

Jens Olav Dahlgaard, Ulf Hjelmar, Asmus Olsen og Lene Holm Pedersen

## **Kommunalpolitikeres rolle og råderum**



Publikationen *Kommunalpolitikeres rolle og råderum* kan downloades fra hjemmesiden [www.akf.dk](http://www.akf.dk)

AKF, Anvendt KommunalForskning  
Nyropsgade 37  
1602 København V  
Telefon: 43 33 34 00  
Fax: 43 33 34 01  
E-mail: [akf@akf.dk](mailto:akf@akf.dk)

© 2009 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF  
ISBN: 978-87-7509-913-9  
i:\08 sekretariat\forlaget\lhp\2813\lokalpolitikernes\_rolle.docx  
September 2009(12)

### **AKF, Anvendt KommunalForskning**

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Jens Olav Dahlgaard, Ulf Hjelmar, Asmus Olsen og Lene Holm Pedersen

## **Kommunalpolitikeres rolle og råderum**

## Forord

Denne undersøgelse af kommunalpolitikernes rolle og råderum er finansieret af midler fra Det Kommunale Momsfond. Formålet med den foreliggende rapport er at fremlægge de overordnede resultater fra undersøgelsen for interessenter i og omkring kommunerne. Rapporten indeholder resultater fra den mest omfattende survey blandt kommunalpolitikere, der er gennemført i 2009, og da 2009 er et kommunalt valgår, har AKF vurderet det som værende væsentligt at bidrage til den offentlige debat om kommunalpolitik med denne form for oversigtlig publikation. Afrapporteringen fra forskningsprojektet vil herudover ske i form af en række videnskabelige artikler og formidlingsartikler om bl.a. ændringer i kommunalpolitikernes indflydelsesmuligheder og kommunalpolitikernes motivation til at deltage i lokalpolitik. Disse udgivelser stiller i højere grad skarpt på udvalgte emner.

I alt 1.336 kommunalpolitikere gav sig tid til at svare på spørgeskemaet, og vi vil gerne takke for denne medvirken til undersøgelsen. For den enkelte lokalpolitiker kan det være svært i en travl hverdag at afse tiden til at deltage i en sådan undersøgelse, men vi håber med denne publikation at kunne vise, at det var tiden værd, og debatten om kommunalpolitikernes rolle i demokratiet har fået et væsentligt indspark. Samtidig vil vi gerne takke de tre kommunalbestyrelser, som vi i løbet af forskningsarbejdet har diskuteret resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen med, og hvis bidrag udgør et vigtigt element i fortolkningen af resultaterne.

Jens Olav Dahlgaard, Ulf Hjelmar, Asmus Olsen og Lene Holm Pedersen  
September 2009

# Indhold

<b>1</b>	<b>Konklusion og sammenfatning</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Indledning</b> .....	<b>11</b>
2.1	Motivation og formål.....	11
2.2	Metode og data .....	12
<b>3</b>	<b>Kommunalpolitikere efter kommunalreformen</b> .....	<b>16</b>
3.1	Sociodemografiske forhold .....	16
3.2	Politisk erfaring .....	18
3.3	Forskelle mellem menige, udvalgsformænd og borgmestre .....	20
3.4	Betydning af sammenlægningen .....	22
3.5	Opsummering.....	24
<b>4</b>	<b>Kommunalpolitikernes tidsforbrug</b> .....	<b>26</b>
4.1	Hvordan bruger kommunalpolitikernes deres tid? .....	26
4.2	Bruger kommunalpolitikere mere tid end før?.....	28
4.3	Hvorfor bruger kommunalpolitikere mere tid? .....	29
4.4	Hvem arbejder mange timer? .....	32
4.5	Opsummering.....	34
<b>5</b>	<b>Dem der selv siger stop</b> .....	<b>36</b>
5.1	Frivillig tilbagetrækning.....	36
5.1	Hvad får kommunalpolitikere til at kaste håndklædet i ringen? .....	37
5.1.1	Sociodemografiske forhold .....	38
5.1.2	Politiske ambitioner og karrieremønstre .....	38
5.1.3	Politisk indflydelse.....	40
5.2	Opsummering.....	40
<b>6</b>	<b>Konflikt og konsensus i kommunalbestyrelsen</b> .....	<b>41</b>
6.1	Konsensus i kommunalpolitik .....	41
6.2.	Konsensus i de danske kommuner: Hvad siger lokalpolitikere selv? .....	41
6.3.	Hvad påvirker konsensusopfattelsen blandt lokalpolitikere? .....	44
6.4.	Opsummering.....	47
<b>7</b>	<b>Beslutningstagere, forvaltere og serviceproducenter</b> .....	<b>49</b>
7.1	Rollen som politiske beslutningstagere .....	49
7.1.1	Variationer blandt kommunalpolitikere .....	51
7.2	Forholdet mellem folkevalgte og forvaltning.....	52
7.2.1	Variationer blandt kommunalpolitikere .....	54
7.3	De kommunale serviceydelser .....	56
7.3.1	Variationer blandt kommunalpolitikere .....	59
7.4	Kommunalpolitikernes informationsbehandling .....	60
7.5	Opsummering.....	62
<b>8</b>	<b>Kommunalpolitikernes indflydelse</b> .....	<b>64</b>
8.1	Indflydelse i kommunalbestyrelsen .....	64
8.2	Hvad siger kommunalbestyrelsesmedlemmerne selv? .....	64
8.3	Tre mål for indflydelse i kommunalbestyrelsen .....	66
8.4	Hvad betyder noget for indflydelse? .....	67
8.4.1	Individuelle sammenlægningsforhold .....	68

8.4.2	Individuelle institutionelle positioner .....	70
8.4.3	Individuelle politiske forhold.....	72
8.4.4	Individuelle socioøkonomiske forhold.....	73
8.5	Opsummering.....	73
<b>Litteratur .....</b>		<b>75</b>
<b>English Summary.....</b>		<b>80</b>
<b>Bilag 1 – Statistiske test .....</b>		<b>84</b>
<b>Bilag 2 – Variabelbeskrivelse .....</b>		<b>86</b>
<b>Bilag 3 – Datadokumentation .....</b>		<b>88</b>

# 1 Konklusion og sammenfatning

Denne undersøgelse drejer sig om kommunalpolitikernes rolle og råderum. Undersøgelsen bygger på en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige medlemmer af kommunalbestyrelserne i Danmark, hvilket vil sige i alt 2.522 personer. Svarprocenten blev på 53, svarende til, at 1.336 kommunalpolitikere deltog i undersøgelsen. Undersøgelsen er gennemført i februar-marts 2009. Dertil kommer, at den kvantitative undersøgelse blev suppleret med kvalitative udsagn fra kommunalpolitikere i tre udvalgte byråd. I disse byråd blev centrale temaer og resultater i undersøgelsen gennemgået af forskerne bag undersøgelsen, og på den baggrund blev kommunalpolitikere bedt om at tage stilling til, hvorfor resultaterne så ud, som tilfældet var. Disse kvalitative input er blevet brugt til at illustrere og nuancere sammenhænge i datamaterialet.

På baggrund af undersøgelsen er der udarbejdet videnskabelige artikler, som analyserer sammenhænge i datamateriale af særlig teoretisk interesse. Dertil kommer, at der om projektet er udarbejdet en række populære artikler, som er publiceret i Danske Kommuner og AKF Nyt. I denne rapport fremlægges de samlede empiriske resultater af undersøgelsen samt datadokumentationen.

I denne rapport ses der for det første på, hvem kommunalpolitikere er, hvad de bruger deres tid til, og hvad der får dem til at stoppe i lokalpolitik. For det andet ses der på livet i kommunalbestyrelsen og forholdet til forvaltningen. For det tredje fokuseres der på, hvad der giver kommunalpolitikere indflydelse. Det er et gennemgående tema i rapporten, hvad kommunalreformen har betydet for disse forhold.

Samlet set har det været rapportens formål at belyse, hvilke forhold som har betydning i forhold til at forstå kommunalpolitikernes rolle og råderum. Hvad er det, som udgør rammerne for kommunalpolitikernes arbejdsvilkår som politikere, og hvordan formår kommunalpolitikere at udfylde disse rammer? Hvordan har rammerne ændret sig som følge af strukturreformen, og hvilke politikere har i dag størst indflydelse på de beslutninger, der træffes?

Undersøgelsen viser, at medlemmerne af kommunalbestyrelsen ikke er repræsentative i forhold til vælgerbefolkningen for så vidt, at der er flere mænd, midaldrende, offentligt ansatte og højt uddannede i kommunalbestyrelsen end for vælgerbefolkningen som helhed. Samtidig viser undersøgelsen, at privatansatte i højere grad frivilligt trækker sig tilbage fra kommunalbestyrelsesarbejdet end kommunalbestyrelsesmedlemmer i øvrigt. Privatansatte oplever altså, at der er større omkostninger forbundet med at være kommunalpolitiker end offentligt ansatte. De oplever, at det er særlig svært at få den politiske karriere til at harmonere med karrieren i arbejdslivet og hensynet til familielivet. Det ses endvidere af undersøgelsen, at skævheden i repræsentationen øges i takt med kommunalpolitikernes advancement. Blandt udvalgsformændene er der flere veluddannede og offentligt ansatte, og blandt borgmestrene er der flere veluddannede og langt flere mænd, end det gælder for menige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Problemet med den skæve demografiske sammensætning i kommunalbestyrelserne er, at nogle grupper i befolkningen kan få så svære betingelser for at deltage i kommunalpolitik, at de reelt mere eller mindre udelukkes fra kommunalpolitik. Dermed kan der komme et snævrere befolkningsgrundlag at rekruttere lokalpolitikere fra, og dermed kan der også opstå et rekrutteringsproblem i kommunerne.

Undersøgelsen viser, at tidsforbruget er højt, at tidsforbruget er øget, og at der ikke er tale om et overgangsfænomen. Den typiske kommunalpolitiker bruger 15-19 timer om ugen, hvilket cirka svarer til en halv fuldtidsstilling. Når man sammenligner med tidligere undersøgelser af kommunalpolitikeres tidsforbrug, står det klart, at tidsforbruget er øget. Tidligere

undersøgelser viser at mere end halvdelen af politikerne havde et ugentligt timeforbrug på 12-15 timer i 1995, mens det tilsvarende tal var 10-12 timer i en undersøgelse foretaget imellem 1970 og 1974. Det tidsforbrug, som 50% eller flere af politikerne bruger, er dermed højere i 2009 end i alle tidligere undersøgelser.

Det næste spørgsmål, der rejser sig, er, hvorfor tidsforbruget er steget? I dag – godt to år efter kommunalreformen – er det umiddelbare arbejdspress i forbindelse med kommunesammenlægningerne overstået, og der er ikke forskel i tidsforbruget mellem sammenlægningskommuner og øvrige kommuner. Det tyder på, at der er tale om en varig ændring, som skyldes omlægninger i forbindelse med strukturreformen. Som en konsekvens af reformen fik kommunerne overført nye opgaveområder, stigende sagsmængder, og desuden blev der flere borgere per politiker. Undersøgelsen peger på, at dette er nogle af årsagerne til, at tidsforbruget er steget for kommunalpolitikere.

I tillæg hertil viser undersøgelsen, at det især er institutionelle poster som udvalgsformand eller gruppeformand for et politisk parti, som har betydning for tidsanvendelsen. Eksempelvis bruger en udvalgsformand i gennemsnit 21 timer om ugen, mens et almindeligt medlem kun bruger 15 timer om ugen. Samtidig viser undersøgelsen, at kommunestørrelsen også betyder noget for tidsforbruget. Hvis man ser på de kommuner, der har et indbyggertal på mindst 80.000, er det tydeligt, at udvalgsformændene bruger rigtig meget tid. Mere end 80% af dem har et tidsforbrug på mindst 20 timer. Samtidig fremgår det af undersøgelsen, at mere end 40% af de menige medlemmer af kommunalbestyrelsen i kommuner med mindst 80.000 indbyggere har samme høje tidsforbrug.

I forlængelse af disse resultater kan det overvejes, om et tidsforbrug på det niveau, der ses her, overhovedet er foreneligt med en lægmandsmodel, som bygger på, at det at være kommunalpolitisk aktiv er en fritidsbeskæftigelse. Det kræver fleksible ansættelsesforhold uden et karrieremæssigt pres, hvis lokalpolitikere skal kunne få det politiske arbejde til at gå op med hensynet til arbejds- og familieliv, når de skal bruge 20 timer af deres fritid hver uge på kommunalpolitik. Umiddelbart er der to typer af løsningsmuligheder på dette problem i lægmandsdemokratiet. For det første kan man søge at begrænse politikernes tidsforbrug til et niveau, der er realistisk inden for lægmandsmodellen, ved at fokusere på en ”Work smarter, not harder”-tilgang. Den anden løsningsmulighed er at se på behovet for en højere vederlæggelse og for flere fuldtidspolitikere, så lokalpolitikere får bedre økonomiske og arbejdsmæssige rammer.

Hvad er det, der får kommunalpolitikere til selv at sige stop? Spørgsmålet er interessant både i sig selv, og fordi besvarelsen af det giver en indsigt i, hvad der gør livet i kommunalbestyrelsen attraktivt for politikere selv. Sammenlignet med de omkringliggende lande er udskiftningen af lokalpolitikere i Danmark tilsyneladende markant lavere. Set i det lys er graden af frivillig tilbagetrækning således ikke alarmerende høj. Samtidig er den frivillige tilbagetrækning heller ikke alarmerende lav, og der er ikke noget, der tyder på, at det er meget vanskeligt at blive kommunalpolitiker i Danmark sammenlignet med andre lande. Tværtimod kan det i nogle tilfælde være et problem at få kandidater nok.

Når kommunalpolitikere forlader kommunalpolitik, er der en række forhold, der har betydning for den beslutning. AKF's undersøgelse viser, at det er ønsket om at få politisk indflydelse, som udgør den væsentligste drivkraft for kommunalpolitikere. De kommunalpolitikere, som opnår indflydelse, er langt mindre tilbøjelige til at forlade kommunalpolitik igen, end de kommunalpolitikere, som ikke har indflydelse. Det fremgår også af undersøgelsen, at det navnlig er de politiske ambitioner, der driver værket. Hvis man er klar til at lade sig opstille til Folketinget, er det mindre sandsynligt, at man stopper. Desuden viser undersøgelsen en tendens til at politikere fortsætter, indtil de får opfyldt deres karrieremæssige ambitioner, og så er sandsynligheden større for, at de trækker sig tilbage. Samtidig skal det bemærkes, at



de karrieremæssige muligheder i kommunalpolitik er mere begrænsede, end det gør sig gældende i Folketinget. I Folketinget falder sandsynligheden for, at de folkevalgte trækker sig tilbage jo større anciennitet de har – altså jo flere år de har været medlemmer. I kommunalbestyrelserne gør det omvendte sig gældende. Her stiger sandsynligheden for tilbagetrækning jo længere man har været valgt ind – når der kontrolleres for alder. Der er altså noget, der tyder på, at kommunalpolitikere hurtigere får opfyldt deres politiske ambitioner end landspolitikere, og dette har en indflydelse på beslutningen om at trække sig fra politik. Arbejdsmiljøet har også en betydning for så vidt, at de politikere, der oplever, at der finder uberettigede personangreb sted, i højere grad holder op.

På baggrund af undersøgelsen kan der drages en række konklusioner om, hvordan konsensus og konflikt i kommunalbestyrelsen præger byrådsarbejdet. I mange kommunalbestyrelser har man således en tradition for at føre mere konsensusorienteret politik med brede konstitueringer og brede forlig, end man ser i landspolitik. Ofte er der således i kommunalbestyrelserne et livligt samarbejde på tværs af de partiske og fløje, som eksisterer i landspolitik.

Analysen viser her, at lokalpolitikere i varierende omfang opfatter byrådsarbejdet som præget af konsensus, og det præger de beslutninger, der tages i byrådet. Det fremgår af undersøgelsen, at konsensusopfattelsen generelt er svagere i kommuner uden et dominerende parti. Generelt tyder det på, at koordination mellem partigrupperne er central for styrken af konsensusnormen. Samtidig fremgår det af undersøgelsen, at opfattelsen af konsensusnormen generelt er stærkere for de aktører, der er tættest på borgmesteren, dvs. deltagere i koalitionen bag borgmesteren. Dette tolkes som, at konsensusnormen er et fleksibelt fænomen og er betinget af den enkelte folkevalgtes ideologiske og institutionelle placering i byrådet – konsensusnormen behøver ikke at inkludere alle.

Kommunalpolitikernes rolle er bl.a. at stå i spidsen for det lokale demokrati. Undersøgelsen peger her på, at dette rummer en række udfordringer. Der er således en række institutionelle forhold, der har betydning for kommunalpolitikernes vilkår og muligheder for at opnå indflydelse. Det fremgår bl.a. af undersøgelsen, at graden af konsensus i kommunalbestyrelsen er af væsentlig betydning for den oplevede grad af indflydelse, således at flere oplever at have indflydelse, når der er konsensus. Samtidig ses det, at jo flere forskellige partier, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen, i jo højere grad vurderes det, at evnen til at træffe tværgående beslutninger er begrænset.

Kommunalpolitikere spiller også en rolle i forhold til at tage ansvaret for implementeringen af et omfattende regelsæt. Overordnet viser undersøgelsen på dette punkt, at der er en forholdsvis lille del af politikere, der oplever, at der er et stort problem i forholdet til forvaltningen. De kommunalpolitikere, der har størst indflydelse, oplever, at det er lettere at samarbejde og få deres sager gennemført i forvaltningen. I tråd hermed er det også de kommunalpolitikere, der i højeste grad er i kontakt med forvaltningen, fx via udvalgsformandsposter, der oplever, at forholdet til forvaltningen er mindst problematisk. Det er på mange måder et sundt tegn. Hvis de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der hyppigst er i kontakt med forvaltningen oplevede kontakten som problematisk, ville det være et usundt tegn. På den anden side er det også meget væsentligt, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke besidder institutionelle poster, føler, at det ikke er svært at få indblik i forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Ellers vil det være et tegn på en magtkoncentration, som kan være u hensigtsmæssig i forhold til at sikre en sund opposition.

Kommunalpolitikere har desuden en væsentlig rolle i forhold til den overordnede ledelse af de kommunale serviceinstitutioner. Undersøgelsen viser her, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne arbejder grundigt med denne form for styring. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne modtager løbende dokumentation for opfyldelsen af de politiske mål for økonomi-

en, mens de modtager dokumentation for opnåelsen af kvalitet og resultater mindre hyppigt, hvilket opfattes som en rigtig prioritering af lokalpolitikkerne. Undersøgelsen tyder på, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne generelt ikke oplever et presserende behov for mere dokumentation for at kunne udøve en effektiv målstyring. Dette udelukker dog ikke, at der kan være behov for udvikling af *bedre* dokumentation for at kunne udøve effektiv målstyring.

Endelig viser undersøgelsen, at folkevalgte fra sammenlægningskommuner i overvejende grad har et lavere niveau af indflydelse på både dagsordenen og i forhold til de faktiske beslutninger, der træffes i byrådet. Endvidere tyder resultaterne på, at byrådspolitikere fra kommuner, som udgør en relativ lille del af en ny sammenlagt kommune, generelt er mindre indflydelsesrige end politikere fra kommuner, som udgør en relativ stor del af en sammenlagt kommune. Endvidere ses, at omfanget af strukturforandringerne i særlig grad synes at have betydning for den dagsordenfastsættende indflydelse, hvilket kunne indikere, at nogle folkevalgte har sværere ved at finde sig til rette i den mere målorienterede (og mindre enkeltsagsorienterede) rolle i de nye kommuner. Den resterende analyse viser, at institutionelle positioner, politisk erfaring og tid investeret i hvervet som lokalpolitiker er vigtige forhold for at opnå indflydelse. Det kan altså betale sig at bruge tid på posten som kommunalpolitiker, hvis man vil have indflydelse i kommunalpolitik. Samtidig peger undersøgelsen dog på, at tidsforbruget er øget væsentligt de senere år, og det kan være svært at finde den nødvendige tid som kommunalpolitiker.

## 2 Indledning

Hensigten med denne rapport har været at lave en sammenfatning af de empiriske resultater fra undersøgelsen samt fremlægge dokumentationen og datagrundlaget i undersøgelsen. Centrale empiriske temaer fra undersøgelsen vil desuden blive behandlet i mere fokuserede analyser, som søges publiceret internationalt i særskilte videnskabelige artikler. Dertil kommer, at resultater af væsentlig offentlig interesse vil blive søgt formidlet til et dansk publikum via pressemeddelelser og formidlingsartikler.

### 2.1 Motivation og formål

Baggrunden for forskningsprojektet om kommunalpolitikernes rolle og råderum er den eksisterende forskning på området i Danmark samt det udredningsarbejde, som bl.a. er blevet gennemført i forbindelse med indførelse af kommunalreformen i januar 2007. AKF har bl.a. indgående analyseret konsekvenserne af kommunesammenlægningen i Bornholms Regionskommune i 2003 (Christoffersen m.fl. 2005). Denne analyse viste, at en så omfattende strukturreform som en bred kommunesammenlægning havde omfattende konsekvenser for kommunestyret, herunder for kommunalpolitikernes rolle og råderum. Samtidig viste analysen også, at konsekvenserne og effekterne af en sådan strukturreform først for alvor slår igennem efter et par år, og det derfor kan være vanskeligt umiddelbart efter en omfattende reform at se på de langsigtede konsekvenser af reformen.

Kommunalreformen i 2007 medførte en lang række ændringer for kommunerne. Strukturreformen har medført, at to ud af tre af de nuværende kommuner er blevet lagt sammen med en anden eller andre kommuner. Samtidig medførte kommunalreformen for alle kommuner, at de overtog en lang række nye ansvarsområder, bl.a. fra de nedlagte amter. Samlet har dette betydet, at vilkårene for kommunalpolitikernes arbejde er blevet væsentligt ændret.

Den foreliggende undersøgelse giver mulighed for – nu godt to år efter kommunalreformens indførelse – at se nærmere på kommunalpolitikernes nye rolle og vilkår. Hvilken rolle og hvilket demokratisk råderum har kommunalpolitikerne i dag, og har kommunalreformen betydet en ændring i kommunalpolitikernes vilkår?

Lokalpolitikernes rolle og råderum i det kommunale landskab har de senere år været genstand for en række analyser (Bækgaard 2008; Kjær 2007; Sørensen 2002; Sørensen og Torfing 2006; Berg & Kjær 2007). Det er her blevet påpeget, at der er en overordnet tendens til, at lokalpolitikere ikke længere i samme grad kan styre og træffe beslutninger for hele den kommunale organisation, men må overlade en række opgaver til direktionen, institutionsledere, markedet mv. Lokalpolitikernes nye rolle er i denne forbindelse blevet søgt karakteriseret som en *metaguvernør*, der styrer gennem en overordnet regulering af andres beslutningstagen, en *mål- og rammestyrende politikerrolle* og lokalpolitikere i en ny rolle som *bestyrelsesmedlemmer*.

Sideløbende hermed eksisterer en større litteratur, som har beskæftiget sig med at forklare udviklingen i kommunernes politiske og administrative organisering (Blom-Hansen m.fl. 2006; Byskov-Nielsen 2006; Bækgaard 2008; Ejersbo 1998a; Ejersbo 1998b; Hansen og Eriksen 2006; Larsen 1993; Olsen 2007). Denne litteratur har et bredere syn på lokalpolitikernes nye rolle, idet dens fokus er på de overordnede politiske og administrative forandringer på området, herunder konsekvenserne og udfordringerne i forbindelse med kommunalreformen.

I forlængelse af denne litteratur søger studiet at stille skarpt på variationer i politikerrollen som et resultat af særlige forhold i den enkelte kommune. Samtidig søger projektet at bi-

bringe en større forståelse for, hvordan lokalpolitikere kan udfylde deres demokratiske funktion som politikere bedst muligt under forskellige organisatoriske vilkår.

Samlet set har det været rapportens formål at belyse, hvilke forhold som har betydning i forhold til at forstå kommunalpolitikernes rolle og råderum. Hvad er det, som udgør rammerne for kommunalpolitikernes arbejdsvilkår som politikere, og hvordan formår kommunalpolitikerne at udfylde disse rammer? Hvordan har rammerne ændret sig som følge af strukturreformen, og hvilke politikere har i dag størst indflydelse på de beslutninger, der træffes?

## 2.2 Metode og data

I rapporten indgår en række bilag, der detaljeret redegør for undersøgelsens resultater, og hvordan resultaterne er blevet tilvejebragt. I bilag 1 indgår en redegørelse for de statistiske test, der er anvendt i analysen. I bilag 2 er der en beskrivelse af de sammensatte variable, der indgår i analyserne. Endelig kan man i bilag 3 se kommunalbestyrelsesmedlemmernes svar på hvert enkelt spørgsmål, der er indgået i spørgeskemaet.

Forskningsprojektet er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommunalpolitikere i Danmark samt opfølgende kvalitative studier i tre udvalgte kommuner. I det følgende gøres der nærmere rede for gennemførelsen af disse to typer af dataindsamling.

*Spørgeskemaundersøgelsen* har til formål at give et bredt og dækkende billede af kommunalpolitikernes rolle og råderum set fra kommunalpolitikernes synspunkt. Populationen for undersøgelsen er samtlige medlemmer af kommunalbestyrelserne i Danmark, hvilket vil sige i alt 2.522 personer. Undersøgelsen er gennemført i februar-marts 2009.

Undersøgelsen er gennemført som en internetbaseret survey, hvor alle respondenter er blevet kontaktet personligt via e-mail. Denne dataindsamlingsform er i takt med internettets og e-mailens udbredelse blevet stadig mere almindelig, særlig når man beskæftiger sig med professionelle segmenter af befolkningen – som eksempelvis lokalpolitikere – hvor anvendelsen af internet og e-mail er blevet den foretrukne kommunikationsform. Tidligere undersøgelser på området er fortrinsvis blevet gennemført som postomdelte spørgeskemaundersøgelser, så dette skift i dataindsamlingsmetode kan potentielt udgøre et problem, hvis man ønsker at foretage sammenligninger med tidligere undersøgelser. Dette vurderes dog ikke som værende et større problem, da talrige undersøgelser på området har påpeget, at et skift i dataindsamlingsmetode fra postomdelte spørgeskemaer til internetbaserede spørgeskemaer i professionelle målgrupper i sig selv ikke medfører systematiske ændringer i svarmønstret (Hoonakker and Carayon 2009).

Det blev anset for særlig væsentligt for undersøgelsens repræsentativitet, at svarprocenten blev så høj som muligt. Som resultat heraf blev forskellige strategier anvendt for at øge svarprocenten. For det første blev respondenterne eksplicit oplyst om, at besvarelsen (kun) ville vare omkring 15 minutter. For det andet blev respondenterne lovet fuld anonymitet. For det tredje blev der udsendt to opfølgende e-mail til respondenter, der ikke havde svaret, henholdsvis 10 og 20 dage efter den oprindelige e-mail. For det fjerde indeholdt de opfølgende e-mail positive kommentarer til undersøgelsen og anbefalinger fra respondenter, der allerede havde svaret på undersøgelsen. Endelig blev alle 98 borgmestre to gange via almindelig brevpost opfordret til at besvare undersøgelsen og opfordre alle medlemmer af deres kommunalbestyrelse til at gøre det samme.

Den endelige svarprocent blev på 53, svarende til 1.336 svarpersoner. Svarprocenten på 53 er noget lavere, end den har været i de seneste postomdelte survey på området (Berg &

Kjær 2008; Blom-Hansen & Serritslew 2004). Svarprocenten er dog på linje med den seneste internetbaserede survey blandt kommunalpolitikere (Bækgaard 2008).

Svarprocenten fortæller, hvor stor en andel af de adspurgte der har svaret og dermed indgår i stikprøven. I denne survey er der rettet henvendelse til hele populationen. Der er derfor ikke mulighed for systematiske skævheder i udvælgelsen af respondenter. Til gengæld kan der være systematiske skævheder i, hvem der har svaret på spørgeskemaet. En bortfaldsanalyse har til formål at klarlægge, om dette er tilfældet. Bortfaldet for undersøgelsen er analyseret dels med hensyn til, om der er forskelle i svarprocenterne for grupper af kommuner, dels om der er individforskelle med hensyn til køn, institutionelle poster og parti. Bortfaldsanalysen tager udgangspunkt i alle svar inklusive delvise besvarelser.

**Tabel 2.1 Bortfaldsanalyse på region, indbyggertal og kommunetype**

	Population (%)	Undersøgelsen (%)	Antal kommuner
<b>Region:</b>			
Region Hovedstaden	26,7	25,7	29
Region Sjælland	18,1	18,3	17
Region Syddanmark	23,3	24,9	22
Region Midtjylland	20,5	20,2	19
Region Nordjylland	11,4	10,8	11
N/n*	2.522	1.349	98
<b>Indbyggertal:</b>			
0-14.999 indbyggere	4,0	3,4	7
15.000-29.999 indbyggere	15,7	15,5	18
30.000-44.999 indbyggere	26,6	26,3	26
45.000-59.999 indbyggere	23,5	25,3	22
60.000-74.999 indbyggere	8,7	9,0	8
Over 75.000 indbyggere	21,5	20,5	17
N/n*	2.522	1.349	98
<b>Kommunetype:</b>			
Ikke-sammenlagt kommune	26,6	25,9	32
Sammenlagt kommune	73,4	74,1	66
N/n*	2.522	1.349	98

\* Værdien for n er lidt højere end i resten af undersøgelsen, da 12 respondenter, der blot havde aktiveret svarlinket uden at besvare et eneste spørgsmål, er inkluderet.

Anm.: Andelene i undersøgelsen er signifikant testet op imod populationsværdierne ved en tosidet T-test. Forskellene er alle insignifikante ved  $p < 0,05$ .

**Tabel 2.2 Bortfaldsanalyse på køn og parti**

	Population (%)	Undersøgelsen (%)
Køn:		
Mand	72,7	72,0
Kvinde	27,3	28,0
N/n	2.522	1.337
Parti:		
Socialdemokraterne	35,7	37,9
Det Radikale Venstre	3,4	3,5
Det Konservative Folkeparti	10,2	9,1
Socialistisk Folkeparti	6,4	7,3
Dansk Folkeparti	5,0	3,2
Venstre	31,9	30,3
Enhedslisten	1,0	0,9
Øvrige*	6,5	7,9
N/n	2.522	1.337

\* Inkl. Slesvigsk Parti, Liberal Alliance, Kristendemokraterne, Fremskridtspartiet, lokallister og politikere uden for parti.

Anm.: Andelene i undersøgelsen er signifikant testet op imod populationsværdierne ved en tosidet T-test. Forskellene er alle insignifikante ved  $p < 0,05$ .

Tabel 2.1 og tabel 2.2 viser, at svarfordelingerne ikke afviger signifikant fra populationsværdierne. Undersøgelsens data kan derfor siges at være repræsentative i forhold til populationen med hensyn til region, kommunistørrelse, kommunetype, køn og parti.

Forskellen imellem andelen af "øvrige" i stikprøven og populationen kan tilskrives den måde, populationsdata er indhentet på. Populationen er opgjort på baggrund af mandatfordelingen mellem partierne ved kommunalvalget i november 2005. Godt tre år senere er denne ændret, da nogle har skiftet til et nyt parti, herunder Liberal Alliance, eller har valgt at blive løsgængere. Dette betyder, at populationsdata for "øvrige" er noget undervurderet i forhold til den virkelige population. I stikprøven udgør løsgængere og medlemmer af Liberal Alliance 1,4%, hvilket faktisk svarer præcis til forskellen mellem stikprøvens andel og populationens. Denne undervurdering af populationsstørrelsen for øvrige giver en overvurdering af de øvrige partiers størrelse i populationen. Men da den er fordelt mellem mange partier, er effekten ikke væsentlig. Forskydninger mellem de øvrige partier i form af lokalpolitikere, der har skiftet fra et parti til et andet, antages at være tilfældige og usystematiske, således at det ikke påvirker populationen i nogen bestemt retning.

For at beskrive og vise sammenhænge i de indsamlede kvantitative data benytter vi en lang række statistiske værktøjer. Størstedelen af den rent deskriptive statistik vil blive præsenteret i form af søllediagrammer og anden grafik. Grafik er en meget direkte og let tilgængelig måde at præsentere analyseresultater på. Vi har derfor bestræbt os på at vise flest mulige resultater ved hjælp af grafisk fremstilling.

I flere af kapitlerne er formålet med fremstillingen at beskrive sammenhængen mellem to variable (bivariate analyser). Dette vil oftest ske som simple t-test på gennemsnit og andele, gammatest og  $\chi^2$ -test. Signifikanstest vil ske med angivelse af stjerner, således at "\*\*\*" angiver signifikans på 1%-niveau, og "\*" angiver signifikans på 5%-niveau.

Endvidere vil vi i en række kapitler forsøge at beskrive variationen i en relevant variabel ved hjælp af en række mulige forklarende variable i samme model (multivariate analyser). I

bilag 1 redegøres nærmere for de statistiske overvejelser, der er gjort i forbindelse med disse analyser.

De *opfølgende kvalitative studier i tre udvalgte kommuner* har til formål at øge forståelsen af de centrale sammenhænge i det indsamlede datamateriale. Kvalitative data er generelt velegnede i forhold til at forstå den kontekst, som svar i en spørgeskemaundersøgelse er afgivet på baggrund af. Dette er særlig centralt i denne undersøgelse, da kommunalpolitikere opererer i en meget kompleks organisatorisk sammenhæng, hvor det kan være svært udelukkende på baggrund af kvantitative data at fortolke data på en retvisende måde uden at have et tæt kendskab til den bagvedliggende kontekst.

Det kvalitative casestudie blev valgt som den mest velegnede dataindsamlingsform i forhold til at supplere spørgeskemaundersøgelsen. Fordelen ved casestudiet er, at strategisk udvalgte cases kan belyse de mest relevante sammenhænge på en systematisk og dybdegående måde. Særlig væsentligt er, at cases er udvalgt på baggrund af relevante parametre, og at undersøgelsens design er præget af systematik og muliggør en bred belysning af feltet. I det følgende redegøres der for, hvordan vi har forsøgt at imødekomme disse to kvalitetskrav til casestudiet.

Vi har forsøgt at sikre, at *cases er udvalgt på baggrund af relevante parametre* ved at gennemgå de centrale variable i projektet og dermed finde de mest relevante udvælgelsesparametre. Disse parametre viste sig at være administrativ organisering (direktionsmodel), sammenlægningsgrad, kommunestørrelse, geografisk placering (by/land og øst/vest i Danmark) samt en vis interesse i kommunen for spørgsmålet om kommunalpolitikernes vilkår. Det sidste blev vurderet som værende nødvendigt for, at kommunen ville deltage helhjertet i undersøgelsen. På den baggrund blev følgende kommuner udvalgt: Greve Kommune, Holstebro Kommune og Næstved Kommune.

For at sikre at undersøgelsens design er præget af systematik og muliggør en bred belysning af feltet blev der udarbejdet en fast struktur for undersøgelsens gennemførelse i den enkelte kommune, herunder en spørgeguide. Undersøgelsen blev gennemført i de enkelte byråd, og der var afsat to timer i hvert enkelt byråd til seancen, dog kun godt en time i et enkelt byråd på grund af særlige praktiske omstændigheder i den pågældende kommune. De centrale temaer og resultater i undersøgelsen blev gennemgået af forskerne bag undersøgelsen, og på den baggrund blev kommunalpolitikere bedt om at tage stilling til, hvorfor resultaterne så ud, som tilfældet var. Diskussionen blev optaget på diktafon, og efterfølgende blev diskussionen transskriberet.

### 3 Kommunalpolitikere efter kommunalreformen

I dette afsnit ser vi først på kommunalpolitikernes sociodemografiske sammensætning. Er det rigtigt, at den typiske kommunalpolitiker er en midaldrende mand, der er i beskæftigelse som funktionær i den offentlige sektor eller pensioneret – eller er billedet lidt mere nuanceret end som så? Herefter ser vi nærmere på, hvad den politiske anciennitet og erfaring betyder for kommunalpolitikere og deres muligheder for at blive eksempelvis borgmester. Dernæst undersøges det, hvilke forskelle der er mellem borgmestre, udvalgsformænd og menige medlemmer af kommunalbestyrelsen i forhold til bl.a. alder, uddannelse og beskæftigelse. Herefter analyseres det, hvorvidt der er forskelle imellem kommunalpolitikere i henholdsvis sammenlægnings- og ikke-sammenlægningskommuner – betyder den større konkurrence om pladserne i sammenlægningskommunerne eksempelvis, at der er forholdsvis flere mænd i kommunalbestyrelserne i disse kommuner? Til slut i kapitlet gives en opsummerende karakteristik af den typiske kommunalpolitiker i dagens Danmark.

#### 3.1 Sociodemografiske forhold

I et notat udfærdiget for Indenrigs- og Socialministeriet beskriver Ulrik Kjær kommunalpolitikere ud fra køn, alder, uddannelse og beskæftigelse og sammenligner deres sammensætning ud fra disse variable med befolkningens sammensætning på de samme (Kjær 2009)<sup>1</sup>. Her tegnes et billede af et kommunalpolitisk Danmark, hvor der er overrepræsentation af mænd, midaldrende, højtuddannede og offentligt ansatte i forhold til befolkningen som helhed.

Denne skævhed kan ifølge Ulrik Kjær af flere grunde argumenteres for at udgøre et problem (ibid.). Blandt andet argumenterer han for, at det kan opfattes som et demokratisk problem, idet vores repræsentative demokrati indebærer, at den politiske magt lægges i hænderne på ganske få repræsentanter, som har til opgave at repræsentere vælgerens synspunkter i de politiske forsamlinger. Dette betyder ikke nødvendigvis, at politikere inden for et repræsentativt politisk system skal afspejle vælgerbefolkningen på alle sociodemografiske variable, men hvis forskellene mellem vælgerne og de politiske repræsentanter bliver for store på centrale variable kan det opfattes som et legitimitetsproblem, der stiller spørgsmålstegn ved realiteten i det "repræsentative demokrati" (ibid.). Hvornår forskellene er for store, er naturligvis en skønsmæssig afgørelse, i dette afsnit præsenteres forskellene for køn, alder, uddannelse og beskæftigelse.

Med hensyn til køn viser det sig, at 27,3% af kommunalpolitikere er kvinder mod 51,0% af vælgerbefolkningen. Kvinder er altså klart underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne. I forhold til alder er det en normal opfattelse, at kommunalpolitikere er "grå i toppen". Det viser sig at være en sandhed med modifikationer. Således er aldersgruppen 40-64 år stærkt overrepræsenteret i kommunalbestyrelserne, mens både de yngre og ældre er tilsvarende underrepræsenteret. Den ringe repræsentation er mere udtalt for de ældste (65 år eller ældre) end for de yngste (39 år eller yngre). Det vil sige, at nok er der mange kommunalpolitikere, der er grå i toppen, men ser man på, hvor mange der er "hvide i toppen", er billedet et andet. Således udgør de 40-64-årige 44,2% eller mindre end hver anden af vælgerne, men hele 80,8% af kommunalpolitikere, hvilket svarer til fire ud af fem kommunalpolitikere. Samtidig er blot 14,6% af kommunalpolitikere 39 år eller derunder, mens det gælder for 36,3% af

---

<sup>1</sup> I det følgende refereres de sociodemografiske data fra denne undersøgelse, da der er tale om en beskrivelse af hele befolkningen og hele populationen af kommunalpolitikere, hvilket er et mere sikkert datagrundlag end surveydata.



vælgerne. Tilsvarende ses det, at blot 4,6% eller mindre end hver tyvende af kommunalpolitikere er 65 år eller ældre mod 19,5% (næsten hver femte) af befolkningen (Kjær 2009). I forhold til repræsentativiteten for denne befolkningsgruppe skal der selvfølgelig tages forbehold for, at en relativ stor del af den af helbredsmæssige årsager ikke er i stand til at varetage posten som kommunalpolitiker, samt at en god del formentlig nyder en pensionisttilværelse og derfor i mindre grad har lyst til at opstille til kommunalvalg.

På uddannelsesområdet ses en tydelig skævhed omkring dem med en erhvervsuddannelse eller grundskoleuddannelse og dem, der har en kortere videregående eller en lang videregående uddannelse, hvis man sammenligner kommunalpolitikere med befolkningen som helhed. Blandt politikerne er der således forholdsvis mange, som er veluddannede. 47,2% har en kortere eller lang videregående uddannelse mod 23,7% i befolkningen som sådan. Det er en forskel på 23,5 procentpoint, og det vil sige, at andelen med en kortere eller lang videregående uddannelse er ca. dobbelt så stor blandt politikerne i forhold til befolkningen. Tilsvarende ses det, at andelen af vælgere med grundskole som højeste uddannelsesniveau er mere end dobbelt så stort som blandt politikerne. Hvor 33,0% af vælgerne har en grundskoleuddannelse som højeste uddannelsesniveau, gælder dette for 14,1% af politikerne.

Netop uddannelsesniveaulet er typisk et område, hvor politikere adskiller sig fra resten af befolkningen. Dette kan hænge sammen med, at uddannelse er med til at kvalificere en politiker. For en politiker er det således vigtigt at kunne gennemskue komplicerede sagskomplekser, argumentere overbevisende for sine synspunkter i en diskussion, dokumentere sine påstande etc., og dette er typisk områder, hvor uddannelse kan styrke den enkeltes evner i den retning (Kjær 2009: 86).

**Tabel 3.1 Kommunalpolitikernes fordeling på køn, alder, uddannelse og beskæftigelses- sektor. Procent**

	Kommunalpolitikere	Vælgere
<b>Køn:</b>		
Kvinde	27,3	51
Mand	72,7	49
<b>Alder:</b>		
18-39 år	14,6	36,3
40-64 år	80,8	44,2
65 år eller ældre	4,6	19,5
<b>Uddannelse:</b>		
Grundskole	14,1	33,0
Gymnasial uddannelse	6,5	8,1
Erhvervsuddannelse	32,2	35,2
Kortere videregående	34,0	17,9
Lang videregående	13,2	5,8
<b>Beskæftigelse:</b>		
Selvstændig	9,8	4,6
Privat ansat	26,9	36,4
Off. Ansat	57,8	22,0
Arbejdsløs	1,5	2,6
Ude af erhverv	4,0	34,4

Kilde: Kjær 2009: 116.

Tabel 3.1 viser en oversigt over fordelingen af kommunalpolitikere og vælgerbefolkningen med hensyn til køn, alder, uddannelse og ansættelses sektor. Ud over at opsummere de ovenstående tal viser den, at der er en lav andel privatansatte og en særdeles lav andel af personer uden for arbejdsmarkedet i kommunalbestyrelserne, når man sammenligner med befolkningen. Tilsvarende ses det, at der er en høj andel af offentligt ansatte og selvstændige. Mere end halvdelen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne er således offentligt ansatte mod kun lidt over hver femte af vælgerne. Denne skævhed i forhold til ansættelses sektor er velkendt. En forklaring på den høje andel af offentligt ansatte og selvstændige er, at disse grupper i forhold til privatansatte har nemmere ved selvstændigt at tilrettelægge deres arbejdsdag og dermed finde tid til udvalgmøder og lignende (Kjær 2009: 112). I de kvalitative casestudier fremgik det af diskussionerne omkring tidsforbruget, at det som privatansat kan være svært praktisk at tilrettelægge sin arbejdsdag, så man samtidig kan passe sit arbejde som kommunalpolitiker: "Det er svært at få det til at gå op som almindelig privatansat. Udvalgmøderne starter kl. 16, hvilket kan være svært nok. Tidligere var det dog kl. 15, at møderne startede, så det er blevet nemmere nu" (privatansat kommunalpolitiker).

En umiddelbar indvending mod denne type af forklaring er den lave andel blandt kommunalpolitikere, der står uden for arbejdsmarkedet. De burde således i endnu højere grad kunne tilrettelægge deres hverdag omkring kommunalbestyrelsesarbejdet. At dette imidlertid ikke er tilfældet kan dog i nogen grad forklares af den status, netværk, selvtillid m.m., som følger med en arbejdsmarkedstilknytning. Samtidig vil nogle af de faktorer, som afholder dem fra arbejdsmarkedet, også kunne afholde dem fra hvervet som lokalpolitiker, fx dårligt helbred eller sociale problemer. Samtidig ses en sammenhæng mellem alder og arbejdsmarkedstilknytning. Således ses det af undersøgelsen, at det især er de unge studerende og pensionisterne, som står uden for arbejdsmarkedet. Det betyder, at den høje andel af arbejdsmarkedsaktive i kommunalbestyrelserne formentlig delvis kan forklares som en aldersskævhed. Desuden er erhvervsfrekvensen højere for mænd end for kvinder (Danmarks Statistik 2009: 107). Det betyder, at køn formentlig også i nogen grad er en bagvedliggende variabel, der påvirker erhvervs sammensætningen i kommunalbestyrelserne.

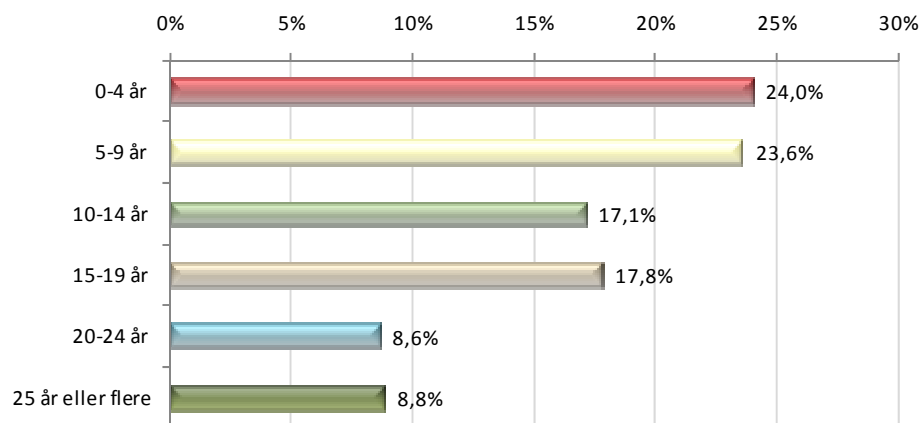
Der er også en anden sammenhæng mellem køn og erhverv, der er interessant. Kvinder er i langt højere grad end mænd ansat i den offentlige sektor. Mens omkring 20% af de beskæftigede mænd i 2004 var ansat i den offentlige sektor, gjaldt det samme for omkring 80% af de beskæftigede kvinder (Andersen, Pedersen & Skov 2004: 13). Dette beskæftigelsesmønster gør uligheden mellem kønnene endnu mere udtalt, hvis man godtager, at det er nemmere for offentligt ansatte at kombinere kommunalpolitisk arbejde med deres almindelige ansættelse. I så fald burde det i gennemsnit være nemmere for kvinder at kombinere deres ansættelse med kommunalpolitisk arbejde, og man burde som følge deraf se flere kvinder i politik.

### **3.2 Politisk erfaring**

Ud over de ovenstående sociodemografiske fakta, er det også interessant at se på, hvor erfaringerne kommunalpolitikere er samt deres politiske ambitioner. I undersøgelsen er der set på to forskellige forhold med hensyn til politisk erfaring. For det første hvor meget byrådsanciennitet politikere har, for det andet, om de har erfaring fra andre politiske organer.

Af figur 3.1 fremgår, at langt de fleste kommunalpolitikere har erfaring fra tidligere kommunalbestyrelsesarbejde. Det er således lidt mindre end hver fjerde, der har siddet i 0-4 år og dermed var nyvalgt i 2005.

**Figur 3.1 Kommunalbestyrelsesmedlemmernes erfaring**



Af tabel 3.2 fremgår, at mere end seks ud af 10 har erfaring fra andre politiske forsamlinger. Når der spørges ind til hvilke, viser det sig, at skolebestyrelser, institutionsbestyrelser eller lignende er dér, hvor kommunalpolitikere især har høstet erfaring. Det er næsten to ud af tre med nogen som helst form for anden politisk erfaring og to ud af fem af alle, der har siddet i en skolebestyrelse, institutionsbestyrelse eller lignende.

**Tabel 3.2 Andel med erfaring fra andre politiske forsamlinger<sup>1</sup>. Procent**

Folketinget	2,8
Amts- eller regionsråd	7,0
Europaparlamentet	0,0
Ældreråd, handicapråd eller lignende	4,4
Skolebestyrelse, institutionsbestyrelse eller lignende	39,9
Andet	27,0
Ingen erfaring fra andre politiske forsamlinger	38,6
N	1.336

1 Tallene summer ikke til 100%, da det har været muligt at sætte flere kryds.

Kommunalpolitikernes politiske ambitioner er i undersøgelsen afgrænset til at se på, hvorvidt de ville modtage en opfordring til at opstille det et folketingsvalg. Undersøgelsens resultat på dette område er vist i tabel 3.3.

**Tabel 3.3 Andel, der ville tage imod opstilling til Folketinget. Procent**

Ja	16,9
Nej	73,3
Ved ikke	9,8
I alt	100,0
N	1.336

Kilde: Kjær 2009: 116.

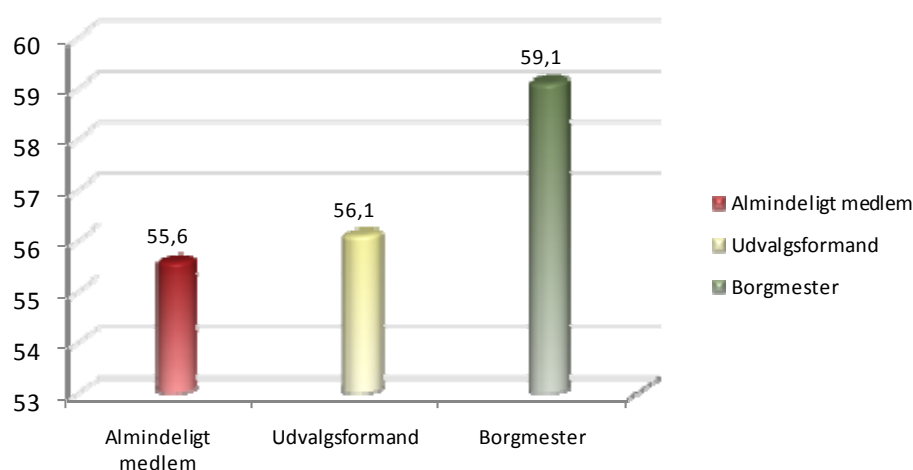
Tabel 3.3 viser, at 73,3% eller næsten tre ud af fire med sikkerhed ikke ville tage imod opstilling til Folketinget. Til gengæld er det kun 16,9% eller lidt mere end hver sjette, der er sikre

på, at de ville. Desuden er det ikke nødvendigvis det samme som at ville tage imod opstilling til Folketinget som at have ambitioner om at komme i Folketinget. Tallene viser, at det overvejende flertal af kommunalbestyrelsesmedlemmerne er i kommunalpolitik for kommunalpolitikens skyld.

### 3.3 Forskelle mellem menige, udvalgsformænd og borgmestre

Figur 3.2 viser gennemsnitsalderen for de personer, der besidder de forskellige institutionelle poster. Der er ikke nogen praktisk aldersforskel mellem almindelige medlemmer og formænd for stående udvalg. Borgmestre er i gennemsnit tre år ældre end de øvrige medlemmer. Forskellen er statistisk signifikant, men hænger formentlig i høj grad sammen med, at det kræver en vis politisk erfaring at blive borgmester. Da der er sammenhæng mellem alder og erfaring, er erfaring en mellemliggende variabel i forholdet mellem alder og borgmesterposten.

**Figur 3.2 Alder opdelt på forskellige poster\***



\* En ANOVA-test, der tester forskelle mellem grupper, viser, at der er signifikante forskelle ( $p=0,014$ ).

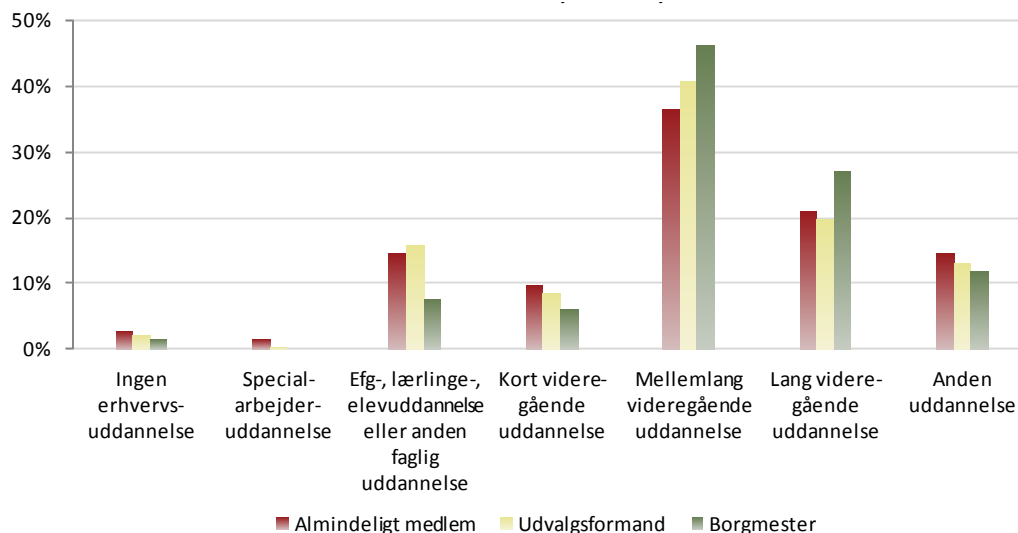
Om, en politiker er mand eller kvinde giver til gengæld anledning til væsentlig forskel i chancen for at opnå kommunens højeste placering. Der er ingen praktisk eller statistisk signifikant forskel imellem almindelige medlemmer og udvalgsformænd, men der er til gengæld en væsentlig forskel i kønssammensætningen, når man sammenligner andelen af mænd i kommunalbestyrelserne med andelen af mandlige borgmestre.

Ved kommunalvalget i 2005 udgjorde mænd 72,7% af de valgte, mens borgmestrene, der som bekendt udspringer af de folkevalgte, i 2009 i 90 ud af 98 tilfælde var mænd svarende til 91,8%. Der er således en større kønsmæssig skævhed for borgmestrene, end for de almindelige medlemmer.

Undersøgelsen viser, at der er en positiv sammenhæng imellem uddannelsesniveau og institutionelle poster. Det vil sige, at en høj uddannelse øger sandsynligheden for, at en politiker opnår en post som udvalgsformand eller borgmester. Med andre ord er der flere blandt borgmestrene, der har en lang eller mellemlang videregående uddannelse, end der er blandt udvalgsformændene, ligesom der blandt udvalgsformændene er flere med dette uddannelsesniveau end blandt de almindelige medlemmer. Samlet er det 75,2% af borgmestrene, der har dette uddannelsesniveau mod 60,3% af udvalgsformændene og 57,1% af de almindelige

kommunalbestyrelsesmedlemmer. Tilsvarende er der færre blandt borgmestrene, der har et lavt uddannelsesniveau. Figur 3.3 giver en oversigt over uddannelsesniveaue for forskellige poster i undersøgelsens stikprøve.

**Figur 3.3 Erhvervsuddannelse**



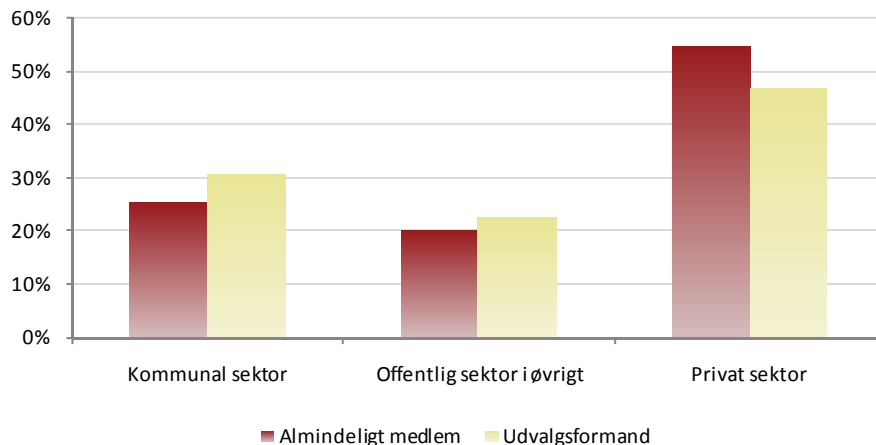
Når der i figur 3.4 ses på sektoransættelse, er der relativ tydelig forskel mellem almindelige medlemmer og formænd for stående udvalg<sup>2</sup>. Det er bemærkelsesværdigt, at det blandt udvalgsformændene er væsentligt mere almindeligt at være offentligt ansat, end det er for de almindelige medlemmer. Der er således kun 46,7% af udvalgsformændene, der er privat ansatte, mod 54,6% af de almindelige medlemmer. Det kan skyldes, at offentligt ansatte er mere interesserede i offentlige anliggender og derfor i højere grad engagerer sig i kommunalbestyrelsesarbejdet. Dette ligger i forlængelse af argumentet ovenfor, om at det i højere grad er offentligt ansatte, der søger ind i kommunalpolitik. Argumentet kan underbygges med, at offentligt ansatte igennem deres arbejde får viden og indsigt i den kommunale styring. Den viden kan de omsætte til indflydelse bl.a. i form af flere formandsposter. Desuden er der en forventning om, at det er nemmere at kombinere offentlig ansættelse end privat ansættelse med det kommunalpolitiske arbejde.

I kapitel 4 vises det, at posten som udvalgsformand kræver yderligere tid i forhold til det almindelige kommunalpolitiske arbejde. Det kan forventes at komplicere samspillet mellem politisk karriere og erhvervskarriere yderligere, hvis man er privat ansat. Konsekvensen af denne argumentationskæde er, at der ikke alene er forskel mellem offentligt og privat ansatte i, hvorvidt man søger valg til kommunalbestyrelsen, der er også forskel på, i hvor høj grad man forfølger og/eller opnår formandsposter for de stående udvalg. Desuden viser kapitel 5, at der er større sandsynlighed for, at privat ansatte *ikke* genopstiller. Det betyder, at offentligt ansatte har større sandsynlighed for at opbygge politisk erfaring. Senere i dette kapitel vil det blive vist, at udvalgsformænd i gennemsnit har større politisk erfaring end almindelige medlemmer. En statistisk test viser også, at offentligt ansatte i undersøgelsen i gennemsnit har længere erfaring end privatansatte. Den positive sammenhæng mellem det at være offentligt ansat og opnå politisk erfaring kombineret med den positive sammenhæng mellem at have politisk erfaring og opnå en udvalgsformandspost er alt andet lige en god forklaring på de

<sup>2</sup> Borgmestrene er holdt uden for sammenligningen, da de i egenskab af at være borgmestre er offentligt ansatte.

relativt flere offentligt ansatte blandt udvalgsformændene end blandt kommunalpolitikere i det hele taget.

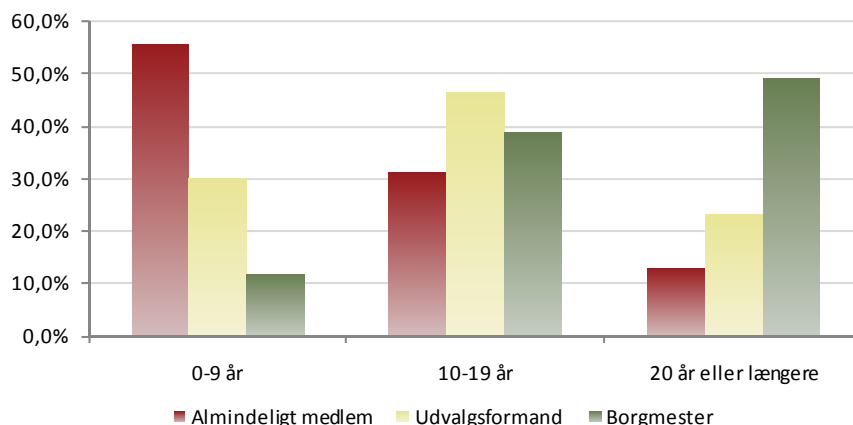
**Figur 3.4 Sammenligning af ansættelsessector<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> I spørgeskemaet blev personer uden for arbejdsmarkedet og selvstændige sorteret fra. Det er derfor kun deciderede lønmodtagere, der er inkluderet i sammenligningen.

Politisk erfaring spiller ikke overraskende en stor rolle for, hvilken institutionel position en politiker besidder. I forhold til almindelige medlemmer angiver mere end 50%, at de har siddet i byrådet 9 år eller mindre. For udvalgsformænd er det derimod hyppigst at have siddet imellem 10 og 19 år, hvilket næsten 50% har. Endelig er det for borgmestere mest almindeligt at have mindst 20 års erfaring med byrådsarbejdet, hvilket fremgår af figur 3.5.

**Figur 3.5 Politisk erfaring for forskellige poster**



### 3.4 Betydning af sammenlægningen

Strukturreformen betød, at 271 byråd blev til 98. I de sammenlagte kommuner betød det samtidig en betydelig reduktion af antallet af sæder. Dette forventes at give en ændret konkurrencesituation især i de sammenlagte kommuner. Problemet ved at sammenligne socio-demografien i de sammenlagte kommuners byråd med den i de ikke-sammenlagte kommuners byråd er, at de kommuner, der blev lagt sammen, og dem, der ikke gjorde, ikke var ens.

Det bliver derfor svært at afgøre, hvorvidt forskelligheder i 2009 fandtes inden reformen, eller om de er en effekt af denne. Et godt eksempel på denne problematik er at se på kønssammensætningen i kommunalbestyrelserne i de to kommunetyper.

Der er en højere andel mænd i sammenlægningskommunerne, hvor konkurrencen om mandaterne formodes at have været større end i de ikke-sammenlagte kommuner. Tabel 3.4 viser forskellen imellem de to typer af kommuner. I de sammenlagte kommuner er der 6 procentpoint flere mænd end i de ikke-sammenlagte kommuner. Det tyder umiddelbart på, at de kvindelige politikere i højere grad end de mandlige har været taberne i sammenlægningsspillet. Forskellen er statistisk signifikant.

**Tabel 3.4 Kønssammensætning i de nye kommuner**

	Andel mænd	N	Forskel
Ikke-sammenlagt kommune	0,674	341	0,06*
Sammenlagt kommune	0,734	995	

\* Forskellen er signifikant på 5%-niveau.

Men udvides sammenligningen til at se på kønssammensætningen i kommunalbestyrelserne før kommunalreformen, er billedet et andet. Dette er netop, hvad Ulrik Kjær (2009) har gjort. Tabel 3.5 viser det resultat, han får, når han laver denne sammenligning med hele populationen af indvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer i 2001 og 2005.

**Tabel 3.5 Andel af valgte mænd ved kommunalvalgene i 2001 og 2005 opdelt efter, om kommunen indgår i en kommunesammenlægning eller ej. Procent**

	Sammenlægningskommuner	Ikke-sammenlægningskommuner
2001	74,1	66,9
2005	75,1	65,8

Kilde: Kjær 2009: 106.

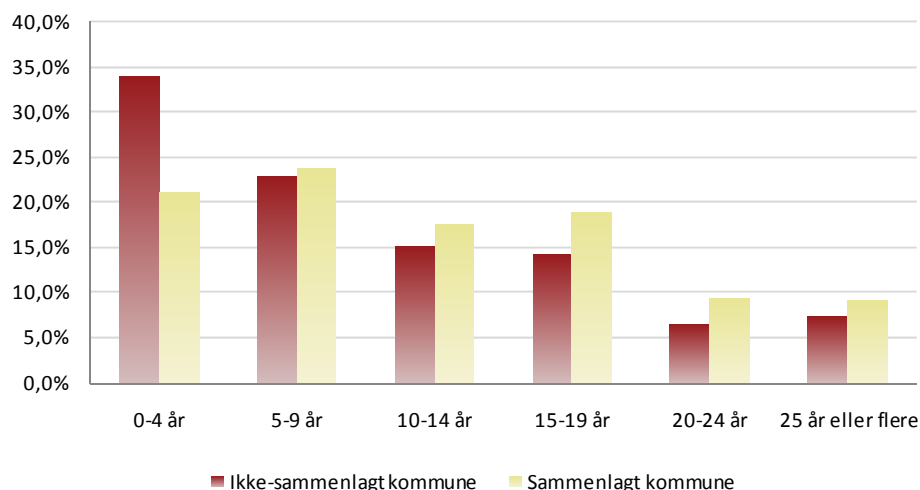
Tabellen viser, at den højere mandeandel i de ikke-sammenlagte kommuner eksisterede inden valget til de nye kommunalbestyrelser. Der er kun en ganske svag stigning i andelen af mænd i sammenlægningskommunerne. Eksemplet illustrerer, at det er vanskeligt at bestemme, om forskelle mellem kommunetyper ligger forud for kommunesammenlægningen eller er en effekt af denne. En redegørelse for sammenlægningens effekt på den sociodemografiske sammensætning vil derfor kræve en sammenligning imellem kommunalbestyrelsernes sammensætning efter valgene i 2001 og 2005 eventuelt med de ikke-sammenlagte kommuner som kontrolgruppe.

Hvor det er svært at udtale sig endeligt om effekten af kommunesammenlægningen på den sociodemografiske sammensætning, er det nemmere at sige noget om effekten på politikernes erfaring. Her gælder egentlig det samme forbehold som for de sociodemografiske variable. Men samtidig er der en klar forventning om, at kommunesammenlægningen har haft betydning for, hvor erfarne kommunalbestyrelsesmedlemmerne er. Når kommunalbestyrelserne er blevet sammenlagt, har det betydet, at det samlede antal sæder er faldet fra 4.647 til 2.522, hvilket er tæt på en halvering. Der til kommer, at tæt ved en tredjedel af de nuværende kommuner er ikke-sammenlægningskommuner. Det totale antal af sæder er uændret eller tæt på uændret i de ikke-sammenlagte kommuner. Det totale fald i antallet af sæder på 2.125 er derfor fordelt på 66 sammenlagte kommuner. Det betyder, at hver kommune i gennemsnit har mistet cirka 32 sæder. Det siger sig selv, at det har givet en øget konkurrence om plad-

serne i kommunalbestyrelsen i sammenlægningskommunerne, hvilket også fremgår af det kvalitative arbejde, der er blevet udført i forbindelse med undersøgelsen: ”Mange af dem, der er valgt ind i den nye kommunalbestyrelse, er toppolitikerne fra de tidligere små kommuner, hvor de har været vant til at bestemme alt. De oplever, at det er meget sværere at få indflydelse i den nye store kommune” (kommunalpolitiker, sammenlægningskommune).

I sammenlægningskommuner har der altså typisk været en intensiveret kamp for at opnå valg imellem de forholdsvis mange kandidater, der har været profileret i de byråd, de kom fra. Det giver en forventning om, at det har været ekstra svært for uerfarne og helt nye kandidater at opnå valg i de sammenlagte kommuner. Det vil sige, at andelen af nyvalgte forventes at være betydeligt lavere i sammenlægningskommuner. Den kvantitative undersøgelse underbygger denne forventning. Som det fremgår af figur 3.6, er det omkring hver tredje i ikke-sammenlagte kommuner mod kun lidt mere end hver femte i sammenlagte kommuner, der kun har siddet i kommunalbestyrelsen imellem 0 og 4 år. Derudover er det ligegyldigt, hvilket anciennitetsinterval der ses på. Billedet er det samme: For alle intervaller er andelen højere i sammenlægningskommunerne end i ikke-sammenlægningskommunerne.

**Figur 3.6 Politisk erfaring i de nye kommuner**



### 3.5 Opsummering

Samlet set tegner der sig et billede af den typiske kommunalpolitiker i Danmark. Den typiske kommunalpolitiker er en mand mellem 40 og 64 år, der er bedre uddannet end den gennemsnitlige befolkning og beskæftiget i den offentlige sektor. Samtidig har denne arketyperiske politiker oftest erfaring fra andre politiske forsamlinger og har siddet 10 år eller mere i en kommunalbestyrelse.

Hverken alder eller køn giver anledning til nogen særlig forskel imellem almindelige medlemmer og udvalgsformænd. Til gengæld er andelen af mænd væsentligt højere blandt borgmestre end blandt udvalgsformænd og almindelige medlemmer, ligesom borgmestrene gennemsnitligt er lidt ældre. Aldersforskellen hænger formentlig i høj grad sammen med, at det kræver en vis politisk erfaring at blive borgmester. Borgmestrene er da også typisk de mest politisk erfarne, mens udvalgsformænd er mere erfarne end de almindelige medlemmer.

Undersøgelsen viser også, at der er en positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveau og institutionelle poster, hvilket vil sige, at politikere med vigtige, institutionelle poster gennemsnitlig har højere uddannelsesniveau. Samtidig viser det sig, at ansættelsessektoren igen



giver anledning til forskelle. Der er således en højere andel af udvalgsformændene, der er ansat i den offentlige sektor end blandt de almindelige medlemmer.

Endelig viste kapitlet, at kommunalreformen har haft konsekvens for, hvor erfarne kommunalpolitikere er. Politikerne i de sammenlagte kommuner er generelt mere erfarne end politikere i de ikke-sammenlagte kommuner. Da knap tre ud af fire kommunalpolitikere sidder i en sammenlagt kommune betyder det formentlig, alt andet lige, at kommunalpolitikere som helhed er blevet mere erfarne efter kommunalreformen.

## 4 Kommunalpolitikernes tidsforbrug

I dette afsnit undersøges kommunalpolitikernes tidsforbrug. Der ses på, om der er sket en udvikling i tidsforbruget i løbet af de seneste år, samt hvad der kendetegner dem, der bruger 20 eller flere timer om ugen på det kommunalpolitiske arbejde. Endvidere ses der nærmere på, hvad kommunalpolitikere bruger deres tid på.

Problemet ved et forholdsvis højt tidsforbrug blandt kommunalpolitikere er, at dette kan udgøre et problem i forhold til, at ikke alle kan afse denne tid til det kommunalpolitiske arbejde, og det dermed kan afholde nogle fra at stille op til kommunalvalgene. Det kommunalpolitiske system bygger på lægmandsmodellen, hvilket indebærer, at kommunalpolitikere er lægmænd (eller amatører), og hermed menes, at kommunalpolitikere hverken er formelt uddannede til politik eller lever af politik. Ideen bag dette er, at kommunalpolitikere skal være "almindelige mennesker", som kan repræsentere vælgerne og fungere som bindeled mellem vælgerne og den kommunale forvaltning. Denne lægmandsmodel kan blive problematisk at realisere i praksis, hvis arbejdsmængden for den almindelige kommunalpolitiker er af et omfang, hvor den politiske karriere ikke kan passes ind i et normalt arbejdsliv for store dele af befolkningen.

Først vil vi se nærmere på, hvordan kommunalpolitikere bruger deres tid, og hvor meget tid de egentlig bruger på det kommunalpolitiske arbejde.

### 4.1 Hvordan bruger kommunalpolitikernes deres tid?

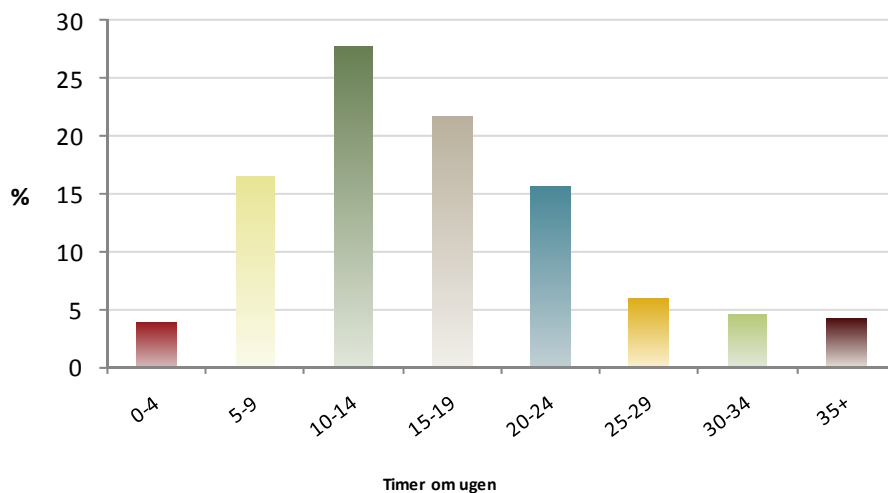
Langt de fleste kommunalpolitikere er deltidspolitikere, der ved siden af deres politiske karriere er ansat i et almindeligt job i den offentlige eller private sektor. Det er kun borgmesteren, der i langt størstedelen af kommunerne er den eneste fuldtidsansatte politiker. Det betyder, at det for de fleste kommunalpolitikere er et spørgsmål om at få deres hverv som kommunalpolitiker til at passe ind med et erhvervsarbejde.

Figur 4.1 viser, hvor meget tid kommunalbestyrelsesmedlemmerne angiver, at de, samlet set, bruger på deres arbejde som kommunalpolitikere<sup>3</sup>. En arbejdsuge som kommunalpolitiker er i gennemsnit 15 timer for almindelige medlemmer og 21 timer for udvalgsformænd. Mere end 50% angiver, at de bruger 15 timer eller mere om ugen, mens 30% bruger 20 timer eller mere, hvilket er mere end en halv fuldtidsstilling. Dette kan tyde på, at kommunalpolitikere med et fuldtidsjob ved siden af har en travl hverdag, hvor det kan være svært at få tiden til at slå til. Dette illustreres også i casestudierne, hvor der fra flere sider blev givet udtryk for, at man som kommunalpolitiker bruger rigtig meget tid, og det er problematisk for mange: "Altså, jeg kan tage en uge som næste uge, hvor jeg har bestyrelsesmøder i Herning, og hvor jeg skal til møde i Ølgod ved siden af vores normale møder, og så har jeg et normalt job ved siden af. Man har den dårlige samvittighed med sig hele tiden. Det er lidt urimeligt i forhold til, at man føler, at man har lyst til at være med i politik. Der er ikke så mange, der har lyst til det her, da de også gerne vil passe deres arbejde" (udvalgsformand og partiformand).

---

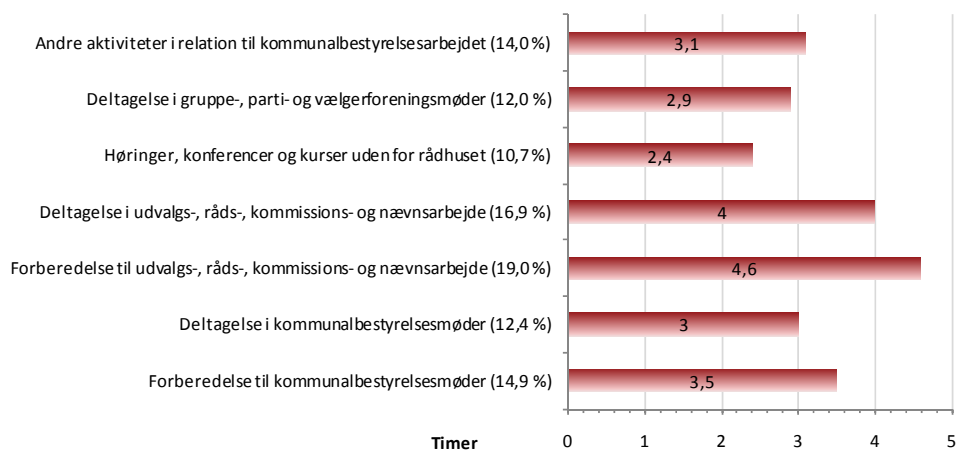
<sup>3</sup> Borgmestrene er fjernet fra analysen, da deres tidsforbrug adskiller sig væsentligt fra almindelige politikere. En arbejdsuge ligger typisk på omkring 55 timer for en borgmester.

**Figur 4.1 Samlet, ugentligt timeforbrug. Procent**



Ser man på, hvad det er for nogle aktiviteter, som kommunalpolitikerne bruger deres tid på, så fremgår dette af figur 4.2. Her er det ugentlige timetal vist for forskellige aktiviteter, samt hvor meget den enkelte aktivitet udgør af den samlede arbejdstid. Det ses af figuren, at det meste af tiden bruges inden for rådhusets mure på forberedelse og deltagelse i møder, særligt udvalgs møder og i lidt mindre grad kommunalbestyrelsesmøder. Mindre tid bruges uden for rådhusets mure på diverse aktiviteter i relation til kommunalbestyrelsesarbejdet, fx institutionsbesøg eller offentlige møder.

**Figur 4.2 Forskellige former for tidsforbrug**



Det fremgår af de kvalitative casestudier, at der blandt kommunalpolitikerne bruges meget tid på forberedelse til udvalgs møderne, og det er en kilde til frustration: "Jeg har aldrig læst så mange rapporter, som jeg har gjort i de sidste perioder her i byrådet. Det hjalp ikke at skifte til Kultur- og fritidsudvalget, hvor jeg tænkte, at der ikke er så mange møder. Det kan jeg se, det passer så ikke. Vi har endnu flere møder, end de har i børne- og ungeudvalget" (menigt kommunalbestyrelsesmedlem). Et andet kommunalbestyrelsesmedlem har samme oplevelse og efterlyser, at der fra forvaltningens side bliver taget hensyn til tidsforbruget til forberedelsen: "Der er et problem med det antal bilag, vi får. Jeg tror, vi havde et kulturudvalgs-

møde her i starten af måneden, hvor vi havde over 1.000 siders bilag. Der kunne jeg godt ønske mig, at når de har lavet sagen færdig, så laver de en mere læsevenlig politikerudgave ud af det” (menigt kommunalbestyrelsesmedlem).

## 4.2 Bruger kommunalpolitikere mere tid end før?

Kommunalreformen har betydet, at kommunalpolitikere i sammenlagte kommuner i dag træffer afgørelser for større områder end før, samt at alle kommuner træffer afgørelser på flere områder end før i og med, at mange opgaver blev flyttet fra amtskommunerne til kommunerne (Indenrigs- og Socialministeriet 2009). Men har det også gjort det at være kommunalpolitiker til et mere tidskrævende arbejde? I 1995 blev kommunalpolitikernes tidsforbrug undersøgt (Mouritzen 2004). Undersøgelsen dengang viste, at mediantidsforbruget, det vil sige, det tidsforbrug, som præcis 50% eller flere af kommunalpolitikere havde, var 12-15 timer om ugen<sup>4</sup> <sup>5</sup>. I 2009 er mediantidsforbruget 15-19 timer om ugen. Medianpolitikeren arbejdsuge er således blevet længere efter kommunalreformen, hvilket tyder på, at det at være kommunalpolitiker er en mere omfattende opgave i 2009, end det var i 1995.

I den første valgperiode efter kommunalreformen i 1970 blev kommunalbestyrelsesmedlemmernes tidsforbrug også undersøgt (Bentzon & Madsen 1984). Det ugentlige mediantidsforbrug dengang var 10-12 timer om ugen og altså endnu lavere end i 1995<sup>6</sup>, hvilket også fremgår af tabel 4.1.

**Tabel 4.1 Ugentligt mediantidsforbrug**

År:	Timer	N
1970	10-12	635
1995	12-15	1.070
2009	15-19	1.280

Der er altså noget, der tyder på, at tidsforbruget for kommunalpolitikere er støt stigende. Dermed sættes lægmandsmodellen også under stigende pres. Der er givetvis en grænse for, hvor meget tid man som kommunalpolitiker kan bruge på det kommunalpolitiske arbejde samtidig med, at man skal passe et erhvervsarbejde ved siden af. Denne diskussion blev ikke taget i forbindelse med kommunalreformen, men er for nylig taget op af en arbejdsgruppe, som har analyseret kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår (Indenrigs- og Socialministeriet 2009). Det påpeges her, at den generelle udvikling – og kommunalreformen – peger i retning af en øget arbejdsbelastning for kommunalpolitikere, men der gøres ikke overordnede overvejelser om, hvorvidt denne arbejdsbelastning har nået et omfang, som udgør en trussel mod lægmandsmodellen og det repræsentative demokrati.

<sup>4</sup> I den oprindelige undersøgelse blev kommunalpolitikere spurgt om deres månedlige tidsforbrug. Dette er omregnet til ugentligt ved at dividere med 4. Den fremgangsmåde giver et konservativt estimat, da der i gennemsnit er 4,3 uger på en måned.

<sup>5</sup> Mediantidsforbrug er det interval, hvor de 50%, der bruger mest tid, møder de 50%, der bruger mindst.

<sup>6</sup> Også i denne undersøgelse er kommunalpolitikere blevet spurgt om deres månedlige tidsforbrug. Omregning til ugentligt tidsforbrug foregår som ovenfor.

### 4.3 Hvorfor bruger kommunalpolitikere mere tid?

Der kan være flere forklaringer på, hvorfor kommunalpolitikere bruger stadig mere tid på det kommunalpolitiske arbejde. En oplagt forklaring er, at opgavemængden i kommunerne stiger over tid (Knudsen 2004). Der er empiri, der underbygger denne forklaring. De kommunale enheder var uændret imellem 1970 og 1995, og det taler for, at det øgede tidsforbrug kan tilskrives en generelt stigende arbejdsbyrde som følge af en løbende udbygning af den decentrale opgavevaretagelse i kommunerne og en større kompleksitet i opgavevaretagelsen.

På baggrund af undersøgelsens data vil denne generelle konklusion blive søgt udbygget og nuanceret. I det følgende analyseres det i hvor høj grad udviklingen i tidsforbruget kan forklares af henholdsvis kommunesammenlægningsprocessen, overflytningen af opgaveområder og stigende kommunestørrelse.

Ser vi først på *kommunesammenlægningsprocessen*, så kan det tænkes, at den proces, der er forbundet med at lægge to eller flere kommuner sammen til én, i sig selv kan medføre en øget arbejdsbyrde for kommunalpolitikere. Hvis dette er tilfældet, vil kommunalpolitikere i sammenlagte kommuner arbejde mere end kommunalpolitikere i ikke-sammenlagte kommuner. Tabel 4.2 viser, om det forholder sig sådan:

**Tabel 4.2 Arbejdsomængde opgjort efter sammenlægning<sup>1</sup> Procent**

Kommunetype/ arbejdsomængde	0-9 timer	10-19 timer	20-29 timer	30-44 timer	45 timer eller flere	I alt
Ikke-sammenlagt kommune	18,5	47,9	23,8	7,3	2,6	100,1
Sammenlagt kommune	21,0	50,1	20,7	7,2	1,0	100,0

1 Borgmestre er ekskluderet fra sammenligningen.

En test viser, at der ikke er nogen statistisk signifikant sammenhæng mellem de to typer af kommuner<sup>7</sup>. Der kan således ikke umiddelbart på baggrund af undersøgelsens data føres bevis for, at der er en større arbejdsomængde i de kommuner, der er blevet lagt sammen frem for i de kommuner, der er uændrede. Det er dog ikke det samme som, at hypotesen uden videre kan forkastes. Der er en sammenhæng mellem størrelsen af en kommune, og hvorvidt den er blevet til som følge af en sammenlægning eller ej. Således er mange af de største kommuner som eksempelvis Odense, Århus og København, og de mindste kommuner som eksempelvis Læsø, Fanø og Vallensbæk uændrede i forhold til inden strukturreformen. Det kan betyde, at den effekt på arbejdsomængden, der blev påvist som følge af kommunestørrelse, kan være en bagvedliggende effekt, der undertrykker effekten af, om kommunen er sammenlagt eller ej. Dette kan undersøges ved at se på, om der er forskel mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner inden for forskellige grupper af indbyggertal. Tabel 4.3 viser de relevante statistiske test for en sådan undersøgelse.

<sup>7</sup> Det testes ved en gammatest, hvor  $\gamma = -0,077$  og  $p = 0,131$ .

**Tabel 4.3 Sammenhæng mellem sammenlægning og arbejdsmængde opdelt efter kommunestørrelse**

Indbyggere	Korrelation <sup>1</sup>	N
0-29.999	0,022	226
30.000-59.999	-0,169	635
60.000-	-0,113	350

1 Sammenhængen er testet ved en gammakorrelation. En positiv værdi betyder, at arbejdsmængden er højere i sammenlægningskommuner, mens en negativ betyder, at arbejdsmængden er mindre.

Det viser sig, at der stadig *ikke* er statistisk signifikant sammenhæng mellem sammenlægning og arbejdsmængde inden for nogen gruppe af indbyggertal. Stærkest effekt er der i de mellemstore kommuner. Effekten her er svag til moderat og kun lige akkurat ikke signifikant. Det kan således ikke påvises, at arbejdsmængden er større i de nyligt sammenlagte kommuner. Der kan være flere forklaringer på dette. En oplagt forklaring er, at der er gået mere end to år efter sammenlægningen blev gennemført, det er mere end tre år siden sammenlægningsudvalgene trådte sammen, og det er næsten fem år siden, reformen blev besluttet. Dette kunne indikere, at ekstraarbejdet ved sammenlægning og koordinering af flere forvaltninger er overstået. En anden forklaring er, at det måske i højere grad er en administrativ opgave end en politisk opgave at sammenlægge forvaltninger. Er dette tilfældet, vil det betyde, at de ansatte i forvaltningen i højere grad end politikerne kan mærke en forskel i sammenlagte kommuner i forhold til i ikke-sammenlagte kommuner.

Det fremgår af casestudierne, at det har været en kompleks proces at sammenlægge flere kommuner til én kommune, og det i nogle tilfælde har betydet, at forvaltningen har strammet op på procedurerne i forhold til politikerne, så overgangsprocessen dermed kunne blive så enkel som mulig: ”Det har været en svær proces at komme igennem efter kommunesammenlægningen. Der har været en sammenlægning af fem forskellige kommuners forvaltninger og to amters embedsmænd, og vi har skullet dannet nye forvaltninger. Derfor har vi været lidt strikse over for byrådet og sagt, at vi ikke vil have politikerne til at rende rundt og spørge forskellige embedsmænd om det ene eller det andet” (borgmester).

En anden mulig forklaring på den øgede tidsanvendelse blandt kommunalpolitikere er *overflytningen af opgaveområder* som følge af kommunalreformen. Som tidligere nævnt var kommunalreformen i 2007 således ikke kun en geografisk inddelingsreform, men den var i høj grad også en reform, der ændrede opgavefordelingen. Der skete således en betydelig overflytning af opgaver til det kommunale niveau bl.a. på arbejdsmarkeds-, miljø- og socialområdet.

Overflytningen af opgaveområder kan enten medføre en varig stigning i tidsanvendelsen for kommunalpolitikere, eller der kan være tale om en forbigående implementeringsfase. Hvorvidt det ene eller det andet er tilfældet lader sig ikke afgøre ud fra den kvantitative analyse, da overflytningen af opgaveområder på dette punkt er ens for alle kommuner. Alt andet lige må det antages, at opgaveoverførslen har medført nye og flere politikområder og sager, hvilket igen har medført en øget arbejdsmængde.

Et tredje forhold, der er relevant for at undersøge, hvilken betydning kommunalreformen har haft på politikernes tidsanvendelse, er, hvorvidt der er en sammenhæng imellem *øget kommunestørrelse* og arbejdsmængden hos politikerne i de nye kommuner. I forbindelse med kommunalreformen er kommunerne generelt blevet væsentligt større end tidligere, og dette kan i sig selv have en betydning for politikernes arbejdsmængde. Den umiddelbare sammenhæng fremgår af tabel 4.4, hvor det ses, at arbejdsmængden stiger i takt med kommunestørrelsen.

**Tabel 4.4 Sammenhæng mellem indbyggertal og arbejdsmængde<sup>1</sup>. Procent**

Kommunestørrelse/ arbejdsmængde	0-9 timer	10-19 timer	20-29 timer	30-44 timer	45 timer eller flere	I alt
0-14.999	21,1	50,0	23,7	5,3	0,0	100,1
15.000-29.999	23,4	56,4	16,5	3,2	0,5	100,0
30.000-44.999	24,0	55,5	17,1	3,4	0,0	100,0
45.000-59.999	22,9	46,5	24,5	6,1	0,0	100,0
60.000-74.999	18,5	48,1	24,1	9,3	0,0	100,0
75.000-	10,7	40,9	25,6	16,1	6,6	99,9
I alt	20,4	49,5	21,5	7,2	1,4	100,0

1 Borgmestre er ekskluderet fra undersøgelsen.

Anm.: Gammakorrelationen er lig 0,242, hvor  $p < 0,001$ .

En statistisk test på baggrund af tabel 4.4 viser, at der er en moderat til stærk positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og arbejdsmængde. Det vil sige, at politikerne i store kommuner arbejder mere end politikere i små kommuner. En mulig forklaring på, at det forholder sig sådan, er, at der i de store kommuner simpelthen træffes flere beslutninger. Der er en større kommunalforvaltning med flere ansatte, der tilsammen løser flere opgaver. Dette må forventes at stille større krav til politikerne i store kommuner om forberedelse til og deltagelse i møder og udvalg og andre aktiviteter.

Dette bekræftes også af de kvalitative casestudier, hvor der generelt blev givet udtryk for, at arbejds- og sagsmængden er betydelig større i de nye og større sammenlægningskommuner: "Hvis man kommer fra en mindre kommune, så kan man godt få et kulturchok. Her er der lokalplaner, der skal behandles hele tiden, hvor man i en mindre kommune måske havde 1-3 lokalplaner om året" (menigt kommunalbestyrelsesmedlem).

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne blev spurgt, hvor meget tid de brugte på syv forskellige områder som deltagelse i og forberedelse til udvalgs- og kommunalbestyrelsesmøder, høringer, partiaktiviteter og andre aktiviteter i relation til deres politiske arbejde. Inden for alle områder er tendensen den samme: Der er en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og arbejdsmængden. Det vil sige, at uanset hvilken del af det politiske arbejde der spørges til, så bruger kommunalbestyrelsesmedlemmerne generelt mere tid, jo større deres kommune er, jf. tabel 4.5

**Tabel 4.5 Sammenhæng mellem tidsforbrug på forskellige opgaver og kommunestørrelse**

	Korrelation <sup>1</sup>
Forberedelse til kommunalbestyrelsesmøder	0,099**
Deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder	0,13**
Forberedelse til udvalgs-, råds-, kommissions- og nævnsmøder	0,107**
Deltagelse i udvalgs-, råds-, kommissions- og nævnsmøder	0,148**
Høringer, konferencer og kurser uden for rådhuset	0,132**
Deltagelse i gruppe-, parti- og vælgerforeningsmøder	0,162**
Andre aktiviteter i relation til kommunalbestyrelsesarbejdet	0,164**

1 Der er foretaget en gammakorrelation. \*\* signifikant ved  $p < 0,01$ .

## 4.4 Hvem arbejder mange timer?

I det følgende ses nærmere på de kommunalpolitikere, der bruger meget tid på kommunalbestyrelsesarbejdet. Det er naturligvis et spørgsmål om definition, hvad "meget tid" dækker over. Vi har her valgt at se på de mere end 30% af politikerne, der bruger 20 timer eller mere om ugen på kommunalpolitik. Der er set bort fra borgmestrene, da deres tilknytning til kommunalbestyrelsen er fundamentalt anderledes i og med, at de er fuldtidsansatte. Gruppen, der bruger 20 timer eller mere, er valgt af to grunde. For det første bruger de mere tid end mediantidsforbruget. For det andet er 20 timer meget tid i en lægmandsmodel, der tager udgangspunkt i, at politikerne passer et almindeligt arbejde ved siden af. En fuldtidsansat politiker, der arbejder 37 timer om ugen ved siden af kommunalbestyrelsesarbejdet og bruger 20 timer om ugen på kommunalpolitik, får således en arbejdsuge på 57 timer, mens en, der bruger mere end 23 timer, er over 60 timer om ugen, hvis man lægger arbejdet ved siden af kommunalbestyrelsen sammen med det i kommunalbestyrelsen. Til sammenligning er det gennemsnitlige tidsforbrug for borgmestre omkring 53 timer. Dette afsnit vil derfor forsøge at afdække, hvad der kendetegner gruppen, der bruger 20 timer eller mere om ugen.

Først ses der i tabel 4.6 nærmere på, hvorvidt kommunens størrelse og kommunalpolitikernes alder har en betydning i forhold til denne gruppe af politikere:

**Tabel 4.6 Arbejder mere end 20 timer om ugen**

	Kommunens indbyggertal (gennemsnit)	Alder
Ja	78.565	55,5
Nej	55.453	55,8
N	1.211	1.160
Forskel	23.112**	-0,3

\*\* Forskellen er signifikant på 1%-niveau.

Det fremgår af tabel 4.6, at kommunens indbyggertal (som forventet) har en betydning for, om man tilhører den gruppe af kommunalpolitikere, der arbejder mere end 20 timer om ugen, mens alder ikke synes at have nogen betydning. De kommunalpolitikere, der bruger 20 timer eller mere om ugen på det politiske arbejde, repræsenterer i gennemsnit en kommune med mere end 78.000 indbyggere. Politikere, som arbejder mindre end 20 timer ugentligt med kommunalpolitik, hører derimod gennemsnitligt hjemme i kommuner med mere end 55.000 indbyggere. Det er en forskel på godt 23.000 indbyggere. Det vil med andre ord sige, at der er større sandsynlighed for, at kommunalpolitikere, der arbejder 20 timer eller mere om ugen, kommer fra en stor kommune. Alder viser sig ikke at have nogen betydning for arbejdsindsatsen.

Som det næste vil vi se nærmere på, hvorvidt en række af øvrige forhold har nogen betydning for, om man tilhører den gruppe af kommunalpolitikere, som bruger meget tid på det kommunalpolitiske arbejde (20 timer eller mere om ugen).



**Tabel 4.7 Arbejdstid**

	Andel, der bruger 20 eller flere timer om ugen	N	Forskel
Ansættelsessektor:			
Offentlig	0,298	426	0,006
Privat	0,292	466	
Køn:			
Mand	0,289	855	0,04
Kvinde	0,329	356	
Kommunetype:			
Sammenlægningskommune	0,289	303	0,048
Ikke-sammenlægningskommune	0,337	908	
Udvalgsformand:1			
Ja	0,447	206	0,237**
Nej	0,21	638	
Gruppeformand:2			
Ja	0,286	220	0,076*
Nej	0,21	638	
Økonomiudvalgsmedlem:3			
Ja	0,192	99	0,021
Nej	0,213	539	

\* Forskellen er signifikant på 5%-niveau

\*\* Forskellen er signifikant på 1%-niveau.

1 Gruppen er sorteret således, at gruppeformænd ikke er med i sammenligningen.

2 Gruppen er sorteret således, at udvalgsformænd ikke er med i sammenligningen.

3 Gruppen er sorteret således, at gruppeformænd og udvalgsformænd ikke er med i sammenligningen.

Af tabel 4.7 fremgår det, at både udvalgsformænd og gruppeformænd har en højere arbejds-mængde. Hele 44,7% af de udvalgsformænd, der ikke også er borgmester eller formand for en partigruppe, siger, at de arbejder mere end 20 timer om ugen mod kun 21% af de almindelige medlemmer. For gruppeformænd er forskellen knap så stor, om end 28,6% af disse arbejder mere end 20 timer om ugen, når andelen af borgmestre og udvalgsformænd, der også er gruppeformand, er fjernet.

Det giver ikke nogen signifikant forskel mellem de almindelige kommunalbestyrelses-medlemmer, der hverken er borgmester, partigruppeformand eller formand for et stående udvalg, om de er medlem af økonomiudvalget eller ej. Den manglende effekt heraf kan formentlig tilskrives, at de medlemmer, der ikke sidder i økonomiudvalget, lægger deres arbejde i andre udvalgsposter, de besidder.

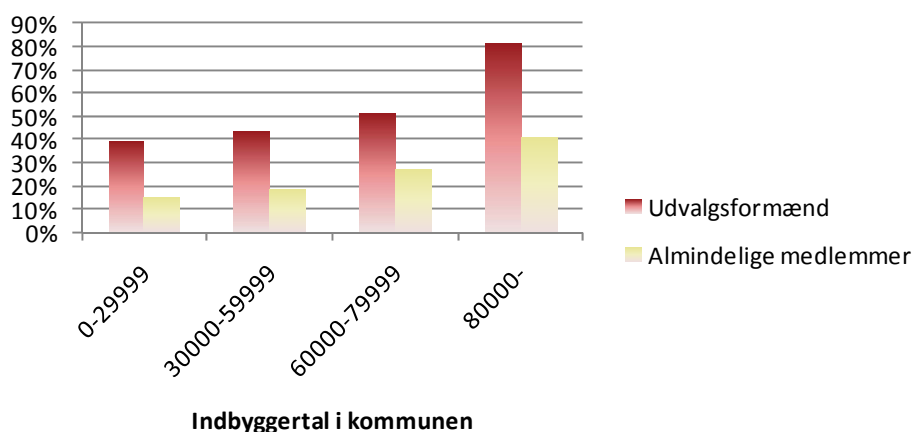
Tabel 4.7 viser også, at der ikke er statistisk signifikant forskel i forhold til køn og sammenlægningskommune/ikke-sammenlægningskommune, når man ser på gruppen af politikere, der bruger over 20 timer om ugen på det kommunalpolitiske arbejde.

Det fremgik i kapitel 3, at der er relativt flere offentligt ansatte blandt kommunalbestyrelsesmedlemmerne, end der er i befolkningen som helhed. En del af denne forskel blev tilskrevet, at det er nemmere i det offentlige at kombinere offentlig ansættelse med kommunalbestyrelsesarbejdet. Er dette tilfældet, kan det give en forventning om, at de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der bliver indvalgt, også har mulighed for at arbejde flere timer, hvis de er

ansat i den offentlige sektor. Tabel 4.7 viser, at det ikke forholder sig sådan. Der er altså ikke på baggrund af ansættelsessektor forskel på, hvor mange ressourcer kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan lægge i form af tid, når de er valgt ind. Tidsforbruget tyder med andre ord ikke på, at det er vanskeligere for de privatansatte, der opnår valg, at tilrettelægge arbejdsliv og politisk karriere, end det er for de offentligt ansatte. Forskellen kunne til gengæld bestå i, at der, inden de bliver valgt ind, er en lavere andel af de privatansatte, der formår at lave denne tilrettelæggelse og dermed stiller op.

Tabel 4.7 viste, at det især er posten som udvalgsformand, der forhøjer arbejdsmængden. Tabel 4.6 viste, at der også er sammenhæng mellem kommunestørrelse og arbejdsmængde. Det viser sig, at kommunestørrelse også betyder en hel del for, hvor sandsynligt det er at arbejde mere end 20 timer, hvis man er udvalgsformand. Figur 4.3 viser ud fra kommunestørrelsen andelen af udvalgsformænd, der arbejder 20 timer eller flere i forhold til almindelige medlemmer, der arbejder tilsvarende meget. Både for almindelige medlemmer og udvalgsformænd er der en stigende tendens, men tendensen er kraftigst for udvalgsformænd. Det vil sige, at forskellen imellem andelen vokser med kommunestørrelse.

**Figur 4.3 Tidsforbrug på over 20 timer om ugen fordelt på udvalgsformænd samt menige kommunalbestyrelsesmedlemmer**



Anm.: Gruppen er sorteret således, at gruppeformænd og borgmestre ikke er med i sammenligningen.

## 4.5 Opsummering

Dette afsnit har vist, at mediantidsforbruget er 15-19 timer. Det er højere end mediantidsforbruget ved tilsvarende undersøgelser i 1970 og 1995. En gennemsnitlig udvalgsformand arbejder i dag 21 timer, mens et almindeligt medlem arbejder 15 timer i gennemsnit. I forlængelse af denne generelt stigende arbejdsmængde blandt kommunalpolitikere kan man diskutere, hvor grænsen for arbejdstiden går for lægmandspolitikere, idet en for stor arbejdsbyrde vil afholde mange borgere fra at engagere sig i lokalpolitik og dermed det repræsentative princip i lokaldemokratiet.

Når den øgede arbejdsmængde skal forklares, er der flere forhold, man skal tage hensyn til. For det første er der en løbende udbygning af kommunernes ansvarsområde, som resulterer i flere sager og mere kompleksitet i lovgivningen, og det har en effekt på kommunalpolitikernes arbejdsmængde. Samtidig viser undersøgelsen, at kommunestørrelsen betyder meget. Jo større kommunen er, jo mere arbejde kræver det typisk af kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Hvis dette argument overføres til sammenlægningsdebatten, taler det for, at byråds-

medlemmerne i de sammenlagte kommuner i dag må arbejde længere tid, end i de tidligere, mindre kommuner.

Endelig blev det undersøgt, hvad der karakteriserer den gruppe, der arbejder 20 timer eller mere om ugen, og her er der set bort fra borgmestrene, der er fuldtidsansatte i kommunerne. På kommuneniveau er de politikere, der arbejder mere end 20 timer om ugen, kendetegnet ved, at de kommer fra store kommuner med i gennemsnit lidt mere end 78.000 indbyggere. På individniveau er de kendetegnet ved at besidde institutionelle poster som udvalgsformand, partigruppeformand eller begge dele.

## 5 Dem der selv siger stop

Hvad er det, der får kommunalpolitikere til selv at sige stop? Det spørgsmål kan det være relevant at undersøge af flere grunde. For det første er frivillig tilbagetrækning en af de væsentligste forklaringer på udskiftning af den politiske elite (Hall & Houweling 1995). Hvis udskiftningen er meget høj, kan det være et problem, fordi det tager tid at opnå kendskab til de faktiske forhold i kommunen og til det politiske spil. For det andet er ulighed i repræsentationen et væsentligt spørgsmål som også har tiltrukket sig stor interesse på det kommunale område (Kjær 2009). Sociodemografiske skævheder i befolkningssammensætninger er ikke i sig selv et problem i et repræsentativt demokrati, hvor det repræsentative ikke handler om at afspejle de sociodemografiske forhold i befolkningen, men om, at politikerne vælges, fordi de anses for at være de bedste til at repræsentere vælgerens interesser. De sociodemografiske forhold bør således ikke være vælgerens primære selektionskriterium. Men spørgsmålet om sociodemografiske forskelle kan være særligt relevant at studere i forhold til, hvem der stopper i politik, fordi det giver et billede af, hvilke omkostninger der er forbundet med politisk deltagelse for forskellige befolkningsgrupper. For det tredje er det også muligt at opnå en indsigt i, hvad der motiverer lokalpolitikere, og hvad der gør kommunalpolitik attraktivt for dem ved at se på forskelle mellem dem, der stopper, og dem, der bliver ved.

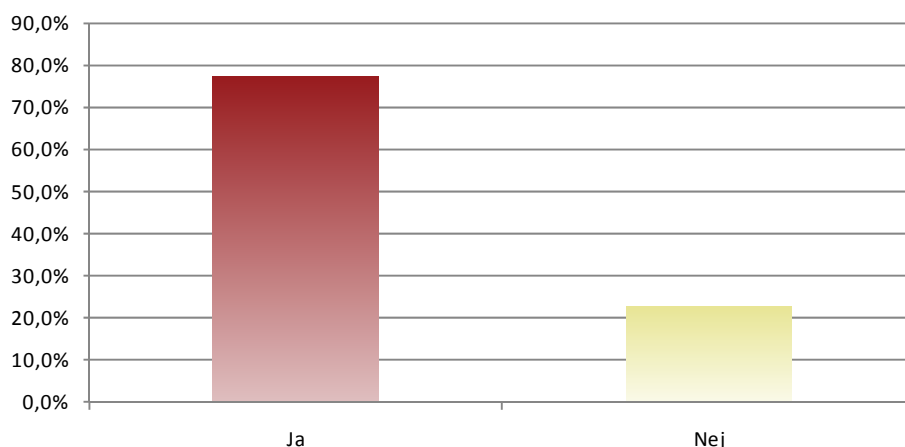
### 5.1 Frivillig tilbagetrækning

Frivillig tilbagetrækning beskriver den situation, hvor politikerne selv vælger ikke at genopstille. Det skal ses i modsætning til politikere, der genopstiller men ikke genvælges. I tillæg hertil vil der være politikere, som ønsker at genopstille, men som ikke bliver genopstillet af deres parti.

Andelen af kommunalpolitikere i Danmark, der ikke havde siddet i kommunalbestyrelsen i den foregående periode, er lav set i forhold til de omkringliggende lande. Ifølge Pikkala var der i Danmark 30% nye kommunalbestyrelsesmedlemmer efter valget i 2005, mens det tilsvarende tal i England (2006) var 40%, i Finland (2004) 41%, i Sverige (2006) 44% og i Norge (2007) 54%. Der er nogen tvivl om den direkte sammenlignelighed af disse tal, men udskiftningen af de danske kommunalpolitikere synes at være markant lavere end i de øvrige lande (se Pikkala 2009: 54). På den ene side kan man argumentere for, at der skal være en vis udskiftning i politikerne, fordi det er hensigtsmæssigt, at der er en vis del af befolkningen opnår en direkte erfaring med lokalpolitik (Aars & Offerdal 1998). På den anden side kan den også blive for stor, fordi det tager en vis tid at opnå erfaring og indsigt, og fordi en meget høj gennemstrømning kan være et udtryk for, at det politiske system ikke er attraktivt for politikere selv (Aars & Offerdal *ibid.*; Pikkala 2009). Selv om Danmark har den laveste udskiftningsrate, er det ikke vanskeligt at få adgang til det politiske system. Tværtimod anses det for at være et problem at skaffe kandidater (Indenrigs- og Socialministeriet 2009; Kjær 2002), hvilket kommunalpolitikere også giver udtryk for:

”Vi er ikke et kommunalt repræsentantskab, vi er en kommunalbestyrelse. Kommunalreformen skulle styrke nærhed – det har jeg absolut ikke oplevet. Uanset hvilket parti, man kommer fra, har man svært ved at finde folk, der gider gå ind i det her. Der er ikke noget, der er nemmere end at stå i Brugsen og sige, det har man ikke ansvaret for” (kommunalpolitiker, udkantskommune).

**Figur 5.1 Andelen af kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ønsker at genopstille**



Anm.: Andelen af kommunalbestyrelsesmedlemmer, der i undersøgelsen giver udtryk for, at de ikke ønsker at genopstille, eller som svarer ved ikke, udgør 23% (se figuren ovenfor).

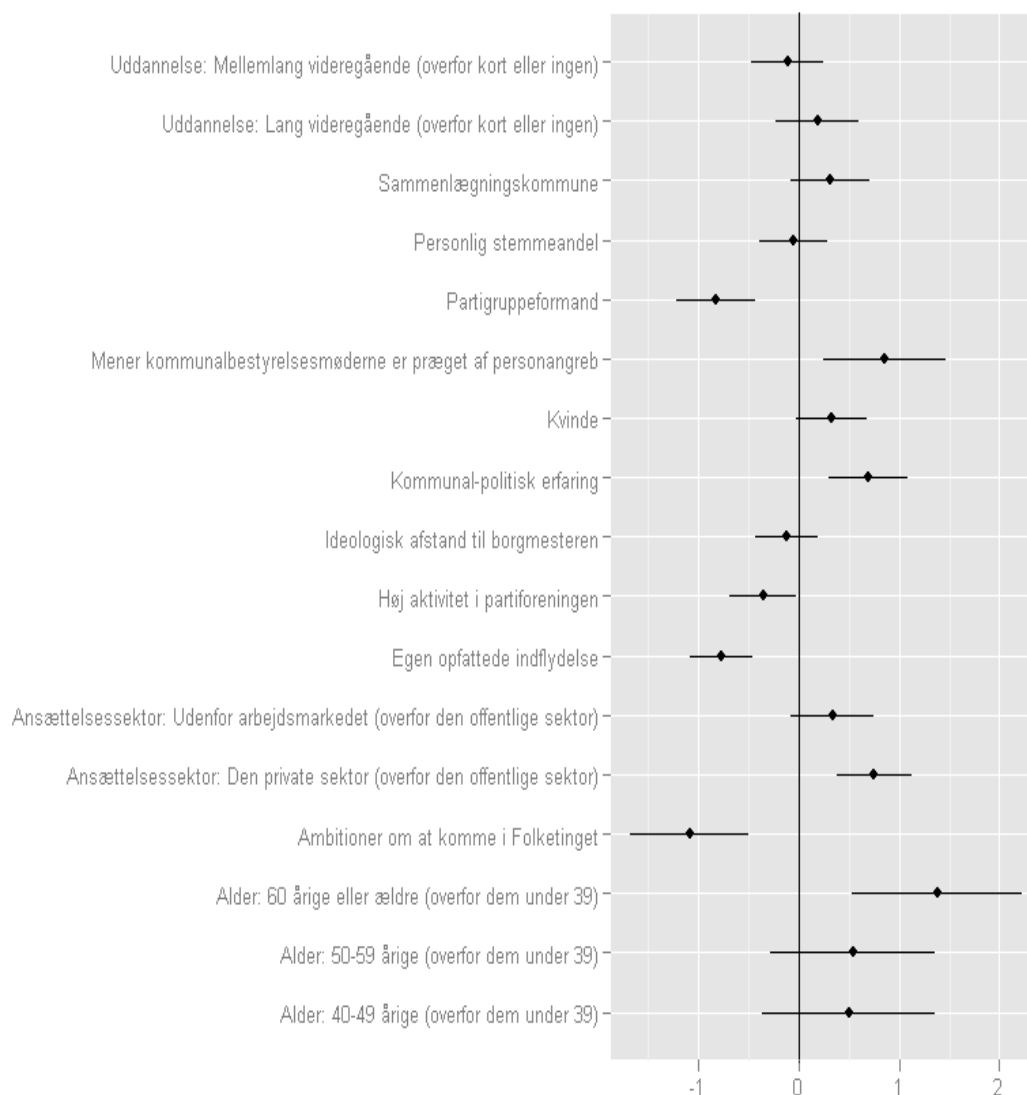
## 5.1 Hvad får kommunalpolitikere til at kaste håndklædet i ringen?

Figur 5.2 viser, hvilke forhold der har betydning for, om kommunalbestyrelsesmedlemmerne ønsker at trække sig tilbage. Den afbilder resultaterne af en logistisk regressionsanalyse, hvor frivillig tilbagetrækning er den afhængige variabel, der forklares ud fra variationen i sociodemografiske forhold – uddannelse, ansættelsessektor, køn og alder – samt politiske forhold som anciennitet i kommunalbestyrelsen, ideologisk afstand fra borgmesteren, andelen af personlige stemmer ved sidste valg, politiske ambitioner, tidsforbrug i partiforeningen, kommunesammenlægning. Desuden ses der på, hvordan indflydelse påvirker kommunalpolitikernes ønske om at trække sig tilbage.

Vi belyser spørgsmålet om frivillig tilbagetrækning via en logistisk regressionsmodel. Modellen estimerer sandsynligheden for, at en byrådspolitiker ikke genopstiller ved valget i 2009 givet en række faktorer. Modellen giver os mulighed for at bestemme, hvilke faktorer der henholdsvis øger, sænker eller slet ikke påvirker sandsynligheden for at "kaste håndklædet i ringen".

I figuren fremstilles standardiserede logistiske regressionskoefficienter med tilhørende 95%-konfidensintervaller på en måde, der gør det muligt at sammenligne effekten af de forklarende variabler (ved at se på, om effekten er positiv eller negativ – dvs. "prikkernes" placering i forhold til hinanden – og ved at se på usikkerheden af deres estimerede effekter – dvs. længden på "stregerne") (se Gelman 2008). En negativ koefficient angiver, at en forklarende variabel er forbundet med lavere sandsynlighed for at forlade kommunalpolitik, mens en positiv koefficient angiver en højere sandsynlighed for at ville forlade kommunalpolitik.

**Figur 5.2 Forhold med betydning for frivillig tilbagetrækning**



Standardiserede koefficienter fra en logistisk regressionsmodel. Pseudo R<sup>2</sup> = 0,22. Kommunalpolitikere = 1197

### 5.1.1 Sociodemografiske forhold

Ansættelsessektor har en stor betydning for, hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlemmerne vælger at stoppe. En ansat i den private sektor har således større sandsynlighed for at stoppe sammenlignet med ansatte i den offentlige sektor samt dem uden tilknytning til en sektor. Ikke overraskende har alder en betydning for tilbagetrækning. Set i forhold til en kommunalpolitiker under 40 år, er det således mere sandsynligt, at en over 60-årig stopper. Uddannelsesniveaut viser sig derimod ikke at have nogen betydning. Kvinder har og større sandsynlighed for at stoppe, men forskellen er kun signifikant på 10%-niveau.

### 5.1.2 Politiske ambitioner og karrieremønstre

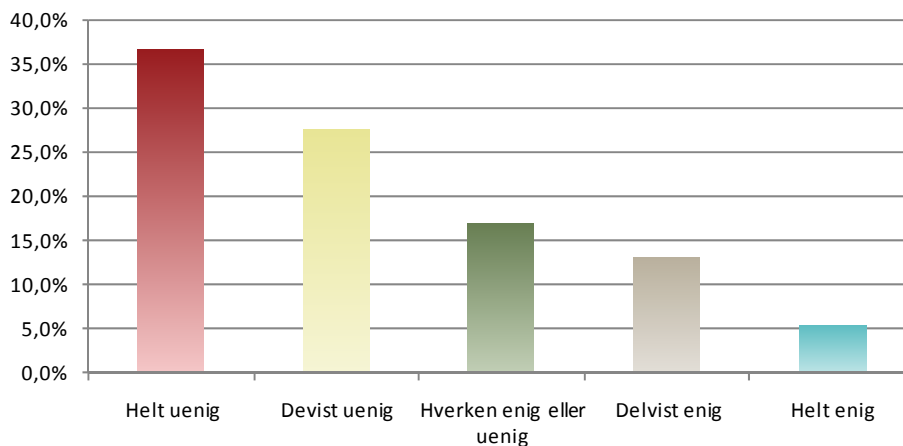
Det viser sig, at de kommunalpolitikere, der siger, at de ville tage imod en opfordring til at opstille til folketingsvalg i mindre grad ønsker at trække sig tilbage. Dette kan ses som et udtryk for, at politiske ambitioner har en betydning. Samlet set er andelen af kommunalpoliti-

kere, der ville tage imod en sådan opfordring, imidlertid overraskende lav. Det er der således kun 17%, der ville. Det viser, at det ikke er ønsket om at gøre en national, politisk karriere, der er "drivkraften" for lokalpolitikere. Tværtimod afviger deres karrieremønstre fra de nationale politikeres. Dette viser sig ved, at kommunalpolitisk erfaring har en signifikant og negativ betydning for tilbagetrækning (se figur 5.2). Det betyder, at kommunalpolitikere har større sandsynlighed for at stoppe, jo længere tid de har været valgt ind. Dette gælder allerede efter, at de har siddet i kommunalbestyrelsen i en valgperiode. I forhold til folketingspolitikere er det et andet mønster, der gør sig gældende. Her er sandsynligheden for at stoppe faldende med ancienniteten (Kjær & Pedersen 2004). Forklaringen på dette er formentligt, at de forskellige institutionelle rammer skaber forskellige karriereveje. I Folketinget kræver det således en vis anciennitet, hvis man skal avancere til poster som politisk ordfører, partiformand, minister mv. I kommunalbestyrelsen er der derimod kun én fuldtidspolitiker (borgmesteren), hvilket betyder, at karrierevejen er kortere. Derfor tager det også kortere tid at nå karriere loftet, hvor der er få muligheder for yderligere advancement. Det er ikke overraskende, at der er forskel på karrieremønstrene mellem de nationale og de lokale politikere. Det at være kommunalpolitiker er ikke et fuldtidsjob, og derfor er det heller ikke overraskende, at det ikke er det primære karrierevalg. Faktisk har de karrieremæssige ambitioner i høj grad en indirekte betydning, hvilket ses gennem sektorvariablen. Hvis man vælger en karriere i den private sektor, har det større omkostninger at deltage i lokalpolitik, end hvis man vælger en karriere i det offentlige.

En alternativ forklaring til de karrieremæssige ambitioner er, at kommunalpolitikere oplever, at de har gjort deres samfundspligt, når de stopper. I en tidligere analyse af de politikere, der stopper, angives det således, at de mest hyppige årsager er, at man oplever, at man har været med længe nok, hvilket er i tråd med betydningen af alder, at det går ud over det civile job, hvilket er i tråd med betydningen af ansættelses sektor, og derefter, at politikere føler, at de har gjort deres samfundspligt (Pedersen 1997). Imidlertid behøver dette ikke stå i kontrast til et perspektiv, der ser ambitioner som drivende. Det at have opfyldt ens samfundspligt er en social legitim forklaring, som det ikke har de store omkostninger at pege på.

Det diskuteres ofte, hvorvidt politikere stopper, fordi arbejdsmiljøet er dårligt. Man taler således om, at politik er mindre attraktivt, end det har været på grund af mediebevågenhed og faldende status. Disse forklaringer er udbredt og omdiskuterede i forskning i frivillig tilbagetrækning (Hibbings 1999; Pikkala 2009), men også udbredte i diskussionen af rekrutteringen af kommunalpolitikere i Danmark (Kjær 2002; Indenrigs- og Socialministeriet 2009). I undersøgelsen har kommunalpolitikere blevet bedt om at angive, hvorvidt de oplever at arbejdet i kommunalbestyrelsen præges af uberettigede personangreb. Figur 5.3 viser, at kun 5,4% er helt enige i, at det er tilfældet, mens 13,2% angiver, at de i nogen grad er enige. Det er således en ret begrænset del af kommunalbestyrelsesmedlemmerne der oplever, at det er tilfældet, men i det omfang de anser personangreb for at være et problem, har det en markant betydning for deres ønske om at trække sig tilbage (se figur 5.2). Det viser en effekt af arbejdsklimaet i kommunalbestyrelsen og den personlige trivsel.

**Figur 5.3 Debatten i kommunalbestyrelsen er præget af upassende personangreb**



### 5.1.3 Politisk indflydelse

Politisk indflydelse har stor betydning for, hvorvidt kommunalpolitikere trækker sig. De politikere, der har indflydelse, er således langt mindre tilbøjelige til at forlade kommunalpolitik end dem, der ikke har indflydelse. Dette analyseresultat giver også et fingerpeg om, hvad det er, der motiverer kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Det er i de situationer, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmerne oplever, at de gør en forskel, at de er villige til at bruge endog rigtig meget tid på det politiske arbejde. Sagt med andre ord er der tegn på, at indflydelse påvirker lysten til at deltage. I forlængelse heraf kan man derfor også diskutere, hvad der sker i de situationer, hvor den indflydelse, de lokalpolitiske fora har, udhules. Hvis de folkevalgte ikke oplever at have reel indflydelse, når de vælges, ja så motiveres de formentligt i mindre grad til fortsat deltagelse (se Hjelmar et al. 2009).

Undersøgelsen viser, at lokalpolitikere i stigende grad oplever, at de beslutninger, der træffes, er fastlagt af centralt fastlagte regler (se Kjær et al. 2009). Set i lyset af, at politisk indflydelse har en markant betydning for lysten til at deltage, er det potentielt et problem for lokalpolitikernes motivation.

## 5.2 Opsummering

Når kommunalpolitikere selv siger stop, er der en række forhold, der har betydning for den beslutning. For det første sociodemografiske forhold som ansættelsessektor og køn. Det afspejler, at der er forskellige alternative omkostninger forbundet med at være kommunalpolitisk aktiv for forskellige grupper. For privatansatte kan det således have større omkostninger i forhold til deres civile job. I tillæg hertil er de familiemæssige omkostninger formentligt større for kvinder end for mænd. Ikke overraskende er alder i høj grad af betydning for beslutningen om at trække sig tilbage, mens uddannelse ikke har nogen effekt.



## 6 Konflikt og konsensus i kommunalbestyrelsen

### 6.1 Konsensus i kommunalpolitik

For mange rimer kommunalpolitik på konsensus. Selv om kommunalbestyrelsen kan træffe beslutninger på baggrund af et simpelt flertal, synes normen at være, at der skal opnås størst mulighed enighed om flest mulige beslutninger (Berg & Kjær 2007: 14). Det vil sige, kommunalpolitik opfattes først og fremmest som et holdspil, hvor politiske og ideologiske forskelle nedtones til fordel for at finde fælles løsninger. Man kan derfor tale om en egentlig *konsensusnorm*, der har etableret sig parallelt med de formelle beslutningsprincipper om flertalsstyre i det danske kommunestyre. Dette betyder bl.a., at der i kommuner, hvor ét parti ellers har absolut flertal, bliver investeret kræfter i at opnå bredest muligt flertal (Berg & Kjær 2007: 111). Et andet eksempel på konsensusnormen er det store antal af "overtallige" konstitueringer efter kommunalvalgene. Det vil sige konstitueringer, hvor flere partier end nødvendigt indgår for at danne flertal bag valget af borgmesteren. Dette var også tilfældet ved valget til de nye kommuner i 2005 (Skjæveland et al. 2007: p. 216). Endelig ses ofte tværpolitiske konstitueringer, som ville være utænkelige på nationalt plan – fx med deltagelse af både Venstre og Socialdemokratiet.

Der er oplagte dele af kommunernes formelle styre, der understøtter *konsensusnormen*. En væsentlig grund for den udbredte konsensus i kommunalpolitik skal således søges i udvalgsstyreformens (Berg & Kjær 2007: 111; Berg 2004; Hansen 2008). Udvalgsstyreformens understøtter konsensusnormen i to henseender: For det første vælges medlemmerne af de stående udvalg ved forholdstalsvalg i kommunalbestyrelsen. Hermed sikres en bred politisk repræsentation igennem mindretalsbeskyttelse. For det andet indebærer udvalgsstyreformens, at den umiddelbare forvaltning ikke varetages af kommunalbestyrelsen, men af de stående udvalg, som har beslutningskompetence over den løbende administration inden for et givent sagområde (Berg 2004; Henrichsen 2005: 3). Hermed bliver den enkelte kommunalpolitiker ansvarlig for et sektorområde, som vedkommende skal forvalte i fællesskab med andre og på tværs af partiskel. Dette er indlysende med til at fremme holdspil i udvalgene og nedtone ideologiske modsætninger i kommunalbestyrelsen som sådan.

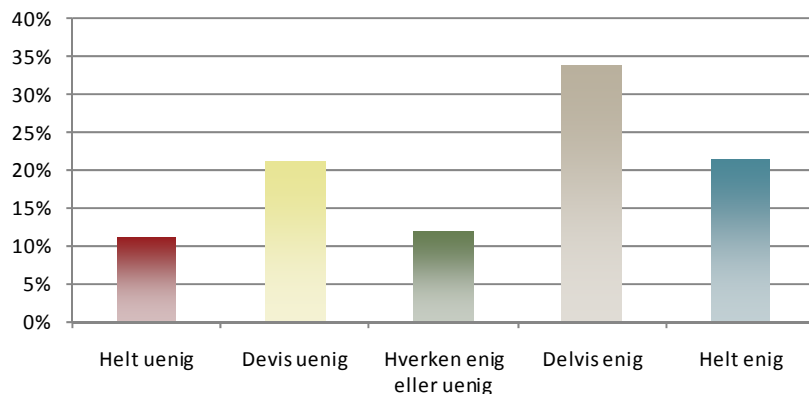
I dette kapitel sigter vi mod at undersøge variationer i lokalpolitikernes rolle ud fra konsensusbegrebet. Dette gør vi ved at undersøge, hvordan opfattelsen af konsensus blandt lokalpolitikere varierer med politiske, institutionelle og kommunale forhold. Da næsten alle danske kommuner har udvalgsstyre, kunne man foranlediges til at mene, at *konsensusnormen* har forplantet sig i samme opfang i alle kommuner. Imidlertid viser det sig, at såvel den enkelte kommunalpolitiker som den enkelte kommunalbestyrelse i varierende omfang opfatter det lokalpolitiske arbejde som præget af konsensus. Der kan derfor være god grund til at undersøge nærmere, hvorfor konsensusnormen i varierende omfang gør sig gældende rundt om i kommunerne.

### 6.2 Konsensus i de danske kommuner: Hvad siger lokalpolitikere selv?

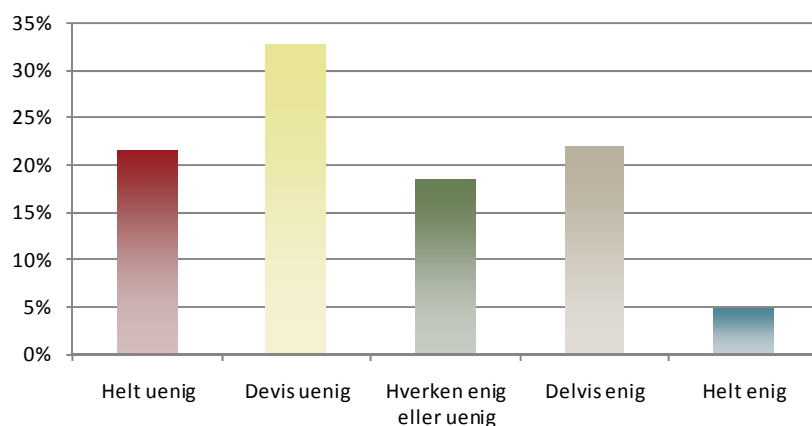
I det følgende belyser vi opfattelsen af konsensus på baggrund af to spørgsmål i spørgeskemaet. For det første har vi spurgt til, i hvilket omfang medlemmerne er enige i, at: "i min kommunalbestyrelse er partierne stort set politisk enige". Derudover har vi spurgt til, hvor-

vidt medlemmerne er enige i, at "De fleste af kommunalbestyrelsens væsentlige beslutninger træffes i enstemmighed". Figurerne nedenfor viser svarfordelingerne for de to spørgsmål.

**Figur 6.1 Enstemmighed i kommunalbestyrelsen**



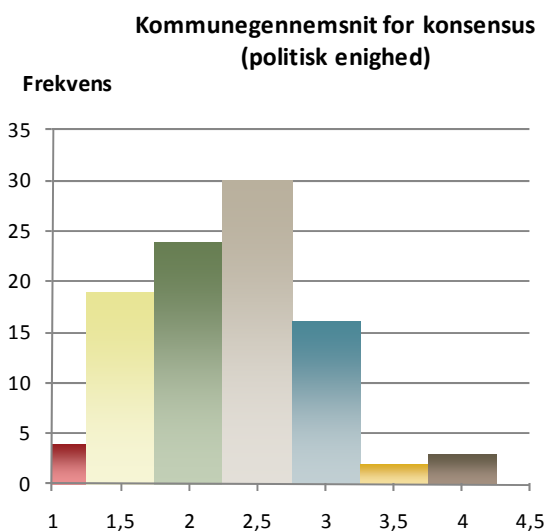
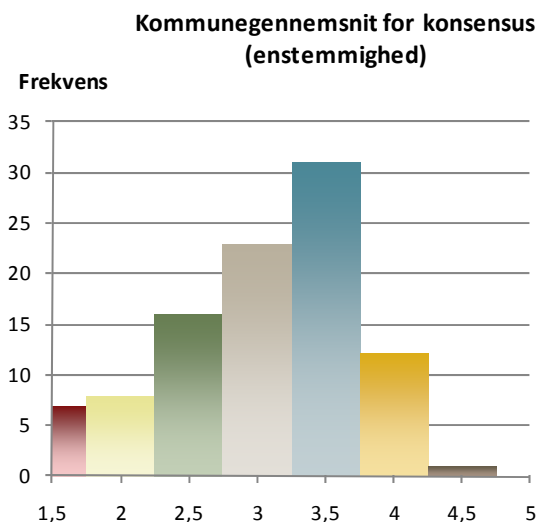
**Figur 6.2 Politisk enighed i kommunalbestyrelsen**



Svarfordelingerne i figur 6.1. og 6.2. viser en pæn spredning og interessante variationer i opfattelsen af konsensus. Det er således kun ca. 25% af kommunalpolitikere, der er enige eller delvis enige i, at kommunalbestyrelsens partier stort set er enige. Samtidig ses det, at ca. 55% af de folkevalgte helt eller delvis er enige i, at de fleste af kommunalbestyrelsens væsentlige beslutninger træffes i enstemmighed. Der er derfor langt fra noget perfekt sammenfald mellem konsensus forstået som politisk enighed og konsensus forstået som enstemmighed i væsentlige beslutninger. Dette kunne tyde på, at konsensus, forstået som enstemmighed, godt kan opnås på tværs af ideologiske modsætninger.

I figur 6.3. er gennemsnittet taget for opfattelsen af konsensus beregnet for landets kommuner. Her er kategorierne kodet fra et til fem, med kategorien "helt enig" kodet til fem:

**Figur 6.3** Beregnet kommunegennemsnit i forhold til enstemmighed og politisk enighed



Det fremgår af figur 6.3, at der er en betydelig variation i den gennemsnitlige konsensusopfattelsen mellem kommunerne på begge mål. Det vil sige, at der i nogle kommuner er en ganske stærk opfattelse af konsensusnormen, mens denne opfattelse i andre kommuner er langt svagere. Dette understøtter tidligere resultater på området, der har peget på, at arbejdet i nogle kommuner er præget af en stærk konsensusnorm, mens arbejdet i andre kommuner i langt højere grad er præget af modsætning og konflikter (Lundtorp 2008: 62).

Dette illustreres også i de kvalitative casestudier, hvor det fremgik, at viljen til at skabe resultater gennem brede politiske aftaler var fremherskende: ”I Byrådet har vi et godt samarbejde på tværs af politiske skel. For os er det vigtigt, at man respekterer modstanderne og prøver at tale sig til rette” (kommunalpolitiker, del af koalitionen bag borgmesteren).

Det fremgik dog også af de kvalitative casestudier, at grundlæggende konflikter også kan præge byrådsarbejdet: ”I forbindelse med konstitueringen oplevede vi et alvorligt brud på troværdigheden, og det har siden gennemsyret en betydelig del af byrådet. Der har været flere

tidspunkter, hvor man måtte sige, at du kan ikke lave en fornuftig aftale, fordi du ikke kan stole på, at den holder hele vejen igennem” (kommunalpolitiker i opposition).

### 6.3 Hvad påvirker konsensusopfattelsen blandt lokalpolitikere?

Vi vil i dette afsnit se på, hvilke forhold der kan forklare variationer i opfattelsen af konsensus. Tabel 6.1 viser resultaterne fra en lineær multilevelmodel med afsæt i hver af de to konsensusmål, vi præsenterede tidligere (enstemmighed og politisk enighed). For at forstå, hvilke individuelle forhold der påvirker konsensusopfattelsen, har vi indført en række individuelle, institutionelle, politiske og socioøkonomiske forhold i modellerne. Det forudgående kapitel viste en væsentlig variation i graden af konsensus mellem kommunerne. Vi har derfor også tilføjet nogle kommuneforhold, der kan tænkes at påvirke opfattelsen af konsensus.

**Tabel 6.1** Variationer i opfattelsen af konsensus

	MODEL A: De fleste af kommunalbestyrelsens væsentlige beslutninger træffes i enstemmighed	MODEL B: I min kommunalbestyrelse er partierne stort set politisk enige
<i>Individuelle, institutionelle forhold</i>		
Borgmester	0,30	0,11
Medlem af borgmesterkoalition	0,18*	0,04
<i>Individuelle, politiske forhold</i>		
Egen oplevede indflydelse	0,005**	0,000
Kommunalpolitisk erfaring	0,25	0,003
Ideologisk afstand til borgmesteren	-0,07**	-0,07**
<i>Individuelle, socioøkonomiske forhold</i>		
Alder	0,007	0,007
Mand	0,06	0,16*
<i>Kommuneforhold</i>		
Ujævn fordeling af indflydelse	-0,04**	-0,04**
Tid brugt på konferencer, høringer og kurser	0,78	0,93**
Kontakt mellem kommb. og forvaltning	-0,09	-0,48
Kontakt mellem kommb. og medarbejdere	1,03*	1,10**
Partifraktionalisering	-0,32**	-0,19**
Ideologisk polarisering	-0,08	-0,12
Sammenlægningskommune	0,15	0,06
Indbyggertal	-0,09	-0,2
R <sup>2</sup> (kommuneniveau)	0,32	0,36
R <sup>2</sup> (individniveau)	0,07	0,04
Varians på kommuneniveau (ICC)	0,20	0,16
Kommuner/kommunalpolitikere	92/1135	92/1135

Anm.: Ustandardiserede regressionskoefficienter. \*\* = signifikant på 1%-niveau, \* = signifikant på 5%-niveau. Et konstant led er inkluderet i alle modeller.

På baggrund af tabel 6.1. kan man notere sig, at forholdsvis meget variation i konsensusopfattelsen skyldes forhold *mellem* kommuner. Henholdsvis 20 og 16% af forskellene i konsensusopfattelsen skal således søges i kommunale forhold – alt efter hvilket konsensusmål man anvender. Dette bekræfter altså billedet fra den deskriptive analyse, der også viste en betydelig kommunal variation.

Som et første udgangspunkt for at forstå konsensusnormen har vi tilføjet et mål for, hvor ujævn fordelingen af indflydelse er blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Målet er dannet på baggrund af spredningen i opfattelsen af de folkevalgtes egen indflydelse inden for den enkelte kommune. En høj spredning tyder således på, at fordelingen af indflydelse er ujævn mellem kommunalbestyrelsesmedlemmerne, hvor nogle har angivet at have høj indflydelse, mens andre har angivet at have lav indflydelse. I relation til konsensus må man forvente, at konsensusnormen er svagere i kommuner, hvor fordelingen af indflydelse er mere ujævn. Ifølge modellen er dette også tilfældet, dvs. i kommuner, hvor de folkevalgte har en mere ujævn opfattelse af egen indflydelse, er konsensusnormen svagere. Det er selvfølgelig stærkt usikkert, hvorvidt en ujævn fordeling i indflydelse dæmper konsensusopfattelsen, eller om det forholder sig omvendt. Men under alle omstændigheder finder deres ”gensidighed” støtte i litteraturen, hvor fordelingen af indflydelse og ansvar både er et produkt af, men også understøtter konsensusnormens videreførelse (Berg & Kjær 2007).

En anden mulig forklaring på variationer i opfattelsen af konsensusnormen er, hvorvidt kommunalbestyrelsen ser ens på udfordringer og løsninger, som kommunen er stillet overfor. Dette ser vi bl.a. på ved at tilføje andelen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, som bruger mere end fire timer om ugen på konferencer, høringer og kurser (uden for rådhuset). Modellen for politisk enighed viser, at i kommunalbestyrelser, hvor der bruges meget tid på sådanne aktiviteter, oplever den enkelte folkevalgte en stærkere konsensusnorm. Det vil sige, at man kan antage, at i kommuner, hvor der bruges meget tid på at skabe en fælles forståelse blandt kommunalbestyrelsesmedlemmerne af udfordringer og løsninger, oplever de folkevalgte en større politisk enighed mellem partierne.<sup>8</sup>

En lignende måde at skabe fælles forståelse på er ved at have en hyppig kontakt med forvaltningen. Vi har derfor konstrueret et samlet mål for kommunalbestyrelsens kontakthyp-pighed med kommunaldirektøren, *Kontakt mellem kommunalbestyrelse og forvaltning*. Modellen viser imidlertid, at kommunalbestyrelsens samlede kontakt med den øverste forvaltning ikke forklarer variationer i konsensusnormen, jf. tabel 6.1. En mulig forklaring er, at hyppig forvaltningskontakt også kan være et udtryk for konflikt i kommunalbestyrelsen. Det kan fx tænkes, at forvaltningen inddrages særligt i processen, når partigrupperne har svært ved at nå til enighed.

Alternativt kan man forestille sig, at kontakt med menige medarbejdere i kommunen betyder noget. Nogle kommunalbestyrelser lægger således større vægt på medarbejderinddragelse end andre, og man kan forestille sig, at medarbejdernes udsagn kan have en stærk ind-virkning på de folkevalgtes opfattelse af en given sag. Vi har derfor inkluderet et mål i modellen for kommunalbestyrelsens kontakt med medarbejdere. Tilsyneladende er hyppigere medarbejderkontakt forbundet med stærkere opfattelse af konsensus for den enkelte folkevalgte. Dette passer ind i en konsensusforståelse, hvor kommunalbestyrelsen ser sig selv som velfærdsforvaltere, der skal sikre stabilitet i serviceydelse, snarere end ideologiske modstan-dere (Berg & Kjær 2007: 112)

En helt anden forklaring på konsensusnormen er, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen er sammensat af få, store partier eller mange, mindre partier. Inden for parlamentsforskning studeres denne sondring i form af graden af partifraktionalisering, der er den næste kommu-

---

<sup>8</sup> Koefficienten for enstemmighed er dog signifikant på et 10 %-niveau.

nevariabel i modellerne, jf. tabel 6.1. Det fremgår af tabellen, at partifraktionalisering tydeligvis er forbundet med en lavere grad af konsensus i begge modeller. Dette støtter ideen om, at opnåelse af enighed bliver sværere, når antallet af aktører, der skal blive enige, stiger. Samtidig betyder en højere partifraktionalisering, at der ikke er ét stort parti, der kan lede forhandlinger og få de forskellige interesser til at mødes. Et lignende forhold har vist sig at være gældende i en norsk kommunesammenhæng, hvor tilstedeværelsen af ét parti med absolut flertal har vist sig at øge sandsynligheden for overtallige koalitioner, der ofte er forbundet med en stærk konsensusnorm (Gravdahl 1998). Dette tyder derfor på, at partisystemet skaber mere eller mindre ugunstige vilkår og incitamenter for koordination mellem partigrupperne, hvilket i sidste ende påvirker de folkevalgtes opfattelse af konsensusnormen.

Spørgsmålet er i den forbindelse, om partifraktionaliseringen også er et udtryk for en mere heterogen repræsentation af interesser og flere ideologiske modsætninger, som gør det sværere at opnå enstemmighed. For at undersøge dette nærmere har vi tilføjet et mål for spredningen i de ideologiske placeringer blandt de folkevalgte i den enkelte kommunalbestyrelse, jf. tabel 6.1. Større spredning indikerer, at de folkevalgte har placeret sig mere forskelligt på en venstre-højre akse. Men tilsyneladende påvirker dette ikke konsensusopfattelsen. Dvs. summen af ideologiske modsætninger er tilsyneladende ikke relateret til det enkelte medlems konsensusopfattelse.

Hverken kommunestørrelse, eller hvorvidt kommunen er en sammenlægningskommune, betyder tilsyneladende noget for, hvordan et kommunalbestyrelsesmedlem opfatter graden af konsensus. At kommunesammenlægningen ikke betyder noget skal måske søges i, at opgave- og strukturreformen har tendenser, der har ført i forskellige retninger. I den kvalitative del af undersøgelsen er der blevet peget på, at det politiske arbejde i sammenlægningskommunerne i høj grad var præget af ønsket om sikker drift og kontinuitet.

”Indgangsbanen i forbindelse med kommunesammenlægningen var, at der skulle være sikker drift – økonomien skulle være i orden. De politiske markeringer kommer først senere. Der er en vilje til at få skibet til at sejle. Det har også noget at gøre med, at man kommer fra forskellige miljøer, man samler sig og søger et godt resultat. Nogle er for, nogle er imod – vi må se på det fremadrettede. Efterhånden som det bliver kørt mere sammen, kommer der flere politiske uenigheder. Vi skal have det her til at fungere, og så må vi bagefter tage kampene” (kommunalpolitiker, del af koalitionen bag borgmesteren).

Dette kunne give en forventning om øget konsensus, hvor vægten har været lagt på, at alle politiske partier skulle inddrages i kommunalbestyrelsens beslutninger for at skabe mest mulig stabilitet i de nye kommuners først valgperiode. En anden mulighed er, at kommunesammenlægningerne har ”nulstillet” konsensuskulturerne, som var oparbejdet i de gamle kommuner. Dette ville give en forventning om en svagere opfattelse af konsensusopfattelsen.

Medlemmer af borgmesterkoalitionen oplever tydeligvis en større grad af konsensus. En mulig tolkning er, at de folkevalgte forstår noget forskelligt ved konsensusbegrebet. Berg & Kjær (2007) har bl.a. peget på, at det ikke er entydigt, hvilke partier og medlemmer der nødvendigvis er omfattet af konsensusnormen. Fx kan det tænkes, at koalitionsmedlemmerne primært ser konsensus som et spørgsmål om enighed blandt de ”ansvarlige partier” i kommunalbestyrelsen (Berg & Kjær 2007: 109). Et lignende billede ses for medlemmer, der har haft indflydelse i indeværende valgperiode: højere indflydelse betyder, at man vurderer graden af konsensus som stærkere.

Endelig genfindes billedet med hensyn til den ideologiske afstand til borgmesteren: Større ideologisk afstand til borgmesteren er forbundet med, at man i mindre grad mener, at beslutningerne træffes i enstemmighed. Igen er en mulig tolkning, at den ideologiske afstand til borgmesteren bestemmer, hvorvidt man regnes med blandt ”de ansvarlige partiers konsensus”, når der skabes brede forlig (Berg og Kjær 2007). Berg og Kjær (2007: 109) har bl.a. ar-

gumenteret for, at partier eller medlemmer, der opfattes som ekstreme eller rabiate, ofte ikke omfattes af konsensusnormen, når borgmesteren skal skabe fælles fodslag i kommunalbestyrelsen. Modellen understøtter i høj grad denne opfattelse.

Endelig fremgår det af tabel 6.1., at køn kan relateres til konsensusopfattelsen. Tilsyneladende opfatter mænd, i højere grad end kvinderne, at partierne er politisk enige.

## 6.4 Opsummering

Vi har i dette kapitel forsøgt at beskrive og forstå variationer i konsensusopfattelsen blandt både folkevalgte og blandt kommuner. Analysen viste, at mens godt kun hver fjerde folkevalgte mener, at kommunalbestyrelsens partier er politisk enige, så mener hver anden, at de væsentligste beslutninger træffes i enstemmighed. Politisk enighed synes derfor ikke at være en forudsætning for at opnå enstemmighed.

En ikke uvæsentlig del af variationen i opfattelsen af konsensusnormen kunne tilskrives kommuneforhold. Analysen pegede på et negativt forhold mellem ujævn fordeling af indflydelse og opfattelsen af konsensusnormens styrke. Endvidere viste analysen, at de folkevalgte har en svagere opfattelse af konsensusnormen i byråd med mange mindre partigrupper og uden et dominerende parti. Dette kan ses som udtryk for, at opnåelse af fælles fodslag bliver sværere, når antallet af aktører, der skal blive enige, er højt. Mere generelt tyder det altså på, at koordination mellem partigrupperne er central for opfattelsen af konsensusnormen. Omvendt var ideologisk spredning ikke relateret til den enkeltes opfattelse af konsensusnormen. Endelig synes der at være en tendens til, at der blandt kommuner, som forsøger at skabe en fælles forståelse af udfordringer og problemer, findes en stærkere opfattelse af konsensus blandt de folkevalgte end i øvrige kommuner.

Analysen viste også, at opfattelsen af konsensusnormen generelt er stærkere for de aktører, der er tættest på borgmesteren, dvs. deltager i koalitionen bag borgmesteren. Dette kan i al væsentlighed ses som et udtryk for, at disse aktører oftere er omfattet af konsensusnormen og derfor har en væsentlig stærkere opfattelse af selvsamme norm. Overordnet set giver dette støtte til tanken om, at konsensusnormen er et fleksibelt fænomen og er betinget af den enkelte folkevalgtes placering i byrådet.

Et centralt spørgsmål i den forbindelse er selvfølgelig, hvorfor borgmesteren og det ledende parti overhovedet har incitament til at følge konsensusnormen. Som nævnt i indledningen kan beslutninger uden videre træffes med simpelt flertal. Berg & Kjær (2007) har i den forbindelse peget på såvel normbaserede grunde såvel som mere rationelle forklaringer. For det første understøttes konsensusnormen af, at dele af den kommunale verden opfatter kommunerne som et administrativt led snarere end selvstændige politiske enheder. I den forbindelse passer konsensusnormen godt ind i et administrativt, kommunalt verdensbillede, der fokuserer på sikker drift og stabilitet i velfærdproduktionen snarere end de ideologiske konflikter, der hører landspolitikken til. For det andet kan såvel borgmestre som "oppositionspartier" have gode grunde til at understøtte konsensusnormen igennem brede forlig. For borgmesterpartiet kan det være en måde at skabe fælles ansvar for de svære beslutninger og dermed undgå at stå alene tilbage med "aben", når valgdagen oprinder (Gravdahl 1998). Omvendt kan det fra oppositionens side være den eneste mulighed for at påvirke kommunens politik og dermed undgå fire års ørkenvandring.

Mens de folkevalgte måske har god grund til at håndhæve konsensusnormen, så er der også blevet fremført en kritik af denne norm – særlig med henvisning til dens konsekvenser for kommunestyret. Tre centrale kritikpunkter af konsensusnormen hæfter sig ved dens konsekvenser for politisk handlekraft, ansvarsplacering og borgerengagement (Hansen 2008).

Hvad angår *politiske handlekraft*, har kritikere påpeget, at den dominerende konsensusnorm begrænser borgmesterens lyst (og evne) til at gennemføre større ændringer og reformer. Når fleste mulige aktører skal blive enige om mest muligt, så er status quo og kontinuitet det mest oplagte resultat. Ud fra et *ansvarsplaceringsperspektiv* kan konsensusnormen igennem udvalgsstyreformens kritiseres for at medføre en magtspredning, der gør spørgsmålet om ansvar for og kontrol med beslutningerne diffus (Mouritzen 2001: 372). Hvis alle de politiske partier har en aktie i en given beslutning, hvem er så egentlig *ansvarlig* for beslutningen? Og hvem skal føre kontrol med, at den implementeres korrekt? Nært forbundet hermed er spørgsmålet om *borgerengagement* (Hansen 2008: 55-56). For hvis konsensusnormen i stigende grad depolitiserer kommunalpolitik vil den politiske debat forsvinde, kommunalvalgene vil antage ceremoniel karakter, og vælgerne vil i sidste ende miste interessen for at deltage i den lokalpolitiske proces.

Denne diskussion peger frem mod at undersøge, om konsensusnormen overhovedet har nogle konsekvenser for, hvordan de folkevalgte opfatter styringen af kommunen. For at blive klogere på dette vil vi i det næste kapitel medtage styrken af den samlede konsensusopfattelse i kommunen i en analyse af de folkevaltes opfattelse af kommunens styring.



## 7 Beslutningstagere, forvaltere og serviceproducenter

De danske kommuner kan anskues fra flere forskellige vinkler: Som politiske beslutningsenheder, som lokale forvaltningsenheder eller som lokale servicevirksomheder (Hansen & Nielsen, 2008). Det betyder også, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne spiller flere forskellige roller. For det første står de i spidsen for det lokale demokrati. Det vil sige, at lokalpolitikere opstiller mål for de kommunale forhold, og at de kan stilles til ansvar for den politik, der føres, ved de lokale valg. De spiller med andre ord en rolle som beslutningstagere. For det andet er kommunen også en lokal forvaltningsenhed i den forstand, at den er orienteret mod en lokalt tilpasset implementering af centralt fastsatte opgaver (Hansen & Nielsen, *ibid.*). Kommunalpolitikere spiller således også en rolle i forhold til at tage ansvaret for implementeringen af en ret omfattende central lovgivning såvel som kommunens drift og de lokalt vedtagne beslutninger. For det tredje er kommunen også en lokal servicevirksomhed. Det betyder, at kommunalpolitikere også spiller en rolle i forhold til at sikre en effektiv drift af de kommunale serviceydelser, og for at disse tilpasses borgernes behov og ønsker. Her er der altså tale om en rolle med vægt på ledelse og responsivitet i forhold til brugerne. I forlængelse af disse roller rejser der sig flere forskellige kommunale styringstemaer. I det følgende analyseres kommunalpolitikernes rolle som beslutningstagere, deres rolle i samspillet med forvaltningen og deres rolle som ledere for den lokale serviceproduktion. Afslutningsvis ses der overordnet på kommunalpolitikernes muligheder for at behandle den information, som de får fra forvaltningen, og mulighederne for at omsætte denne information til politiske beslutninger.

### 7.1 Rollen som politiske beslutningstagere

I undersøgelsen af rollen som politiske beslutningstagere fokuseres der på tre aspekter: Det lokale politiske råderum, i hvor høj grad der behandles enkeltsager eller opstilles overordnede målsætninger og kommunalbestyrelsens evne til at træffe tværgående beslutninger.

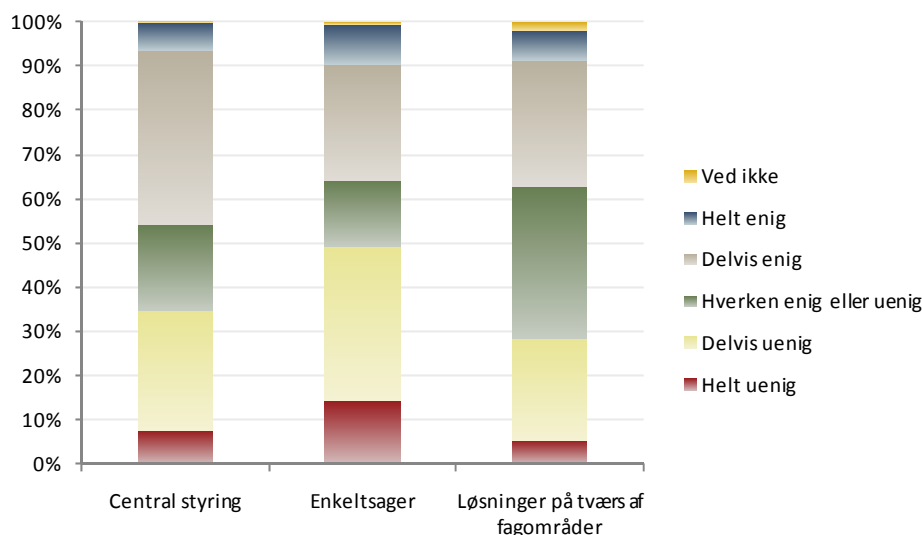
For det første undersøges *det lokale politiske råderum*. I forhold til at undersøge kommunalbestyrelsesmedlemmernes rolle og indflydelse er det afgørende i hvor høj grad, de mener, at de har mulighed for at påvirke beslutningerne. Der rejses således løbende en kritik af, at den centrale styring er for detaljeret og stadig stigende. Men hvad siger kommunalpolitikere selv? Er der forskel på hvilke kommunale politikere, der oplever, at den centrale styring er stram, og har kommunalpolitikernes vurdering af den centrale styring udviklet sig over tid? Dette analyseres ved at se på kommunalpolitikernes vurdering af, hvorvidt de fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler.

For det andet analyseres *behandlingen af enkeltsager* frem for opstillingen af overordnede målsætninger. I diskussionen af kommunalpolitikernes rolle har det længe været diskuteret i hvor høj grad politikerne skulle være involveret i enkeltsager, og i hvor høj grad de snarere bør fokusere på opstillingen af overordnede målsætninger (Berg & Kjær, 2001). Da diskussionen fortsat lever, er det interessant at analysere, hvordan kommunalpolitikere oplever det, om der er forskel mellem forskellige kommunalpolitikere, og hvilken udvikling der har været i deres vurdering heraf over tid. I det følgende diskuteres disse forhold på baggrund af en analyse af, i hvor høj grad politikerne vurderer, at man behandler for mange enkeltsager og taler for lidt om de overordnede målsætninger.

For det tredje undersøges kommunalbestyrelsens *evne til at træffe tværgående beslutninger*. I analysen antages det som udgangspunkt, at den formelle organisering har en betyd-

ning for de politiske processer, og de beslutninger der træffes (Egeberg, 1999). Den kommunale forvaltning er typisk opdelt i forskellige funktioner – som fx en økonomiforvaltning, en socialforvaltning og en miljø- og teknikforvaltning – med det øverste ansvar for implementeringen af de politiske beslutninger på deres område og med en række af sektionsledere under sig. Denne organisering har i en årrække været kritiseret for at føre til en fragmenteret ledelse og en sektorisering, hvor hver forvaltningschef har haft et incitament til at varetage interesserne inden for et specifikt område på bekostning af hensyn til tværgående prioriteringer og beslutninger. Denne kritik har resulteret i et ønske om at styrke det kollektive og tværgående element i forvaltningen. Konkret har det resulteret i reorganiseringer i en række kommuner, hvor hovedindholdet har været at udskifte sektorcheferne med en direktion som i højere grad har tværgående ansvarsområder. I tillæg hertil er kommunalbestyrelserne oftest opdelt i udvalg, som i nogen grad følger opdelingen i forskellige sektorområder. Dette kan ligeledes have betydning for de politiske præferencer, for så vidt at lokalpolitikere udvikler præferencer for de udvalg de sidder i (Bækgaard, 2008). I tråd med denne problemstilling er der behov for at analysere, i hvor høj grad kommunalbestyrelsesmedlemmerne mener, at de er gode til at finde løsninger, der går på tværs af fagområder, og om der er forskelle i, hvilke kommunalbestyrelsesmedlemmer der anser tværgående koordination for at være et problem.

**Figur 7.1 Rollen som beslutningstagere**



Figur 7.1 viser politikernes opfattelse af henholdsvis den centrale styring, behandlingen af enkeltsager og deres vurdering af kommunalbestyrelsens evne til at træffe løsninger på tværs af de forskellige fagområder. 46% er helt eller delvis enige i, at de fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler, 41% er helt eller delvis enige i, at man behandler for mange enkeltsager og taler for lidt om de overordnede målsætninger, mens 34% er helt eller delvis enige i, at kommunalbestyrelsen er god til at finde løsninger, der går på tværs af fagområder. Det synes således at være en ret stor andel af kommunalpolitikere, der oplever, at de deltager i møder, hvor beslutningsrummet er begrænset. Det illustreres også af flere udsagn i de kvalitative casestudier fra kommunalpolitikere:

*Jeg oplever, at det lokale råderum er ret begrænset. Hvad er det vi rent faktisk bestemmer: Datoen for de gamles udflugt? (Menigt kommunalbestyrelsesmedlem)*

*Vi oplever en stadig strammere central styring. Det giver os mindre indflydelse som kommunalpolitiker her i byrådet. (Menigt kommunalbestyrelsesmedlem)*

### **7.1.1 Variationer blandt kommunalpolitikerne**

Der er en række forhold, der har betydning for kommunalbestyrelsesmedlemmernes opfattelse af deres rolle som beslutningstagere, som det fremgår af en statistisk analyse fremstillet i figur 7.2. Det fremgår her, at de politikere, der i højest grad har indflydelse, i mindre grad vurderer, at kommunalbestyrelsen beslutninger er fastlagt gennem central styring. De vurderer også i højere grad, at der behandles for mange enkeltsager, og at kommunalbestyrelsen faktisk er god til at træffe beslutninger på tværs af fagområder. Når borgmestre og medlemmer, der er med i koalitionen bag borgmesteren, vurderer, at evnen til at træffe beslutninger på tværs er større, skal dette ligeledes ses som et udtryk for, at de er tættere på magten og i højere grad har mulighed for at få deres synspunkter gennemført.

Graden af konsensus i kommunalbestyrelsen har en negativ sammenhæng med i hvor høj grad politikerne vurderer, at der bringes for mange enkeltsager op, og en positiv indflydelse på evnen til at træffe beslutninger på tværs. Det peger i retning af, at graden af konsensus i kommunalbestyrelsen er af væsentlig betydning for de beslutninger der træffes og den oplevede grad af indflydelse, som også tidligere forskning har påpeget (Kjær, 2007). Det illustreres også i de kvalitative casestudier, hvor det fremgår, at i de kommuner, hvor der er en høj grad af konsensus, og hvor der bredt inviteres til samarbejde, der opleves en høj grad af indflydelse på tværs af byrådet:

*Byrådet har ikke nogle, som stiller sig hen i det ene hjørne og siger, jeg vil have alt eller intet. Jeg oplever, at alle er inde midt på banen, der hvor bolden er, og hvor spillet spilles. Når man er det, så får man selvfølgelig indflydelse. (Borgmester i konsensuskommune med en høj grad af oplevet indflydelse på tværs i byrådet)*

Undersøgelsen viser også, at graden af partifractionalisering i kommunen har en signifikant betydning, jf. tabel 7.1. Jo flere forskellige partier, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen, des mere vurderes det, at der er for mange enkeltsager, og at evnen til at træffe tværgående beslutninger er begrænset. Det passer godt med at koordination på tværs bliver sværere, når flere aktører skal blive enige.

Dette resultat er relevant i forhold til diskussionen af, hvilken betydning indretningen af de kommunale styreformer har for det politiske liv. Valget af styreform har en betydning for de uformelle institutioner og samarbejds mønstre, der dannes (Berg, 2004). Men når man ser på kommuner med samme styreform, har de uformelle samarbejds mønstre også en betydning for kvaliteten af de beslutninger, der træffes. Hvilke forhold der har betydning for graden af konsensus, belyses mere indgående i kapitel 6.

Endelig er der en række sociodemografiske forhold, der har betydning. Mænd mener i højere grad end kvinder, at der behandles for mange enkeltsager. Mens de medlemmer der har længst anciennitet i mindre grad ser det som et problem. Det skyldes formentligt, at der i mindre grad end tidligere behandles enkeltsager i kommunalbestyrelserne. Desuden er der en tendens til en positiv sammenhæng mellem alder og vurderingen af kommunalbestyrelsens evne til at træffe beslutninger på tværs.

**Tabel 7.1 Forskelle i forståelsen af beslutningstagerrollen**

	MODEL A: De fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer m.m.	MODEL B: Man behandler for mange enkeltsager og taler for lidt om de overordnede målsætninger	Model C: Kommunalbestyrel- sen er god til at finde løsninger, der går på tværs af fagområder
<i>Individuelle institutionelle forhold</i>			
Borgmester	-0,08	-0,02	0,14
Medlem af borgmester-koalition	0,02	-0,09	0,30**
<i>Individuelle politiske forhold</i>			
Egen oplevede indflydelse	0,009**	-0,005**	0,01**
Kommunalpolitisk erfaring	-0,02	-0,08**	-0,04
Ideologisk egenplacering	0,006	0,05**	0,02
<i>Individuelle socioøkonomiske forhold</i>			
Alder	0,007	-0,00003	0,007*
Mand	0,05	0,36**	-0,07
<i>Uddannelse</i>			
Kortere videregående eller mel- lemlang videregående	-0,14	0,06	-0,11
Lang videregående	0,05	0,10	-0,16*
<i>Kommuneforhold</i>			
Konsensus i kommunalbestyrelsen	-	-0,23**	0,18**
Sammenlægningskommune	-	0,02	-0,26*
Partifraktionalisering	-	0,22**	-0,12*
Indbyggertal(ln)	-	-0,17**	-0,10
R <sup>2</sup> (kommuneniveau)	-	.45	.66
R <sup>2</sup> (individniveau)	.04	.06	.11
Varians på kommuneniveau (ICC)	-	.12	.11
Kommuner/kommunalpolitikere	1120/92	1120/92	1120/92

Ustandardiserede regressionskoefficienter. \*\* = sig på 1%-niveau, \* = sig på 5%-niveau.

Et konstant led er inkluderet i alle modeller.

## 7.2 Forholdet mellem folkevalgte og forvaltning

Kommunalpolitikere spiller som nævnt også en rolle i forhold til at tage ansvaret for implementeringen af et omfattende regelsæt. De folkevalgte og forvaltningen har traditionelt været anskuet som adskilte sfærer, hvor politikere skulle træffe beslutninger, som det loyale embedsværk efterfølgende implementerede. Denne idealmodel ligger imidlertid et stykke fra virkeligheden – også i den kommunale verden (Weber, 1978: 956ff; Hansen & Ejersbo, 2002). I den kommunale verden findes der tættere og flere forskellige kontaktmønstre end på det nationale niveau, så dette giver endnu en anledning til at revidere den traditionelle opfattelse af forholdet mellem folkevalgte og forvaltning på det kommunale niveau (Svara, 2006).

Fx kan de folkevalgte i nogle tilfælde samtidig have en kommunal ansættelse, eller der kan være sociale relationer til ansatte i forvaltningen, som gør forholdet mellem folkevalgte og forvaltning tættere end man traditionelt har opfattet dette forhold. Borgerne kan også have hyppig kontakt med kommunalt ansatte, som ofte optræder som serviceleverandører, og som regulerer forhold omkring fx. børnehaver, skoler og ældrepleje – ydelser der er af umiddelbar relevans for borgernes hverdag.

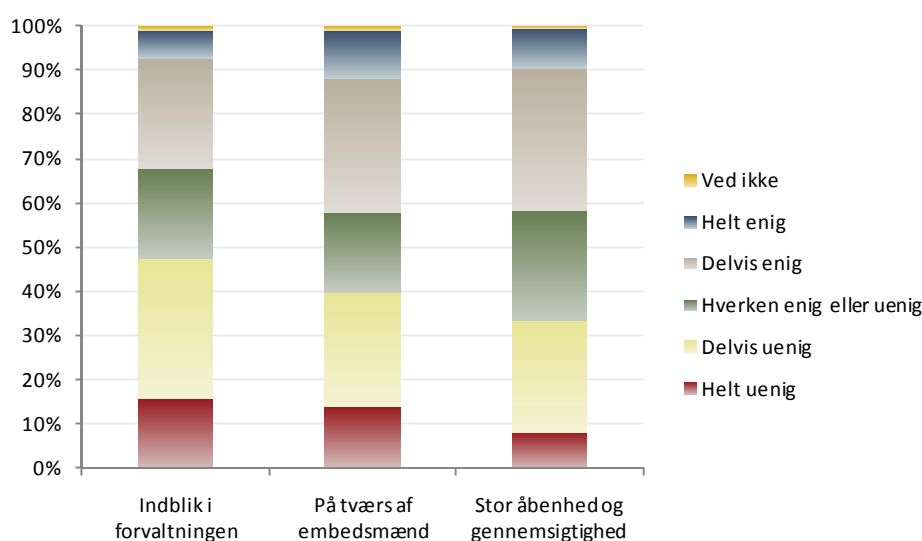
Spørgsmålet om, hvilke muligheder henholdsvis embedsmændene eller politikerne har for at påvirke de politiske processer, er et klassisk forvaltningsmæssigt spørgsmål (Weber, 1978: 956ff). I en kommunal sammenhæng aktualiseres problemstillingen af, at lokalpolitikere som hovedregel er deltidspolitikere, mens de ansatte i administrationen er fuldtidsansatte. Embedsværket besidder således en væsentlig ekspertise og handlefrihed og har i forlængelse heraf også en betydelig indflydelse på de politiske beslutninger. I forhold til kommunalpolitikernes rolle i forbindelse med implementeringen af politiske beslutninger er det derfor væsentligt at analysere om politikerne mener, at forvaltningen er gennemsigtig, og om de kan komme igennem med deres synspunkter i forhold til forvaltningen. Desuden er det væsentligt, om der er variationer mellem kommunalbestyrelsesmedlemmerne, og hvordan udviklingen har været over tid.

I den kvantitative undersøgelse er det blevet undersøgt om politikerne oplever, at embedsmændene har for stor magt generelt og i forhold til implementeringen, og om de oplever forvaltningen som gennemsigtig. Det er sket ved at spørge, i hvor høj grad de er enige eller uenige i følgende spørgsmål:

- Det er vanskeligt for politikerne at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd (embedsmandsmagt).
- Det er vanskeligt at få indblik i forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger (implementering).
- Der er stor åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningen (gennemsigtighed).

I figur 7.2 ses svarene på disse spørgsmål.

**Figur 7.2 Forholdet mellem de folkevalgte og forvaltningen**



Det er ganske få (6%), der er helt enige i, at det er vanskeligt at få indblik i forvaltningen, 11% mener, at det er vanskeligt at komme på tværs af embedsmændene, og 9% synes, at forvaltningen præges af åbenhed og gennemsigtighed. Tilsvarende er det 25, 30 og 33%, der erklærer sig delvist enige i disse spørgsmål. Generelt synes det at være en forholdsvis lille del af politikerne, der i høj grad oplever, at det er et problem, mens det er en ret stor del, der er delvis enige i påstandene.

Man kan få en mere nuanceret indsigt i problemets karakter ved at supplere med følgende udsagn fra de kvalitative casestudier. Citatet er gengivet i sin helhed, da det illustrerer den komplekse karakter, som forholdet mellem folkevalgte og forvaltningen har:

*Jeg tør da godt stå frem og sige, at problemet med at få indsigt i forvaltningen har jeg også oplevet. Måske skyldes det, at vores ledende folk har mange hensyn at tage. Der er et hensyn til byrådet, eftersom det selvfølgelig er os, der bestemmer. Men vi bestemmer jo ikke alt og har heller ikke blik for alt og alle detaljer, så vi kan jo godt nogle gange sidde og have en idé om, hvordan tingene kan fungere, og så er det også vores ledende folks opgave at tage de hensyn ind og veje dem op i forhold til andre hensyn. I forhold til hvordan forvaltningen er opbygget og i forhold til vores medarbejdere og institutionerne, så det er måske bare et grundvilkår, vi lever under. Formelt set er vi øverst i kransekagen, men vi er et eller andet sted også bare et led i det. Det er et kæmpe spil, der skal gå op i en højere enhed. Så der kan man måske godt som politiker nogle gange opleve, at man smider nogle idéer og synspunkter på banen, og så bliver de ikke fulgt hundrede procent, og så tænker man: Hvorfor det? Vi har besluttet nogle ting. Det kan være nogle budgetbemærkninger, eller nogle idéer vi har haft, som så er endt et helt andet sted, og så står man tilbage og klør sig i håret, og var det egentlig det vi ville? Og det var det måske ikke, men der er gået et eller andet tabt i den der oversættelse, måske. Men generelt har vi et godt samarbejde, men der er nogle gange, hvor jeg synes, at det kan være vanskeligt at få forståelse for synspunkter overfor embedsmændene. (Menigt kommunalbestyrelsesmedlem).*

### **7.2.1 Variationer blandt kommunalpolitikere**

Der er forskel på hvilke kommunalpolitikere, der oplever, at det er vanskeligt at komme igennem i forhold til forvaltningen. Det er meget tydeligt, at de kommunalpolitikere, der har størst indflydelse også oplever, at det er lettere at få gennemført synspunkter, der går på tværs af de ledende embedsmænd, at det er relativt nemt at gennemskue implementeringen af de beslutninger, og at der er en stor gennemsigtighed i forvaltningen. Der er således en positiv sammenhæng mellem disse forhold og henholdsvis kommunalbestyrelsesmedlemmernes vurdering af deres indflydelse, det at være borgmester og det at være en del af koalitionen bag borgmesteren. Det tyder på, at de kommunalpolitikere, der i højest grad er i kontakt med forvaltningen, fx via udvalgsformandsposter, også er dem, der oplever, at forholdet til forvaltningen er mindst problematisk. Samtidig ses at kommunale forhold ikke påvirker kommunalpolitikernes opfattelse af forvaltningen.

Dette understøttes også af de kvalitative casestudier, hvor der fra flere sider blev givet udtryk for, at de politikere, der har tæt kontakt med forvaltningen – borgmesteren og udvalgsformændene – oplever forholdet til forvaltningen som velfungerende, mens øvrige byrådsmedlemmer i højere grad oplever forvaltningen som svær at få indsigt i og svær at påvirke.

I tabel 7.2. gengives en statistisk analyse, som belyser hvilke forhold, der har betydning for politikernes forhold til forvaltningen. For det første skal det bemærkes, at den samlede

forklaringskraft i modellerne er relativt begrænset, og at kommuneforhold ikke spiller nogen rolle for synet på forvaltningen.

**Tabel 7.2 Variationer i opfattelsen af forholdet til forvaltningen**

	MODEL A: Det er vanskeligt at gå på tværs af de ledende em- bedsmænd	MODEL B: Der er stor åben- hed og gennemsig- tighed i forvaltnin- gen	MODEL C: Det er vanskeligt at få indblik i for- valtningen af kommunalbesty- relsens beslutnin- ger
<i>Individuelle institutionelle forhold</i>			
Borgmester	-0,48**	0,48**	-0,50**
Medlem af borgmester-koalition	-0,31**	0,31**	-0,37**
<i>Individuelle politiske forhold</i>			
Egen oplevede indflydelse	-0,01**	0,01**	-0,01**
Kommunal-politisk erfaring	-0,005	-0,005	-0,01
Ideologisk egenplacering	0,03	0,004	0,02
<i>Individuelle socioøkonomiske forhold</i>			
Alder	-0,02**	0,01**	-0,005
Mand	0,01	0,10	0,06
<i>Uddannelse</i>			
Kortere videregående eller mindre mellemlang videregående	-0,07	-0,07	-0,02
Lang videregående	0,02	-0,17	0,11
<i>Kommuneforhold</i>			
Konsensus i kommunalbestyrelsen	-	-	-0,11
Sammenlægningskommune	-	-	0,11
Partifraktionalisering	-	-	-0,03
Indbyggertal(ln)	-	-	-0,04
R <sup>2</sup> (kommuneniveau)	-	-	0,48
R <sup>2</sup> (individniveau)	0,10	0,08	0,10
Varians på kommuneniveau (ICC)	-	-	0,04
Kommuner/kommunalpolitikere	1124/92	1124/92	1124/92

Ustandardiserede regressionskoefficienter. \*\* = sig på 1%-niveau, \* = sig på 5%-niveau.

Et konstant led er inkluderet i alle modeller.

Et af de forhold der angives at have betydning for styrkeforholdet i forhold til forvaltningen, er, at politikerne er deltidsansatte, og at de i nogen grad udskiftes ved kommunalvalgene, mens embedsmændene er fuldtidsansatte (Berg, 2004). I tråd hermed giver kommunalpolitikere udtryk for, at det kræver politisk anciennitet og erfaring at kunne komme på tværs af embedsmændene, men i den kvantitative undersøgelse har anciennitet ikke en signifikant effekt på vurderingen af, at det er problematisk at komme på tværs af embedsmændene, men det har alder til gengæld (jf. tabel 7.2). Det tyder altså på, at evnen til at sætte sig igennem også kommer med alderen. En kommunalpolitiker har i undersøgelsen givet udtryk for, at det kræver "hår på brystet" at sætte sig igennem over for forvaltningen:

*Der er nogle embedsmænd, hvor jeg godt kan få fornemmelsen af, at de har været så længe i gamet, at det der med at være åben, demokratisk og give politikerne de meldinger de har brug for, det er en sej proces. Vi skiftes jo ud hvert fjerde år, og der kommer nye folk til, som grundlæggende skal have informationen med. Hvis man så er blevet så nonchalant og siger, at det ved de jo, eller hvis de glemmer at give informationer, så bliver der jo en disharmoni imellem os politikere og forvaltningen. Jeg vil nok sige, at hvis du har hår på brystet, så kan du godt komme igennem med tingene, men det kræver det faktisk også nogle gange. (Menig kommunalpolitiker).*

### **7.3 De kommunale serviceydelser**

Kommunalpolitikere har også en væsentlig rolle i forhold til at sikre en effektiv drift af de kommunale serviceydelser, og for at disse tilpasses borgernes behov og ønsker. I forhold til at kunne udfylde denne rolle, er det væsentligt at se på, hvorvidt betingelserne for at udøve ledelse i forhold til de kommunale institutioners drift er til stede for kommunalpolitikere, og om mulighederne for en responsivitet mellem brugere og folkevalgte politikere tilsvarende er til stede.

Et væsentligt forhold at se på er, om dokumentationen af opfyldelsen af de politiske mål for kommunernes økonomi og opnåelsen af kvalitet og resultater i institutionerne er tilstrækkelige. I en styringsmæssig sammenhæng kan kommunalbestyrelsesmedlemmerne anvende informationerne til at kontrollere de kommunale virksomheders produktion af serviceydelser og for borgerne kan oplysninger om målopfyldelse give en øget gennemsigtighed, som gør det muligt at vurdere politikernes indsats (Askim, 2009). Andre forhold problematiserer imidlertid anvendelsen af performancemål. For eksempel kan anvendelsen af performancemål give anledning til målforskydninger og adfærdsforvridninger (Hood, 1996).

I denne undersøgelse har vi valgt at se på, hvordan kommunalpolitikere anvender den dokumentation af målopfyldelse, som de får fra forvaltningen, fordi det i sidste ende er politikernes ansvar at bruge en sådan dokumentation til at udvikle serviceproduktionen og afgøre om den pågældende dokumentation og målopstilling er et anvendeligt redskab i den sammenhæng. I forlængelse heraf er det blevet undersøgt, om der er kommunale forskelle i dokumentationen af målopfyldelsen, og det er blevet undersøgt, hvad der kan forklare disse forskelle. Derudover er det blevet undersøgt, om der er individuelle forskelle i kommunalbestyrelsesmedlemmernes behov for dokumentation. Hermed menes, om der er nogle folkevalgte, der i højere grad end andre oplever et behov for, at kommunalpolitikere involveres mere i fastsættelsen af mål for resultater og kvalitet for institutionernes ydelser.

Analysen i det følgende er baseret på disse spørgsmål:

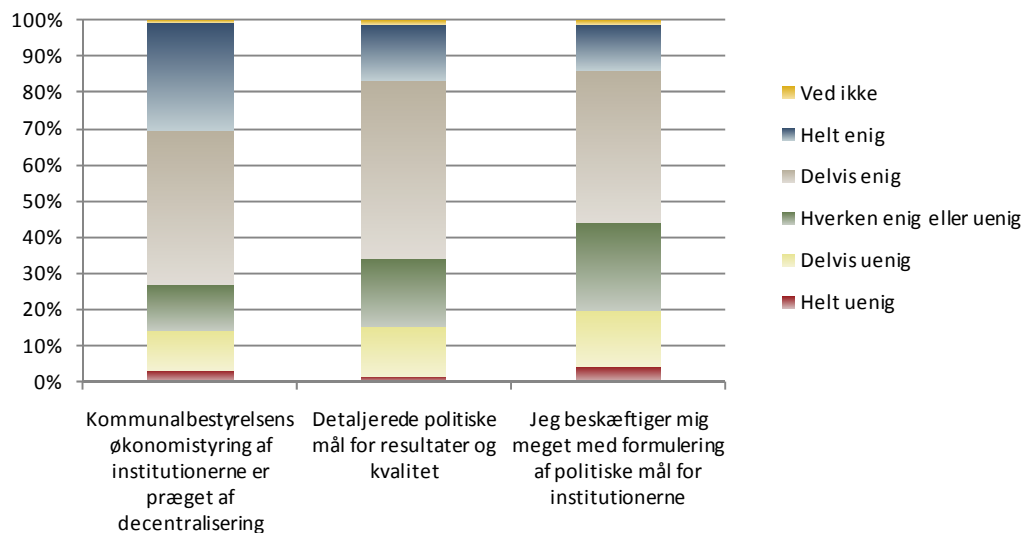
- Jeg beskæftiger mig meget med formulering af politiske mål for resultater og kvalitet i institutionerne.
- Kommunalpolitikere i min kommune bør involveres mere i fastsættelsen af mål for resultater og kvalitet for institutionernes ydelser.
- Der er i højere grad behov for, at min kommune løbende foretager systematisk dokumentation om brugertilfredshed på institutionsniveau.
- Hvor ofte modtager du almindeligvis dokumentation for opfyldelsen af de politiske mål for a) økonomi, b) kvalitet og resultater.



- Kommunalbestyrelsens økonomistyring af institutionerne er præget af decentralisering.

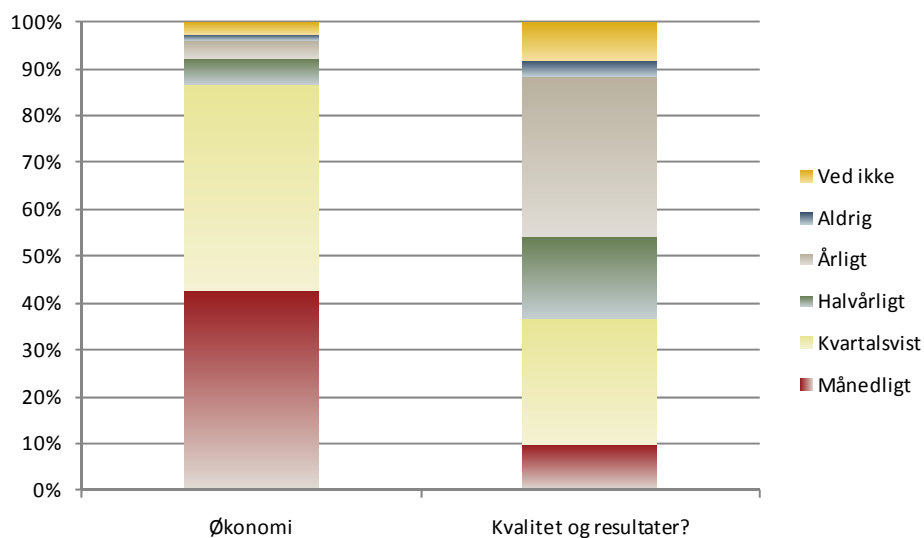
I figur 7.3 er svarene på tre af disse spørgsmål gengivet.

**Figur 7.3 Styringen af institutionerne**



Figuren viser, at kommunalpolitikere i meget høj grad vurderer, at økonomistyringen er præget af decentralisering, at kommunalbestyrelsen opstiller detaljerede politiske mål for resultater og kvalitet, og at de arbejder med at formulere detaljerede politiske mål for resultater og kvalitet. Det er således kun relativt få – henholdsvis 14, 15 og 20% – der er helt eller delvis uenige i, at det skulle være tilfældet. Det indikerer klart, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne har taget målstyringen til sig og arbejder grundigt med denne form for styring.

**Figur 7.4 Dokumentation for økonomi og resultater**

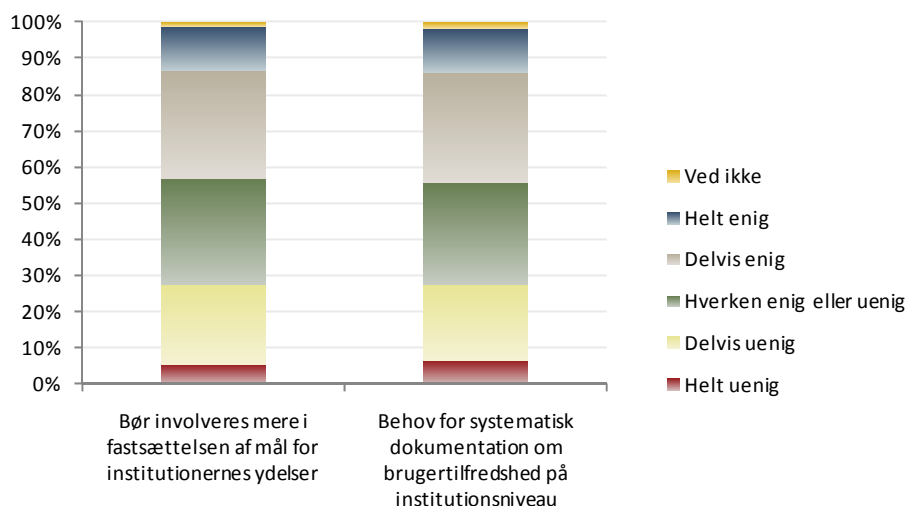


Undersøgelsen peger også på, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne løbende modtager dokumentation for opfyldelsen af de politiske mål for økonomien, jf. figur 7.4. Det er således forholdsvis mange (43%), der svarer, at de modtager dokumentation for økonomi månedligt, mens tilsvarende mange (44%) svarer, at de modtager dokumentation for økonomien kvartalsvis. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne angiver således i høj grad, at de løbende orienteres om økonomien.

Det fremgår også af figur 7.4, at de modtager dokumentation for opnåelsen af kvalitet og resultater mindre hyppigt. Her er det således størstedelen, som angiver at modtage dokumentationen årligt og halvårligt. Denne forskel er ikke nødvendigvis overraskende eller uhensigtsmæssig. Det er vigtigt at være løbende orienteret om udviklingen i økonomien for at kunne forhindre budgetoverskridelser, mens udviklingen i kvalitet og resultater ofte foregår over et længere tidsperspektiv og derfor typisk kræver en længere tidshorisont.

Det er imidlertid relevant at se på, hvordan kommunalbestyrelsesmedlemmerne oplever graden af dokumentation, som de får udleveret fra forvaltningen. Det er centralt at se på, om de vurderer, at de bør involveres i fastsættelsen af mål for institutionernes ydelser, og om de vurderer, at der i højere grad er behov for dokumentation på institutionsniveau. Dette fremgår af figur 7.5.

**Figur 7.5 Yderligere målfastsættelse og behov for dokumentation**



Det fremgår af figur 7.5, at forholdsvis få (12%) er helt enige i, at de bør involveres mere, og at der er behov for en mere systematisk dokumentation af brugertilfredshed på institutionsniveau. En større andel af kommunalpolitikere (ca. 30%) svarer, at de er delvis enige i, at de bør involveres mere, og at der er behov for mere dokumentation.

Brugertilfredshedsundersøgelser er kun en form for dokumentation, og der findes mange andre metoder til at vurdere, hvilken kvalitet og hvilke resultater, der opnås på institutionsniveau. Generelt må det vurderes, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke oplever et meget presserende behov for mere dokumentation. Knap halvdelen (42%) er dog helt eller overvejende enige i, at behovet er der. I forlængelse heraf er det interessant at analysere, hvordan disse forhold varierer mellem kommunalbestyrelsesmedlemmerne, hvilket fremgår af følgende afsnit.

### 7.3.1 Variationer blandt kommunalpolitikere

Der er gennemført en statistisk analyse for at analysere variationerne mellem kommunalpolitikere i forhold til behovet for at blive involveret yderligere i fastsættelsen af mål for institutionernes ydelser og for at modtage dokumentation i form af brugertilfredshedsundersøgelser, jf. tabel 7.3. Overordnet set har modellerne meget lav forklaringskraft. Man skal derfor være varsom i tolkningen af resultaterne. Samtidig ses, at kommunale forhold tilsyneladende ikke betyder noget for opfattelsen af målfastsættelse og dokumentation.

**Tabel 7.3 Variationer i behov for målfastsættelse og dokumentation**

	MODEL A: Målfastsættelse	MODEL B: Behov for tilfredsheds- målinger
<i>Individuelle institutionelle forhold</i>		
Borgmester	-0.28	-0.10
Medlem af borgmesterkoalition	-0.23**	-0.20**
Hyppeghed i modtagelse af dokumentation for op- nåelse af politiske mål for kvalitet og resultater	-0.05	-0.07*
<i>Individuelle politiske forhold</i>		
Egen oplevede indflydelse	0.002	0.002
Kommunalpolitisk erfaring	-0.08**	-0.06
Ideologisk egenplacering	0.02	0.04**
<i>Individuelle socioøkonomiske forhold</i>		
Alder	0.01*	0.01*
Mand	0.31*	0.04
<i>Uddannelse</i>		
Kortere videregående eller mindre	-	-
Mellemlang videregående	-0.08	0.08
Lang videregående	-0.20*	-0.05
<hr/>		
R <sup>2</sup> (kommuneniveau)	-	-
R <sup>2</sup> (individniveau)	0.05	0.02
Varians på kommuneniveau (ICC)	-	-
Kommuner/kommunalpolitikere	1029/92	1029/92

Ustandardiserede regressionskoefficienter. \*\* = sig på 1%-niveau, \* = sig på 5%-niveau.

Et konstant led er inkluderet i alle modeller.

Det fremgår af tabellen, at politikerne oplever et faldende behov for involvering i målfastsættelse og dokumentation for brugertilfredshed, jo længere tid de har siddet i kommunalbestyrelsen. Dette kan skyldes, at fornemmelsen af, hvilke resultater kommunens institutioner leverer, stiger med ancienniteten, og erfarne politikere dermed ikke oplever det samme dokumentationsbehov som mindre erfarne politikere.

Det fremgår endvidere, at politikere i mindre grad oplever et behov for involvering i målfastsættelse og dokumentation, hvis de er en del af koalitionen bag borgmesteren. Dette kan skyldes, at man har større indflydelse, hvis man er en del af koalitionen, og at man som en del af koalitionen har en tendens til at udtrykke tilfredshed med kommunens styring, fordi man netop er en del af flertallet bag den måde, styringen foregår på. Dokumentation og brugertilfredshedsundersøgelser kan omvendt være et grundlag for at føre oppositionspolitik, og

for at kritisere institutionsdriften, og også i det lys vil det være mere efterspurgt, hvis man ikke er en del af koalitionen. Samlet set tegner der sig altså en variation i kommunalpolitikernes holdning, alt efter i hvor høj grad de er en del af flertallet.

Resultatet her peger på, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke har et akut behov for yderligere inddragelse i opstillingen af mål på institutionsniveau samt yderligere dokumentation, men at der i oppositionen dog er et vist behov. Demokratisk set er det sundt, at de politikere, der ikke er en del af flertallet ønsker at blive involveret yderligere i målfastsættelsen. Samtidig kan det også betragtes som demokratisk sundt, at oppositionen oplever behovet som større end flertallet, da oppositionen dermed opfylder deres demokratiske kontrolfunktion af den udøvende magt.

Det fremgår også af tabel 7.3, at der er partipolitiske forskelle på, hvem der efterspørger brugertilfredshedsundersøgelser. Det er således i højere grad højreorienterede mere end venstreorienterede, som ønsker flere af disse. Det skal ses i lyset af, at en øget brug af brugertilfredshedsundersøgelser er en del af regeringens politik, for så vidt at en øget anvendelse af brugertilfredshedsundersøgelser indgår i implementeringen af kvalitetsreformen.

Ser man på de sociodemografiske forhold, så viser det sig, at det i højere grad er mænd, der ser et behov for at blive yderligere involveret i målfastsættelsen. Samtidig fremgår det, at de bedst uddannede blandt kommunalpolitikere oplever behovet for involvering i målfastsættelsen i mindre grad end kommunalpolitikere med en lavere uddannelse. Det fremgår også, at behovet for involvering i målfastsættelse og dokumentation af brugertilfredshed er stigende med alder, hvilket umiddelbart er i modstrid med, hvad undersøgelsen viste i forhold til anciennitet. Dette er umiddelbart et paradoks og kan ikke forklares på baggrund af data.

Endelig viser analysen, at der er en sammenhæng mellem, i hvor høj grad kommunalbestyrelsesmedlemmerne modtager dokumentation, og i hvor høj grad de vurderer, at der er behov for dokumentation. Det er således dem, der modtager mest dokumentation, som i mindre grad efterspørger dokumentation, og dette er umiddelbart forventeligt, men også et positivt tegn på, at dokumentationen udfylder et reelt behov.

## **7.4 Kommunalpolitikernes informationsbehandling**

I det foregående er variationerne blandt kommunalpolitikere – i opfattelsen af rollen som politiske beslutningstagere, i forholdet til forvaltningen og i opfattelsen af rollen som ledere af de lokale servicevirksomheder – blevet analyseret. I det følgende diskuteres de variationer der er fundet blandt kommunalpolitikere ud fra deres behov og muligheder for at få adgang til information og til at omsætte den til indflydelse og beslutninger.

Helt overordnet indebærer beslutningsprocesser, at der behandles information. Information reducerer usikkerhed i beslutningssituationen, men der er omkostninger forbundet med at indsamle information. Det kan være rent pekuniære omkostninger, eller det kan være i form af den tid og de anstrengelser, der er forbundet med at behandle information (Simon, 1947). I tråd hermed kan det forventes, at de folkevalgte oplever forskellige behov for information, og at de har forskellige muligheder for at fortolke og omsætte den information de får til beslutninger (Askim & Hanssen 2008). I tråd hermed vil forskellige politikere opleve forskellige omkostninger i forhold til beslutningstagning, i forhold til at få indsigt i forvaltningen og i forhold til at kunne tage lederskab og få information om serviceproduktionen.

Omkostningerne ved information og mulighederne for beslutningstagen kan også forklare variationen i forhold til institutionelle positioner og indflydelse. Institutionelle positioner og indflydelse følges i høj grad ad for så vidt, at de politikere, der har institutionelle positioner som udvalgsformænd og borgmestre, også er de politikere, der har størst indflydelse.

Samtidig er det de politikere, som er med i koalitionen bag borgmesteren, som oplever den største indflydelse, idet de har den centrale adgang til beslutningsinformationer, der følger med en lettere kontakt til administrationen.

Brug af information til beslutningstagen kræver, at man har mulighed for at fortolke den på en meningsfuld måde. Udvalgsformænd og borgmestre bruger langt mere tid på arbejdet som kommunalpolitikere (jf. kapitel 4), og det giver dem også større mulighed og evne for at behandle information og for at opnå indflydelse. Det er gennem en øget tidsanvendelse og ved at være centralt placeret i informationsstrømmene, at kommunalpolitikerne opnår indflydelse. Dette bekræftes også i de kvalitative casestudier, hvor rollen som beslutningstager kædes tæt sammen med ens institutionelle placering og adgangen til information fra forvaltningens side:

*Det handler om at få et overblik over, hvad der foregår. Jeg sidder som udvalgsformand, og så sidder jeg som menigt medlem af et andet udvalg. Så er man meget fokuseret på de to udvalg, og så kan det godt være svært at få overblik over, hvad der foregår i de andre udvalg, når man ikke har adgang til de samme informationer. (Kommunalpolitiker, del af koalitionen bag borgmesteren).*

Analyserne peger entydigt på, at det at være en del af koalitionen bag borgmesteren har en meget stor betydning for, hvilken forståelse man har af beslutningstagerrollen, forholdet til forvaltningen og placeringen i forhold til serviceproduktionen. Hvis man er en del af koalitionen, mener man således i højere grad, at der træffes tværgående løsninger i kommunalbestyrelsen. Samtidig oplever man typisk, at det er nemmere at komme igennem i forhold til forvaltningen. Man oplever i mindre grad et behov for at blive involveret yderligere i målfastsættelsen og for at få mere dokumentation om brugertilfredshed. I tråd hermed er det også tydeligt, at borgmesteren oplever, at det er nemmere at komme på tværs af embedsmændene og sætte sig igennem i forhold til forvaltningen. Det skal ses i lyset af, at borgmesteren har den øverste administrative ledelse.

Helt gennemgående viser analyserne, at det er de kommunalpolitikere, der har indflydelse, som oplever den største rummelighed i rollen som beslutningstager og den bedste balance i forhold til forvaltningen. Det er for så vidt ikke overraskende, at de politikere, der oplever færrest problemer i forhold til forvaltningen også er dem, der har mindst kontakt med forvaltningen. Det ville være ret problematisk, hvis det omvendte var tilfældet. Spørgsmålet er imidlertid, om oppositionen har en tilstrækkelig adgang til information i forhold til at udfylde deres demokratiske rolle som opposition. Det er politisk legitimt, at flertallet har størst indflydelse og derfor også spiller en større rolle i beslutningstagningen og i forhold til forvaltningen, men det kan være et problem, hvis der for mindretallet er store omkostninger forbundet med at få adgang til information. I hvilket omfang det forholder sig sådan er umiddelbart vanskeligt at vurdere på baggrund af undersøgelsen.

I tillæg hertil viser tidligere forskning, at individuelle forhold gør en forskel for politikernes behov og evner i forhold til at behandle information (Askim & Hansen *ibid*). I tråd hermed er betydningen af den politiske erfaring blevet analyseret. Der kunne være grund til at tro at politikere, der har en lav anciennitet, formentligt også har en tendens til at have dårligere netværk, og dermed også dårligere kanaler til at opnå information (Burt 1992). På den anden side er det også muligt at længere anciennitet påvirker den rolle kommunalpolitikernes spiller, fordi de har bedre netværk og et lokalkendskab og en viden om de kommunale forhold, der følger med at have været bosat i kommunen i mange år. Det sidste kan dog også vise sig ved, at alder frem for politisk anciennitet har betydning (Askim & Hansen *ibid*). Ana-

lyseresultaterne viser i tråd hermed, at alder har betydning for, hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlemmerne synes, at de kan komme igennem i forhold til forvaltningen.

## 7.5 Opsummering

Kommunalpolitikere udfører forskellige roller. De opstiller overordnede politiske mål og kan stilles til ansvar for den førte politik ved lokale valg. Samtidig udfører de også en rolle i forhold til at tage ansvaret for implementeringen af en ret omfattende central lovgivning såvel som kommunens drift og de lokalt vedtagne beslutninger. Endelig spiller de en rolle i forhold til at sikre en effektiv drift af de kommunale serviceydelser, og for at disse tilpasses borgernes behov og ønsker. Kommunalpolitikernes indflydelse kan med fordel analyseres ud fra disse roller. Hvad er afgørende for, at den enkelte lokalpolitiker kan gøre sin indflydelse gældende i forhold til den overordnede politiske rolle, rollen som overordnet ansvarlig for administrationen, og rollen som overordnet leder af de kommunale institutioner?

Kommunalpolitikernes rolle er således blandt andet at stå i spidsen for det lokale demokrati. Undersøgelsen peger her på, at dette rummer en række udfordringer. Det synes således at være en ret stor andel af kommunalpolitikere, der oplever, at de deltager i møder, hvor beslutningsrummet er begrænset. Samtidig viser undersøgelsen, at der er en række institutionelle forhold, der har betydning for kommunalpolitikernes oplevelse af indflydelse. Det ses således, at graden af konsensus i kommunalbestyrelsen er af betydning for, hvorvidt der kan træffes tværgående beslutninger og den oplevede grad af indflydelse. Samtidig ses det, at jo flere forskellige partier, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen, i jo højere grad vurderes det, at evnen til at træffe tværgående beslutninger er begrænset.

Kommunalpolitikere spiller som nævnt også en rolle i forhold til at tage ansvaret for implementeringen af et omfattende regelsæt. I den kommunale verden findes der tætte kontaktmønstre mellem politikere og forvaltning, og dermed kan man vanskeligt betragte politik og administration som adskilte sfærer, hvor politikere skulle træffe beslutninger, som det loyale embedsværk efterfølgende implementerede. Overordnet viser undersøgelsen, at der er en forholdsvis lille del af politikere, der oplever, at der er et stort problem i forholdet til forvaltningen. Samtidig ses det af undersøgelsen, at de kommunalpolitikere, der har størst indflydelse også oplever, at det er lettere at samarbejde og få sine sager gennemført i forvaltningen. De kommunalpolitikere der i højest grad er i kontakt med forvaltningen, fx via udvalgsformandsposter, er også dem, der oplever at forholdet til forvaltningen er mindst problematisk. Endelig viser undersøgelsen på dette område, at evnen til at sætte sig igennem over for forvaltningen også kommer med alderen. En kommunalpolitiker har i undersøgelsen givet udtryk for, at det kræver ”hår på brystet” at sætte sig igennem over for forvaltningen.

Kommunalpolitikere har endvidere en væsentlig rolle i forhold til den overordnede ledelse af de kommunale serviceinstitutioner. I forbindelse med varetagelsen af denne rolle er brugen af målstyring særlig central. Undersøgelsen indikerer på dette punkt klart, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne har taget målstyringen til sig og arbejder grundigt med denne form for styring. Undersøgelsen peger også på at kommunalbestyrelsesmedlemmerne løbende modtager dokumentation for opfyldelsen af de politiske mål for økonomi, mens de modtager dokumentation for opnåelsen af kvalitet og resultater mindre hyppigt. Generelt kan det dog på baggrund af undersøgelsen vurderes, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke oplever et meget presserende behov for mere dokumentation.

Undersøgelsen viser, at dokumentation og brugertilfredshedsundersøgelser er særlig væsentligt for kommunalpolitikere i opposition, da denne form for information giver oppositionen mulighed for at kontrollere den førte politik.

Samlet peger undersøgelsen på, at det er gennem en øget tidsanvendelse og ved at være centralt placeret i informationsstrømmene, at kommunalpolitikere opnår indflydelse. Analyserne peger entydigt på, at det at være en del af koalitionen bag borgmesteren har en meget stor betydning for, hvilken forståelse man har af beslutningstagerrollen, forholdet til forvaltningen og placeringen i forhold til serviceproduktionen. Hvis man er en del af koalitionen, mener man således i højere grad, at der træffes tværgående løsninger i kommunalbestyrelsen. Samtidig oplever man typisk, at det er nemmere at komme igennem i forhold til forvaltningen, og man oplever i mindre grad et behov for at blive involveret yderligere i målfastsættelsen og for at få mere dokumentation om brugertilfredshed.

## 8 Kommunalpolitikernes indflydelse

### 8.1 Indflydelse i kommunalbestyrelsen

Der har i forbindelse med opgave- og strukturreformen været en betydelig interesse for, hvordan strukturdelen af reformen ville påvirke demokratiet, herunder særlig den enkelte borgers deltagelse (Kjær & Mouritzen 2003; Christoffersen m.fl. 2005). Forud for sammenlægningsprocessen blev der således foretaget en undersøgelse af, hvordan ændringer i kommunestørrelsen påvirker borgernes deltagelse i og opfattelse af den politiske proces (Kjær & Mouritzen 2003). Senest har Indenrigs- og Socialministeriet udarbejdet en statusrapport om kommunernes arbejde med nærdemokratiet (Indenrigs- og socialministeriet 2009). Ligeledes er KREVI kommet med et bud på sammenlægningernes konsekvenser for nærdemokratiet (KREVI 2009). Der findes således en omfattende dokumentation for kommunesammenlægningernes påvirkning af borgernes deltagelse i det lokale demokrati. I dette kapitel supplerer vi denne litteratur ved at sætte fokus på, hvordan kommunesammenlægningerne kan have påvirket fordelingen af indflydelse blandt de folkevalgte i kommunerne, dvs. byrådspolitikerne. Vi flytter altså fokus fra borgernes deltagelse på input-siden til den faktiske beslutningstagning i kommunalbestyrelsen.

Opnåelse af indflydelse er en central motivationsfaktor for at deltage i kommunalpolitik (Indenrigs- og Socialministeriet 2009). Et kommunalbestyrelsesmedlem må forventes at søge valg til byrådet med henblik på at opnå ét eller flere politiske mål: påvirke det kommunale budget, øge fokuset på et særligt serviceområde eller sætte et politisk emne på dagsordenen. Et centralt spørgsmål bliver derfor, hvad der betinger fordelingen af indflydelse mellem de folkevalgte i kommunen? Hvilke medlemmer får i høj grad påvirket budgettet, formuleret politikker og sat emner på dagsordenen, og hvilke formår dette i langt ringere omfang? Dette forsøger vi fra en række forskellige vinkler at belyse i dette kapitel. I lyset af opgave- og strukturreformen er vi særligt interesserede i at undersøge, hvorvidt kommunesammenlægningerne har betydet noget for den enkelte kommunalpolitikers indflydelse på kommunalpolitikken. Endvidere undersøger vi, hvorvidt institutionelle forhold, politiske forhold og socioøkonomiske forhold påvirker fordelingen af indflydelse. De supplerende faktorer er ikke uvæsentlige, da der findes meget sparsom viden om, hvad der giver indflydelse i kommunalpolitik.

### 8.2 Hvad siger kommunalbestyrelsesmedlemmerne selv?

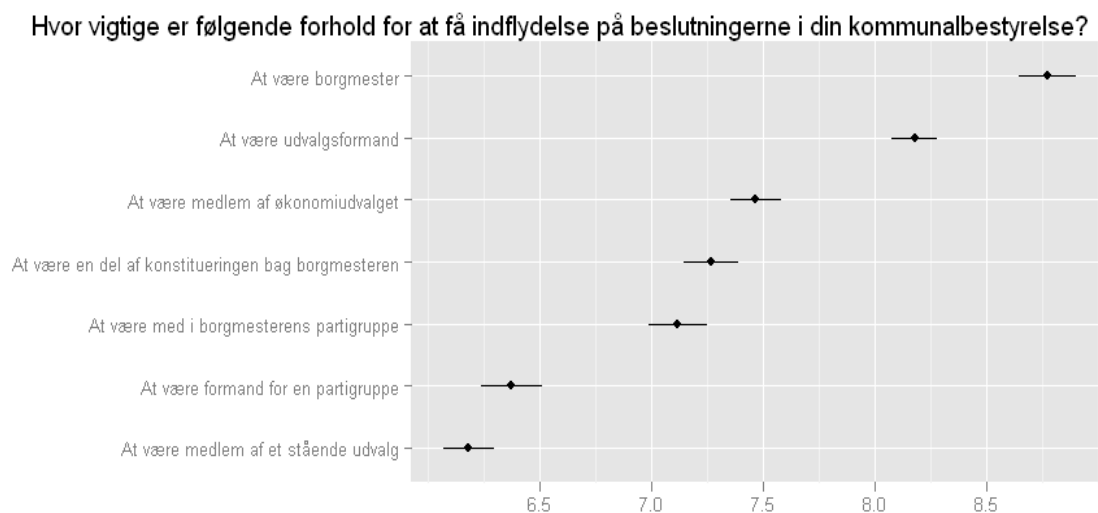
Som et udgangspunkt for analysen vil vi tage afsæt i de folkevalgtes egne udsagn omkring, hvad der giver indflydelse i kommunalpolitik. Vi har i den forbindelse bedt de folkevalgte tage stilling til vigtigheden af en række forhold og egenskaber for at opnå indflydelse på beslutningerne i netop deres kommunalbestyrelse. Specifikt spurgte vi til vigtigheden af syv forskellige institutionelle positioner, blandt andet borgmesterposten, medlemskab af økonomiudvalget osv. Derudover spurgte vi til syv forskellige egenskaber af personlig karakter, herunder vigtigheden af at have fornemmelse for det politiske spil og have stærke netværk. Medlemmerne skulle så tage stilling ud fra en 11-punktsskala, hvor 0 var "mindre vigtigt" og 10 "meget vigtigt".

Besvareelserne er vist i henholdsvis figur 8.1. og 8.2. nedenfor. Her er gennemsnittene for bedømmelsen af vigtigheden af det enkelte udsagn anført med tilhørende 95%-konfidensinterval. Højere gennemsnit tyder på, at de folkevalgte tillægger egenskaben stor vægt i forhold til at opnå indflydelse. Vi vælger at medtage konfidensintervallerne for at kunne afgøre, hvorvidt byrådspolitikerne bedømmer vigtigheden af ét udsagn signifikant forskel-

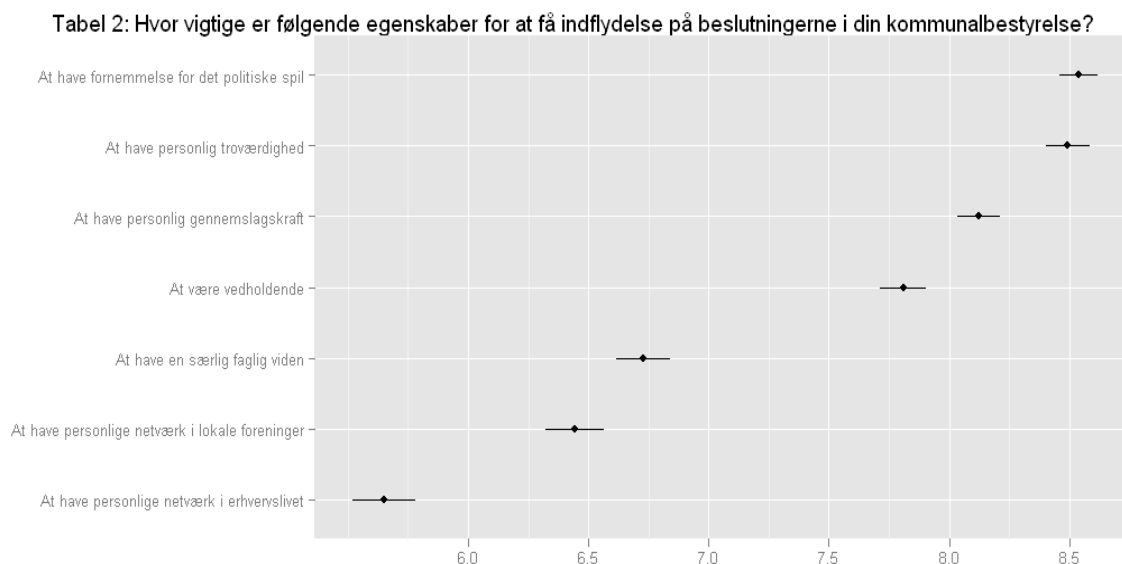


ligt fra andre udsagn. Man skal formentlig være varsom med at sammenligne vigtigheden strengt numerisk mellem de forskellige udsagn, idet byrådspolitikerne ikke direkte er blevet bedt om at tage stilling til dem i forhold til hinanden. Men tabellerne kan under alle omstændigheder vise noget om rangordningen af de forskellige udsagn ifølge byrådspolitikerne.

**Figur 8.1 Institutionelle positioner og politisk indflydelse**



**Figur 8.2 Personlige egenskaber og politisk indflydelse**



Af figur 8.1 fremgår bedømmelsen af nogle af kommunalbestyrelsens vigtigste institutionelle positioner. Ikke overraskende er borgmesterposten vurderet vigtigst med et snit på ca. 8,75. Herefter kommer vigtigheden af en udvalgsformandspost med et snit på 8,2. Den videre fordeling tyder generelt på, at formelle institutionelle positioner i kommunalbestyrelsen bedømmes som væsentligere end partimæssige forhold. Fx rangerer medlemskab af økonomiudvalget højere end at være partigruppeformand, med i borgmesterens partigruppe og en del af konstitueringen.

Af figur 8.2 fremgår bedømmelsen af en række forskellige personlige egenskaber. ”Fornemmelse for det politiske spil” og ”personlig troværdighed” rangerer her klart højest med et gennemsnit på ca. 8,5. Noget lavere rangerer vigtigheden af gennemslagskraft og vedholdenhed. Endelig placerer ”faglig viden” og ”personlige netværk” sig i den lavere ende med ”netværk i erhvervslivet” som den lavest rangerende.

Disse resultater bekræftes også af de kvalitative casestudier, hvor netop ”fornemmelse for det politiske spil” og ”personlig troværdighed” bliver fremhævet:

*Fornemmelsen for det politiske spil er også om, hvordan kagen skal skæres og serveres, så den bliver spiselig for andre. Man skal tænke over, hvordan tingene lægges frem, så andre også vil acceptere ens opfattelse af sagen. (Kommunalpolitiker, med i koalition bag borgmesteren)*

*Hvis man ikke ved, hvor man har hinanden, så bliver det meget svært at indgå kompromisser. Hvis man indgår kompromisser og ikke bliver røvendt dagen efter, så er det også med til at skabe et personligt tillidsforhold til de politikere, og det gør det nemmere at arbejde politisk. (Kommunalpolitiker, med i koalition bag borgmesteren)*

Det fremgår altså, at formelle institutionelle positioner rangerer højere end partimæssige positioner, samt at personlige egenskaber som fornemmelse for det politiske spil, troværdighed og gennemslagskraft vurderes højere end faglig viden og eksterne personlige netværk.

### **8.3 Tre mål for indflydelse i kommunalbestyrelsen**

For at få en nærmere forståelse af hvad der forklarer variationer i indflydelse mellem de folkevalgte, behøver vi et indflydelsesmål for at sammenligne de folkevalgte. Det er selvsagt ikke nogen let opgave at måle indflydelse – heller ikke i kommunalpolitik. For at kunne se hvordan resultaterne varierer alt efter, hvordan indflydelse måles, har vi valgt at anvende en række forskellige indflydelsesmål i analysen. Overordnet set anvender vi tre forskellige mål, der alle udtrykker den *opfattede* indflydelse. For det første har vi stillet en række spørgsmål til kommunalpolitikernes opfattelse af *egen* indflydelse på kommunalbestyrelsens beslutninger og dagsorden i indeværende valgperiode. Spørgsmålene er vist i tabel 8.1 og vil i analysen blive anvendt i form af to indeks: ét indeks for indflydelse på beslutninger og ét for indflydelse på dagsordenen<sup>9</sup>. Vi henviser fremover til disse indeks som ”*Egen opfattede indflydelse*” for henholdsvis *beslutninger* og *dagsorden*. Indeksene er beregnet, så de spænder fra 0 til 100, hvor 100 svarer til den maksimale indflydelse. Som det fremgår af tabellen dækker spørgsmålene en række beskrivelser af kommunalpolitikernes adfærd med hensyn til at opnå indflydelse i kommunalbestyrelsen. De første tre spørgsmål går således på, hvordan medlemmet har udøvet indflydelse i forskellige beslutningssammenhænge. De næste tre spørgsmål sigter mod at indfange, hvordan den lokalpolitiske dagsorden er søgt påvirket.

---

<sup>9</sup> Cronbachs alpha for de viste items er henholdsvis 0,84 for de tre items for ”beslutninger” og 0,74 for de tre items for ”dagsordenen”.

**Tabel 8.1**    **Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn omkring din indflydelse på kommunalpolitikken i den indeværende valgperiode?**

*Beslutninger:*

Jeg har fået gennemført en række af mine lokalpolitiske mærkesager.

Jeg satte mange markante fingeraftryk på kommunens budget for 2009.

Jeg har haft afgørende indflydelse på udfaldet af flere betydelige sager, der har været til afstemning i kommunalbestyrelsen.

*Dagsorden:*

Jeg har i mange tilfælde været med til at sætte nye kommunalpolitiske emner på dagsordenen til kommunalbestyrelses- eller udvalgs møderne.

Jeg har præget de politiske temaer, der er blevet rejst i lokale medier.

Jeg har bragt mange borgerhenvendelser op ved kommunalbestyrelses- eller udvalgs møderne.

Der er selvfølgelig oplagte problemer ved at spørge til kommunalbestyrelsesmedlemmernes egen opfattede indflydelse. Derfor anvender vi ligeledes et mål for, i hvilket omfang de øvrige medlemmer af en kommunalbestyrelse betragter andre medlemmer som indflydelsesrige. Vi henviser fremover til dette mål som ”*Andres opfattelse af ens indflydelse*”. Specifikt har vi bedt alle kommunalbestyrelsesmedlemmer om at udpege de fem mest indflydelsesrige af deres kolleger i den indeværende valgperiode. Herefter har vi summeret disse besvarelser for det enkelte medlem således, at vi måler, hvor stor en andel af kollegaerne der har udpeget vedkommende som en af de fem mest indflydelsesrige. Hermed får vi et mål mellem 0 og 100, hvor 100 er den maksimale scorer, svarende til at samtlige byrådskollegaer har peget på, at man var blandt de fem mest magtfulde<sup>10</sup>.

**Tabel 8.2**    **Hvilke fem kommunalbestyrelsesmedlemmer havde efter din mening størst indflydelse på de kommunalpolitiske beslutninger i indeværende valgperiode?**

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne er blevet forevist en liste med samtlige medlemmer af deres kommunalbestyrelse.

Vi vil i næste afsnit anvende de tre indflydelsesmål for at undersøge, hvilke faktorer der kan forklare variationerne i de folkevalgtes indflydelse.

## **8.4**    **Hvad betyder noget for indflydelse?**

Analysens resultater er præsenteret i tabel 8.3. Der præsenteres én model for hvert indflydelsesmål. Forklaringer på variationer i indflydelse er opdelt på følgende vis: For det første har vi et mål for niveauet af ”strukturændring” i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Derefter følger forskellige individuelle institutionelle forhold (borgmester, udvalgsformand osv.) som kan tænkes at påvirke niveauet af indflydelse. Derpå følger en række individuelle politiske forhold (erfaring, ideologisk position mv.) samt en række socioøkonomiske forhold (køn, alder mv.). Endelig kommer indbyggertallet som et kommuneforhold med mulig relevans for indflydelse.

<sup>10</sup> Dvs. at 100% af dem der har besvaret skemaet fra en given kommunalbestyrelse har udpeget vedkommende som en af de fem mest indflydelsesrige.

**Tabel 8.3**

	MODEL A: Egen opfattede indflydelse (beslutninger)	MODEL B: Egen opfattede indflydelse (dagsorden)	MODEL C: Andres opfattelse af ens indflydelse
<i>Individuelle sammenlægningsforhold</i>			
Ikke deltaget i sammenlægning	-	-	-
- Lille strukturændring	-4,67*	-4,16*	-3,64
- Mellem strukturændring	-6,74**	-7,61**	-2,53
- Stor strukturændring	-7,73**	-9,86**	-7,63**
<i>Individuelle institutionelle forhold</i>			
Borgmester	9,29**	5,82*	37,48**
Udvalgsformand	9,39**	7,54**	18,32**
Medlem af økonomiudvalget	4,79**	-2,11	15,79**
Medlem af borgmesterkoalition	3,48*	1,43	2,74
Partigruppeleder	1,17	3,73**	11,86**
<i>Individuelle politiske forhold</i>			
Kommunalpolitisk erfaring	0,93*	1,18**	2,68**
Ideologisk afstand til borgmesteren	-1,15**	0,56*	-0,70
Landspolitisk erfaring	2,82	5,58**	3,46*
Tidsforbrug(ln)	5,53**	6,22**	6,51**
<i>Individuelle socioøkonomiske forhold</i>			
Alder	-0,05	-0,30	0,67
Alder <sup>2</sup>	-0,001	-0,002	-0,01*
Mand	2,29	3,56**	2,72
<i>Uddannelse</i>			
Kortere eller mellemlang videregående	-0,90	-0,027	0,23
Lang videregående	-1,26	1,83	-0,47
R <sup>2</sup> (kommuneniveau)	-	0,99	-
R <sup>2</sup> (individniveau)	0,25	0,16	0,58
Varians på kommuneniveau (ICC)	-	0,02	-
Kommuner/kommunalpolitikere	91/1096	91/1096	91/1096

Ustandardiserede regressionskoefficienter. \*\* = sig på 1%-niveau, \* = sig på 5%-niveau.

Et konstant led er inkluderet i alle modeller.

### 8.4.1 Individuelle sammenlægningsforhold

Opgave- og strukturreformen har medført betydelige omvæltninger for de folkevalgte. Et centralt spørgsmål er, hvad *strukturen* af reformen har betydet for fordelingen af indflydelse i den enkelte kommunalbestyrelse. Det interessante ved strukturen (i modsætning til opgavedelen) er, at den i varierende omfang har påvirket den kommunale verden: Nogle kommuner er blevet sammenlagt, mens andre er uændrede. Endvidere kan man argumentere for, at

der blandt sammenlægningskommunerne også er markante forskelle: Nogle byrådspolitikere har siddet i en større kommune, som har fået lagt en eller flere mindre kommuner ”ind under sig”. Omvendt har byrådspolitikere fra mindre kommuner oplevet betydelig strukturforandringer i kraft af en omfattende sammenlægning med en eller flere langt større kommuner. Vi forventer, at ikke kun sondringen sammenlægning/ikke-sammenlægning men også ”graden af sammenlægning”, forstået som strukturforandringer, er relevante for spørgsmålet om fordeling af indflydelse i byrådene.

Man kan forestille sig, at strukturforandringerne påvirker fordelingen af indflydelse af flere grunde. En måde at forstå strukturforandringerne på er at se på, hvad ændringer i kommunestørrelsen betyder for den enkelte byrådspolitikers indflydelsesmuligheder. I dette perspektiv er det oplagt, at strukturforandringer påvirker en lang række organisatoriske, institutionelle og omgivelsesmæssige forhold som afhænger af kommunestørrelse. Dette betyder, at folkevalgte, der oplever store strukturforandringer, vil skulle tilpasse sig en lang række nye forhold for at opnå indflydelse.

For det første vil større kommuner ændre de politiske og administrative strukturer, fx i form af øget decentralisering, professionalisering og specialisering (Bhatti et al. 2009, Haus et al. 2006, Jacobsen & Thorsvik 2002, Jakobsen 2006). Fx vil den horisontale specialisering øges på både politisk og administrativt niveau med flere udvalg, forvaltninger og enheder til følge (Byskov-Nielsen 2006).

For det andet vil mere specialiserede og professionaliserede administrationer ændre forventningerne til politikerrollen (Christoffersen et. al., 2005). Fx vil forventningspresset øges mod, at der styres mere efter overordnede mål og visioner og mindre efter enkeltsager, hvilket nogle folkevalgte måske ellers har været vant til (Berg & Kjær 2001, Christoffersen et al. 2005). Disse må nu tilpasse sig en mere overordnet politikformuleringsrolle for at opnå indflydelse i det nye byråd.

For det tredje vil de folkevalgtes eksterne rolle også ændre sig markant i forbindelse med store strukturændringer. Fx har større kommuner en helt anden politisk dækning i lokale medier; en dækning som er mere abstrakt og konkurrencepræget, end hvad mange er vant til (Bloch 2006, Jensen og Frandsen 1997). Dette må de folkevalgte således også tilpasse sig.

Endelig betyder strukturforandringerne, at kommunerne bliver langt mere heterogene – både i samfundsmæssig og politisk forstand (Alesina & Spolaore, 1997, Dahl & Tufte 1973). Fx vil de folkevalgte opleve, at borgernes præferencer er langt mere brogede (Mouritzen 1999), hvilket betyder at lokalpolitik vil være mere konfliktpræget (Jacobsen 2006, Newton 1982).

Samlet set vil lokalpolitikere, der oplever større strukturforandringer, opleve en lang række organisatoriske, institutionelle og omgivelsesmæssige forandringer som påvirker de vilkår, hvorunder de søger at opnå indflydelse. Vi forventer derfor, at større strukturforandringer medfører lavere indflydelse, fordi strukturforandringer tvinger visse folkevalgte ud i en tilpasningsproces. For at teste dette har vi lavet fire kategorier for omfanget af strukturforandringer, som den enkelte byrådspolitiker har oplevet i forbindelse med strukturreformen, nemlig: ”Ikke deltaget i sammenlægning”, ”lille strukturændring”, ”mellem strukturændring” og ”stor strukturændring” (jf. tabel 8.3). I den første kategori falder alle de folkevalgte, der ikke har oplevet nogen strukturforandringer, dvs. deres kommune indgik ikke i en sammenlægning. ’Lille strukturændring’ dækker over folkevalgte, hvis gamle kommune udgør mere en 50% af den nye sammenlægningskommune. Dette gælder fx folkevalgte for (gamle) kommuner som Esbjerg, Hillerød eller Herning, som er blevet lagt sammen med en række mindre kommuner. Selv om folkevalgte fra disse kommuner har oplevet nogle forandringer, så vil deres hverdag formentlig også være præget af en stor del ”business as usual”. Dernæst kommer folkevalgte, hvor den gamle kommune udgør mellem en 25-50% af den nye sammen-

lægningskommune. Disse er kategoriseret som "mellem strukturændring". Endelig dækker "stor strukturændring" over folkevalgte fra en gammel kommune, som udgør mindre end 25%. Dette gælder blandt andet folkevalgte fra kommuner som Tinglev, Jægerspris og Brædstrup. Folkevalgte fra disse må forventes at have oplevet omfattende strukturændringer.

Det fremgår af tabel 8.3, at der er en klar sammenhæng mellem strukturforandringerne og den enkelte folkevalgtes opfattelse af egen indflydelse. Begge mål for "egen" opfattede indflydelse viser at byrådspolitikere fra sammenlægningskommuner rapporterer lavere indflydelse end dem fra ikke-sammenlægningskommuner. Samtidig er denne tendens stigende med graden af sammenlægning. Dvs. byrådspolitikere fra kommuner, som udgør en relativ lille del af en ny sammenlagt kommune, er generelt mindre indflydelsesrige end dem fra kommuner, som udgør en relativt stor del af en sammenlagt kommune. Dette giver umiddelbart støtte til argumentet om, at større strukturændringer medfører en række institutionelle, organisatoriske og omgivelsesmæssige forandringer, som de folkevalgte skal tilpasse sig for at opnå indflydelse.

Det ses endvidere af tabel 8.3, at omfanget af strukturforandringerne i særlig grad synes at have betydning for den dagsordenfastsættende indflydelse, hvor der er en klart faldende tendens for niveauet af indflydelse med graden af sammenlægning (jf. model B). Som beskrevet tidligere, så sigter den dagsordenfastsættende indflydelse blandt andet mod, i hvilket omfang den folkevalgte har præget de lokalpolitiske temaer i såvel byrådet som pressen. At strukturændringer er særligt vægtige i denne sammenhæng kunne tyde på, at de folkevalgte, der oplever størst forandring, har særlig svært ved at tilpasse sig til de nye interne og eksterne rolleforventninger. Fx vil en ændring i rollekravet mod mindre enkeltsagsbehandling og mere målstyring gøre det svært for folkevalgte, der er vant til den omvendte situation at præge den ny politiske dagsorden. Den væsentligt lavere indflydelse for folkevalgte, der har oplevet store strukturændringer kunne tyde på at en tilpasning til de anderledes krav til politikformulering ikke er nogen let sag.

Med afsæt i målet for "andres opfattelse af ens indflydelse" (jf. model C) har strukturændringer forsat negativt fortegn men er kun signifikante for "store strukturændringer". Dvs. strukturforandringer kommer først og fremmest til udtryk når vi spørger til folks opfattelse af egen adfærd (jf. model A og B), men altså ikke når vi spørger til, hvordan andre opfatter den enkeltes indflydelse. En forklaring kunne være, at dem der har oplevet strukturforandringer har oplevet større indflydelse på områder, vi ikke har spurgt til. Fx har der i forbindelse med sammenlægninger været en række interessante processer, hvor de folkevalgte er blevet inddraget i arbejdet med nye organiseringsformer på det politiske og administrative niveau. I sådanne situationer, hvor kortene er blevet blandet på ny, har folkevalgte fra mindre kommuner formentlig kunne sætte sig igennem, fordi de har følt mindre ejerskab over for de eksisterende strukturer end folkevalgte i "storebrorkommunerne".<sup>11</sup>

Samlet viser analysen, at folkevalgte der har oplevet større strukturforandringer angiver et lavere niveau af egen opfattet indflydelse end deres kollegaer.

I de kommende afsnit vil vi se nærmere på, hvad de øvrige forklaringer i vores model betyder for niveauet af indflydelse.

#### **8.4.2 Individuelle institutionelle positioner**

En oplagt kilde til indflydelse er de forskellige *institutionelle positioner* i kommunen. Overordnet set giver institutionelle positioner adgang til en række ressourcer, som aktører kan

---

<sup>11</sup> Bemærk, at variabelen for andres vurdering har en højreskæv fordeling, idet mange kommunalbestyrelsesmedlemmer er blevet tildelt værdien 0. Man skal derfor være varsom med at tolke på størrelsen af koefficienterne.

omsætte til indflydelse inden for et politisk system (March & Olsen, 1984; Martinussen, 2004; Steyvers, 2008). I en kommunalpolitisk sammenhæng gælder blandt andet *borgmesterposten, udvalgsformandskaber og medlemskab af økonomiudvalget* som centrale institutionelle positioner.

Det er selvfølgelig afgørende i forhold til, hvor meget indflydelse forskellige institutionelle positioner giver, hvordan konstitueringen er i den enkelte kommune, og om et enkelt parti eksempelvis har det absolutte flertal. I et sådan tilfælde giver det helt særlige forhold, som det også fremgår af de kvalitative casestudier:

*Det betyder jo, at Socialdemokratiet på deres gruppemøde kan beslutte, hvad der skal vedtages, og hvad der ikke skal vedtages. Det betyder jo også, at hvis en udvalgsformand siger, at nu har vi behandlet de her sager, så kan de allerede inden de kommer i byrådet beslutte, om det skal være sådan eller ej. Det giver jo selvfølgelig udvalgsformanden en relativ stor betydning. De skal jo ikke ud og forhandle med de andre partier og medlemmer i udvalgene. (Kommunalpolitiker, med i oppositionen i kommune med et parti med absolut flertal).*

I de følgende analyser ses imidlertid på tværs af kommunerne, så evt. forskelle i konstitueringen medregnes.

*Borgmesterposten* opfattes af de fleste kommunalpolitikere som den bedste platform for at udøve indflydelse på kommunalbestyrelsens beslutninger (Pedersen, 1997). Dette så vi også afspejlet i den tidligere deskriptive analyse, hvor borgmesterposten rangerede højst i forhold til at opnå indflydelse. Borgmesteren er den formelle leder af den kommunale administration og er formand for kommunens magtfulde økonomiudvalg. Samtidig er borgmesteren den eneste af kommunalpolitikere, der modtager fuldtidsvederlag for sit embede<sup>12</sup>. Borgmesteren kan derfor beskæftige sig fuldtid med lokalpolitik, hvilket kommer til udtryk ved, at en typisk borgmester bruger 55 timer eller mere om ugen på at passe sit hverv. Sammenholdes dette med borgmesterens eksklusive adgang til administrationen, er det naturligt at forvente, at borgmesteren har større indflydelse end de menige medlemmer. Modellen viser da også, at borgmestrene i snit er væsentligt mere indflydelsesrige end menige medlemmer på samtlige indflydelsesmål. Dette støttes af tidligere forskning på området, som også har peget på borgmesteren som den klart mest indflydelsesrige lokalpolitiker – både hvad angår dagsordenfastsættelse og de endelige beslutninger (Berg & Kjær 2007).

En *Udvalgsformandspost* betragtes oftest som det næst vigtigste ”ben” i kommunalbestyrelsen (Pedersen, 1997), hvilket også var resultatet af den deskriptive analyse. Selv om udvalgsformændenes formelle ressourcer er begrænsede, så overlades de i realiteten ofte en række opgaver inden for deres udvalgsområde og nyder samtidig et udvidet vederlag i forhold til de menige medlemmer (Skjæveland et al. 2007). Af samme grund kan man forvente, at formændene for de stående udvalg er mere indflydelsesrige end menige medlemmer. Modellen bekræfter denne opfattelse, jf. figur 8.3: Udvalgsformænd scorer væsentligt højere end menige medlemmer på samtlige indflydelsesmål. Faktisk kan modellerne ikke adskille niveauet for udvalgsformændenes indflydelse og borgmestrenes på de to selv-rapporterede indflydelsesmål. Dette kunne tyde på, at disse mål ikke helt formår at differentiere mellem de allermest indflydelsesrige i kommunen.

*Økonomiudvalget* er traditionelt blevet opfattet som et af kommunernes mest magtfulde udvalg. Udvalget varetager den generelle budgettering og koordination i kommunen, hvorfor samtlige kommuner da også har pligt til at oprette et økonomiudvalg i henhold til styrelseslo-

ven. Den forudgående analyse tydede da også på, at byrådspolitikerne generelt vurderer udvalget højt. Man kan derfor forvente at økonomiudvalgsmedlemmer har større indflydelse end øvrige medlemmer. Modellen viser da også, at økonomiudvalgsmedlemmer i et vist omfang nyder større indflydelse. Dette gælder for opfattelsen af egen indflydelse på beslutningerne samt andres vurdering af de folkevalgte medlemmer af kommunalbestyrelsen.

*Medlemmer af borgmesterkoalitionen* er særlig privilegerede med hensyn til indflydelse. Ifølge den deskriptive analyse rangerede medlemmer af borgmesterkoalitionen højt blandt de partimæssige positioner. Oftest vil deltagelse i konstitueringen give adgang til institutionelle positioner. Samtidig kan man forestille sig, at hvis en konstitueringsaftale også har indeholdt forpligtende politiske aftaler, så vil deltagere i borgmesterkoalitionen også isoleret set være mere indflydelsesrige. Af modellen fremgår at medlemmer af borgmesterkoalitionen overvejende har større indflydelse – i hvert fald ifølge deres egen vurdering. Dagsordenen præger de dog i langt ringere grad, hvilket kunne tyde på, at dagsordenen i højere grad præges af folkevalgte uden formelle positioner og i opposition til borgmesteren. Dette passer også med, at økonomiudvalgsmedlemmer i ringere grad var dagsordensfastsættende end øvrige byrådsmedlemmer.

*Partigruppeformandskab* kan også tænkes at give indflydelse. Den deskriptive analyse viste, at det at være partigruppeformand rangerede forholdsvist lavt. Modellen peger på, at partigruppeformænd har højere indflydelse, hvad angår dagsordenfastsættelse, samt når andre vurderer deres indflydelse. At partigruppeformændene i særlig grad har været aktive i dagsordenfastsættelsen kan igen ses som et udtryk for, at dette særligt er en værktøj for ”oppositionsfolk”. Oftest vil partigruppeformændene være aspiranter til borgmesterposten, som er udelukket for formel indflydelse, men som bruger deres synlighed til at præge den lokalpolitiske dagsorden.

### **8.4.3 Individuelle politiske forhold**

En alternativ kilde til indflydelse er mere (uformelle) individuelle politiske forhold. Her kigger vi specifikt på Ancienniteten i kommunalbestyrelsen, erfaring fra andre politiske organer, politiske ambitioner samt ideologisk afstand til borgmesteren.

*Anciennitet i kommunalbestyrelsen* er af mange betragtet som en vigtig forudsætning for at opnå indflydelse. Igennem hvervet som lokalpolitiker etableres en række vitale netværk og samtidig ”oplæres” de folkevalgte i at forhandle, påvirke dagsordenen, skabe flertal bag beslutninger og indgå politiske forlig – egenskaber som de færreste nyvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer besidder på forhånd (Martinussen 2004). Særligt det sidste så vi, at medlemmerne vægter højt i den deskriptive analyse, hvor fornemmelse for det politiske spil, gennemslagskraft og troværdighed blev vægtet højt. Alt sammen egenskaber som formentlig kan tilegnes i kraft af erfaring. Man kan derfor forvente, at anciennitet er en vigtig ressource for at opnå indflydelse i kommunalbestyrelsen. Modellen viser da også, at folkevalgte med højere anciennitet har højere indflydelse på alle tre mål, jf. tabel 8.3. Det er vigtigt i den forbindelse at bemærke, at modellen tager højde for institutionelle positioner, som oftest vil være afkastet for dem med længere anciennitet. Den højere indflydelse med anciennitet er altså på den måde et udtryk for den ”isolerede indflydelseeffekt” af erfaring. At anciennitet i sig selv er vigtigt understøttes af lignende studier i norsk kontekst (Borge & Sørensen 2002, Martinussen 2004).

*Erfaring fra andre politiske organer* kan i en dansk sammenhæng bestå af erfaring fra Folketinget og/eller regionsråd. Selv om disse politiske organer på centrale punkter adskiller sig fra kommunalbestyrelserne, så vil erfaring fra disse kunne give værdifuld indsigt i forhold til de generelle politiske egenskaber (forhandlingsevne, være dagsordenfastsættende etc.)



som blev opremset i forbindelse med *anciennitet i kommunalbestyrelsen*. Analysen viser, at erfaring fra andre politiske organer særlig betyder noget i forhold til dagsordenfastsættelse. Man kan således forestille sig, at landspolitisk erfaring gør den folkevalgte til et kendt ansigt, der har lettere ved at præge den lokalpolitiske dagsorden.

*Ideologisk afstand til borgmesteren* kan tænkes at mindske ens muligheder for at præge lokalpolitikken. Modellen viser, at dette kun er tilfældet for ens egen opfattelse af indflydelse på beslutningerne, jf. tabel 8.3.

*Tidsforbruget* som kommunalpolitiker ses af mange som nøglen til indflydelse. Det kan således antages, at det yderligere tidsforbrug som borgmesteren og udvalgsformændene kan tillade sig at have, på grund af deres vederlæggelse, kan give adgang til øget indflydelse. Modellen viser da også, at tid i sig selv er forbundet med højere indflydelse. En mulig tolkning kan være, at dem der investerer tid på kommunal politik også vil få et afkast i form af indflydelse. Det så vi også komme til udtryk i den deskriptive analyse, hvor de folkevalgte lagde stor vægt på vigtigheden af at "være vedholdende" i forhold til at opnå indflydelse.

#### **8.4.4 Individuelle socioøkonomiske forhold**

En sidste type forklaringer på forskelle i indflydelse er forskellige socioøkonomiske forhold. Det fremgår af tabel 8.3, at de socioøkonomiske forholds forklaringskraft er forholdsvist begrænset. Hverken uddannelse eller alder har nogen nævneværdig betydning i forhold til at opnå politisk indflydelse. *Køn* har vakt stigende interesse i dansk kommunalforskning. Seneste har Indenrigs- og Socialministeriet (2009) beskæftiget sig med spørgsmålet omkring kvindernes betydelige underrepræsentation i kommunalbestyrelsen. Modellen peger på, at mænds indflydelse er en smule større end kvinders, jf. tabel 8.3. Forskellen er imidlertid kun signifikant for den dagsordenfastsættende indflydelse.

Samlet set kunne dette tyde på, at indflydelse i kommunalbestyrelsen kun i ringe grad er bestemt af "ydre forhold", men langt højere grad er styret af fordelingen af formelle poster, anciennitet og erfaring. Omvendt kan det ikke udelukkes, at nogle af de socioøkonomiske forhold er centrale i forhold til fordelingen af fx formelle positioner. Eksempelvis er der ganske få kvinder blandt borgmestre og udvalgsformænd. Modellen viser således alene, at socioøkonomiske forhold "isoleret set" ikke betyder noget for variationer i indflydelse i kommunalbestyrelsen.

### **8.5 Opsummering**

I forbindelse med opgave- og strukturreformen har det været en betydelig interesse for, hvordan strukturdelen af reformen ville påvirke demokratiet, herunder særlig den enkelte borgers deltagelse (Kjær & Mouritzen 2003, Kjær 2007. I kapitlet supplerede vi denne litteratur ved at sætte fokus på, hvordan kommunesammenlægningerne kan have påvirket fordelingen af indflydelse blandt de folkevalgte i kommunerne, altså byrådspolitikerne.

Opgave- og strukturreformen har medført betydelige omvæltninger for de folkevalgte. Det centrale spørgsmål vi beskrev i indledningen var, hvad *strukturdelen* af reformen har betydet for fordelingen af indflydelse i den enkelte kommunalbestyrelse. Det interessante ved strukturdelen (i modsætning til opgavedelen) er, at den i varierende omfang har påvirket kommunerne: Nogle kommuner er blevet sammenlagt, mens andre fortsat er uændrede. Samtidig er der blandt sammenlægningskommunerne også markante forskelle: Nogle byrådspolitikere har siddet i en større kommune, som har fået lagt en eller flere mindre kommuner "ind under sig". Omvendt har byrådspolitikere fra mindre kommuner oplevet betydelig strukturforandringer i kraft af en omfattende sammenlægning med en eller flere langt

større kommuner. Vi argumenterede for, at strukturændringer i forbindelse med kommunesammenlægningerne påvirker indflydelsen. Dette skyldes, at folkevalgte, der er udsat for strukturforandringer, vil opleve en lang række organisatoriske, institutionelle og omgivelsesmæssige forandringer, som påvirker de vilkår, hvorunder de opnår indflydelse. Vi forventer derfor, at større strukturforandringer medfører lavere indflydelse, fordi strukturforandringer tvinger visse folkevalgte ud i en tilpasningsproces.

Analysen viste, at folkevalgte fra sammenlægningskommuner i overvejende grad har et lavere niveau af indflydelse på både dagsordenen og i forhold til de faktiske beslutninger. Endvidere tyder resultaterne på, at byrådspolitikere fra kommuner, som udgør en relativ lille del af en ny sammenlagt kommune, generelt er mindre indflydelsesrige end dem fra kommuner, som udgør en relativ stor del af en sammenlagt kommune. Dette giver umiddelbart støtte til argumentet om, at større strukturændringer medfører en række institutionelle, organisatoriske og omgivelsesmæssige forandringer, som de folkevalgte skal tilpasse sig for at opnå indflydelse. Endvidere ses det, at omfanget af strukturforandringerne i særlig grad synes at have betydning for den dagsordenfastsættende indflydelse, hvilket kunne indikere at nogle folkevalgte har sværere ved at finde sig til rette i de mere målorienterede, men mindre enkeltogsorienterede roller i de nye kommuner. I kapitlet er det lavere niveau af indflydelse blevet forstået som udtryk for mangel på tilpasning til omgivelserne i en ny og større kommune. Heri ligger samtidig, at man kan forvente, at forskellene udligner sig over tid. Dette kan dog ikke bekræftes af den foreliggende undersøgelse. Det er således muligt, at der er tale om en reformeffekt, men det kan også ses som et udtryk for en øjenvidneberetning om et tab af en bestemt måde at udøve politisk indflydelse på, som har været båret af en tæt involvering i enkelte sager og et tæt lokalt netværk.

Opnåelse af indflydelse er en central motivationsfaktor for at deltage i kommunalpolitik. I kapitlet er det blevet undersøgt, hvordan forskellige individuelle institutionelle, politiske og socioøkonomiske forhold påvirker opfattelsen af egen og andres indflydelse. Analysen bekræfter, at byrådspolitikere med institutionelle positioner som borgmester og udvalgsformand har væsentlig mere indflydelse end menige medlemmer. Ligeledes viste kommunalpolitisk erfaring, landspolitisk erfaring samt tidsforbrug sig som væsentlige faktorer i forhold til opnåelse af indflydelse. Endelig viste analysen, at de socioøkonomiske forhold (uddannelse, køn, alder) kun var af mindre betydning i forhold til at forstå, hvad der giver indflydelse som kommunalpolitiker.

## Litteratur

- Alesina, A. & E. Spolaore (1997): On the number and size of nations. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4):1027-1056.
- Andersen, M.; S.B. Pedersen & V. Skov (2004): *Køn og Arbejdsliv*. København: Danmarks Statistik.
- Askim, J. (2009): The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councillors' Utilization of Performance Information in Policymaking. *International Public Management Journal*, 12(1):24-27.
- Askim, J. & G.S. Hanssen (2008): Councillors' Receipt and Use of Citizen Input: Experience from Norwegian Local Government. *Public Administration*, 86(2):387-209.
- Bentzon, K.-H. & O.N. Madsen (1984): *Datamateriale: Danske kommunalpolitikeres arbejdsvilkår 1970-1974*. 2. udgave. Odense: Dansk Data Arkiv.
- Berg, R. (2004): Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland. *Politologiske Skrifter*, 5/2004.
- Berg, R. & U. Kjær (2001): Kommunalpolitikere – Hvem er de? Og hvad vil vi med dem? I R. Nordstrand & N. Groes (red.): *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Berg, R. & U. Kjær (2007): *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, R. & U. Kjær (2008): Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse. *Kommunalpolitiske Studier*, 24.
- Bhatti, Y.; A.L. Olsen, & L.H. Pedersen (2009): The effects of administrative professionals on contracting out. *Governance*, 22(1):121-137.
- Bloch, D. (2006): Bliver lokalpolitisk debat kun for eliten? I J. Blom-Hansen; J. Elklit & S. Serritzlew (red.): *Kommunalreformens konsekvenser*. København: Academica.
- Blom-Hansen, J.; J. Elklit & S. Serritzlew (red.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser*. København: Academica.
- Borge, L.-E. & R.J. Sørensen (2002): Aggregating spending preferences: An empirical analysis of party preferences in Norwegian local governments. *Public Choice*, 110(3):225-243.
- Burt, Ron (1992): *Structural Holes*. Harvard University Press, Ch 1, The Social Structure of Competition: 8-49.
- Byskov-Nielsen, R. (2006): Kommunernes fremtidige politisk-administrative struktur. I J. Blom-Hansen; J. Elklit & S. Serritzlew (red.): *Kommunalreformens konsekvenser*: 121-134. København: Academica.
- Bækgaard, M. (2008): Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning. *Politica* (under udgivelse).

- Christoffersen, H.; K.K. Klausen & S. Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*. København: AKF Forlaget.
- Cole, M. (2002). The role(s) of county councillors: An evaluation. *Local Government Studies*, 28(4):22-46.
- Dahl, R.A. & E.R. Tufté (1973): *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Danmarks Statistik (2009): *Statistisk Årbog 2009*. København: Danmarks Statistik.
- Egeberg, M. (1999): The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making. *Public Administration* 77(1):155-170.
- Egner, B. & H. Heinelt (2008): Explaining the differences in the role of councils: an analysis based on a survey of mayors. *Local Government Studies*, 34(4):529-544.
- Ejersbo, N. (1998a): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – Effekter af strukturændringer*. Odense Universitetsforlag.
- Ejersbo, N. (1998b): Kommunale strukturer – et studie i lokal variation. *Politica*, 30(3):285-297.
- Ejersbo, N. (1998c): Nye ledelsesformer i danske kommuner. I K.K. Klausen & K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden*: 132-146. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Gelman, A. (2008): Scaling regression inputs by dividing by two standard deviations. *Statistics in Medicine*, 27:2865-2873.
- Gelman, A. & J. Hill (2007): *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge University Press.
- Gravdahl, H.P. (1998): Consensual Coalitions? Coalition Formation in Norwegian Municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 21(4).
- Hall, R. & R. van Houweling (1995): Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U.S. House. *American Political Science*, 89(1):121-136.
- Hansen, K. (2008): "Nye veje" i den kommunale styring? Valg af politisk organiserings- og styringsform i de nye kommuner. I K. Hansen et al.: *Nye kommuner i støbeskeen*. Handelshøjskolens Forlag.
- Hansen, K. & J.A. Nielsen (2008): Indledning. I: K. Hansen et al.: *Nye kommuner i støbeskeen*. Handelshøjskolens Forlag.
- Hansen, K.M. & N. Ejersbo (2002): The Relationship Between Politicians and Administrators – A Logic of Disharmony. *Public Administration*, 80(4):733-750.
- Hansen, M.B. & J. Eriksen (2006): Kommunernes administrative lederskab: På tærsklen til en nyt Danmarkskort. *Kommunalpolitiske Studier*, 23.

- Haus, M. & D. Sweeting (2006): Local democracy and political leadership: Drawing a map. *Political Studies*, 54(2):267-288.
- Henrichsen, C. (2005): Kommunale styrelsesforhold efter strukturreformen. URL: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Styreform/~media/607E1B2F1B394F7DACE5819C619E8730.ashx>
- Hibbings, J.R. (1997): Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2):149-171.
- Hjelmar, U.; L.H. Pedersen & A.L. Olsen (2009): *Should I stay or should I go now? – Voluntary retirement from Danish local governments*. Paper presented at the workshop on Local Governance and Democracy at the EGPA Conference 2009 in Malta.
- Hood, C. (2006): *Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services*. *Public Administration Review*, 66(4):515-521.
- Hoonakker, P. & P. Carayon (2009): Questionnaire Survey Nonresponse: A comparison of postal mail and internet surveys. *International Journal of Human-Computer-Interaction*, 25(5).
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Jacobsen, D.I. (2006): The relationship between politics and administration: The importance of contingency factors, formal structure, demography, and time. *Governance*, 19(2):303-323.
- Jacobsen, D.I. & J. Thorsvik (2002): *Hvordan organisationer fungerer – Indføring i organisation og ledelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, R.B. & A.G. Frandsen (1997): Mediestructuren, medierne og vælgerne. I J. Elklit & R.B. Jensen (red.): *Kommunalvalg*: 154-155. Odense Universitetsforlag.
- Kjær, U. (2000): *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kjær, U. (2002): Kommunalpolitikere søges. *Politologiske studier*, 5(1) marts.
- Kjær, U. (2007): Kommunalpolitikere. I R. Buch & J. Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*: 133-158. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U. (2009): Kommunalpolitikernes sociodemografiske repræsentativitet efter Strukturreformen. I: *Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Kjær, U. & P.E. Mouritzen (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati – resumé af en undersøgelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Kjær, U. & P.E. Mouritzen (red.) (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U. & M. Pedersen (2004): *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Aarhus Universitetsforlag.
- Kjær, U.; U. Hjelmar & A.L. Olsen (2009): *Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Case*. Paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA) Conference. “The Public Service: Service Delivery in the Information Age”, Workshop IV on Local Governance and Democracy, Saint Julian’s, Malta 2.-5. September 2009.
- Knudsen, T. (2004): Kommuner. I T. Knudsen (red.): *Kernebegreber i politik*. København: Forlaget Thomson.
- KREVI (2009): *Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet – Borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid faldt, da kommunerne voksede*. www.krevi.dk.
- Larsen, H. (1993): Nye organisationsformer i kommunerne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 72(2):7-30.
- Lolle, H. (2003): Multilevel analyse (MLA). I U. Kjær & P.E. Mouritzen (red.): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*: 222-228. Odense: Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Lundtorp, S. (2008): Ledelse i en folkestyret organisation. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 72(3).
- March, J.G. & J.P. Olsen (1984): The new institutionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3):734-749.
- Martinussen, P. (2004): Majority rule in consensual democracies: Explaining political influence in Norwegian local councils. *Local Government Studies*, 30(3):303.
- Mouritzen, P.E. (1998): Konfliktdimensioner i den kommunale organisation. *Politica*, 30(3).
- Mouritzen, P.E. (2001): Er udvalgsstyret den rigtige styreform? I R. Norstrand & N. Groes: *Kommunestyrets fremtid*. AKF Forlaget.
- Mouritzen, P.E. (2004): *Datamateriale: Kommunalbestyrelsesmedlemmer, 1995*. Odense: Dansk Data Arkiv, 1. udgave.
- Newton, K. (1982): Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government. *Political Studies*, 30(2):190-206.
- Olsen, A.L. (2007): *En kommune vælger direktionsmodel*. Bachelorprojekt. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Pedersen, M.N. (1997): *De, der selv siger stop*. I J. Elklit & R.B. Jensen: *Kommunalvalg*: 62-74. Odense Universitetsforlag.

- Pikkala, S. (2009): *Avhoppare och utslagna. Personomsättning i finländska kommunalfullmäktige*. Åbo Akademis Förlag.
- PLS Consult (2000): *Lokalpolitikere under lup – politikere og politikerroller i bydele og kommuner*.
- Rieper, O.; N. Ejersbo & P. Hansen (2000): Kontraktstyring i kommunerne. I M. Antonsen & T.B. Jørgensen (red.): *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Simon, H. (1947): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4. udgave i 1997.
- Skjæveland, A.; S. Serritzlew & J. Blom-Hansen (2007): Theories of coalition formation: An empirical test using data from Danish local government. *European Journal of Political Research*, 46(5):721-745.
- Steyvers, K.; T. Bergström, H. Bäck, M. Boogers, D. La & L. Schaap (2008): From princeps to president? Comparing local political leadership transformation. *Local Government Studies*, 34(2):131-146.
- Svara, J.H. (2006): The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 29:1065–1090.
- Sørensen, E. (2002): *Politikerne og netværksdemokratiet*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2006): *Den lokale netværksstyrings ABC*. Roskilde Universitetscenter.
- Weber, M. (1978): *Economy and Society*. Los Angeles: University of California Press.
- Aars, J. & A. Offerdal (1998): Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway. *Scandinavian Political Studies*, 21(3):207-230.

## English Summary

Jens Olav Dahlgard, Ulf Hjelmar, Asmus Olsen and Lene Holm Pedersen

### **The Role of and Limitations on District Councillors**

The present study is concerned with the role of district councillors and the limitations within which they work. It is based on an internet questionnaire circulated to all district councillors in Denmark, a total of 2,522 persons. The response rate was 53 per cent, i.e. 1,336 district councillors took part. The study was carried out in February-March 2009. The quantitative survey was supplemented with qualitative opinions obtained from members of three selected town councils. In these cases, the researchers conducting the study went over its central themes and findings and the councillors were then invited to give their opinion as to why the findings of the survey were as they were. This qualitative input was used to give expression to subtle points and illustrate the data.

The study has been used in the writing of scientific articles in which data relations of particular theoretical interest are analysed. A number of popular articles, published in *Danske Kommuner* and *AKF Nyt*, have also been based on the project. This report sets out the body of empirical findings of the study and the data documentation.

Firstly, the report looks at what sort of people become district councillors, how they use their time, and what causes them to withdraw from local politics. Secondly, it looks at the day-to-day work on the council and relations with the administrative departments. Thirdly, it focuses on what gives councillors influence. The effect that the reorganisation of local government has had in these areas is a recurrent theme throughout the report.

The overall purpose of the report is to shed light on what factors are important in understanding the role and possibilities of local councillors. What is it that defines the limits within which the councillors perform their work as elected representatives, and how do they realise the function of elected representatives? How have these limits changed in consequence of the local government reorganisation, and which councillors now have the greatest influence on the decisions that are taken?

The study found that district councils are not representative of the electorate in the sense that the proportion of men, middle-aged persons, public-sector employees and graduates is higher among council members than among the electorate as a whole. The study also found that private-sector employees more commonly withdraw from council work than do council members in general. Accordingly, the costs associated with being a councillor are experienced as a greater burden by private-sector employees than by public-sector employees generally. To combine the political role with a career and family life is felt to be very difficult. A further finding was that the skewing of the representation increases among councillors as they rise to higher positions in local politics. Thus, there are proportionately more graduates and public-sector employees among committee chairpersons, and more graduates and far more men among mayors, than there are among ordinary council members.

The difficulty with the skewed demographic composition of district councils is that some groups in the population may find it so difficult to take part in local politics that they are in reality more or less excluded from participation. This could lead to a narrower population base from which to recruit local politicians, which in turn could lead to a shortage of potential councillors.

The study found that being a councillor is very time-consuming, that it has become more so, and that this is not a transition phenomenon. A typical district councillor uses 15–19



hours a week on council affairs – approximately half the hours of a full-time job. When a comparison is made with earlier studies, it is apparent that councillors' time consumption has increased. According to earlier studies, more than 50 per cent of councillors used between 12 and 15 hours a week in 1995, and the corresponding time consumption found by a study performed between 1970 and 1974 was 10 to 12 hours. The amount of time used by 50 per cent or more of councillors is thus higher in 2009 than in all previous studies.

The question then arises of why the time consumption has risen. Today – a good two years after the local government reorganisation – the immediate work pressure due to the amalgamation of districts has passed, and there are no differences in amount of time used between districts that were involved in mergers and the others. This points to the change being permanent and brought about by changes connected with the reorganisation. In consequence of the reorganisation, local authorities were given new areas of responsibility and had growing case volumes and more residents per councillor. The study indicates that these are among the causes of the increase in the amount of time used by councillors.

An additional point found by the study was that holding an institutional post such as committee chairperson or leader of a party group is a particularly relevant factor with regard to the amount of time used. For example, a committee chairperson uses on average 21 hours a week, whereas an ordinary council member uses only 15 hours a week. The study also found that size of district in terms of population is of relevance to time consumption. Looking at those districts with 80,000 or more residents, it is clear that committee chairpersons use a great deal of time – more than 80 per cent of them use at least 20 hours – and more than 40 per cent of ordinary councillors have the same high time consumption.

It follows naturally from these findings to consider whether time consumption on the level seen here can at all be reconciled with a layperson model based on the concept that participation in local politics is a spare-time occupation. Flexible conditions of employment and an absence of career pressure are required for councillors to be able to satisfactorily combine their local government duties with their work and family life, if they have to use 20 hours of their spare time each week on council business. At first sight there are two types of solutions to this problem in a system of layperson democracy. One approach would be to seek to limit the amount of time used to a level that was realistic within the layperson model by focusing on a "Work smarter, not harder" approach. The other possibility would be to look at the need for higher payment and more full-time politicians, so that local councillors would have better financial and working conditions.

What is it that makes district councillors withdraw from local politics? The question is interesting both in itself and because finding the answer to it gives an insight into what it is that makes being part of the district council attractive for the councillors themselves. The turnover of councillors in Denmark is apparently markedly lower than in neighbouring countries. Seen in that light, the level of withdrawals is not alarmingly high. Nor is it alarmingly low, and there is nothing to indicate that it is a lot more difficult to become a district councillor in Denmark than in other countries. On the contrary, there is sometimes a shortage of candidates.

There are a number of factors that influence a district councillor's decision to withdraw from local politics. The study shows that the most important motivation for councillors is the desire for influence on policy. Those who obtain influence are far less inclined to leave local politics than those who do not have influence. It can also be seen from the study that political ambition is a particularly strong motivating force. Those who are prepared to be nominated as parliamentary candidates are less likely to withdraw. A tendency was also found for councillors to continue until they achieved their political ambitions, after which the likelihood was greater that they would withdraw. However, it must be said that the opportunities for ad-

vancement in district council politics are more limited than is the case with Parliament. In Parliament, the probability that a member will resign decreases the longer he or she has been an MP, whereas the converse is true in the district councils. There is thus something to indicate that the ambitions of district councillors are fulfilled sooner than those of MPs, and that this has an influence on the decision to withdraw from politics. The work environment also has an influence, in that those who feel that unjustified personal attacks occur are more likely to withdraw.

On the basis of the study, a number of conclusions can be drawn about how consensus and conflict in the district council influences the council's work. In many district councils there is thus a tradition for operating in a more consensus-oriented way – often constituting broadly and arriving at broad political compromises – than is seen in politics at the national level. In the district councils there can therefore frequently be observed a lively collaboration across the party divisions and wings that exist at the national level.

In this connection, the study shows that the extent to which district councillors experience the work of the council as being characterised by consensus varies, and this is reflected in the decisions taken at council meetings. It emerges from the study that the consensus approach is generally weaker in those councils where no party predominates. Generally the indications are that coordination between the party groups is central to the strength of the consensus concept. It is also apparent from the study that the consensus concept is generally more strongly felt by those who are closest to the mayor, i.e. those who are part of the coalition backing the mayor. This is interpreted as meaning that the consensus approach is a flexible phenomenon and it depends on the individual elected representative's ideological and institutional position in the council – the consensus need not include everybody.

Part of the role of district councillors is to be leaders of local democracy. The study indicates that there are a number of challenges in this connection. Thus, there are a number of institutional factors that affect the constraints within which councillors work and their opportunities of obtaining influence. One of the findings of the study is that the degree of consensus in the district council is of considerable significance for the degree of influence experienced by the councillors; when there is consensus more councillors feel they have influence. At the same time, it found that the greater the number of different parties represented on the council, the more the ability to take cross-party decisions is believed to be limited.

District councillors also play a part in taking responsibility for the implementation of a comprehensive rule set. On this point the study generally found that there is a relatively small proportion of councillors who experience a great problem in relation to the administrative departments. Those councillors who have the greatest influence feel that it is easier to cooperate with and get their business carried out by the administrative departments. In line with this, it is also those councillors who are most in contact with the departments, e.g. through being chairperson of a committee, who experience relations with them as least problematic. In many ways that is a healthy sign. It would be an unhealthy sign if the councillors who were most frequently in contact with the departments felt that the contact was problematic. On the other hand, it is also very important that the councillors who do not hold institutional posts feel that they receive the information they need from the departments. Otherwise it would be a sign of concentration of power, which could be undesirable from the point of view of ensuring a healthy opposition.

Another important role of the councillors relates to the general management of the district's service institutions. The study found that the councillors' work in this area is thorough. They are kept up-to-date with documentation on the fulfilment of financial policy goals, while receiving documentation on the achievement of quality and results less frequently. They see

this as good. The study indicates that councillors do not generally feel a pressing need for more documentation in order to be able to exercise efficient target-oriented management.

Finally, it was found that the councillors from merged districts predominantly had less influence on both the agenda and the actual decisions taken at council meetings. The findings also indicate that councillors from districts that form a relatively small part of new merged districts generally have less influence than councillors from districts that form a relatively large part of merged districts. It also seems that the extent of the structural changes had particular importance in relation to influence on agenda setting, which might be an indication that some councillors find it more difficult to adjust to the more target-oriented (and less single-issue-oriented) role in the new districts. The rest of the study shows that holding institutional posts, political experience and time invested in council business are important factors with regard to obtaining influence. It is thus worthwhile to use time on one's position as a councillor if one wishes to have influence in local politics. However, the study also indicates that the amount of time consumed has increased substantially in recent years, and that it can be difficult to find the time necessary to be a councillor.

## Bilag 1 – Statistiske test

I kapitlerne 5-8 forsøger vi at beskrive variationen i en række variabler ved hjælp af flere mulige forklarende variabler i samme model (multivariate analyser). Den første udfordring er, at data har en hierarkisk struktur, der kan beskrives ved, at vi har data for ca. 1.300 folkevalgte, som er indlejret i 98 kommuner. For det andet ønsker vi at anvende forklaringer, der opererer på to niveauer, dvs. forklaringer som angår forhold på individniveau (de folkevalgte) samt forklaringer på kommuneniveau (kommunalbestyrelser). Dette udgør et problem i forhold til at anvende almindelig regressionsanalyse (OLS).

For det første er almindelig regression en ikke-hierarkisk model og er derfor kun anvendelig til at håndtere data på ét enkelt analyseniveau, fx individer. For det andet antager almindelige regressionsanalyser, at der er fuldkommen uafhængighed mellem datapunkterne. Indlejringen i særlige kontekster (fx kommuner) – som et hierarkisk datasæt er karakteriseret ved – vil således betyde, at umodelleret variation vil indgå i individniveauets fejledd i en almindelig regression. Dette medfører, at fejleddene for folkevalgte i den samme kommune er korrelerede, hvorved antagelsen om et uafhængigt fordelt fejledd er brudt. Man kan mere populært formulere dette som at indlejring betyder en større grad af ensartethed imellem folkevalgte fra samme kommune (Lolle 2003). Afhængighed i fejleddene forhindrer en korrekt beregning af de standardfejl, som signifikanstesten er baseret på. Dvs. ved at ignorere datas hierarkiske struktur, hvor de folkevalgte er indlejret i kommuner, vil man således kunne foretage betydelige fejlslutninger. Dette gælder særligt variablerne på kommuneniveau, som vi jo også har en teoretisk interesse i.

For at kunne tage højde for datas hierarkiske struktur og arbejde med forklaringer på både individ- og kommuneniveau anvender vi derfor den *linære multilevelmodel* (Gelman & Hill 2007, Kjær & Mouritzen 2006). Her ekspliciteres datas hierarkiske struktur ved at opdele restleddet i ét for individer (folkevalgte) og i ét for kommuner. Vi kan på samlet form opstille en generel lineær multilevelmodel for rapportens kapitler som:

$$y_{ij} = \gamma_{00} + \beta_1 I_{ij} + \beta_2 K_j + \mu_{0j} + \varepsilon_{ij}$$

For modellen gælder, at fodtegn  $i$  indekserer kommunalbestyrelsesmedlemmer mens fodtegn  $j$  indekserer kommuner (eller rettere kommunalbestyrelser).  $y_{ij}$  er en kontinuert variabel for kommunalbestyrelsesmedlem  $i$  i kommunalbestyrelse  $j$ . Fejleddene er givet ved dels  $\mu_{0j}$ , der angiver den enkelte kommunes afvigelse fra gennemsnittet af alle kommuner,  $\gamma_{00}$ , samt  $\varepsilon_{ij}$  der udgør variationen mellem de folkevalgte.  $I_{ij}$  angiver forklarende variabler på individniveau, mens  $K_j$  angiver forklarende variabler for kommuneniveau.

For at give et indtryk af, hvor meget variationer der skyldes forhold mellem kommuner, inkluderer vi målet "Varians på kommuneniveau (ICC)". ICC står for inter-class-correlation og beskriver i simple træk andelen af den samlede variation på en variable som kan tilskrives kommuneforhold. I nogle tilfælde har ICC vist sig at være meget lav. Dvs. variationen på kommuneniveau er meget lille (fx mindre end 1%). I disse tilfælde kan vi derfor undlade kommunespecifikke variabler fra modellen og estimere den ved almindelige lineære regressionsmodeller. Dette er tilfældet i en række af kapitlerne. Af samme grund undlader vi i disse tilfælde at inkludere forklarende variabler på kommuneniveau.

En anden metodisk overvejelse angår målniveauet for de afhængige variabler. I en række tilfælde laver vi modeller, hvor den afhængige variabel udgøres af en 5-punkt Likert-skala. Data af denne art opfattes typisk som ordinale og kan i en regressionsssammenhæng analyseres ud fra flere forskellige strategier.

En første mulighed er at kollapse teoretisk sammenfaldende kategorier, så man opnår en binær variabel med kun to udfald. En mulighed kunne fx være at samle dem, der er "helt" og "delvist" enige i én kategori og alle andre i en anden. Dette vil i mange tilfælde være teoretisk meningsfuldt, og modellen vil kunne estimeres via en logit/probit model, som vil beregne sandsynlighed for at tilhøre gruppen af helt/delvist enige, givet en række forklarende variable. Ulempen ved denne løsning er naturligvis, at man smider en masse information væk, idet man kolliderer kategorier. En anden mulighed er at anvende logit/probit modeller, som er lavet til at håndtere ordinale data. Hermed kan sandsynligheden for, at man rykker sig én kategori op eller ned af den afhængige variabel bestemmes. En ulempe ved denne teknik er imidlertid, at disse modeller (endnu) ikke kan estimeres som multilevelmodeller. Endvidere vil kun en meget begrænset del af denne rapportes læsere kunne tolke resultaterne fra disse modeller. Dette leder os frem til den tredje mulighed, som består i at anvende den almindelige lineære regressionsmodel (eller i vores tilfælde, den lineære multilevelmodel). Dette kræver bl.a. en antagelse om, at 5-punktsskalaen er kontinuert, hvilket ikke i alle tilfælde er en uproblematisk antagelse. Alligevel vælger vi at estimere modeller med 5-punkts likert-skala-spørgsmål som den afhængige via den lineære multilevelmodel.

I et enkelt tilfælde i rapporten (jf. kapitel 5) vil vi dog anvende en logistisk regressionsmodel. Dette gøres, fordi den afhængige variabel er binær på forhånd. Selv om logistiske modeller også kan estimeres via multileveltilgangen, vælger vi i dette afsnit ikke at gøre dette. Det skyldes dels, at variationen mellem kommuner er yderst begrænset for den afhængige variabel, samt at vi ikke har nogen teoretisk interesse i kommunevariable i netop dette kapitel. For alligevel at tage højde for manglende uafhængighed mellem folkevalgte i samme kommune anvender vi såkaldte robuste standardfejl, som tager højde for denne indlejring.

En sidste metodisk kommentar angår, hvilke data der bliver analyseret. Løbende i kapitlerne vil forskellige dele af data indgå og andet udelades for at belyse særlige problemstillinger. Fx analyseres data i nogle tilfælde, uden at borgmestrene indgår, da deres arbejdsvilkår på nogle områder er væsentligt anderledes end de menige medlemmers. I kapitlerne 5-8, hvor relationen mellem flere mulige forklaringer og et givent tema undersøges, udgår lokalpolitikere fra seks kommuner konsekvent af analyserne. For det første er København, Århus, Odense og Aalborg udeladt på baggrund af de væsentligt anderledes politiske styreformer, der anvendes i disse kommuner. Vi har derfor vurderet, at deres inddragelse er problematisk i forbindelse med at undersøge, hvad institutionelle positioner og koordination betyder for lokalpolitikernes rolle og råderum. Endelig er Læsø og Samsø udgået af analysen, idet kun et par kommunalbestyrelsesmedlemmer har deltaget i undersøgelsen i disse kommuner. Analyserne i kapitlerne 5-8 vil derfor i hovedsagen basere sig på kommunalpolitikere fra de 92 øvrige kommuner.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> I enkelte tilfælde 91 kommuner på grund af delvise besvarelser i kommuner med relativt få besvarelser.

## Bilag 2 – Variabelbeskrivelse

### Individuelle sammenlægningsforhold

Variabel	Beskrivelse
<i>Individuelle sammenlægningsforhold</i>	
Lille strukturændring	Kommunalpolitikere, hvor indbyggertallet i deres gamle kommune udgør mere end 50% af den nye sammenlægningskommune.
Mellem strukturændring	Kommunalpolitikere, hvor indbyggertallet i deres gamle kommune udgør mellem 49-25% af den nye sammenlægningskommune.
Stor strukturændring	Kommunalpolitikere, hvor indbyggertallet i deres gamle kommune udgør mindre end 25% af den nye sammenlægningskommune.
<i>Individuelle institutionelle forhold</i>	
Borgmester:	Dummyvariabel for borgmestre.
Hyppighed i modtagelse af dokumentation for opnåelse af politiske mål for kvalitet og resultater	Dummyvariabel for medlemmer, der modtager dokumentation en gang i kvartalet eller oftere.
Medlem af økonomiudvalget	Dummyvariabel for medlemmer.
Medlem af borgmesterkoalition	Dummyvariabel for medlemmer af borgmesterkoalition.
Partigruppeleder	Dummyvariabel for partigruppeledere.
Udvalgsformand	Dummyvariabel for udvalgsformænd.
<i>Individuelle politiske forhold</i>	
Egen oplevede indflydelse	Er defineret i overensstemmelse med indekset for opfattelsen af egen indflydelse på <i>beslutningerne</i> i kapitel 8.
Ideologisk afstand til borgmesteren	Differencen mellem respondentens ideologiske placering og respondentens placering af borgmesteren. Begge på en skala fra 0 til 10, hvor 0 er meget venstreorienteret og 10 er meget højreorienteret.
Ideologisk egenplacering	Kommunalpolitikers egenplacering på en skala fra 0 til 10, hvor 0 er meget venstreorienteret og 10 er meget højreorienteret.
Kommunalpolitisk erfaring	Angiver antal år en kommunalpolitiker samlet set har siddet i en kommunalbestyrelse i Danmark. Variablen er inddelt i intervaller af 5 år.
Landspolitisk erfaring	En dummyvariabel lig "1", hvis kommunalpolitikeren er nuværende eller tidligere medlem af det danske Folketing.
Personlig stemmeandel	Beregnet som andel personlige stemmer af samtlige stemmer på partiet ved kommunalvalget i 2005.
<i>Individuelle socioøkonomiske forhold</i>	
Alder	Kommunalpolitikernes alder i år.
Ansættelses sektor	Kategorivariabel med tre udfald: Ingen ansættelses sektor (referencekategori): Dvs. uden for arbejdsmarkedet. Offentlig sektor: Dvs. enten kommunalt eller statsligt ansat. Privat sektor: Dvs. enten privat ansat eller selvstændig.
Mand	Dummyvariabel lig "1" for mandlige kommunalpolitikere.
Uddannelse	Kategorivariabel med tre udfald: Ingen videregående uddannelse (referencekategori) Kort eller mellemlang videregående uddannelse Lang videregående uddannelse.

---

*Kommuneforhold*

Indbyggertal	Kommunens befolkningstal 2008.
Ideologisk polarisering	Standardafvigelsen på medlemmernes ideologiske egenplacering for den enkelte kommune.
Konsensus i kommunalbestyrelsen	Gennemsnit for graden af konsensus for en kommune beregnet ud fra konsensusmålet for graden af enstemmighed (jf. kapitel 6).
Kontakt mellem kommb. og forvaltning	Andel af kommunalbestyrelsesmedlemmer i en kommune, som har kontakt med de øverste forvaltningsdirektører 2-3 gange om måneden eller oftere.
Kontakt mellem kommb. og medarbejdere	Andel af kommunalbestyrelsesmedlemmer i en kommune, som har kontakt med de kommunale medarbejdere 2-3 gange om måneden eller oftere.
Partifraktionaliseringen	$\frac{1}{\sum_i x_i^2}$ , hvor $n = \text{antallet af partier i kommunalbestyrelsen}$ ; og $x = \text{partiets andel af kommunalbestyrelsens sæder}$
Sammenlægning	Dummyvariabel for, om kommunen er sammenlagt eller ej, hvor 1 er sammenlagte og 0 er ikke-sammenlagte kommuner.
Tid brugt på konferencer høringer og kurser	Andel af kommunalbestyrelsesmedlemmer i en kommune, som bruger mere end én time om ugen på høringer, kurser og konferencer uden for rådhuset.

---

## Bilag 3 – Datadokumentation

De følgende svarfordelinger viser respondenternes procentuelle fordeling på svarmulighederne under de enkelte spørgsmål. I undersøgelsen indgik en række kommunespecifikke og åbne spørgsmål. Svarene for disse er ikke inkluderet her. Det drejer sig om følgende spørgsmål:

- Skriv hvilken. (Uddybende spørgsmål til ”Var du medlem af en kommunalbestyrelse før kommunalvalget 2005?”
- Hvilke fem kommunalbestyrelsesmedlemmer har du hyppigst haft kontakt med i forbindelse med kommunalbestyrelsesarbejdet i indeværende valgperiode?
- Hvilke fem kommunalbestyrelsesmedlemmer havde efter din mening størst indflydelse på de kommunalpolitiske beslutninger i indeværende valgperiode?
- Afsluttende bemærkninger eller tilføjelser til undersøgelsen?

Svarfordelingen for de øvrige spørgsmål ser ud som følger:

**Hvor mange år har du sammenlagt været medlem af en kommunalbestyrelse? (Angiv det samlede antal år, du har siddet i en kommunalbestyrelse, uanset om det har været i en sammenhængende periode eller ej)**

	Procent
0-4 år	24,0
5-9 år	23,6
10-14 år	17,1
15-19 år	17,8
20-24 år	8,6
25 år eller flere	8,8
Ved ikke	0,1
I alt	100,0
N	1.336

**Var du medlem af en kommunalbestyrelse før kommunalvalget 2005?**

	Procent
Ja	73,9
Nej	26,1
I alt	100,0
N	1.336

**Ønsker du at genopstille ved kommunalvalget den 17. november 2009?**

	Procent
Ja	77,2
Nej	18,5
Ved ikke	4,3
I alt	100,0
N	1.336



**Er du, eller har du tidligere været, valgt til en anden politisk forsamling end kommunalbestyrelsen? (sæt gerne flere kryds)**

	Procent
Ja, Folketinget	2,8
Ja, amts- eller regionsråd	7,0
Ja, Europaparlamentet	0,0
Ja, ældreråd, handicapråd eller lignende	4,4
Ja, skolebestyrelse, institutionsbestyrelse eller lignende	39,9
Ja, andet	27,0
Nej	38,6
I alt	100,0
N	1.336

**Ville du tage imod en eventuel opfordring til at lade dig opstille ved et kommende folketingsvalg?**

	Procent
Ja	16,9
Nej	73,3
Ved ikke	9,8
I alt	100,0
N	1.336

**Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn omkring din indflydelse på kommunalpolitikken i den indeværende valgperiode?**

	0 = meget uenig	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 = meget enig	I alt	N
	Procent												
Jeg har fået gennemført en række af mine lokalpolitiske mærkesager	1,8	2,9	5,8	6,7	5,3	13,1	8,9	16,0	17,9	8,1	13,4	100,0	1304
Jeg satte mange markante fingeraftryk på kommunens budget for 2009	6,7	6,3	8,3	8,2	8,7	15,3	9,8	10,9	11,8	6,0	8,1	100,0	1306
Jeg har haft afgørende indflydelse på udfaldet af flere betydelige sager, der har været til afstemning i kommunalbestyrelsen	3,6	5,0	7,1	6,0	5,4	12,7	9,9	12,7	15,4	10,4	11,8	100,0	1308
Jeg har i mange tilfælde været med til at sætte nye kommunalpolitiske emner på dagsordenen til kommunalbestyrelses- eller udvalgsmøderne	1,1	3,4	4,8	6,2	7,4	12,0	10,8	13,6	15,8	10,3	14,7	100,0	1305
Jeg har præget de politiske temaer, der er blevet rejst i lokale medier	1,7	4,2	7,5	7,3	7,0	12,7	10,7	13,1	14,5	9,5	11,7	100,0	1299
Jeg har bragt mange borgerhenvendelser op ved kommunalbestyrelses- eller udvalgsmøderne	3,9	6,4	10,4	10,4	9,0	14,8	10,0	11,3	9,6	6,4	7,8	100,0	1304

**Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen?**

0 = relativ lille indflydelse	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 = relativ stor indflydelse	I alt	N	
	Procent												
	0,6	1,3	2,4	4,7	4,8	11,8	11,8	19,0	21,4	9,8	12,4	100,0	1309

**Hvor vigtige er følgende forhold for at få indflydelse på beslutningerne i din kommunalbestyrelse?**

	0 = slet ikke vigtigt	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 = meget vigtigt	I alt	N
	Procent												
At være borgmester	3,1	0,9	1,0	1,6	0,7	2,4	1,7	4,0	8,8	11,4	64,3	100,0	1.302
At være udvalgsfor- mand	1,2	0,5	0,5	1,1	0,8	4,4	4,8	13,0	24,6	20,2	29,0	100,0	1.302
At være medlem af økonomiudvalget	1,1	0,8	1,1	3,2	2,5	7,2	11,0	15,4	25,2	13,5	19,2	100,0	1.300
At være medlem af et stående udvalg (ikke økonomiudvalget)	0,7	1,0	2,2	5,5	8,6	22,1	17,0	16,6	12,9	3,9	9,4	100,0	1.298
At være formand for en partigruppe	3,0	3,0	3,8	5,3	4,5	12,9	11,5	16,2	20,1	11,1	8,5	100,0	1.292
At være med i borgme- sterens partigruppe	2,2	1,2	2,8	3,0	4,5	9,1	11,0	13,6	20,1	14,8	17,7	100,0	1.288
At være en del af kon- stitueringen bag borg- mesteren	1,2	1,2	1,9	2,6	3,0	10,7	11,1	15,1	19,8	15,6	17,7	100,0	1.288
At have personlig gen- nemslagskraft	0,2	0,4	0,4	0,8	0,9	4,0	5,9	17,7	28,9	14,2	26,7	100,0	1.297
At have personlig tro- værdighed	0,5	0,3	0,3	0,8	1,5	2,0	3,9	11,3	24,2	18,5	36,7	100,0	1.296
At have fornemmelse for det politiske spil	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	2,8	3,8	10,4	26,8	22,7	32,3	100,0	1.295
At have en særlig faglig viden	0,8	0,9	1,7	3,9	5,5	14,4	13,8	19,9	20,0	9,7	9,3	100,0	1.295
At være vedholdende	0,2	0,4	0,5	0,9	2,3	6,2	9,9	16,6	26,1	17,6	19,4	100,0	1.293
At have personlige net- værk i erhvervslivet	2,9	3,2	6,1	7,7	7,4	19,7	13,5	14,7	13,7	6,0	5,1	100,0	1.259
At have personlige net- værk i lokale foreninger	0,9	1,6	3,7	6,1	5,8	14,9	14,0	16,6	18,9	8,8	8,9	100,0	1.284

**Hvor mange timer om ugen bruger du gennemsnitligt på følgende aktiviteter?**

	0-1 timer	2-4 timer	5-9 timer	10+ timer	Ved ikke	I alt	N
	Procent						
Forberedelse til kommunalbestyrelsesmøder?	16,9	61,3	16,9	4,1	0,7	100,0	1.288
Deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder?	26,5	58,3	12,9	1,3	1,0	100,0	1.288
Forberedelse til udvalgs-, råds-, kommissions- og nævnsmøder?	8,8	53,4	29,3	7,5	1,1	100,0	1.288
Deltagelse i udvalgs-, råds-, kommissions- og nævnsmøder?	11,5	57,8	25,7	3,6	1,5	100,0	1.288
Høringer, konferencer og kurser uden for rådhuset?	39,4	44,6	9,6	2,3	4,1	100,0	1.287
Deltagelse i gruppe-, parti- og vælgerforeningsmøder?	24,5	62,3	10,6	1,6	1,0	100,0	1.288
Andre aktiviteter i relation til kommunalbestyrelsesarbejdet?	29,1	46,2	14,8	6,1	4,0	100,0	1.287

**Hvor mange timer om ugen bruger du gennemsnitligt på alle former for aktiviteter i forbindelse med arbejdet som kommunalbestyrelsesmedlem?**

	Procent
0-4 timer	3,7
5-9 timer	15,6
10-14 timer	26,4
15-19 timer	20,7
20-24 timer	14,9
25-29 timer	5,5
30-34 timer	4,2
35-39 timer	1,7
40-44 timer	1,6
45-49 timer	1,0
50-54 timer	1,1
55-59 timer	0,8
60 timer eller mere	2,7
I alt	100,0
N	1.280

**Hvor ofte kommunikerer du i forbindelse med dit arbejde som kommunalpolitiker almindeligvis med følgende administrative personer/ grupper af personer? Kommunikation er forstået som alt fra møder til telefonopkald, e-mails osv.**

	Dagligt	2-3 gange om ugen	Én gang om ugen	2-3 gange om måne- den	Én gang om måne- den Procent	Sjældnere	Aldrig	Ved ikke	I alt	N
Kommunaldirektøren	5,1	3,9	11,9	23,9	26,5	23,5	4,9	0,5	100,0	1.274
Direktører/chefer med chefan- svar for en administrativ enhed, som refererer til et udvalg, som du sidder i	9,4	20,9	15,1	30,1	17,0	6,5	0,4	0,7	100,0	1.274
Direktører/chefer med chefan- svar for en administrativ enhed, som IKKE refererer til et udvalg, som du sidder i	1,9	4,1	7,1	15,8	28,2	36,1	6,0	0,9	100,0	1.274
Medlemmer af direktio- nen/chefgruppen, som IKKE har chefansvar for en forvaltning	2,0	5,0	7,5	13,1	22,8	36,0	8,6	4,9	100,0	1.274
Ledende personale fra kommu- nale institutioner	1,0	4,8	7,5	18,1	23,7	34,4	8,7	1,7	100,0	1.274
Kommunale medarbejdere	8,6	9,2	13,0	21,4	15,7	23,6	6,9	1,6	100,0	1.274

### Hvad er din opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i din kommune?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	I alt	N
	Procent							
De fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler	7,7	27,1	19,3	39,6	6,1	0,2	100,0	1.269
Man behandler for mange enkeltsager og taler for lidt om de overordnede målsætninger	14,6	34,6	14,9	26,5	9,1	0,4	100,0	1.269
Det er vanskeligt at få indblik i forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger	15,8	31,8	20,4	24,9	6,0	1,2	100,0	1.269
Det er vanskeligt for politikerne at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd	14,0	25,8	18,1	30,3	10,9	0,9	100,0	1.269
Der er stor åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningen	7,9	25,7	24,5	32,5	9,1	0,4	100,0	1.269
Debatten ved kommunalbestyrelsesmøderne er præget af upassende personangreb	36,7	27,5	16,9	13,2	5,4	0,3	100,0	1.269
I min kommunalbestyrelse er partierne stort set politisk enige	21,6	32,8	18,4	22,0	5,0	0,2	100,0	1.269
De væsentligste beslutninger i kommunalbestyrelsen træffes med skiftende flertal	31,0	33,1	14,2	17,1	4,2	0,5	100,0	1.269
De fleste af kommunalbestyrelsens væsentlige beslutninger træffes i enstemmighed	11,1	21,3	11,9	34,0	21,4	0,30	100,0	1.269

**I politik taler man ofte om venstre og højre. Hvordan vil du placere følgende personer og grupper på en skala, der går fra 0 (meget venstreorienteret) til 10 (meget højreorienteret)?**

	0 = Meget venstreorienteret	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 = Meget højreorienteret	I alt	N
	Procent												
Dig selv	1,9	3,2	10,2	14,1	10,9	20,5	12,2	14,4	9,3	2,3	1,0	100,0	1259
Din partigruppe	1,7	2,1	6,5	12,9	14,4	20,2	10,9	16,8	11,8	1,9	0,6	100,0	1253
Borgmesterens partigruppe	0,6	1,8	5,6	13,1	16,5	15,0	9,1	14,6	13,7	6,2	3,7	100,0	1250
Koalitionen bag borgmesteren	1,4	2,0	6,8	10,2	12,9	22,6	10,7	11,1	12,5	6,4	3,5	100,0	1242

**Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om arbejdet med mål og resultater i din kommunalbestyrelse? (En række af udsagnene henviser til kommunalbestyrelsens styring af institutionerne, hvorved menes folkeskoler, dagtilbud, plejehjem osv.)**

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	I alt	N
	Procent							
Jeg beskæftiger mig meget med formulering af politiske mål for resultater og kvalitet i institutionerne	4,3	15,6	24,1	42,2	12,4	1,4	100,0	1.257
Kommunalbestyrelsen opstiller detaljerede politiske mål for resultater og kvalitet	1,6	13,6	19,1	49,2	15,4	1,1	100,0	1.257
Kommunalpolitikkerne i min kommune bør involveres mere i fastsættelsen af mål for resultater og kvalitet for institutionernes ydelser	5,3	22,4	29,4	29,4	12,3	1,3	100,0	1.257
Kommunalbestyrelsens økonomistyring af institutionerne er præget af decentralisering	3,2	11,	12,6	42,9	29,5	0,9	100,0	1.257
Der er i højere grad behov for, at min kommune løbende foretager systematisk dokumentation om brugertilfredshed på institutionsniveau	6,8	20,8	28,2	30,2	12,3	1,8	100,1	1.257
Kommunalbestyrelsen er god til at finde løsninger, der går på tværs af fagområder	5,6	22,8	34,5	28,6	6,8	1,8	100,1	1.257

**Hvor ofte modtager du almindeligvis dokumentation for opfyldelsen af de politiske mål for**

	Månedligt	Kvartalsvist	Halvårligt	Årligt Procent	Aldrig	Ved ikke	I alt	N
økonomi?	42,5	44,3	5,2	4,1	1,1	2,8	100,0	1.256
kvalitet og resultater?	9,6	27,1	17,4	34,4	3,2	8,4	100,0	1.256

**Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?**

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	I alt	N
	Procent							
Hensynet til den enkelte borger er altid vigtigere end hensyn til formelle regler	3,5	17,6	24,0	39,3	14,2	1,4	100,0	1.253
Hensyn til effektivitet og lovlighed er langt vigtigere, end om borgeren føler sig tilfreds	10,1	38,0	27,2	19,6	3,8	1,2	100,0	1.253
For at sikre den bedste service for de fleste kan det være nødvendigt at lægge begrænsninger for den enkelte	2,3	6,1	18,6	54,0	17,3	1,8	100,0	1.253
Det giver mig energi at vide, at jeg har gjort det godt for borgeren	0,9	1,2	9,9	38,6	48,1	1,3	100,0	1.253
Hvis borgeren er tilfreds så er opgaven løst	3,8	14,8	28,1	39,7	12,7	1,0	100,0	1.253
Jeg føler, at jeg i meget høj grad bidrager til samfundet	1,0	1,0	13,1	46,4	37,3	1,1	100,0	1.253
Det er meget vigtigt for mig, at de offentlige ydelser er i orden	0,6	0,7	5,7	33,3	59,0	0,7	100,0	1.253
Jeg så helst, at offentligt ansatte gør det, der er bedst for hele samfundet, selv om det skulle gå ud over mine egne interesser	1,1	2,4	17,6	37,1	37,9	3,9	100,0	1.253
Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste	1,0	1,2	9,1	35,3	51,8	1,7	100,0	1.253



**Tilhører du en partigruppe, der indgik i borgmesterkoalitionen efter kommunalvalget i 2005?**

	Procent
Ja	68,5
Nej	31,5
I alt	100,0
N	1.253

**Er du medlem af økonomiudvalget?**

	Procent
Ja	34,1
Nej	65,9
I alt	100,0
N	1.253

**Er du formand for et af kommunens stående udvalg?**

	Procent
Ja	33,2
Nej	66,8
I alt	100,0
N	1.253

**Er du gruppeformand for din partigruppe i kommunalbestyrelsen?**

	Procent
Ja	28,3
Nej	71,7
I alt	100,0
N	1.253

**Hvilket år er du født?**

år		år	
1920 eller før	0,10	1954	4,30
1921	0,00	1955	3,80
1922	0,00	1956	3,40
1923	0,00	1957	2,70
1924	0,00	1958	2,00
1925	0,00	1959	2,50
1926	0,00	1960	3,30
1927	0,00	1961	2,20
1928	0,10	1962	2,60
1929	0,00	1963	2,60
1930	0,20	1964	1,10
1931	0,10	1965	1,50
1932	0,00	1966	1,40
1933	0,10	1967	1,00
1934	0,30	1968	0,80
1935	0,10	1969	1,00
1936	0,20	1970	0,90
1937	0,50	1971	1,00
1938	1,00	1972	0,60
1939	1,60	1973	0,50
1940	1,30	1974	0,70
1941	2,60	1975	0,60
1942	4,10	1976	0,70
1943	2,60	1977	0,20
1944	3,60	1978	0,20
1945	3,60	1979	0,50
1946	5,50	1980	0,20
1947	4,60	1981	0,10
1948	4,60	1982	0,30
1949	3,20	1983	0,10
1950	5,00	1984	0,00
1951	3,80	1985	0,00
1952	3,20	1986	0,30
1953	3,70		
N = 1231			

**Hvad er din skoleuddannelse?**

	Procent
Folkeskole 7 år eller kortere	4,5
Folkeskole 8/9 år mellemskole	9,0
10. klasse	7,0
Realeksamen	19,7
Studentereksamen, HF-eksamen, HHX eller HTX	46,8
Andet	12,7
Ved ikke	0,2
I alt	100,0
N	1.252

**Hvilken erhvervsuddannelse har du ud over skoleuddannelsen?**

	Procent
Ingen erhvervsuddannelse	2,5
Specialarbejderuddannelse	1,0
Efg-, lærlinge-, elevuddannelse eller anden faglig uddannelse (fx social- og sundhedshjælper, sygehjælper, teknisk assistent)	14,4
Kort, videregående uddannelse under 3 år (fx markedsøkonom, maskintekniker, økonoma)	9,2
Mellemlang, videregående uddannelse, 3-4 år (fx folkeskolelærer, sygeplejerske, journalist)	37,9
Lang, videregående uddannelse over 4 år (fx læge, økonom, gymnasielærer, civilingeniør)	20,8
Anden uddannelse	14,1
Ved ikke	0,2
I alt	100,0
N	1.252

**Hvad er dit erhverv ved siden af arbejdet i kommunalbestyrelsen?**

	Procent
Selvstændig i landbrug, gartneri eller fiskeri	6,9
Selvstændig i liberalt erhverv (læge, advokat, revisor mv.)	4,2
Selvstændig i øvrigt	9,2
Faglært arbejder	5,2
Ikke-faglært arbejder	2,3
Funktionær/tjenestemand	46,9
Arbejdsløs	0,5
Pensionist/efterlønner	16,3
Medhjælpende ægtefælle	0,4
Husmor/hjemmearbejdende	0,2
Borgmester	3,3
Studerende	0,6
Ved ikke	4,1
I alt	100,0
N	1.252


**I hvilken sektor er du ansat?**

	Procent
I den kommunale sektor	25,5
I den offentlige sektor i øvrigt (stat eller region)	19,0
I den private sektor	47,8
Ved ikke	7,6
I alt	100,0
N	987

**Hvad var din skattepligtige indkomst for skatteåret 2008, dvs. før skat?**

	Procent
Under 200.000 kr.	4,2
200.000 - 399.999 kr.	24,5
400.000 - 599.999 kr.	42,1
600.000 - 799.999 kr.	16,7
800.000 - 999.999 kr.	4,2
1 million kr. og derover	2,2
Ved ikke/ønsker ikke at oplyse	6,
I alt	100,0
N	1.252





*Denne rapport analyserer de forhold, som har betydning i forhold til at forstå kommunalpolitikernes rolle og råderum. For det første ses der på, hvordan kommunalbestyrelserne er sammensat, hvad kommunalpolitikere bruger deres tid til, og hvad der får dem til at stoppe i lokalpolitik. For det andet ses der på arbejdsformerne i kommunalbestyrelsen og forholdet til forvaltningen. For det tredje fokuseres der på, hvad der giver kommunalpolitikere indflydelse. Det er et gennemgående tema i rapporten at se på, hvad strukturreformen i 2007 har betydet for kommunalpolitikernes forhold.*

