

Af Roger Buch Jensen, cand. scient. pol., ph.d. og
Niels Ejersbo, cand. rer. soc. ph.d. Institut for statskundskab, Syddansk Universitet.

Faglig og demokratisk bæredygtighed

Siden efteråret 1998 har kommunernes bæredygtighed været til debat, og behovet for en ny kommunalreform er blevet diskuteret. To sider af denne debat er bemærkelsesværdig.

For det første, at debatten ved indgangen til det nye årtusinde ser ud til at drosle ned. Årsagerne hertil kan være mange. Eksempelvis taktiske overvejelser internt i regeringen og Kommunernes Landsforening. Men måske er manglen på stærke argumenter for en kommunalreform den væsentligste. Hverken i forhold til økonomi, effektivitet eller demokrati ser det ud til, at store kommuner vil have fordel af at blive endnu større ^{1) 2)}.

For det andet, at amternes situation stort set ikke har indgået i debatten om behovet for en ny kommunalreform. Det er paradoksalt på baggrund af årtiers diskussion om amternes eksistensberettigelse. Landspolitikere – især på højrefløjen og herunder ikke mindst daværende statsminister Poul Schlüter – har rejst spørgsmålet om nødvendigheden af tre politisk-administrative niveauer i Danmark. Det spørgsmål er ikke blevet diskuteret i den igangværende debat. Paradokset kan skyldes, at amterne (ligesom kommunerne) grundlæggende løser deres opgaver tilfredsstillende, sådan som også Opgavekommissionen konkluderede i 1998. Og som talrige bruger- og borgerundersøgelser viser i amter og kommuner.

Dokumentationen for såvel de uoverstigelige problemer i de nuværende strukturer, som for velsignelserne ved nye større enheder er totalt fraværende. Måske er det paradoksale i virkeligheden ikke, at debatten om refor-

mer af amterne udeblev, men derimod at det lykkedes at skabe debatten om kommunerne?

Uanset dette er det værd at vurdere amternes situation i dag, og se om amterne er fremtidssikrede. Hvordan ser det egentlig ud med amternes bæredygtighed i begyndelsen af 2000-tallet? Hvor ligger de store udfordringer for amterne i fremtiden? Disse spørgsmål har vi undersøgt nærmere.

Udfordringerne til bæredygtigheden kan vurderes efter følgende dimensioner:

økonomi
effektivitet
faglighed
demokrati

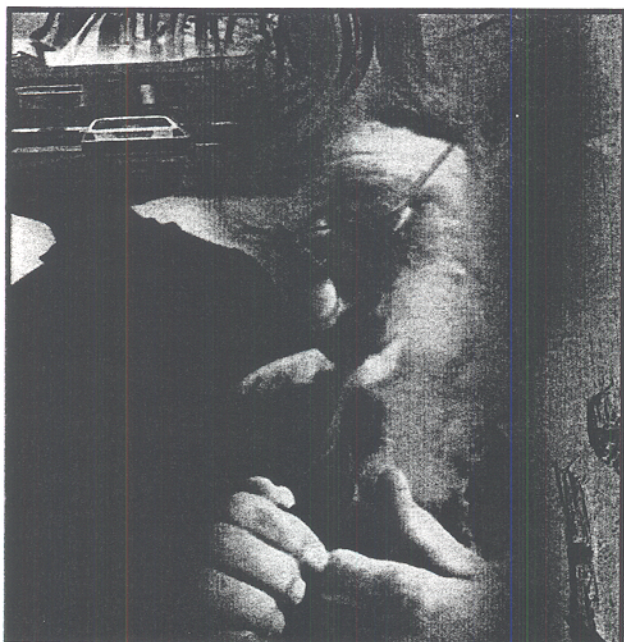
Fokus skal her sættes på de to sidste punkter, mens økonomi og effektivitet ikke diskuteres, uanset at der fortsat vil være udfordringer på disse fronter. Stigende efterspørgsel efter amtslige serviceydelser – ikke mindst på grund af den fortsatte udvikling af nye og dyre behandlingsmetoder inden for sundhedsområdet – vil øge kravene til effektivitet. Internationale sammenligninger viser, at det danske sundhedsvæsen er et af Europas mest produktive og i sammenligning med andre udviklede lande et rimeligt billigt system – omend ikke det billigste ³⁾. Det må være et godt udgangspunkt for at kunne håndtere de økonomiske og effektivitetsmæssige udfordringer.

Faglig bæredygtighed

Når der tales om faglig bæredygtighed menes normalt, om en organisation har tilstrækkelig ekspertise til at løse bestemte typer opgaver. Det kædes ofte sammen med spørgsmålet om rekruttering af kvalificeret personale på alle niveauer. Men faglig bæredygtighed drejer sig ikke blot om, at der er et tilstrækkeligt stort marked, hvorfra amterne kan hente medarbejdere.

Som det slås fast i en analyse af mulige rekrutteringsproblemer i amter og kommuner, er det i høj grad også et spørgsmål om ledelse ⁴. Vi mener, at den ledelsesmæssige udfordring ligger i at kombinere de faglige og ledelsesmæssige elementer.

Den nuværende diskussion om ledelse i offentlige organisationer er kendetegnet ved skyttegravskrig. På den ene front befinder den moderne ledelsestænkning sig, der – lidt forsimplet sagt – antager, at ledelse er uafhængig af sektor eller niveau. Den retning har sit klare afsæt i den private sektor, hvilket også smitter af på hovedparten af tænkningen om offentlig ledelse.



På den anden front befinder de dominerende professioner og faglige miljøer sig, der ser ledelse og profession/fag som to sider af samme sag. Det er ud fra dette ståsted utænkeligt, at ledelse kan varetages af andre end professionens medlemmer. Diskussionen om "djøf'isering" på sygehusområdet kan netop ses i dette lys. Det er i høj grad en debat om, hvem der har ledelsesretten. Er det "djøfferne" (de moderne ledere) eller er det lægerne (de professionelle), der skal lede sygehuset? Begge holdninger er lige udsigtsløse, hvis amterne også i fremtiden skal være fagligt bæredygtige.

Nyere ledelsestænkning overser, at den moderne velfærdsstat og mange professioner er vokset op sammen, og det er ikke altid muligt at afgøre, hvem der har udviklet hvem. Desuden er serviceydelsernes indhold, levering og udvikling tæt koblet til bestemte professioner og faglige miljøer.

Og professionsholdningen er blind over for nødvendigheden af prioritering, koordinering og styring, der går på tværs af den enkelte profession. Udfordringerne er at få løst op for denne skyttegravskrig, og få de to elementer til at spille sammen.

I moderne offentlig ledelse skal der tages højde for faglige værdier og generelle ledelseshensyn, men ikke så det ene hensyn sættes over det andet. Det er ikke simpelt, men ikke desto mindre udfordringen.

Demokratisk bæredygtighed

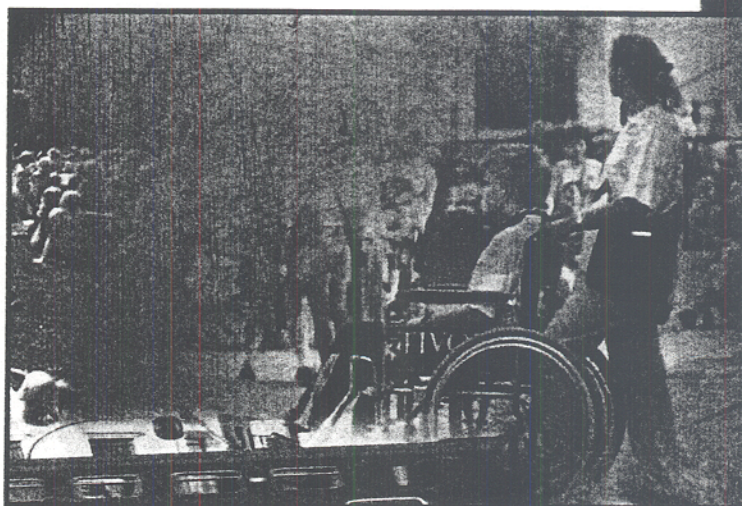
Den demokratiske bæredygtighed for amterne er vanskelig at vurdere. En indikator kunne være valgdeltagelsen ved amtsrådsvalgene sammenlignet med andre typer valg, men her er problemet, at amts- og kommunalvalg afholdes samtidig. Derfor er det svært direkte at måle interessen for amtspolitik.

Samlet ligger valgdeltagelsen på omkring 70 procent ved amts- og kommunalvalg klart under valgdeltagelsen ved folketingsvalg, som ligger cirka 10-15 procent højere. Meget tyder desuden på, at amterne i et vist omfang bliver "reddet" af valgene til kommunerne. I en Gallup-undersøgelse i forbindelse med amts- og kommunalvalget i 1993 og en tilsvarende fra 1998-1999, viste det sig, at hvis amts- og kommunalvalg blev afholdt på forskellige datoer, ville stemmeprocenten ved amtsrådsvalgene falde til omkring 60 procent, mens kommunalvalgene fortsat ville ligge på omkring 70. Ønsket om at stemme er dog i international sammenhæng langt højere end ved de regionale valg i andre europæiske lande.

En anden indikator kunne være borgernes viden om amterne. Igen er sammenligningen med kommunerne interessant. I den førnævnte Gallup fra 1998-1999 kan omkring 80 procent af borgerne angive navnet på deres kommunes borgmester, mens hele 90 procent kender borgmesterens partifarve.

For amterne kender kun cirka 60 procent den korrekte partifarve på borgmesteren, mens 50 procent kender amtsborgmesterens navn. Kun en fjerdedel af borgerne kender amtsskatten, selv om den i alle amter ligger på niveauet 10-13 procent. Og endnu færre – kun omkring en femtedel af borgerne – kender navnet på formanden for et af amtets vigtigste udvalg, sundhedsudvalget.

Borgernes viden om amterne er således begrænset. I hvert fald i sammenligning med viden om kommunerne, hvilket er overraskende, fordi amterne får en mere intens mediedækning end mange små kommuner⁵¹. Grundlaget for stor viden er der altså, men borgerne undlader at fokusere og fastholde deres viden om amterne. Det afspejler formentlig, at amterne ikke opfattes som vigtige og væsentlige for borgernes hverdag. Kun 10 procent opfatter dem som det politiske niveau, der har størst indvirkning på hverdagen, mens 60 procent peger på kommunerne og 30 procent på staten. I det lys er den konstaterede viden måske i virkeligheden ganske høj!



Opbakning

Borgernes begrænsede interesse i at stemme ved amtsrådsvalgene i forhold til kommunalvalgene og manglende viden om amterne peger i en ganske anden retning, end når der sættes fokus på opbakning til amterne og tilfredsheden med de amtslige serviceydelser. Der er nemlig klar opbakning bag amternes fortsatte beståen, da kun en tredjedel af borgerne ønsker at nedlægge amterne og overføre opgaverne til andre politisk-administrative niveauer.

Et ofte nævnt alternativ til amterne er nye større regioner. Borgerne er i Gallupundersøgelsen fra årskiftet 1998-1999 imidlertid helt afvisende over for denne model. Kun 20 procent af borgerne ønsker deres eget amt sammenlagt med et eller flere naboamter. I det omfang, borgerne ønsker amterne nedlagt, er deres foretrukne alternativ at overføre opgaverne til kommunerne, eller at fordele dem mellem stat og kommuner. Men grundlæggende ønsker borgerne at bevare amterne.

Endnu et aspekt af den demokratiske bæredygtighed er tilfredsheden med den amtslige service. Tolv procent af borgerne har angivet alt i alt at være meget tilfredse med serviceudbudet i deres amt, mens 71 procent er tilfredse og henholdsvis 12 og 1 (en) procent er henholdsvis utilfredse og meget utilfredse.

Det resultat er i overensstemmelse med de mange borger- og brugerundersøgelser, som de enkelte amter og andre har gennemført gennem årene. Tilfredsheden er nærmest overvældende. I det omfang, der er utilfredshed med service- og skatteniveauet, er der tale om en utilfredshed i retning af, at der skal ydes mere service og betales mere i skat. Men to tredjedele af borgerne ønsker uændret skat og service, mens kun mindre end hver tiende borger ønsker lavere service og lavere skat.

Nyt fokus

Billedet af den demokratiske bæredygtighed er altså forskelligt, alt efter hvilken målestok, man trækker frem. Det generelle indtryk af debatten om amternes berettigelse er, at der i høj grad tages afsæt i et fast sæt af indikatorer, uden at der sættes nævneværdigt spørgsmål ved deres relevans. Det tages for givet, at viden om amterne er vigtig, og at høje stemmeprocenter er udtryk for demokratisk sundhed. Det er imidlertid på sin plads at sætte relevansen af vurderingskriterierne til debat.

I debatten om amternes berettigelse er et bagvedliggende argument ofte, at amterne er usynlige, mangler opbakning og legitimitet i befolkningen, og at borgernes kendskab til dem er ringe. Spørgsmålet er imidlertid, hvilke forventninger, der overhovedet kan være til dette niveau. Er det de samme kriterier, der har relevans, som når der fokuseres på statens eller kommunernes legitimitet? Eller med andre ord: Hvilken målestok skal vi anvende, når kendskabet til amterne og deres legitimitet diskuteres? Meget taler for, at overvejelser om den rette målestok bør veje tungere.

For det første er det relevant at se på, hvad der kendetegner de opgaver, som amterne varetager. En af de væsentligste begrundelser for amterne er, at de skal varetage opgaver, der kræver et større befolkningsgrundlag, end der er i de fleste kommuner. Det gør, at der naturligvis er færre, som kommer i berøring med amternes opgaver. Nogle af funktionerne vil vi endda gerne undgå at få kontakt med. For eksempel sygehuse og institutioner for handicappede børn. Hvis det antages, at berøring med de funktioner er en væsentlig kilde til viden og holdninger til amterne, vil alene opgavernes særlige kendetegn justere borgernes forventninger og kendskab til amterne.



økonomi og effektivitet



For det andet er amternes væsentligste opgave – sundhedsvæsenet – kendetegnet ved en ganske markant indblanding fra statslig side. Inden for de seneste par år har staten iværksat en lang række programmer og planer, der sigter på at forbedre sygehusene. Det er generelle tiltag, der går på tværs af det enkelte sygehus og det enkelte amt. Debatten om sundhedsvæsenet har et nationalt præg, hvor en ikke ubetydelig del foregår på folketingsniveau, men det er også en debat, som forgår i amterne. Blandt andet om lukning af sygehuse. Konsekvensen er, at selv på deres helt centrale opgave, ligger amterne i skyggen af den nationale debat.

Når vi fremhæver, at befolkningens viden om amterne bør vurderes i et andet lys, er det ikke ensbetydende med, at det går "ufatteligt godt". Tværtimod er der god grund til at sætte fokus på viden og holdning til de danske amter – alene ud fra et demokratiperspektiv. Men det bør ske med udgangspunkt i amternes særlige placering og kendetegn.

Udfordringer er der således nok af, men fokus bør formentlig rettes imod økonomi og effektivitet, fordi der netop på disse områder kan forventes fortsat pres fra befolkningen, den teknologiske udvikling og ikke mindst Folketinget. Et væsentligt redskab til løsningen af denne udfordring er en indsats i forhold til den faglige bæredygtighed og ikke mindst den ledelsesmæssige side af fagligheden.

Referencer:

- 1)
Artiklen "Er kommunerne bæredygtige ind i det næste årtusinde?" af Kurt Houllberg & Henrik Larsen (1999) i debatbogen om den danske kommune ved årsskiftet "Festfyrværkeri eller gavl?" redigeret af Peter Dahler-Larsen & Kurt Klaudi Klausen, Odense Universitetsforlag.
- 2)
Poul Erik Mouritzen (1999). *De små kommuner de er ikk' så ringe endda?*, København, AKF Forlaget.
- 3)
Sundhedsministeriet (1999). *Sygehusvæsenet – en dansk og international sammenligning. Sundhedsanalyser 1997*, Sundhedsministeriet.
- 4)
Nils Groes & Anders Holm (1999): *Uddannelser og uligevægte på arbejdsmarkedet 1980-2017*, København, AKF Forlaget.
- 5)
Roger Buch Jensen og Niels Ejersbo (1999). "Medier og politik", *Årsberetning 1998*, Odense Universitet.