

# Politisk Repræsentation i det Danske Lokaldemokrati

*Marc Sabatier Hvidkjær, Københavns Universitet*

*Martin Vincæs Larsen, Aarhus Universitet*

*Resumé:* Lokalpolitikere har stor demokratisk betydning, men der er begrænset viden om, hvor godt de repræsenterer vælgerne. Det er svært at undersøge, da det kræver information om både borgernes og politikernes politiske præferencer i alle kommuner. Vi løser denne empiriske udfordring ved at sammenholde kommunalpolitikernes holdninger til et bredt udsnit af lokalpolitiske spørgsmål afrapporteret i en kandidattest før valget i 2021 med en landsdækkende stratificeret spørgeskemaundersøgelse (n=28.000). Vi finder en stærk sammenhæng mellem borgernes og politikernes holdninger på tværs af emner og kommuner. Vi undersøger også om der er tegn på, at boligejerne er bedre repræsenteret end andre grupper. Vores analyser peger imidlertid på, at ejere og lejere for det meste er enige om lokalpolitiske spørgsmål, og at boligejernes repræsentationsfordel er proportional med deres størrelse i vælgerbefolkningen.

*Nøgleord:* Politisk repræsentation, lokalpolitik, demokrati, survey forskning og holdningsdannelse.

*Forskningen i denne artikel er støttet af en Semper Ardens: Accelerate bevilling fra Carlsbergfondet (CF21-0205) samt en bevilling fra Aarhus Universitets Forskningsfond. Vi vil gerne sige tak til Niels Nyholt for hjælp med dataindsamlingen.*

## Indledning

Kommunerne spiller en afgørende rolle i det danske politiske system. To tredjedele af de offentlige udgifter forvaltes af kommunerne. Kommunerne administrerer den nære velfærd, såsom skoler, ældrepleje og beskæftigelsesindsatsen. Dertil skaber kommunerne rammerne for udviklingen af det danske samfund, gennem boligpolitik, planlovgivning og erhvervsudvikling. På trods af kommunernes store betydning for borgerens velfærd og muligheder, ved vi forbløffende lidt om hvor godt borgernes syn på lokalpolitiske spørgsmål er repræsenteret i landets 98 kommunalbestyrelser. Vi ved således ikke, om kommunalpolitikere i det store hele repræsenterer deres vælgers politiske præferencer, om der er langt mellem borgere og politikere, eller om nogle vælgergrupper er bedre repræsenteret end andre.

Tidligere studier af repræsentation i de danske kommuner har fokuseret på deskriptiv repræsentation (Bhatti, Hansen og Kjær 2017), sammenhængen mellem valgresultater og den førte politik (Egerod og Larsen 2021) eller om den politiske dagsorden i danske kommuner reflekterer kommunens politiske problemer (Mortensen, Loftis og Seeberg 2022). Der er imidlertid ingen studier der direkte undersøger i hvilket omfang lokalpolitikere deler borgernes syn på centrale lokalpolitiske spørgsmål. Dette kan skyldes, at der er svært at lave et udførligt studie af, om politikere repræsenterer vælgerne, når det kommer til vigtige lokalpolitiske spørgsmål. I Danmark har vi 98 kommuner, hvorfor man skal undersøge holdningerne til disse spørgsmål blandt 98 forskellige grupper af vælgere og politikere.

I denne artikel løser vi denne empiriske udfordring ved at sammenholde data fra Altinget/DRs kandidattest i 2021, der måler næsten alle valgte kommunalpolitikeres holdninger, med en original spørgeskemaundersøgelse fra 2023, hvor mindst 200 borgere fra samtlige danske kommuner, svarer på de samme spørgsmål som politikere gjorde i kandidattesten. Det gør det muligt at måle borgernes og politikernes holdninger på samme skala.

Vores analyser viser, at den substantielle politiske repræsentation i danske kommuner er af relativ høj kvalitet. Der er således en stærk sammenhæng mellem hvad borgere og politikere mener om lokalpolitiske spørgsmål på tværs af emner og kommuner. Der er selvfølgelig stadig forskel på borgernes og politikernes holdninger, men median-forskellen på tværs er kun 11 procentpoint.

Vi undersøger også ulighed i lokal repræsentation. Her fokuserer vi på forskelle mellem boligejere og lejere. Vi ved, at de danske byråd er domineret af boligejere, og den internationale litteratur om lokal repræsentation peger også på, at boligejere dominerer lokalpolitik. Vi finder imidlertid ikke, at boligejerne er bedre repræsenteret end lejere. Derimod finder vi, at repræsentationen er proportional i forhold til boligejernes størrelse som vælgergruppe. Herudover finder vi, at boligejere og lejere er meget enige når det kommer til lokalpolitiske spørgsmål.

Vores studie har to bidrag til studiet af politisk repræsentation. For det første måler vi direkte den substantielle repræsentation i det danske lokaldemokrati. Tidligere studier har gjort det ved at anvende en grovere proxy for repræsentation, indfanget gennem forholdet mellem offentlige udgifter og byrådets partipolitiske sammensætning (Egerod & Larsen 2021). Nærværende studie måler borgere og politikernes holdninger på samme skala–sammenligner æbler med æbler–og giver derfor det første reelle mål for substantiel repræsentation i det danske lokaldemokrati. For det andet bidrager vi til den internationale forskning i lokaldemokrati, hvor det stadig er et åbent spørgsmål i hvilket omfang visse vælgergrupper bliver forfordelt (Warshaw 2019, se dog Schaffner et al. 2020). Vores resultater viser, at boligejere ikke dominerer lokalpolitik i samme omfang som den eksisterende litteratur peger på (Fischel 2015, Glick, Einstein & Palmer 2019): ja, boligejere er bedre repræsenterede, men kun i det omfang at de udgør et flertal af vælgerne.

### **Eksisterende forskning i Lokaldemokratiet**

Studiet af repræsentation i lokaldemokratiet har været et klassisk emne i statskundskab siden Robert Dahls ”Who Governs?” (1964) kortlagde hvem der havde magten i byen New Haven. Når vi i denne artikel fokuserer på repræsentation, vil vi måle sammenhængen mellem politikernes og vælgernes lokalpolitiske holdninger til centrale lokalpolitiske spørgsmål. Dette kaldes også *substantiv* repræsentation. Det er uklart, om den substantielle repræsentation skulle være særlig høj eller særlig lav i danske kommuner. På den ene side er politikerne tættere på deres vælgere end ved nationale valg, og kan nemmere få adgang til information om deres vælgere præferencer. Dertil er der færre skillelinjer i lokalpolitik, der deler vælgerne, og vælgergruppen er alt andet lige mere homogen på lokalt niveau, end på det nationale niveau. Omvendt er politikerne ”deltidsprofessionelle”, og har færre ressourcer til at undersøge og reagere på vælgernes dagsorden. Den lavere grad af politisering af lokale

emner kan også føre til, at lokalpolitikkerne har sværere ved at lære om vælgernes dagsorden og deres politiske præferencer.

Tidligere studier af politisk repræsentation i de danske kommuner har primært fokuseret på *deskriptiv* repræsentation, altså om kommunalpolitikkerne ligner borgerne i deres kommune (Bhatti, Hansen og Kjær 2017; Togeby 2008; Kjær og Kosiara-Pedersen 2008). Disse studier har typisk fundet markante forskelle når det kommer til alder, køn, etnicitet, uddannelse og indkomst. Lidt fortegnet kan man sige at danske kommuner styres af gamle, hvide mænd fra den øvre middelklasse med egen bolig og en lang uddannelse. Dette kan anses som et demokratisk problem i sig selv, men ofte anses det også for et problem, fordi man tænker det påvirker kommunens politiske prioriteringer og beslutninger. Det er imidlertid uklart præcist hvor stærk sammenhængen der er mellem disse demografiske karakteristika og den førte politik. Således er alle de store kommunale partier domineret af den samme type politikere, men på trods af dette fører de vidt forskellig politik (Egerod og Larsen, 2021). Man kunne altså godt forestille sig at den substantielle repræsentation var af høj kvalitet, selvom der er problemer med den deskriptive repræsentation.

To nyere studier kommer tættere på at måle den substantielle repræsentation i de danske kommuner ved at se på sammenhængen mellem hvem vælgerne peger på og politiske prioriteringer og beslutninger. Mortensen, Loftis og Seeberg (2022) kortlægger på omfattende vis, hvilke emner der blev rejst i landets kommunalbestyrelser. Her finder de en begrænset sammenhæng mellem den kommunalpolitiske dagsorden og den partipolitiske sammenhæng af byrådet. Egerod og Larsen (2021) undersøger sammenhængen mellem opbakningen til højreorienterede partier og højreorienteret lokalpolitisk finanspolitik. De finder en stærk sammenhæng over tid mellem ændringer i vælgernes præferencer for politiske partier og den førte politik. Disse studier har imidlertid to begrænsninger. For det første måler de ikke borgernes holdninger til den politiske dagsorden eller den lokale finanspolitik. I stedet antager de, at hvis vælgerne peger på et andet sæt af politikere, så betyder det, at de ønsker en bestemt og anden type politik. Det er ikke nødvendigvis tilfældet. Vi ved således at nationale politiske skandaler kan smitte af på opbakningen til lokale partier, og dermed vil ændringer i opbakningen til højre- eller venstreorienterede partier ikke altid betyde, at borgernes underliggende holdning har ændret sig (Thomsen 2001). Mere generelt kan vi ikke være sikre på, at en forskel i vælgeradfærd reflekterer en underliggende forskel i holdninger til lokalpolitiske spørgsmål.

## **Lokal Repræsentation og Ulighed**

Vi er også interesserede i at forstå, om nogle grupper nyder bedre substantiel repræsentation end andre. I national politik har dette spørgsmål særligt kredset om, hvorvidt de rigeste borgere – primært målt i indkomst – er bedre repræsenterede end resten (Gilens 2012, Elkjær 2020, Mathisen 2022). I lokalpolitik er interessen primært gået på vælgernes boligforhold. Der er således flere forhold der tilsiger, at boligejerne skulle have størst indflydelse i lokaldemokratiet.

Boligejere har en større materiel interesse for at deltage i lokalpolitik, da kommunalpolitik påvirker deres boligværdi (Fischel 2015, Oliver 2012). Bedre skoler, veje og daginstitutioner, fører alt sammen til, at ens boligværdi stiger (Eshaghnia et al 2023). Omvendt internaliseres grundskyldsstigninger og kommuneskatten også negativt i boligværdien. Derfor mærker boligejerne effekten af den førte kommunalpolitik, og har en større materiel interesse i at deltage og være informerede om lokalpolitiske forhold.

Boligejerne har også bedre muligheder for at engagere sig lokalt. Boligejere har typisk boet længere tid i kommunen og agter at bo der længere, de er ældre og mere ressourcestærke. Derfor har de bedre ressourcer til at deltage i lokaldemokratiet, henvende sig til deres kommunalbestyrelsesmedlemmer og sætte krav til den førte politik. Analyser af kommunalpolitiske møder i det amerikanske lokaldemokrati bygger netop på denne forklaring, hvor boligejerne i højere grad mobiliserer sig til åbne høringer i kommunalpolitik (Glick, Einstein & Palmer 2019).

Endelig tilsiger den skæve deskriptive repræsentation, at boligejernes interesser typisk er bedre repræsenterede i kommunalbestyrelsen. Dette er relateret til forrige årsag, hvor boligejerne har bedre ressourcer til at mobilisere sig i det lokale demokrati. Den internationale forskning på området har således også påvist, at bedre deskriptiv repræsentation fører til substantiel repræsentation. Et finsk studie der analyserer skolelukninger viser, at skoler i væsentligt mindre grad blev lukkede i lokalpolitikernes nærområde (Harjunen, Saarima & Tukianen 2023). Dette førte til en skæv politik, da kommunalpolitikkerne i højere grad boede i rigere områder omgivet af boligejere, og forstærkede forskelle mellem nabolag i det finske lokaldemokrati (se også Folke et al., 2023).

Disse studier peger alle indirekte på, at det er boligejerne, der sidder på magten i lokaldemokratiet. Der er imidlertid også tre forhold der gør, at vi er mindre sikre på, at boligejernes magt betyder dårligere substantiel politisk repræsentation for lejerne i Danmark. For det første, så er det uklart præcist i hvilket omfang det at være boligejer er en vigtig lokalpolitisk skillelinje. Der er altså en vis sandsynlighed for at lejere og ejere er meget enige om de fleste lokalpolitiske forhold. For det andet er lejere i en dansk kontekst relativt godt organiseret i henholdsvis lejernes LO og de almene boligselskaber. For det tredje, så er lejere mere mobile, og det giver dem en bedre 'exit'-mulighed, hvis politikerne træffer beslutninger de er uenige med. Hvis politikerne ønsker at holde på lejerne og deres skatte kroner, er de altså nødt til at lytte til dem, selvom de ikke deltager lige så meget politisk (Peterson, 1981).

Hvis man konsulterer den empiriske forskning i lokal repræsentation, bliver man heller ikke meget klogere på om lejerne bliver forfordelt. Der er ingen studier, hverken internationalt eller i en dansk kontekst, der empirisk sammenligner ejere og lejerers substantielle repræsentation (for en nylig oversigt over litteraturen, se Warshaw 2019).

### **Data på Politikere og Borgere**

For at undersøge den substantielle repræsentation vil vi gerne sammenligne politikerne og borgerens syn på vigtige lokalpolitiske spørgsmål.

Vi får data for kommunalpolitikernes holdninger fra Altinget/DRs kandidattest til kommunalvalget i 2021. 6.723 kandidater svarede på kandidattesten, ud af et felt på ca. 9.000 kandidater. Der var dermed en høj tilslutning til testen, hvilket giver os et unikt datasæt med lokalpolitikernes præferencer. Blandt de valgte kandidater svarede 92 procent. I analysen fokuserer vi kun på de valgte kandidater.

Kandidattesten indeholder tre typer spørgsmål: 1) nogle, der blev stillet i alle kommuner, 2) nogle, der blev stillet til specifikke kommunetyper, 3), nogle, der var unikke for den enkelte kommune. Eksempelvis blev alle kommuner spurgt om flere opgaver skulle løses af den private sektor, mens det kun var landkommuner der blev spurgt om der burde opstilles flere vindmøller, og kun i København blev der spurgt ind til det lokale megaprojekt Lynetteholmen. Der blev stillet mellem 21 og 25 spørgsmål i hver kommune, hvoraf 3-4 spørgsmål var kommunespecifikke. På tværs af kommunerne blev der således stillet 190

forskellige spørgsmål. For hvert spørgsmål blev politikerne bedt om at erklære sig helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig. Der var ikke en midterkategori.

**Tabel 1.** Oversigt over spørgsmål stillet i survey samt Altinget/DR kandidattest.

Emner (mængde spørgsmål)	Eksempel på spørgsmål
Integration (5)	Kommunen skal modtage flere flygtninge end i dag
Økonomi & Erhverv (41)	Det er muligt at spare penge i den offentlige sektor, uden at det går ud over velfærden
Social og sundhed (8)	Der tages for lidt hensyn til tilgængelighed for kørestolsbrugere i offentlige institutioner
Trafik og transport (43)	Investering i kollektiv trafik haster mere end udbygning af vejnettet
Ældre (11)	Ældre skal kunne tilkøbe ekstra service på de kommunale plejehjem
Kultur, idræt og fritid (15)	Kommunen skal investere mere i eliteidræt og opdyrkning af talenter
Børn og unge (47)	Kommunen skal sikre, at folkeskoleklasserne er bredt socialt sammensatte
Bolig (40)	Kommunen skal fremme opførelsen af flere almene boliger
Miljø, energi og klima (49)	Kystsikring i kommunen skal delvist finansieres af egenbetaling fra borgere i området ved kysten
Tryghed (5)	Der skal sættes flere videokameraer op i Haderslev midtby

Spørgsmålene var udviklet og udvalgt for at afdække de væsentligste politiske skillelinjer ved kommunalvalget i de enkelte kommuner. Der er således tale om lokalpolitiske spørgsmål som eksperter - eller i hvert fald journalister - har ment var centrale for borgerne i den enkelte kommune.

For at sammenligne politikernes holdninger med vælgernes holdninger, bruger vi data fra en spørgeskemaundersøgelse, vi har indsamlet i samarbejde med analysevirksomheden Epinion. Vi trak først en stikprøve fra CPR registeret i Danmarks Statistik. Denne stikprøve bestod af

1000 tilfældigt udvalgte borgere fra hver kommune bortset fra Aarhus og Københavns Kommune, hvor vi udtrak hhv. 2000 og 4000 borgere. Borgerne blev herefter kontaktet via E-boks med en invitation til et frivilligt survey. De modtog en enkelt rykker. Vi indsamlede i alt 28.817 besvarelse, hvilket giver en responsrate på 27 procent.

Spørgeskemaet indeholdt en række spørgsmål om borgernes forhold til deres lokalområde, til boligpolitik og så præcis de samme spørgsmål som de kommunalpolitiske kandidater blev stillet i kandidattesten. Vi brugte ikke blot den samme ordlyd, men også de samme svarkategorier og vi forsøgte at kopiere det visuelle udtryk for kandidattesten, således at evt. forskelle i besvarelserne mellem borgere og politikere reflekterer forskelle i deres underliggende politiske holdninger, snarere end forskelle i den måde spørgsmålene blev stillet på.

### **Måling af den Substantielle Repræsentation: Responsivitet og Kongruens**

Vi bruger vores data til at konstruere to mål for repræsentation (Achen 1978). Den første er responsivitet. Dette afgøres af, om der er en sammenhæng på tværs af emner og kommuner i borgerne og politikernes holdning til den førte politik. Dette er det mest anvendte mål for substantiel repræsentation, da det ikke kræver at målet for borgerne og politikernes holdninger er på samme skala. Det andet mål er kongruens. Dette afgøres af den absolutte afstand mellem politikernes og vælgernes holdninger. Når afstanden er mindre, er kongruensen højere. For at få et meningsfuldt kongruensmål skal man have borgernes og politikernes holdninger på samme skala. Derfor er kongruensmålet sjældnere anvendt i den eksisterende litteratur, også selvom det kan siges at være mere informativt end responsivitmålet (Bartels 2023). Når det kommer til responsivitet kan vi således bare se om der er en sammenhæng mellem hvad borgere og politikere mener på tværs af forskellige politiske enheder, men vi har ikke et klart benchmark i forhold til, hvor stærk denne sammenhæng burde være (Simonovits, Guess & Nagler, 2019). Øget responsivitet kan således godt i visse tilfælde betyde dårligere substantiel repræsentation. Hvis sammenhængen mellem borgerne og politikernes holdning bliver for stærk, så vil små ændringer i borgernes holdninger lede til markante skift i politikernes holdninger. Dette ser vi ofte i elite-polariserede politiske systemer, hvor der er længere mellem politikerne end der er mellem borgerne.



Vores fokus på afstanden mellem borgerne og politikernes holdninger adskiller sig fra de fleste eksisterende studier af politisk repræsentation, der typisk beskæftiger sig mellem afstanden til en ført politik og vælgernes holdninger (Bartels 2023). Her bliver den førte politik taget til indtægt for politikernes faktiske holdninger. Det kan indimellem være en stærk antagelse, givet at der er mange mellemliggende led fra politikernes ønsker til den førte politik. Dette tæller forvaltningens, statens, interesseorganisationer og endelig borgernes indblanding i politikudviklingsprocessen. Vores studie er fri for disse antagelser, og måler direkte holdningsrepræsentationen. Omvendt betyder det også, at vi ikke nødvendigvis ved, om politikerne lykkes med at handle på deres præferencer, men det er til en vis grad også et andet forskningsspørgsmål.

For både responsivitet og kongruens gælder det at vi sammenholder vælgernes og de indvalgte politikeres udtrykte præferencer til de policy-spørgsmål, de er blevet stillet. En naturlig bekymring kan være, om vi måler systematisk forskellige typer af præferencer. Politikerne er blevet stillet spørgsmålene i kontekst af et valg, og kan derfor have et incitament til at svare strategisk, for at opnå valg, og at dermed ikke udtrykker deres reelle policy-præferencer. Et studie af det finske parlamentsvalg i 2019 adresserer netop denne bekymring (Ilmarinen et al 2022). De sammenligner offentlige svar i en kandidattest med anonymiserede svar i et survey efter valget, for at se om politikerne svarer systematisk forskelligt efter kontekst. De finder et stort overlap i politikernes præferencer. Dette tyder på, at det er meningsfuldt at sammenligne besvarelsene på kandidattesten med vores vælgerundersøgelse.

En anden udfordring i sammenligningen er, at vores estimat af borgernes holdninger stammer fra 2023, mellem de to kommunalvalg, snarere end for 2021, hvor der var valg. Dette er en begrænsning, man må have sig for øje i sammenligningen, som kan komme til udtryk hvis politikerne har reageret på de policy-præferencer de formulerede i 2021. Hvis politikerne eksempelvis mener der skal bruges flere penge på et område, og så straks gør det når de bliver valgt, så burde vælgernes holdninger tilpasse sig den førte politik. Dette kan man kalde for termostatisk tilpasning, hvor den offentlige opinion hænger sammen med den førte politik ([Wlezien 1995](#)). For mange af de emner vi spørger ind til, er dette dog ikke udtalt, da det spørger ind til områder med begrænset forandring eller emner, hvor det er svært at forestille sig en termostatisk reaktion. Det er dog værd at være opmærksom på, at dette kan skabe en kunstig inkongruens mellem borgere og politikere på nogle områder.

For både kongruens og responsivitet fokuserer vi på borgerne og politikernes gennemsnitlige holdninger. Dette er naturligvis en forenkling af både politikernes og vælgernes præferencer. Et andet relevant aspekt er *fordelingen* af præferencer ([Golder and Stramski 2010](#)). To gennemsnit kan godt være tætte, men hvis fordelingen af eksempelvis vælgernes præferencer er større, er der nogle på yderfløjene, der bliver dårligere repræsenteret. Denne bekymring er særlig stor i systemer med flertalsvalg, da politikerne har en stærk interesse i at søge mod midten (Downs 1957). I den danske kommunalvalgskontekst med forholdstalsvalg, hvor fordelingen af mandater allokeres proportionalt, er det dog mindre sandsynligt at fordelingen af politikere og borgernes holdninger er meget forskellige. På linje med dette finder vi faktisk også at variationen i politikernes holdninger på tværs af emner og kommuner er større end borgernes.

Kvaliteten af vores kongruens- og responsivetsmål afhænger også af hvor præcist vi er til at måle politikerne og borgernes holdninger. Tilfældige målefejl vil potentielt betyde, at vi undervurderer niveauet af både responsivitet og kongruens, da vi kan komme til at tolke målefejl som reel uenighed mellem borgere og politikere. Vores estimat af politikernes gennemsnitlige holdninger er forholdsvis uproblematisk i den sammenhæng, da der stort set er tale om populationsdata. Vi har for de fleste kommuner alle medlemmer af kommunalbestyrelsen med i vores undersøgelse. Estimatet af borgernes holdninger er potentielt mere problematisk. Der er stikprøveusikkerhed i vores estimat af gennemsnittet blandt borgerne. Det er dog begrænset, hvor stor et problem dette er. Den kommune hvor vi har færrest besvarelser er Læsø kommune med 187. I en kommune af denne størrelse vil standardfejlen—der er et udtryk for stikprøveusikkerhed—på en andel maksimalt være 3,7 procentpoint. Denne usikkerhed er nok til at vi muligvis kommer til at undervurdere niveauet af både responsivitet og kongruens, men standardafvigelsen i holdninger på tværs af politikere og borgere i de forskellige kommuner er omkring 15 procentpoint, så langt det meste variation i vores estimater skyldes ikke stikprøveusikkerhed.

Et mere alvorligt problem er, at vores stikprøve ikke er repræsentativ, hvis bestemte typer af borgere har været mere tilbøjelige til at deltage i vores undersøgelse. Det er der noget der tyder på. Således er ældre og længere uddannede bedre repræsenteret. Dette kan vi se af Tabel 2. For at håndtere dette problem har vi lavet populationsvægte på baggrund af Danmarks Statistiks BEF og HFAUDD register. Konkret beregner vi vores vægte på

baggrund af otte isced uddannelseskategorier, syv alders kategorier (19-29, 30-30 ,..., 60-69,70+) og køn indenfor hver enkelt kommune. Vores analyser viser, at vægtning ikke gør en forskel på vores estimat for kongruens og responsivitet. Forskellen i kongruens er for eksempel under 0,1 procentpoint. For ikke at komplicere de præsenterede analyser unødigt, vælger vi at vise de uvægtede gennemsnit i analysen nedenfor. Den mangелende effekt af vægtning på resultaterne tyder imidlertid på, at justeringer for systematisk stikprøveusikkerhed ikke vil gøre den store forskel for vores konklusioner.

**Tabel 2.** Deskriptiv statistisk og sammenligning med population

Karakteristikum		Andel af sample	Population
Alder	18-35 år	15%	29%
	35-55 år	35,5%	31%
	<56 år	49,5%	40%
Uddannelse	Grundskole eller gymnasial	21,3%	35%
	Kort eller mellemlang videregående	57,9%	52%
	Længere videregående	21,8%	13%
Køn	Kvinder	50%	50%
Bolig	Boligejere	60,5%	57%

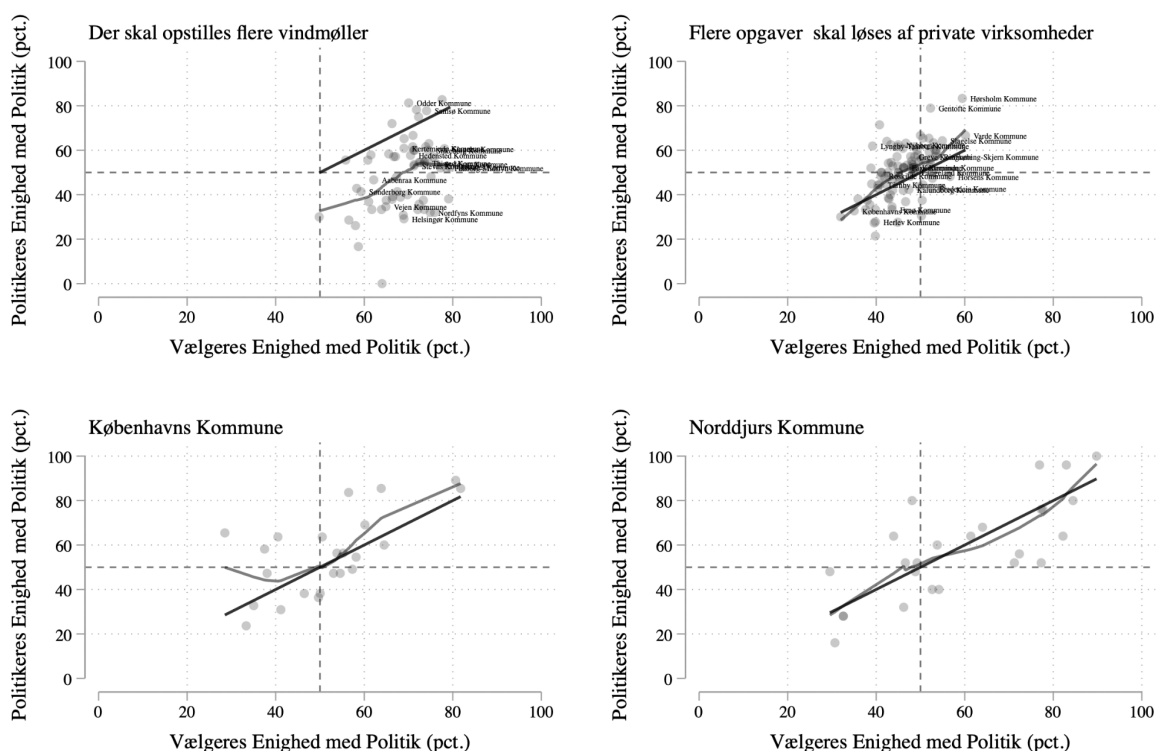
Note: Bemærk at der er to årsager til afvigelse mellem stikprøve og population. Den ene er selvselektion ind i stikprøven og den anden er, at vi ikke er gået efter et nationalt repræsentativt udsnit, men derimod har udvalgt nogenlunde lige mange deltagere i hver kommune.

### **Overordnet kongruens mellem vælgernes og politikernes præferencer**

Vi måler kongruens og responsivitet ved at se på, hvor stor en andel af henholdsvis borgerne og politikerne i én kommune, der er enige med én bestemt lokalpolitisk holdning. Bemærk, at der altså er to kilder til variation i borgerne og politikernes holdninger: hvad borgere i forskellige kommuner mener om det samme spørgsmål og hvad borgere i den samme kommune mener om forskellige spørgsmål.

Vi illustrerer disse to typer af variation i Figur 1, hvor vi viser forholdet mellem borgernes holdninger og politikernes holdninger for to emner på tværs af kommuner, og forholdet mellem borgernes holdninger og politikernes holdninger for to kommuner på tværs af emner. Den sorte streg er en linje på 45 grader, hvor politikernes holdninger skal ligge for at maksimere responsivitet og kongruens. De enkelte observationers afvigelse fra den sorte linje på y-aksen i absolutte tal bruges til at måle *kongruens*. Sammenhængen mellem borgerne og politikernes holdninger illustreret ved den grå lowess kurve, og formen og placeringen af denne kurve måler *responsivitet*. I det omfang at lowess kurven har samme hældning som den sorte streg i grafen betyder det, at politikernes holdninger flytter sig i takt med borgernes, hvilket er udtryk for perfekt responsivitet.

**Figur 1.** Sammenhæng mellem borgere og politikernes holdninger på to spørgsmål og i to kommuner.

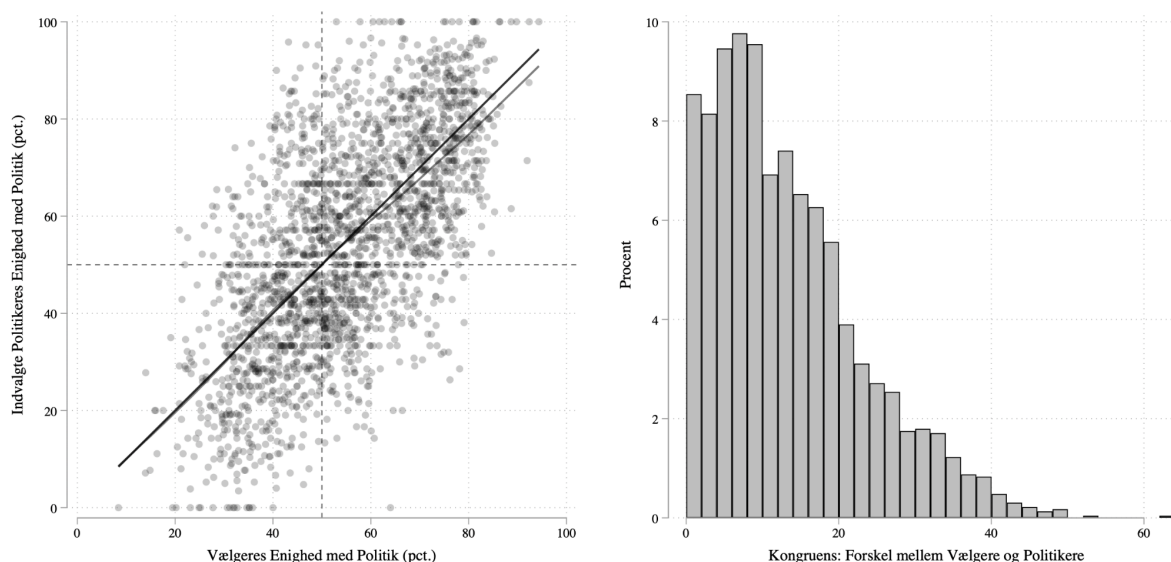


Forskellen på responsivitet og kongruens bliver tydelig, når vi ser på sammenhængen mellem politikerne og borgernes holdninger til opstilling af vindmøller. På den ene side er der klare tegn på responsivitet. I kommuner hvor flere borgere ønsker, at der skal opstilles vindmøller,

mener flere politikere, at der skal opstilles vindmøller. Omvendt er borgerne og politikerne stadig langt fra hinanden på tværs af kommuner. Forskellen ligger rimelig konsistent på omkring 20 procentpoint. Forklaringen på denne forskel skal måske findes i, at politikerne ved, at når møllerne først skal stilles op, vil borgerne i netop opstillings-området være modstandere (Ladenburg 2008).

Figur 2 præsenterer vores mål for responsivitet og kongruens på tværs af emner og kommuner. Som man kan se på venstre side i figur 1, er der en stærk sammenhæng mellem vælgernes og politikernes holdninger, og hældningen på lowess kurven er næsten identisk med den sorte linje på 45 grader. Dette er udtryk for, at politikerne er responsive over for vælgerne. Politikerne og vælgerne følger hinanden på tværs af kommuner og spørgsmål. På højre side af figur 1 viser vi kongruensen mellem vælgernes og politikernes holdninger. Når kongruensen er lav, er repræsentationen høj. I gennemsnit er forskellen på 13 procentpoint og medianforskellen er 11 procentpoint. Det kan være svært at vurdere om denne forskel er stor eller lille. Det vil vi lade være op til læseren. For at sætte forskellen i kontekst vil vi dog nævne, at med en typisk forskel på 11 procentpoint vil det i de fleste kommuner være to medlemmer af kommunalbestyrelsen, der skulle skifte mening før at befolkningen og politikerne var helt enige.

**Figur 2.** Kongruens og repræsentativitet på tværs af emner og kommuner.



En anden måde at sætte denne forskel i kontekst på ville være at sammenligne med andre studier. Der er dog begrænset direkte sammenligningsgrundlag, givet at vi præsenterer det første studie, der direkte sammenligner borgernes og politikernes lokalpolitiske præferencer ([Anzia 2021](#)). Tidligere studier har i stedet sammenlignet politikernes og vælgernes generelle ideologiske præferencer (Egerod & Larsen 2021, [Tausanovitch & Warshaw 2014](#), Lucas & Armstrong 2021). Disse studier viser overordnet, at det lokale demokrati evner at repræsentere lokale ideologiske præferencer, men belyser ikke præferencer til enkelte holdningsspørgsmål.

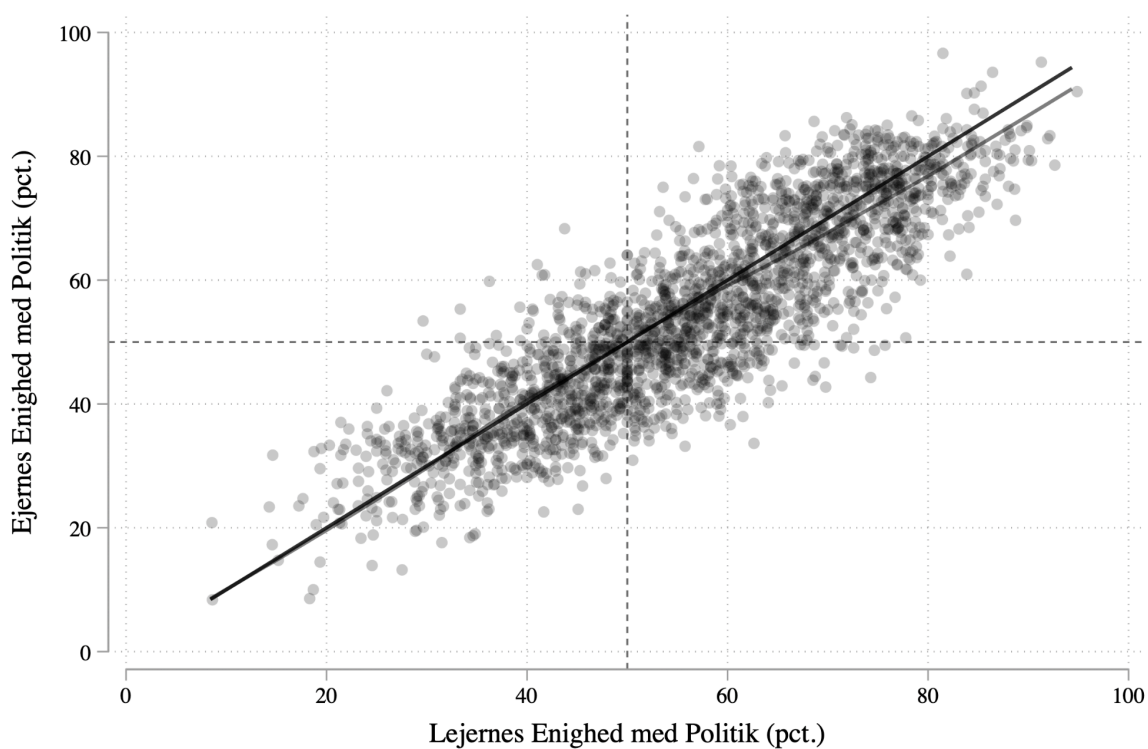
### **Boligejernes magt**

Vi går nu videre fra den generelle repræsentation, til at undersøge om nogle grupper er bedre repræsenteret end andre. Det vi vil fokusere på, er om boligejerne nyder en større grad af indflydelse end lejere. Vi definerer her lejere som alle, der ikke ejer den bolig, som de bor i. Andelshavere kategoriseres i den forbindelse som lejere, men der er så få af dem, at de ikke flytter resultaterne nævneværdigt, om de kategoriseres som ejere i stedet..

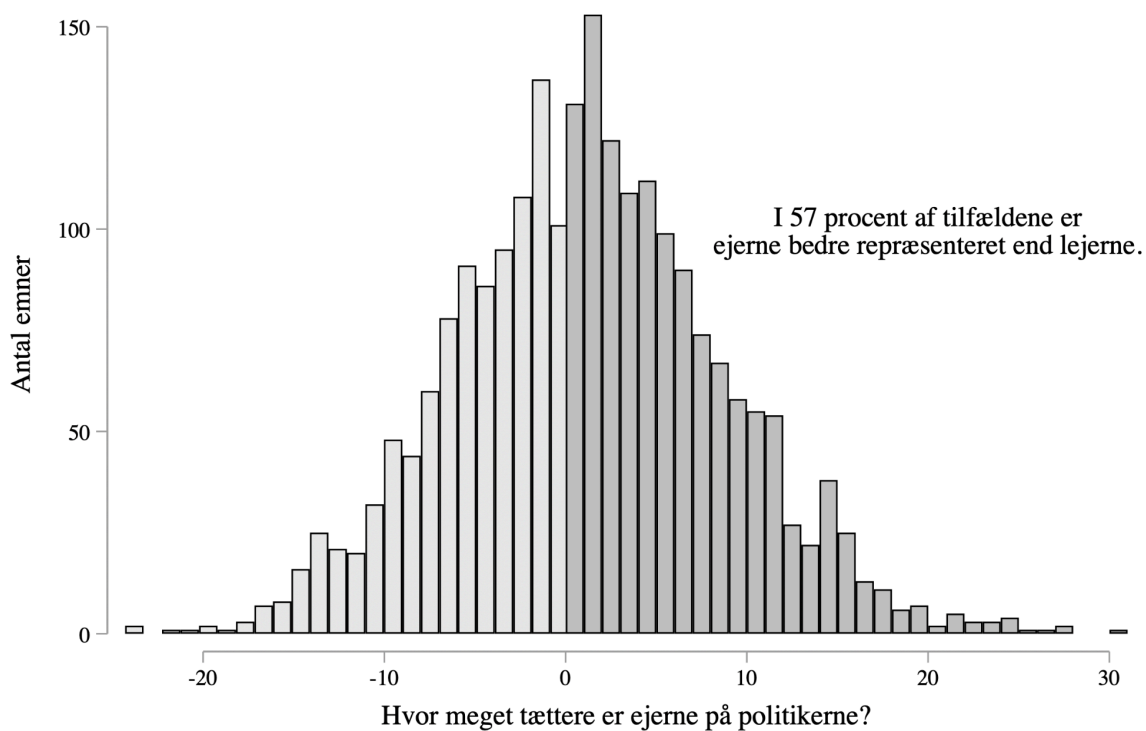
Den første sammenligning vi laver er, hvor enige lejere og ejere er i lokalpolitiske spørgsmål. Figur 3 viser at ejerne og lejerne er overvældende enige med hinanden. Dette gør det alt andet lige sværere for politikerne at forfordele lejerne, da de på de fleste spørgsmål er enige med boligejerne. Dette strider også mod en forventning om, at boligforhold udgør en central lokalpolitisk skillelinje. Dette lader overordnet ikke til at være tilfældet i Danmark. Omvendt bekræfter det empirisk nogle af de centrale fund i studierne af forskelle i substantiel repræsentation på tværs af indkomstgrupper, hvor de forskellige økonomiske grupper i hovedreglen også er overvældende enige med hinanden (Gilens 2012). Disse studier fokuserer så på den residual af emner, hvor grupperne er *uenige*.

Så hvem lytter politikerne til, når lejerne og ejerne er politisk uenige? Selvom forskellene mellem ejerne og lejerne er små, så kan det være afgørende at se, om politikerne ligger i overvejende grad tættere på en ejergruppe. I figur 4 kan vi se, at politikerne i flertallet af tilfældene er mere enige med ejerne. Denne skævhed er dog nær perfekt proportional i forhold til ejerforholdene på tværs af landet, hvor 57% af danskerne er boligejere.

**Figur 3.** Sammenhængen mellem ejere og lejeres holdninger til lokalpolitiske spørgsmål.

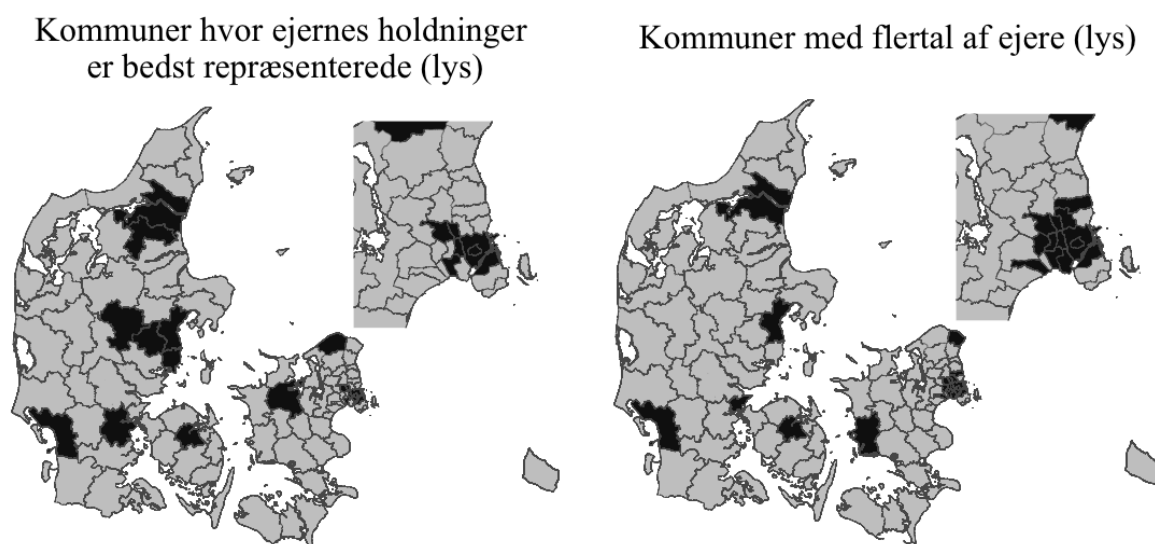


**Figur 4.** Hvor meget tættere er ejerne på de indvalgte politikere end lejerne?



Ovenstående hviler dog på en gennemsnitsbetragtning på landsplan. I figur 5 kortlægger vi fordelingen af kommuner, hvor der er flest ejere (højre) og de kommuner, hvor kongruensen mellem ejerne og politikerne er højere end kongruensen mellem lejere og politikerne (venstre). På tværs af de 98 kommuner, er der 79 hvor flertallet af borgere er ejere, og 81 hvor ejerne nyder størst indflydelse. Denne symmetri bekræfter igen mønstret om, at ejernes og lejernes præferencer afspejles proportionalt af politikerne. Figur 6 viser ligeledes at der er en stærk sammenhæng mellem andel af befolkningen der er lejere og boligejernes repræsentationsmæssige fordel, og at i kommuner hvor der er omtrent lige mange lejere og ejere er deres holdninger også lige kongruente med politikernes.

**Figur 5.** Kort over hvor ejere er bedst repræsenterede og deres andel af vælgerbefolkningen i kommunen.



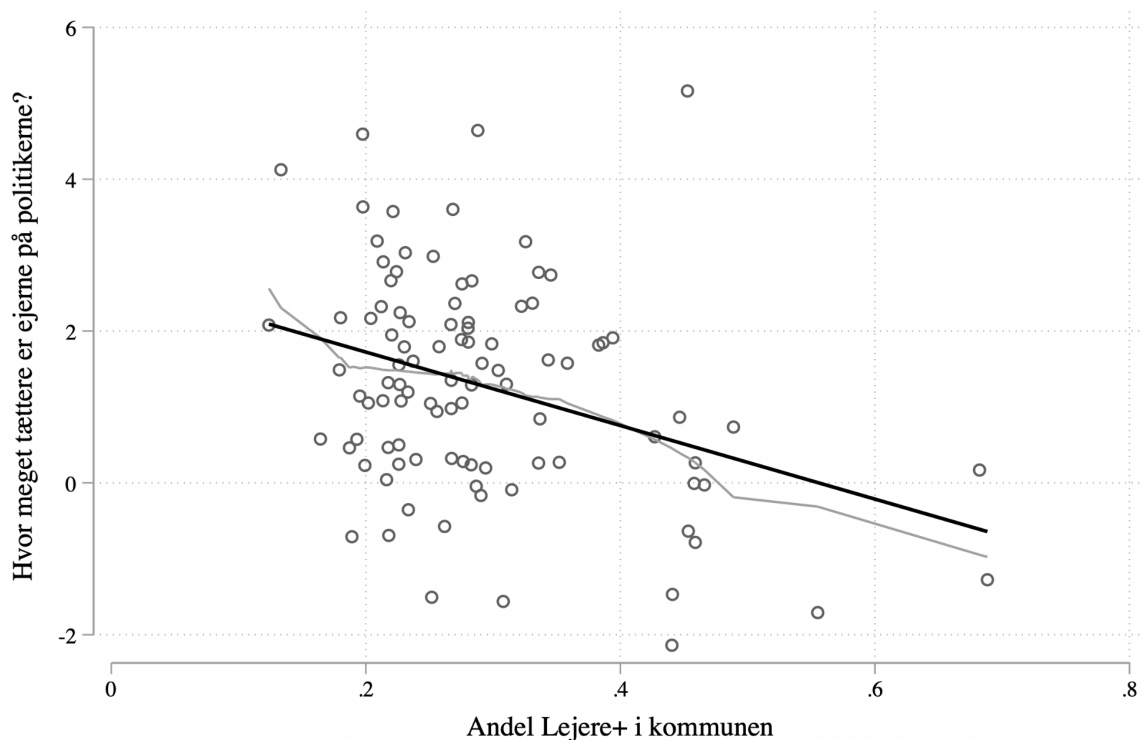
## Diskussion

Vi har vist, at politikerne i de danske kommuner er responsive over for vælgerens holdninger, at der typisk er 11 procentpoint forskel mellem borgerne og politikernes holdninger til lokalpolitiske spørgsmål, og at det ikke er tilfældet, at boligejernes stemme er bedre repræsenteret af politikerne. Det er overordnet set godt nyt for det danske lokaldemokrati, og det tyder på at borgernes holdninger giver genlyd i de danske kommunalbestyrelser. Det betyder også, at vi ikke behøver være meget bekymrede for at kommunalbestyrelserne styres af en gruppe mennesker, der mener noget helt andet end borgerne i den pågældende



kommune. Det kan godt være at medlemmerne af kommunalbestyrelserne ikke ligner dem de repræsentere, når det kommer til deres køn, alder eller pengepung, men når det kommer til deres lokalpolitiske holdninger, så er forskellen begrænset.

**Figur 6.** Forhold mellem andel lejere i kommunen og hvor meget tættere ejerne er på de indvalgte politikere.



Repræsentation er naturligvis mere end kongruens med borgernes holdninger. God repræsentation hviler også på, at politikerne formår at varetage deres vælgers interesser, når de har opnået en plads i kommunalbestyrelsen. Studier af ulighed og omfordelingspolitik har målt den historiske udvikling i skatter, velfærdsydelser og indkomst, for at se om politikerne formår at varetage vælgernes interesser (Elkjær & Iversen 2020, Bartels 2023). Videre studier af repræsentation i det danske lokaldemokrati kunne oplagt måle repræsentationen af interesser. Udfordringen er dog at systematisere, hvad gruppeinteresser er i lokaldemokratisk forstand. Hvor dette er relativt ligetil i studier af omfordeling på det nationale niveau, hvor man kan identificere forskellige indkomstgrupper og se den fordelingspolitiske udvikling, er gruppeinteresser muligvis sværere at systematisere og måle på det lokale niveau. En gruppe, som vi særlig har fokuseret på i denne artikel, er de distinkte interesser boligejere kunne have. Dette bygger særligt på Not-In-My-Backyard (NIMBY) litteraturen, hvor boligejere

ønsker at undgå ændringer af deres nærområde - som eksempelvis opførelsen af vindmøller, asylcentre eller forbrændingsanlæg - på trods af de generelt mener at disse bør opføres et eller andet sted. Men disse interesser er selvsagt ikke “gruppeinteresser” i klassemæssig forstand, men rettere “stedsinteresser”, som en koncentreret gruppe af borgere handler på. Studiet af varetagelsen af interesser i lokalpolitik har derfor i sin essens en anden dimension end på det nationale niveau. Disse er dog ikke gensidig udelukkende, og i en tid præget af stigende lokal segregation, kan det være, at forskellen i stedbaseret interessevaretagelse bliver større.

Sammenligner vi med USA, hvor størstedelen af studier om lokalpolitik udspringer fra, er der dog flere faktorer, der tilsiger, at stedbaserede interesser ikke dominerer lokalpolitik i Danmark. For det første gør det amerikanske lokaldemokrati høj brug af valg til enkeltemner, hvor ned til 20% af vælgerne deltager (Oliver 2012). Disse vælgere er primært de mest ressourcestærke borgere, og det forstærker skævheden i repræsentationen. Dertil gør det amerikanske lokaldemokrati brug af flere åbne møder, hvor enkelte borgere møder op, for at rejse enkeltsager til kommunalbestyrelsen. Det er særligt her, at NIMBY-interesser gennemtrumfes, da det overvejende er ældre boligejere, der deltager (Glick, Einstein & Palmer 2019). I Danmark stemmer man ikke om enkelte emner, og der gøres mindre brug af åbne høringer. Der er dog i nyere tid et tiltagende ønske, om at lave folkeafstemninger og borgerforsamlinger, for at vejlede eller bestemme den kommunale politik. Vores studie, sammenholdt med erfaringerne fra USA, giver anledning til skepsis overfor denne tendens. Dels ser vi, at politikerne er ganske gode til at repræsentere borgernes holdninger, og dels vil det øge risikoen for at det lokale demokrati vil blive “kuppet” af et stærkt organiseret mindretal.

## **Konklusion**

Der er umiddelbart høj grad af responsivitet og kongruens mellem politikerne og vælgernes holdninger i det danske lokaldemokrati. Lokaldemokratiet virker i det omfang, at politikerne repræsenterer hele vælgerskaren. Det er ikke tilfældet, at boligejere er bedre repræsenterede end den øvrige befolkning, hvilket den internationale litteratur om lokalpolitik ellers tilsiger. Boligejerne fylder kun mest i lokalpolitik, hvis de også fylder mest i vælgerskaren. Herudover er uenighederne omkring lokalpolitiske spørgsmål mellem lejere og boligejere begrænsede, hvilket naturligt begrænser uligheden i substantiel repræsentation.

Vi bidrager bredere til litteraturen om lokal repræsentation, ved at anvende en ny empirisk tilgang til at måle repræsentation. Ingen studier har således tidligere formået at måle både politikernes og borgernes holdninger til de samme lokalpolitiske spørgsmål. Vores tilgang med at anvende kandidattest som udtryk for politikernes holdninger kan have den svaghed, at politikerne afgiver strategiske frem for reelle holdninger. Vi hæfter os dog ved, at tidligere studier har vist høj stabilitet af præferencer i kandidattest, samt at kommunalvalgskandidater er “amatører”, og deres holdninger derfor ikke bliver koordineret i samme grad som ved nationale valg.

Vores artikel inviterer også til videre studier af ulighed i lokalpolitik, hvor der er potentiale for at studere, hvilken politik kommunalbestyrelsen fører, og om disse kommer bestemte grupper til gode. Dertil er vores artikel et bidrag til den løbende diskussion om at reformere demokratiske institutioner til at følge med moderne udfordringer. Vi viser, at det repræsentative demokrati på lokalt niveau opfylder et af de mål, som man ofte stiller det: borgernes samlede stemme bliver hørt, uden antydning af at bestemte toner trænger mere igennem.

## Litteraturliste

Achen, Chris (1978). Measuring representation. *American Journal of Political Science* 22(8): 475-510.

Anzia, Sarah (2021). Party and Ideology in American Local Government: An Appraisal. *Annual Review of Political Science* 2021 24(1): 133-150

Bartels, Larry (2023). Measuring Political Inequality. i Noam Lupu og Jonas Pontusson (Red.), *Unequal Democracies: Public Policy, Responsiveness, and Redistribution in an Era of Rising Economic Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bhatti, Yosef, Kaspr Møller Hansen og Ulrik Kjær (2017). Ligner kommunalpolitikkerne deres vælgere?, pp. 221-248 i Elklit, Jørgen, Elmelund-Præstekær, Christian og Kjær, Ulrik. *KV13: Analyser af kommunalvalget 2013*. Syddansk Universitetsforlag.

Dahl, Robert (1964). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.

Downs, Anthony (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy* 65(2), 135-150.

Einstein, Katherine Levine, David M. Glick og Maxwell Palmer (2019). *Neighborhood Defenders: Participatory Politics and America's Housing Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Egerod, Benjamin og Martin Larsen (2021). Can Citizens Set City Policy? Evidence from a Decentralized Welfare State. *Urban Affairs Review* 57(4), 1178-1195.

Elkjær, Mads og Torben Iversen (2023). "The Democratic State and Redistribution: Whose Interests Are Served?" *American Political Science Review* 117(2):391-406.

Fischel, William (2005). *The homevoter hypothesis: how home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Kjær, Ulrik og Karina Kosiara-Pedersen (2019). The hourglass pattern of women's representation. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 29(3): 299-317.

Gilens, Martin (2012). *Affluence and influence: economic inequality and political power in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Eshaghnia, Sadegh, James J. Heckman, and Goya Razavi (2023) Pricing Neighborhoods, *National Bureau of Economic Research Working Paper*. URL: <https://www.nber.org/papers/w31371>

Ilmarinen, Villi-Juhani, Veikko Isotalo, Jan-Erik Lönnqvist og Åsa von Schoultz,(2022). Do politicians' answers to voting advice applications reflect their sincere beliefs? Comparing publicly and confidentially stated ideological positions in a candidate-centered electoral context, *Electoral Studies*, First View.

Ladenburg, Jens (2008). Attitudes towards on-land and offshore wind power development in Denmark; choice of development strategy. *Renewable Energy*, 33(1): 111-118.

Lucas, Jack og David Armstrong (2021). Policy Ideology and Local Ideological Representation in Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 54(4): 959–976.

Mathisen, Ruben (2022). Affluence and Influence in a Social Democracy. *American Political Science Review*, 117(2): 751-758.

Mortensen, Peter, Matt Loftis og Henrik Seeberg (2022). *Explaining Local Policy Agendas*. London: Palgrave Macmillan.

Peterson, Paul (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Schaffner, Brian, Rhodes, Jesse & La Raja, Raymond (2020). *Hometown inequality: Race, class, and representation in American local politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Simonovits, Gabor, Guess, Andrew og Nagler, John (2019). Responsiveness without representation: Evidence from minimum wage laws in US states. *American Journal of Political Science*, 63(2): 401-410.

Tausanovitch, Chris, & Warshaw, Chris (2014). Representation in Municipal Government. *American Political Science Review*, 108(3): 605-641.

Thomsen, Søren Risbjerg (2002). Tripelvalget 2001: Valgvind, meningsmålinger og valgkamp. *Politica*, 34(1): 98-112.

Togeby, Lise (2008). The political representation of ethnic minorities: Denmark as a deviant case. *Party Politics*, 14(3): 325-343.

Wlezien, Christopher (1995). The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending. *American Journal of Political Science*. 39(4): 981-1000.