

Kommunalt demokrati i Grønland



Ulrik Kjær

Syddansk Universitet

Maj 2015

Forord

Denne rapport indeholder to tekster – begge forfattet af professor Ulrik Kjær, Syddansk Universitet. Den første tekst med titlen ”Politisk decentralisering i Grønland og den organisatoriske struktur” er en kort gennemgang af de forskellige muligheder, man i Grønland står overfor i forhold til kommunernes strukturering. Hvor mange og hvilke kommuner skal der være i fremtiden? Den anden tekst med titlen ”Borgernes syn på det kommunale demokrati i Grønland anno 2014” er en analyse af, hvorledes de grønlandske borgere ser på deres kommune og det kommunale demokrati et halvt årti efter, at de hidtidige 18 kommuner blev lagt sammen til de nuværende fire kommuner. Der tages her udgangspunkt i en interviewundersøgelse gennemført af HS analyse blandt 744 grønlandske borgere i foråret 2014.

Indhold

Politisk decentralisering i Grønland og den organisatoriske struktur	4
Fire kommuner i fremtiden?	4
Fem mulige organiseringer	6
Fire kommuner	6
Nul kommuner	6
Mere end fire kommuner	7
Udstrakt brug af lokalråd	7
Indslag af forpligtende kommunale samarbejder	8
Borgernes syn på det kommunale demokrati i Grønland anno 2014	10
Resumé	10
Introduktion	13
Hvad er kommunalt demokrati?	14
Politisk decentralisering: Hvorfor i det hele taget kommuner?	16
Politisk interessevaretagelse: De gamle kommuners kamp om ressourcerne?	24
Politisk repræsentation: Fungerer det repræsentative demokrati i den kommunale variant?	27
Deltagelse	30
Interesse	36
Tilfredshed	40
Samlet vurdering af det kommunale demokrati	42
Reformens betydning bedømt af borgerne	46
Noter	54

Politisk decentralisering i Grønland

og den organisatoriske struktur

Fire kommuner i fremtiden?

Da man i Grønland den 1. januar 2009 gik fra en kommunestruktur med 18 kommuner til en struktur med kun fire kommuner, var det i hvert fald i kommunerne en stor begivenhed – ens kommune forsvandt som politisk enhed, og man skulle nu være del af en ny og større kommune. Beslutningen om at ændre kommunekortet kom efter et længerevarende analysearbejde, og selve ændringen krævede efterfølgende stor opmærksomhed og arbejdsindsats i kommunerne.

Nu er der igen debat i Grønland omkring kommunerne – om den kommunale administration og det lokale demokratis organisering. Det store spørgsmål er, om man ved reformen ramte rigtigt, herunder hvorvidt tallet fire skal blive stående. Og hvis man spørger en forsker, så er det korte svar, at det kan der ikke gives noget objektivt svar på – eksperterne kommer til kort her. Det skyldes, at der bagved spørgsmålet om den kommunale organisering ligger et mere fundamentalt spørgsmål om, i hvilken grad man ønsker den politiske beslutningskompetence decentraliseret. På hvilket niveau skal den politiske indflydelse eller – for at tale lige ud af posen – den politiske magt ligge? For at få puslespillet omkring den decentrale politiske organisering til at gå op, skal man ikke starte med at kigge på antallet af kommuner, men i stedet på, hvordan man mere generelt ønsker sig graden af politisk decentralisering. Hvordan skal det magtmæssige styrkeforhold være mellem Inatsisartut og kommunalbestyrelserne? Eller i den mere detaljerede udgave mellem Inatsisartut, kommunalbestyrelser, lokalråd og bygdebestyrelser?

Og dette er et spørgsmål, som ikke bare er kompliceret, fordi det indeholder mange dimensioner, men også er vanskeligt, fordi det i bund og grund handler meget (og måske mest) om politiske holdninger til, på hvilket niveau politiske beslutninger bedst træffes. Samtidig skal man på baggrund af sådanne meget politiske overvejelser ramme en struktur, der også giver mening i relation til den mere produktionsmæssige side af sagen, altså den organisering der er mest optimal i forhold til selve produktionen af kommunale serviceydelser.

Men hvor svært kan det egentlig være at lægge sig fast på et niveau for den politiske decentraliseringsgrad? I mange tilfælde meget svært, for det er forskellige hensyn, der skal afvejes. Der kan argumenteres for, at den politiske magt skal lægges så tæt på borgerne som muligt, og at der derfor skal decentraliseres så meget som muligt til politiske organer på så lavt et geografisk niveau som muligt – derved får man inddraget lokalkendskab og de lokale borgeres holdninger og ønsker bedre, end hvis beslutningerne tages langt væk. Omvendt kan der også argumenteres for, at der på mange områder er nogle overordnede hensyn at tage – hensyn som går på tværs af det meget lokale og ultimativt hensyn til hele det grønlandske samfund som sådan. Nogen vil argumentere for, at der skal decentraliseres meget, for så får man en variation i den kommunale service, der passer til de lokale ønsker og behov. Men andre vil argumentere for, at man ikke altid er ligeglade med, hvordan borgere andre steder bliver behandlet af det offentlige, og at der også kan eksistere ønsker om fælles standarder på tværs af kommunerne. Nogen vil argumentere for, at det er godt med meget decentralisering, fordi man så kan skabe et større antal lokale politiske enheder, der konkurrerer med hinanden, og som derfor bliver innovative og skarpe på serviceleverancen. Men andre vil argumentere for, at man ved udstrakt decentralisering så rundt omkring bruger ressourcer på at opfinde den dybe tallerken flere gange. Nogen vil argumentere for, at det i sig selv er godt, hvis en beslutning træffes så tæt på den berørte borger som overhovedet muligt – at man lokalt kan ordne tingene selv og være fri for indblanding oppefra. Omvendt vil andre argumentere for, at det også nogle gange kan være en fordel, hvis de til tider vanskelige beslutninger skal træffes af nogen, som ikke er alt for tæt på de berørte, og måske kan se sagen i et lidt mere objektivt lys.

Og som om disse afvejninger ikke er vanskelige nok, så skal de som sagt parres med hensyn til produktionsmæssige overvejelser om, at mindre enheder kan være lettere at overskue, mens større enheder med tilsvarende større borgerunderlag kan være fordelagtige for den faglige bæredygtighed. Tilsvarende kan der være demokratiske hensyn som eksempelvis ønsket om gennemsigtighed, hvor mindre enheder vil betyde at det politisk/administrative system er tættere på borgerne, som så formodes lettere at kunne gennemskue systemet (og følge med i, hvad der foregår), mens større enheder forventes at føre til mere professionalisering og dermed mere skriftlighed og formalisering, ting som også gør det lettere at gennemskue, hvad der sker i kommunalpolitikken.

Pointen er, at decentraliseringsdiskussionen har flere dimensioner, og at den dybest set er politisk i sin karakter – den rette politiske decentraliseringsgrad skal bestemmes af politiske synspunkter og grundholdninger. Og i en ideel verden er det så først derefter, at man designer en struktur, som passer hertil. Organiseringen kan politikerne få gode råd til udefra, men hvor meget decentralisering de

vil have, er noget de er nødt til at gøre op med selv og diskutere med hinanden. For at danne sig en politisk holdning til dette spørgsmål, må politikerne naturligvis have eller søge at få en forståelse af det offentlige maskinrum – hvordan den offentlige service i dag produceres på så forskellige områder som skoler, ældrepleje, det sociale område osv. Og det må være konkrete problemer i den aktuelle situation, formuleret i decentraliseringstermer, som efterfølgende må være grundlaget for ønsker til at ændre i strukturen og indretningen af den decentrale serviceproduktion og det decentrale demokrati. Så ideelt set kommer en diskussion af organiseringen og strukturen først efter dels en grundig politisk diskussion af det ønskede niveau af decentraliseringen af den politiske magt og dels en klar identificering af konkrete politiske beslutninger, som man ønsker flyttet opad eller nedad i det politiske hierarki.

Fem mulige organiseringer

Graden af den politiske decentralisering er i princippet løbende til debat, og mens den pågår, kan man selvfølgelig godt alligevel se lidt på organiseringen, nemlig ved at prøve at opliste nogle af de muligheder, der i teorien eksisterer, og som man altså på baggrund af den politiske diskussion af decentraliseringsgraden i sidste ende kommer til at vælge imellem. Ikke i form af en udtømmende liste, da der er flere måder at kombinere de forskellige organisatoriske værktøjer på, men som en liste, hvor fem hovedtyper af mulige organiseringer identificeres og kort diskuteres.

Fire kommuner

Én mulighed er at bibeholde den nuværende organisering – lade de opgaver og den beslutningskompetence, der i dag ligger på det nationale og det lokale (og bygdebestyrelses-) niveau blive liggende og holde fast i en organisering med fire kommuner. Status quo er altid en mulighed, som eventuelle forslag til ændringer skal holdes op imod, uagtet hvor tilfreds eller utilfreds man i øvrigt må være med tingenes tilstand. For den til enhver tid gældende organisering har jo om ikke andet den fordel, at den ikke kræver, at der bliver brugt ressourcer på en omstilling til en ny organisering.

Nul kommuner

En anden mulighed er at skrue op for centraliseringen, dvs. give mere magt til Inatsisartut. Hvis man mener, at det er vigtigt, at den offentlige service er så ens som muligt i hele Grønland, og at det er af værdi, at man ikke modtager en anden service end andre, fordi man bor i den ene kommune fremfor

den anden, så vil en centralisering være en oplagt løsning. Og hvis man mener, at det er vigtigt, at der koordineres så meget som muligt på tværs af den grønlandske geografi, så vil en centralisering også være at foretrække. Hvis den politiske magt således trækkes opad til Inatsisartut, kan det i sidste ende overflødiggøre det kommunale niveau. Ikke mindst, hvis de meget nære beslutninger om mere detaljerede ting er overladt, eller i stigende grad overlades, til bygdebestyrelser og de enkelte institutioner. Ønsker man således både at centralisere opad og decentralisere nedad på samme tid, kan kommunerne eksistens i sidste ende komme under pres.

Mere end fire kommuner

En tredje mulighed er at beholde kommunerne men øge antallet. Ikke ved at gå tilbage til de gamle 18 kommuner men ved at opdele en eller flere af de fire kommuner (i princippet kunne man godt gå tilbage til de 18 gamle kommuner, men det var jo netop en organisering, som blev forkastet for få år siden). Hvis en enkelt kommune deles i to, og man ender på fem kommuner, vil det ikke nødvendigvis have den store betydning for kommunestyret som sådan (men selvfølgelig for den givne kommune). Men flere kommuneopdelinger kan alligevel tænkes potentielt at kunne påvirke også de andre kommuner. Det decentrale politiske niveau vil nemlig i nogle sammenhænge kunne være afhængig af "mindste kommunes størrelse" – kommunernes evne til at få beslutningskompetence lagt ned til sig vil kunne afhænge af, om den mindste af kommunerne vil være i stand til at løfte opgaven. Splittes kommuner op ét sted i Grønland, kan det således tænkes også at få indirekte konsekvenser for kommuner andre steder i Grønland, som ellers bevarer deres størrelse. En opdeling af kommuner vil også ændre på de geografiske mønstre indenfor kommunerne, således vil der eksempelvis være flere borgere, som vil komme til at bo i en "kommunehovedstad" end i dag. Men med mindre man går tilbage til de 18 gamle kommuner, så vil der stadig ved nogle få opdelinger være færre borgere, der kommer til at bo i en kommunehovedstad, end tilfældet var før 2009.

Udstrakt brug af lokalråd

En fjerde mulighed består i at koble én af ovenstående muligheder med en udstrakt brug af lokalråd. Det kunne være lokalråd, som enten dækker alle byer (hver by sit lokalråd eventuelt kombineret med hver bygd sin bygdebestyrelse), eller det kan være lokalråd, som dækker større områder, i nogle tilfælde de gamle kommuner. Lokalråd kan være en måde at få en række beslutninger tættere på borgerne, og ikke mindst en mulighed for at have høj grad af decentralisering på nogle områder, samtidig med at en række andre opgaver stadig holdes på nationalt eller kommunalt niveau. Lokalråd kan derfor på mange

måder siges at være en organiseringsform, som kan øge fleksibiliteten, når opgaverne og beslutningskompetencen skal fordeles. Men der er også en række forhold, der i den forbindelse skal erindres:

- Jo flere niveauer i den offentlige struktur, desto mere kompliceret bliver systemet.
- Et lokalråd kan designes på to vidt forskellige måder – enten som et forvaltnings-/beslutningsorgan eller som et diskussions-/informationsforum. Er der tale om et egentligt beslutningsorgan, vil det nok medføre, at der også delegeres egentlig kompetence til rådene – ellers vil der kunne opstå en uoverensstemmelse mellem de høje forventninger, man lokalt kunne have til rådene, og de lave reelle indflydelsesmuligheder. Er der mere tale om et debatforum, hvor man lokalt kan få ting i høring eller selv komme med indstillinger til kommunalbestyrelsen – og hvis dette er meldt klart ud som en præmis – så har man måske muligheden for netop på denne måde at sørge for, at noget af lokalkendskabet og nogle af de lokale ønsker kommer ind i beslutningsprocessen. Om borgerne så vil synes, at det er interessant nok netop ”kun” at blive taget med på råd, er et mere åbent spørgsmål. Det skal i forhold til den aktuelle situation, hvor alle de 18 gamle kommuner gennem valglovens geografiske repræsentanter er sikret sæde i kommunalbestyrelserne, bemærkes, at dette også kunne kombineres med en type lokalråd. Altså et lokalråd som vælges til at udgøre en slags ”backing gruppe” for den geografiske repræsentant – et forum hvor den geografiske repræsentant kan søge råd og inspiration fra hjemegnen.
- Magten der delegeres til lokalråd, skal imidlertid også tages fra nogen, eksempelvis kommunalbestyrelsen, og der skal man så også være klar til at respektere lokalrådenes beslutninger, uanset om man politisk set bifalder dem eller ej. Uddelegerer man beslutningskompetence skal man også kunne leve med konsekvenserne af, at der er nogle andre, som træffer de uddelegerede beslutninger.
- Med mange lokalråd – og ikke mindst hvis de dækker større områder – kan dette være en måde, hvorpå de gamle kommuner i et eller andet omfang indirekte genopstår. Eller sådan kan det i hvert fald opfattes af nogen med hvad det eventuelt medfører af forventninger om yderligere konsolidering og medbestemmelse.

Indslag af forpligtende kommunale samarbejder

For det femte kunne man overveje en organiseringsform, som ofte diskuteres i relation til organiseringen af det decentrale niveau, nemlig indslag af mere eller mindre forpligtende kommunale

samarbejder. Det ses ofte som en mulighed for at kombinere forholdsvis små kommuners ønske om politisk selvstændighed på nogle områder med tilstrækkeligt store kommuner til at producere kommunal service med en højere økonomisk og faglig bæredygtighed på andre områder. Det lyder umiddelbart som en ganske besnærende tanke på denne vis at kombinere lokalt demokrati i meget små enheder med serviceproduktion i større. Det er imidlertid ikke i praksis nødvendigvis uproblematisk netop at have demokrati og produktion på to forskellige niveauer. Dels fordi det kan være besværligt for flere kommuner at have en fælles samarbejdsorganisation – man er fælles om opgaven, men man er ikke flyttet sammen og har fået fællesøkonomi, så det kan være vanskeligt at administrere undervejs. Dels fordi det i forbindelse med sådanne samarbejder, kan være vanskeligt for vælgerne at følge med og ved valgene placere et politisk ansvar. Indgår kommuner i et forpligtende kommunalt samarbejde, kræver det stor disciplin fra lokalpolitikernes side fortsat at tage det fulde politiske ansvar for, hvad der foregår i samarbejdet. Det kan være fristende at skyde skylden for eventuelle dårligheder i samarbejdet på de andre parter, men problemet er, at dem kan ens vælgere jo ikke møde på valgdagen. Netop i relation til kommunale samarbejder skal den særlige grønlandske størrelse også huskes. Hvis man lægger sig fast på en kommunestruktur på eksempelvis fire kommuner, så vil det være vanskeligt at se, hvorfor der skulle etableres kommunale samarbejder mellem to, tre eller fire af disse kommuner – i en sådan situation vil det være mere oplagt at placere opgaven hos selvstyret fremfor kommunerne. Hvis der i stedet var et større antal kommuner, så ville det også umiddelbart være vanskeligt at se gevinsterne ved at etablere samarbejder mellem to, tre eller fire af disse mindre kommuner – det ville jo i mange tilfælde så ende med at blive kommunale samarbejder, der ville være lig de nuværende kommuner, og så ville man jo på sin vis være lige vidt (man ville have generobret sit kommunenavn, men til gengæld fået en mere kompliceret organisering med vanskeligere politisk ansvarlighed).

Borgernes syn på det kommunale demokrati i

Grønland anno 2014

Resumé

Det er særdeles vanskeligt at vurdere, om en så stor og omfattende reform som strukturreformen i Grønland "har virket" eller ej. Og ikke mindst de lokaldemokratiske aspekter af reformen kan være særdeles vanskelige at vurdere, da der ikke er enighed om hvilken demokratisk "målestok", der i givet fald skal anvendes. Og når det grønlandske samfund i øvrigt ikke er stået stille i årene, hvor reformen er gennemført, er det generelt vanskeligt at skille effekter af reformen og effekten af andre forhold ad. Men i denne rapport forsøges det alligevel at tage et par små skridt i retning af at beskrive, hvordan det kommunale demokrati "har det" i Grønland i dag, og herunder diskutere hvorvidt kommunesammenlægningerne kan have haft en betydning herfor. Dette er ikke mindst gjort ved rent faktisk at spørge de grønlandske borgere selv om deres syn på kommunerne, på den kommunale service, på det kommunale demokrati og på selve reformen og den effekt den eventuelt måtte have haft på deres opfattelse af deres kommune.

Det kommunaldemokratiske regnskab kan på den baggrund imidlertid gøres op på to lidt forskellige måder. Det ene billede, der kan tegnes, er et af et kommunalt demokrati, som er stærkt udfordret. Valgdeltagelsen ved kommunale valg er over de seneste valg faldet med næsten ti procentpoints. Over halvdelen af befolkningen er overvejende utilfredse med det lokale demokrati, og omkring to tredjedele er overvejende utilfredse med den kommunale service på børn- og ungeområdet, erhvervsområdet, skoleområdet og det sociale område. Og vælgernes dom over reformen er forholdsvis hård: flertallet mener at servicen er blevet ringere som følge af reformen, ligesom flertallet også mener, at deres egen mulighed for indflydelse på de politiske beslutninger er blevet dårligere som følge af reformen.

Det andet billede, der kan tegnes er, at borgerne også selv er med til at "trække sig" fra det kommunale demokrati – halvdelen af borgerne mener således ikke, at de lokale beslutninger må føre til variationer i servicen de fire kommuner imellem, noget der ellers kan være én af begrundelserne for i

det hele taget at have demokratiske processer lokalt. Og langt de fleste borgere mener, at deres demokratiske rolle bør begrænse sig til at afgive deres stemme hvert fjerde år – størstedelen af de grønlandske borgere har således ikke selv de store kommunaldemokratiske ambitioner på egne vegne. Hermed på ingen måder være sagt, at det er borgernes ”egen skyld”, hvis ikke alle processer i det kommunale demokrati fungerer optimalt – tværtimod så må det ud fra et perspektiv med høje ambitioner om borgernes deltagelse ubetinget ses som et faresignal, hvis borgerne ”trækker sig” fra det kommunale demokrati.

Nuanceringen ligger i stedet i, at undersøgelsen afrapporteret i denne rapport peger på, at der ikke er så simpelt at afgøre, hvad der kommer først, og derfor hvordan der skal sættes ind for at komme utilfredsheden til livs. Skyldes utilfredsheden med servicen, at borgerne vil have ens service, uanset hvilken kommune de bor i, mens kommunerne forsøger at levere en service, der er tilpasset lokale ressourcer og behov? Eller skyldes utilfredsheden, at man helt generelt synes niveauet af den kommunale service er for lavt – og er det så i givet fald noget kun kommunerne bør klandres for? Hvis borgerne synes, at deres væsentligste input til det kommunale demokrati skal ligge i deres stemme på valgdagen hvert fjerde år – hvorfor er der så færre af dem, der går hen og stemmer? Har de mistet tilliden til systemet og holder sig derfor væk – eller overser de, at de rent faktisk forudsættes at møde op for gennem deres stemme at ændre på sammensætningen af deres kommunalbestyrelse og ad den vej hjælpe systemet med at få beslutningerne til at være i overensstemmelse med, hvad de selv som borgere vil have?

Hvordan det er gået med reformen afhænger ikke kun af, hvem man spørger – rapporten viser med stor tydelighed, at det også har betydning, hvor man spørger. Der er i relation til de fleste af de inkluderede svar forskel på de fire kommuner. Problemerne vurderes at være større blandt borgerne i Qaasuitsup end blandt borgerne i Kujalleq, som igen er mere negative end borgerne i Sermersooq og Qeqatta. Selvom det generelle billede således er, at borgerne ikke vurderer den kommunale service og det kommunale demokrati særligt positivt, så er der også nuancer i dette billede, og omfanget af udfordringerne er forskelligt med Qaasuitsup som kommunen med flest udfordringer. Analyserne viser imidlertid også, at bedømmelserne af kommunerne er forskellige indenfor hver kommune, igen afhængig af hvor man bor. Og her er det ikke så meget forskellene mellem by og bygd, der træder frem, men i stedet forskellene mellem de gamle kommuner, nemlig i relation til om kommunen er blevet ”hovedstadskommune” i den nye store kommune efter strukturreformen. Indbyggerne i de tidligere kommuner Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat er således lidt mindre negative end borgerne fra de gamle kommuner, der ikke som disse fire fik hovedstadsstatus i de nye kommuner. Kommunerne er

blevet større og afstanden mellem borgere og politikere ligeså, og det lader til, at de borgere, som har fået længere til kommunens hovedstad, vurderer reformen mere negativt end dem, for hvilke afstanden til det lokale demokratis centrum stadig er den samme.

Betydningen af denne forøgede afstand til politikere og det politiske centrum skal imidlertid nok ikke overvurderes. Dels viser rapporten, at hovedstæderne ikke er blevet uforholdsmæssigt overrepræsenteret i kommunalbestyrelserne – tværtimod (bl.a. takket være de geografiske repræsentanter). Dels viser notatet, at borgerne jo ikke kun er interesserede i at indgå i demokratiske processer, men i meget høj grad jo også af kvaliteten af den service, de modtager fra kommunen.

Og netop borgernes syn på det kommunale demokrati er vigtigt – som notatet viser, kan det i allerhøjeste grad være værd at høre borgernes mening om, hvordan det aktuelt går med det lokale demokrati. Borgernes svar viser, at der er plads til forbedringer. Og plads til diskussion – ikke bare af reformen men også af det kommunale demokrati, dets indretning, dets ambition for deltagelse, og dets virkemåde mere generelt. Denne politiske diskussion overlades efter endt læsning af rapporten til borgere og politikere.

Introduktion

Demokrati er en meget udbredt styreform og i vores del af verden også en styreform, som af stort set alle anses som værende god – jo mere demokratisk noget er, desto bedre bedømmes det oftest også for at være. Demokrati er imidlertid også en lidt underlig størrelse, idet det er en styreform, der bl.a. bygger på diskussion og kritik, og dette gælder vel at mærke også i forhold til demokratiet selv. I et demokrati må man gerne kritisere demokratiet (og dets indretning, organer, beslutninger osv.). Ideen er, at diskussionen ikke vil føre til demokratiets fald men i stedet til dets overlevelse – man kan værne om demokratiet ved løbende at udfordre det. Måske sjældent ved at sætte spørgsmålstejn ved den overordnede demokratiske ide, men så i hvert fald ved at udfordre mere detaljerede forhold ved demokratiets øjeblikkelige tilstand. Ved løbende at give demokratiet og dets institutioner serviceeftersyn kan man undgå, at den demokratiske motor pludselig sætter ud og går i stå. Serviceeftersynet kan føre til, at det konstateres, at demokratiet fungerer godt, og at man kan fortsætte som hidtil – det kan også føre til, at der peges på problemer, som kalder på småjusteringer. Har man et demokrati med løbende serviceeftersyn, har man ikke bare et levende demokrati men forhåbentlig derigennem også et levedygtigt demokrati.

Det er imidlertid ofte vanskeligere, end det lyder, at holde opsyn med demokratiet og holde det i form ved at give det disse sunde udfordringer undervejs. Demokrati er nemlig en ganske vanskelig størrelse at få begreb om – den udbredte enighed om demokratiet som styreform afløses nemlig ofte i de mere konkrete og detaljerede diskussioner af en lige så stor uenighed om, hvordan demokratiet så mere præcist skal indrettes. Der er ofte stor uenighed om, hvordan man i detaljen indretter sig mest "demokratisk". Dette gælder i særlig grad i relation til det kommunale demokrati. Nogen ser netop det kommunale demokrati som "ur-demokratiet" – den lille gruppe borgere, som delte skæbnefællesskab ved at bo det samme sted, og som derfor satte sig sammen og igennem samtale og gensidige forpligtelser fandt fælles løsninger på fælles problemer. Selvom kommunerne måtte være vokset i størrelse, så opfatter denne lejr fortsat det kommunale demokrati nærmest som den højeste form for demokrati. Modsat ser andre det lokale demokrati som en lavere form for demokrati, hvor man beskæftiger sig med mindre væsentlige spørgsmål, og hvor det primært drejer sig om at få nogle praktiske ting til at fungere lokalt. Hvis den kommunale service leveres tilfredsstillende, er der således ifølge denne opfattelse ikke grund til at være bekymret og da slet ikke for det lokale demokrati. Og derfor vil man også i denne lejr have svært ved at se, hvorfor der så skal snakkes ret meget mere om det.

Sådanne ganske forskellige opfattelser af det lokale demokrati gør det på ingen måde lettere at give netop det lokale demokrati et serviceeftersyn. Men i demokratiets ånd bør det alligevel forsøges. I Grønland fik man pr. 1. januar 2009 en helt ny kommunestruktur, idet man gik fra en struktur med 18 kommuner til en ny struktur med kun 4 kommuner. Kommunesammenlægninger er ikke nogen let proces, og det kan altid diskuteres, om det derfor er for tidligt allerede her efter seks år at stoppe op og genoverveje strukturen. Men det er i hvert fald aldrig for tidligt at foretage temperaturmålinger på, hvordan det nu går med det lokale demokrati – som sagt er det ideelt set en løbende proces. Når det er sagt, er det ligeså klart, at det er ressourcekrævende konstant at have en overvågning af det lokale demokrati i gang – det tager tid at undersøge. Også et enkelt nedslag kan være vanskeligt at foretage, for det lokale demokrati har mange dimensioner, og hvis man vil helt til bunds, er der rigtig mange forhold, som potentielt kunne undersøges.

I dette notat skal der således ikke foretages en fuld temperaturmåling af det lokale demokrati i Grønland anno 2014. I stedet skal der foretages nogle enkelte nedslag, hvor det er muligt med data at belyse, hvordan det står til. Ikke mindst skal det udnyttes, at der i foråret 2014 er gennemført noget så efter grønlandske forhold sjældent som en borgerundersøgelse (blandt 744 tilfældigt udtrukne grønlandske vælgere) af synet på forskellige lokaldemokratiske forhold.¹ Resultaterne er flere steder i notatet også opgjort for hver af de fire kommuner, således at man i de enkelte kommuner kan læse, hvordan "det går hjemme hos én selv".

Da der er uenighed om, hvordan det ideelle lokale demokrati ser ud, vil notatet bidrage med beskrivelser af udvalgte demokratiske indikatorer; hvorledes disse skal tolkes i relation til, hvor godt det lokale demokrati så fungerer, er imidlertid op til læseren. Ligeledes i relation til eventuelle implikationer af de afdækkede holdninger – det levende lokaldemokrati drejer sig først og fremmest om, at der er løbende overvejelser om demokratiets tilstand; hvorvidt disse så kalder på løbende tilpasninger er et rent politisk spørgsmål, som det overlades til andre at træffe.

Hvad er kommunalt demokrati?

En af de væsentligste vanskeligheder ved at diskutere kommunalt demokrati er, at der ikke er klarhed over, hvad der egentlig menes, når begrebet bringes i spil. Nogen mener noget med kommunalt demokrati, andre mener noget andet. Og så er dette endda inden, at diskussionen af hvad godt

kommunalt demokrati er, bryder ud indenfor de enkelte overordnede forståelser. Kommunalt demokrati kan anvendes i hvert fald i tre forskellige betydninger: For det første kan det anvendes om relationen mellem selvstyret og kommunerne, og den aftale der lovgivningsmæssigt er i relation til, hvilke opgaver der er placeret på de to politiske niveauer, og hvordan beslutningskompetencen er imellem selvstyre og kommune indenfor hver af opgaverne. Her bruges kommunalt demokrati til at sige noget om graden af politisk decentralisering fra stat til kommune. Jo mere decentralisering desto mere indflydelse til kommunerne i relation til selvstyret, og derfor vil nogen hævde, jo bedre kommunalt demokrati. For det andet kan kommunalt demokrati bruges til at sige noget om, hvordan kampen mellem forskellige interessegrupper lokalt er organiseret. Her bruges kommunalt demokrati til at sige noget om, hvorvidt denne interessevaretagelse foregår på fair vilkår, og hvorvidt helt lokale interesser (eksempelvis en by eller bygds interesser) kan varetages i den politiske kamp. Jo mere eksempelvis mindre geografiske områder er sikret adgang til den politiske beslutningsproces, desto bedre kommunalt demokrati vil nogen hævde. Og endelig for det tredje kan kommunalt demokrati benyttes til at omtale, hvordan de demokratiske processer fungerer i en given kommune. I et repræsentativt demokrati kan den repræsentative demokratiske proces fungere forskelligt i relation til deltagelse, gennemsigtighed, tillid, beslutninger osv. i en given kommune – relationen mellem borgere og kommune kan variere. Jo bedre den repræsentative demokratiske proces fungerer i den enkelte kommune, desto bedre kommunalt demokrati vil nogen derfor hævde.

Det skal imidlertid hævdes, at dette er tre ganske forskellige betydninger af kommunalt demokrati, og diskussionen hæmmes til tider af, at man således ikke er helt enige om, hvad der egentlig diskuteres.² Og dette er alt andet end ligegyldigt – det samme kommunale demokrati kan vurderes forskelligt, alt efter hvilken af de tre dimensioner som diskuteres. Et system med en lav grad af decentralisering og nogle velfungerende repræsentative processer vil således kunne bedømmes demokratisk negativt af én, som anlægger et decentraliseringssyn på kommunalt demokrati, men demokratisk positivt af én, der anlægger et repræsentationsperspektiv. En situation hvor graden af decentralisering er høj, mens den politiske interessevaretagelse (af eksempelvis forskellige geografiske områder indenfor kommunen) ikke er sikret, vil blive bedømt demokratisk positivt af én, som ser på det kommunale demokrati ud fra en decentraliseringsforståelse, men negativt af én som har en interessevaretagelsesforståelse. Og så videre. De tre betydninger er opstillet i Figur 1.

Figur 1: Tre forskellige betydninger af kommunalt demokrati

Kommunalt demokrati forstået som:	Omhandler forholdet mellem:	Forholdet ses som:
Politisk decentralisering	Selvstyre – Kommune	Aftale
Politisk interessevaretagelse	Borgergruppe – Borgergruppe	Kamp
Politisk repræsentation	Kommune – Borger	Relation

Netop fordi de tre betydninger er så forskellige, vil de blive behandlet hver især og for sig i dette notat. Det skal på ingen måde påstås, at de ikke hænger sammen – tværtimod skal pointen være, at de netop hænger meget sammen, og det er også begrundelsen for at inddrage dem alle tre. I stedet foretages opdelingen for analytiske formål, netop for at gøre det muligt hele tiden at have styr på, hvilken af de tre betydninger der hentydes til, når det kommunale demokrati beskrives. Det skal imidlertid også slås fast, at det i dette notat først og fremmest er kommunalt demokrati i den tredje betydning – hvorledes de demokratisk repræsentative processer fungerer – som vil være i fokus, og som notatet derfor vil beskæftige sig mest med.

Politisk decentralisering: Hvorfor i det hele taget kommuner?

Kommunalt demokrati, lokaldemokrati og nærdemokrati er typisk ord som mange forbinder med noget positivt. At rykke den politiske magt og de politiske beslutninger tættere på borgerne gennem politisk decentralisering til lavere politiske niveauer ses umiddelbart af mange som positivt. Det kommunale demokrati siges at have det godt, når decentraliseringen øges. Men så simpelt er det desværre ikke – hvis det var rigtigt, skulle man jo hurtigt kunne blive enige om at trække tanken helt ud og afskaffe Inatsisartut og kun have ét politisk niveau i Grønland, nemlig kommunerne. Så langt er det sikkert de

færreste, som vil gå – der er også ting som bedst afgøres på det fælles niveau, og der er således grænser for decentraliseringen. Hvor meget, der mere præcist skal decentraliseres, er vanskeligt at give et svar på – det er i høj grad også op til politisk stillingtagen. Men der skal dvæles lidt ved, hvad det er for argumenter, der i det hele taget kan gives for at have et kommunalt niveau, da dette også vil have en betydning for, hvordan det kommunale demokratis virkemåde egentlig skal vurderes. Det er vanskeligt at bedømme kommunernes aktuelle form uden at have for øje, hvad de egentlig er sat i verden for.

Der kan gives i hvert fald tre argumenter for at supplere det overordnede landspolitiske niveau med et underliggende kommunalt niveau:

1) Lokalkendskabs-argumentet

Der vil være en række beslutninger, hvor man ikke fra centralt hånd har det fornødne lokalkendskab til at vurdere forholdene og træffe beslutninger på baggrund heraf. Alle beslutninger kunne i princippet godt træffes fra Nuuk, men der vil også være beslutninger, hvor der kan argumenteres for, at beslutningstagere på et decentralt niveau bedre vil kunne vurdere de lokale forhold og de lokale ønsker og behov. Rent ideologisk vil man også kunne finde det argument, at beslutninger generelt skal træffes så tæt på borgerne som muligt (subsidiaritetsargumentet).

2) Variations-argumentet

Ved at have et kommunalt niveau kan der skabes variation i serviceudbuddet, således at ikke alle egne af landet nødvendigvis skal have den samme mængde og den samme type af offentlige serviceydelser. Borgere i forskellige egne af landet er ikke nødvendigvis ens, og derfor skal der være mulighed for at variere den offentlige sektors måde at gøre tingene på. Er der flere forskellige kommuner, som gør tingene forskelligt, kan borgerne – i teorien – også flytte hen til den kommune, der gør det på den måde borgerne vil have, og så kan variationen betyde, at borgernes efterspørgsel og kommunernes udbud bedre mødes. Muligheden for en eller anden grad af forskellighed har yderligere den fordel, at kommunerne vil eksperimentere for at finde netop deres måde at løse problemer på – hvis det ikke lykkes, er det godt at det (ud fra en lidt kynisk betragtning) kun er én kommunes borgere, det er gået ud over. Hvis det omvendt lykkes at finde en ny smart måde at levere offentlig service på i én kommune, kan de andre så til gengæld lære af eksperimentet og kopiere denne måde (diffusionsargumentet).

3) Magtsprednings-argumentet

Ved at have et kommunalt niveau spredes magten i et samfund. Dels vil der være flere politiske forsamlinger, som i det løbende afklaring af decentraliseringsgraden vil holde øje med hinanden, dels vil der i det hele taget være flere personer, som er med i de politiske forsamlinger – der er både de 31 pladser i Inatsisartut og de 70 pladser i de fire kommunalbestyrelser som skal besættes. Selvom det er muligt for samme person at sidde såvel i Inatsisartut som i sin hjemkommunes kommunalbestyrelse, spredes magten ud på flere hænder. Da beslutningerne i kommunalbestyrelserne i mange tilfælde er mindre vidtrækkende end i parlamentet, vil arbejdet i kommunalbestyrelserne også kunne tjene som et sted at få erfaring med politik som så eventuelt senere kan bruges i Inatsisartut (oplæringsargumentet).

Umiddelbart peger disse argumenter jo ikke bare i retning af, at der etableres et decentralt niveau – kommuner – men også i retning af, at den politiske magt i høj grad decentraliseres. Her skal det dog huskes, at der også findes argumenter i modsat retning og altså for at begrænse decentraliseringen, nemlig:

1) Overordnede hensyn

Der eksisterer også politiske beslutninger, hvor det ikke er lokalkendskabet, der er afgørende men netop kendskabet til hele Grønland, som ønskes i højsædet. Der skal træffes beslutninger, hvor overordnede hensyn og en samlet koordinering kan være ønskelig. Og hvor der således ikke er brug for kommuner, der bidrager med netop deres særlige interesser og holdninger.

2) Lighed

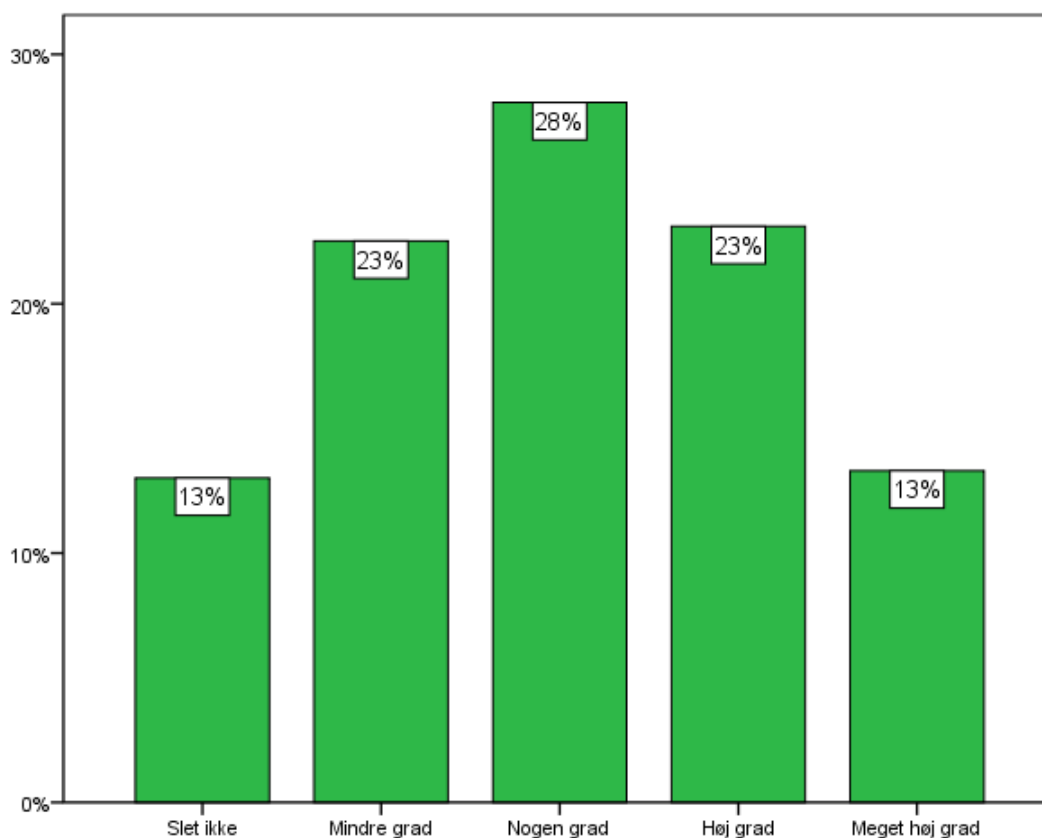
Der kan være et ønske om, at der ikke er alt for stor variation mellem de enkelte lokaliteter – at den service, man får fra det offentlige, ikke afhænger alt for meget af, hvilken kommune man nu bor i. Og så er der jo heller ingen grund til at opfinde den dybe tallerken flere gange – ønsket om forskellighed kan føre til højere omkostninger.

3) Magtkoncentration

Der kan også være fordele ved at samle magten på forholdsvis få hænder (i et repræsentativt demokrati, hvor disse folkevalgte kan kasseres af vælgerne, når der er valg), eksempelvis kan det fremme et entydigt politisk lederskab. Den primære fordel ved at koncentrere magten er imidlertid, at der så kan tales med én stemme ud ad til – et samlet Grønland vil i teorien have et bedre forhandlingsgrundlag med udlandet, end hvis en række enkeltkommuner skulle forhandle hver især.

Graden af decentralisering er således ikke let at fastsætte, og det er derfor nok mest korrekt at sige, at den i ethvert land potentielt er til løbende afklaring.³ Og der er til ethvert tidspunkt en form for balance mellem det centrale og det lokale niveau, hvor nogle beslutninger tages på det nationale niveau, og hvor andre er decentraliseret til det kommunale niveau. Graden af decentralisering af opgaver og kompetence kan naturligvis aflæses af lovgivningen og de formelle regler, men hvordan oplever borgerne det egentlig? Er kommunerne selvstyrets forlængede arm lokalt? Eller opfattes kommunerne som relevante politiske enheder, hvor de beslutninger der træffes har betydning for borgernes hverdag? Den sidste påstand er borgerne i den gennemførte interviewundersøgelse blevet bedt om at tage stilling til – resultatet ses af Figur 2:

Figur 2: Borgernes oplevelse af i hvilken udstrækning beslutninger truffet af kommunerne har indflydelse på deres hverdag.



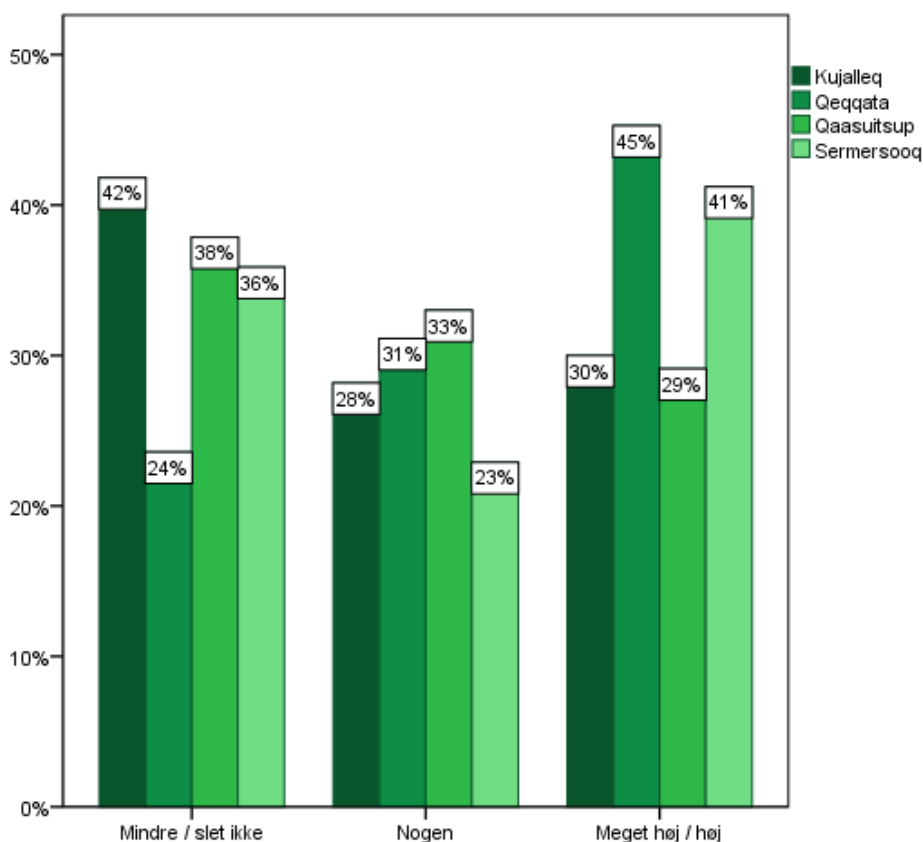
Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "I hvilken grad mener du, at beslutninger taget af kommunale myndigheder i din kommune har indflydelse på din hverdag?".

N = 684.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Fordelingen i Figur 2 viser, at borgerne er noget delte i spørgsmålet. En del finder, at kommunen har nogen indflydelse, mens der er stort set lige mange, som mener, at kommunen har høj/meget høj indflydelse, som der er borgere, der mener, at kommunen kun har mindre/slet ingen indflydelse. Kommunerne opfattes således som relevante, men det er også tydeligt, at der er et landspolitisk niveau over – ikke alle borgere føler, at kommunerne har lige stor indflydelse på deres dagligdag. Nu er der jo fire kommuner, og derfor kan der jo også være forskel fra kommune til kommune, og besvarelsene er derfor i Figur 3 opdelt for hver af kommunerne.

Figur 3: Borgernes oplevelse af i hvilken udstrækning beslutninger truffet af kommunerne har indflydelse på deres hverdag, opdelt efter hvilken kommune borgerne bor i.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "I hvilken grad mener du, at beslutninger taget af kommunale myndigheder i din kommune har indflydelse på din hverdag?"

Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=18.648, p=0.005).

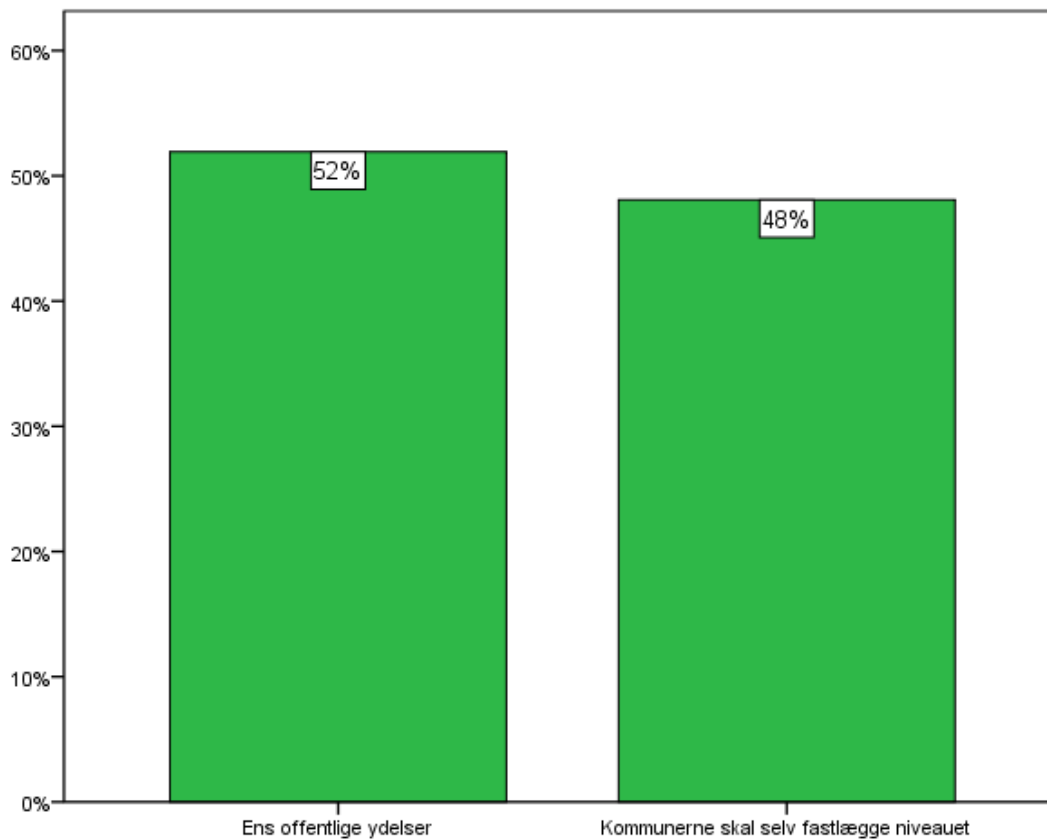
N = 684.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Af Figur 3 ses det, at der er forskel på kommunerne, der er lidt flere i Sermersooq og ikke mindst i Qeqqata, som oplever, at deres kommunes beslutninger har betydning for deres hverdag. Men dette er jo en beskrivelse af tingenes tilstand – hvordan ser det egentlig ud med borgernes ønsker til kommunernes rolle og det lokale demokrati? I forhold de ovenfor nævnte begrundelser for og imod kommunestyret og graden af decentralisering er det især argumenterne omkring enshed/forskellighed i den offentlige service, som har betydning for, ikke så meget om der skal være et kommunalt niveau, men i højere grad for, hvor meget selvbestemmelse der i givet fald skal overlades til dette kommunale niveau. Lidt forsimplet kan man sige, at hvis lokalkendskabsargumentet og magtspredningsargumentet har ført til indførelse af et kommunalt niveau, så er det i høj grad lighedsargumentet vægt der efterfølgende kan opstå diskussion af: hvordan skal balancen være mellem enshed/forskellighed? Spændingen ligger i høj grad i forhold til, hvor meget kommunerne skal være lokale producenter af offentlig service uden den store autonomi men med ambitioner om at tilbyde den samme service som i de andre kommuner, eller om kommunerne skal have reel magt til at gøre tingene ”på deres måde” med de forskelle i servicen kommunerne imellem, det sandsynligvis vil føre med sig. I interviewundersøgelsen er borgerne blevet bedt om at tage stilling til dette dilemma, svarene ses af Figur 4.

Således udfordret med et sandt dilemma er det faktisk hver ottende af respondenterne, som vælger at svare ”ved ikke”.⁴ Men ser man på dem, som har svaret og prioriteret det ene hensyn frem for det andet, viser det sig, at borgerne deler sig i to omtrent lige store lejre. I relation til diskussionen af det kommunale demokrati er dette billede interessant, for når så mange som 52 procent af borgerne synes, det er vigtigere, at ydelserne er ens i de fire kommuner, end at der netop er rum for den variation, som er en af de grundlæggende årsager til i det hele taget at have kommuner, er der åbenbart grænser for hvor meget decentralisering, man ønsker sig. Det er vanskeligt at forestille sig decentralisering og udlægning af beslutningskompetence til kommunerne uden at det vil medføre i hvert fald visse forskelle i den service, som borgerne modtager – det er simpelthen ét af formålene ved at have et kommunestyre – men ikke alle grønlandske borgere ønsker nødvendigvis denne forskel, og vil ikke have at servicen og niveauet af denne er betinget af, hvor man nu bor. At befolkningen er delt i dette spørgsmål går i øvrigt, som det ses af Figur 5, igen på tværs af de fire kommuner.

Figur 4: Borgernes syn på om de ønsker ens offentlige ydelser i hele Grønland eller om den enkelte kommune skal have så stor indflydelse, at der kan opstå forskelle fra kommune til kommune.



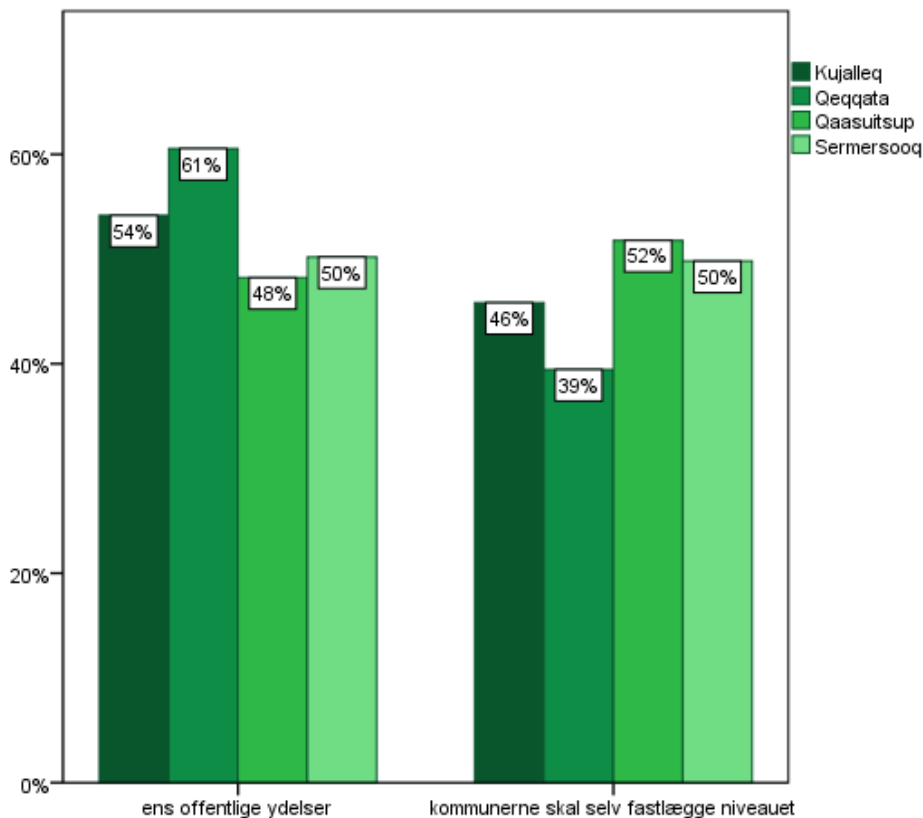
Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Hvad er vigtigst for dig, at der er ens offentlige ydelser i hele landet eller at den enkelte kommune selv skal kunne fastlægge niveauet for ydelserne?".

N = 651.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Nøjagtig den samme diskussion af niveauet for politisk decentralisering kunne tages i relation til forholdet mellem kommunerne og bygderne; i relation til magtfordelingen mellem kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser. På den ene side kan det hævdes, at beslutningerne ligger bedst i bygdebestyrelser ud fra argumenter omkring lokalkendskab, variation og magtspredning. Omvendt vil det også kunne hævdes, at de fleste beslutninger ligger bedst hos kommunalbestyrelserne ud fra argumenter om overordnede hensyn, lighed og ensartethed i service samt magtkoncentration. Der findes desværre ikke undersøgelser af, hvordan borgerne ser på denne decentraliseringsdiskussion.

Figur 5: Borgernes syn på om de ønsker ens offentlige ydelser i hele Grønland eller om den enkelte kommune skal have så stor indflydelse, at der kan opstå forskelle fra kommune til kommune (opdelt efter kommune).



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Hvad er vigtigst for dig, at der er ens offentlige ydelser i hele landet eller at den enkelte kommune selv skal kunne fastlægge niveauet for ydelserne?".

Forskellen mellem kommunerne er ikke statistisk signifikant (Pearson chi-square=4,820, p=0.185).

N = 684.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Men i relation til forholdet mellem kommunerne og selvstyret er konklusionen altså, at borgerne opfatter kommunerne som havende en vis betydning for deres hverdag, men at de ikke er dominerende. Og der er nok også visse grænser for, hvor meget indflydelse borgerne ønsker decentraliseret til det kommunale niveau. Høj grad af decentralisering fører til forskellighed i ydelserne, og her er der altså ganske mange grønlændere, som lægger stor vægt på det modsatte, nemlig at de offentlige ydelser er ens uanset, hvor i Grønland man bor. Når det kommunale demokrati ses isoleret fra et

decentraliseringsperspektiv, er der således i den grønlandske befolkning også grænser for de nærdemokratiske ambitioner.

Politisk interessevaretagelse: De gamle kommuners kamp om ressourcerne?

Men som sagt kan begrebet kommunalt demokrati også anvendes i andre betydninger end som et spørgsmål om graden af decentralisering til det kommunale niveau. Politik er i sin rå udgave ofte set som spørgsmålet om "hvem der får hvad, hvornår og hvordan"⁵ – som en kamp om ressourcer. Ikke mindst i forhold til kommunalpolitik er dette perspektiv ofte fremhævet som værende særligt betydende. Mens de mere overordnede, ideologiske og principielle politiske spørgsmål afklares på det landspolitiske niveau, vil kommunalpolitikken langt hen ad vejen komme til at handle om, hvem der lokalt skal have hvilke ydelser (og hvem der ikke skal), hvilke projekter som skal have støtte (og hvilke der ikke skal), hvor de kommunale arbejdspladser skal placeres (og hvor de ikke skal placeres) osv.⁶ Man ser ofte disse kampe omtalt som nul-sums-spil – kagen der skal fordeles, har en given størrelse, og er der nogen, som får lidt mere af kagen, betyder det nødvendigvis, at andre må nøjes med lidt mindre. Det kan selvfølgelig diskuteres, om det ikke er muligt i en kommune ved at arbejde sammen at øge kagens størrelse, så alle kan få mere, men indtil dette eventuelt sker, vil der nok de fleste steder være en eller anden form for kamp om knappe ressourcer. Og ressourcerne er som oftest knappe, da der tit er flere ønsker til offentlig service, og ideer til hvad kommunen kan bruge penge på, end der er penge i kommunekassen til.

Ikke mindst i lande, hvor kommunegrænserne ændres, kommer der særligt fokus på én af disse kampe om interesser, nemlig den kamp der kan opstå mellem geografiske områder indenfor kommunen. Når kommuner lægges sammen, skal den nye sammenlagte kommune designes og kommunale arbejdspladser skal fordeles, serviceniveauer skal harmoniseres, satsningsområder skal udpeges osv. Og kommuner der hidtil har været i en vis konkurrence med hinanden om at tiltrække vækst og aktivitet til netop deres eget område, skal nu til at se tingene i et lidt større perspektiv og være sammen med gamle "fjender" om at få fordelt ressourcerne indenfor den nu fælles kommune. Én af de bekymringer, som traditionelt udspringer direkte af denne nye situation, er bekymringen for, om ens

eget område nu får varetaget sine interesser godt nok i den nye demokratiske forsamling, nemlig kommunalbestyrelsen i den nye store kommune. Får man fra lokalområdet (herunder eksempelvis den ”gamle” kommune) sine egne politikere indvalgt i den nye kommunes styre, således at de kan forsøge at varetage områdets interesser, når kagen skal fordeles. Eller i det mindste når lokalkendskabet skal ind i den kommunale politiske proces – som det sås ovenfor er dette jo netop én af begrundelserne for at decentralisere beslutninger til det kommunale niveau. Lokalt demokrati ses fra tid til anden som et spørgsmål om, hvorvidt forskellige egne har deres egne repræsentanter indvalgt i kommunalbestyrelserne til at udøve ”lokalsamfundsadvokatur”⁷ – om sammensætningen af kommunalbestyrelsen afspejler befolkningen i forhold til de gamle kommunegrænser.⁸ Selvom ideen med kommunesammenlægninger er at afskaffe de tidligere grænser mellem de gamle kommuner, kan de godt leve videre i en vis udstrækning i synet på repræsentation – der kan stadig være interessekonflikter mellem de forskellige områder, også selvom man nu udgør et fællesskab.

I det grønlandske tilfælde er den til tider lidt ekstreme geografi med ganske store fysiske afstande mellem de nye kommuners enkelte dele med til at aktualisere denne diskussion yderligere. I forbindelse med diskussionen af kommunesammenlægninger i Grønland indgik sådanne overvejelser derfor også i betydeligt omfang i relation til det kommunale demokrati.⁹ Og denne geografiske repræsentation af de forskellige områder, som tidligere udgjorde deres egen kommune, blev anset som så vigtig, at det ligefrem blev indbygget direkte i den nye kommunale valglov.¹⁰ Således fremgår det af lovens §45 stk. 4 at: ”For hver oprindelig kommune, der indgår i kommunen, vælges ét af mandaterne i kommunalbestyrelsen som en geografisk repræsentant”. Ved at indbygge sådanne geografiske repræsentanter direkte i valgloven sikres således, at hver af de 18 gamle kommuner opnår mindst én plads i deres nye kommunes kommunalbestyrelse.

I forbindelse med kommunesammenlægningerne kunne frygten have været, at den største af de gamle kommuner ville komme til at få uforholdsvist mange politikere valgt ind i den nye kommunalbestyrelse, og at det kommunale demokrati i et interessevaretagelsesperspektiv dermed ville blive udfordret. Indførelsen af de geografiske repræsentanter har sikret alle gamle kommuner et kommunalbestyrelsesmedlem, men hvordan er det ellers gået i relation til, om ”storebroren” i sammenlægningen har sat sig på de fleste pladser i kommunalbestyrelsen? I Tabel 1 er andelen af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra hver af de gamle kommuner opgjort for kommunalvalget den 2. april 2013.

Tabel 1 viser flere ting i relation til, hvordan det er gået med det lokale demokrati, når dette ansues udelukkende ud fra et interessevaretagelsesperspektiv og opgjort ved at se på, hvordan de

gamle kommuner er blevet repræsenteret i de nye kommunalbestyrelser. For det første kan det ses, at ideen med de indbyggede geografiske repræsentanter virker: alle de 18 gamle kommuner har mindst én repræsentant indvalgt i én af de fire kommunalbestyrelser i dag.

Tabel 1: Geografisk repræsentation i kommunalbestyrelserne efter valget 2. april 2013 opgjort i forhold til de gamle kommuners andel af vælgerbefolkning og kommunalbestyrelsesmedlemmer.

	Vælgere		Kommunalbestyrelsesmedlemmer		Repræsentationsindeks
	Antal	Procent	Antal	Procent	
Kujalleq					
Qaqortoq	2540	48,1	9	60,0	1,25
Nanortalik	1381	26,1	2	13,3	0,51
Narsaq	1360	25,8	4	26,7	1,04
I alt	5281	100,0	15	100,0	
Sermersooq					
Nuuk	12544	78,3	12	63,2	0,81
Ammassalik	1930	12,1	4	21,1	1,75
Paamiut	1237	7,7	1	5,5	0,68
Illoqqortoormiut	302	1,9	1	5,5	2,79
Ivittuut	-	-	1	5,5	8,26
I alt	16013	100,0	19	100,0	
Qeqqata					
Sisimiut	4577	65,3	9	60,0	0,92
Maniitsoq	2429	34,7	6	40,0	1,15
I alt	7006	100,0	15	100,0	
Qaasuitsup					
Ilulissat	3601	28,6	5	23,8	0,83
Aasiaat	2461	19,5	5	23,8	1,22
Upernavik	1923	15,3	2	9,5	0,62
Uummannaq	1645	13,0	3	14,3	1,10
Qasigiannuit	919	7,3	2	9,5	1,31
Kangaatsiaq	841	6,7	1	4,8	0,71
Qeqertarsuaq	659	5,2	1	4,8	0,91
Qaanaaq	560	4,4	2	9,5	2,14
I alt	12609	100,0	21	100,0	

Noter: Opgjort på valgdagen, hvorved der ikke er taget hensyn til eventuelle ændringer i perioden. Størrelsen på vælgerbefolkningen i Ivittuut ikke tilgængelig for 2013 – i indeksberegningen er anvendt antallet fra valget i 2008 (102).

Repræsentationsindeks beregnet som: procent af kommunalbestyrelsesmedlemmer / procent af vælgerbefolkning.

Kilder: www.valg.gl, suppleret med enkelte adresser fra www.tele.gl.

For det andet, og måske mere overraskende, kan det ses, at de mindre af de gamle kommuner ser ud til at have klaret sig godt ved valget, ikke mindst når der korrigeres for deres befolkningsmæssige størrelse. I Tabel 1 er der beregnet et såkaldt repræsentationsindeks, der har værdien 1, hvis en given gammel kommune erobrer præcis den andel af pladserne i kommunalbestyrelsen, som deres befolkning udgør af den samlede befolkning i den nye kommune; en værdi over 1, hvis kommunen får flere kommunalbestyrelsesmedlemmer end den er "berettiget" til ud fra sit befolkningstal, og endelig en værdi under 1, hvis der ikke vælges lige så mange fra den gamle kommune, som man ville have gættet på ud fra dens befolkningsmæssige størrelse. Tabel 1 viser, at kun i Kujalleq opnår den største af de gamle kommuner, Qaqortoq, at få flere kommunalbestyrelsesmedlemmer valgt ind end forventet ud fra befolkningsstørrelse, mens det i de tre andre kommuner gælder, at de største byer (Sisimiut, Ilulissat og Nuuk) faktisk målt på denne måde er underrepræsenteret i kommunalbestyrelsen.

For det tredje kan det ses, at selvom de store af de gamle kommuner således ikke har fået så mange valgt ind som forventet, så har de trods alt i de tre kommuner (Kujalleq, Sermersooq og Qeqqata) et flertal i kommunalbestyrelsen. Eller sagt anderledes: Selvom den største af de gamle kommuner ikke altid får lige så mange repræsentanter som befolkningstallet tilsiger, så kunne de stadig dominere kommunalbestyrelsen i de tre af kommunerne. Nu er der jo politiske partier i kommunalbestyrelserne, som ganske ofte er omdrejningspunktet for konflikterne, men i de tilfælde, hvor snævre geografiske interesser fortsat måtte spille en rolle, har de store byer fortsat en potentiel overvægt. Det skal i øvrigt bemærkes, at det i ovenstående analyse ikke er inkluderet, hvorvidt det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem bor i en by eller en bygd – men alt andet lige er de større kommuners kommunalbestyrelser vanskeligere at blive indvalgt i for repræsentanter fra de enkelte bygder.

Politisk repræsentation: Fungerer det repræsentative demokrati i den kommunale variant?

Dette bringer os til den tredje og sidste forståelse af kommunalt demokrati, nemlig som et spørgsmål om, hvordan de demokratiske processer fungerer i den kommunale udgave af det repræsentative demokrati. I kommunerne er der vælgere, som ved kommunalvalg (og efter en kommunal valgkamp)

vælger kommunalbestyrelsesmedlemmer, som derefter repræsenterer vælgerne og træffer beslutninger på deres vegne (i mere eller mindre grad i dialog med vælgerne) om den kommunale service i perioden indtil næste kommunalvalg, hvor vælgerne med deres kryds belønner og straffer de siddende politikere og sammensætter de nye kommunalbestyrelser. Hvorefter denne cyklus starter forfra igen. Når der spørges til, hvor godt det kommunale demokrati fungerer, sigtes der således indenfor denne forståelse til, hvordan disse processer fungerer. Der er imidlertid tre forhold, som gør det ganske vanskeligt at foretage en præcis vurdering af det kommunale demokratis sundhedstilstand.

For det første, kan der som sagt, også selvom det repræsentative demokrati er valgt som overordnet ramme, være ganske forskellige bud på, hvordan det ideelle demokrati ser ud. Det er således ikke tilfældigt, at der i ovenstående repræsentationskæde lidt vagt blev henvist til, at politikerne i løbet af valgperioden kunne være i dialog med deres vælgere i mere eller mindre grad. Det er nemlig ganske uafklaret, hvor meget politikere og vælgere egentlig skal tale sammen mellem valgene. Det kunne hævdes, at vælgerne har givet de valgte politikere et tillidsmandat, og da politikerne i valgperioden har mere information om de forskellige ting til beslutning, kan tænke på tværs af forskellige politikområder, bruger mere tid på kommunalpolitikken end vælgerne osv., bør vælgerne sådan set overlade det trykt til politikerne at træffe beslutningerne. Ikke mindst fordi det forhold, at der efter perioden skal være en valgkamp, hvor politikerne skal stå til ansvar for vælgerne, tænkes at disciplinere politikerne til at være responsive overfor vælgerne og tage hensyn til vælgernes ønsker. Omvendt kunne det også hævdes, at krydsene på valgdagen er for lidt for politikerne at styre efter, og at der er brug for meget mere dialog mellem politikere og vælgere undervejs. Både i forhold til at få vælgerne til at uddybe deres kryds – hvad er det mere specifikt for ønsker, de har til de politiske beslutninger – men også i relation til at få vælgerne involveret i den kommunale politik. Det kunne jo være, at der også fra tid til anden var borgere, som kunne se problemer, kommunen kunne tage sig af, eller se potentielle nye løsninger på nogle af de lokale problemer. Ikke mindst med fire år mellem valgene kunne man jo også forestille sig, at der opstod nye problematikker undervejs, hvor politikere og vælgere havde brug for at konsultere hinanden. Vanskeligheden ved at måle demokratiets tilstand ligger i, at begge de skitserede modeller sådan set kan siges at være demokratiske – det er et rent normativt spørgsmål, om man tror den ene model vil fungere bedre end den anden.

For det andet indeholder en demokratisk proces jo ganske mange elementer, og der er således mange nedslagspunkter. Det kan hævdes, at processen fungerer bedst, når mange borgere føler sig stærkt knyttet til deres kommune, når de stemmer ved valgene, når de deltager mellem valgene, når de interesser sig for kommunalpolitiske forhold, når de har stor viden om kommunalpolitik, når de har tillid

til deres kommunalpolitikere, når de føler at selv evner at deltage i kommunalpolitikken, når de er tilfredse med den kommunale service osv.¹¹ Man kan derfor "måle" det kommunale demokrati på ganske mange forskellige måder – der er flere indikatorer for det kommunale demokrati. Og målingen vanskeliggøres yderligere af, at de enkelte dimensioners vigtighed kan bedømmes forskelligt igen afhængigt af normativt syn på det ideelle kommunale demokrati, ligesom der kan være stor uenighed om, hvor det demokratiske skæringspunkt ligger. Hvor stor skal valgdeltagelsen være for, at det kommunale demokrati har det godt? Hvor stor viden skal borgerne have om kommunen og den kommunale politik, for at de kan deltage i den demokratiske proces? Hvor mange må have mistillid til deres kommunalpolitikere, for at det udgør et demokratisk problem?

For det tredje, så er netop det kommunale demokratis processer ekstra vanskelige at vurdere, da kommunerne jo er yderste led i forhold til borgerne – dem som i mange tilfælde leverer den helt konkrete service eksempelvis på skoleområdet og socialområdet – og derfor kan det være vanskeligt at holde det kommunale demokratis processer og tilfredsheden med den kommunale service ude fra hinanden. Spørgsmålet om, hvorvidt det kommunale demokrati fungerer godt eller skidt, vil af nogle borgere ikke kun være et spørgsmål om demokratiets processer. Men også om, hvorvidt den service, de selv modtager fra kommunen, opleves tilfredsstillende eller ej. Og da kommunerne jo som omtalt bl.a. er sat i verden for at tilpasse den offentlige service efter lokale forhold, så er det vel ikke helt unaturligt, hvis netop kvaliteten af den kommunale service indgår i borgernes vurdering af, hvordan kommunerne og det kommunale demokrati fungerer. Man kan overordnet skelne mellem to opfattelser af det lokale demokrati, nemlig som et deltagelses-demokrati, hvor det er borgernes deltagelse i de demokratiske processer lokalt, som er i højsædet, og så et service-demokrati, hvor det kommunale demokrati i høj ses som en mekanisme til at få leveret service, der lever op til borgernes forventninger, og som derfor også bedømmes netop på denne evne.¹²

Det kommunale demokrati opfattes sjældent som et rendyrket deltagelses-demokrati eller et rendyrket service-demokrati men nok i højere grad som en blanding, hvilket også kom til udtryk i ovennævnte opstilling af lokaldemokratiske indikatorer – her var der både indikatorer på den demokratiske proces og på service med. I dette afsnit vil der blive taget udgangspunkt i nogle få af de mange mulige indikatorer, nemlig deltagelse, interesse og servicetilfredshed – som det ses altså selv i dette beskedne udvalg også både deltagelses- som service-demokratiske elementer.

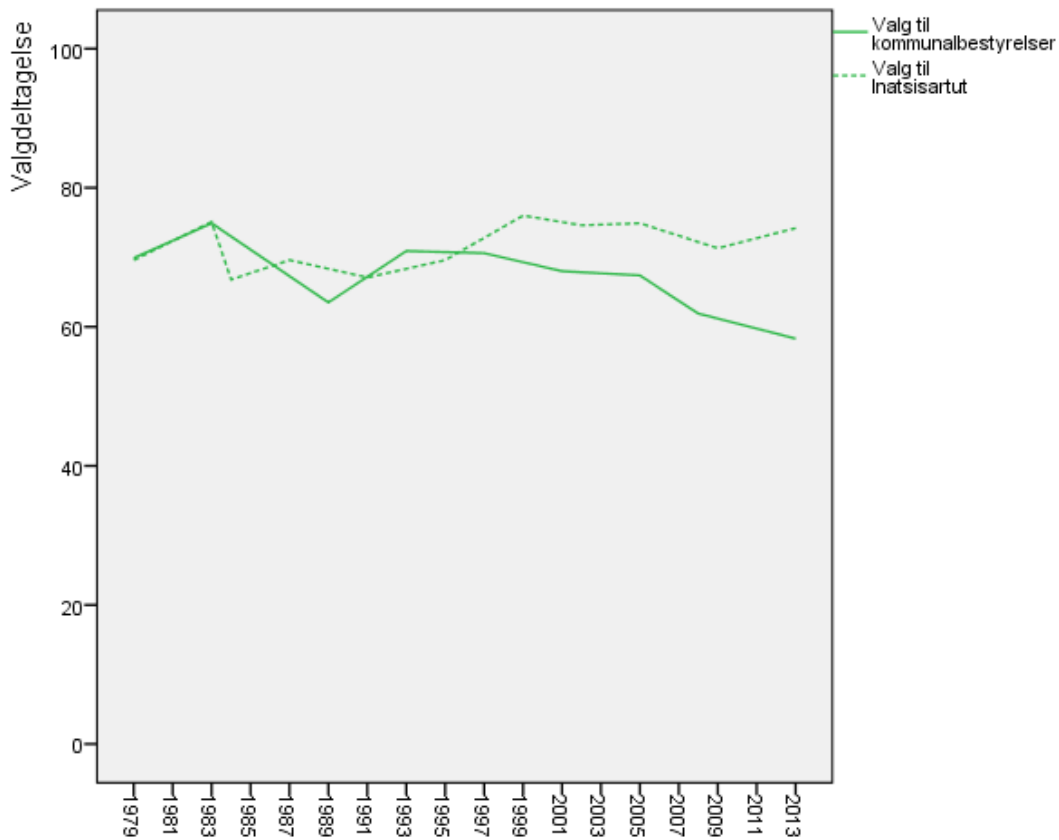
Deltagelse

Den lettest målelige (og måske derfor også oftest anvendte) indikator på borgernes deltagelse i det kommunale demokrati er valgdeltagelsen ved kommunale valg. Som allerede omtalt er dette en god måde at måle det kommunale demokrati på, hvis man er af den opfattelse, at borgerne primært skal deltage i demokratiet som vælgere og altså dermed kun for alvor hvert fjerde år, når der afholdes valg. Omvendt er indikatoren ikke fyldestgørende, hvis ens syn på det ideelle demokrati også involverer en løbende dialog mellem kommunalpolitikere og borgere mellem valgdagene.

Ved valget til kommunalbestyrelserne den 2. april 2013 var valgdeltagelsen 58,3 procent, og spørgsmålet er naturligvis, om dette er et højt eller lavt tal. For at kunne vurdere dette, kan det eksempelvis sammenlignes med valget til Inatsisartut nogle få måneder inden (den 12. marts 2013), hvor der blev opnået en væsentlig højere valgdeltagelse på 74,2 procent. Stemmeprocenten kan også sammenlignes med tidligere kommunalvalg ikke mindst med valg afholdt under den gamle kommunestruktur. Således var valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2005 eksempelvis på 67,4 procent, og der har således været et betragteligt fald i deltagelsen. For at kunne sammenligne med valgene til Inatsisartut og for at kunne sammenligne med andre kommunalvalg over tid er stemmeprocenten for de to typer valg i Figur 6 afbildet for samtlige valg siden 1979.

Figur 6 viser, at der er sket et markant fald i valgdeltagelsen ved kommunalvalg efter kommunesammenlægningerne. Med visse udsving var valgdeltagelsen ved det sidste valg med den gamle kommunestruktur i 2005 (67,4 procent) stort set den samme som ved valget i 1979 (69,9 procent), men over de seneste to valg er den så faldet 9,1 procentpoints. Når valgdeltagelsen i 2013 er 15,9 procentpoints lavere ved kommunalvalg end ved valg til Inatsisartut skal det imidlertid påpeges, at denne markante forskel ikke kun skyldes faldet ved kommunalvalgene, men også at der ved valget i 1999 skete en markant stigning ved valget til Inatsisartut (fra 69,6 procent som stemmeprocenten også var i 1979 til hele 76,0 procent i 1999), som ikke blev fulgt af en tilsvarende stigning ved valget til kommunalbestyrelserne. Den markante forskel i valgdeltagelsen ved de to typer valg skyldes således ikke kun faldet ved kommunale valg men også en stigning ved valg til Inatsisartut.

Figur 6: Valgdeltagelse ved valg til Inatsisartut og kommunalbestyrelser 1979-2013.



Kilde: www.stat.gl.

I Tabel 2 nedenfor er valgdeltagelsen ved kommunalvalgene endvidere opgjort for hver af de 18 gamle kommuner ved de to valg i den nye struktur i 2008 og 2013 og med valget i 2001 som sammenligningsgrundlag. Og det ses, at selvom der er mindre nuanceforskelle, så er det observerede fald i valgdeltagelsen generelt og forholdsvis ens i de enkelte kommuner.

Mens valgdeltagelse er den minimale måde at deltage i den kommunalpolitiske proces på, så kan deltagelsen jo udvides af den enkelte borger ved eksempelvis at man deltager i politiske møder eller på anden vis selv tager mere aktivt del i det kommunalpolitiske liv. I relation hertil er borgerne i undersøgelsen blevet bedt om at svare på, om de har deltaget i vælgermøder, overværet kommunalbestyrelsesmøder eller selv opstillet (eller overvejet at opstille) til kommunalbestyrelsen – besvarelserne ses af Tabel 3.

Tabel 2: Valgdeltagelsen ved kommunalvalgene i Grønland 2001, 2008 og 2013.

	2001	2008	2013
Kujalleq		72,9	66,9
Nanortalik	74,8	69,8	65,9
Qaqortoq	73,4	72,8	66,8
Narsaq	77,2	76,5	68,2
Sermersooq		56,8	52,7
Ivittuut	78,8	54,9	
Paamiut	74,9	62,1	55,4
Nuuk	56,1	54,7	51,6
Illoqqortoormiut	91,7	83,7	73,2
Ammassalik	71,8	61,6	54,7
Qeqqata		59,7	57,6
Maniitsoq	70,1	63,6	60,3
Sisimiut	66,1	57,5	56,2
Qaasuitsup		64,3	62,1
Kangaatsiaq	80,1	70,8	66,2
Aasiaat	69,5	54,8	58,8
Qasigiannguit	79,1	69,0	68,6
Ilulissat	73,5	64,7	60,0
Qeqertarsuaq	78,4	69,2	60,8
Uummannaq	66,8	68,2	63,6
Upernavik	63,0	64,0	61,8
Qaanaaq	81,5	68,1	71,6
I alt	68,0	61,9	58,3

Kilder: 2001: Valgnævnet "Valgbog for Kommunalbestyrelsesvalget den 3. april 2001. 2005: www.stat.gl. 2008 og 2013: www.valg.gl.

Tabel 3 viser et helt traditionelt hierarki i deltagelsen – hvor forholdsvis mange deltager som vælgere (se Tabel 2), så er det færre som går til vælgermøder, endnu færre som overværer et kommunalbestyrelsesmøde og endnu færre igen, som selv involverer sig som kandidat. Der kan observeres kommuneforskelle i relation til overværelse af vælgermøder og kommunalbestyrelsesmøder, idet borgerne i Kujalleq og Qaasuitsup deltager lidt mere end i de to andre kommuner. Ellers skal det pointeres, at i relation til deltagelse, er det især respondenternes alder, der ser ud til at have størst betydning for deres deltagelse. Helt i tråd med undersøgelser fra udlandet, så deltager de ældre en del

mere end de unge: Mens 37 procent af de 18-35 årige siger, at de har deltaget i et vælgermøde, gælder dette for hele 59 procent af de over 60 årige, og hvor 24 procent af de unge siger, de har overværet et kommunalbestyrelsesmøde, gælder det 42 procent af de ældre. De absolutte deltagelsesmål skal (jf. fodnote 13) nok tages med et gran salt, idet der kan være en hvis overrapportering, men de markante aldersforskelle fremstår ganske troværdige. Og synes man, at flere skal deltage i de forskellige aktiviteter, så er det ikke mindst de unge, der skal mobiliseres yderligere – kommunalpolitisk deltagelse er i øjeblikket vigende jo længere ned i aldersgrupperne, man kommer.

Tabel 3: Andelen af vælgerne i hver af de fire kommuner, som har deltaget i forskellige lokaldemokratiske aktiviteter.

	Kujalleq	Sermersooq	Qeqqata	Qaasuitsup	I alt
"Deltog du i offentlige møder i forbindelse med valgkampen forud for kommunalvalget?"	63	49	45	64	55
"Kommunalbestyrelsesmøder er normalt åbne for offentligheden. Har du inden for de sidste 4 år været til stede (overværet) et møde eller dele af et møde i kommunalbestyrelsen?"	54	27	27	38	35
"Har du på noget tidspunkt været opstillet som kandidat eller seriøst overvejet at opstille som kandidat til et kommunevalg?"	17	18	13	15	16

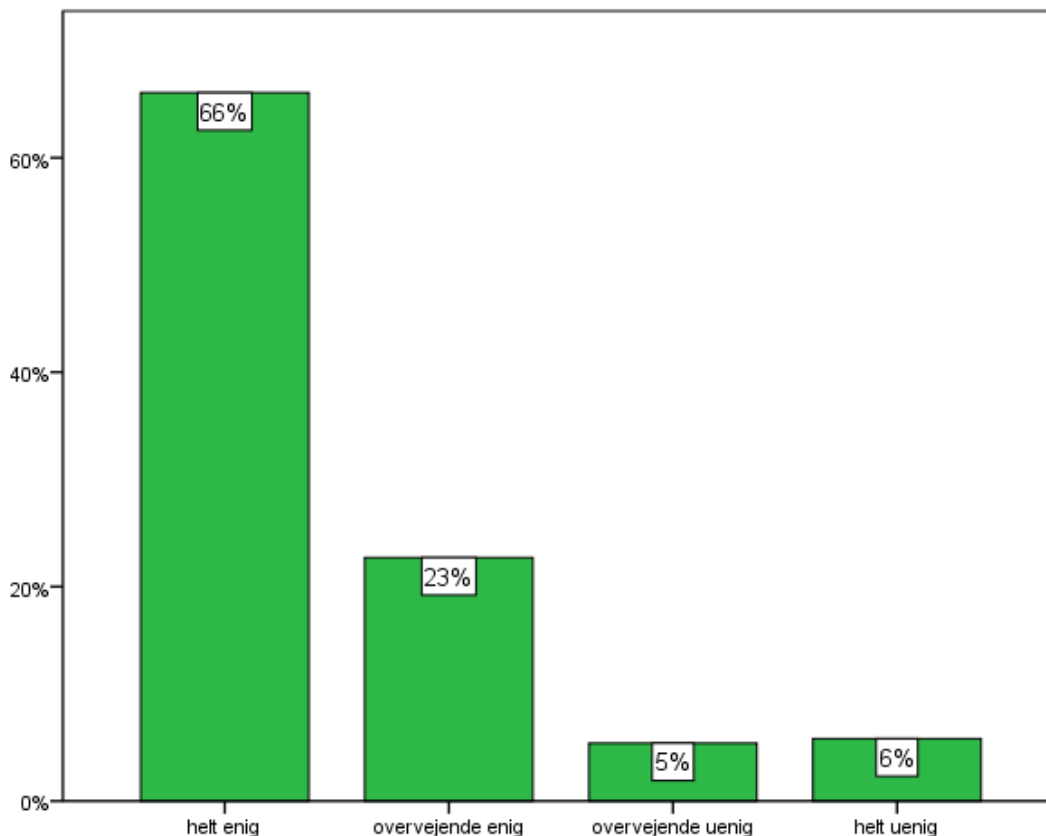
Noter: N = 735.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Generelt er tolkningen af deltagelsesprocenter i øvrigt ikke ukompliceret – hvis mange møder op til et kommunalbestyrelsesmøde, er det så udtryk for, at det kommunale demokrati er velfungerende, eller kan det måske til tider i lige så høj grad være et udtryk for, at der i den givne kommune på det givne tidspunkt er utilfredshed med de kommunale beslutninger eller i hvert fald et højt konfliktniveau omkring enkelte konkrete kommunalpolitiske spørgsmål? Kommer folk, fordi de er interesserede eller fordi de er utilfredse? Det er ikke til at vide, men i tolkningen af de absolutte værdier er det i hvert fald værd at huske på, at det kommunale demokrati ikke kun kan siges at være velfungerende, hvis stort set alle borgere deltager i så mange aktiviteter som muligt. Som sagt kan der være forskellige opfattelser af,

hvor meget borgerne skal deltage ud over som vælgere på valgdagen. I undersøgelsen er de grønlandske borgere rent faktisk blevet spurgt ind til netop dette spørgsmål – svarfordelingen ses i Figur 7.

Figur 7: Borgernes syn på hvorvidt deres demokratiske rolle i kommunen kun er at stemme ved kommunalvalgene hvert fjerde år.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Er du enig eller uenig i følgende udsagn: 'Min demokratiske rolle som borger i kommunen er kun at stemme én gang hvert fjerde år. Herefter forventer jeg at politikere og embedsmænd udfører deres arbejde efter bedste evne?'".

N = 722.

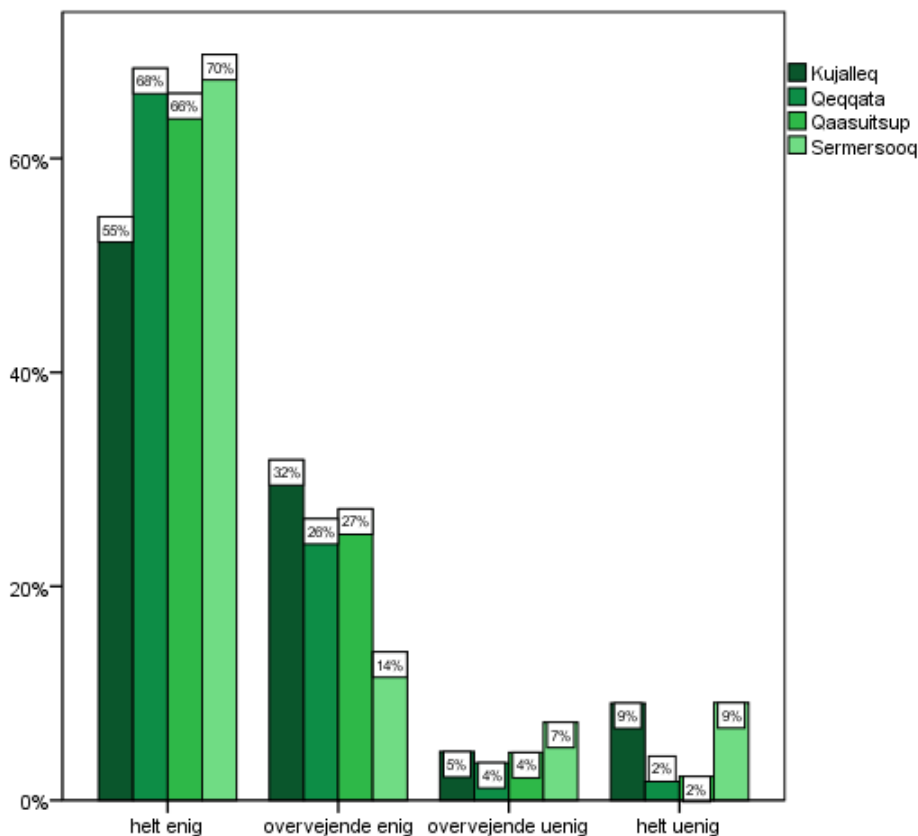
Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Figur 7 viser – måske til nogens overraskelse – at hvis man spørger borgerne selv, så ser de fleste sig først og fremmest som havende en rolle som vælgere i deres kommune, mens kommunen og diskussionerne i perioden mellem valgene overlades til de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer assisteret af embedsværket. Næsten 9 ud af 10 vælgere mener, at deres opgave rent deltagelsesmæssigt er løst, når de på valgdagen har sat deres kryds. Dette betyder at der – i hvert fald hvis man lytter til vælgernes demokratiopfattelse – er grænser for, hvor høje deltagelsesmæssige

ambitioner, man kan have i kommunerne, når det kommer til aktiviteter, der ligger ud over valgdeltagelsen. Til gengæld betyder det også, at valgdeltagelsen bliver så meget desto mere vigtig for et velfungerende kommunalt demokrati, og derfor bør det konstaterede fald i stemmeprocenten ved kommunalvalg i Grønland nok vække en vis bekymring.

Som det ses af Figur 8 er synet på den demokratiske rolle lidt forskellig fra kommune til kommune – i Kujalleq ser de deltagelsesdemokratiske ambitioner blandt borgerne således ud til i lidt højere grad at strække sig ud over valgdeltagelse. Men ellers må det konstateres, at den overvældende støtte til udsagnet om, at borgerne primært i relation til deltagelse i det kommunale demokrati skal begrænse sig til stemmeafgivning, eksisterer på tværs af kommunerne.

Figur 8: Borgernes syn på, hvorvidt deres demokratiske rolle i kommunen kun er at stemme ved kommunalvalgene hvert fjerde år, opdelt pr. kommune.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Er du enig eller uenig i følgende udsagn: 'Min demokratiske rolle som borger i kommunen er kun at stemme én gang hvert fjerde år. Herefter forventer jeg at politikere og embedsmænd udfører deres arbejde efter bedste evne?'".

Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=37,429, p=0.000).

N = 722.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

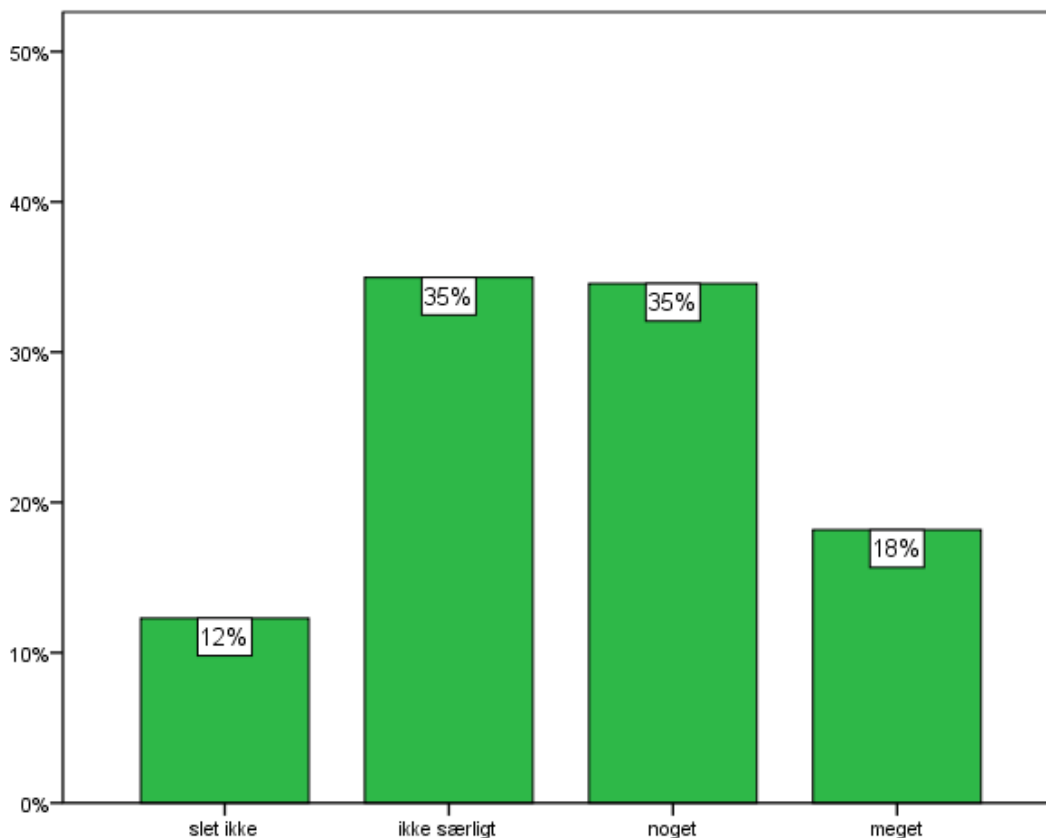
Interesse

En anden indikator på det repræsentative demokrati i kommunerne er som sagt kommunalpolitisk interesse. Er borgerne interesserede i, hvad der foregår i kommunalpolitikken? Igen kan det diskuteres, hvor interesserede borgerne skal være for, at det kommunale demokrati kan fungere. Og det kan også hævdes, at borgerne skal have frihed til netop ikke at interessere sig synderligt for politik og det politiske spil. Som nævnt er i hvert fald en del af borgerne indenfor et repræsentativt demokrati imidlertid som minimum nødt til at deltage ved valgene for at sikre, at kommunalpolitikerne afspejler borgerne holdningsmæssigt. Og det er vanskeligt at forestille sig, at borgerne ikke bare vil men også kan udføre denne rolle, med mindre de interesserer sig i det mindste en smule for, hvad der foregår i kommunalpolitikken og i den kommunalpolitiske diskussion. Og en vis grad af kommunalpolitisk interesse blandt borgerne er derfor en nødvendig forudsætning for velfungerende demokratiske processer i den kommunale udgave af det repræsentative demokrati.

I undersøgelsen er borgerne blevet spurgt om, hvor interesserede de er i kommunalpolitik, og som det ses af svarfordelingerne i Figur 9, er interessen ikke overvældende – kun lidt mere end halvdelen erklærer, at de er meget eller noget interesserede i kommunalpolitik. Omvendt siger næsten halvdelen således, at de ikke er særligt eller slet ikke interesseret i den kommunale politik. Interessen er lidt lavere i Qeqqata, men generelt er der ikke statistisk signifikante forskelle kommunerne imellem.

Markante forskelle findes der til gengæld mellem borgere i forskellige aldersgrupper. Hvor det således kun er 24 procent af de 18-35 årige, som er meget eller noget interesserede i kommunalpolitik, gælder det for 59 procent af de 36-59 årige og for 66 procent af dem, som er 60 år eller mere. At den politiske interesse stiger med alderen er et helt generelt fænomen, ligesom det også er helt almindeligt at ikke alle interesserer sig lige meget for politik. For at kunne vurdere niveauet på den kommunalpolitiske interesse kan det således være relevant at inddrage et sammenligningsgrundlag. Og derfor er der i undersøgelsen tillige spurgt til, hvor interesserede borgerne er i landspolitik – resultaterne kan ses i Figur 10.

Figur 9: Borgernes grad af interesse for kommunalpolitik.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Hvor interesseret er du i kommunalpolitik?"

N = 732.

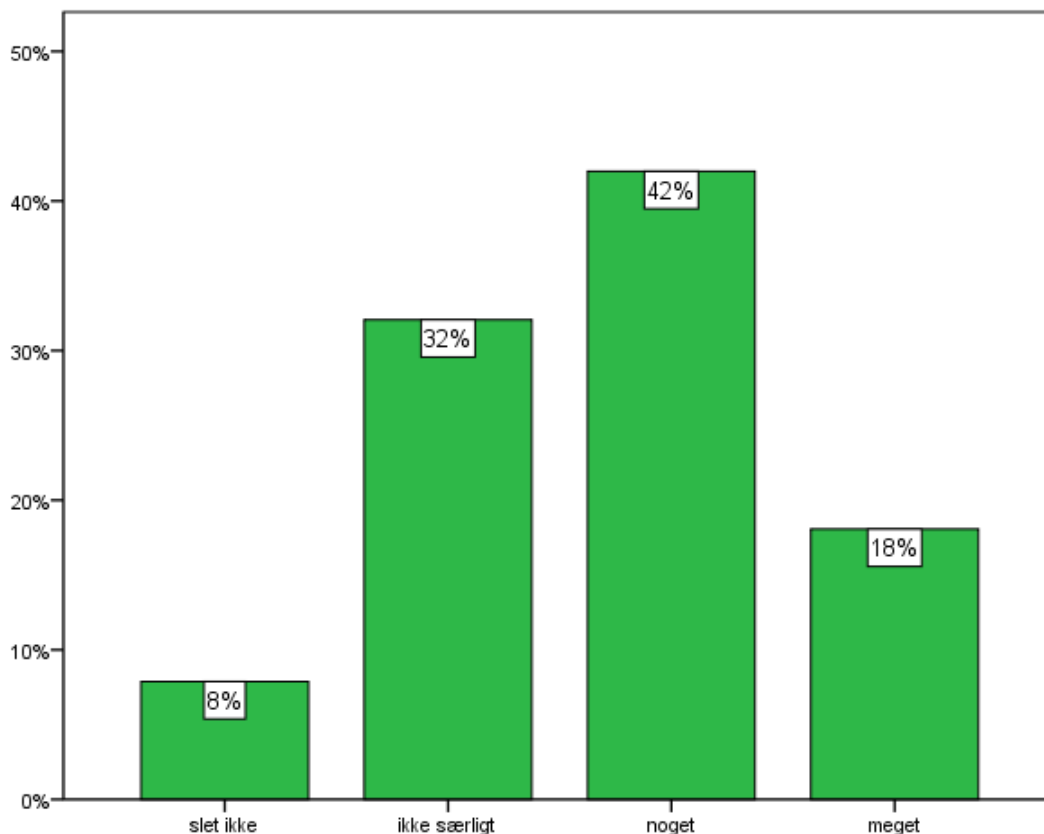
Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Ved at sammenligne Figur 10 med Figur 9 ses det, at der er en lidt større interesse for landspolitik end for kommunalpolitik, men også at det fortsat "kun" er 6 ud af 10 borgere, som er meget eller noget interesseret i landspolitik. Også i relation til landspolitik viser det sig, at borgerne i Qeqqata er lidt mindre politisk interesseret end i de andre kommuner, men at der i øvrigt ikke generelt er statistisk signifikante forskelle på tværs af kommunerne. Mønsteret med, at interessen stiger med alderen, genfindes også, når det er landspolitisk interesse, der spørges til.

Niveauet for den kommunalpolitiske interesse samt de fundne mønstre (ingen væsentlige forskelle de fire kommuner imellem og markante forskelle imellem aldersgrupperne) ser altså ud til ikke at kunne vurderes isoleret – kommunalpolitikken skal sammenholdes med landspolitikken. Den ikke overvældende interesse for kommunalpolitik er måske et udtryk for en ikke prangende politisk interesse i det hele taget, og særligt de unges markant mindre interesse for kommunalpolitik skyldes måske i

højere grad denne aldersgruppes manglende interesse for politik generelt end for kommunalpolitik specifikt.

Figur 10: Borgernes grad af interesse for landspolitik.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Hvor interesseret er du i landspolitik?"

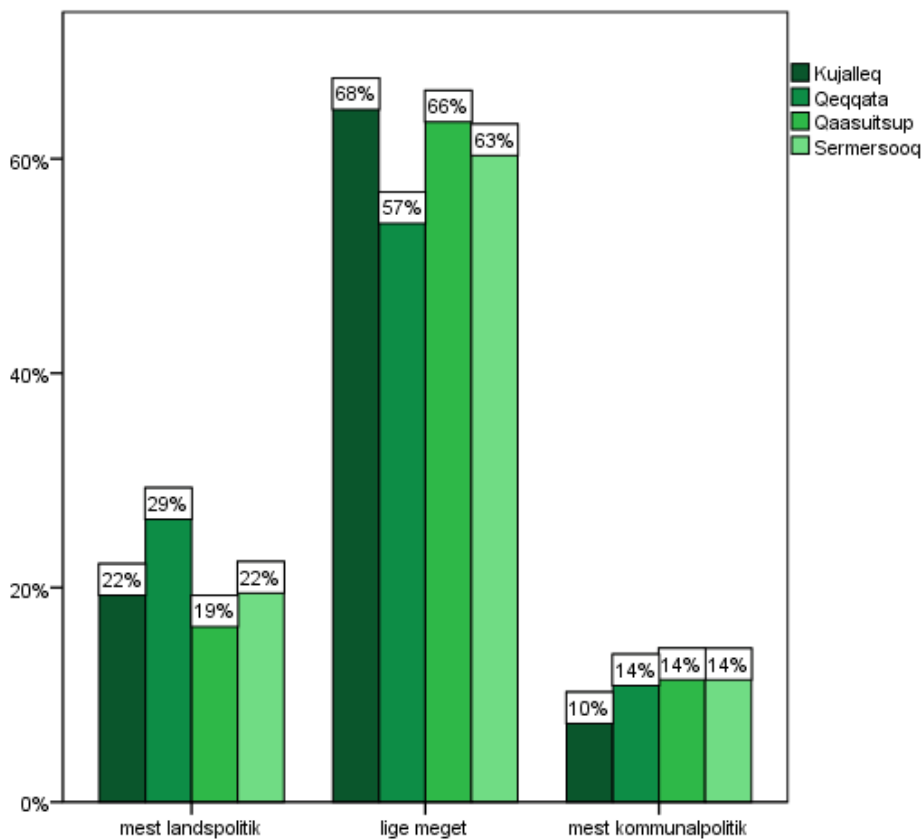
N = 736.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

For at kunne vurdere dette er besvarelsene på de to spørgsmål om interesse kombineret, og borgerne efterfulgt inddelt i tre grupper på baggrund af deres besvarelser af de to spørgsmål: nogle borgere er mest interesseret i landspolitik (22 procent), nogle er lige interesserede i de to former for politik (64 procent), mens endnu andre er mest interesseret i kommunalpolitik (14 procent). Fordelingerne viser, at der er lidt flere som er mest interesserede i landspolitik fremfor kommunalpolitik end omvendt, men der er ikke den store forskel. Og dette mønster går igen, når forskellen mellem kommunal- og landspolitisk interesse sammenlignes på tværs af de fire kommuner og på tværs af alderskategorierne. Som det ses af

Figur 11 varierer forskellen i interesse i de to typer politik ikke væsentligt mellem kommunerne. Og en analyse af aldersgrupperne viser ligeledes, at der ikke er nogen forskel.¹³ Det vil sige, at når det ovenfor vises, at de unge er væsentligt mindre interesserede i kommunalpolitik end de ældre, så skyldes det udelukkende, at de unge generelt er mindre interesserede i politik – det er ikke kommunalpolitikken som sådan, der skræmmer de unge væk.

Figur 11: Fordelingen blandt borgerne i relation til om de er mest interesserede i kommunal- eller landspolitik, opdelt efter kommune.



Noter: Beregnet på baggrund af data der ligger til grund for Figur 10 og Figur 11.

N = 728.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Tilfredshed

Som omtalt kan tilfredsheden med den kommunale service også ses som en dimension af det kommunale demokrati, når dette defineres bredt. Det skal derfor også afdækkes, hvor tilfredse borgerne egentlig er med den service, de modtager af kommunerne. Det skal i den forbindelse huskes, at kommunerne ikke bare er serviceudbydere men også varetager visse myndighedsopgaver, og derfor kan man ikke i alle tilfælde forvente, at den enkelte borger er fuldt tilfreds med kommunerne (læs: ens vurdering af den kommunale service på et givent område kan være påvirket af, om kommunen har truffet en myndighedsafgørelse, man ikke er tilfreds med). Der kan naturligvis være stor forskel på oplevelse af den kommunale service på forskellige områder – den enkelte borger kan være meget tilfreds med kommunens service på skoleområdet samtidig med, at den samme borger er utilfreds med kommunens service på kulturområdet. Derfor er borgerne blevet spurgt til deres tilfredshed på forskellige kommunale serviceområder hver for sig. Det skal også nævnes, at de enkelte borgere kan have haft ganske forskellig grad af berøring med et givent serviceområde, men at der i det følgende ikke er taget hensyn hertil. Således kan nogle borgere eksempelvis bedømme skoleområdet på baggrund af de erfaringer, de har med deres egne børn i den skolepligtige alder, mens andre bedømmer skoleområdet på baggrund af, hvad de hører om skolen fra familie og venner.

Som omtalt indledningsvist er én af grundene til, at der i det hele taget eksisterer kommuner, at de hver især kan drive et givent serviceområde på i hvert fald delvis forskellig vis, og der kan således også opstå forskelle i, hvordan borgerne i de enkelte kommuner vurderer den kommunale service. Derfor er besvarelsene i Tabel 4 netop opdelt efter, hvilken af de fire kommuner de adspurgte borgere bor i. I Tabel 4 er anført andelen af de borgere, som i relation til et givent kommunalt serviceområde erklærer sig ”meget tilfreds” eller ”noget tilfreds” (hvor de to andre svarmuligheder var ”ikke særlig tilfreds” og ”slet ikke tilfreds”).

Tabel 4 viser flere ting. For det første så er tilfredsheden større på nogle områder (kultur og teknik) end på andre (børn, erhverv, skole og social), og der er således områder, hvor der er større ”plads til forbedringer” end andre. Ikke mindst i relation til den ret store utilfredshed på især det sociale område skal det dog erindres, at disse besvarelser ikke siger noget om, hvorfor borgerne er utilfredse – er det fordi de mener, kommunen generelt løser socialpolitikken for dårligt, eller er det fordi de måske netop selv har været udsat for en afgørelse, som ”går dem imod”. Hvorom alting er, så er tilfredsheden på nogle af serviceområderne ganske lav – når kun lidt mere end hver fjerde er tilfreds med

kommunernes service på det sociale område og kun lidt mere end hver tredje med servicen på børne-, skole- og erhvervsområdet, så er det i hvert fald ikke nogen overvældende tilfredshedsgrad.

Tabel 4: Andelen af borgerne i de enkelte kommuner som er meget eller noget tilfredse med forskellige kommunale serviceområder.

	Kujalleq	Qeqqata	Qaasuitsup	Sermersooq	I alt
Kulturområdet	47	74	53	73	63
Teknik og miljø området	53	72	37	60	53
Børne- og ungeområdet	29	50	27	44	37
Erhvervsområdet	36	50	29	36	36
Skoleområdet	35	55	36	30	36
Det sociale område	19	34	24	29	27

Noter: De præcise spørgsmålsformuleringer lød: "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den kommunale service inden for kulturområdet?", "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den kommunale service inden for teknik og miljø området?", "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den kommunale service inden for børne- og ungeområdet?", "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den kommunale service inden for erhvervsområdet?", "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den kommunale service inden for skoleområdet?", "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den kommunale service inden for det sociale område?".

Afrapporteret er den procent som svarer "meget" eller "noget" (de to andre svarmuligheder var "ikke særlig" og "slet ikke").
N = 641, 607, 637, 606, 601 og 568, respektivt.

Forskellene mellem kommunerne er statistisk signifikante undtagen på socialområdet.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Mens dette mønster stort set genfindes i alle fire kommuner, kan der derudover spores forskelle kommunerne imellem på selve niveauet af tilfredshed med den kommunale service. Selvom det ikke nødvendigvis siger noget om det reelle serviceniveau, så er opfattelsen blandt borgerne i hvert fald, at kommunerne leverer forskelligt, og ranglisten i borgernes øjne er (med kommunen med højest tilfredshed først): Qeqqata, Sermersooq, Kujalleq og Qaasuitsup. Sammenligninger forskellige kommuner imellem kan være ganske vanskelige, da vilkårene for opgaveløsningen kan være vidt forskellige, så derfor siger dette ikke noget om, hvilke kommuner der gør det bedst givet situationen, men udelukkende noget om, i hvilke kommuner (og på hvilke områder) borgerne opfatter servicen mest positivt.

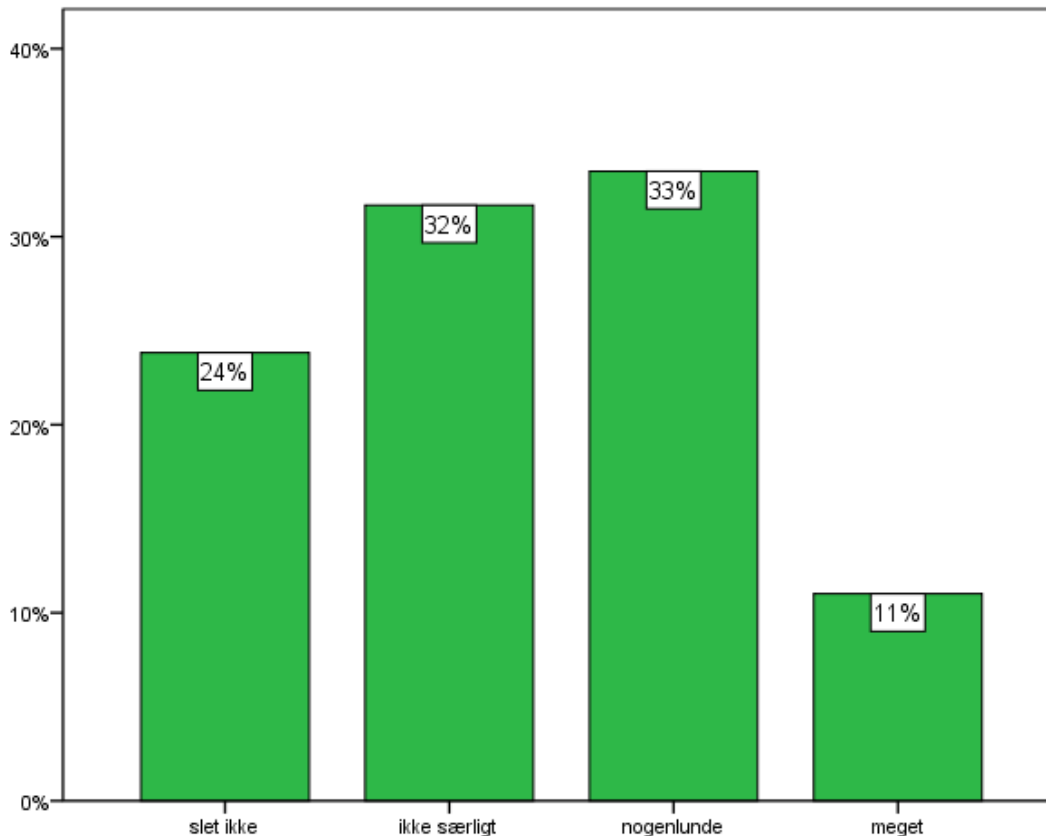
Samlet vurdering af det kommunale demokrati

Selvom det kommunale demokrati som sagt indeholder ganske mange og til tider ganske forskellige dimensioner, så skal der her også gives et samlet billede af, hvordan det kommunale demokrati vurderes af borgerne i Grønland. Uden skelnen til de forskellige demokratiopfattelser er borgerne nemlig også i den gennemførte undersøgelse blevet bedt om at svare på et helt generelt spørgsmål om det kommunale demokratis tilstand. De er slet og ret blevet spurgt om, hvor tilfredse de alt taget i betragtning er med måden, hvorpå det lokale demokrati fungerer i deres kommune. Det vides derfor ikke, hvad det er for en normativ målestok, de enkelte borgere udmåler demokratiet efter; om de synes det går godt, fordi der leveres god service, eller fordi deres egen bygd har fået indvalgt en repræsentant i kommunalbestyrelsen. Det vides ikke, om de synes det går dårligt, fordi kommunerne ikke bestemmer nok selv, eller fordi de føler, at det er for vanskeligt selv at deltage i den kommunalpolitiske debat. Men målt op imod deres egen forståelse af, hvordan det ideelle kommunale demokrati ser ud, hvor velfungerende synes de så demokratiet i deres egen kommune er? Svarfordelingen ses af Figur 12.

Der findes som sagt ingen målestok for, hvornår et kommunalt demokrati er velfungerende, herunder heller ikke mål for, hvor mange af borgerne der skal synes, det fungerer til deres tilfredshed. Men når det af Figur 12 kan aflæses, at der er flere borgere, som ikke er tilfredse med måden, det kommunale demokrati fungerer på, end borgere som er tilfredse, så er det jo ikke nogen udtalt ros til det kommunale demokrati. Det kommunale demokrati er som sagt en vanskelig størrelse at få hold om, når det skal bedømmes udefra, men når det bedømmes indefra – af borgerne selv – så er bedømmelsen blandt de grønlandske borgere anno 2014 ikke overvældende positiv.

De ovenstående analyser har peget på, at der kan eksistere forskelle i det kommunale demokratis tilstand i de forskellige kommuner – hvor man bor, kan have en betydning for borgernes vurderinger. Derfor skal også denne overordnede holdning blandt borgerne opdeles efter, hvilken af de fire kommuner de bor i – resultatet ses i Figur 13.

Figur 12: Borgernes grad af tilfredshed med det kommunale demokrati.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du så med den måde det lokale demokrati fungerer på i din kommune?".

N = 663.

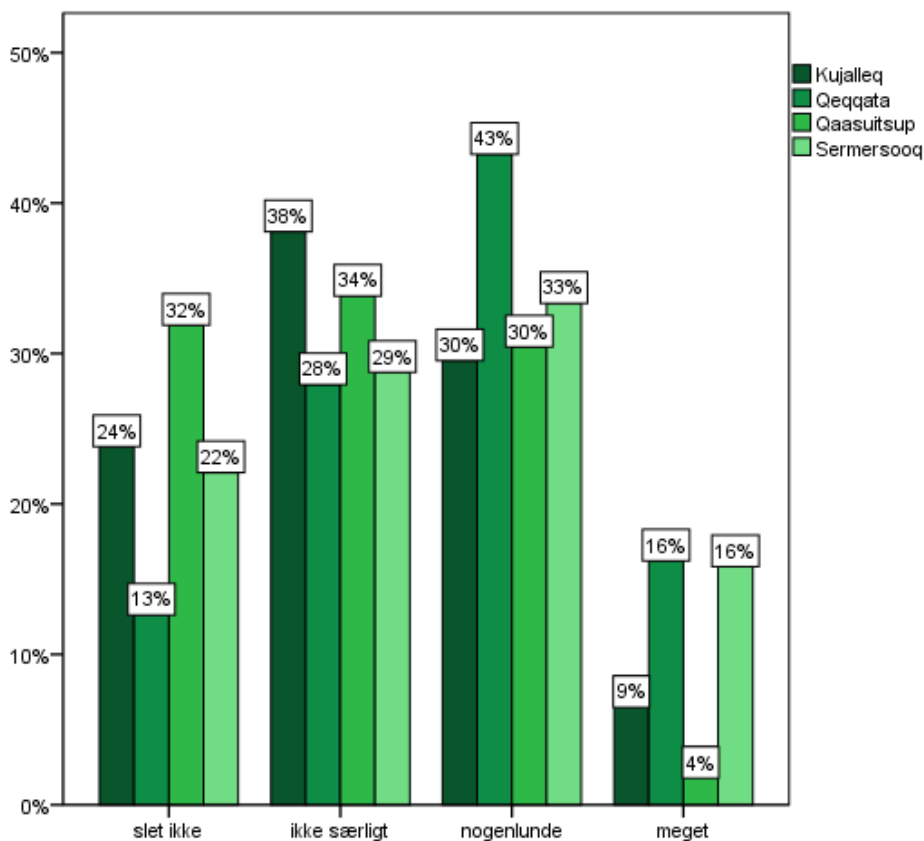
Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Og der er væsentlige geografiske forskelle. Mens det i Qeqqata "kun" er 41 procent af befolkningen, som ikke er tilfredse med det kommunale demokrati, så er det i Qaasuitsup ikke mindre end 66 procent, som er utilfredse. Dette viser, at når det kommunale demokrati skal diskuteres, så er det naturligvis en generel debat at tage i Grønland, men det skal også huskes, at der er tale om fire kommuner med hvert deres kommunale demokrati, og selvom de måske kan have de samme udfordringer, så er niveauet af problemerne forskelligt.

Netop forskellene mellem kommunerne kan sætte fokus på geografis generelle betydning. Ikke mindst i en situation, hvor kommunerne er forholdsvis nye konstruktioner, kan der være andre geografiske forskelle i opfattelsen af demokratiet, end kun hvilken af de fire nuværende kommuner man bor i. Det kan også være, at det har betydning, hvilken kommune man boede i før

kommunesammenlægningerne. Der viser sig her, at ens bedømmelse af det kommunale demokrati også afhænger af, hvorvidt man bor i én af "hovedstæderne" i de fire nye kommuner, eller om man bor i en af de byer, som tidligere var "hovedstad" i én af de gamle kommuner men ikke længere er det. Således ses det i Figur 14, at indbyggerne i de fire gamle kommuner, som i dag er "storebroren" i deres nye kommune, Qaqortoq i Kujalleq, Nuuk i Sermersooq, Sisimiut i Qeqqata og Ilulissat i Qaasuitsup, generelt bedømmer det kommunale demokrati mere positivt end indbyggerne fra de gamle kommuner, som blev "lillebroren" i de nye kommunekonstruktioner efter sammenlægningerne i 2009.

Figur 13: Borgernes grad af tilfredshed med det kommunale demokrati, opdelt efter kommune.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du så med den måde det lokale demokrati fungerer på i din kommune?".

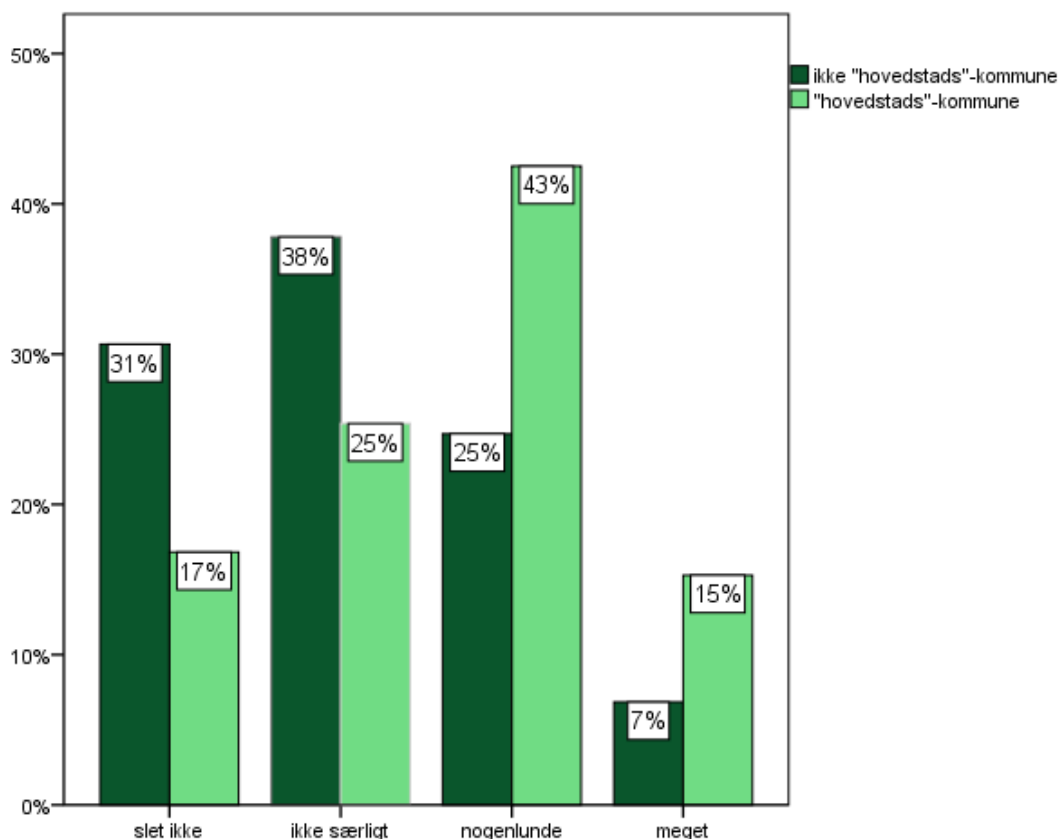
Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=36,804, p=0.000).

N = 663.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Dette mønster genfindes i øvrigt i hver af de fire kommuner, så der er således to forhold, der begge ser ud til at have indflydelse på borgernes bedømmelse af det kommunale demokrati, nemlig dels hvilken af de fire nye kommuner de nu bor i – tilfredsheden er størst i Qeqqata og mindst i Qaasuitsup – dels om de bor i en af de gamle kommuner, som fik hovedstaden i den nye kommune (Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat), eller ej.

Figur 14: Borgernes grad af tilfredshed med det kommunale demokrati, opdelt efter om man bor i en af de gamle kommuner, som blev "hovedstad" i de fire nye kommuner eller ej.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du så med den måde det lokale demokrati fungerer på i din kommune?".

Gruppen af hovedstadskommuner udgøres af Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=47,800, $p=0.000$).

N = 663.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Reformens betydning bedømt af borgerne

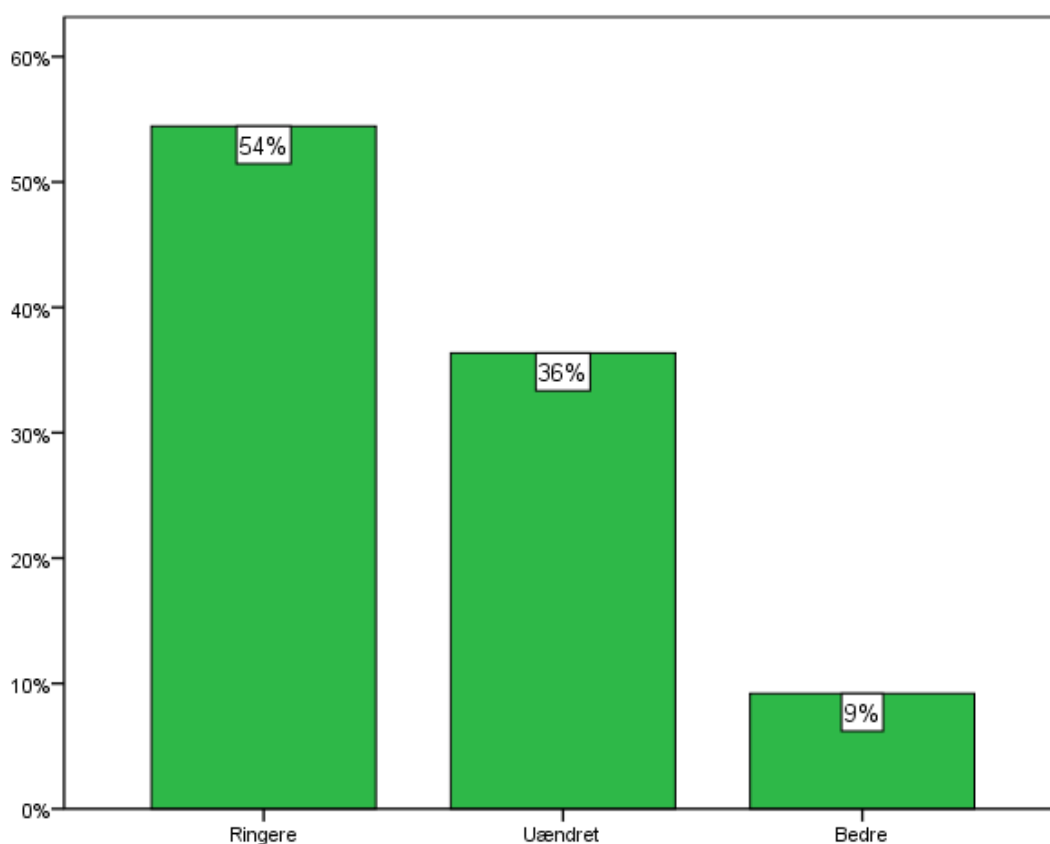
At det netop er det kommunale demokrati anno 2014, som vurderes i denne rapport, er jo på ingen måde nogen tilfældighed. Temperaturmålingen foretages bl.a., fordi det nu er fem år siden, at man i Grønland som tidligere nævnt var igennem en strukturreform, hvor de daværende 18 kommuner pr. 1. januar 2009 blev reduceret til de nuværende fire kommuner. Når man reformerer en kommunestruktur er det for at opnå fordele som øget faglig bæredygtighed og økonomiske stordriftsfordele – man vil gerne kunne levere bedre kommunal service til borgerne. Ved strukturreformer diskuteres det imidlertid også ofte, om man ved i faglighedens og økonomiens navn at gøre kommunerne større risikerer også at gøre afstanden mellem politikere og borgere større, og at dette eventuelt kan skade det kommunale demokrati. Her et halvt årti efter kommunesammenlægningerne kunne det være interessant at vide, om forhåbningerne blev indfriet og bekymringerne gjort til skamme, eller om gevinsterne måske samlet set viste sig ikke at stå mål med anstrengelserne. En sådan evaluering kan imidlertid ikke foretages. For det første ville det kræve, at man havde undersøgt borgernes holdninger og meninger inden reformen og så igen efter, men der findes desværre ikke en sådan før-måling, så effekten af reformen på borgernes holdninger kan vurderes. For det andet ville dommen have været vanskelig at give selv med både en før- og en efter-måling, for verden har jo ikke stået stille i mellemtiden – der er sket andet også i det grønlandske samfund igennem de senere år end "bare" en strukturreform, og derfor ville det have været meget vanskeligt at "isolere" effekten af netop kommunesammenlægningerne.

Men det skal hævdes, at der er der findes en næstbedste måde at nærme sig en vurdering af betydningen af reformen på. Nemlig ved at spørge borgerne selv om deres vurdering. Det er fuldstændigt rigtigt, at borgerne måske ikke er særligt gode til at vurdere en eventuel ændring retrospektivt – at det kan være vanskeligt at vurdere, hvordan noget har ændret sig i forhold til tidligere (da man ikke altid kan huske datiden uden at være påvirket af nutiden). Det er også fuldstændig rigtigt, at borgerne måske ikke altid er lige gode til at foretage alt-andet-lige betragtninger, dvs. at de måske tilskriver reformen en ændring i deres oplevelse af tingenes tilstand, som måske rettelig skyldes andre ændringer i samfundet i den samme periode. Når man spørgerne borgerne om, hvad de mener, så får man jo netop deres subjektive syn på reformen og ændringerne, og ikke en mere objektiv måling af tingenes tilstand og ændringerne heri. Man spørger til holdninger og meninger og ikke til fakta. Til tider vil der være overensstemmelse mellem tingenes objektive tilstand og borgernes subjektive opfattelse heraf, men ikke nødvendigvis altid. Men selvom borgernes syn på reformens konsekvenser således ikke

er den bedste måling af ændringerne, så er det omvendt ikke noget irrelevant input til diskussionen. Også det kommunaldemokratiske system bygger jo i en vis udstrækning på dets legitimitet i befolkningen, så selvom borgerne ikke kan bidrage med den endelige evaluering af reformen, så er deres opfattelse af, hvad reformen har betydet, i sig selv vigtig.

I relation til borgernes vurdering af reformens betydning er der spurgt ind til to dimensioner af det kommunale demokrati. Dels er borgerne blevet bedt om at vurdere, hvordan reformen eventuelt har påvirket den kommunale service, dels deres egne muligheder for at øve indflydelse på kommunale forhold. Der er således tale om to ganske overordnede spørgsmål, der dækker dimensionerne servicetilfredshed og deltagelse (og den potentielle indflydelse, der ligger heri).

Figur 15: Borgernes syn på strukturreformens betydning for den kommunale service.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Har du personligt kunnet mærke nogen forandring i den kommunale service i forbindelse med kommunalreformen?".

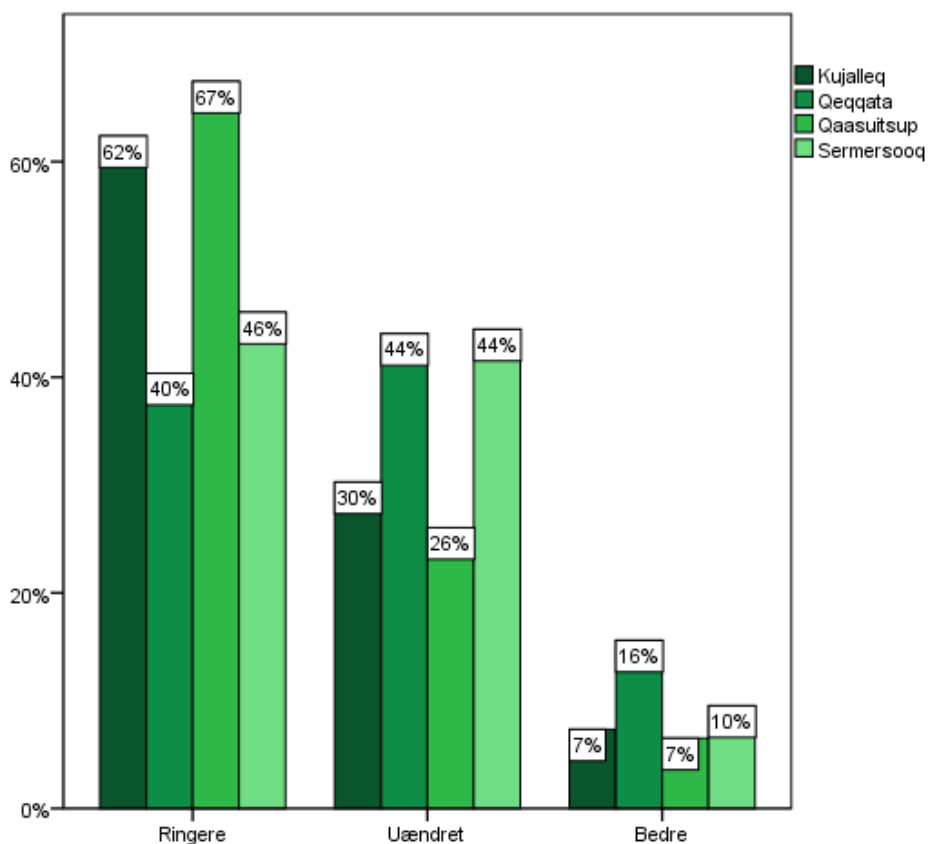
N = 685.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

I forhold til den førstnævnte dimension, så er svarfordelingerne opgjort i Figur 15. Det ses her, at borgerne har en forholdsvis negativ vurdering af reformen – et flertal mener, at den har medført ringere service, og kun ganske få kan få øje på de tilsigtede forbedringer.

Som allerede demonstreret, så er borgernes vurdering af den aktuelle kommunale service forskellig alt efter, hvor respondenter bor, og det kan således også tænkes, at vurderingen af reformens effekt på serviceydelserne kan være påvirket heraf. Derfor er vurderingerne af den kommunale service i Figur 16 opgjort efter, hvilken af de fire kommuner, man bor i.

Figur 16: Borgernes syn på strukturreformens betydning for den kommunale service, opdelt efter kommune.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Har du personligt kunnet mærke nogen forandring i den kommunale service i forbindelse med kommunalreformen?".

Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=35,852, p=0.000).

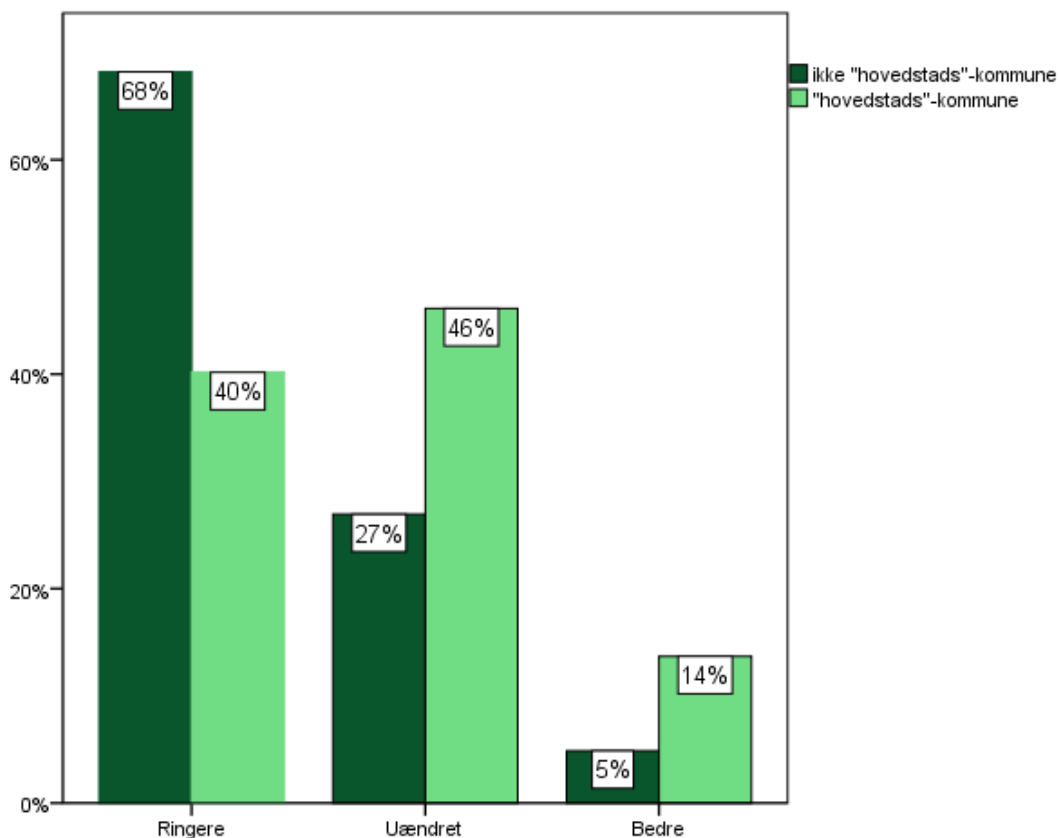
N = 685.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Og det ses, at der er forskelle kommunerne imellem – i Qaasuitsup og Kujalleq synes borgerne i højere grad end i Sermerssoq og Qeqqata, at reformen har gjort den kommunale service ringere. I alle fire kommuner er billedet overvejende negativt, men nuanceforskellene mellem kommunerne er også værd at hæfte sig ved.

Forskellene er endnu mere markante, hvis fokus rettes mod, om man bor i en af de nuværende "hovedstæder" – om ens gamle kommune leverede hovedstaden til den nye sammenlagte kommune eller ej. Her viser Figur 17, at det især er borgere udenfor de gamle kommuner Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat, som for alvor synes, at servicen er blevet forringet.

Figur 17: Borgernes syn på strukturreformens betydning for den kommunale service, opdelt efter om man bor i en af de gamle kommuner, som blev "hovedstad" i de fire nye kommuner eller ej.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Har du personligt kunnet mærke nogen forandring i den kommunale service i forbindelse med kommunalreformen?".

Gruppen af hovedstadskommuner udgøres af Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=56,509, p=0.000).

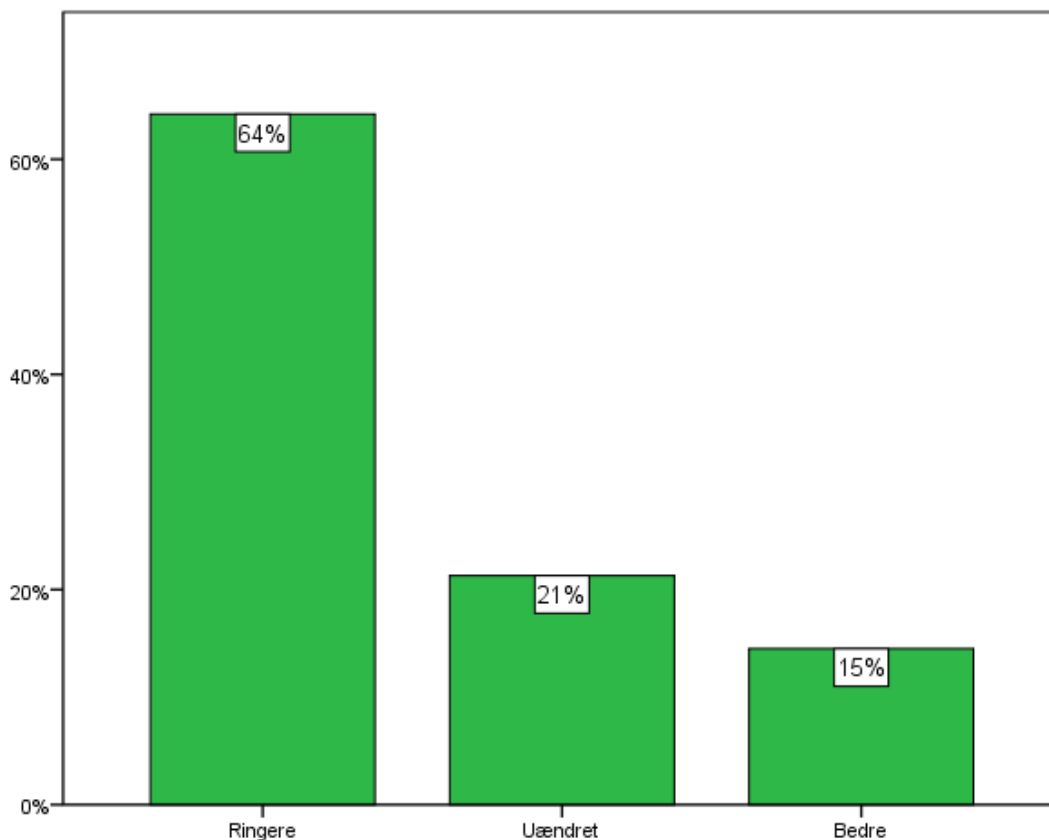
N = 685.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Dette mønster findes indenfor alle fire kommuner, så ud over at der er forskel på kommunerne, er der altså også forskelle indenfor hver kommune – reformen vurderes i højere grad at have haft negative konsekvenser blandt indbyggere uden for de fire nye hovedstæder.

Det andet spørgsmål omkring konsekvenserne af kommunesammenlægningerne går på, om borgerne vurderer, at deres muligheder for at øve indflydelse på kommunale forhold er blevet ringere eller bedre. Og her viser svarfordelingen i Figur 18, at borgerne er endnu mere kritiske end i forhold til servicen, idet næsten to tredjedele mener, at deres muligheder for indflydelse er blevet forringet i forbindelse med reformen.¹⁴

Figur 18: Borgernes syn på strukturreformens betydning for muligheden for at øve indflydelse.



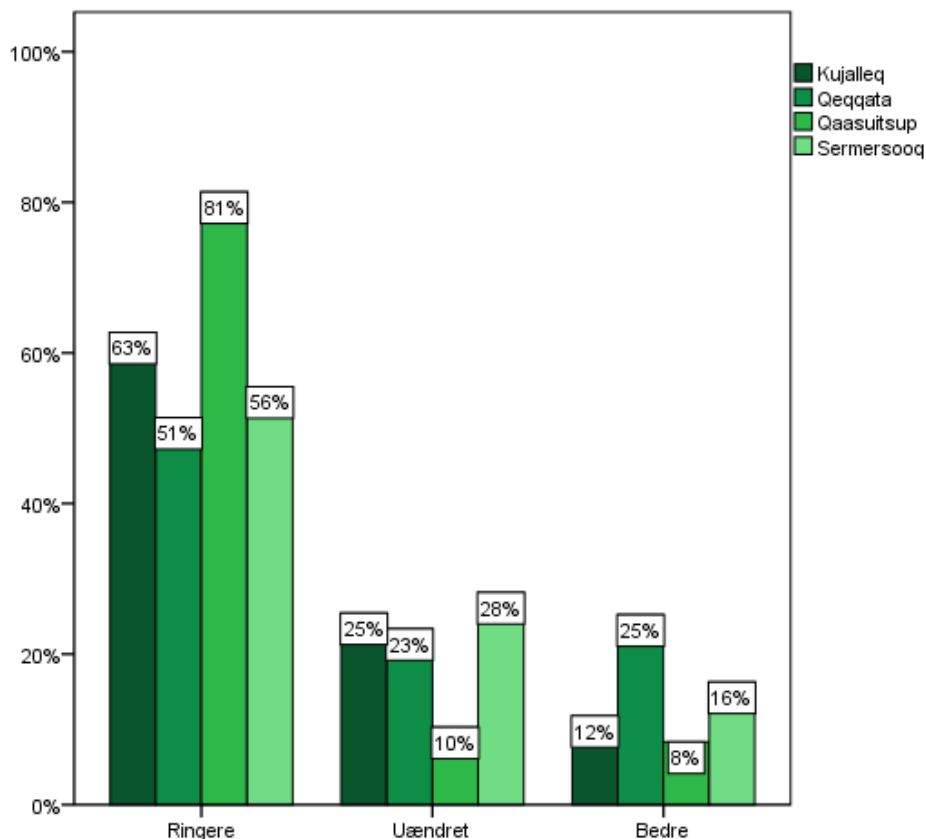
Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Hvordan vurderer du dine muligheder for at øve indflydelse på kommunale forhold eller sager i dag, i forhold til før kommunesammenlægningen i 2009?".

N = 648.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Kommunesammenlægningerne blev ikke gennemført for at forbedre mulighederne for indflydelse blandt borgerne, men alligevel virker det som et højt tal, at så mange borgere rent faktisk mener, at reformen har påvirket denne dimension af det kommunale demokrati negativt.

Figur 19: Borgernes syn på strukturreformens betydning for muligheden for at øve indflydelse, opdelt efter kommune.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Hvordan vurderer du dine muligheder for at øve indflydelse på kommunale forhold eller sager i dag, i forhold til før kommunesammenlægningen i 2009?".

Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=47,483, p=0.000).

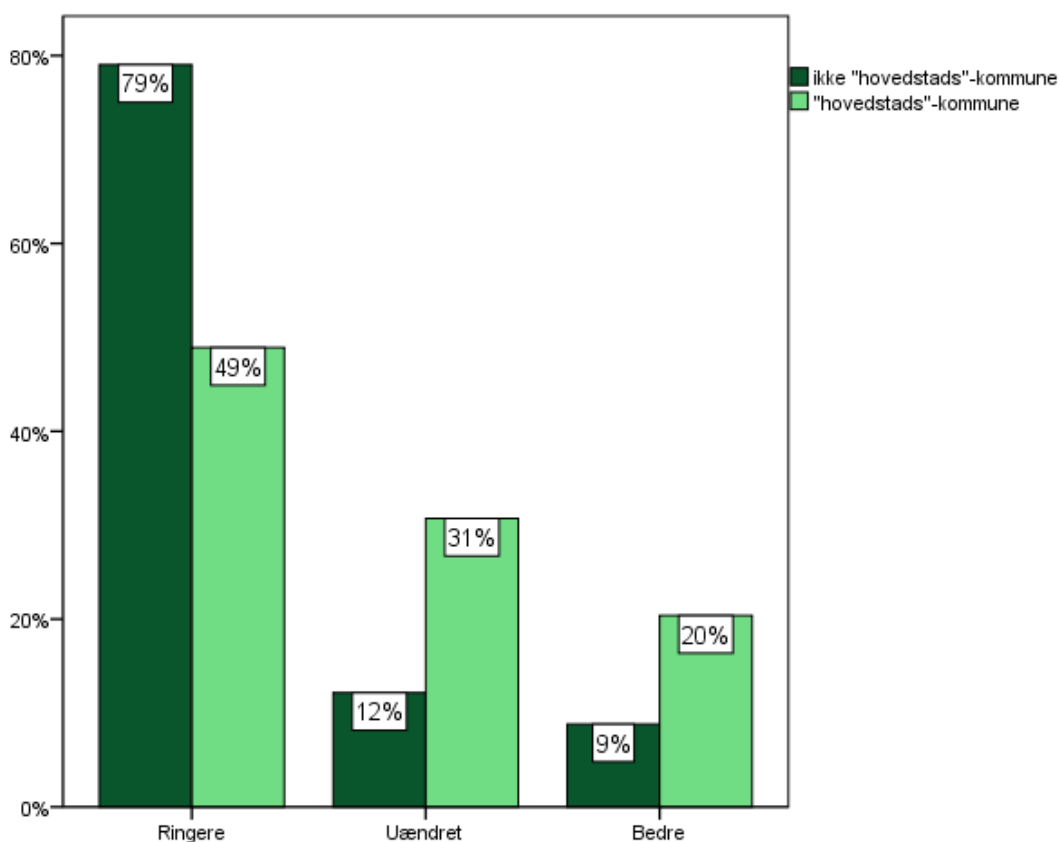
N = 648.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Netop i relation til synet på muligheden for at gøre sin indflydelse gældende skal de eventuelle geografiske forskelle huskes. Der kan være forskelle på, hvordan de nye kommuner håndterer denne demokratiske dimension, herunder eksempelvis hvordan lokalråd anvendes. Og ikke mindst kan der

være forskel på, om man kommer fra én af de kommuner, som fik hovedstadsstatus i den nye sammenlagte kommune eller ej. I figur 19 er synet på reformens påvirkning af indflydelsesmulighederne rapporteret for hver af de fire kommuner, og igen ses der betydelige forskelle. Således ses det eksempelvis, at holdningen er særdeles negativ i Qaasuitsup, hvor ikke færre end 81 procent mener, at kommunesammenlægningerne har haft en negativ effekt.

Figur 20: Borgernes syn på strukturreformens betydning for muligheden for at øve indflydelse, opdelt efter om man bor i en af de gamle kommuner, som blev "hovedstad" i de fire nye kommuner eller ej.



Noter: Den præcise spørgsmålsformulering lød: "Hvordan vurderer du dine muligheder for at øve indflydelse på kommunale forhold eller sager i dag, i forhold til før kommunesammenlægningen i 2009?".

Gruppen af hovedstadskommuner udgøres af Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

Forskellen mellem kommunerne er statistisk signifikant (Pearson chi-square=64,025, p=0.000).

N = 648.

Kilde: Lokaldemokratiundersøgelse 2014.

Og endelig viser Figur 20, at opfattelsen i betydelig grad afhænger af, om man bor i en "hovedstad" eller ej. Beboerne i de fire gamle kommuner, som leverede hovedstaden til de nye kommuner (Qaqortoq,

Nuuk, Sisimiut og Ilulissat), er også overvejende negative overfor de nye indflydelsesmuligheder men i væsentligt mindre omfang end beboere i de andre af de gamle kommuner – her er der en meget udbredt følelse af, at ens muligheder for at påvirke beslutningerne er blevet dårligere (næsten otte ud af 10 borgere mener det). Og dette mønster gør sig gældende indenfor hver af de fire nye kommuner.

Noter

¹ I marts-april 2014 gennemførtes, hvad der her i rapporten omtales som Lokaldemokratiundersøgelsen, 2014. Undersøgelsen gennemførtes af HS Analysis Aps ved hjælp af telefoninterviews med 744 personer over 17 år bosiddende i Grønland. Svarprocenten estimeres af HS Analysis til ca. 60 procent og HS Analysis har ikke fundet væsentlige sociodemografiske afvigelser mellem stikprøve og befolkning. Undersøgelsen er dokumenteret i rapporten "Lokaldemokrati – en repræsentativ undersøgelse af borgernes holdning til serviceniveau og lokaldemokrati i de nye storkommuner", HS Analysis, Nuuk, Grønland.

² Se også Ulrik Kjær (2004): "Kommunalt demokrati - også et spørgsmål om lokalsamfundsadvokatur", pp. 44-54 in Leif Olsen & Nils Groes (red.): "Brudstykker eller sammenhæng? - En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform". København: Fokus.

³ For disse argumenter se også: Ulrik Kjær (2013): "Reforming the Local Welfare State in Denmark – The Geographical Paradox of Amalgamating Municipalities". *Journal of Policy Science*, vol. 7, pp. 33-53.

⁴ "Ved ikke"-besvarelser er i dette notat udeladt i procentueringerne, men kan ses ved at trække antallet af besvarelser (N=) fra 744, som er antallet af deltagere i undersøgelsen.

⁵ Harold D. Laswells berømte formulering med sin bogtitel "Politics: Who Gets What, When, and How" fra 1936.

⁶ Eksempelvis ses dette perspektiv i Karen Kaufman (2004): "The Urban Voter – Group Conflict and Mayoral Voting Behavior in American Cities". Ann Arbor: University of Michigan Press.

⁷ Kjær 2004, op. cit.

⁸ Morten Jacobsen & Ulrik Kjær (2012): "Geographical Representation in Local Councils – The Center/Periphery Controversy in Local Elections in Amalgamated Municipalities". Paper prepared for the American Political Science Annual Meeting, New Orleans, August 29 – September 2.

⁹ Se også Ulrik Kjær (2005): "Kalaallit Nunaanni kommunit kattussornissaat sumiiffinni inuit oqartussaaqataanerannit isigalugu", Aaqqissuussaannermut isumalioqatigiissitat: "Pisortat suliaasaqarfiinik aaqqissuusseqqinnissaq pillugu isumaliutissiissut". Nuuk: Aaqqissuussaannermut isumalioqatigiissitat.

¹⁰ Inatsisartutlov nr. 7 af 3. december 2012 om valg til kommunalbestyrelser, bygdebestyrelser og menighedsrepræsentationer.

¹¹ Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003): "Kommunestørrelse og lokalt demokrati". Odense: Syddansk Universitetsforlag.

¹² Se Ulrik Kjær (2005): "Kalaallit Nunaanni kommunit kattussornissaat sumiiffinni inuit oqartussaaqataanerannit isigalugu", Aaqqissuussaannermut isumalioqatigiissitat: "Pisortat suliaasaqarfiinik aaqqissuusseqqinnissaq pillugu isumaliutissiissut". Nuuk: Aaqqissuussaannermut isumalioqatigiissitat.

¹³ Når fordelingen krydses med de tre allerede nævnte aldersgrupper er forskellene ikke statistisk signifikante (Pearson chi-square=5,668, p=0,225, N=727).

¹⁴ Der er i øvrigt en statistisk signifikant positiv sammenhæng mellem besvarelserne på de to spørgsmål om reformens betydning (Spearman's rho = 57,1; p<01; N=617).