

Kommunalreformen og borgerne

De kritiske borgere bruges ofte som argument i strukturdebatten. Selv er de ret fraværende i debatten, men hvordan forholder det sig egentlig med deres tilfredshed

Af lektor Roger Buch, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense



I debatten om struktur og kommunalreform er borgerne ofte på banen altså ikke som debatdeltagere men som nogle, der bruges som argument for både det ene og det andet. To ofte hørte argumenter skal her kort undersøges.

For det første høres argumentet om de kritiske borgere, som ikke er tilfredse med amterne og kommunerne og den service, de får, hvilket skaber behovet for reformer. Dette er uden tvivl realiteten hos mange amts- og kommunalpolitikere og for mange ansatte i amter og kommuner: De møder hver dag mange kritiske borgere, som ønsker tingene lavet om, reformeret og forbedret. Det ser også ud til at være realiteten, hvis mediernes dækning af amter og kommuner betragtes. Problemer, ventelister, fejlbehandlinger, kommunale skandaler osv. dominerer mediebeskrivelsen af amter og kommuner. Det gode spørgsmål er imidlertid, hvad realiteten er generelt i befolkningen.

HØJ GRAD AF TILFREDSHED

De talrige undersøgelser, som diverse ministerier og især finansministeriet har lavet af borgernes syn på den offentlige sektor, viser en meget høj grad af tilfredshed med den offentlige sektor, uanset om det er de konkrete brugere eller borgerne bredt, som spørges. Faktisk viser mange undersøgelser, at brugerne er mere tilfredse

end borgerne bredt – de med mest direkte viden og erfaring med servicen, er altså de mest tilfredse.

En af de seneste brugerundersøgelser er den landsdækkende undersøgelse fra 2002 af tilfredsheden med det udskældte sygehussystem. Undersøgelsen blev offentliggjort i marts 2003 og byggede på svar fra mere end 16.000 brugere. Oplevelsen af indlæggelsen på et af de 62 sygehuse, som blev vurderet, var for 42 procent vedkommende, at indtrykket af indlæggelsen var "virkelig godt", 49 procent svarede "godt", mens kun syv procent svarede "dårligt" og 2 procent "virkeligt dårligt". Dette resultat var bedre end undersøgelsen i 2000, hvor en analyse flere havde et dårligt indtryk, men hvor kun 34 procent svarede "virkeligt godt", mens 55 procent gav den lidt ringere bedømmelse "godt" (Enheden for Brugerundersøgelser, 2003: 120). Undersøgelsen viste også, at tilfredsheden var en smule større på små sygehuse, end på store sygehuse. Selv om dette er et yderst positivt billede og selv om der selvfølgelig stadig kan ske forbedringer, og især hvis delelementer af sygehusopholdet betragtes (eksempelvis ventetiden og informationsniveauet før og under opholdet), viser denne undersøgelse, som talrige andre, at udgangspunktet for diskussionen af amter og kommuner samt strukturreform bør være den modsatte af den ovenfor beskrevne: Borgerne er generelt yderst tilfredse med de

TABEL 1. TILFREDSHEDEN MED DEMOKRATIET I EGEN KOMMUNE, EGET AMT OG LANDET SOM HELHED. PCT.

	Utilfreds	Ikke særligt tilfreds	Nogenlunde tilfreds	Tilfreds	I alt	(N)
Demokratiet i din egen kommune	3	12	53	32	100	(1.105)
Demokratiet i dit eget amt	4	8	65	23	100	(959)
Demokratiet her i landet	2	8	58	34	100	(1.119)

Kilde: Gallupundersøgelse gennemført i 1999. N = antal svarpersoner

fleste sider af både amter og kommuners service. Det kan også nævnes, at de seneste og til dato mest grundige analyser af borgernes servicetilfredshed i kommunerne nåede frem til følgende konklusion: "Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en anderledes kommunestruktur, end den vi har i dag, vil kunne tænkes generelt at øge tilfredsheden med den kommunale service, må man sige, at det ser det ikke meget ud til" (Lolle, 2001: 225).

DET LOKALE DEMOKRATI

Skiftes fokus til synet på det lokale og regionale demokrati findes der desværre ikke mange studier af dette. En undersøgelse fra 1999 viste, at der generelt var tilfredshed med demokratiet i både amter, kommuner og landet som helhed, selv om det regionale demokrati lå lidt lavere end det kommunale og nationale demokrati, som det ses i tabel 1. Spørgsmålet om dette er godt nok eller højt/lavt i historisk perspektiv, er vanskeligt at besvare, da der desværre ikke findes gode tidsserier af undersøgelser, som ser på tilfredsheden med det lokale eller regionale demokrati.

Selv om undersøgelsen kun omfatter Københavns Kommune, tyder de meget entydige resultater på, at den svagt øgede pendling over de seneste 20 år ser ud til at være et temmelig svagt argument i den kommunale strukturdebat. Lige så svagt som argumentet om de kritiske og utilfredse borgere.

Tilfredsheden med det danske demokrati som helhed er derimod løbende undersøgt gennem mere end 30 år i de fælleseuropæiske undersøgelser i Eurobarometeret og tilfredsheden med det danske demokrati er steget kraftigt. Fra at ligge under det europæiske gennemsnit, som i hele perioden ligger omkring 50 procent, der er til-

fredse, stiger danskernes tilfredshed til omkring 60 procent tilfredse i slutningen af 1970'erne, 70 procent i 1980'erne og ender på omkring 80 procent tilfredse borgere i 1990'erne.

Danskerne har formentlig aldrig været mere tilfredse med demokratiet, end i dag og de enkeltstående undersøgelser, der findes, tyder på, at tilfredsheden med det lokale og regionale demokrati er på samme niveau, som tilfredsheden med demokratiet som helhed. Udgangspunktet for strukturdiskussionen bør altså være, at befolkningen generelt er tilfreds med både service og demokrati i amter og kommuner – og et centralt diskussionspunkt må være: Vil borgerne blive mere tilfredse med service og demokrati i større amter eller kommuner?

DE GRÆNSELØSE BØRGERE

Et andet ofte hørt argument er om de pendlende grænseløse borgere, som ikke føler så meget for deres hjemkommune, og i det hele taget ikke tænker i kommunegrænser, og som kommunernes organisering derfor bør indrette sig efter. Selv om borgernes pendling mellem kommunerne er steget siden kommunalreformen, er det dog stadig flertallet af de beskæftigede, som ikke pendler og pendlerandelen stiger kun langsomt. I 1981 var 33 procent af de beskæftigede pendlere, i 1990 var tallet steget til 38 procent og i år 2000 blev 43 procent nået (Statistiske Efterretninger, 2001). På 20 år er der altså blevet cirka en tredjedel flere pendlere.

Dette er på den ene side en klar udvikling, men på den anden side ikke en revolution, som umiddelbart tilsiger nye kommunale strukturer. I forhold til pendling bør det også huskes, at pendlingen er meget forskellig mellem landsdelene. Pendlingen er eksempelvis næsten 50 procent større på Sjælland sammenlignet med resten af landet. Pendling er altså en realitet, som langsomt vokser, men det vigtigste spørgsmål er, om pendling overhovedet hænger sammen med borg-

ernes syn på amter og kommuner og deres service? Er det sådan, at en borger der har både en bo-kommune og en arbejds-kommune har mindre viden og tilfredshed i forhold til bo-kommunen? Pendling er et forhold, som stort set ikke er undersøgt i forhold til demokratiet eller synet på den offentlige sektor. Den formentlig

første undersøgelse af pendlingens betydning for politiske holdninger blev gennemført i 2002 blandt borgerne i Københavns Kommune. Gallupundersøgelsen viste overraskende, at pendling har be- grænset eller slet ingen betydning for holdninger og viden om kommunalpolitikken. Borgernes viden blev undersøgt med fire

spørgsmål om kommunens indbyggertal, udskrivningsprocenten, navne på en eller flere af byens seks borgmestre, samt antallet af politikere i borgerrepræsentationen. Som det ses i tabel 2, var der ingen større forskel mellem pendlere og ikke-pendlere's viden om kommunen. Tilfredsheden med såvel service som byens demokrati var ligeledes ens, og pendlernes tiltro til politikere i kommunen var heller ikke mindre end ikke-pendlernes. De fire spørgsmål i tabel 2 er blot et lille udvalg i en lang række spørgsmål, som alle viste, at pendling er helt uden eller kun af helt marginal betydning for holdningerne til bo-kommunen. Selv om undersøgelsen kun omfatter Københavns Kommune, tyder de entydige resultater på, at den svagt øgede pendling over de seneste 20 år ser ud til at være et temmelig svagt argument i den kommunale strukturdebat. Lige så svagt som argumentet om de kritiske og utilfredse borgere. At disse argumenter alligevel ofte dukker op i strukturdebatten, må blandt andet tilskrives, at alt for få borgere – pendlere såvel som ikke pendlere – deltager i strukturdebatten, som primært optager og foregår mellem politikere og embedsmænd. Det er et langt større problem for strukturdebatten, end et par ikke særligt stærke argumenter.

Litteraturhenvisninger:

- Statistiske Efterretninger (2001). Arbejdsmarkedet, hæfte 21, København: Danmarks Statistik.
- Enheden for Brugerundersøgelser (2003). Patienters vurdering af landets sygehuse 2002. Spørgeskemaundersøgelse blandt 32.000 patienter, København: Københavns Amt på vegne af amterne/H:S og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Lalle, Henrik (2001). "Kommunestørrelse og bruger-tilfredshed" i Rolf Nordstrand & Nils Groes (red.), Kommunestyrets fremtid. København: AKF Forlaget.

Tabel 2. holdningen blandt pendlere og ikke pendlere i Københavns Kommune

	Ikke-pendler	Pendler	Samlet
Viden om kommunalpolitikken:			
- Fire rigtige svar	1	1	1
- Tre rigtige svar	5	4	5
- To rigtige svar	17	18	17
- Et rigtigt svar	40	48	42
- Ingen rigtige svar	37	29	35
- I alt	100	100	100
- (N)	(481)	(186)	(667)
Tilfredshed med den service kommunen tilbyder netop dem:			
- Tilfreds	35	32	34
- Nogenlunde tilfreds	47	49	48
- Ikke særligt tilfreds	12	13	12
- Utilfreds	6	6	6
- I alt	100	100	100
- (N)	(455)	(178)	(633)
Tilfredshed med demokratiet i kommunen som helhed:			
- Tilfreds	30	26	29
- Nogenlunde tilfreds	51	58	54
- Ikke særligt tilfreds	15	11	13
- Utilfreds	4	5	4
- I alt	100	100	100
- (N)	(454)	(176)	(630)
Man kan som regel stole på, at Borgerrepræsentationen træffer de beslutninger, der er bedst for vores kommune:			
- Helt enig	13	10	12
- Delvis enig	34	33	34
- Hverken enig eller uenig	12	15	13
- Delvis uenig	23	25	23
- Helt uenig	18	18	18
- I alt	100	100	100
- (N)	(465)	(179)	(644)

Kilde: Gallupundersøgelse gennemført i oktober 2002. N = antal svarpersoner