

Jan Erling Klausen

Bydelråd i København

En analyse av folkeavstemningen

Forord

Denne rapporten inneholder en analyse av utfallet av folkeavstemningen om bydelsråd i København kommune den 28. september 2000. Analysen er basert på en telefonisk undersøkelse til i alt 3018 stemmeberettigede i København kommune oktober – november 2000.

Analysen er utført av forsker Jan Erling Klausen, NIBR, som også har vært prosjektleder. Peter Bogason og Allan Dreyer Hansen (Roskilde Universitetscenter) har vært danske akademiske samarbeidspartnere. Telefonundersøkelsen ble gjennomført av Hermelin Research AB, med Opinion AS (Norge) som koordinator. Oppdragsgiver er bydelene Indre Nørrebro, Indre Østerbro, Kgs. Enghave og Valby i København. Dette er prosjektets sluttrapport.

Oslo, januar 2001

Arvid Strand

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	6
Summary	9
1 Folkeavstemning om bydelsreform.....	12
1.1 Innledning	12
1.2 Om bydelsforsøket og evalueringen.....	12
1.3 Om folkeavstemningen	14
1.4 Hypoteser	15
1.5 Oppbyggingen av rapporten	17
1.6 Om undersøkelsen og utvalget	17
2 Oppfatninger om bydelsforsøket.....	21
2.1 Innledning	21
2.2 Oppfatningene i bydelene.....	22
2.3 Oppfatningene hos de politiske partiene	26
2.4 Brukere av desentraliserte tjenester.....	28
2.5 Kjønn og alder.....	30
2.6 Oppsummering	32
3 Godt eller dårlig informert?	36
3.1 Oppfatninger om informasjonen og om bydelsforsøket.....	36
3.2 Oppsummering	39
4 Stemmegivningen.....	40
4.1 Innledning	40
4.2 Stemmegivningen.....	43
4.3 Sammenfattende konklusjoner	51
Litteratur	55
Vedlegg 1 Analyse av stemmegivningen.....	56
Vedlegg 2 Spørsmålsformuleringer	58

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Københavns bydeler, rangert etter størrelse, 1.1. 2000 (forsøksbydelene er uthevet). Kilde: Københavns Statistiske Årbog 2000</i>	13
Tabell 1.2	<i>Folkeavstemning om bydelsreform 28. september 2000. Resultat, fremmøte. Kilde: Københavns kommune</i>	14
Tabell 1.3	<i>Redegjørelse for frafall</i>	17
Tabell 1.4	<i>Fordeling av intervjuer mellom bydelene</i>	18
Tabell 1.5	<i>Utdanningsnivå i utvalget og i København (prosent)</i>	18
Tabell 1.6	<i>Fordeling av de spurte med hensyn til stemmegivning i folkeavstemningen (N=3018)</i>	19
Tabell 1.7	<i>Fordeling av ja og nei-stemmer i utvalget og ved folkeavstemningen (de som ikke stemte er fjernet). Prosent</i>	19
Tabell 1.8	<i>Vekting av datasettet (brukes i beregning av søylediagrammer)</i>	20
Tabell 2.1	<i>Oppfatninger om konsekvenser av bydelsreform. N=2483 (hele utvalget, vektet). Prosent</i>	22
Tabell 2.2	<i>Brukernes oppfatninger om hvordan bydelsforsøket gikk, fordelt mellom brukere og ikke-brukere.prosent. N=2486 (vektet utvalg)</i>	29
Tabell 2.3	<i>Oppfatninger om konsekvenser av en eventuell bydelsreform. Lineær regresjon (N=2483)</i>	33
Tabell 3.1	<i>Oppfatninger om forsøket, og om informasjonen om forsøket. Prosentvise andeler (innenfor den enkelte bydel) som mente de ble <u>dårlig</u> informert, og som <u>ikke har noen oppfatning</u> om forsøkets forløp (vektet utvalg)</i>	38
Tabell 4.1	<i>Oppfatninger om responsivitet hos, og tillit til, politikerne i Borgerrepresentasjonen. Prosent. N=2483 (vektet utvalg)</i>	41
Tabell 4.2	<i>Oppfatninger om tillit til, og responsivitet hos, politikerne i Borgerrepresentasjonen. Logistisk regresjon. N=2483 (vektet utvalg)</i>	41
Tabell 4.3	<i>Stemmegivning (utvalget) ved folkeavstemningene om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta og bydelsreform. Prosent. N=2483 (vektet utvalg)</i>	42
Tabell 4.4	<i>Sjanser for å stemme ja, til tross for ulike oppfatninger i disfavør av den foreslåtte reformen. Sannsynligheter, beregnet på grunnlag av vedleggstabell 1</i>	44
Tabell 4.5	<i>Stemmegivning, etter oppfatning om kommunens informasjon om forsøket. N=2483 (vektet utvalg) Prosent, antall</i>	45
Tabell 4.6	<i>Stemmegivning, etter partisynpati. Andeler ja- og nei-stemmer, antall (vektet utvalg), partienes anbefalinger og andel som fulgte anbefalingene. N=1565</i>	47
Tabell 4.7	<i>Stemmegivning ved bydelsavstemning, fordelt på aldersgrupper. N=2483 (vektet utvalg)</i>	50

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Oppfatninger om konsekvenser for den kommunale service av en eventuell bydelsreform, fordelt på bydelene. N=2177 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)</i>	22
Figur 2.2	<i>Oppfatninger om konsekvenser for kommunale utgifter ved en eventuell bydelsreform, fordelt på bydelene N=2228 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)</i>	23
Figur 2.3	<i>Oppfatninger om konsekvenser for konfliktnivået i kommunen ved en eventuell bydelsreform, fordelt på bydelene. N=2126 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)</i>	24
Figur 2.4	<i>Oppfatninger om hvorvidt demokratiske forhold taler for å gjennomføre en bydelsreform, fordelt på bydelene. N=2089 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)</i>	25
Figur 2.5	<i>Gikk forsøket godt, middel godt eller dårligt? N=1948 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)</i>	26
Figur 2.6	<i>Konsekvenser av bydelsreform. Andel av de spurte i de ulike partiene som mener servicen vil bli <u>bedre</u>, utgiftene <u>lavere</u>, konflikten <u>færre</u>, samt at demokratiske hensyn taler <u>for</u> en bydelsreform. Prosent (prosentueringsgrunnlag er 100 for hver av de fire spørsmålene).</i>	27
Figur 2.7	<i>Gikk bydelsforsøket godt, middels godt eller dårlig? Andeler hos sympatisørene til de sju partiene med mer enn en representant i Borgerrepresentasjonen som mener at forsøket gikk godt. Usikre er tatt ut (N=1133)</i>	28
Figur 2.8	<i>Oppfatninger om en eventuell bydelsreform. Andeler som tror en bydelsreform vil gi <u>bedre</u> service, <u>lavere</u> utgifter, <u>færre</u> konflikter, og at demokratiske forhold taler <u>for</u> en reform. Prosent (prosentueringsgrunnlaget er 100 for hvert enkelt tall) N=2483 (vektet utvalg).....</i>	29
Figur 2.9	<i>Oppfatninger om en eventuell bydelsreform: Andeler som tror at en bydelsreform vil gi <u>bedre</u> service, <u>lavere</u> utgifter, <u>færre</u> konflikter, og at demokratiske forhold taler <u>for</u> en reform. Prosent (prosentueringsgrunnlaget er 100 for hvert enkelt tall). Forskjeller mellom menn og kvinner. N=2483 (vektet utvalg).....</i>	30
Figur 2.10	<i>Hvordan gikk bydelsforsøket? Andeler som mente at bydelsforsøket gikk <u>dårlig</u>, fordelt på alderskategorier N=759 (vektet utvalg).....</i>	31
Figur 2.11	<i>Oppfatninger om en eventuell bydelsreform. Andeler som tror at en bydelsreform vil gi <u>bedre</u> service, <u>lavere</u> utgifter, <u>færre</u> konflikter, og at demokratiske forhold taler <u>for</u> en reform. Prosent (prosentueringsgrunnlaget er 100 for hvert enkelt tall). Forskjeller mellom aldersgrupper (vektet utvalg)</i>	31
Figur 3.1	<i>Oppfatning om informasjonen fra København kommune N=2483 (vektet utvalg)</i>	37
Figur 3.2	<i>Oppfatning om bydelsforsøket. N=2483 (vektet utvalg)</i>	38

Figur 4.1	<i>Sammenhengen mellom tillit og stemmegivning i folkeavstemningene om bydelsreform (heltrukket linje) og den felles valuta (stiplet linje). Andel ja-stemmer (prosent). Vektet utvalg.....</i>	48
Figur 4.2	<i>Stemmegivning om bydelsreform. Stemmedfordeling mellom brukere i forsøksbydelene (757) og alle andre respondenter (1729) (vektet utvalg)....</i>	49

Sammendrag

Jan Erling Klausen

Bydelsråd i København

En analyse av folkeavstemningen

NIBR Prosjektrapport 2001:2

NIBR har i 2000 gjennomført prosjektet "Bydelsråd i København" på oppdrag fra bydelene Indre Nørrebro, Indre Østerbro, Kgs. Enghave og Valby i København. Prosjektet er ledet og utført av forsker Jan Erling Klausen. Peter Bogason og Allan Dreyer Hansen (Roskilde Universitetscenter) har vært danske akademiske samarbeidspartnere.

København kommune iverksatte den 1. januar 1997 et forsøk med bydelsforvaltning i fire bydeler. Kommunen ble delt inn geografisk i 15 bydeler, men forsøket ble gjennomført i kun fire av disse. Det ble opprettet egne bydelsforvaltninger i hver av de fire forsøksbydelene, og det ble gjennomført valg til bydelsråd.

Den 28. september 2000 ble det gjennomført en folkeavstemning i København kommune om innføring av bydelsråd og bydelsstyre i alle bydeler i kommunen. Med unntak av Valby bydel, stemte flertallet i samtlige bydeler nei til dette. Fremmøtet var på 70,5%.

Problemstillingen for dette prosjektet er som følger:

Hva kan forklare borgernes stemmegivning ved den veiledende folkeavstemningen om bydelsråd og bydelsstyre i København kommune?

Analysene bygger på en befolkningsundersøkelse rettet mot et utvalg på i alt 3018 stemmeberettigede i København kommune. Undersøkelsen ble gjennomført av Hermelin Research AB i november 2000.

Utgangshypotesen for analysene har vært at medborgernes oppfatninger om bydelsforsøket og en eventuell bydelsreform kan forklare resultatet av avstemningen. Det er særlig oppfatningene om fire typer konsekvenser av en eventuell bydelsreform som er undersøkt: Endringer i de kommunale *utgifter* som følge av en bydelsreform, konsekvensene for *den kommunale service*, for *lokaldemokratiet* og for *konfliktnivået i kommunen*.

Alternative hypoteser er basert på at innbyggerne ikke var godt nok informert om bydelsforsøket og om temaet for folkeavstemningen til å basere sine stemmebeslutninger på slike vurderinger. Det er derfor undersøkt hvilken betydning *partienes anbefalinger*, *tillit og mistillit* til politikerne i Borgerrepresentasjonen, samt den samtidige folkeavstemningen om dansk inntreden i *den felles europeiske mynt* kan ha hatt, for utfallet av folkeavstemningen om bydelsreform.

Undersøkelsen viser at hensynet til de kommunale utgifter antagelig hadde størst betydning for utfallet av folkeavstemningen. Så mange som 67,2% av de spurte mente at utgiftene ville øke, langt flere enn det var som mente at den kommunale service ville bli dårligere, at konfliktnivået i kommunen ville øke eller at demokratiske forhold talte mot en reform. Spørsmålet om konsekvenser for den kommunale service viser seg imidlertid å være mest direkte i samsvar med stemmegivningen. Siden det var om lag like mange som mente at servicen ville bli bedre, som det var som mente den ville bli dårligere, fikk hensynet til de kommunale utgifter likevel større betydning for selve utfallet.

Så mange som 40,6% av de spurte mente at demokratiske forhold taler for en bydelsreform, og dette bidro klart til at mange stemte ja til reformen.

Det er grunn til å anta at *bydelsforsøkets forløp* hadde stor betydning for medborgernes oppfatninger av konsekvensene av en eventuell bydelsreform, og for deres stemmegivning. Innbyggerne i forsøksbydelene stemte i større grad enn andre for innføring av reformen. Deres oppfatninger om konsekvensene av en reform synes å stemme overens med forsøkets forløp i de fire bydelene. Særlig i bydelene Valby og Indre Nørrebro var oppfatningene på flere punkter mer positive enn i de andre forsøksbydelene. Unntaket fra dette, er forsøksbydelen Kgs.Enghave. Her var det så få som 30,4% som mente at den kommunale service ville bli bedre, og dette var av stor betydning for at denne bydelen fikk en høyere andel nei-stemmer enn de øvrige forsøksbydelene. Motsvarende var innbyggerne i Valby i høy grad av den oppfatning at den kommunale service ville bli bedre, og dette hadde stor betydning for at det ble flertall for en reform i denne bydelen.

Det er spesielt verdt å legge merke til den store oppslutningen om bydelsreformen blant *brukerne av de desentraliserte tjenestene i forsøksbydelene*. Blant denne gruppen, var det om lag 45% som stemte ja til en reform. Dette tyder på at forsøket har gitt et godt inntrykk blant de som fremfor de fleste har vært berørt av det.

Den "harde kjerne" av motstandere mot reformen finnes blant eldre, velstående og politisk konservative medborgere. Denne gruppen er preget av relativ lav tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen, og det viser seg at de med lav tillit også i høyere grad enn andre stemte nei til forslaget om bydelsreform.

Det viser seg at sympatisører med partiene på høyresiden i langt større grad enn andre stemte i samsvar med sitt partis anbefalinger. *Partiene på høyresiden, og da særlig Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Venstre, fremstår som en samlet "neifront" med svært høy respons fra sine velgere*. Partiene som anbefalte et 'ja' til bydelsreform fikk på sin side langt svakere respons fra sine sympatisører. Det hører også med i dette bildet at "ja-partiene", på venstresiden og i sentrum, ikke utgjorde en samlet og mobiliserende front på samme måte som partiene på høyresiden. Dette skyldes ikke minst at Socialdemokratiet ikke gikk ut med noen anbefaling til sine velgere.

Det er liten tvil om at det å legge folkeavstemningen om bydelsreform på samme dag som avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta, hadde betydning for deltagelsen ved bydelsavstemningen. Grunnlaget for denne påstanden, er at fremmøtet var nær dobbelt så høyt ved folkeavstemningen om bydelsreform som ved valgene til bydelsråd i de fire forsøksbydelene. Undersøkelsen tyder imidlertid ikke på at utfallet av den ene avstemningen ble påvirket av stemmegivningen ved den andre.

Undersøkelsen gir grunnlag for å kritisere informasjonen om temaet for folkeavstemningen. Blant innbyggerne i de 11 bydelene som ikke var involvert i forsøket, mente så mange som 63,9% av de spurte at informasjonen var "dårlig", der

svaralternativene var god, middels god og dårlig. Dette tallet gjelder om lag tre av fire stemmeberettigede.

Det er bekymringsfullt at så mange av de stemmeberettigede vurderte informasjonen som dårlig. Samtidig er det ingen systematisk sammenheng mellom stemmegivningen og hvordan den enkelte vurderer informasjonen. De som mente de var dårlig informert, stemte ikke i høyere grad 'nei' enn de øvrige. Det er imidlertid en tendens til at de som ikke hadde noen oppfatning om konsekvensene av en eventuell reform, i høyere grad stemte nei.

Summary

Jan Erling Klausen

Intra-municipal decentralization in Copenhagen

Analysis of the referendum

NIBR Report 2001:2

In 2000, NIBR has carried out the research project "Intra-municipal decentralization in Copenhagen" on assignment from the sub-municipalities of Indre Nørrebro, Indre Østerbro, Kgs. Enghave and Valby in Copenhagen. The project has been led and executed by researcher Jan Erling Klausen. Peter Bogason and Allan Dreyer Hansen (Roskilde University Centre) have made contributions to the project.

In January 1997, the city of Copenhagen launched a trial project involving intra-municipal decentralization. The city was geographically divided into 15 sub-units. The trial took place in just four of these, however. Separate administrative bodies were established in each of these four "sub-municipalities", and elections were held for local political councils.

September the 28th, 2000, a referendum was held in Copenhagen, concerning whether to establish local councils and administrations in all 15 sub-municipalities on a permanent basis. A majority voted against this, the only exception being the sub-municipality of Valby, where a slim majority voted in favour of the proposed reform. The voter turnout was 70,5%.

The question to be analysed in this report is as follows:

How can the result of the referendum on intra-municipal reform be explained?

The analysis is based on a telephone survey involving a sample of 3018 enfranchised citizens of Copenhagen, carried out in November 2000 by Hermelin Research AB, on behalf of NIBR.

The analysis takes departure in the supposition that people voted according to their informed beliefs about the consequences of the reform in question. In particular, beliefs about four aspects of the reform has been investigated. Would municipal expenditures be affected by the reform? What about the consequences for municipal service provision? Does democratic considerations support the idea of a reform? Would increased conflicts in city government ensue, as a consequence of the reform?

If popular knowledge about the trial is scarce, however, it would seem less realistic to suppose that people voted according to their informed beliefs. As a consequence, three alternative suppositions have been formulated: People may have voted according to the recommendations given by the political party that they prefer. Their voting decisions may

have been affected by the voters' (lack of) confidence in the city hall politicians. Lastly, the fact that the referendum was carried out simultaneously with another referendum, on the question of whether or not Denmark should adopt the joint European currency (the Euro), could make it seem feasible that a "spillover-effect" occurred. In other words, those who voted against the Euro, the majority, could have allowed their negative attitudes concerning the one referendum affect their attitudes about the other.

The analysis shows that concern about increased public expenditures probably had the strongest effect on people's voting behaviour. As many as 67,2% of the sample believed that expenditures would increase following a reform. Concerning the consequences for municipal service provision, democratic considerations and the level of conflict in municipal government, the voter's beliefs were either slightly positive, or there were roughly as many who held 'favourable' beliefs (beliefs supporting the proposed reform) as there were who held beliefs 'disfavourable' to the reform. The correspondence between beliefs and voting decisions were actually strongest in the case of the question about service provision. Only a very small proportion of the sample voted 'yes' even though they believed that service provision would deteriorate. A significantly higher proportion voted 'yes' even though they believed that expenditures would increase. Even so, however, the question about expenditures appears as much more significant for the overall result. This is so because of the very high amount of voters who believed that expenditures would rise.

As many as 40,6% of the sample were of the opinion that democratic considerations were favourable to the proposed reform. 22,1% held the opposite position. This quite clearly made a significant contribution to the overall result.

It can be asserted that occurrences during the trial (in the four sub-municipalities) to a large degree affected beliefs about the consequences of the proposed reform, and, as a consequence, the citizen's voting decisions. Citizens of the trial sub-municipalities to a higher extent than others voted in favour of the reform. Also, their beliefs about the consequences of the proposed reform seems to be in accordance with the histories of the trial in the four sub-municipalities. In particular, citizens of Valby and Indre Nørrebro were characterised by markedly more positive attitudes than citizens of the other two localities, and voted in favour of the reform to a higher extent than what was the case in the other localities. In the sub-municipality of Kgs. Enghave, correspondingly, dominantly 'disfavourable' attitudes gave way to a low proportion of yes-votes. Not least significantly, as few as 30,4% of the sample in this locality believed that municipal service provision would improve.

It is noteworthy that the users of decentralised municipal services were markedly more positive to the reform than others in the sample. In this group, As many as 45% voted in favour. This would seem to imply that the trial has received a positive evaluation by many of those who have become most intimately familiar with it.

The 'hard core' of adversaries to the proposed reform can be found among the elderly, affluent and politically conservative citizens. This group is marked by relatively low confidence in city hall politicians, and low degree of confidence is associated with low likelihood of voting in favour of the reform.

Sympathisers with right-wing (conservative/liberal) political parties voted according to the recommendations of their parties to a much higher extent than sympathisers with other parties. These parties appear as a united and strongly mobilising front against the proposed reform. Conversely, the parties who recommended the reform (especially in the centre and on the left wing) to much lower degree found themselves able to gain the

support of their sympathisers. Also, the largest left-wing party, the social democrats, did not issue any recommendation. As a consequence, there was not a united, mobilising political front in favour of the reform.

There can be little doubt as to the effect on voter turnout as a consequence of carrying out the two referendums simultaneously (although separately, in different chambers). Voter turnout was nearly twice as high in the referendum as it was in the elections for sub-municipal councils in 1996. However, the hypothesis about a 'spill-over effect' between the two referendums is not supported by the analysis.

The analysis provide grounds for criticising the information efforts related to the referendum. As many as 63,9% of the sample in the 11 sub-municipalities not involved in the trial, considered the information as 'poor' (available responses were good, mediocre or poor). This finding is disturbing; however, the analysis does not support the assumption that those who considered themselves badly informed voted differently from the other voters. The analysis does, however, indicate that those who found it hard to make up their mind about the consequences of the reform, to a higher degree than others voted against.

1 Folkeavstemning om bydelsreform

1.1 Innledning

Den 28. september 2000 ble det gjennomført en veiledende folkeavstemning i København kommune. Alle stemmeberettigede i kommunen ble bedt om å ta stilling til følgende spørsmål:

Skal der med virkning fra 1. januar 2002 indføres bydelsråd og bydelsstyre i alle bydele i Københavns Kommune?

Så mange som 70,5% av de stemmeberettigede i København kommune avga stemme. I alt 66,4% av de fremmøtte stemte nei, mens 33,6% stemte ja. I Valby bydel stemte 51,5% ja, i de øvrige bydelene ble det flertall mot reformen.

I denne rapporten skal utfallet av folkeavstemningen om bydelsreform analyseres. Hovedproblemstillingen er som følger:

Hva kan forklare borgernes stemmegivning ved den veiledende folkeavstemningen om bydelsråd og bydelsstyre i Københavns kommune?

Analysene bygger på en befolkningsundersøkelse rettet mot et utvalg på i alt 3000 stemmeberettigede i København kommune. Undersøkelsen ble gjennomført av Hermelin Research AB i november 2000, på vegne av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Jan Erling Klausen, NIBR, har utført analysen på oppdrag fra bydelene Indre Østerbro, Indre Nørrebro, Kongens Enghave og Valby. Peter Bogason og Allan Dreyer Hansen ved Roskilde universitetscenter har bidratt i arbeidet. Opinion AS (Norge) har koordinert undersøkelsen overfor Hermelin Research AB. I dette kapittelet skal det redegjøres kort for bydelsforsøket, folkeavstemningen, undersøkelsen og de hypoteser som skal legges til grunn for analysene.

1.2 Om bydelsforsøket og evalueringen

København kommune iverksatte den 1. januar 1997 et forsøk med bydelsforvaltning i fire bydeler. Forberedelsene til forsøket foregikk i løpet av 1996. København kommune ble delt inn geografisk i 15 bydeler, men forsøket ble gjennomført i kun fire av disse. De øvrige 11 bydeler ble ikke berørt av forsøket. I Tabell 1.1 fremkommer bydelenes navn og innbyggertall.

Tabell 1.1 *Københavns bydeler, rangert etter størrelse, 1.1. 2000 (forsøksbydelene er uthevet). Kilde: Københavns Statistiske Årbog 2000*

Bydel	Antall innbyggere
Vestamager	7451
Christianshavn	9130
Kongens Enghave	15515
Indre By	26312
Indre Nørrebro	31093
Vesterbro	34841
Ydre Østerbro	35495
Vanløse	37330
Bispebjerg	39031
Brønshøj-Husum	39657
Sundbyøster	40201
Ydre Nørrebro	40973
Valby	44657
Sundbyvester	45278
Indre Østerbro	45574
Hele byen	495699*

* 3161 bor utenfor inndelingen.

I bydelene Indre Østerbro, Indre Nørrebro, Kongens Enghave og Valby ble det i løpet av høsten 1996 opprettet egne administrasjoner, ledet av hver sin bydelschef. Det ble samme år gjennomført alminnelige valg til bydelsrådene i Indre Østerbro, Indre Nørrebro og Valby, mens bydelsrådet i Kongens Enghave i første hånd ble oppnevnt av borgerrepresentasjonen. Senere ble det også gjennomført valg til bydelsråd i denne bydelen. De fire forsøksbydelene har i alt 136839 innbyggere. Dermed berøres mer enn en fjerdedel av innbyggerne i København av forsøket.

Bydelene fikk ansvar for et bredt spekter av kommunale oppgaver, inklusive folkeskole og ungdomsskole, barnehager (dagpasningstilbud), eldreomsorgen, parker og lekeplasser, bibliotek, lokale veier, visse oppgaver innenfor beskjeftigelsesområdet, sosialhjelp, samt kultur og fritid. Dette tilsvarer grovt sett 80% av København kommunes "primærkommunale oppgaver".¹ Bydelsrådene fikk betydelige politiske beslutningsfullmakter mht. driften av disse oppgavene, dog med en rekke begrensninger.

Bydelsforsøket ble evaluert av firmaet PLS Consult. Sluttrapporten fra evalueringen ble lagt frem i København rådhus den 21. januar 2000. Denne evalueringen besto av to delevalueringer; en av de administrative aspekter, en om demokratispørsmål. Datainnhenting ble avsluttet november 1999. Således var det kun tre av forsøkets etter planen femårige forløp som ble evaluert, i tillegg til at prosessene forut for forsøkets formelle oppstart, høsten 1996, ble undersøkt.

Evalueringen fra PLS Consult påpekte store forskjeller mellom bydelene når det gjelder forløpet av forsøket. Det er grunn til å anta at slike lokale forhold i forsøksbydelene har hatt betydning for avstemningsresultatet, og dette vil bli tatt opp i analysen.

¹ Kilde: PLS Consult 2000, s.208

1.3 Om folkeavstemningen

Borgerrepresentasjonen i København bestemte den 13/6 2000 at det skulle avholdes folkeavstemning om spørsmålet om bydelsreform.²

Folkeavstemningen ble avholdt samme dag som folkeavstemning om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta (Euroen). De to avstemningene ble ikke avholdt i samme valglokale, men i de fleste tilfeller ble stemmene avgitt i separate rom i samme bygning.

Tabell 1.2 *Folkeavstemning om bydelsreform 28. september 2000. Resultat, fremmøte.*
Kilde: Københavns kommune.

<i>Bydel</i>	<i>% Ja</i>	<i>% Nei</i>	<i>% Fremmøte</i>
FORSØKSBYDELER			
Kongens Enghave	31,1	68,9	70,1
Indre Østerbro	35,6	64,4	74,8
Indre Nørrebro	40,6	59,4	69,5
Valby	51,5	48,5	74,2
ØVRIGE BYDELER			
Ydre Østerbro	26,1	73,9	69,3
Sundbyvester	26,8	73,2	68,6
Bispebjerg	27,1	72,9	67,6
Sundbyøster	27,1	72,9	69,7
Vestamager	28,1	71,9	72,2
Indre By	28,2	71,8	64,3
Brønshøj-Husum	31,5	68,5	73,1
Vanløse	32,9	67,1	75,8
Ydre Nørrebro	33,1	66,9	68
Vesterbro	39,3	60,7	68,6
Christianshavn	45,5	54,5	72,7
TOTALT			
Gjennomsnitt, alle bydeler	33,6	66,4	70,5
Gjennomsnitt, forsøksbydeler	39,7	60,3	72,2
Gjennomsnitt, øvrige bydeler	31,4	68,6	70

Det ble i alt avgitt 290 886 stemmer i folkeavstemningen om bydelsreform, et fremmøte på hele 70,5% for kommunen som helhet. Til sammenligning var fremmøtet ved valgene til bydelsråd i 1996 39,4% (Indre Østerbro), 36,7% (Indre Nørrebro) og 43% (Valby).³ Det er derfor grunn til å anta at fremmøtet ble betydelig høyere enn det ville vært hvis ikke avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta hadde vært avholdt parallellt. Spørsmålet om betydningen av dette for utfallet av avstemningen om bydels-

² Aftale om bydelsordning i Københavns Kommune, inngått av Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Solidarisk Alternativ i Københavns Rådhus. Kilde: Beslutningsprotokoll for ordinært møte den 13. juni 2000. (BR 302/2000).

³ I Kgs. Enghave i 1997 ble valgdeltagelsen 54,3%, men dette valget ble i motsetning til de andre avholdt sammen med valget til Borgerrepresentasjonen. Tallene er derfor ikke helt sammenlignbare.

reform vil bli tatt opp i analysen. Resultatet av folkeavstemningen, fordelt på de 15 bydelene, er fremstilt i Tabell 1.2.

Det fremkommer at Valby bydel var den eneste med flertall for bydelsreformen. Samlet sett var holdningen til forslaget om bydelsreform betydelig mindre negativ i forsøksbydelene enn i de øvrige bydelene. Andelen nei-stemmer var 60,3% i forsøksbydelene mot 68,6% i de øvrige bydelene. Så mange som seks bydeler hadde mer enn 70% nei-stemmer, og at ingen av disse bydelene var forsøksbydeler. Kun to av de "øvrige" bydelene hadde en så lav andel nei-stemmer som gjennomsnittet for forsøksbydelene.

1.4 Hypoteser

Hva kan forklare borgernes stemmegivning ved folkeavstemningen? Det er naturlig å ta utgangspunkt i følgende generelle antagelse:

Hypotese (1): Medborgernes oppfatninger om bydelsforsøket og en eventuell bydelsreform kan forklare resultatet av avstemningen.

Denne hypotesen bygger på en antagelse om at medborgernes stemmebeslutninger er basert på tilnærmet rasjonelle avveininger. Den enkelte medborger vil da ha gjort seg opp begrunnet oppfatning om hvordan bydelsforsøket har forløpt, og har ut i fra dette kommet frem til en formening om potensielt positive og negative sider ved en eventuell bydelsreform. Dette har i sin tur vært bestemmende for stemmegivningen.

Spørsmålet er så hvilke forhold som kan ha vært av betydning for medborgernes oppfatninger om bydelsforsøket og en eventuell reform. I analysen skal fire forhold vektlegges spesielt. Disse er valgt ut delvis ut ifra debatten i media i forkant av avstemningen, delvis ut i fra målsetningene og erfaringene med bydelsforsøket.⁴

Utgiftene forbundet med en bydelsreform. Undersøkelser i Norge tyder på at bydelsreformer er kostnadsbesparende (Klausen og Opedal m.fl. 1999), men det har vært et visst fokus i København på utgiftene forbundet med å opprette et antall separate administrasjoner, samt å opprette en rekke nye politiske (honorerte) verv.

Konsekvenser for den kommunale service. Desentralisering til lokale forvaltninger kan innebære at etablerte fagmiljøer splittes opp. Samtidig kan det hende at oppdeling i mindre enheter legger bedre til rette for samordning mellom ulike tjenestegrupper. Det kan i alle fall være grunn til å anta at medborgerne vil legge vekt på bydelenes potensiale til å fungere som gode tjenesteprodusenter.

Konsekvenser for lokaldemokratiet. Bydelsforsøket bygger blant annet på ønsket om å vitalisere demokratiet ved å øke nærheten mellom medborgere og det kommunale styringssystemet. Det er derfor naturlig å undersøke om dette har vært en faktor med betydning for innbyggernes stemmebeslutninger.

⁴ Målsetningene for forsøket ble formulert av "Strukturudvalget" i deres delbetenking av 14. juni 1995. *Effektmål* for forsøket defineres som "Øget lokalt demokrati", "Bedre kommunal service", samt "Øget effektivitet i den offentlige administration". Prosessmålet ble definert som "å skape erfaringer, der kan danne beslutningsgrunnlag for videre strukturelle reformer af Københavns kommune" (siteret fra PLS Consult: Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune).

Konfliktnivået i kommunen. Det kan hende at noen medborgere vil frykte at opprettelsen av et nytt styringsnivå i kommunen vil kunne skape konflikter innad i styringssystemet. Bydelsordninger er generelt basert på at lokal handlefrihet skal balanseres mot overordnet kommunal styring, og det er ikke opplagt at dette vil skje friksjonsfritt. Samtidig har det oppstått konflikter innad i noen av forsøksbydelene, politisk så vel som administrativt. Dette kan for noen fremstå som en reell risiko ved innføring av en bydelsreform.

Det er rimelig å anta at betydningen av disse faktorene kan ha variert mellom bydelene, blant annet fordi konfliktnivået var større i noen bydeler enn i andre. Dette vil bli berørt i analysen.

Det er flere grunner til å anta at hypotese (1) neppe er dekkende for stemmebeslutningene til alle velgere i dette tilfelle. *Informasjonsgrunnlaget* vil antagelig være høyst ulikt. Fra undersøkelser i andre byer er det kjent at betydelige andeler av medborgerne har svake kunnskaper om offentlig politikk og organisering generelt, og om bydelsordninger spesielt.⁵ Mange vil dermed ikke oppleve å ha grunnlag for å danne seg en informert oppfatning om temaet for folkeavstemningen. Dette kan i sin tur ha økt sjansen for at andre forhold enn de som faller inn under hypotese (1) har hatt betydning.

For de med svakt kunnskapsgrunnlag kan det hende at partienes anbefalinger spilte en større rolle enn for andre. Videre kan det generelt hevdes at politisk atferd i høy grad er av symbolsk-ekspressiv art. Det å avgi stemme er en anledning medborgere for eksempel kan bruke for å signalisere holdninger til det politiske systemet generelt, og da kan også andre forhold enn det konkrete temaet spille inn. Dermed kan en alternativ hypotese settes opp som følger:

Hypotese (2): Andre forhold enn medborgernes oppfatninger om bydelsforsøket og en eventuell bydelsreform kan forklare resultatet av avstemningen.

Her er det særlig følgende forhold som vil bli vektlagt:

Standpunktene til de politiske partiene. I hvilken grad var disse utslagsgivende for stemmegivningen?

Mistillit til politikere og det politiske systemet. Kan stemmegivningen i bydelsavstemningen tolkes som et utslag av protestholdning og mistillit overfor politikere i borgerrepresentasjonen, og dermed til deres reformforslag?

Euro-avstemningen. Forslaget om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta var i seg selv meget kontroversielt. I denne sammenheng kan en annen side av denne saken ha hatt betydning: Et betydelig antall velgere mente øyensynlig at forslaget om inntreden i den felles valuta brøt med regjeringens eksplisitte løfter om å ikke gjennomføre flere nye avstemninger i saker som angår den Europeiske union. Det er hevdet at mange ble provosert over regjeringens forslag om slik inntreden, og det kan tenkes at mange stemmeberettigede lot en slik harme spille over i den andre avstemningen, om bydelsreformen.

Det kan, som antydnet, hende at medborgere med dårlige kunnskaper om temaet for folkeavstemningen i mindre grad enn andre stemte ut i fra hypotese (1), og i større grad ut i fra forholdene under hypotese (2). Det har vært hevdet at informasjonen fra kommunen

⁵ For studier i Norge, se Aardal, Klausen og Hagen (1998), Klausen og Opedal m.fl. (1999), Klausen og Myrvold (1999). Referanser til skandinavisk bydelsforskning finnes på nettstedet bydel.org.

om temaet for folkeavstemningen var utilstrekkelig. Ikke minst på denne bakgrunn er det interessant i seg selv å se hvordan stemmene til de som regnet seg selv som "uinformerte" fordelte seg.

1.5 Oppbyggingen av rapporten

Kapittel 2 tar for seg oppfatninger om bydelsforsøket og en eventuell bydelsreform. Analysene tar utgangspunkt i hypotese (1) ovenfor. Kapittelet skal belyse hvilke oppfatninger ulike grupper av de spurte gir uttrykk for, når det gjelder konsekvensene av en bydelsreform for kommunens service og kostnader, konflikter i kommunen og de demokratiske aspekter.

I kapittel 3 stilles det spørsmål ved velgernes innsikt i temaet for avstemningen. Hvordan oppfattes kommunens informasjon om avstemningen? Har man hatt anledning til å danne seg en oppfatning om hvordan bydelsforsøket gikk?

Kapittel 4 inneholder selve analysen av stemmegivningen, med sammenfattende konklusjoner.

1.6 Om undersøkelsen og utvalget

Spørsmålene i undersøkelsen ble utformet av Jan Erling Klausen, NIBR, etter konsultasjoner med Peter Bogason og Allan Dreyer Hansen (RUC), bydelschefene i de fire forsøksbydelene (oppdragsgivere) og Opinion AS v/Hans Petter Gravdahl. Undersøkelsen ble gjennomført i november 2000, av Hermelin Research AB, fra dette firmaets København-kontor.

I alt 5455 stemmeberettigede innbyggere i København ble oppringt. Disse var trukket tilfeldig fra Tele Danmarks register over telefonabonnenter. Det ble gjennomført i alt 3018 intervjuer, noe som gir en svarfrekvens på 55%. Fordelingen av telefoner var som gjengitt i Tabell 1.3.

Tabell 1.3 *Redegjørelse for frafall*

<i>Intervju Ok</i>	3018
Återkom	198
Telefonsvarare/Ej svar	593
Vägrar	1447
Avbröt	72
Språksvårigheter	123
TOTALT	5451
Svarsfrekvens	55%
Bortfall	45%

Frafallet er forholdsvis høyt, noe som antagelig i stor grad kan tilskrives "tretthet" i forhold til brukerundersøkelser som gjennomføres i København.

Intervjuene ble fordelt mellom forsøksbydelene og København for øvrig, som fremstilt i Tabell 1.4:

Tabell 1.4 *Fordeling av intervjuer mellom bydelene*

<i>Bydel</i>	<i>Antall intervjuer</i>
Indre Nørrebro	601
Indre Østerbro	610
Kongens Enghave	600
Valby	607
Øvr. København	600
Total	3018

Ved hjelp av bakgrunnsvariable kan vi danne oss et bilde av utvalgets eventuelle skjevheter i forhold til innbyggermassen i København:

- Kjønnfordelingen: 44,6% av de spurte er menn, 55,5% er kvinner. Også blant Københavns 495699 innbyggere er kvinnene i overvekt, med ca. 51,25%.
- Gjennomsnittsalderen til de spurte er 41,9 år. Gjennomsnittsalderen i København er 37,6 år.
- En av tre reserverte seg for å oppgi inntekt. Blant de 2115 som oppga inntekt, var gjennomsnittet 273 000.-. Gjennomsnittlig inntekt i København pr. 1998 er kr. 175 000.-.⁶
- Utdanningsnivået blant de spurte og i København er gjengitt i Tabell 1.5.

Tabell 1.5 *Utdanningsnivå i utvalget og i København (prosent)*

<i>Hvilken utdanning har De?</i>	<i>Utvalget</i>	<i>København</i>
Følkeskole	12,6	36,4
Gymnasial utdanning	16,7	16
Kort videregående (1-3 år)	21,0	5,5
Lang videregående (4-derover)	27,7	18,5
Faguddanning	22,0	23,6
Total	100,0	100,0

Alt i alt er utvalget bare ubetydelig skjevt mht. kjønn og alder. Det viser seg imidlertid at grupper med lavere inntekter er underrepresentert. Det er også en underrepresentasjon av medborgere med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og en tilsvarende overrepresentasjon av personer med høyere utdanning. Det er grunn til å anta at disse skjevhetene i utvalget har oppstått ved at personer med lavere utdanning og inntekt systematisk har avslått å bli intervjuet i større grad enn øvrige personer.

Problemet ved skjevheter i utvalget er særlig at holdninger og oppfatninger kan variere systematisk i forhold til slike variable som vi her har gjennomgått. *I analysen vil dette bli håndtert ved hjelp av multivariate statistiske analyseteknikker* (regresjonsanalyse). I denne typen analyse inkluderes opplysninger om kjønn, alder, inntekt og utdanning blant de spurte, samtidig med de variable som undersøkes (for eksempel sammenhengen mellom det å være bruker av bydelens tjenester, og det å ha en viss oppfatning om bydelsforsøket). Dette heter å "kontrollere for" virkningen av de bakenforliggende variablene. I den grad for eksempel brukergrupper med høyere inntekt i større grad enn de med lavere inntekt har en spesifikk oppfatning om bydelsforsøket, samtidig som disse er

⁶ Kilde: Københavns Statistiske Årbog 2000.

overrepresentert i utvalget, vil analysen skille ut betydningen av inntekt og gi et isolert mål på betydningen av å være bruker. Dermed oppveies betydningen av skjevhetene i utvalget.

Med hensyn til avstemningsresultatet, fordeler utvalget seg som i Tabell 1.6.

Tabell 1.6 *Fordeling av de spurte med hensyn til stemmegivning i folkeavstemningen (N=3018).*

	<i>Indre Nørrebro</i>	<i>Indre Østerbro</i>	<i>Kongens Enghave</i>	<i>Valby</i>	<i>Øvr. København</i>	<i>Totalt</i>
Stemte ja	179	219	153	295	144	990
Stemte nei	317	292	340	220	324	1493
stemte ikke*	105	99	107	92	132	535
i alt	601	610	600	607	600	3018

* Inklusive de som ikke stemte (402 personer), stemte blankt (73 personer), stemte men ikke vil oppgi hva (37 personer) eller som ikke vil svare (23 personer).

Hvis man fjerner de som ikke stemte, blir fordelingen av ja- og nei-stemmer følgende:

Tabell 1.7 *Fordeling av ja og nei-stemmer i utvalget og ved folkeavstemningen (de som ikke stemte er fjernet). Prosent*

		<i>Indre Nørrebro</i>	<i>Indre Østerbro</i>	<i>Kongens Enghave</i>	<i>Valby</i>	<i>Øvr. København</i>	<i>Totalt</i>
UTVALGET	<i>Ja</i>	36,1	42,9	31,0	57,3	30,8	39,9
	<i>Nei</i>	63,9	57,1	69,0	42,7	69,2	60,1
FOLKE- AVSTEMNING	<i>Ja</i>	40,6	35,6	31,1	51,5	31,4	33,6
	<i>Nei</i>	59,4	64,4	68,9	48,5	68,6	66,4

Det fremgår av Tabell 1.7 at de som stemte ja er overrepresentert i utvalget. Dette gjelder særlig bydelene Indre Østerbro og Valby. I bydel Indre Nørrebro er derimot ja-stemmerne underrepresentert. Av Tabell 1.6 fremgår det dessuten at de som *ikke* stemte er underrepresentert. Disse to skjevhetene vil bli håndtert som følger:

- Formålet med denne undersøkelsen er å analysere utfallet av folkeavstemningen. De i utvalget som oppga å ikke ha stemt ved folkeavstemningen om bydelsreform, er derfor strengt tatt irrelevante for analysen, siden de ikke bidro til avstemningens utfall. De spurte som oppga å ikke ha stemt ved folkeavstemningen vil derfor bli ekskludert fra datasettet. Totalt antall respondenter i analysen blir dermed 2483.
- Problemene med skjev representasjon av ja- og nei-stemmer har ingen betydning for den statistiske analysen. Ved bruk av multivariat (lineær og logistisk) regresjon beregnes den enkelte årsaksvariabels betydning uavhengig av fordelingen av respondenter på den avhengige variabel (stemmegivning).
- Det er særlig ved bruk av enkle frekvensfordelinger hvor det skilles mellom bydelene at disse skjevhetene vil utgjøre et problem. Dette gjelder for eksempel søylediagrammene, som vi vil gjøre en del bruk av i rapporten. *Dette problemet er løst ved at datasettet er vektet.* Denne prosedyren er utført som følger:

For hver av de fire forsøksbydelene og for kategorien "Øvrige København" er avviket mellom andel ja-stemmer i utvalget og den faktiske andelen ja-stemmer i samme bydel beregnet. Ut i fra dette er det beregnet et sett av vektorer, som tilordner hver av de spurte en bestemt verdi, en multiplikator. For eksempel har alle som er bosatt i Valby bydel og som stemte ja til bydelsreformen blitt tildelt vektene 0,9. Når denne vektene inkluderes i beregningen av et søylediagram, vil de spurte som har vektene 0,9 telle noe mindre enn andre respondenter. Dermed korrigeres det for den overvekt det er av ja-stemmer blant de bosatte i Valby. Tilsvarende vektorer er satt inn for nei-stemmene. Vektene som er brukt er vist i Tabell 1.8.

Tabell 1.8 *Vekting av datasettet (brukes i beregning av søylediagrammer)*

	<i>Indre Nørrebro</i>	<i>Indre Østerbro</i>	<i>Kongens Enghave</i>	<i>Valby</i>	<i>Øvr. København</i>
Vekt, ja-stemmer	1,13	0,83	1,00	0,90	1,00
Vekt, nei-stemmer	0,93	1,13	1,00	1,14	1,00

2 Oppfatninger om bydelsforsøket

2.1 Innledning

Dette kapitlet skal analysere folks oppfatninger om bydelsforsøket, og konsekvensene av en eventuell bydelsreform. Analysen av selve stemmegivningen kommer i kapittel 4, og vil ikke bli berørt i dette kapitlet.

I undersøkelsen ble det stilt fire spørsmål som har å gjøre med dette. Disse spørsmålene tilsvarer de fire antagelsene i hypotese 1 som ble drøftet i innledningen:⁷

- Hvis man skulle indføre bydelsråd i hele København, tror De det ville gjøre den kommunale service bedre, dårligere, eller tror du ikke at servicen ville bli forandret?
- Tror De at indførelse af bydelsråd i hele København ville medføre lavere udgifter for kommunen, højere udgifter for kommunen, eller tror du ikke at udgifterne ville blive ændret?
- Tror De at en ordning med bydelsråd ville give flere konflikter i kommunen, færre konflikter i kommunen, eller tror du ikke dette ville gøre nogen forskel?
- Mener De at de demokratiske forhold taler for at oprette bydelsråd, taler mod at oprette bydelsråd, eller mener De dette ikke har nogen betydning?

La oss først se hvordan samtlige medborgere i utvalget stilte seg til disse spørsmålene. I Tabell 2.1 fremgår det hvordan samtlige 2483 medborgere fordeler seg på de ulike oppfatningene (prosentvis).

Det mest iøynefallende er den store andelen, 67,2%, som mener at en bydelsreform ville påføre kommunen større utgifter. Meningene ser ut til å være mer delte når det gjelder konsekvensene for den kommunale service, der de spurte fordeler seg ganske jevnt mellom de ulike oppfatningene. Nærmere halvparten av utvalget mener at en bydelsreform ville gi flere konflikter i kommunen. Det er imidlertid en overvekt av de spurte som mener at demokratiske forhold taler *for* å opprette bydelsråd.

⁷ Alle spørsmålsformuleringer og svaralternativer er gjengitt i vedlegg 2.

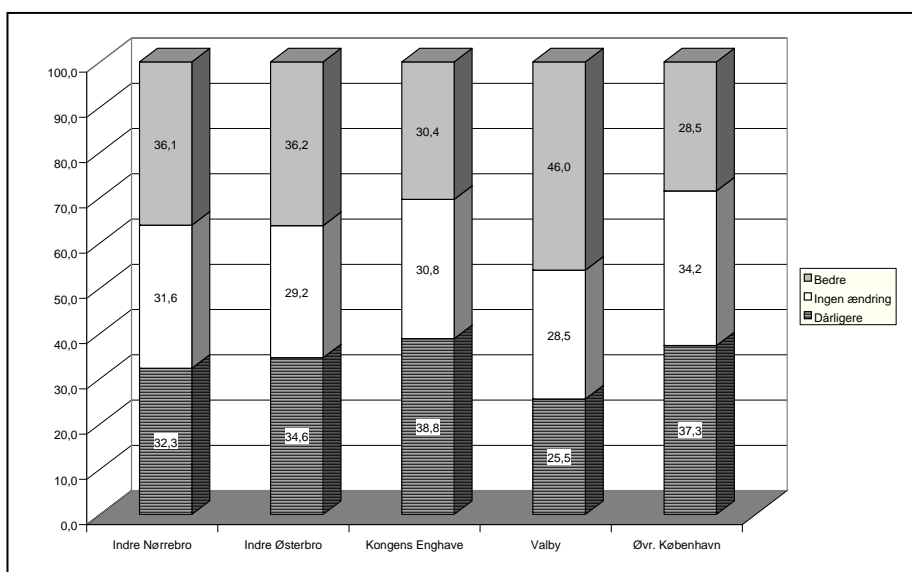
Tabell 2.1 *Oppfatninger om konsekvenser av bydelsreform. N=2483 (hele utvalget, vektet). Prosent*

1. Service		3. Konflikter	
Dårligere service	29,5%	Færre konflikter	16,3%
Ingen endring	27,0%	Ingen forskel	19,9%
Bedre service	31,1%	Flere konflikter	49,4%
Ingen oppfatning	12,4%	Ingen oppfatning	14,5%
	100%		100%
2. Utgifter		4. Demokrati	
Lavere utgifter	5,1%	Imod	22,1%
Ingen endring	17,3%	Ingen betydning	21,4%
Høyere utgifter	67,2%	For	40,6%
Ingen oppfatning	10,4%	Ingen oppfatning	16,0%
	100%		100%

2.2 Oppfatningene i bydelene

Figur 2.1 viser forskjellene i holdninger til konsekvensene for den kommunale service av en eventuell bydelsreform.⁸

Figur 2.1 *Oppfatninger om konsekvenser for den kommunale service av en eventuell bydelsreform, fordelt på bydelene. N=2177 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)*



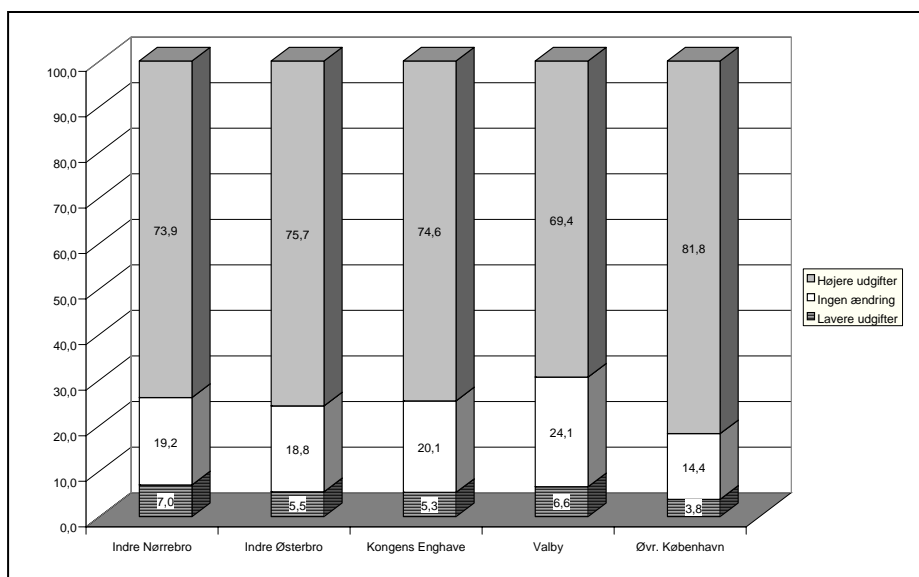
Det fremkommer i Figur 2.1 at det var ganske store forskjeller bydelene imellom mht. vurderinger av konsekvenser for service. Kanskje mest interessant er det at vurderingene om dette var mer negative i de bydeler som ikke ble berørt av reformen enn i

⁸ I alle disse figurene er de usikre og de som ikke ville svare tatt ut, for å forenkle diagrammene. Mellom 13 og 18% var usikre på egen oppfatning på hvert av spørsmålene, og det var flest som var usikre på om demokratiske forhold taler for eller imot en eventuell bydelsreform.

forsøksbydelene. Særlig i Indre Østerbro og i Valby var det forholdsvis positive oppfatninger om konsekvensene for den kommunale service av å gjennomføre en bydelsreform. Utslaget i Valby bydel er særlig markant, og forskjellen mellom Valby og resten av København er en indikasjon på at forsøket har ”nådd ut” i folks bevissthet.

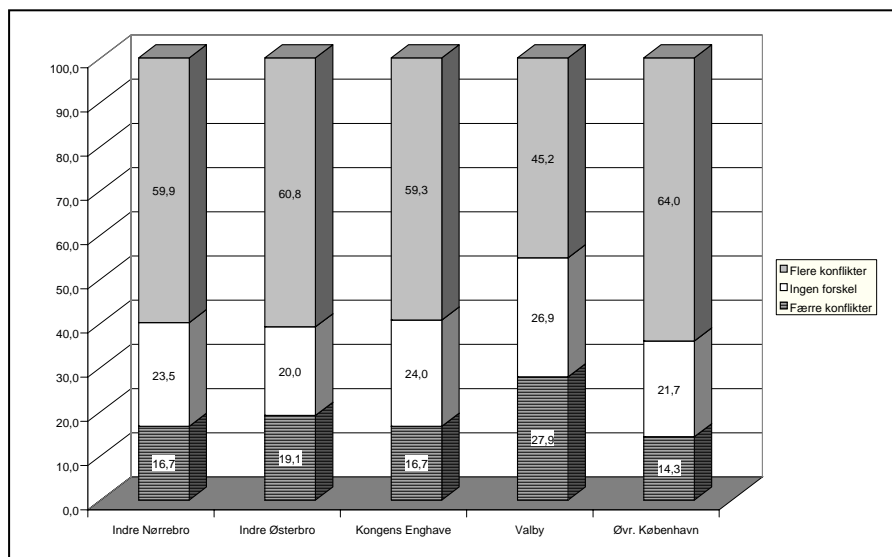
I Figur 2.2 fremkommer en tilsvarende oppstilling for spørsmålet om virkninger for kommunale utgifter.

Figur 2.2 *Oppfatninger om konsekvenser for kommunale utgifter ved en eventuell bydelsreform, fordelt på bydelene N=2228 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)*



Vi ser at det store flertall av de spurte i alle bydelene er av den oppfatning at en bydelsreform ville påføre kommunen større utgifter. Det er igjen en viss forskjell mellom Valby og det øvrige København (de 11 bydelene utenfor forsøket), ved at de spurte i Valby vurderer konsekvensene av en bydelsreform som mer positive. Utslaget for de spurte i Valby er noe større med hensyn til spørsmålet om hvorvidt en bydelsreform vil øke konfliktnivået i kommunen (Figur 2.3).

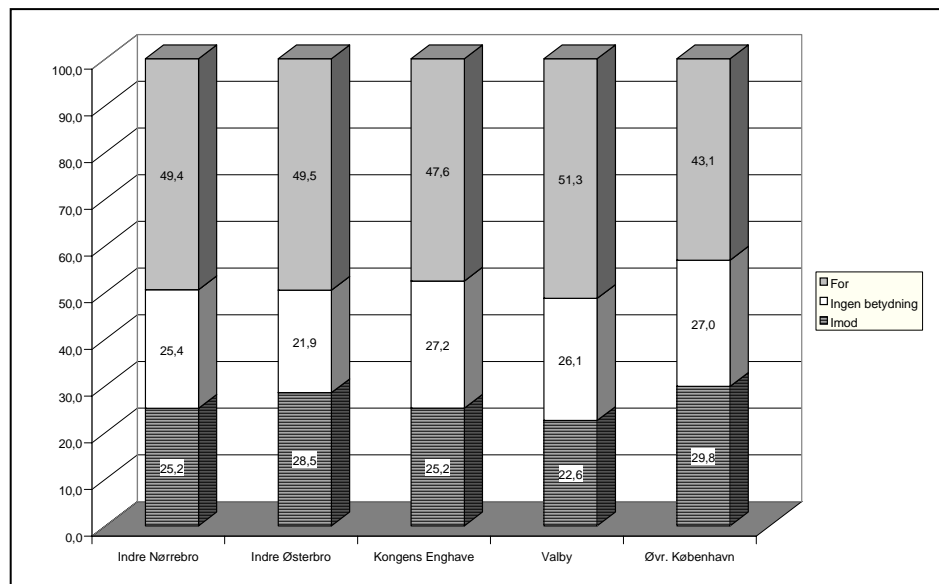
Figur 2.3 *Oppfatninger om konsekvenser for konfliktnivået i kommunen ved en eventuell bydelsreform, fordelt på bydelene. N=2126 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)*



Spørsmålet om konflikter er generelt formulert med vitende og vilje, og det er opp til den enkelte respondent å avgjøre om det menes konflikter mellom bydelene og kommunen sentralt, politiske konflikter innad i bydelene, konflikter mellom politikere og administrasjon eller mellom bydel og medborgere. Hensikten med å ikke spørre mer spesifikt, har vært å fange opp et generelt inntrykk. Det kan også være urealistisk å anta at den enkelte medborger vil ha spesifikke oppfatninger om ulike konfliktkategorier hver for seg. Vår oppfatning har vært at mange medborgere kan ha tenkt i retning av at ”Dette blir det bare bråk av” heller enn ”Det har vært mange konflikter mellom politikere og administrasjonen, men et harmonisk forhold mellom innbyggerne og bydelen”.

Som det fremgår av Figur 2.4, er de spurte i Valby også mindre pessimistiske når det gjelder konfliktpotensialet som ligger i en bydelsreform. Dette er i samsvar med erfaringene fra bydelsforsøket, siden det i Valby bydel var få eller ingen betydelige konflikter som fikk bred eksponering utad. Dette til forskjell fra de øvrige bydelene, hvor oppfatningene er på linje med de spurte i det øvrige København. En mulig tolkning av dette, er at de konflikter som har oppstått i noen av forsøksbydelene har fått oppmerksomhet også utenfor de berørte bydelenes grenser, og dermed gitt et inntrykk av bydelsforsøket som konfliktfylt. Vi skal komme nærmere inn på disse spørsmålene i drøftingen nedenfor.

Figur 2.4 *Oppfatninger om hvorvidt demokratiske forhold taler for å gjennomføre en bydelsreform, fordelt på bydelene. N=2089 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)*



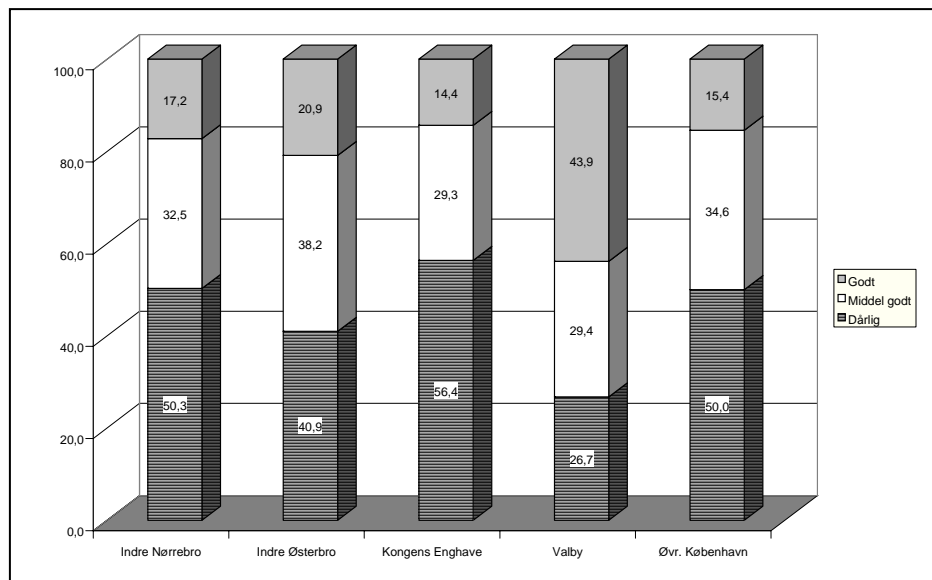
Figur 2.4 viser at nær halvparten av de spurte i forsøksbydelene mener at demokratiske forhold taler for å gjennomføre en bydelsreform. Kongens Enghave ligger noe under de øvrige forsøksbydelene. Det er i det hele en viss forskjell mellom forsøksbydelene og København for øvrig når det gjelder dette, men forskjellene er ikke så store. Dette kan indikere at mange av de spurte ikke vurderte dette spørsmålet ut ifra sine konkrete erfaringer med bydelsforsøket i egen bydel, men ut i fra mer generelle oppfatninger om lokaldemokratiet.

Det er i undersøkelsen stilt et mer generelt spørsmål om medborgernes oppfatning av bydelsforsøket:

I Københavns kommune har det vært gjennomført forsøg med bydelsråd i fire bydele. Vil De si at dette forsøg gikk godt, middel godt eller dårligt, eller har De ikke noen oppfattelse af dette?

Det viser seg at en ualminnelig høy andel av de spurte oppga å ikke ha noen oppfatning om dette spørsmålet. Vi skal komme tilbake til denne viktige observasjonen i neste avsnitt. I Figur 2.5 er de usikre tatt bort, slik at det som fremkommer er oppfatningene til de som oppga å faktisk ha en oppfatning.

Figur 2.5 *Gikk forsøket godt, middel godt eller dårligt? N=1948 (vektet utvalg, usikre er ekskludert)*

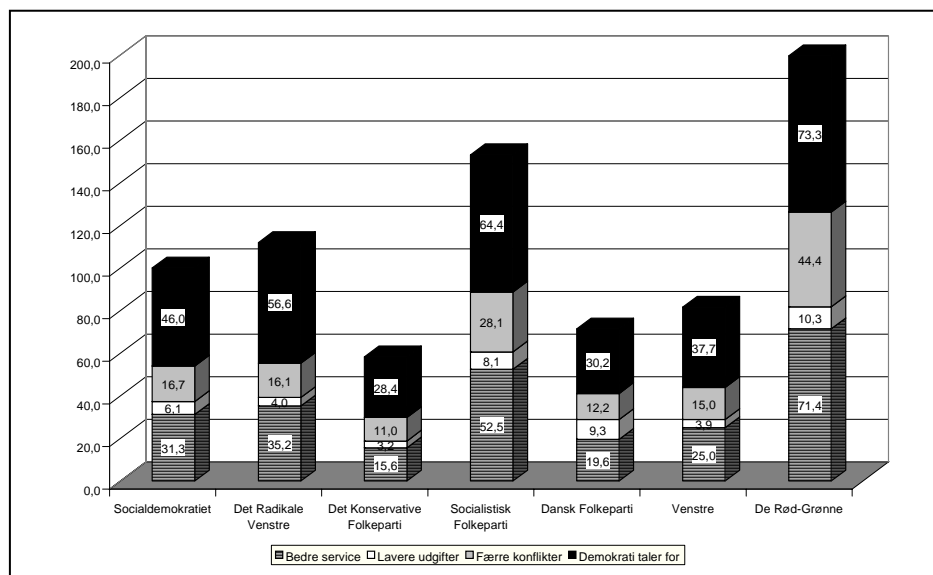


Også på dette generelle spørsmålet er det Valby som skiller seg ut fra byen for øvrig. Langt flere av de spurte i denne bydelen mener at forsøket gikk godt, og langt færre mener at det gikk dårlig. Vi ser at holdningen i Indre Østerbro også er svakt mer positiv enn i de 11 bydelene utenfor forsøket.

2.3 Oppfatningene hos de politiske partiene

Er det noen systematisk sammenheng mellom partipreferanse og holdning til disse spørsmålene? I Figur 2.6 tar vi for oss de sju største partiene i København – de med flere enn ett mandat i Borgerrepresentasjonen. Figuren viser hvordan de spurte fra disse partiene vurderer konsekvensene av en eventuell bydelsreform for service, kostnader, konflikter og demokrati.

Figur 2.6 *Konsekvenser av bydelsreform. Andel av de spurte i de ulike partiene som mener servicen vil bli bedre, utgiftene lavere, konfliktene færre, samt at demokratiske hensyn taler for en bydelsreform. Prosent (prosentueringsgrunnlag er 100 for hver av de fire spørsmålene).*



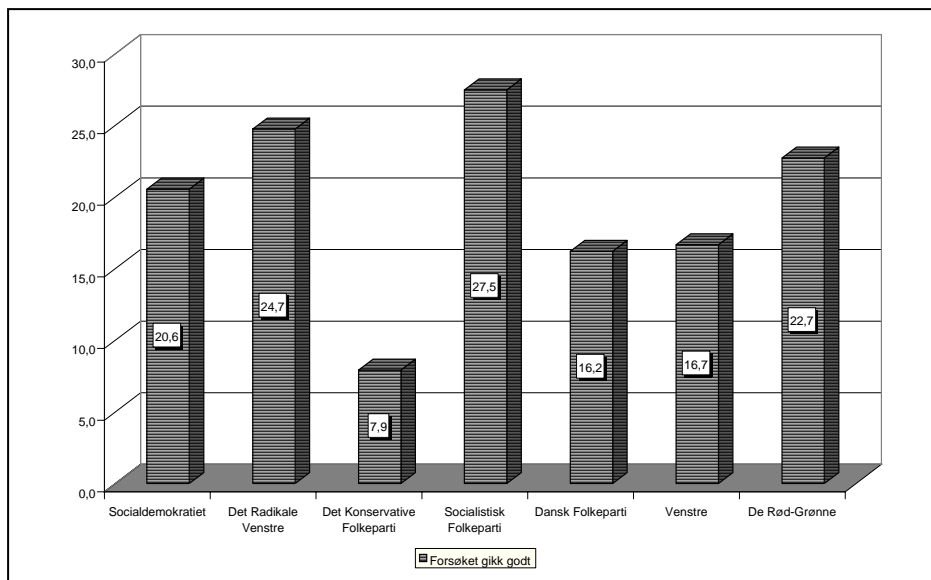
Figur 2.6 skal tolkes som følger: Søylen lengst til venstre gjelder Socialdemokratiet. Blant de spurte som har oppgitt å stemme på dette partiet, mente 31,3% at den kommunale service ville bli *bedre* ved en eventuell bydelsreform. 6,1% av dem mente at utgiftene ville bli *lavere*, 16,7% av dem mente det ville bli *færre* konflikter, og 46% mente at demokratiske forhold taler *for* en bydelsreform. Siden alle disse indikatorene er ”positive” i forhold til en eventuell bydelsreform, gir det mening å tolke den samlede søylehøyden. De spurte fra partiene med høyest søyler er generelt mer positive enn de med lavere søyler.

Det mest interessante med figuren, som riktignok er krevende å lese, er at den antyder en høyre-venstreakse i disse oppfatningene. Sympatisører med Det konservative folkeparti, Dansk folkeparti og Venstre, Danmarks liberale parti, mener i stor grad at en bydelsreform vil gi dårligere service og flere konflikter, samt at demokratiske hensyn i liten grad taler for en bydelsreform. Blant partiene på venstresiden, og da særlig Socialistisk folkeparti og De rød-grønne, mener flertallet derimot at en bydelsreform vil gi bedre service og at demokratiske hensyn taler for en reform. Det er også flere i disse partiene enn i de øvrige som mener at det vil bli færre konflikter.

Sympatisørene med Socialdemokratiet og Det radikale venstre ligger i en mellomposisjon mellom høyre- og venstresiden i disse spørsmålene. Dette er også rimelig ut ifra deres plassering på hver sin side av midten i det politiske spektrum. Respondenter fra Det radikale venstre mener imidlertid i større grad at demokratiske hensyn taler for en bydelsreform, og at servicen vil bli bedret, og dette partiet ligger således noe nærmere venstresiden enn Socialdemokratiet.

Hvis vi ser på det generelle spørsmålet om hvorvidt bydelsforsøket gikk godt, middels godt eller dårlig, fordeler sympatisørene med de sju partiene seg som i Figur 2.7.

Figur 2.7 *Gikk bydelsforsøket godt, middels godt eller dårlig? Andeler hos sympatisørene til de sju partiene med mer enn en representant i Borgerrepresentasjonen som mener at forsøket gikk godt. Usikre er tatt ut (N=1133)*



Figur 2.7 bekrefter inntrykket av at sympatisører med Det Radikale Venstre ligger noe "til venstre" for sympatisører med Socialdemokratiet i denne saken. Generelt har sympatisører med partiene på høyre-siden et mer negativt inntrykk av hvordan forsøket gikk, enn de på venstresiden.

2.4 Brukere av desentraliserte tjenester

I undersøkelsen er det inkludert et spørsmål som identifiserer de som er særlig berørte av bydelsforsøket, i den forstand at de selv eller deres nærmeste familie er brukere av bydels tjenester. Spørsmålet lød som følger:

Er De eller Deres familie i dag brukere af offentlig service enten i form af ældreomsorg, børnepasning eller folkeskole? (Hvis ja, hvilken eller hvilke)

I alt 1096 av de spurte svarte bekreftende på dette spørsmålet, derav 386 for eldreomsorgen, 593 for børnepasning og 499 for folkeskole. For de to siste gruppene indikerer aldersfordelingen at det stort sett er foreldre som er registrert som "brukere" (aldresgruppe 25-45 år for børnepasning og 33-49 år for folkeskole). Med hensyn til eldreomsorgen, er de fleste i aldersgruppen fra 69 år og oppover.

Det er ganske stor grad av overlapping mellom brukerkategoriene. 794 er registrert som "brukere" av kun en tjeneste, 240 av to og 62 av tre. Dermed er det egentlig ikke grunnlag i datamaterialet for å skille mellom brukere av ulike tjenester. Vi vil derfor kun legge til grunn om man er registrert som "bruker" eller ikke.

Hvor fornøyde er brukerne med bydelsreformen totalt sett? Fordelingen av brukere på det følgende, generelle spørsmålet er som vist i Tabell 2.2.

I Københavns kommune har der været gennemført forsøg med bydelsråd i fire bydele. Vil De sige at dette forsøg gik godt, middel godt eller dårligt, eller har De ikke nogen opfattelse af dette?

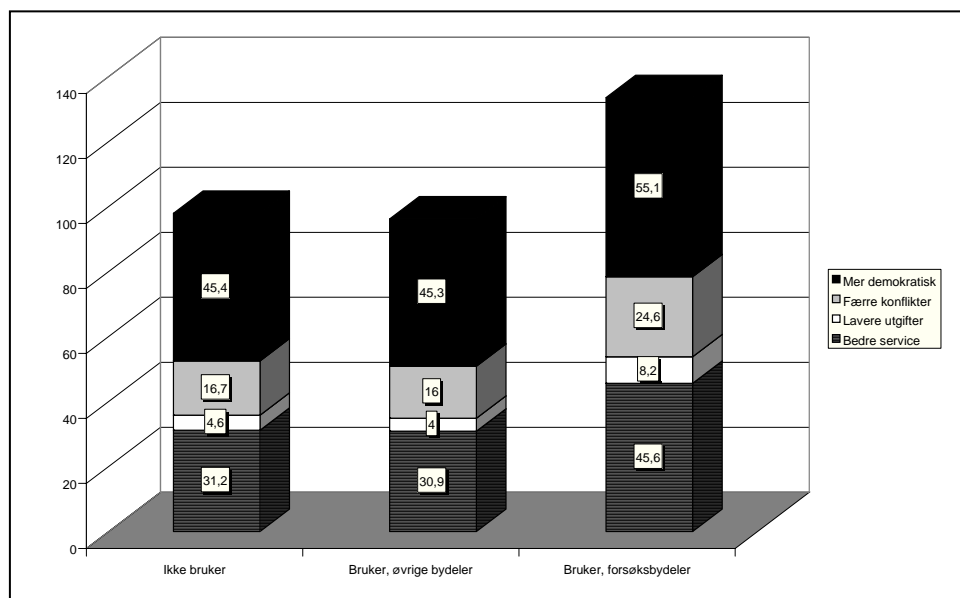
Tabell 2.2 *Brukernes oppfatninger om hvordan bydelsforsøket gikk, fordelt mellom brukere og ikke-brukere.prosent. N=2486 (vektet utvalg)*

	<i>Ikke bruker</i> (1599)	<i>Bruker i øvrige bydeler</i> (170)	<i>Bruker i forsøksbydelene</i> (757)
Dårlig	46,9 %	47,5 %	39,4 %
Middel godt	32,7 %	34,7 %	32,3 %
Godt	20,5 %	17,8 %	28,3 %
	100 %	100 %	100 %

Tabellen viser at forskjellen mellom brukere og ikke-brukere er betydelig blant de spurte i forsøksbydelene. De som bruker en eller flere av tjenestene som er lagt til bydelen, fremstår gjennomgående som mer positive i sin vurdering av bydelsforsøket enn de øvrige respondentene. Dette gjelder altså de som har konkrete erfaringer med bydelsforvaltningene.

I Figur 2.8 er de som gir en ”positiv” vurdering av en eventuell bydelsreform presentert, på samme måte som i diagrammet med de politiske partiene.

Figur 2.8 *Oppfatninger om en eventuell bydelsreform. Andeler som tror en bydelsreform vil gi bedre service, lavere utgifter, færre konflikter, og at demokratiske forhold taler for en reform. Prosent (prosentueringgrunnlaget er 100 for hvert enkelt tall) N=2483 (vektet utvalg)*

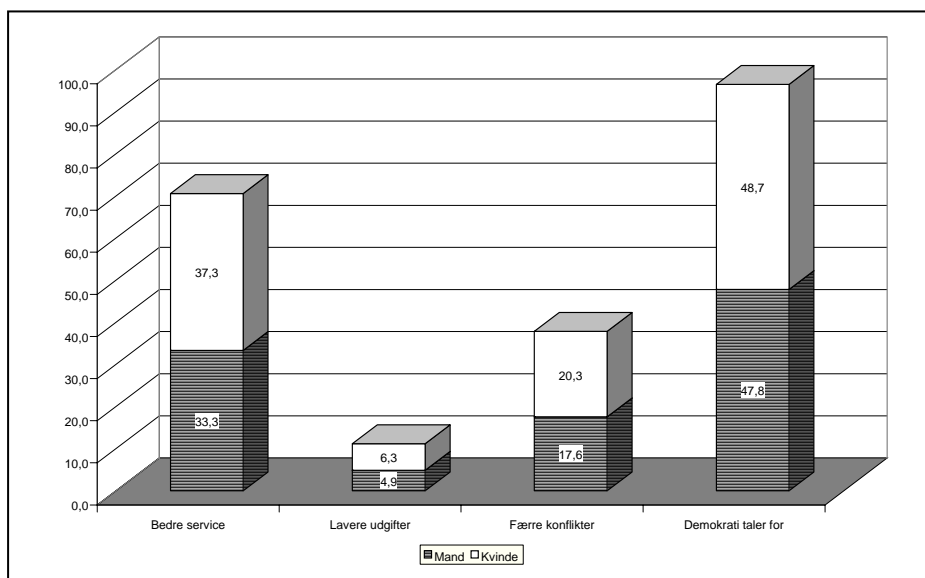


Igjen er forskjellene mellom ikke-brukere (i alle bydeler) og brukere i forsøksbydelene betydelige. De bosatte i forsøksbydelene som bruker en eller flere av tjenestene, mener i høyere grad enn ikke-brukere at en bydelsreform vil gi bedre service og færre konflikter, samt at demokratiske forhold taler for en reform.

2.5 Kjønn og alder

I undersøkelser om politisk aktivitet og interesse viser det seg relativt ofte at kvinner får lavere score enn menn. Det er en ikke uvanlig antagelse at bydelspolitikken kan være en arena hvor det hersker større likhet mellom kjønnene. Bakgrunnen for en slik antagelse er at tjenestene som forvaltes av bydelene har å gjøre med omsorgsfunksjoner overfor barn og eldre, funksjoner hvor kvinner tradisjonelt har hatt en dominerende posisjon.

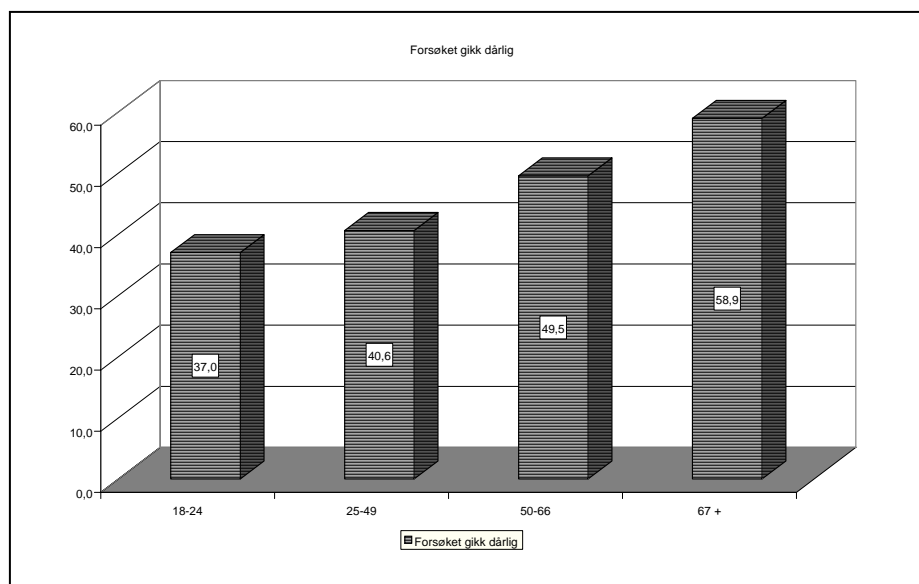
Figur 2.9 *Oppfatninger om en eventuell bydelsreform: Andeler som tror at en bydelsreform vil gi bedre service, lavere utgifter, færre konflikter, og at demokratiske forhold taler for en reform. Prosent (prosentueringsgrunnlaget er 100 for hvert enkelt tall). Forskjeller mellom menn og kvinner. N=2483 (vektet utvalg)*



Som det fremgår av Figur 2.9 er kjønnsforskjellene her ubetydelige. Det kan synes som om holdningen til en bydelsreform er meget svakt mer positivt hos kvinner enn hos menn. Vi skal senere se om dette holder stikk i en multivariat analyse.

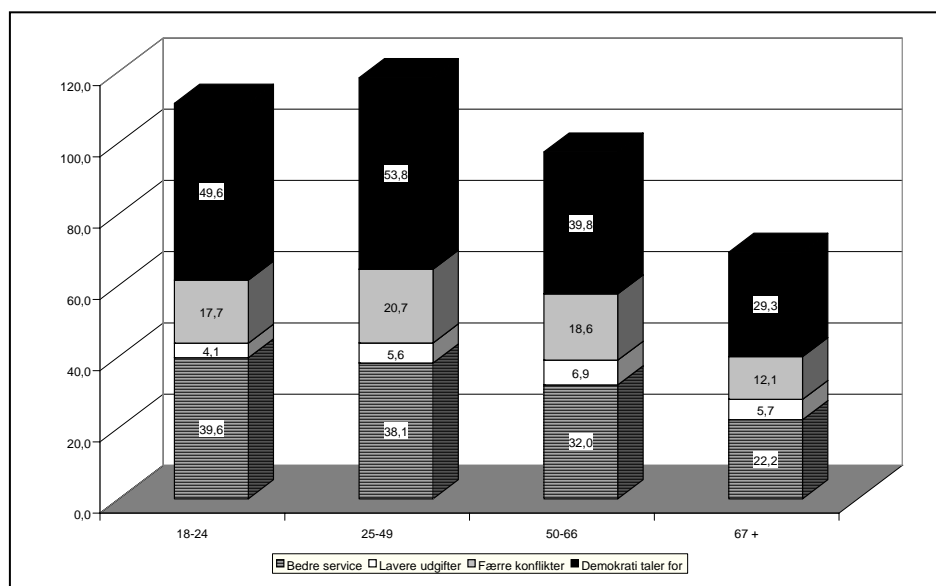
Finnes det en alderseffekt når det gjelder holdninger til en eventuell bydelsreform? Figur 2.10 antyder at det er en klar alderseffekt til stede. Jo eldre de spurte er, jo flere er det som mener at forsøket gikk dårlig.

Figur 2.10 *Hvordan gikk bydelsforsøket? Andeler som mente at bydelsforsøket gikk dårlig, fordelt på alderskategorier N=759 (vektet utvalg)*



Den jevne stigningen til søylene antyder at det er en betydelig sammenheng mellom alder og holdning til en eventuell bydelsreform. La oss se hvordan aldersgruppene fordeler seg på de mer spesifikke spørsmålene. Som tidligere viser Figur 2.11 andelen som oppgir å ha ”positive” oppfatninger om en eventuell bydelsreform.

Figur 2.11 *Oppfatninger om en eventuell bydelsreform. Andeler som tror at en bydelsreform vil gi bedre service, lavere utgifter, færre konflikter, og at demokratiske forhold taler for en reform. Prosent (prosentueringsgrunnlaget er 100 for hvert enkelt tall). Forskjeller mellom aldersgrupper (vektet utvalg)*



Som det fremgår av Figur 2.11, er det særlig to oppfatninger som skiller aldersgruppene: Jo eldre de spurte er, jo færre er det som tror at en bydelsreform vil gi bedre service. Forskjellene er svært betydelige: Det er nesten dobbelt så mange i den laveste alderskategori som er av denne oppfatning, som det er i den høyeste. Blant de eldste er det bare 22,2% som tror at en bydelsreform vil gi bedre kommunal service.

Det er også betydelig forskjell i oppfatninger når det gjelder de demokratiske implikasjoner av en reform. Mens om lag halvparten av de spurte under 50 år mener at demokratiske forhold taler for en reform, er det under en av tre i pensjonistenes rekke som mener det samme.

2.6 Oppsummering

Det har blitt gjennomført en statistisk analyse (regresjon) av hvordan bydelstilhørighet, partisynpati og ulike bakgrunnsvariable (kjønn, alder, inntekt, utdanning, offentlig sysselsatt) samvarierer med de fire oppfatningene. Styrken ved denne analyseteknikken er at man 'kontrollerer' for virkninger som egentlig skyldes mellomliggende variable.⁹ Resultatene fremkommer i Tabell 2.3.¹⁰

⁹ Et klassisk illustrerende eksempel: Hvis man bare ser på to variable, for eksempel inntekt og skattnummer, kan man godt finne en statistisk sammenheng. De med store sko tjener kanskje mer enn de med små. Men hvis man i tillegg introduserer variabelen "kjønn" i analysen, finner man at menn både tjener mer og har større sko. Dermed faller virkningen av skattnummer på inntekt bort. En regresjonsanalyse vil dermed gi et mer korrekt bilde enn de enkle oppstillingene vi har vist i søylediagrammene.

¹⁰ Siden det kan reises innvendinger mot bruken av lineær regresjon på kategoriske avhengige variable, er det også gjennomført en logistisk regresjonsanalyse på binomiske variable hvor medborgere med oppfatningene "service vil bli bedre", "utgiftene vil bli høyere", "det vil bli flere konflikter" og "demokratiske forhold taler for en reform" er gitt verdi =1. Denne analysen gjorde ikke at noen av de signifikante sammenhengene fra den opprinnelige (lineære) analysen falt ut, men den viste signifikante utslag for flere av de uavhengige variablene.inntektsvariabelen ble styrket (med samme fortegn som i Tabell 2.3), og effektene på "Indre Nørrebro" ble signifikante.

Tabell 2.3 *Oppfatninger om konsekvenser av en eventuell bydelsreform. Lineær regresjon (N=2483)*

	Service	Utgifter	Konflikter	Demokrati	
(Constant)	2,09	2,74	2,46	2,19	
Det Radikale Venstre	0,02	0,06	0,01	0,18	*
Det Konservative Folkeparti	-0,29 **	0,18 **	0,14	-0,29	**
Centrum-Demokraterne	-0,07	0,19	-0,34	0,00	
Socialistisk Folkeparti	0,28 **	-0,11 **	-0,14	0,21	**
Dansk folkeparti	-0,25 *	0,00	0,11	-0,32	*
Venstre	-0,18 **	0,13 **	0,09	-0,15	*
Innbygger i Indre Nørrebro	0,04	-0,05	-0,02	0,09	
Innbygger i Indre Østerbro	0,01	-0,02	-0,03	0,03	
Innbygger i Kgs. Enghave	-0,07	-0,03	-0,02	0,13	
Innbygger i Valby	0,19 **	-0,08	-0,24	0,15	*
Køn	-0,03	0,00	0,03	-0,01	
Inntekt, 100 000 kroner	-0,05 **	0,01	0,02	-0,01	*
Innbygger 67+	-0,17 **	0,00	-0,05	-0,28	**
Bruker (i forsøksbydelene)	0,26 **	-0,11 **	-0,14	0,10	*
Offentlig ansatt	0,02	-0,05	-0,11	0,02	
R2	0,09	0,04	0,05	0,05	

** : Signifikant på 0,01 nivå * : Signifikant på 0,05 nivå

Modellene har generelt lav forklaringskraft, det vil si at variasjoner i disse holdningene påvirkes av mange andre forhold enn bydelstilørighet, partisyn og de bakenforliggende variable. Dette er ikke overraskende, og erfaringsmessig har modeller hvor holdningsvariable analyseres ofte lav forklaringskraft. Det viser seg imidlertid at funnene som fremkommer i søylediagrammene bekreftes, også når de analyseres samtidig.

Innbyggere i Valby er, i større grad enn i de 11 bydelene som ikke deltar i forsøket, av den oppfatning at en bydelsreform vil gi bedre service, ikke flere konflikter, og at demokratiske hensyn taler for en reform. *Det kan med høy grad av sikkerhet konkluderes med at innbyggerne i Valby har mer positive oppfatninger om bydelsforsøket forløp og konsekvensene av en reform enn det innbyggerne i de øvrige bydelene har.* Også i Indre Nørrebro forekommer disse effektene, men i noe mindre omfang.

Også antagelsen om en partidimensjon styrkes denne i analysen. Resultatene fra avsnitt 2.3 bekreftes langt på vei, også når det kontrolleres for bakenforliggende variable. Sympatisører med Det Konservative Folkeparti mener i høyere grad enn andre at en bydelsreform vil gi dårligere service og høyere utgifter, samt at demokratiske forhold i mindre grad taler for en slik reform. Det samme er tilfelle for Venstre-sympatisører, og til en viss grad for Dansk Folkeparti. Motsetningen finnes hos sympatisører med Socialistisk Folkeparti. *Dette vil si at vi med stor sikkerhet kan si at høyre-venstreaksen i betydelig grad strukturerer holdningene i disse spørsmålene.*

Imidlertid viser det seg at partienes betydning minsker noe når vi kontrollerer for inntekt. Dette gjelder særlig høyresiden. Når sympatisører med Dansk Folkeparti i høy grad er negative til en bydelsreform, har dette en del å gjøre med at sympatisører med dette partiet har den høyeste gjennomsnittlige inntekten i utvalget, og at personer med høye inntekter tenderer mot å ha en negativ oppfatning av bydelsforsøket. Det samme gjelder til en viss grad for medlemmer av Det Konservative Folkeparti, som ligger på tredje plass

på "inntektstoppen". Det er likevel ingen tvil om at partitilhørighet har en klar virkning i seg selv, også når det kontrolleres for inntekt.

De med høye inntekter er spesielt negative med hensyn til spørsmålet om *konsekvenser for den kommunale service* av en bydelsreform. Det er også en overvekt av de med høyere inntekter som mener at en bydelsreform vil gi flere konflikter i kommunen. I en analyse av hvorfor noen mener utgiftene vil bli *høyere*, viste det seg at også denne oppfatningen er sterkest hos de med høyest inntekter.

Kjønn ser ikke ut til å ha noen stor betydning for folks oppfatninger, med ett unntak. Det er en statistisk betydelig forskjell mellom menn og kvinner når det gjelder den generelle vurderingen av bydelsforsøket, og kvinnene har en tendens til å vurdere forsøket mer positivt enn menn. Men forskjellene er ikke så store.

Alder viser seg å ha betydning for folks oppfatninger av forsøket. Det viser seg at eldre mennesker i langt mindre grad enn yngre er av den oppfatning at demokratiske hensyn taler for en bydelsreform. De eldste mener dessuten i større grad enn andre at den kommunale service vil bli dårligere i en bydelsordning. *De eldre har også en mer negativ oppfatning av hvordan bydelsforsøket gikk.* Hvis det er korrekt at mange eldre ble mobilisert i folkeavstemningen, kanskje på grunn av avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta, kan dette bidra til å forklare utfallet.

Det viser seg at forskjellene mellom de som bruker desentraliserte tjenester og de som ikke gjør det er betydelige, når man ser spesielt på brukerne i forsøksbydelene. *Brukere av bydelenes tjenester vurderer samlet sett forsøket mer positivt enn ikke-brukerne.* De tror i større grad at den kommunale service vil bli bedre ved en bydelsreform. De tror i mindre grad at utgiftene vil bli høyere, og de tror i mindre grad at det vil bli flere konflikter. Brukerne vurderer også i større grad at demokratiske hensyn taler for en bydelsreform. *Dette innebærer at bydelsforsøket har fått en positiv evaluering av de som bruker bydelenes tjenester.*

Sammenfatning

- Alt i alt ser det ut til at *frykten for økte kommunale utgifter* ved en eventuell bydelsreform er den reservasjon mot en slik reform som deles av flest medborgere. Så mange som 67,2% av de spurte er av den oppfatning at utgiftene vil øke. Bare 5,1% tror de vil bli mindre.
- *Bydelstilhørighet* ser ut til å ha spilt en betydelig rolle for medborgernes oppfatninger om bydelsforsøket og konsekvensene av en eventuell bydelsreform. De spurte i Valby mener i større grad enn de i andre bydeler at forsøket gikk godt. De tror også i større grad at konsekvensene av en bydelsreform ville vært positive, både med hensyn til service, utgifter og konflikter, og at demokratiske hensyn taler for en bydelsreform.
- Det store flertallet av alle de spurte mener at en bydelsreform ville føre til høyere kommunale utgifter. Dette gjelder også innbyggerne i Valby, men flertallet er mindre i denne bydelen.
- Valby er eneste bydel hvor flertallet mener at konfliktnivået i kommunen ikke vil øke ved en eventuell bydelsreform. Forskjellen mellom Valby og de øvrige bydeler er betydelig.
- Holdningen til en eventuell bydelsreform ser ut til å følge en *høyre-venstreakse*. Sympatisører med Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Venstre, Danmarks liberale parti, mener i stor grad at en bydelsreform vil gi dårligere service og høyere utgifter, samt at demokratiske hensyn i liten grad taler for en bydelsreform.

- Blant partiene på venstresiden, og da særlig Socialistisk Folkeparti og De Rød-Grønne, mener flertallet derimot at en bydelsreform vil gi bedre service og at demokratiske hensyn taler for en reform. Det er også færre i disse partiene enn i de øvrige som mener at det vil bli høyere utgifter og flere konflikter.
- *Alder* har en betydelig innvirkning på folks holdninger til en bydelsreform. De eldste (de over 67 år) vurderer forsøket mindre positivt enn de yngre, og de mener i mindre grad at demokratiske hensyn taler for en reform. De er også i større grad av den oppfatning at en bydelsreform vil gi dårligere kommunal service.
- *Kjønn* ser ikke ut til å spille noen betydelig rolle for folks vurdering av en eventuell bydelsreform.
- Folk med høyere *inntekter* er jevnt over mer negative enn andre innbyggere til en eventuell bydelsreform. De tror den kommunale service vil bli dårligere, og at konfliktnivået vil øke.
- Brukere av bydelens tjenester gir bydelene en mer positiv evaluering enn de som ikke er brukere. Dette gjelder så vel oppfatningen om hvordan forsøket gikk, som spørsmålene om konsekvenser for service, utgifter og konflikter.

Det er liten tvil om at bydelsforsøket har spilt en betydelig rolle for medborgernes oppfatninger om konsekvensene av en bydelsreform. De positive utslagene for Valby synes å være i tråd med vanlige oppfatninger og evaluators vurdering av bydelsforsøkets ”vellykkethet” i denne bydelen. Det er også spesiell grunn til å legge merke til brukernes mer positive oppfatninger av konsekvensene for den kommunale service ved en eventuell bydelsreform: Nærmere halvparten av brukerne i forsøksbydelene tror at den kommunale service vil bli bedre ved en bydelsreform, mens tilsvarende for ikke-brukere er om lag en av tre. Dette må tolkes som at brukerne har særlige positive erfaringer med denne ordningen.

Samtidig antyder analysen at også andre forhold har spilt inn. Partitilhørighet og inntekt har klar betydning for vurderingene av bydelsforsøket og en eventuell reform, uavhengig av hvorvidt de spurte bor i en av forsøksbydelene eller ikke.

3 Godt eller dårlig informert?

3.1 Oppfatninger om informasjonen og om bydelsforsøket

Vi har nå fått et første innblikk i hvilke forhold som har påvirket folks oppfatninger om bydelsforsøket. I dette kapitlet skal vi kort ta for oss spørsmålet om hvor realistisk det er å anta at medborgernes stemmebeslutninger ble fattet på et velinformert grunnlag.

Det har blitt hevdet at informasjonen til medborgerne i forkant av folkeavstemningen var utilstrekkelig. Den 22. september, seks dager før avstemningen, refererte "Jyllandsposten" til en undersøkelse utført av Institut for Konjunktur-analyse, som viste at bare rundt 40% av de stemmeberettigede kunne huske å ha mottatt informasjonsmateriell fra kommunen.¹¹ Hensikten med dette korte kapitlet er å se om oppfatningen om dårlig informasjon deles av de spurte. Hvis informasjonsnivået var lavt, er det grunn til å anta at andre forhold enn informert overveielse av bydelsforsøkets forløp lå til grunn for medborgernes stemmebeslutninger.

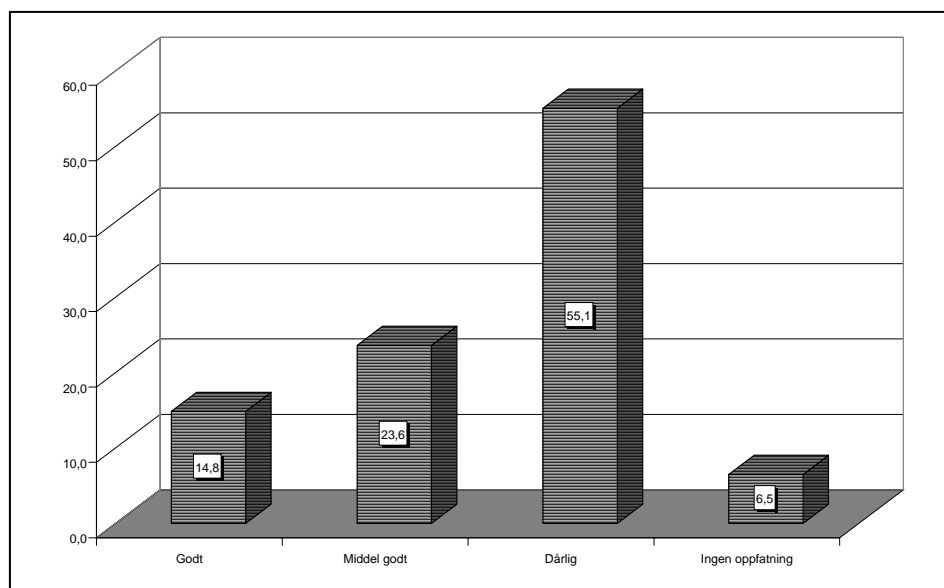
I undersøkelsen ble følgende spørsmål inkludert:

Føler De at De blev godt, middel godt eller dårligt informeret af
Københavns kommune om temaet for folkeafstemningen om
bydelsreformen?

Sett under ett, oppga de intervjuede å ha følgende oppfatning om dette spørsmålet (Figur 3.1):

¹¹ Institut for Konjunktur-Analyse: Analyse af Københavns Kommunes informationsaktiviteter. November 2000.

Figur 3.1 *Oppfatning om informasjonen fra København kommune N=2483 (vektet utvalg)*



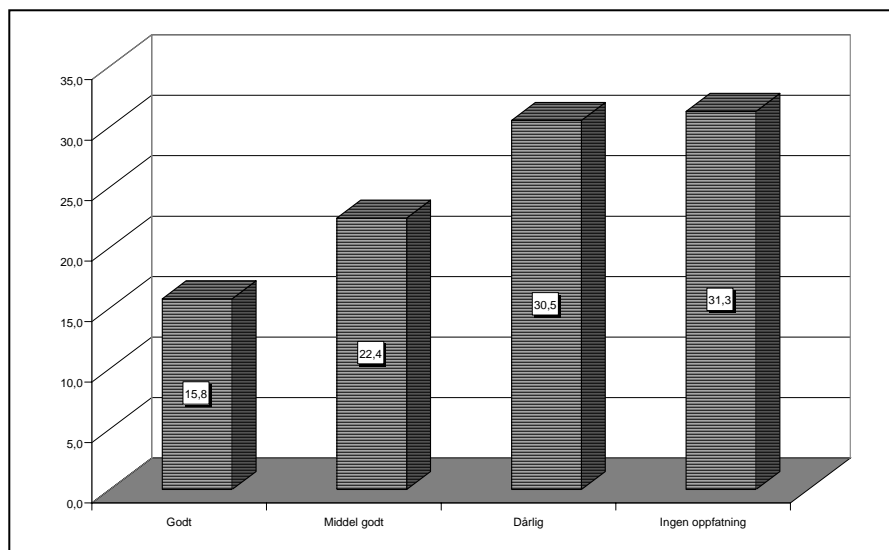
Det mest iøyenfallende ved Figur 3.1 er at et klart flertall av de intervjuede, 55,1%, utvetydig oppga at de etter egen oppfatning var blitt *dårlig* informert om temaet for folkeavstemingen. Til sammenligning mente 14,8% at de var blitt *godt* informert. Selv om vi slår sammen gruppene som mente at de var blitt godt eller middels godt informert, er det fremdeles en klar overvekt som mente de var dårlig informert.

Det er vanskelig å si hvordan man bør tolke det at 6,5% av de spurte ikke hadde noen oppfatning om hvor godt de var blitt informert – innebærer dette at de oppfattet seg som middels godt informerte, eller at de overhodet ikke vet hva det er spørsmål om?

La oss se på en annen indikator på informasjonsnivået. I forrige avsnitt refererte vi til et spørsmål med følgende ordlyd:

I Københavns kommune har der været gennemført forsøg med bydelsråd i fire bydele. Vil De sige at dette forsøg gik godt, middel godt eller dårligt, eller har De ikke nogen opfattelse af dette?

Når vi tar for oss samtlige av de spurte, fordeler svarene seg som i Figur 3.2

Figur 3.2 *Oppfatning om bydelsforsøket. N=2483 (vektet utvalg)*

Her viser det seg altså at den største enkeltgruppen – 31,3% - ikke hadde noen oppfatning om hvordan bydelsforsøket hadde gått.

Hvis disse tallene fordeles mellom bydelene, viser det seg, ikke overraskende, at nærmere halvparten av de spurte i ”Øvrige København”, 43,2%, ikke hadde noen oppfatning om dette (Tabell 3.1). Til sammenligning hadde 26-30% av de spurte i forsøksbydelene ingen oppfatning.

Tabell 3.1 *Oppfatninger om forsøket, og om informasjonen om forsøket. Prosentvise andeler (innenfor den enkelte bydel) som mente de ble dårlig informert, og som ikke har noen oppfatning om forsøkets forløp (vektet utvalg)*

	<i>Ble dårlig informert (N=1369)</i>	<i>Har ingen oppfatning om forsøket (N=777)</i>
Indre Nørrebro	51,5%	30,1%
Indre Østerbro	58,8%	29,9%
Kongens Enghave	51,5%	26,6%
Valby	50,0%	27,5%
Øvr. København	63,9%	43,2%

Forskjellene mellom forsøksbydelene og det øvrige København er ikke overraskende, tatt i betraktning at de spurte i forsøksbydelene har flere års erfaring med å ha egen bydelsforvaltning. Tallene illustrerer dilemmaet med å avholde en folkeavstemning om et tema hvor tre av fire innbyggere ikke har direkte erfaringer å bygge på. Samtidig er det grunn til å legge merke til at flere enn en av to av de spurte i ”Øvrige København” faktisk har oppgitt å ha en oppfatning om bydelsforsøket, selv om de ikke er bosatt i en av forsøksbydelene.

Blant brukerne av forsøksbydelenes tjenester, var det 53,4% som mente at de var dårlig informert. Det var imidlertid så få som 23,9% av brukerne som oppga å ikke ha noen oppfatning om bydelsforsøket. Når innbyggerne i forsøksbydelene hadde klarere

oppfatninger om hvordan bydelsforsøket hadde gått, gjaldt dette altså ikke overraskende i enda høyere grad de som var brukere av bydelenes tjenester.

3.2 Oppsummering

- De fleste av de spurte var misfornøyd med informasjonen de fikk fra København kommune om temaet for folkeavstemningen. Sett under ett, oppga 55,1% av de spurte at informasjonen var ”dårlig”, mens 6,5% ikke hadde noen oppfatning om dette.
- 14,8% mente at informasjonen var god, mens 23,6% mente den var middels god.
- Det var langt flere i øvrige bydeler enn i forsøksbydelene som mente at informasjonen var dårlig. I de 11 bydelene som ikke deltok i forsøket, var så mange som 63,9% misfornøyd med kommunens informasjon.
- I bydeler som ikke var berørt av forsøket, hadde om lag en av to av de spurte ingen oppfatning om hvorvidt forsøket hadde gått godt eller dårlig. Dette er, som forventet, betydelig høyere enn i forsøksbydelene. Indre Østerbro er unntaket, her var oppfatningen om lag like negativ som i København for øvrig.

Det er verdt å bemerke at tre av fire innbyggere i København faller inn under kategorien ”Øvrige København”. Av disse oppfattet så mange som 63,9% kommunens informasjon som dårlig. *Dette innebærer at det store flertallet av de stemmegivende etter egen vurdering var blitt dårlig informert om hva de skulle stemme over.*

4 Stemmegivningen

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal selve stemmegivningen ved folkeavstemningen analyseres. I undersøkelsen ble de spurte bedt om å svare på følgende spørsmål:

Stemte De ved folkeafstemningen om bydelsreform i september? I så fald, hvad stemte De?¹²

I kapittel to ble en rekke forhold av betydning for medborgernes oppfatninger om bydelsforsøket og en eventuell bydelsreform gjennomgått: Bydelstilhørighet, partitilhørighet, brukerstatus, kjønn, alder, inntekt og politisk interesse. I dette kapitlet er spørsmålet hvorvidt disse forholdene har hatt betydning også for selve stemmegivningen. Også flere andre forhold vil bli trukket inn, og dette er forhold som hører inn under hypotese (2) i innledningskapitlet. Kan resultatet av avstemningen i noen grad tolkes som et utslag av mistillit til politikere og det politiske systemet? Hvilken betydning hadde den samtidige folkeavstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta? Hvilken betydning har slike forhold hatt, sammenlignet med betydningen av oppfatningene om bydelsforsøket?

Vi skal først se litt nærmere på de variablene som ikke er presentert ennå, nemlig tillit, avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta og politisk aktivitet. Analysen av stemmegivningen begynner deretter, i avsnitt 4.2.

Tillit til politikerne i borgerrepresentasjonen

I undersøkelsen ble de spurte bedt om å ta stilling til følgende to spørsmål:

Mener De at politikerne i borgerrepræsentationen lytter godt, middel godt eller for lidt til de meninger, borgerne har?

I hvor stor grad har De tillid til politikerne i borgerrepræsentationen? I meget stor grad, rimelig stor grad, rimelig lav grad eller meget lav grad?

Det første spørsmålet handler om rådhuspolitikernes *responsivitet*; deres tilbøyelighet til å oppfatte og legge vekt på medborgernes oppfatninger. Siden et av hovedpoengene med å gjennomføre en bydelsreform er å bedre kontakten mellom medborgerne og det politiske systemet, ved at bydelshuset har en annen "nærhet" til medborgerne enn det rådhuset kan ha, er dette spørsmålet av spesiell interesse.

Det andre spørsmålet er relevant av flere grunner. Én mulig tolkning av avstemningsresultatet er at medborgere som har lav tillit til rådhuspolitikere, heller ikke

¹² Som det er redegjort for tidligere, er de som oppga ikke å ha stemt ved folkeavstemningen ekskludert fra analysen.

vil ha tillit til deres forslag. En nei-stemme blir da et uttrykk for mistillit. På den annen side, kan det tenkes at medborgere med lav tillit til rådhuspolitikere faktisk vil *ønske* seg en lokal arena, befolket av politikere med tilknytning til nærmiljøet. Det kan også hende at de som mener at politikere i Borgerrepresentasjonen lytter "for lidt" til folks meninger, vil ønske seg en lokal (mer responsiv) politisk arena.

Sett under ett ga de spurte uttrykk for følgende oppfatninger til disse spørsmålene:

Tabell 4.1 *Oppfatninger om responsivitet hos, og tillit til, politikere i Borgerrepresentasjonen. Prosent. N=2483 (vektet utvalg)*

<i>Responsivitet</i>	<i>Tillit</i>		
Dårlig	41,1 %	I meget lav grad	14,9 %
Middel godt	29,1 %	Rimelig lav grad	35,5 %
Godt	10,5 %	Rimelig stor grad	37,9 %
		Meget stor grad	2,2 %
Ingen oppfatning	19,3 %	Ingen oppfatning	9,6 %
	100 %		100 %

Siden de som ikke stemte ved bydelsavstemningen er ekskludert fra analysen, er ikke disse tallene representative for alle medborgere i kommunen, men bare for dem som stemte. Det er imidlertid gjort en tilsvarende beregning på alle respondenter, også de som oppga å ikke ha stemt ved folkeavstemningen, som ga ubetydelige avvik i forhold til denne tabellen. Det ser ikke, noe overraskende, ut til at det er noen systematisk sammenheng mellom lav tillit/oppfatning om dårlig responsivitet og det å ikke stemme ved folkeavstemningen.

Hvem er det som har mer eller mindre tillit til politikere i borgerrepresentasjonen? Det er gjennomført en regresjonsanalyse hvor oppfatninger om responsivitet og tillit er sett i sammenheng med bakgrunnsvariablene (kjønn, alder, utdanning og inntekt), samt grad av politisk interesse. Resultatene er vist i Tabell 4.2.

Tabell 4.2 *Oppfatninger om tillit til, og responsivitet hos, politikere i Borgerrepresentasjonen. Logistisk regresjon¹³. N=2483 (vektet utvalg)*

	<i>Responsivitet</i>	<i>Tillit</i>
Inntekt	-0,07	-0,09**
Alder	-0,02**	-0,01**
Kjønn	-0,30 *	-0,22*
Utdanning	0,02	0,02
Bruker	0,17	0,03
Politisk interessert	0,07	0,26**
Constant	1,17	0,06

Det viser seg at høy alder og hunkjønn hører sammen med en oppfatning om lav responsivitet hos politikere. Utdanning ser ikke ut til å ha noen betydning. Også når det

¹³ Avhengige variable er omkodet til binære. Meget lav og rimelig lav grad av tillit = 0, rimelig høy og meget høy grad av tillit = 1. Dårlig og middel god responsivitet = 0, God responsivitet = 1.

gjelder tillit, ser det ut til å være en sammenheng som sier at de eldre og velstående har mindre tillit til politikerne i borgerrepresentasjonen.

Folkeavstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta

Som det tidligere er redegjort for, ble det gjennomført folkeavstemning dansk deltagelse i den felles europeiske valuta samtidig med folkeavstemningen om bydelsreformen. Avstemningen om den felles valuta ble gjennomført nasjonalt, og var naturlig nok langt høyere profilert i media enn avstemningen i København om bydelsreform. Saken var meget kontroversiell, og det har blitt hevdet at regjeringen ved å skrive ut denne folkeavstemningen kan ha provosert mange, som mente at regjeringen tidligere hadde gitt et løfte om ikke å skrive ut flere folkeavstemninger om økt dansk intergasjon i den europeiske union.

I det veide utvalget, hvor de som ikke stemte ved folkeavstemningen om bydelsreform er ekskludert, var det 4,5% som ikke stemte ved valuta-avstemningen. Av de som stemte, var det 45,5% som stemte for dansk deltagelse i den felles europeiske valuta og 50% som stemte mot. I Tabell 4.3 er stemmegivningen ved de to avstemningene satt opp sammen.

Tabell 4.3 *Stemmegivning (utvalget) ved folkeavstemningene om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta og bydelsreform. Prosent. N=2483 (vektet utvalg)*

Nei til Euro, nei til bydel	30,4 %
Ja til Euro, nei til bydel	31,6 %
Nei til Euro, ja til bydel	22,0 %
Ja til Euro, ja til bydel	16,3 %
Stemte ikke på Euro	4,5 %

Tabellen antyder at de to avstemningene ikke hadde så mye med hverandre å gjøre, på den måten at det ikke er noen overvekt innenfor noen av gruppene. Hvis et stort flertall hadde stemt det samme i begge avstemningene, ville dette gitt større grunn til å ha en slik oppfatning.

Politisk aktive

Undersøkelsen gir grunnlag for å skille mellom de spurte med hensyn til hvor politisk aktive de er. For det første er det inkludert et spørsmål som lyder som følger:

Hvor interessert vil De si at De er i politik generelt? Vil De si at De er meget interessert, middel interessert eller lidt interessert?

Videre er det stilt spørsmål om hvorvidt man avga stemme ved siste kommunalvalg, samt ved folkeavstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta. Det er imidlertid en meget stor overvekt i utvalget som oppgir å ikke ha stemt ved disse valgene, noe som særlig skyldes at de spurte som oppga ikke å ha stemt ved bydelsavstemningen er ekskludert. Dermed er egen oppfatning av politisk interesse et bedre mål.

Det kan argumenteres for at spørsmålet har en sterkt subjektiv komponent, og at noen kan oppfatte seg selv som "middels interesserte" samtidig som andre, som "egentlig" er like interesserte, klassifiserer seg selv som lite interesserte. På den annen side er det vanskelig å finne mål som gir en bedre indikasjon på politisk interesse enn den man selv opplever, og det kan argumenteres for at det å oppfatte seg selv som en politisk interessert medborger kan ha en betydning i seg selv.

Blant de tre gruppene (lite, middels og meget politisk interesserte) er det ubetydelige forskjeller i synet på om forsøket gikk godt, middels godt eller dårlig.

4.2 Stemmegivningen

Det skal nå gjennomføres en samlet analyse av de ulike forklaringsvariablene som er drøftet til nå. Det er gjennomført en statistisk analyse (logistisk regresjon) av stemmegivningen, slik de spurte har oppgitt den, hvor det er inkludert en rekke forhold som kan ha hatt betydning for stemmegivningen. Resultatet av analysen, og redegjørelse for variablene, er lagt i vedlegget. Alle resultatene fra analysen vil bli kommentert i teksten.

Vi skal nå gå gjennom funnene fra analysen, sett i lys av hypotesene som ble drøftet i første kapittel.

Hypotese 1: Oppfatningene om konsekvenser av en reform, og bydelstilhørighet

Utgangspunktet for analysen har vært at folk avga stemme ut i fra sine oppfatninger om hvordan bydelsforsøket gikk, og hvordan konsekvensene av en eventuell bydelsreform ville være.

Ser man samlet på alle de spurte, er det store variasjoner i oppfatningene. Holdningene er på mange måter mindre udelt negative enn avstemningsresultatet skulle tilsi. Det er noe flere som mener at den kommunale service vil bli *bedre* ved en bydelsreform, enn det er som tror den vil bli dårligere. Det er nær innpå dobbelt så mange som mener at demokratiske forhold taler *for* en bydelsreform, som det er som mener at demokratiske forhold taler *mot*. Oppfatningene av konsekvenser for service og demokrati skulle dermed isolert sett tilsi en svak overvekt av ja-stemmer.

Imidlertid viser det seg at om lag halvparten av de spurte mener at en bydelsreform vil gi flere konflikter i kommunen. Og viktigst: Så mange som 67,2% mener at kommunen vil få høyere utgifter hvis bydelsråd innføres i hele København. Dermed er de negative utslagene samlet sett langt sterkere enn de positive.

Det er sterke sammenhenger mellom stemmegivningen og hvilke oppfatninger man har om konsekvenser for service, utgifter, konflikter og demokrati. Hvis vi rangerer disse fire aspektene etter deres relative betydning for stemmegivningen, ser listen ut som følgende:

1. Konsekvenser for service
2. Konsekvenser for utgifter
3. Konsekvenser for demokratiet
4. Konsekvenser for konflikter

Det var altså hensynet til virkningen av en bydelsreform for den kommunale service som hadde sterkest direkte virkning på stemmegivningen for den enkelte. De som trodde at den kommunale service ville bli bedre ved en bydelsreform, hadde en meget sterk tendens til å stemme ja. De som mente den ville bli dårligere, hadde en tilsvarende tendens til å stemme nei. Imidlertid var det delte oppfatninger om hvordan den kommunale service ville bli påvirket av en reform. Det var derimot en meget stor overvekt av medborgere som mente at de kommunale utgifter ville øke, ved gjennomføring av en bydelsreform.

Bare en av tyve medborgere mente at utgiftene ville bli lavere. *Dermed var det frykten for økte utgifter som samlet sett hadde størst betydning for stemmegivningen.*¹⁴

”Styrkeforholdet” mellom oppfatningene er illustrert i Tabell 4.4. Her er tallene i vedleggstabell 1 omregnet til ’sannsynligheter’ for ja-stemme. Siden sjansen for ja-stemme varierer mellom ulike grupper av de spurte, har vi gjennomført beregninger for to tenkte personer.

Tabell 4.4 *Sjansen for å stemme ja, til tross for ulike oppfatninger i disfavør av den foreslåtte reformen. Sannsynligheter, beregnet på grunnlag av vedleggstabell 1*

	<i>Mann over 66 år, høy inntekt, bosatt i ’øvrige 11’ bydeler, stemmer Konservativt Folkeparti</i>	<i>Sosialdemokrat i 30-årene med moderat inntekt, bosatt i Indre Nørrebro</i>
Sjansen for ja-stemme selv om man mener at...		
...service ville bli dårligere	5%	19%
...utgiftene ville øke	7%	24%
...det vil bli flere konflikter	15%	45%
...demokrati taler ikke for	9%	31%

Tabellen viser at for begge typer respondenter er det minst sjansen for ja-stemme hvis man mener at den kommunale service vil bli dårligere. Det fremkommer også hvordan hensynet til konflikter i kommunen i mindre grad enn andre forhold påvirker sjansen for ja-stemme. Spørsmålet om hvorvidt demokratiske forhold taler for eller mot en reform hadde en anseelig betydning.

Analysen indikerer klart at bydelsforsøkets forløp har hatt betydning for stemmegivningen. Forsøksbydelene fikk i gjennomsnitt en betydelig høyere andel ja-stemmer enn de øvrige 11 bydeler: Mens 39,7% i forsøksbydelene stemte ja, var det 31,4% i de øvrige bydeler som stemte ja. Når vi ser på undersøkelsen, er det flere indikasjoner på at bydelsforsøkets forløp har påvirket utfallet av avstemningen:

Det viser seg at medborgerne i forsøksbydelene jevnt over vurderer forsøket, og konsekvensene av en eventuell reform, noe mer positivt enn medborgere i byen for øvrig. Dette gjelder særlig de som er bosatte i Valby, hvor det er betydelig mer positive oppfatninger om så vel forsøket som konsekvensene av en reform enn i byen for øvrig. Også i bydelen Indre Nørrebro ser det ut til at oppfatningene er noe mer positive enn i byen for øvrig. Selv om denne forfatter ikke har tilgjengelig systematisk materiale om hendelser i bydelsforsøket som kan ha formet folks oppfatninger, synes evalueringsrapporten, avisartikler, samt innlegg og utsagn fra de involverte i bydelsforsøket ut til å tyde på at forsøket gikk mer friksjonsfritt i Valby enn i de øvrige bydeler. Det var i mindre grad oppmerksomhet rundt upopulære tiltak, slik som nedskjæringer i tjenestetilbudet, og det var i mindre grad negative oppslag mht. politiske konflikter i bydelen. *Det synes derfor å være grunnlag for å anta at bydelsforsøkets*

¹⁴ Sagt på en annen måte: Av de som mente at den kommunale service ville bli dårligere ved en bydelsreform, var det bare 6,5% som stemte ja. Men av de som mente at utgiftene ville øke, var det hele 25% som likevel stemte ja. Siden det var mye flere som mente at utgiftene ville øke, enn det var som trodde at servicen ville bli dårligere, fikk hensynet til utgifter totalt sett en større betydning for utfallet av avstemningen.

forløp har påvirket medborgernes oppfatninger om en eventuell reform, og at dette i sin tur har påvirket stemmegivningen.

Det er spesiell grunn til å legge merke til den høye andelen i Valby bydel som mener at en bydelsreform vil gi bedre kommunal service. Hele 46% mener dette, mens bare 25,5% mener servicen vil bli dårligere. I København for øvrig (utenfor forsøket) mener hele 37,7% at servicen vil bli *dårligere*. Når vi vet at holdningen til spørsmålet om den kommunale service hadde størst virkning på stemmegivningen til den enkelte, er det rimelig å legge til grunn at den positive holdningen til konsekvensene for den kommunale service bidro sterkt til at det ble et flertall for reformen i Valby bydel.

Tilsvarende var det i bydelen Kgs. Enghave så få som 30,4% som mente at den kommunale service ville bli bedre ved en bydelsreform, et tall på linje med byen for øvrig, og langt lavere enn i de øvrige forsøksbydelene. Dette har antagelig spilt en stor rolle for at denne bydelen fikk en høyere andel nei-stemmer enn de andre forsøksbydelene. I forsøksbydelene Indre Nørrebro og Indre Østerbro var holdningene til konsekvensene for den kommunale service noe mindre positive enn i Valby og noe mer positive enn i Kgs. Enghave, og andelen ja-stemmer var også lavere enn i Valby og høyere enn i Kgs. Enghave.

Informasjonen om temaet for folkeavstemningen var for dårlig

Det kan konkluderes entydig med at informasjonen om forsøket, etter medborgernes oppfatning, var for dårlig. I de 11 bydelene som ikke deltok i forsøket, hvor tre av fire stemmeberettigede bor, mente hele 63,9% at informasjonen hadde vært *dårlig*. I samme gruppe av de spurte, hadde 43,2% ingen oppfatning om hvordan bydelsforsøket hadde forløpt.

Det viser seg imidlertid at informasjonsnivået ikke har noen systematisk sammenheng med medborgernes stemmegivning. Det vil si at de som oppga å ha blitt dårlig informert, ikke stemte nei i høyere grad enn de øvrige. Dette fremkommer i Tabell 4.5:

Tabell 4.5 *Stemmegivning, etter oppfatning om kommunens informasjon om forsøket. N=2483 (vektet utvalg) Prosent, antall*

	<i>Nei</i>	<i>Antall</i>
Dårlig informert	60,56 %	1369
Middels godt informert	62,12 %	586
Godt informert	61,79 %	369
Ingen oppfatning om informasjonen	73,46 %	162

Det er riktignok en overrepresentasjon av nei-stemmer blant de som ikke hadde noen oppfatning om informasjonen, men denne gruppen er for liten til at denne skjevheten har hatt betydning for utfallet.

Når vi ser på oppfatningene til de som oppgir å ha vært dårlig informert om forsøket, avviker heller ikke dette betydelig fra de øvrige. Det er om lag de samme andelen som mener at kommunale utgifter vil øke, at demokratiske forhold taler for en reform og så videre, blant de uinformerte som blant de informerte. Det er faktisk noe flere som mener at demokratiske forhold taler for en reform, og at den kommunale service vil bli bedre, blant de ”uinformerte” enn blant de ”informerte”.

Det er imidlertid en tendens til at de som ikke hadde noen oppfatning om konsekvensene av en eventuell reform, i høyere grad stemte nei. Det er altså her tale om de som oppga å ikke ha noen oppfatning om hvorvidt forsøket ville gi endret servicekvalitet, endrede kostnader, flere eller færre konflikter, eller om demokratiske forhold taler for eller mot en reform. Siden dette ikke minst gjelder innbyggere i de 'øvrige' 11 bydeler, understreker dette problemene forbundet med å gjennomføre en avstemning hvor bare en av fire har hatt direkte erfaring med forsøket.

Undersøkelsen gir grunnlag for å kritisere informasjonen om temaet for avstemningen. Likevel er det antagelig korrekt å hevde at det faktum at forsøket bare pågikk i fire av femten bydeler, hadde langt større betydning for utfallet av avstemningen enn hva kommunens informasjon (eller mangel på sådan) hadde. Blant innbyggerne i forsøksbydelene var det færre som ikke hadde noen oppfatning om konsekvensene av en reform, og den negative holdningen var også sterkere blant de uten slike oppfatninger.

De politiske partienes oppfatninger spilte en betydelig rolle

De politiske partiene gikk i varierende grad ut med anbefalinger med hensyn til stemmegivningen ved bydelsavstemningen. Sosialdemokratiet, det største partiet i Borgerrepresentasjonen, gikk imidlertid ikke ut med noen anbefaling. Grunnen til dette, var sannsynligvis at partiet var splittet i dette spørsmålet.

Ut i fra observasjon av debatten i forkant av folkeavstemningen, har Allan Dreyer Hansen, RUC, utarbeidet en oversikt over partienes anbefalinger i forkant av folkeavstemningen om bydelsreform. Det er denne oversikten som er lagt til grunn i Tabell 4.6 nedenfor.

Analysen indikerer på flere måter at de politiske partienes anbefalinger spilte en betydelig rolle for utfallet av folkeavstemningen, og da særlig i "negativ" retning. Hovedinntrykket er at det var en samlet front mot bydelsreformen fra partiene på høyresiden, og at disse partiene i høy grad klarte å mobilisere sine velgere til å stemme nei. "Ja-fronten" på venstresiden og i sentrum (Det Radikale Venstre) var langt svakere, og mobiliserte dårligere. Det største venstre-partiet, Sosialdemokratiet, gikk ikke ut med noen anbefaling. De partiene som anbefalte sine sympatisører å stemme ja, fikk i langt mindre grad gjennomslag for sine anbefalinger.

Mange ville ikke oppgi hva de stemte på, noen oppga å ha stemt blankt, at de ikke stemte ved kommunalvalget, at de stemte på et lite parti¹⁵ eller at de ikke husket hva de hadde stemt på. Dermed er antall respondenter for analyse av partienes standpunkter begrenset. Fordelingen av ja- og nei-stemmer for de største partiene er gjengitt i Tabell 4.6:

¹⁵ Dette inkluderer de to respondentene som hadde stemt på "Det Kosmiske Parti". Begge mente forsøket hadde gått dårlig, og stemte nei til bydelsreform.

Tabell 4.6 *Stemmegivning, etter partisympati. Andeler ja- og nei-stemmer, antall (vektet utvalg), partienes anbefalinger og andel som fulgte anbefalingene. N=1565*

	Nei	Ja	Antall	Anbefaling	Samsvar anbefaling/ stemme- giving
Socialdemokratiet	63,9 %	36,1 %	502	Ingen	- *
Det Konservative Folkeparti	86,3 %	13,6 %	132	Nei	86,3 %
Dansk Folkeparti	80,4 %	19,6 %	56	Nei	80,4 %
Venstre	79,3 %	20,7 %	270	Nei	79,3 %
Det Radikale Venstre	58,2 %	41,8 %	134	Ja	41,8 %
Socialistisk Folkeparti	42,4 %	57,6 %	344	Ja	57,6 %
Enhedslisten De Rød-Grønne	35,4 %	64,6 %	127	Ja	64,6 %
Resultat av folkeavstemningen	66,4 %	33,6 %			

* Socialdemokratisk ungdom anbefalte et ja.

Vi ser at sympatisørene med "nei-partiene" i langt større grad stemte i samsvar med sitt partis anbefalinger enn tilsvarende for "ja-partiene". Sympatisører med Det Radikale Venstre, som anbefalte folk å stemme ja, stemte nesten på linje med gjennomsnittet for alle borgere.

Det er ikke godt å si med full sikkerhet om det var partienes anbefalinger som påvirket stemmegivningen, eller om partiene rett og slett var flinke til å gi anbefalinger som stemte overens med oppfatningene hos sine sympatisører. Det viser seg imidlertid at betydningen av partisympati for stemmegivning er betydelig og systematisk, også når man kontrollerer for andre forhold i en statistisk analyse. Vår antagelse er dermed at eksistensen av en samlet "nei-front" på høyresiden, som i høy grad ble støttet av disse partienes sympatisører, hadde stor betydning for utfallet av folkeavstemningen. Tilsvarende kan det antas at den svakere mobiliseringen hos "ja-fronten" på venstresiden, kombinert med det faktum at det største venstrepartiet ikke ga noen anbefaling, bidro til at andelen ja-stemmer ble så vidt lav som 33,6%.

Hypotesen om at de dårlig informerte i større grad enn andre stemte i samsvar med anbefalingen til det partiet de sympatiserer med, får ikke støtte i undersøkelsen. Det er ingen betydelige forskjeller mellom de som anser seg som dårlig, middels godt eller godt informert når det gjelder graden av samsvar mellom stemmegivning og eget partis anbefalinger. Det er imidlertid en tendens til at de som ikke hadde noen oppfatning om konsekvensene av en eventuell reform, i høyere grad stemte nei. Siden dette ikke minst gjelder innbyggere i de 'øvrige' 11 bydeler, understreker dette problemene forbundet med å gjennomføre en avstemning hvor bare en av fire har hatt direkte erfaring med forsøket.

Avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta og tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen

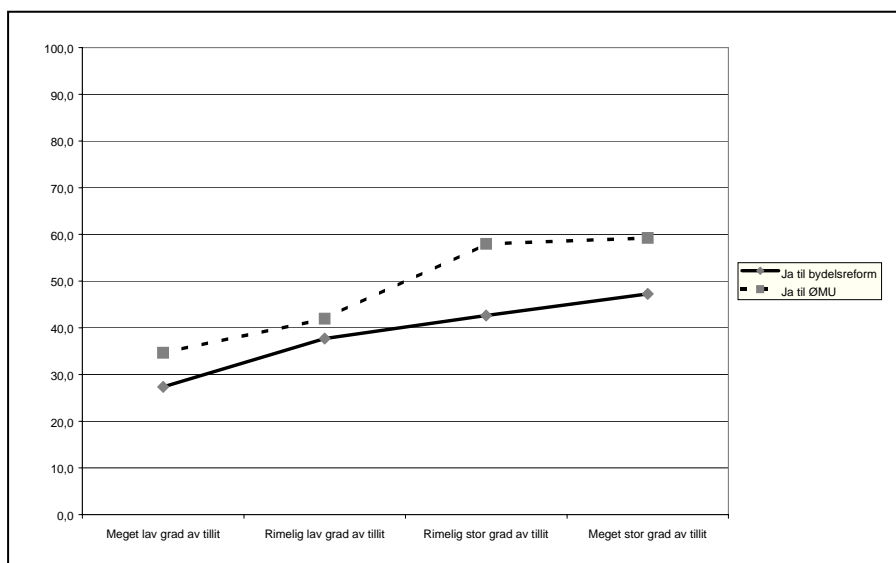
Det er liten tvil om at det å legge folkeavstemningen om bydelsreform på samme dag som avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta, hadde betydning for deltagelsen ved bydelsavstemningen. Grunnlaget for denne påstanden, er at fremmøtet var nær dobbelt så høyt ved folkeavstemningen om bydelsreform som ved valgene til bydelsråd i de fire forsøksbydelene. Ut ifra et demokratisk synspunkt, må den høye deltagelsen isolert sett betraktes som et ubetinget gode.

Vi har tidligere fremsatt en hypotese om at det kan ha vært en ”spillover-effekt” mellom de to avstemningene. Denne antagelsen bygget på det resonnement at negative holdninger til dansk deltagelse i den felles europeiske valuta og videre dansk integrasjon i Den Europeiske Union kan ha gitt opphav til en protestholdning blant de stemmegivende, som i sin tur påvirket utfallet av bydelsavstemningen i negativ retning. Dette kan ha vært særlig utslagsgivende for de med dårlig informasjon om forsøket, og de med lav tillit til politikerne i borgerrepresentasjonen.

Undersøkelsen gir ikke udelt støtte til denne hypotesen. Det viser seg at det ikke er noen overvekt som stemte nei ved begge avstemningene. Blant de som stemte nei til bydelsreformen, var det tilnærmet balanse mellom de som stemte ja og de som stemte nei til den felles valuta. Blant de som stemte for en bydelsreform, var det noe flere som stemte ja enn nei til den felles valuta (se Tabell 4.3, side 42).

Samtidig viser det seg at det er klare sammenhenger mellom medborgernes tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen, og stemmegivningen ved begge folkeavstemningene. Blant de som oppga å ha meget stor grad av tillit til disse politikerne, var det 47,3% som stemte ja til bydelsreform, og hele 56,6% som stemte ja til den felles valuta! Sammenhengen mellom tillit og stemmegivning illustreres i Figur 4.1:

Figur 4.1 *Sammenhengen mellom tillit og stemmegivning i folkeavstemningene om bydelsreform (heltrukket linje) og den felles valuta (stiplet linje). Andel ja-stemmer (prosent). Vektet utvalg.*



Det viser seg at disse bivariate sammenhengene holder også når det kontrolleres for andre forhold, slik som det er vist i vedleggstabell 1. Siden så mange som 55,5% av utvalget oppga å ha meget lav eller rimelig lav grad av tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen, er det rimelig å konkludere med at *betydelig omfang av mistillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen bidro til flertallet mot innføring av bydelsråd.*

Man kunne tenkt seg at mistillit til disse politikerne ville gi seg utslag i økt oppslutning om bydelspolitikkerne, fordi disse kunne oppfattes som et mer troverdig alternativ. Det viser seg altså at virkningen har gått i motsatt retning av dette: Mistillit har gitt seg utslag i tap av støtte til forslag fra rådhuspolitikkerne. De med høy tillit har støttet reformen.

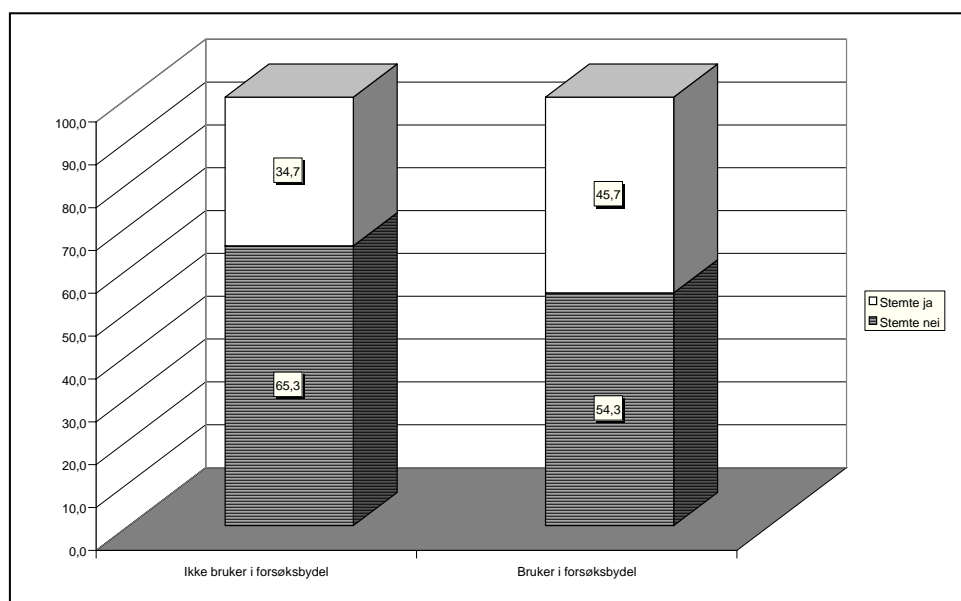
Det ser imidlertid ut til at denne effekten av mistillit i størst grad har virket *parallelt* på de to avstemningene. Siden flertallet av medborgere stemte mot bydelsreformen, er det som forventet at det var flest som stemte mot bydelsreform blant de som også stemte mot dansk deltagelse i den felles europeiske valuta.

Brukerne hadde mer positive vurderinger enn andre

Undersøkelsen viser at brukerne av forsøksbydelenes tjenester (barnepassning, grunnskole og eldreomsorg) har et betydelig mer positivt bilde av hvordan bydelsforsøket gikk, enn de øvrige respondenter (se Tabell 2.2, side 29). Det viser seg også at disse brukerne gjennomgående er mer positive med hensyn til konsekvensene av en eventuell bydelsreform. Nærmere en av to mener at den kommunale service vil bli bedre, og mer en én av to mener at demokratiske forhold taler for en bydelsreform (se Figur 2.8, side 29). Disse sammenhengene er holdbare også når det kontrolleres for andre forhold.

Det er også slik at brukerne av forsøksbydelenes tjenester i større grad enn andre stemte ja ved folkeavstemningen (se vedleggstabell 1). Som det fremgår av Figur 4.2, kan denne effekten ha vært betydelig.

Figur 4.2 *Stemmegivning om bydelsreform. Stemmedeling mellom brukere i forsøksbydelene (757) og alle andre respondenter (1729) (vektet utvalg)*



Analysen tyder på at brukere av forsøksbydelenes tjenester isolert sett har 10% større sjanse for ja-stemme enn øvrige av de spurte.¹⁶ (Virkingen av det å bo i en forsøksbydel er da tatt bort). Det konkluderes derfor med at de som har hatt direkte kontakt med bydelsforvaltningene ved at de er brukere av bydelens tjenester, gjennomgående vurderer bydelforsøket og forslaget om en bydelsreform i et mer velvillig lys, enn tilsvarende for de som ikke er brukere. Brukerne har også i høyere grad enn andre stemt ja til bydelsrådene. Selv om det også blant brukerne er en overvekt av nei-stemmer, må den relativt høye velviljen fra denne gruppen betegnes som et positivt resultat for

¹⁶ Dette tallet er en såkalt sannsynlighet, beregnet ut ifra tabellen i vedlegg 1.

forsøksbydelene, fordi brukerne har spesielt gode forutsetninger for å vurdere bydelsforsøket.

De eldste var mest negative

I utgangspunktet synes det klart at de eldste har vært mer negative til forslaget om bydelsreform enn andre grupper. Vi har sett at de eldste i større grad enn andre mente at bydelsforsøket gikk dårlig (Figur 2.10, side 31), og at de eldste hadde mer negative oppfatninger om forsøket enn andre, både i form av frykt for dårligere kommunal service og flere konflikter (Figur 2.11, side 31).

Disse oppfatningene synes å ha reflektert seg i stemmegivningen. Som det fremgår av Tabell 4.7, var det flere som stemte nei av de spurte i aldersgruppen over 67 år, enn i andre aldersgrupper.

Tabell 4.7 *Stemmegivning ved bydelsavstemning, fordelt på aldersgrupper. N=2483 (vektet utvalg)*

Alder	Andel av stemmeberettigede*	Andel nei-stemmer (utvalget)	Andel i aldersgruppen, i utvalget
16-24	15,7 %	61,1 %**	12,9 %
25-66	69,6 %	60,4 %	74,6 %
67 +	14,6 %	71,6 %	12,3 %
	(100 %)		(100 %)

* Kilde for beregningen: Statistisk årbok for København. Siden personer i alderen 16-17 år ikke har stemmerett, er denne gruppens reelle andel noe lavere (og de øvrige tilsvarende høyere).

** Tallet gjelder gruppen 18-24 år.

Siden om lag en av sju stemmeberettigede er over 67 år (14,6 %), er det ikke utenkelig at den negative holdningen blant de eldste har spilt en rolle for utfallet av avstemningen. Effekten kan imidlertid ikke ha vært avgjørende. For det første er det godt mulig at andelen som avga stemme var lavere i denne aldersgruppen enn i andre aldersgrupper. Blant de i alt 3018 som ble intervjuet i undersøkelsen, var det 23,9% av de over 66 som oppga å ikke ha stemt, mens tilsvarende for de mellom 25 og 66 var 11%. For det andre er de eldste uansett en mindre gruppe, og forskjellen i stemmegivning mellom de eldste og befolkningen for øvrig er ikke dramatisk stor.

Det har vært fremsatt en antagelse om at avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta førte til en mobilisering av de eldste, fordi noen i denne gruppen fryktet at dansk deltagelse ville true deres pensjonsrettigheter. Hvis dette er tilfelle, er det grunnlag for å anta at andelen nei-stemmer ville vært noe lavere om de to avstemningene var holdt på separate tidspunkter. Undersøkelsen tyder imidlertid på at denne gruppen uansett var underrepresentert.

Det må også anføres at de eldste i større grad enn andre grupper stemmer på partier på høyresiden, altså de partiene som anbefalte folk å stemme nei. Når partisympati inkluderes i analysen, faller virkningen av alder på stemmegivning bort (se forskjellen mellom modell 3 og modell 4 i vedleggstabell 1). Som tidligere bemerket er det usikkert om velgerne fulgte sine partiers anbefalinger, eller om partiene anbefalte i samsvar med sine velgeres oppfatninger. Det synes imidlertid sannsynlig at aldersbetingede politiske holdningsvariasjoner har spilt en rolle, og at dette modererer den direkte virkningen av alder på stemmebeslutning.

Konklusjonen er derfor at det ikke virker sannsynlig at de spesielt negative holdningene blant de eldste har påvirket avstemningsresultatet på en avgjørende måte, men at dette sannsynligvis har hatt en viss betydning.

De ressursvake og de ressurssterke

Vi har sett at det er en systematisk sammenheng mellom økende tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen og tendensen til å stemme ja til bydelsreformen. Spørsmålet er så hvilke grupper som har spesielt lav tillit, og som dermed stemte nei. Vi har tidligere fremsatt en hypotese om at ressursvake grupper i lavere grad enn andre har tillit til politikerne, og at nei-flertallet dermed kan tolkes som en protest mot systemet fra lavressursgrupper.

Undersøkelsen viser at denne antagelsen ikke gir en god beskrivelse av avstemningen. Dette skyldes særlig tillitsforholdene og stemmeatferden til ulike inntektsgrupper. Det viser seg at de med lavere inntekter har noe *større* tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen enn de med høyere inntekter, og at de med lavere inntekter i noe større grad enn gjennomsnittet stemte ja til forslaget om bydelsråd.

Personer med høyere inntekter har gjennomgående noe lavere tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen enn andre, og de stemte i noe høyere grad nei. Det viser seg også at de med høyere inntekter i større grad enn andre stemmer på partiene på høyresiden, og at sympatisører med særlig Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti har markert lavere tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen enn andre partiers sympatisører. I denne gruppen er det dessuten mange eldre, og de eldre har i noe lavere grad enn andre tillit til disse politikerne.

Vi har tidligere sett at alder, inntekt og en konservativ politisk innstilling også gir seg utslag i "negative" holdninger til en eventuell bydelsreform, ved at man tror at utgiftene vil øke, den kommunale service vil bli dårligere, det vil bli mer konflikter, og at demokratiske forhold i liten grad taler for en reform.

I den grad avstemningsresultatet var et utslag av mistillit til rådhuspolitikerne, var dette altså noe som særlig kom til uttrykk blant de eldre, velstående og konservative medborgerne. Denne gruppen viser seg å være den "harde kjerne" av motstandere mot forsøket og reformforslaget, på nesten alle punkter.

4.3 Sammenfattende konklusjoner

Den 28. september 2000 stemte i alt 66,4% av de fremmøtte ved folkeavstemningen om bydelsreform *mot* å innføre bydelsråd i hele København kommune. Den viktigste grunnen til dette utfallet var, i følge undersøkelsen, at et stort flertall mente at de kommunale utgifter ville øke ved gjennomføringen av en slik reform.

Undersøkelsen viser at *konsekvensene for den kommunale service* var mest utslagsgivende for den enkeltes stemmebeslutning. Blant de som mente at den kommunale service ville bli dårligere ved en reform, var det ytterst få som stemte ja. Langt flere stemte ja selv om de mente at utgiftene ville øke. Imidlertid var meningene delte om konsekvensene for den kommunale service. Om lag like mange mente den ville bli bedre, som det var som mente at den ville bli dårligere. Derimot var det så mange som 67,2% som mente at utgiftene ville øke. Dette fikk dermed langt større betydning for utfallet. Spørsmålet om hvorvidt demokratiske forhold taler for eller mot en reform hadde tredje størst betydning. Siden det var om lag dobbelt så mange av de spurte som mente at

demokratiske forhold taler for en reform, som det var som mente det motsatte, bidro ”demokratiske hensyn” til å styrke ja-siden.

Det er grunn til å anta at *bydelsforsøkets forløp* hadde stor betydning for medborgernes oppfatninger av konsekvensene av en eventuell bydelsreform, og for deres stemmegivning. Innbyggerne i forsøksbydelene stemte i større grad enn andre for innføring av reformen. Deres oppfatninger om konsekvensene av en reform synes å stemme overens med forsøkets forløp i de fire bydelene. Særlig i bydelene Valby og Indre Nørrebro var oppfatningene på flere punkter mer positive enn i de andre forsøksbydelene. Et unntaket fra dette, er forsøksbydelen Kgs. Enghave. Her var det så få som 30,4% som mente at den kommunale service ville bli bedre, og dette var av stor betydning for at denne bydelen fikk en høyere andel nei-stemmer enn de øvrige forsøksbydelene. Motsvarende var innbyggerne i Valby i høy grad av den oppfatning at den kommunale service ville bli bedre, og dette hadde stor betydning for at det ble flertall for en reform i denne bydelen.

Det er spesielt verdt å legge merke til den store oppslutningen om bydelsreformen blant *brukerne av de desentraliserte tjenestene i forsøksbydelene*. Blant denne gruppen, var det om lag 45% som stemte ja til en reform. Dette tyder på at forsøket har gitt et godt inntrykk blant de som fremfor de fleste har vært berørt av det.

Den ”harde kjerne” av motstandere mot reformen finnes blant eldre, velstående og politisk konservative medborgere. Denne gruppen er preget av relativ lav tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen, og det viser seg at de med lav tillit også i høyere grad enn andre stemte nei til forslaget om bydelsreform. De eldre, de konservative og de med høyere inntekt (i betydelig grad de samme personene) hadde systematisk mer negative oppfatninger enn andre grupper med hensyn til konsekvensene av en bydelsreform for den kommunale service, kommunens utgifter og konfliktnivået i kommunen. De mente også i høyere grad enn andre at bydelsforsøket hadde gått dårlig, og at demokratiske forhold ikke taler for en bydelsreform.

Selv om utfallet av folkeavstemningen i ikke ubetydelig grad kan tolkes som et utslag av mistillit mot politikerne i Borgerrepresentasjonen, var nei-flertallet altså ikke et utslag av ”de ressurssvakes opprør mot rådhusmakten”, slik det antydes i drøftelsen av hypoteser i første kapittel.

Det viser seg at sympatisører med partiene på høyresiden i langt større grad enn andre stemte i samsvar med sitt partis anbefalinger. *Partiene på høyresiden, og da særlig Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Venstre, fremstår som en samlet ”nei-front” med svært høy respons fra sine velgere*. Partiene som anbefalte et ’ja’ til bydelsreform fikk på sin side langt svakere respons fra sine sympatisører. Det hører også med i dette bildet at ”ja-partiene”, på venstresiden og i sentrum, ikke utgjorde en samlet og mobiliserende front på samme måte som partiene på høyresiden. Dette skyldes ikke minst at Sosialdemokratiet ikke gikk ut med noen anbefaling til sine velgere. Mens de tre største ”ja-partiene” på venstresiden i gjennomsnitt fikk støtte for sin anbefaling av 54% av sine sympatisører, var det hele 82% på høyresiden som fulgte sine partiers anbefaling om å stemme nei.

Ut i fra analysen som er gjengitt i vedleggstabell 1, er det beregnet sannsynligheten for ja-stemme blant noen grupper av stemmeberettigede. Hvis vi betrakter en eldre mann over 66 år, med høy inntekt, bosatt i ’øvrige 11’ bydeler, som stemmer Det Konservative Folkeparti og har lav tillit til politikerne i Borgerrepresentasjonen, er det om lag 7% sjanse for at han stemte ja til bydelsreformen. Hvis vi derimot betrakter en yngre kvinne, som er bruker av en av bydelenes tjenester, offentlig ansatt, lav inntekt og alder, bosatt i

Valby og stemmer på Socialistisk Folkeparti, er det om lag 74% sjanse for at hun stemte ja.

Det er liten tvil om at det å legge folkeavstemningen om bydelsreform på samme dag som avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta, hadde betydning for deltagelsen ved bydelsavstemningen. Grunnlaget for denne påstanden, er at fremmøtet var nær dobbelt så høyt ved folkeavstemningen om bydelsreform som ved valgene til bydelsråd i de fire forsøksbydelene. Undersøkelsen tyder imidlertid ikke på at utfallet av den ene avstemningen ble påvirket av stemmegivningen ved den andre. Det viser seg at det ikke er noen overvekt som stemte nei ved begge avstemningene. Blant de som stemte nei til bydelsreformen, var det tilnærmet balanse mellom de som stemte ja og de som stemte nei til dansk deltagelse i den felles europeiske valuta. Blant de som stemte for en bydelsreform, var det noe flere som stemte ja enn nei til den felles valuta.

Undersøkelsen gir grunnlag for å kritisere informasjonen om temaet for folkeavstemningen. Blant innbyggerne i de 11 bydelene som ikke var involvert i forsøket, mente så mange som 63,9% av de spurte at informasjonen var ”dårlig”, der svaralternativene var god, middels god og dårlig. Dette tallet gjelder om lag tre av fire stemmeberettigede.

Det er bekymringsfullt at så mange av de stemmeberettigede vurderte informasjonen som dårlig. Samtidig er det ingen systematisk sammenheng mellom stemmegivningen og hvordan den enkelte vurderer informasjonen. De som mente de var dårlig informert, stemte ikke i høyere grad ’nei’ enn de øvrige. Det er imidlertid en tendens til at de som ikke hadde noen oppfatning om konsekvensene av en eventuell reform, i høyere grad stemte nei. Siden dette ikke minst gjelder innbyggere i de ’øvrige’ 11 bydeler, understreker dette problemene forbundet med å gjennomføre en avstemning hvor bare en av fire har hatt direkte erfaring med forsøket.

Bydelsforsøket hadde et tidvis turbulent forløp i noen av forsøksbydelene. Økonomiske vanskeligheter drev flere ganger frem forslag til nedskjæringer av tjenestetilbudet. Dette ble, ikke overraskende, til dels meget dårlig mottatt av medborgerne, og ved noen tilfeller ga forslagene opphav til demonstrasjoner mot bydelsforvaltningene og sterkt negative oppslag i media. Videre var det betydelige politiske stridigheter innad i en av forsøksbydelene. Undersøkelsen tyder på at slike hendelser har hatt betydelig negativ innflytelse på medborgernes oppfatninger om forsøket og om en eventuell reform.

Hovedårsakene til flertallet *mot* en bydelsreform er dermed som følger:

- En overveldende oppfatning om at kommunens utgifter ville stige ved gjennomføringen av en bydelsreform
- Negativ oppmerksomhet rundt bydelsforsøket i noen av forsøksbydelene
- Det faktum at bydelsforsøket bare ble gjennomført i fire av femten bydeler
- En samlet og mobiliserende ”nei-front” på høyresiden, som sto mot en splittet og mindre mobiliserende ”ja-front” på venstresiden og i sentrum
- Mistillit mot politikerne i borgerrepresentasjonen, i kombinasjon med motstand blant de eldre, velstående konservative.

Forhold som bidro til stemmer *for* en reform var særlig:

- En oppfatning blant her tredje velger om at den kommunale service ville bli bedre ved en reform.

- Oppslutning blant brukerne av de desentraliserte tjenestene i forsøksbydelene
- Mer positive oppfatninger om konsekvensene av en reform blant innbyggerne i forsøksbydelene, og da særlig i Valby og Indre Nørrebro.
- En oppfatning blant 43% av de spurte (opp mot 50% i forsøksbydelene) om at demokratiske forhold taler for en bydelsreform.

Litteratur

- Klausen, J. E. (1997): Desentralisert myndighet i Oslo - Evaluering av Oslo kommunes forsøk med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon. NIBR-notat 1997-32. Oslo: NIBR
- Hagen, T. P., Klausen, J. E. og Aardal, B. (1998): Direkte valg til bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-99. NIBRs Pluss-serie 3-98. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. og Opedal, S. m.fl. (1999): Smått i stort - Bydelsordninger i norske storbyer. NIBR-rapport 1999:11. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. (1999): Lokaldemokratiet slik befolkningen ser det. Kapittel 3 i Rommetvedt, H. red. (1999): Byen e' Bergen – men ka me' bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddefjord. Rapport RF-1999/183. Stavanger: Rogalandsforskning
- Hagen, T. P. og Klausen, J. E. (1999): Effektivitet og lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Kapittel 7 i Rommetvedt, H. red. (1999): Byen e' Bergen – men ka me' bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddefjord. Rapport RF-1999/183. Stavanger: Rogalandsforskning
- Klausen, J. E. og Myrvold, T. M. (1999): Bydelspolitikken. Innbyggernes engasjement. NIBR-notat 1999:113. Oslo: NIBR
- Rommetvedt, H., Fimreite, A. L. Klausen, J. E. (1999): Bydelsforsøket i Bergen - prinsipielle problemstillinger og praktiske resultater. Nordisk Administrativt Tidsskrift 4:99, 80. årgang. Også utgitt som LOS-senter Særtrykk 0001. Bergen: LOS-senteret
- Klausen, J. E. (1999): Direkte valg til bydelsutvalg. I Regionale trender, 2/99. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. og Opedal, S. m.fl. (2000): Vitaliseres lokaldemokratiet gjennom mer makt til bydelene? Kapittel i Johnsen, Å., Loe, L. og Vabo, S., red. (2000): Styring og medvirkning i lokalforvaltningen. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Klausen, J. E. (2001): Bydelsråd i København. En analyse av folkeavstemningen. NIBR Prosjektrapport 2000:02. Oslo: NIBR

Vedlegg 1

Analyse av stemmegivningen

Det er gjennomført en analyse (logistisk regresjon) av stemmegivningen, slik de spurte har oppgitt den. Analysen er gjennomført ved at ulike grupper av forklaringsvariable er inkludert gruppe for gruppe. Fordelen med denne teknikken er at den viser hvordan nye variable påvirker de som allerede finnes i modellen. En av grunnene til at denne analyseteknikken ble valgt, er at variablene som viser oppfatninger om bydelsforsøket viste seg å fortrenge de fleste andre betydelige effekter. Det er rett og slett så sterk sammenheng mellom disse oppfatningene og faktisk stemmegivning at de fleste andre sammenhenger i datamaterialet ”druknet”.¹⁷

Gruppene av forklaringsvariable i analysen er som følger:

- Bakgrunnsvariable: Utdannelse, kjønn (kvinne er høy verdi), alder (over 67 år er høy verdi), inntekt
- Andre bakgrunnsvariable: Brukere (av minst en av følgende: Børnepasning, folkeskole, eldreomsorg), ansettelsesforhold (offentlig ansatt er høy verdi)
- Ulike oppfatninger: Stemmegivning ved avstemningen om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta (ja-stemme er høy verdi), responsivitet (tre verdier, de som mener at politikerne i borgerrepresentasjonen lytter ”godt” til medborgernes oppfatninger har høyest verdi), Tillit (høyest tillit er høyest verdi), Informasjon (de som opplever informasjonen som dårlig har høy verdi på dummy- variabel), Oppfatning om hvordan forsøket gikk (de som ikke hadde noen oppfatning har høy verdi på dummy- variabel), politisk engasjement (høyt engasjement har høy verdi).
- Partitilhørighet (Sympatisører med Socialdemokratiet er referansegruppe, dette innebærer at en negativ effekt på en partivariabel skal tolkes som at sjansen for å stemme ja er lavere for dette partiet enn for Socialdemokratiet)
- Bydelstilhørighet (Bosatte i de øvrige 11 bydeler er referansegruppe)
- Oppfatninger om konsekvensene av en eventuell bydelsreform (økende verdier tilsvarer økende oppfatninger om at den kommunale service vil bli *bedre*, at utgifene vil bli *høyere*, at det vil bli *flere* konflikter og at demokratiske forhold taler *for* en reform).

Resultatene av analysen er gjengitt i vedleggstabell 1. Tabellen viser hvordan de ulike variablene i disse seks gruppene påvirker sjansen for å stemme ja til bydelsreform. Bare de skraverte feltene viser variable som er statistisk betydelige. De mørkeste feltene viser

¹⁷ Dette vises ved at få andre enn de nederste rutene i modell 6 er statistisk betydelige.

resultater som er korrekte med 99% sikkerhet, de lysere feltene resultater som er korrekte med 94% sikkerhet. 99% sikkerhet betyr at vi kan si så sikkert at denne sammenhengen også gjelder for alle stemmeberettigede i København, ikke bare for de vi har spurt.

Et minustegn viser at sammenhengen er negativ. For eksempel viser den negative effekten av inntekt at sjansen for å stemme ja er *mindre* jo høyere inntekt man har. Når det ikke er noe fortegn, er effekten positiv. Dermed er det slik at for eksempel offentlige ansatte (i noen av modellene) i høyere grad enn andre stemte for reformen.

Tabell 1 Årsaker til stemmegivning. Analyse (logistisk regresjon) av sjanse for å avgi ja-stemme ved folkeavstemningen om bydelsreform. Estimater (N=2483)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Utdannelse	-0,01	-0,02	0,02	0,03	0,03	0,17
Kjønn	0,08	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00
Eldste (67+)	-0,47	-0,41	-0,46	-0,36	-0,39	0,18
Inntekt	-0,08	-0,10	-0,10	-0,08	-0,09	-0,03
Bruker		0,46	0,33	0,27	0,27	-0,29
Offentlig ansatt		0,30	0,25	0,09	0,12	0,08
Felles valuta (ja-stemme)			-0,43	-0,21	-0,19	-0,15
Responsivitet			-0,48	-0,46	-0,47	-0,28
Tillit			0,47	0,41	0,40	0,16
Dårlig informert			0,35	0,33	0,39	0,53
Ikke oppfatning			-0,35	-0,34	-0,24	0,20
Politisk engasjert			0,15	0,12	0,16	-0,16
Radikale Venstre				0,21	0,32	0,29
Konservative				-1,32	-1,32	-0,58
Soc. Folkeparti				0,71	0,76	0,44
Dansk Folkeparti				-0,91	-1,07	-1,69
Venstre				-0,84	-0,80	-0,68
Rød-grønne				1,22	1,40	0,48
Indre Nørrebro					0,54	0,68
Indre Østerbro					0,22	0,05
Kgs. Enghave					0,31	0,30
Valby					1,06	0,83
Bedre service						1,81
Høyere utgifter						-1,43
Flere konflikter						-0,54
Mer demokratisk						1,04
(Constant)	-0,1207	-0,2820	-0,8274	-0,7300	-1,3935	-2,43
	sig.=0,01		sig.=0,06			

Tallverdiene i tabellen må omregnes til sannsynligheter eller oddsrater for å kunne tolkes. En tommelfingerregel er at verdier fra rundt 0,75 og oppover er sterke, verdier rundt 0,5 er moderate, og lavere verdier er svake.

Vedlegg 2

Spørsmålsformuleringer

KATEGORI

- 1 Indre Nørrebro
- 2 Indre Østerbro
- 3 Kongens Engahave
- 4 Valby
- 5 Övr. Köpenhamn

Stemte De ved sidste kommunalvalg? (*Ja, nej, husker ikke, vil ikke svare. HVIS HUSKER IKKE ELLER VIL IKKE SVARE: HOP OVER SPM. 2)*)

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Husker ikke
- 4 Vil ikke svare

I så fald, hvilket parti stemte De på?
(*Registrer parti, ikke sikker, vil ikke svare*)

- 1 Socialdemokratiet
- 2 Det Radikale Venstre
- 3 Det Konservative Folkeparti
- 4 Centrum-Demokraterne
- 5 Socialistisk Folkeparti
- 6 Dansk Folkeparti
- 7 Kristelig Folkeparti
- 8 Demokratisk fornyelse
- 9 Venstre, Danmarks Liberale Parti
- 10 Fremskridtspartiet
- 11 De Rød-Grønne
- 12 Solidarisk Alternativ SOL
- 13 Fælles kurs
- 14 Andet parti
- 15 Stemte blankt
- 16 Vil ikke svare
- 17 Tvivl/husker ikke

Stemte De ved folkeafstemningen om økonomisk og monetær union i september? I så fald, hvad stemte De? (*Stemte ja, stemte nei, stemte ikke, stemte men vil ikke opgive hvad, vil ikke svare*)

- 1 Stemte ja
- 2 Stemte nei
- 3 Stemte ikke
- 4 Stemte men vil ikke si hva
- 5 Stemte blankt
- 6 Vil ikke svare

Stemte De ved folkeafstemningen om bydelsreform i september? I så fald, hvad stemte De? (*Stemte ja, stemte nej, stemte ikke, stemte men vil ikke opgive hvad, vil ikke svare*)

- 1 Stemte ja
- 2 Stemte nei
- 3 Stemte ikke
- 4 Stemte men vil ikke si hva
- 5 Stemte blankt
- 6 Vil ikke svare

Føler De at De blev godt, middel godt eller dårligt informeret af Københavns kommune om temaet for folkeafstemningen om bydelsreformen? (*Godt, middel godt, dårligt, har ingen mening*)

- 1 Godt
- 2 Middel godt
- 3 Dårlig
- 4 Har ingen opfattelse

I Københavns kommune har der været gennemført forsøg med bydelsråd i fire bydele. Vil De sige at dette forsøg gik godt, middel godt eller dårligt, eller har De ikke nogen opfattelse af dette? (*Godt, middel godt, dårligt, har ingen opfattelse*)

- 1 Godt
- 2 Middel godt
- 3 Dårlig
- 4 Har ingen opfattelse

Hvis man skulle indføre bydelsråd i hele København, tror De det ville gøre den kommunale service bedre, dårligere, eller tror du ikke at servicen ville blive forandret? (*Bedre, dårligere, ingen ændring, ved ikke/ikke sikker*)

- 1 Bedre
- 2 Dårligere
- 3 Ingen ændring
- 4 Ved ikke/ikke sikker

Tror De at indførelse af bydelsråd i hele København ville medføre lavere udgifter for kommunen, højere udgifter for kommunen, eller tror du ikke at udgifterne ville blive ændret? (*lavere udgifter, højere udgifter, ingen ændring, ved ikke/ikke sikker*)

- 1 Lavere udgifter
- 2 Højere udgifter
- 3 Ingen ændring
- 4 Ved ikke/ikke sikker

Tror De at en ordning med bydelsråd ville give flere konflikter i kommunen, færre konflikter i kommunen, eller tror du ikke dette ville gøre nogen forskel?
(*Flere konflikter, færre konflikter, ingen forskel, ved ikke/ikke sikker*)

- 1 Flere konflikter
- 2 Færre konflikter
- 3 Ingen forskel
- 4 Ved ikke/ikke sikker

Mener De at de demokratiske forhold taler for at oprette bydelsråd, taler mod at oprette bydelsråd, eller mener De dette ikke har nogen betydning?
(*For, imod, ingen betydning, ved ikke/ikke sikker*)

- 1 For
- 2 Imod
- 3 Ingen betydning
- 4 Ved ikke/ikke sikker

Mener De at politikerne i borgerrepræsentationen lytter godt, middel godt eller for lidt til de meninger, borgerne har?
(*Godt, middel godt, for lidt, har ingen opfattelse*)

- 1 Godt
- 2 Middel godt
- 3 Dårlig
- 4 Har ingen opfattelse

I hvor stor grad har De tillid til politikerne i borgerrepræsentationen? I meget stor grad, rimelig stor grad, rimelig lav grad eller meget lav grad? (*I meget stor grad, rimelig stor grad, rimelig lav grad, meget lav grad, har ingen opfattelse*)

- 1 I meget stor grad
- 2 rimelig stor grad
- 3 rimelig lav grad
- 4 meget lav grad
- 5 har ingen opfattelse

Hvor interesseret vil De sige at De er i politik generelt? Vil De sige at De er meget interesseret, middel interesseret eller lidt interesseret?
(*Meget interesseret, middel interesseret, lidt interesseret*) (*registrere "ikke sikker" selv om dette ikke læses op*)

- 1 Meget interessert
- 2 Middel interessert
- 3 Lidt interessert
- 4 ikke sikker

KØN

- 1 Mand
- 2 Kvinde

ALDER I hvilket år er De født?"

1999 Vill ej uppge

UTBILDNING

- 1 Folkeskole
- 2 Gymnasial uddannelse
- 3 Kort videregående (1-3 år)
- 4 Lang videregående (4-derover)
- 5 Faguddannelse

INKOMST Hvad er Deres samlede (brutto) indkomst om året? (TUSINDE KR)

SYSSELSATT Er De for tiden erhvervsaktiv?

- 1 Offentlig
- 2 Privat
- 3 Ikke erhvervsaktiv

(Bruker)

SERVICE1 ældreomsorg
SERVICE2 børnepasning
SERVICE3 folkeskole
SERVICE4 Ingen