

TRE KOMMUNALREFORMER – DYNAMISKE KOMMUNALE RUM OG TERRITORIER

AF ROGER BUCH

De tre overlappende territorier: Stat, amt og kommune er især defineret af administrative og politiske rum, som historisk er af relativt ny dato. Det nationale territorium fik sine nuværende grænser lagt fast omkring 1920, og de amtslige og kommunale territorier blev senest ændret ved kommunalreformen i 1970. Tredelingen i statslige, regionale og lokale administrative og politiske rum findes i mange stater, men eksempler på både færre og flere politisk-administrative niveauer findes også.

De tre niveauer af politiske og administrative rum er i varierende omfang sammenfaldende med, består af, eller er delmængder af kulturelle, sociale og økonomiske rum, samt andre politiske og administrative rum. Amter og kommuner er således forskellige i forhold til, i hvilket omfang de i en eller flere rumdimensioner fremstår som sammenhængende, hvilket blandt andet har betydning for borgernes oplevelse af, om amtet eller kommunen udgør et fællesskab. Det betyder en systematisk forskel mellem amter og kommuner, hvor borgerne i stort omfang føler tilknytning til kommunen, men derimod føler absolut ringe tilknytning til amterne, jf. tabel 12.1. Tilknytningen til det nationale niveau er dog klart dominerende over de to øvrige territorier.

Territoriernes forankring i befolkningen er altså meget forskellig, hvilket kan hænge sammen med den dynamik, som de seneste 35-40 år har præget de tre niveauer. Dynamikken i forhold til såvel territorium som territoriernes rum er fokus for dette kapitel. Der kastes lys over de dynamiske kræfter mellem de tre niveauer af territorier og især på forandringerne inden for de kommunale territorier gennem de seneste 40 år, men også den mulige fremtidige udvikling. Den territoriale dynamik kan overordnet beskrives som tre kommunalreformer.

Den første kommunalreform i 1970 var reformen, som siden er blevet omtalt i bestemt form, som „kommunalreformen“. Denne kommunalre-

TABEL 12.1.

Borgernes følelse af tilknytning til forskellige geografiske områder. Pct.

	TILKNYTNING				
	INGEN	NOGEN	STOR	I ALT	N
Danmark	4	15	81	100	1126
Byen/landsbyen/området, hvor du bor	8	31	61	100	1124
Kommunen	8	44	48	100	1125
Landsdelen (eks. Jylland/Fyn)	13	44	43	100	1125
Norden	15	48	37	100	1111
Verden	20	50	30	100	1088
Europa	19	54	27	100	1108
Amtet	29	55	16	100	988

Kilde: Buch & Ejersbo, under færdiggørelse.

form var i virkeligheden en række delreformer, som ændrede blandt andet kommunernes opgaver, finansieringen af disse, samt som det mest synlige, den geografiske inddeling.

Den anden kommunaleform var den stille revolution, som fra midten af 1980'erne bredte sig i kommunerne som en række ændringer af kommunernes organisering og rollefordelingerne inden for denne.

Den tredje kommunalreform er i modsætning til Kommunalreform II ikke alene en reform af rum, men også en reform af territorier, hvor bornholmernes beslutning om at sammenlægge øens fem kommuner og amtet betyder, at Bornholm fra 1. januar 2003 er én samlet regionskommune. Det kan være startskuddet til en ny kommunalreform i hele eller dele af landet.

KOMMUNALREFORM I

Kommunalreformen i 1970 betød skabelsen af kommunerne, som de kendes i dag. Reduktionen af antallet fra næsten 1.400 til 275 betød geografisk og befolkningsmæssigt væsentlig større kommuner, som samtidig fik mere ansvar for løsningen af en række gamle opgaver, samt tilførelse af nye opgaver. Det første årti kan på mange måder betragtes som en etableringsfase, hvor mange kommuner byggede kommunekontorer, nye større skoler, daginstitutioner m.m., og hvor nye arbejdsgange, rutiner og roller blev skabt. Etableringen af en centralforvaltning med kommunaldirektør, forvaltnings-

chefer osv. var noget helt nyt i mange dele af landet, hvor sognekommunerne ofte havde eksisteret uden dette og med kommunalpolitikere, som de eneste „administratorer“ i den kommunale organisation. I 1949 havde 501 ud af 1393 kommuner ikke ansat administrationspersonale (Ingvarsen, 1991: 50), og så sent som i 1960'erne havde 1/3 af sognekommunerne ikke noget selvstændigt administrationslokale, og de kommuner, som havde et lokale, benyttede ofte lokaler på kommunens plejehjem eller andre kommunale institutioner (Bogason, 1997: 84).

Kommunalreformen blev diskuteret allerede fra krigens slutning og det afgørende initiativ kom fra Folketinget, som i 1958 igangsatte et større udredningsarbejde, hvor der både blev gennemført større principielle diskussioner af kommunernes fremtid og de principper, som skulle gælde for de nye større kommuner, og der blev gennemført mange, systematiske og konkrete undersøgelser af, hvilke kommuner som ville passe sammen og som ville give den mest hensigtsmæssige struktur. En del kommuner forsøgte at komme på forkant med udviklingen ved selv frivilligt at lave sammenlægninger og derved at undgå eventuelle uhensigtsmæssige løsninger fra centralt hold. Dette ændrer dog ikke på, at det var den statslige impuls, startende med beslutningen i 1958, som igangsatte udviklingen.

Den nye kommunale struktur og de øvrige elementer i Kommunalreform I betød omlægning af næsten alle sider af de kommunale forvaltninger, det lokale demokrati og hele det lokale i sin bredeste forstand. De ændrede territorier havde mest betydning for de politiske og administrative rum, som sættes i fokus i det følgende, mens der ikke gøres nærmere rede for den utvivlsomt også store betydning for de økonomiske, sociale og kulturelle rum.

Opbygningen både i fysisk og organisatorisk forstand af de centrale forvaltningsniveauer – det som findes som et kommunekontor med en række administrative medarbejdere – skabte en helt ny situation i mange dele af landet. I en vis forstand er der tale om en tilblivelsesproces, hvor det administrative rum først opstår med Kommunalreform I, eller i hvert fald først med reformen løftes ud af det politiske rum.

Politisk betød kommunalreformen en halvering af antallet af kommunalpolitikere fra mere end 11.000 i starten af 1960'erne til omkring 4.700 fra starten af 1970'erne, hvor antallet har ligget siden. Befolkningstallet har i næsten hele perioden været stigende, fra cirka 4,6 mio. i 1960 over 4,9 mio. i 1970 til 5,3 mio. i 2001, hvilket betyder, at hvor hver politiker i 1962 gennemsnitlig repræsenterede cirka 400 borgere, steg tallet i 1970 til 1050 bor-

gere og yderligere til 1150 i 2001. Hver politiker repræsenterer i dag næsten tre gange så mange borgere.

Der er blevet længere mellem politikerne, og kommunalpolitikken blev dermed i absolut forstand mere fjern for borgerne, men som tabel 12.1 viste er denne fjernhed ikke tydelig, når følelsen af tilknytning måles.

Den øgede fjernhed kunne ses som forklaringen på den faldende valgdeltagelse fra omkring 75 pct. i 1960'erne til omkring 70 pct. ved de seneste fem kommunalvalg før det usædvanlige valg i 2001, hvor den samtidige afholdelse af folketingsvalg gav en kommunal valgdeltagelse på 84 pct. Fjernheden er dog næppe forklaringen på den faldende deltagelse, da faldet begynder i 1950'erne, længe før kommunalreformen var undervejs. Den samtidigt stigende valgdeltagelse til folketingsvalgene antyder derimod, at der kan være tale om en udvikling, som hænger sammen med udviklingen i mediestrukturen, hvor avis døden tog livet af det gamle firebladssystem og de mange lokale aviser (mere end 300 mod 30 aviser i dag), og hvor de nationalt orienterede medier, radio og tv, blev de dominerende informationskilder for borgerne (Buch, 2001: 55-67). Analyser af borgernes politiske deltagelser i forskellige kommunestørrelser viser en mere individuel politisk deltagelse (eksempelvis personlige kontakter til politikere og forvaltning) i mindre kommuner, mens organisationerne er mere fremtrædende i større kommuner (Mouritzen, 1992). Det sandsynliggør, at skiftet fra sognekommuner til store kommuner efter 1970 kan have ændret borgernes politiske deltagelse fra individuelle til kollektive former.

Mens den politiske betydning for borgerne var diffus, var konsekvenserne for kommunalpolitikere mere entydige. Mange flere opgaver, større kommunale forvaltninger og budgetter satte et pres på politikerne for at forlade den traditionelle rolle som sagsbehandlere og bevæge sig i retning af en lederrolle for de nu ansatte sagsbehandlere. Dette blev netop et centralt stridspunkt i forbindelse med kommunalreform II, jf. nedenfor.

Nationalisering af det mediemæssige billede blev efter 1970 suppleret af en partimæssig nationalisering af kommunalpolitikken, hvor de landsdækkende partier vandt frem på lokallisterne bekostning. I 1966 havde lokallisterne cirka 20 pct. af stemmerne, og hele 42 pct. af mandaterne, men faldt i 1970 til omkring 9 pct. af stemmerne og har siden svinget på niveauet 7-9 pct., mens andelen af mandater gradvist har bevæget sig ned på samme niveau (Buch Jensen, 1997). Blandt de landsdækkende partier har især Socialdemokratiet og Venstre domineret vælgermæssigt, såvel som på borgme-

sterposter, hvor de siden midten af 1980'erne har haft omkring 220 borgmesterposter tilsammen, mens lokallisterne er gået fra 45-55 i 1970'erne til omkring 20 ved de seneste valg (Buch, 2001: 84-86).

Nationaliseringen af mandaterne har dog ikke nødvendigvis ført til en mere nationalt orienteret politik, hvor konfliktlinierne fra landspolitikken dominerer. Ud over den udbredte konsensuspolitik og kommunalpolitikens meget konkrete indhold, skyldes det blandt andet også, at selvom de sammenlagte sognekommuner formelt ophørte, fortsatte de i mange tilfælde med at eksistere som politiske realiteter. Det har som konsekvens, at beslutninger, som tilgodeser eller belaster en af de gamle sognekommuner, indgår i et politisk regnskab, hvor der ofte efterfølgende må træffes kompenserende beslutninger – populært sag udløser en ny cykelsti i det ene sogn, en renovering af gymnastiksalen i det andet sogn. Det viser, at gamle territorier kan leve videre på trods af deres formelle indlemmelse i nye territorier, og at kommunalpolitikken ofte præges af andre konfliktlinier end de nationale partiskel: Øst mod Vest i kommunen, hovedbyen mod de små landsbyer, eller to bycentre imod hinanden.

Den nationalt inducerede Kommunalreform I påvirkede altså såvel territorierne som stort set alle rum – politiske, administrative, økonomiske, sociale og kulturelle – det er ikke tilfældet med den efterfølgende Kommunalreform II, som primært ændrede interne forhold i de kommunale politisk-administrative rum, men hvor territoriernes grænser lå fast.

KOMMUNALREFORM II

Efter opbygningsfasen i 1970'erne og en kort konsolideringsperiode i starten af 1980'erne, hvor kommunerne blot fungerede, bevægede danske kommuner og amter sig fra midten af 1980'erne ind i en reformperiode, hvor efterhånden alle aspekter af de kommunale politisk-administrative systemer har været vendt og drejet og ofte også er blevet lavet om. Nogle af elementerne i reformerne er opsummeret i figur 12.1.

Kilderne til disse reformer er mangesidige og findes både på internationalt, nationalt, lokalt såvel som internt og eksternt i de politiske og administrative rum. Internationale modestrømninger, anbefalinger fra internationale organisationer som OECD, „smitte“ fra andre lande, signaler (fra indenrigs- og ikke mindst finansministre) og direkte lovgivning fra statens side, opmuntring fra Kommunernes Landsforening, handlinger fra politike-

re og embedsmænd, som gerne vil fremstå som moderne, og pres fra konsulentfirmaer, som mere direkte lever af reformer er blot nogle af de mange kilder, som kan udpeges (Berg, 2000; Buch Jensen, 2001: 112-116).

Reformelementerne kan både ses som udtryk for en mere samlet (og muligvis ideologisk styret eller designet) reformbølge og måske bedre som løst koblede, eller måske helt ukoordinerede selvstændige reformer (Ejersbo & Klausen, 1997; Klausen, 2001: 42-91; Klausen & Ståhlberg, 1998), men uanset sammenhængen mellem reformelementerne er det tydeligt, at reformerne især var rettet imod de politiske og administrative rum.

I forhold til det politiske rum er et hovedelement nye roller for politikere og borgere. På den ene side var det et mere eller mindre eksplicit mål med reformerne, at politikerne skulle væk fra rollen som sagsbehandlere – en rolle som har rødder tilbage til perioden før Kommunalreform I, hvor politikerne i mange kommuner netop havde sagsbehandling som hovedopgaven. Kommunalpolitikere skulle nu i stedet især arbejde med overordnet, langsigtet og visionær måludpegning, hvilket førte til idealet om den moderne kommunalpolitiker som „generalisten“ i modsætningen til den gammeldags sagsbehandler eller „partikularist“ (Berg, 2000).

På den anden side tildeltes borgerne en ny rolle netop som sagbehandlere i det omfang, borgerne i brugerbestyrelserne skulle tage stilling til konkrete sager. Borgerne skulle i bredere forstand deltage i de politiske beslutninger ved at rette krav til kommunen i bruger- og borgerundersøgelser, ligesom de skal indgå i kontraktstyringskonceptet. Der ligger i det hele taget en logik om en rationel og lyttende opbygning af den reformerede kommune. Med informationer fra bl.a. servicedeklarationer skal borgerne få indblik i kom-

FIGUR 12.1.

Oversigt over nogle elementer i reformerne i kommuner og amter

-
- Sammenlægninger af forvaltninger
 - Sammenlægninger af politiske udvalg
 - Indførelsen af mål- og rammestyring
 - Decentralisering til institutionerne
 - Bruger- og borgerundersøgelser
 - Nye lønsystemer
 - Benchmarking/certificering
 - Kontraktstyring
-

munernes tilbud, og via kommunens „lytten“ til borgerne (kommunalvalg, brugerbestyrelser, bruger- og borgerundersøgelser, kontraktforhandling om egen service) sikres en politik, som ligger tættest muligt på borgernes ønsker. Problemerne i denne lyttemodel er mange, her skal kun tre antydes.

For det første er borgernes holdninger præget af inkonsistens: Borgerne ønsker øgede udgifter på mange områder, men samtidig at fastholde skatteeniveauet. (Mouritzen, 1991; Buch Jensen, 2000). Det får som konsekvens, at politikerne enten må øge udgifterne eller også bryde med lyttemodellens logik og skuffe borgernes ønsker om øget kommunal service. Det sidste bliver problematisk, da borgerne har taget lyttemodellens logik til sig. I en Gallup-undersøgelse i 1978 skulle borgerne tage stilling til, hvordan en politiker bør reagere, hvis han kommer i konflikt med sine vælgere: 57 pct. svarede, at politikerens skulle følge sin egen overbevisning, mens 43 pct. mente, han skulle følge vælgerne. Da samme spørgsmål blev gentaget i 1993, svarede 65 pct., at politikerens skulle følge vælgernes ønsker (Berg & Kjær, 1997: 328-329). Borgerne forventer altså, at lyttemodellens logik følges: Der træffes beslutninger i pagt med borgernes ønsker.

Et andet hovedproblem ved lyttemodellen er, at den bygger på urealistiske forestillinger om borgernes engagement og ressourcer. At lytte forudsætter, at der udtrykkes noget, og det gør store grupper af borgere ikke. Senildeværdige ældre, narkomaner og borgere med store sociale problemer er blot tre eksempler på grupper, som i meget ringe grad vil indgå i lyttemodellens forudsætninger om valgdeltagelse, medvirken i bruger- og borgerundersøgelser, arbejde i brugerbestyrelser, forhandling af kontrakter osv. Også det forhold, at der systematisk lyttes forskelligt mellem sektorer skaber potentielle skævheder. Hvor der eksempelvis er brugerinddragelse på skole-, ældre- og daginstitutionsområdet, er inddragelsen fraværende på områder med løsere eller mere diffus brugertilknytning, som miljø, kollektiv transport og veje. Selv på områder med klart afgrænsede klientgrupper er inddragelse fraværende, som det gælder på social- og bistandsområdet. Den systematiske, formaliserede og institutionaliserede forskellige lytten til borgerne, kan altså skabe flere skævvridninger af politikken, især i retning af at tilgodese ressourcerstærke aktive borgere på bekostning af resourcesvage passive borgere.

Uanset problemerne med lyttemodellen står det klart, at reformerne i 1980'erne tildelte borgerne en stærkere rolle i det politiske rum. Det var imidlertid ikke den eneste front, hvor politikerne kom under pres i, hvilket er det tredje problemfelt. Mange af reformtiltagene handlede om rollefordelingen eller grænsedragningen mellem det politiske og det administrative

rum. Idealet om den visionære, langsigtede og strategiske politiker i modsætning til anti-idealet om den enkeltsagsorienterede sagsbehandler politiker har været udbredt blandt såvel kommunalpolitikere, som kommunale embedsmænd. At udbredelsen af idealet ikke er lig med udbredelsen af en tilsvarende adfærd, er også grundigt dokumenteret af Berg (2000), men alligevel har idealet om politikerne som generalist domineret. Om det er forklaringen på, at politikerne har oplevet, at embedsmændene har fået mere magt (reelt eller ej), kan ikke afgøres, men det er slående, hvorledes forvaltningen og specielt de centrale dele og de ledende embedsmænd er omdrejningspunktet for mange af reformelementerne og for lyttemodellen som helhed. Servicedeklarationer initieres og udarbejdes af forvaltningen, mål- og rammestyringen koordineres af de ledende embedsmænd, dialogen med brugerbestyrelserne sker via forvaltningen, kontraktstyring og certificering er ligeledes de centrale embedsmænds område, og på alle områder er der tale om, at politikerne skal træde et skridt væk fra den konkrete beslutningstagen og styre mere med principper og mål. Det weberianske idealtypiske bureaukrati – med hierarkisk styring fra toppen, klar sondring mellem mål- og midler osv. – er tydeligvis i spil, tilføjet moderne elementer især om inddragelse af borgerne. At denne model har kunnet vinde så stor udbredelse kan undre, når såvel teoretisk som empirisk forskning siden Weber har været en lang konstatering af afvigelser mellem idealtypen og virkelighed, betoning af embedsværkets interesser, påvisning af implementeringsprocesens politikskabende effekt osv.

Lyttemodellens problemer til trods er det åbenbart, at arbejds gange, rollefordelinger, rutiner osv. i de politiske og administrative rum er ændret grundlæggende. På samme måde, som en sammenligning af en kommune i 1969 og 1979 afslører fundamental forandring, viser en sammenligning mellem 1979 og 1999 også fundamental forandring, hvilket gør det rimeligt at tale om denne reformfase som Kommunalreform II. Dette på trods af både uændrede territorier og på trods af den sidste reforms mere uens og inkrementelle forløb sammenlignet med 1970-reformens gennemslag i alle kommuner på samme tid.

KOMMUNALREFORM III

Den tredje kommunalreform blev en realitet den 29. maj 2001, da borgerne på Bornholm med stort flertal i samtlige kommuner stemte for en sammenlægning af øens fem kommuner (Buch, 2001: 109ff.). Sammenlægningen

omfatter samtidig amtet, så Bornholm fremover får en styreform, som formentlig vil minde om Frederiksberg og Københavns kommuner, der siden kommunalreformen har løst både kommunale og amtslige opgaver.

Forud var gået 3½ års debat i hele landet, som startede ganske pludseligt i efteråret 1998, uden at have været antydnet i den kommunale debat indtil da, bortset fra diskussionerne på Langeland, som allerede i 1992 havde en folkeafstemning om sammenlægning af øens tre kommuner, hvor der blev stemt klart nej i to kommuner, og hvor der igen i 2000 blev stemt nej, men da kun med et spinkelt nej i én kommune (Buch, 2001: 109-110). Centrale aktører i hele debatten er Indenrigsministeriet, Finansministeriet og ikke mindst KL (Buch, 2001: 112-116). Debatten i KL's regi starter som en bred debat om kommunerne i fremtiden, men har hele tiden strukturreformer som et underliggende tema – territoriernes grænser er igen kommet til debat. Det er formentlig den eneste lighed med 1950'ernes og 1960'ernes debat, for datidens nationalt initierede debat, igangsat af Folketinget med henblik på en national styret proces, ligger milevidt fra nutidens debat, som sker uden større, formelle eller principielle beslutninger i hverken regering eller Folketing, men alligevel uden at nogen har været i tvivl om ønsket om færre og større kommuner fra indenrigs- og finansministrene.

Debatten har, som eksempelvis analysemateriale tilvejebragt af KL til kommunerne på Bornholm, været præget af argumenter om økonomisk/effektivitetsmæssig/faglig bæredygtighed, mens hensyn til det lokale demokrati har spillet en sekundær rolle. Begrebet bæredygtighed er i stigende omfang blevet omdrejningspunktet for debatten, og der sondres typiske mellem tre aspekter af bæredygtighed: (1) økonomisk/effektivitetsmæssig, (2) faglig, (3) demokratisk bæredygtighed (Houlberg & Larsen, 2000), men disse bør tilføjes en fjerde vigtig dimension nemlig (4) lokalsamfundenes bæredygtighed. Mens de to første aspekter især knytter sig til de politiske og administrative rum, handler de to sidste aspekter om den kommunale organisations relation til det omgivende samfund, til borgerne og til subdelene af det kommunale territorium: Lokalsamfundene.

Økonomisk og effektivitetsmæssig bæredygtighed er formentlig det mest brugte argument for en kommunalreform. Det skyldes ikke, at der er fremkommet ny viden om fordele ved større kommuner. Analyser i de seneste 10 år har i grove træk haft samme resultat: De mest effektive kommuner er på 30.000-50.000 indbyggere, men at denne effektivitet skyldes bymæssighed mere end indbyggertal, der vil kunne spares ½-1½ pct. af de samlede kommunale udgifter ved sammenlægning, og disse besparelser findes pri-

mært på administrationsområdet (Houlberg, 1995, 2001; Indenrigsministeriet 2000; Mouritzen, 1992, 1999). Der kan rejses kritiske spørgsmål til, hvorvidt besparelserne vil blive realiseret (Buch, 2001: 116-117), og der vil formentlig skabes et pres for ikke blot at realisere administrative stordriftsfordele (og hvem kan være imod det?), men også på at skabe færre og større „produktionsenheder“ – skoler, plejehjem og daginstitutioner – på samme måde som fusionsbølgerne i det private erhvervsliv har reduceret antallet af mejerier, slagterier og bankfilialer. Allerede i analyserne forud for folkeafstemningerne på Bornholm peges på mulighederne for sammenlægninger, eller som det mere diplomatisk udtrykkes „struktureltilpasninger“ af skoler, plejehjem osv. Sammenlægningen på Bornholm vil give det første fingerpeg om, hvor mange plejehjem, skoler m.m. som nedlægges ved sammenlægning af kommuner.

Næsten lige så vigtig er argumentet om faglig bæredygtighed, hvor der argumenteres for, at små kommuner har sværere ved at holde kvalitetsniveauet, fordi det både er dyrt at ansætte højtuddannede medarbejdere og vanskeligt at skabe de interessante og fagligt udviklende arbejdspladser med karrieremuligheder, som sådanne medarbejdere ønsker. Der findes meget få undersøgelser af faglig bæredygtighed – formentlig fordi det er vanskeligt, at operationalisere og måle – men case-studier i otte kommuner viser, at der er svagheder, men også styrker ved små kommuner, og at der findes strategier, som kan løse eller mindske problemet (Høgsbro & Ebbesen, 2001).

Måles den faglige bæredygtighed indirekte ved borgernes servicetilfredshed, viser analyser kun svage sammenhænge mellem tilfredshed og kommunestørrelse og ikke mindre vigtigt: De sammenhænge, som findes, viser, at borgerne i små kommuner er mere tilfredse end borgerne i større kommuner, især inden for to store kommunale serviceområder: Børnepasning og ældreområdet (Lolle, 2000), og konklusionen er:

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).

Demokratisk bæredygtighed er det argument, som har fyldt mindst i diskussionerne om kommunalreform. På trods af, at det er velkendt, at valgdeltagelsen falder kraftigt med stigende kommunestørrelse, er der formentlig heller ingen grund til at frygte faldende valgdeltagelse, da forklaringerne på

sammenhængen er forskellen i den demografiske sammensætning af borgerne i små og store kommuner, mere end det er størrelsen af kommunens indbyggertal (Mouritzen, 1997). Store kommuner er præget af mange unge, nytilflyttere, og enlige, samt i bredere forstand ressourcervage borgere, som alle stemmer mindre end de typiske borgere i små kommuner. Det førnævnte forhold, at den politiske deltagelse i små kommuner er præget af mere individuelle deltagelsesformer, mens store kommuner især præges af organisationernes aktiviteter (Mouritzen, 1992), er derimod en udvikling, som kan forventes med større kommuner. De færre politikere – Bornholm går eksempelvis fra 102 amts- og kommunalpolitikere i 1997, 94 i 2002 og kun 27 fra 2003 – og den generelle psykologiske og symbolske øgede fjernhed til kommunen, hvor kommunekontoret ligger 30–40 kilometer væk, kan muligvis skabe en oplevelse af et fjernt demokrati for borgerne, på samme måde som amterne indtil nu har været meget fjerne størrelser for borgerne, jf. tabel 12.1.

Spørgsmålet om lokalsamfundenes bæredygtighed kan i et vist omfang ses som summen af de øvrige aspekter af bæredygtighed, men er samtidig noget andet og mere. Lokalsamfundene – arketypisk landsbyen og bydelen – er de steder, som borgerne føler næstmest tilknytning til, jf. tabel 12.1. Lokalsamfundene kan i bredeste forstand siges at være de territorier, hvor borgerne lever deres liv eller i hvert fald den del af livet, som handler om bosætning, hverdagsliv, fritidsliv og muligvis arbejdsliv. Lokalsamfundene er tæt forbundet til såvel kommunens politiske og administrative rum i bred forstand og især de lokale dele af den kommunale organisation (den lokale skole, daginstitution, plejehjem osv.), på samme måde som lokalsamfundenes bæredygtighed er afhængig af det økonomiske rum (eksempelvis om der findes levedygtigt lokalt erhvervsliv – den lokale købmand, brugs osv.). Vigtigheden af lokalsamfundene for borgerne er nærmest helt fraværende i debatten om en kommunalreform, selvom det måske i virkeligheden er et af de vigtigste spørgsmål. Ved at sætte fokus på territoriet kommune og især effektiviteten i de politiske og administrative rum i kommunen overses, at ved en sikring af den effektivitetsmæssige bæredygtighed i kommunen (færre og større skoler, plejehjem etc.) kan lokalsamfundenes bæredygtighed blive udfordret på samme måde, som når den lokale brugs eller købmand lukker. Den lokale skole eller daginstitution er med til at holde liv i lokalsamfundet langt ud over den snævre funktion, at uddanne eller passe børnene.

Målsætningen om bæredygtige lokalsamfund var paradoksalt nok til stede som et eksplicit mål for Nyrup-regeringerne, ved at der siden 1997 er udgi-

vet årlige landdistriktsredegørelser (senest Indenrigsministeriet, 2001), samt forskellige konkrete puljer og initiativer, bl.a. et Center for forskning og udvikling af landdistrikterne. Selvom der fokuseres på lokalsamfundene i landområderne, er problemstillingerne fuldt så vigtige i mange byområder, hvor målene om økonomisk og effektivitetsmæssig bæredygtighed for kommunen udfordrer lokalsamfundenes bæredygtighed.

Om Bornholm bliver en enlig svale, eller den første i en lang række af dominobrikker, som smelter sammen, afhænger i høj grad af, hvorledes udviklingen på Bornholm kommer til at forløbe. Selvom der enkelte steder er konkrete overvejelser om sammenlægninger af kommuner, som eksempelvis Ærø og Langeland, er hovedindtrykket, at de allerfleste kommuner afventer det bornholmske eksperiment for at se, hvordan det går, både med hensyn til resultater, men også med hensyn til at håndtere sammenlægningsprocessen inden man selv tager stilling. Indtil da bruges kommunale samarbejder, som et alternativ – en afværgestrategi – eller måske som et første skridt på vejen til fremtidige sammenlægninger (Kjær, 2000). Kommunale samarbejder har eksisteret lige så længe som kommunerne, men spredt sig i disse år fra traditionelle områder, som vejvæsen, renovation og teknik og miljø til nye som skat, skole- og socialområdet. En systematisk oversigt over eksisterende samarbejder, eller grundig empirisk forskning i fænomenet, eksisterer desværre endnu ikke.

KONKLUSION

Udviklingen i danske kommuner siden 1960'erne er beskrevet som tre kommunalreformer, den første i 1970, hvor beslutninger fra centralt hold ændrede såvel rum som territorier, den anden kommunalreform som en mere inkrementel „stille revolution“, der startede efter en kort konsolideringsfase i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne. Reform II var en reform af de politiske og administrative rum, men betød ikke ændring af territoriernes grænser.

Kommunalreform III er endnu i sin vorden og bliver måske kun til nogle få steder i landet. Erfaringerne og resultaterne på Bornholm vil blive afgørende for udbredelsen, ligesom normen, om at sammenlægning forudsætter lokale folkeafstemninger, sætter en dæmper på initiativerne. Normen er hverken formel eller juridisk, men en *de facto* realitet, måske som en afspejling af lytte-modellen som nutidens politiske ideal. Hvad effekterne af større kommuner bliver for de politiske og administrative rum – og for alle de øvrige rum, det

FIGUR 12.2.

Oversigt over de fire faser i kommunernes udvikling siden 1960'erne

	TERRITORIE		
	GRÆNSER	RUM	DYNAMIK
Kommunalreform I (1970)	Forandres grundlæggende (fra mere end 1.300 til 275 kommuner)	Forandres grundlæggende	Statsligt induceret
Konsolideringsfase (ultimo 70'erne/ primo 80'erne)	Ingen forandring	Ingen forandring	Ingen forandring
Kommunalreform II (1985-)	Ingen forandring	Forandres grundlæggende	Tilskyndelser fra mange sider, men i sidste instans styret af egendynamik
Kommunalreform III (2001-)	Forandres (foreløbig til 271 kommuner)	Forandres muligvis	Statslig tilskyndelse men i sidste instans styret af egendynamik

lokale og det lokale demokrati i bredeste forstand – er endnu uvist, men effekterne bliver formentlig lige så betydningsfulde som de to foregående kommunalreformer.

LITTERATUR

- Berg, Rikke (2000). *Den „gode“ politiker – Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (1997). *Forvaltning og stat*, 2. udgave. Århus: Systime.
- Buch Jensen, Roger (1997). „Lokallisterne en truet art?“, i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buch, Roger (2001). *Kommunalvalgene i perspektiv*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buch, Roger & Niels Ejersbo. *Demokrati på mellemdistancen*. (Bogmanuskript under færdiggørelse).

- Ejersbo, Niels & Kurt Klaudi Klausen (1997). „Hvorfor nu? Kommunale reformer i institutionel belysning“, i Peter Gundelach, Henning Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Houlberg, Kurt (1995). „Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet?“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1.
- Houlberg, Kurt & Inge Lene Møller (2001). „Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng?“, i Rolf Norstand & Nils Groes (red.). *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Høgsbro, Kjeld & Frank Ebsen (2001). „Den faglige bæredygtighed i det sociale arbejde“, i Rolf Norstand & Nils Groes (red.). *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Indenrigsministeriet (2000). *Den kommunale sektor. Størrelseseffekter i den kommunale sektor*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (2001). *Landdistriktsredøgørelse 2001 – Regeringens redøgørelse til Folketinget om landdistrikterne*. København: Indenrigsministeriet.
- Ingvartsen, Oluf (1991). *Kommunalreformen i Danmark 3. Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- Kjær, Ulrik (2000). *Kommunale samarbejder og demokratisk kontrol*. København: Kommunernes Landsforening.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsen.
- Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (red.) (1998). *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Lolle, Henrik (2000). *Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig kommunal service*. København: AKF Forlaget.
- Lolle, Henrik (2001). „Kommunestørrelse og brugertilfredshed“, i Rolf Norstand & Nils Groes (red.). *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1992). „Is Big Really so Beautiful? Is Small Really so Ugly? Eller: skal vi have en ny kommunalreform?“. Temartikel i *Årsberetning 1991*. Odense: Odense Universitet.
- Mouritzen, Poul Erik (1997). „I stemmeboksen: Hvem kommer dér – og hvorfor?“, i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). *De små kommuner. De er ikke' så ringe endda*. AKF Rapport. København: AKF Forlaget.