariate Techniques*, New York: Wiley
- Strukturkommissionen (2004). "Strukturkommissionens betænkning. Sammenfatning", *Betænkning nr. 1434*, http://www.im.dk/publikationer/Strukturkom_sammenfatn/Sammenfatning.pdf

BILAG 1 METODEBILAG

VARIABLE – DEFINITIONER

De variable, der indgår i analyserne, defineres i tabel 19.

Tabel 19. Variable i analyserne

Uafhængige variable	Beskrivelse af indhold				
Køn	Kvinde = 1 Mand = 0				
Videregående uddannelse		D1	D2	D3	D4
	ingen videregående uddannelse	0	0	0	0
	erhvervsuddannelse	1	0	0	0
	kort videregående uddannelse	0	1	0	0
	mellemlang videregående uddannelse	0	0	1	0
	lang videregående uddannelse	0	0	0	1
Offentligt ansat	Ansæt i den offentlige sektor = 1 Andre = 0				
Indkomst (4 dummy-variable)		D1	D2	D3	D4
	< 200.000	0	0	0	0
	200.001-400.000	1	0	0	0
	400.001-600.000	0	1	0	0
	600.001-800.000	0	0	1	0
	> 800.000	0	0	0	1
Sammenlægningskommune eller fortsætter-kommune	Sammenlægningskommune = 1 Fortsætterkommune = 0				
De fem typer af kommuner, opdelt efter størrelse før reform og andel af ny kommune		lille/lille	lille/stor	stor/lille	stor/stor
	fortsætter-kommune	0	0	0	0
	lille kommune lille andel	1	0	0	0
	lille kommune stor andel	0	1	0	0
	stor kommune lille andel	0	0	1	0
	stor kommune stor andel	0	0	0	1
Vækst i indbyggertal fra tidligere kommune til ny kommune.	10.000 personer				
Procentvis vækst i indbyggertal, 1 = 100 %	Konstrueret som (indbyggertal ny kommune minus indbyggertal tidl. kommune) divideret med indbyggertal tidl. kommune				

FAKTORANALYSE

Faktoranalyse er en metode til at finde underliggende dimensioner i en samling variable af samme type, der siger noget om det samme fænomen. De forskellige spørgsmål om lokalpolitisk tillid og selvtilid er oplagte til faktoranalyse, da der er mange spørgsmål, der hver især siger noget om det samme fænomen. Den anvendte analysemetode kaldes principal-komponentanalyse. Analysen peger på klynger af variable, faktorer, der har en systematisk tendens til at samvariere og dermed ser ud til at sige noget om det samme aspekt af fx borgernes lokalpolitiske selvtilid.

Factor loadings er de partielle beta-koefficienter, der er mål for de enkelte spørgsmåls korrelation med den faktor, de indgår i. *Factor loadings* vil pr. definition være ens for to variable, der indgår i et indeks, der udgøres alene af de to variable. Eigenværdien for en given faktor er et udtryk for, hvor meget af den samlede variation i de inkluderede variable, som faktoren forklarer. Summen af eigenværdierne er lig med antallet af variable i faktoranalysen. Hvis eigenværdien er større end 1, forklarer faktoren mere variation end den variation, der er inden for en enkelt variabel. Eigenværdien divideret med antallet af variable er dermed et udtryk for, hvor stor en andel af den samlede variation i de inkluderede variable, som faktoren forklarer (Garson, 2007; Sharma, 1995: 90-99; Risbjerg Thomsen, 2007).

De samvarierende spørgsmål lægges sammen til indeks. For hvert indeks er der gennemført en reliabilitetstest. Testen giver en værdi for Cronbach's alpha, som går fra 0-1 og er et mål for, hvor pålideligt indekset er. Alpha-værdien har dog tendens til at stige, jo flere under-spørgsmål, der indgår i indekset (Risbjerg Thomsen, 2001).

MATCHING-ANALYSE

Matching er en ikke-eksperimentel evalueringsmetode, der kan bruges til at estimere gennemsnitlige effekter af forskellige politiktiltag. Metoden sammenligner målparametre, f.eks. lokalpolitisk tillid, for individer udsat for politiktiltaget, her indbyggere i sammenlagte kommuner, med individer der ikke har været underlagt politiktiltaget, hvor et match vælges på baggrund af lighed i observerbare karakteristika. En sådan lighed kan måles på flere måder; vi vælger, i lighed med størstedelen af den praktiske matching-litteratur, at fokusere på såkaldt *propensity score* (eller *tilbøjelighedsscore*) matching. En propensity score er sandsynligheden for fx at observere et givent individ i en treatment-gruppe (sammenlægningskommune) fremfor i en kontrolgruppe (fortsætterkommune), betinget på observerbare variable. I vores tilfælde er det nødvendigt at beregne to propensity scores, én for at indgå i behandlings- vs. kontrolgruppen og én for at indgå i 2001- vs. 2007-stikprøven.

Generelt risikerer man at introducere bias, hvis man sammenligner grupper, der ikke er udvalgt tilfældigt, men en sådan bias kan, under bestemte antagelser, undgås hvis man sammenligner individer med identiske, eller tæt på identiske, propensity scores. I vores tilfælde med to propensity scores er analysen lidt mere kompliceret; vi undersøger for hvert individ i gruppe 1, om der i grupperne 2-4 findes mindst ét individ inden for en given tilladellig maksimum-afstand (0,025 baseret på Mahalanobi's afstandsmål; metoden kaldes "nearest neighbour caliper matching with replacement").

Der er gennemført forskellige robusthedstest på de fundne resultater. Analyser er således gennemført med mindre restriktive matching-krav og dermed en større stikprøve, hvilket ikke ændrer resultaterne væsentligt. Der er også gennemført regressioner på den samlede stikprøve (2001+2007), og disse analyser giver resultater, som substantielt svarer til resultaterne for den matchede stikprøve: Sammenlægning har en signifikant negativ effekt på den politiske tillid og selvtilid, og inden for gruppen af sammenlægningskommuner har befolkningsvækst endvidere en signifikant negativ effekt. Effekterne i analyserne på den samlede stikprøve er dog mindre end for den matchede stikprøve. Det skyldes tilsyneladende en vis selektion i data, der betyder at respondenter på tværs af grupper (behandling

og kontrol, før og efter) er tilstrækkeligt forskellige i (klynger af) karakteristika til, at man strengt taget ikke kan sammenligne dem alle direkte i en regressionsanalyse. Dette problem løser matchingen, hvilket forstærker effekterne. For at få et validt udsagn om effekten af (størrelse og) sammenlægninger på politisk tillid og selvtillid kan vi kun sige noget om effekten for den matchede gruppe, resten er "støj".

En uddybende beskrivelse af og litteraturhenvisninger til den anvendte metode findes i Lassen og Serritzlew, 2009.

POOLLET REGRESSION

Grundlaget for sammenligning af niveauer for fx lokalpolitisk tillid på tværs af perioder og kommuner er en såkaldt differens-i-differens metode. Det er en helt standard OLS-regression, men skræddersyet til problemstillinger, hvor man følger treatment- og kontrolgrupper over tid. Vi er interesserede i den eventuelle ændring i niveauer for fx lokalpolitisk tillid, som kan tilskrives den ændrede kommunistørrelse i sammenlægningskommunerne. Den statistiske model kan skrives som

$$Y_i = \alpha + \gamma_M M_i + \gamma_P T_i + \tau_{DID} M_i T_i + \beta' X_i + u_i$$

hvor Y er niveauet for lokalpolitisk tillid, M en indikatorvariabel lig 0 hvis individet er i kontrolgruppen og lig 1 hvis individet er i treatmentgruppen. Tilsvarende er T en indikatorvariabel lig 0 hvis individet observeres før reformen og lig 1 hvis individet observeres efter reformen. Samlet er således M*T lig 1 hvis individet observeres i treatmentgruppen efter reformen. Endelig kontrolleres for baggrundsvariable, X. Lidt forenklet kan man sige at M-variablen renser for systematiske forskelle i niveauet for lokalpolitisk tillid før reformen og at T-variablen renser for systematiske forskelle over tid (mellem stikprøverne) hvilket efterlader estimatet af τ_{DID} som udtrykker den rene effekt af reformen (se Lassen og Serritzlew, 2009, for en uddybende beskrivelse af og litteraturhenvisninger til metoden).

LINEÆR REGRESSION

I afsnit 6 er anvendt lineær regressionsanalyse. Her skitseres kort de vigtigste principper og antagelser. Ved regression findes den lineære sammenhæng mellem en afhængig variabel (indekset for den oplevede ændring i lokalpolitisk selvtillid i afsnit 6) og flere uafhængige forklarende variable. Regressionsanalyse viser, hvor meget af variationen i en afhængig variabel, der kan forklares ved de uafhængige variable i modellen.

Der er to niveauer i vores data: Individniveau og kommuneniveau. Variable på individniveau kunne være indkomst, uddannelse og alder, mens variable på kommuneniveau er sammenlægningsstatus eller befolkningsstigning. Data er således hierarkisk opbygget. Hvis man laver ordinær lineær regression (OLS) på hierarkisk opbygget data, må man lægge sig fast på et af niveauerne, hvilket vil resultere i fejl på estimer og signifikansniveauer, samt tabt information. Multilevel-regression tager højde for datas niveauforskelle og udnytter derved al den information, der ligger i datasættet. Vi benytter os af *random intercept*-modeller, hvor vi tillader niveauet for den afhængige variabel, dvs. oplevet ændring i lokalpolitisk selvtillid, at variere mellem kommuner. Derved tager vi højde for, at der kan være en vis ensighed i indvidernes oplevelse inden for de samme kommuner, som knytter sig til kommuneniveauet snarere end til individniveauet. Vi har ingen grund til at forvente, at indkomst eller uddannelse skulle have forskellige effekter i forskellige kommuner. Derfor benyttes ikke *random slope*-modeller (Garson, 2007; Lolle, 2003b; 2004).

Regressionsmodellen for lineær multilevel-regression kan beskrives ved formlerne i figur 4. Formlerne beskriver den simplest mulige udgave af en multilevel-regressionsmodel, dvs. med én variabel på individniveau og én variabel på kommuneniveau (jf. Lolle, 2003b; 2004).

Figur 4. Multilevel-regressionsligninger

Individniveau (regressionsligning for de enkelte kommuner):

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} X_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Kommuneniveau (en ligning for hver af de to parametre, der kan variere mellem kommunerne):

$$\beta_{0j} = \beta_0 + \beta_2 Z_j + u_{0j}$$

$$\beta_{1j} = \beta_1 + u_{1j}$$

Samlet ligning, multilevel-regression

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 X_{ij} + \beta_2 Z_j + u_{1j} X_{ij} + u_{0j} + \varepsilon_{ij}$$

- Y er den afhængige variabel, niveauet for politisk tillid eller selvtillid
- Fodtegnene "i" og "j" indikerer, at der er tale om det i'te individ og den j'te kommune
- X er uafhængige variable på individniveau, fx indkomst, køn, uddannelse
- Z er uafhængige variable på kommuneniveau, fx befolkningsstigning
- β_{0j} er interceptet for kommune j, der kan variere i en *random intercept*-model
- β_0 er den gennemsnitlige regressionslinjes intercept
- β_1 og β_2 er koefficienter, dvs. ændringen i Y ved en forøgelse af X eller Z på 1 enhed
- ε og u er fejllid eller residualer

Det giver mening at foretage multilevel-analyse, fordi der er uforklaret varians på kommuneniveau i data. En række modelforudsætninger for lineær regression er afprøvet på både individ- og kommuneniveau, jf. Lolle (2003b; 2004). Det er forudsætningerne om linearitet i parametrene, normalfordelte fejllid, varianshomogenitet samt fravær af multikollinearitet, dvs. indbyrdes afhængighed mellem de uafhængige variable. På kommuneniveau ser der ud til at være en vis variansheterogenitet, idet borgerne i en af kommunerne i gennemsnit er mere negative på indekset for oplevet selvtillid, end modellen forudsiger. Det kan der være flere årsager til, som vi ikke har inkluderet i analysen – fx kan der i kommunen have været en særlig opmærksomhed om visse negative elementer i kommunesammenlægningsprocessen. Analyserne er forsøgsvis foretaget uden kommunen i datasættet, hvilket stort set ikke ændrer på resultater og konklusioner. Derfor bevares alle kommuner i analysen.