

STATUS

10 år efter reform: Lokaldemokratiet drives af de rige

Af Michael Bræmer | @MichaelBraemer

Freja Wedenborg | @FrejaWedenborg

Mandag den 19. december 2016

Del:



Med strukturreformen er kommunalpolitik blevet en fjern størrelse, og det får folk til at stå af. Især de fattigste og kortest uddannede melder hus forbi på den lokale indflydelse, viser ny undersøgelse.

Kommunalvalg 2013. Aase og Erling gennemgår stemmesedlerne inden krydset sættes på Østerbro.

Kommunalvalg 2013. Aase og Erling gennemgår stemmesedlerne inden krydset sættes på Østerbro.

Foto: Arkivfoto: BaxLindhardt/Scanpix

Sidder du til middagsselskab med lutter akademikere, vil hver fjerde omkring bordet formentlig være i færd med at påvirke politikken i deres kommune.

Tager du derimod en tur i kantinen på den nærmeste fabrik, vil under hver tiende i frokoststuen være engageret i lokalpolitik.

Velhavende danskere med lang uddannelse deltager nemlig dobbelt så ofte som kortuddannede danskere med lav indkomst i den kommunale beslutningsproces.

“ **Arbejdet i borgergrupper og bestyrelser er blevet meget mere djøftagtigt. Der skal læses rapporter og årsplaner, og der har man en fordel som akademikere.**

Roger Buch, kommunalforsker

Det viser en ny undersøgelse af danskernes deltagelse i nærdemokratiet, som Analyse Danmark har lavet for Ugebrevet A4.

»Vi står med et demokratisk problem, som er blevet mere forstærket af strukturreformen, der for 10 år siden lagde små kommuner sammen til større og bragte borgerne på større afstand af lokalpolitikere og beslutningerne,« mener Roger Buch, kommunalforsker på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole.

Hopla-pensionister

Undersøgelsen kommer i anledning af ti-året for den store strukturreform, som fra 2007 lagde de daværende 271 kommuner sammen til 98 større kommuner.

Det har altid været sådan, at alder, økonomi og uddannelse påvirker sandsynligheden for at være politisk aktiv, fortæller Roger Buch. Men skævvridningen af den lokale indflydelse er blevet ekstra udtalt, da politikere i forbindelse med reformen tog forskellige initiativer til at inddrage borgerne i beslutninger. Det gjorde de i erkendelse af, at lokaldemokratiet ville få problemer efter reformen, påpeger kommunalforskeren.



Det er da et demokratisk problem, hvis dem, som mange af vores tiltag egentlig handler om, ikke har forudsætninger for at deltage i udformningen af dem.

Lars Christensen, Bispebjerg Lokaludvalg

»Når man forsøger at inddrage borgerne, fordi demokratiet er blevet mere fjernt, bliver det et skævt udsnit, man får fat i. For hvis man lægger mere magt ned i skolebestyrelser, daginstitutionsbestyrelser, ungeråd, ældreråd og integrationsråd, bliver det på alle områder de ressourcestærke, der melder sig. De har sikkert en ambition om at handle på hele gruppens vegne, men man kan ikke løsrive sig fra sin egen livssituation,« siger Roger Buch.

Skævvridningen forstærkes yderligere af, at der på alle politikområder sker en professionalisering. Det burde politikerne have øje for, hvis de virkelig ønsker at inddrage borgerne bredt, mener kommunalforskeren.

»Arbejdet i borgergrupper og bestyrelser er blevet meget mere djøf-agtigt. Der skal læses rapporter og årsplaner, og der har man en fordel som akademiker. Den fordel kan man nok ikke tage fra dem, men man kunne godt udtænke strategier, der kompenserede de mindre ressourcestærke. På ældreområdet for eksempel danne råd af pårørende, så den dementes interesser ikke bliver lagt i hænderne på hopla-pensionister,« mener Roger Buch.

Positiv spiral

I Ugebrevet A4's undersøgelse svarer 23 procent af svarpersonerne med mellemlang eller lang videregående uddannelse, at de deltager aktivt i lokalpolitik ved for eksempel at sidde i et byråd eller ved at gå til lokale demonstrationer, deltage i borgermøder, sende læserbreve eller lignende.

Det samme gør sig kun gældende for 9 procent af respondenterne med gymnasiet eller folkeskolen som sidst afsluttede uddannelse.

Ser man på indkomst deltager 11 procent af dem med en indkomst under 200.000 kroner årligt, mens det gælder i snit 22 procent af dem med en indkomst over 600.000 kroner årligt.

Tallene viser, at det kræver ressourcer at have overskuddet til at engagere sig, mener Annika Agger, som er lektor og forsker i borgerinddragelse ved Roskilde Universitet.

»Samtidig er dem, der har ressourcerne, måske også opflasket med det. Hvis dine forældre er aktive i skolebestyrelsen, er det meget naturligt, at du også bliver det, når du får børn. Og det giver igen netværk og yderligere social kapital, så det bliver en positiv spiral,« siger hun.

Det kan Lars Christensen nikke genkendende til. Han har i 16 år været ansat af Københavns Kommune som sekretær i Bispebjerg Lokaludvalg til at understøtte borgerinddragelsen i Bispebjerg og Nordvest, hvor borgernes gennemsnitsindkomst og uddannelsesbaggrund er blandt landets laveste.

»Vi kan tydeligt se, at det er en bestemt slags mennesker, der dukker op, når vi laver borgermøder eller har valg til lokalrådet. Hvis folk er pressede af arbejdsløshed og sociale problemer i forvejen, har de jo ikke overskuddet til at komme til os. Så må vi komme til dem i stedet,« siger han til Ugebrevet A4.

For at imødekomme den sociale skævhed har lokaludvalget blandt andet lavet opsøgende arbejde på bydelens værtshuse.

»Det kræver selvfølgelig nogle flere ressourcer. Men det er da et demokratisk problem, hvis dem, som mange af vores tiltag egentlig handler om, ikke har forudsætninger for at deltage i udformningen af dem,« siger han.

Mindre indflydelse

I strukturreformen var netop en styrkelse af det lokale demokrati en central målsætning.

Men sådan er det ikke gået ifølge Ugebrevet A4's undersøgelse.

Det lovede politikerne

"Med overdragelse af nye opgaver til kommunerne vil der blive skabt grundlag for en styrkelse af det lokale demokrati... Forligspartierne er enige om at undersøge mulighederne for, at strukturreformen kan danne afsæt for en styrkelse af det lokale demokrati gennem en øget borgerdeltagelse. Der iværksættes derfor i samarbejde med repræsentanter for kommunerne, landsbyforeninger og andre repræsentanter for foreningslivet et arbejde om, hvordan der kan gives mulighed for bedre inddragelse af borgere og brugere i de

UDVID ↗

Således svarer i alt 23 procent, at de oplever at have fået mindre eller meget mindre indflydelse efter reformen, mens i alt ni procent oplever at have fået større eller meget større indflydelse.

Det er problematisk, mener Ulf Hjelmar, der er kommunalforsker på KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Han arbejder blandt andet med udvikling af demokratiet på lokalt niveau.

»Det lokale demokrati er det område, hvor der er mest grund til at være kritisk 10 år efter kommunalreformen. Der er nogle kerneområder, der vedvarende ser kritiske ud. Det gælder navnlig borgernes tilknytning til lokalområdet, som er blevet mindre. Og afstanden til politikerne, som til gengæld er blevet større. Man føler sig længere væk fra kommunen og dér, hvor tingene bliver besluttet,« siger han.

Fremmedgørelsen har bidt sig fast

KORA har undersøgt kommunalreformens konsekvenser for lokaldemokratiet i to omgange. Første gang i 2009, to år efter den blev gennemført, og igen i 2013. Mange af de forholdsvis kritiske ting, der kom frem i den første undersøgelse, viste sig at have været en reaktion på selve reformen og var gået i sig selv i den seneste undersøgelse.

Men oplevelsen af at være kommet på afstand af politikerne og af at have mistet mulighed for at påvirke beslutninger havde bidt sig fast.

»Afstanden til politikerne opleves større, og vi ved, at kendskabet og tilliden til politikerne har tæt sammenhæng med interessen og engagementet i lokalpolitik. Så hvis den varigt og kritisk er på et lavt niveau, har vi en demokratisk udfordring,« mener Ulf Hjelmar.

“ **Det lokale demokrati er det område, hvor der er mest grund til at være kritisk 10 år efter kommunalreformen.**

Ulf Hjelmar, KORA

De større afstande til Rådhuset er en hovedfaktor i den nærdemokratiske nedgang, mener også Annika Agger fra RUC. Men en ændret holdning til det politiske system spiller også ind, mener hun.

»Efter reformen har man fået nogle større enheder, og det gør, at borgerne ikke oplever politikken som lige så nær som tidligere. Man kan ikke på samme måde møde borgmesteren i det lokale supermarked. Det har selvfølgelig nogle konsekvenser. Men samtidig ser vi generelt en tendens både nationalt og internationalt til tab af tillid til de formelle politiske rammer,« siger Annika Agger.

»Folketinget bestemmer alligevel«

Det påvirker måske også den lokalpolitiske interesse negativt, at mange borgere ikke har nogen særlig stor tiltro til, at byrådet har noget at skulle have sagt, når det kommer til stykket. Det er alligevel politikerne på Christiansborg, der bestemmer, mener mange.

»Byrådet administrerer den lovgivning, der vedtages i Folketinget,« er således den beskrivelse, som den største andel af de adspurgte i undersøgelsen finder passende for byrådet i deres kommune.

»Byrådet udvikler politik til gavn for kommunen/borgerne« findes passende af 38 procent, mens »Byrådet sørger for, at der penge til at løse de opgaver, som det har fået pålagt af Folketinget« nikket til af 29 procent. 21 procent finder udsagnet »Byrådet inddrager borgerne i udvikling af lokalpolitikken« passende for deres indtryk (Respondenterne har kunnet pege på flere udsagn).

Hvis politikerne med kommunalreformen ville understrege og styrke det kommunale selvstyre, er svarmønstret ikke nogen opmuntring. Men lokalpolitikkerne er selv skyld i, at billedet af byrådene som Christiansborgs håndlangere er blevet udbredt, mener Ulf Hjelmar fra KORA.

»Det er jo en generel holdning til politik lokalt. Og også noget, lokalpolitikere giver udtryk for: At der er sket en centralisering på lokalpolitisk niveau, så man i højere grad administrerer politiske direktiver og hvad der i virkeligheden er udviklet og vedtaget centralt. Det giver lokalpolitikkerne selv udtryk for,« påpeger han.

Kommunalt imageproblem

Roger Buch peger på, at 100 procent af de adspurgte kunne have bakket udsagnet om byråd som Christiansborg-politikens administratorer op uden at komme i konflikt med sandheden. På mange områder, for eksempel social- og miljøområdet, skal byrådene bare gøre, som de får besked på, påpeger han.

»Men det hører også med til billedet, at der er en vis frihedsgrad og stor forskel på, hvordan man praktiserer og implementerer lovgivning. Et oplagt eksempel er kontanthjælpsloftet, som blev håndteret forskelligt i kommunerne. København valgte for eksempel i modsætning til andre kommuner at kompensere borgere for det, de mistede på grund af loftet,« påpeger han.

Hvis ikke borgerne har respekt for de selvstændige prioriteringer, der foretages i byrådssalene, har lokalpolitikkerne et alvorligt imageproblem, mener kommunalforskeren.

»Det ville være et nederlag. Byrådene vil gerne have, at borgerne tror, de gør en forskel,« siger Roger Buch.

Selvom deltagelsen i kommunalpolitikken er faldet, tyder tallene på, at danskerne gerne vil det lokale demokrati.

56 procent i undersøgelsen svarer således, at »Størst mulig kommunal selvbestemmelse« er vigtigst i kommunen, mens kun 24 procent peger på »Størst mulig statslig styring, så der sikres samme ensartede service for borgerne i alle kommunerne«.

Annika Agger understreger, at faldende deltagelse i lokalpolitik ikke er det samme som, at borgerne er mindre engagerede.

»Vi ser samtidig, at flere deltager i frivilligt arbejde og engagerer sig på andre måder. Her ligger måske vejen frem for lokaldemokratiet, hvis kommunerne bliver bedre til at bryde med de traditionelle rammer for borgermøder og afprøver nye dialogformer, der rykker lokalpolitikken ud af lange møder på Rådhuset,« siger hun.

Tilbage til sognene

Set fra Landsforeningen Landsbyerne i Danmark's side skete den store ulykke for det lokale demokrati ved kommunalreformen i 1970, hvor 1.388 sogneråd blev til 278 kommuner, og 15.000 aktive sognerådsmedlemmer blev reduceret til 4.000 kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Reformen i 2007 gjorde bare ondt værre, da den centraliserede magten yderligere og reducerede antallet af byrådsmedlemmer til cirka 2.000.

Men nu har landsbyerne organiseret sig i lokalråd, der i praksis svarer til de gamle sogne, fortæller foreningens formand Carsten Abild, der mener, at det er nødvendigt at gøre op med det, han ser som centralisering af værste skuffe og den største politiske fejltagelse i det danske demokratis historie.

Gennem lokalrådene håber han, at der kan opstå et samarbejde med kommunerne, som kan genoplive det lokale demokrati.

»Danmark har i mere end 100 år været et decentralt samfund, hvor der ikke er langt mellem borger og politiker, og hvor de kommunale enheder er overskuelige. Ganske almindelige borgere, der har interesseret sig for samfundet, har kunnet deltage i den kommunale debat og udvikling. Men nu er storkommunen blevet en administrativ enhed uden folkelig identitet,« mener Carsten Abild.

Fakta: Strukturreformen

Til nytår er det ti år siden, at Strukturreformen ændrede det kommunal Danmarkskort. Ugebrevet A4 sætter i en række artikler fokus på reformens konsekvenser.

Med reformen blev antallet af kommuner reduceret fra 271 til 98. De daværende 13 amter nedlagt og der blev i stedet oprettet fem regioner, som skulle tage sig af sygehusvæsenet og dele af den kollektive trafik.

Udover hospitalsområdet blev blandt andet beskæftigelsesområdet og det specialiserede socialområde ændret med strukturreformen.

Mange af de specialiserede opgaver på socialområdet, som tidligere lå i amterne, overgik til kommunerne. Det gjaldt blandt andet indsatsen for børn med handicap, sindslidende og unge kriminelle.

På beskæftigelsesområdet blev indsatsen for forsikrede ledige flyttet fra den regionale arbejdsformidling og lagt sammen med indsatsen for ikke-forsikrede ledige i nye, kommunalt baserede jobcentre.

Strukturreformen blev noget usædvanligt for så store reformer vedtaget med et snævert flertal bestående af den daværende VK-regering og Dansk Folkeparti.



Copyright © 2014 | Ugebrevet A4

Islands Brygge 32D | 2300 København S | T: +45 27837130 | E: [Kontakt os](#)