



En bæredygtig strukturreform

- Med fokus på mulige konsekvenser for den fysiske planlægning

Lotte Heeland Madsen & Mads Møldrup

Afgangsprojekt udarbejdet på landinspektørstudiets 10. semester med speciale i by- og trafikplanlægning ved Aalborg Universitet, 2004





AALBORG UNIVERSITET

Landinspektørstudiets 10. semester med speciale i by- og trafikplanlægning

Projekttitle

“En bæredygtig strukturreform - Med fokus på mulige konsekvenser for den fysiske planlægning”

Tema

Afgangsprojekt

Projektperiode

2. februar 2004 - 10. juni 2004

Projektgruppens deltagere

Lotte Heeland Madsen

Mads Møldrup

Vejleder

Lars Overgaard Jørgensen, AAU

Oplagsantal: 6

Sideantal: 125

Bilag: 3

Synopsis

Regeringen nedsatte i 2001 en strukturkommission, som skulle undersøge muligheder for at ændre den kommunale struktur. På baggrund af kommissionens anbefalinger indledtes de politiske forhandlinger om rammerne for en gennemførelse af en strukturreform. Forhandlingerne var ikke tilendebragt ved projektperiodens afslutning, men det forventes, at der inden for en overskuelig fremtid gennemføres en strukturreform: Strukturreform 200X.

Begrebet *bæredygtighed* er flittigt benyttet i strukturdebatten, og ønsket om at forbedre den kommunale bæredygtighed er et af hovedargumenterne for at gennemføre en strukturreform. Begrebet er desværre ikke veldefineret, og det er ofte uklart, hvad aktørerne mener, når de taler om bæredygtighed. Derfor defineres begrebet kommunal bæredygtighed som en del af projektrapporten.

Virkemidlerne i regeringens udspil til Strukturreform 200X sammenlignes med hhv. Strukturreformen af 1970, kommunesammenlægningen på Bornholm samt Strukturkommissionens anbefalinger. På baggrund heraf vurderes det, om virkemidlerne i regeringens udspil lever op til målsætningerne om en bæredygtig strukturreform.

Forord

Nærværende afgangsprøve er udarbejdet på landinspektørstudiets 10. semester med speciale i by- og trafikplanlægning.

Projektrapporten henvender sig primært til vejleder og censor, som skal bedømme projektet ved en mundtlig evaluering. Sekundært henvender rapporten sig til kommunalpolitikere samt planlægningsansvarlige i danske kommuner.

Derudover henvender projektrapporten sig til personer, som har interesse i den kommende strukturreform, og dens mulige konsekvenser for fysisk planlægning.

Kildehenvisninger i rapporten er angivet med kantede parenteser og består af forfatterens efternavn, årstal for udgivelsen samt sidetal,

eks. [Lundtorp, 2002, s. 7]. Henvisninger til hjemmesider på Internettet angives ligeledes i kantede parenteser, eks. [akf.dk 1]. Dette henviser til litteraturlisten, hvor den fuldstændige Internetadresse, samt beskrivelse af hjemmesidens indhold, er angivet.

Forsidebillederne forestiller hhv. Olsker rundkirke, Hammershus, Kongemindet og Ekko-dalen. Billederne er taget i forbindelse med projektgruppens studietur til Bornholm.

Der rettes en tak til Gugga Zakariasdottir, Jette Nykær Iversen og Leif Olsen, alle fra Bornholms Regionskommune, for deres samarbejde i forbindelse med projektets udarbejdelse.

Aalborg den 10. juni 2004

Lotte Heeland Madsen

Mads Møldrup

Summary

In 2001 the Danish government appointed a committee to investigate the possibilities of changing the Danish municipal structure. One of the main arguments is to improve the sustainability of the municipalities. The committees' recommendations were then used in following political discussions about how to carry out the reform.

The definition of the term "sustainability" and the ambiguity in which it was used lead to some problems in the reform, this was rectified by providing a clear and precise definition of

"municipal sustainability" for the report.

The governments current means is compared with the 1970-reform, the merging of Bornholm's municipalities, and the commission's report. Finally the government's means are evaluated to see if they fulfil the aim of a sustainable reform.

At the completion of this project the discussions between the government and other political parties were still in progress. It is expected that the reform will be carried out in the near future.



View of Almindingen forrest on Bornholm. The report includes a case study of Bornholm's Municipality.

Indholdsfortegnelse

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Indledning..... | 1 |
| 1.1 | Baggrund for projektets tilblivelse..... | 1 |
| 1.2 | Problemstillinger..... | 2 |
| 2 | Rapportstruktur og metodebeskrivelse..... | 5 |
| 2.1 | Rapportstruktur..... | 5 |
| 2.2 | Metodebeskrivelse..... | 7 |
| 3 | Det danske forvaltningssystem og plansystem..... | 13 |
| 3.1 | Det danske forvaltningssystem..... | 13 |
| 3.2 | Det danske plansystem..... | 19 |
| 3.3 | Sammenfatning..... | 25 |
| 4 | Strukturreform 200X..... | 27 |
| 4.1 | Kommunesammenlægninger siden Strukturreformen af 1970..... | 27 |
| 4.2 | Baggrund for Strukturreform 200X..... | 28 |
| 4.3 | Strukturkommissionens betænkning..... | 29 |
| 4.4 | Regeringens udspil til Strukturreform 200X..... | 35 |
| 4.5 | Opsamling..... | 38 |
| 5 | Kommunal bæredygtighed..... | 41 |
| 5.1 | Begrebet bæredygtighed..... | 41 |
| 5.2 | Kommunale samarbejder..... | 46 |
| 5.3 | Fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed..... | 49 |
| 5.4 | Sammenfatning..... | 52 |
| 6 | Strukturreformen af 1970..... | 53 |
| 6.1 | Baggrund for reformen..... | 53 |
| 6.2 | Strukturreformens indhold og omfang..... | 55 |
| 6.3 | Andre reformer i perioden..... | 57 |
| 6.4 | Perioden efter strukturreformen..... | 59 |
| 6.5 | Sammenfatning..... | 59 |

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------|------------|
| 7 | Introduktion til Bornholm..... | 61 |
| 7.1 | Bornholms geografi og demografi..... | 61 |
| 7.2 | Kommunale forhold før kommunesammenlægningen..... | 62 |
| 7.3 | Baggrund og optakt til kommunesammenlægningen..... | 63 |
| 7.4 | Tidsforløb forud for kommunesammenlægningen..... | 64 |
| 7.5 | Sammenfatning..... | 66 |
| 8 | Kommunal bæredygtighed på Bornholm..... | 67 |
| 8.1 | Økonomisk bæredygtighed..... | 67 |
| 8.2 | Effektivitet og faglig bæredygtighed..... | 68 |
| 8.3 | Demokratisk bæredygtighed..... | 71 |
| 8.4 | Kommunale samarbejder..... | 73 |
| 8.5 | Sammenfatning..... | 75 |
| 9 | Anvendelse af de fire metoder på Bornholm..... | 77 |
| 9.1 | To visioner for Bornholm..... | 77 |
| 9.2 | Geografisk inddeling..... | 78 |
| 9.3 | Opgavefordeling..... | 79 |
| 9.4 | Styreformer..... | 80 |
| 9.5 | Opgaveløsning..... | 82 |
| 9.6 | Evaluering af kommunesammenlægningen..... | 84 |
| 9.7 | Sammenfatning..... | 88 |
| 10 | Sammenligning og vurdering af Strukturreform 200X..... | 89 |
| 10.1 | Kommunal bæredygtighed..... | 90 |
| 10.2 | Kommunale samarbejder..... | 92 |
| 10.3 | Geografisk inddeling..... | 94 |
| 10.4 | Opgavefordeling..... | 96 |
| 10.5 | Opgaveløsning..... | 98 |
| 10.6 | Styreform..... | 100 |
| 10.7 | Samlet vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X..... | 102 |
| 11 | Konklusion..... | 105 |
| 11.1 | Resume af rapportens hovedkonklusioner..... | 105 |
| 11.2 | Sammenligning af regeringens mål og virkemidler..... | 107 |
| 11.3 | Anbefalinger ved kommunesammenlægninger..... | 110 |
| 11.4 | Konsekvenserne af kun én kommunal planmyndighed..... | 114 |
| 11.5 | Fysisk planlægning og kommunal bæredygtighed..... | 117 |
| 11.6 | Afslutning | 119 |
| 12 | Perspektivering..... | 121 |

Litteraturliste

Bilag 1: Interview med Gugga Zakariasdottir

Bilag 2: Interview med Jette Nykær Iversen

Bilag 3: Interview med Leif Olsen

1 Indledning

Denne projektrapport omhandler den kommende strukturreform, som blev søsat i oktober 2002 med regeringens nedsættelse af en strukturkommission.

Projektet er udarbejdet på landinspektørstudiets 10. semester i henhold til studievejledningens rammer [L-Studienævnet, 2003]. Resultatet af projektarbejdet er gengivet i nærværende rapport, som udgives den 10. juni 2004.

1.1 Baggrund for projektets tilblivelse

Interessen for at skrive projektet blev vakt af Strukturkommissionens betænkning, som blev offentliggjort den 9. januar 2004, umiddelbart før semesterets start. Offentliggørelsen satte gang i en livlig debat blandt politikere, interesseorganisationer, kommunalforskere m.fl. om fremtidens kommunale landkort.

Debatten kørte lidt på vågeblus i løbet af forårmånederne under høringsfasen, men blussede op påny den 27. april, da den nuværende VK-regering fremlagde sit udspil til rammerne for en kommende strukturreform: *“Det nye Danmark - en enkel offentlig sektor tæt på borgeren”* [Regeringen, 2004]. Med dette udspil tyder alt på, at der i den nærmeste fremtid vil blive gennemført en større reform af den kommunale struktur.

Regeringen ønsker, at reformen skal træde i kraft 1. januar 2007 [Regeringen, 2004, s. 6]. Det er dog uvist om denne tidsplan holder, og pga. denne usikkerhed vil den kommende strukturreform i denne rapport blive benævnt *Strukturreform 200X*.

Projektgruppens interesser

Det er som projektgruppe interessant at følge med i den igangværende strukturdebat, de politiske forhandlinger om reformindholdet samt borgere og lokalpolitikeres ønsker om sammenlægning. Emnets aktualitet er også en stor udfordring i rapportskrivningsprocessen, da intet endnu er fastlagt eller kan tages for givet.

Regeringens udspil lægger bl.a. op til nedlæggelse af amterne, og dermed afskaffelse af regionplanlægningen, hvilket vil få store konsekvenser for den fysiske planlægning. Projektgruppen har en naturlig interesse i fysisk planlægning i kraft af uddannelsen som landinspektører med speciale i by- og trafikplanlægning. I den igangværende debat fylder den fysiske planlægning dog ikke meget, og det synes projektgruppen er en skam. Derfor vil rapporten have særligt fokus på Strukturreform 200X's konsekvenser for den fysiske planlægning.

Den eneste større, kommunale strukturændring i Danmark i nyere tid fandt sted på Bornholm i 2003, hvor Bornholms Regionskommune blev dannet ved at Bornholms Amt blev sammenlagt med øens fem kommuner. Derfor fandt projektgruppen det naturligt og relevant at inddrage et casestudium af Bornholms Regionskommune i rapporten.

1.2 Problemstillinger

Regeringen lægger op til, at der skal ske en massiv forandring af den eksisterende kommunale opbygning: Ny struktur, organisering, opgavefordeling og finansiering [Regeringen, 2004]. Det er dog endnu for tidligt at sige, hvad konsekvenserne af Strukturreform 200X bliver, da de politiske forhandlinger om indholdet endnu ikke er afsluttet. Men der er ikke tvivl om, at der er tale om den største kommunale strukturreform siden Strukturreformen af 1970!

Ønsket om at gennemføre en strukturreform udspringer af, at regeringen ikke er tilfreds med den eksisterende opbygning af den offentlige sektor. Regeringen søsatte derfor i 2002 sit såkaldte moderniseringsprogram, hvis formål er en grundlæggende fornyelse af den offentlige sektor. Ønsket er at se på den nuværende struktur og opgavefordeling med kritiske øjne for herved at kunne lokalisere uudnyttede potentialer [moderniseringsprogram.dk 1].

Målsætningen med regeringens moderniseringsprogram er at skabe en offentlig sektor, der er kendetegnet ved følgende tre egenskaber:

- Giver borgere større valgfrihed
- Er åben, enkel og lydhør
- Giver kvalitet for pengene

[moderniseringsprogram.dk 2]

Med udgangspunkt i moderniseringsprogrammet har regeringen iværksat en række projekter og initiativer, som skal ændre den offentlige sektor således, at den lever op til ovenstående målsætninger. Eksempler herpå er Projekt Digital Forvaltning, helhedsledelse af offentlige institutioner, regelforenkling samt nedsættelse af Strukturkommissionen [moderniseringsprogram.dk 3]. Ved at gennemføre disse initiativer og projekter håber regeringen at kunne indrette den offentlige sektor efter borgerne og deres ønsker.

Ultimo april 2004 udgav regeringen, som før nævnt, sit udspil til en kommende strukturreform. Udspillet skal ses som en "total løsning" til at forny den offentlige sektor. Udspillet spiller på mange strenge og lægger op til effektivisering og forenkling af den offentlige sektor, nye kommunale enheder, ny opgavefordeling etc. [Regeringen, 2004, s. 5 ff.].

I udspillet taler regeringen, som så mange andre aktører, om bæredygtighed. Problemet er blot, at begrebet *bæredygtighed* benyttes i flæng i strukturdebatten og endvidere ikke er særligt veldefineret. Eksempelvis taler regeringen om "bæredygtige kommunale enheder" uden at definere, hvad der kræves af en kommunal enhed, førend den er bæredygtig [Regeringen, 2004, s. 7]. Projektgruppen finder det problematisk, at et begreb som bæredygtighed blive benyttet i den grad som tilfældet er, uden at det er veldefineret!

1.2.1 Problemafgrænsning

Projektgruppen har foretaget to væsentlige afgrænsninger under projektarbejdet. Nedenfor beskrives disse to afgrænsningerne, og det forklares kort, hvorfor der er blevet afgrænset for netop disse to forhold.

Kommunalstruktur i Danmark

Flere andre lande, primært de øvrige nordiske lande, har en offentlig forvaltning og kommunestruktur, der på mange områder ligner den

danske. Erfaringer fra disse landes strukturelle ændringer af den offentlige forvaltning ville derfor være relevante at undersøge.

Af tidsmæssige begrænsninger vil rapporten dog udelukkende beskæftige sig med danske forhold.

Ét casestudium

Siden Strukturreformen af 1970 har der kun fundet kommunesammenlægninger sted i tre tilfælde. To af sammenlægninger blev gennemført i 1974, mens den tredje var kommunesammenlægningen på Bornholm i 2003.

De strukturelle forhold har ændret sig markant siden 1974, hvorfor det vil være irrelevant at inddrage casestudier heraf i projektarbejdet. Derfor indgår der kun et casestudium af kommunesammenlægningen på Bornholm i projektarbejdet.

1.2.2 Problemformulering

På baggrund af den igangværende strukturdebat samt førnævnte problemstillinger, opstilles en problemformulering, som danner udgangspunkt for projektarbejdet. Problemformuleringen er sammensat af følgende tre delspørgsmål:

Er der overensstemmelse mellem Regeringens målsætninger for Strukturreform 200X og de virkemidler, der ønskes anvendt?

Hvad kan primærkommuner, som står overfor at skulle sammenlægges, lære af erfaringerne med kommunesammenlægning på Bornholm?

Hvilke konsekvenser vil en ny kommunal struktur få for den fysiske planlægning?

2 Rapportstruktur og metodebeskrivelse

Dette kapitel beskriver rapportens struktur samt de metoder, der anvendes til at redegøre for projektets problemstillinger.

2.1 Rapportstruktur

Kernen i projektet er Strukturreform 200X med særligt fokus på reformens konsekvenser for den fysiske planlægning. Projekt rapportens opbygning ses på figur 2.1.

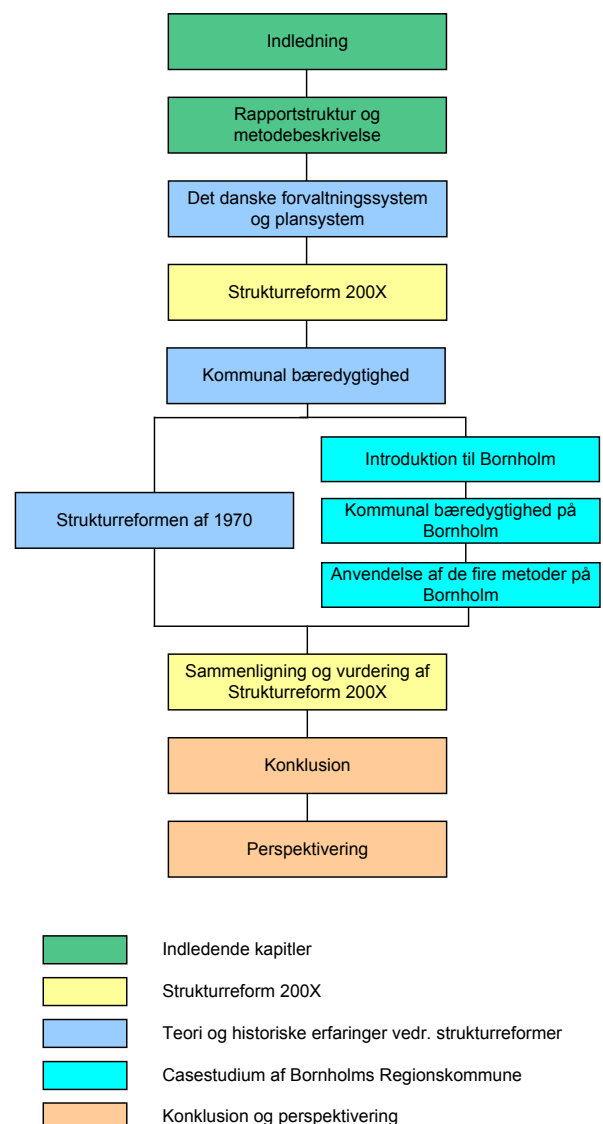
I det følgende beskrives indholdet af rapportens kapitler nærmere. Dog beskrives de første to kapitler ikke, da indholdet heraf er givet.

Kapitel 3 Det danske forvaltningssystem og plansystem

For at give en forståelse for den forvaltnings- og planlægningsmæssige kontekst, som Strukturreform 200X skal indgå i, indeholder dette kapitel en beskrivelse af det danske forvaltningssystem og plansystem. Endvidere forventes reformen at påvirke disse.

Kapitel 4 Strukturreform 200X

Strukturreform 200X blev igangsat med nedsettelsen af en strukturkommission, som skulle opsætte alternativer til den nuværende kommunale struktur. I dette kapitel beskrives processen fra start og frem til regeringens



Figur 2.1 Rapportstruktur. Rapporten er inddelt i 12 kapitler.

udspil d. 27. april 2004, og det vurderes, hvilke konsekvenser udspillet virkemidler vil have for den fysiske planlægning.

Kapitel 5 Kommunal bæredygtighed

Heri afgrænses begrebet kommunal bæredygtighed, idet manglende kommunal bæredygtighed ofte bruges som argument for en strukturreform. Forskellige former for kommunal bæredygtighed forsøges defineret, herunder faglig, økonomisk og demokratisk bæredygtighed.

Efterfølgende beskrives kommunalt samarbejde som middel til at opnå kommunal bæredygtighed. Fordele og ulemper ved kommunale samarbejder undersøges, og det vurderes, om kommunalt samarbejde er et reelt alternativ til at øge den kommunale bæredygtighed.

Slutteligt opstilles fire metoder, som via ændringer i den kommunale struktur kan bidrage til at forbedre den kommunale bæredygtighed, og det vurderes, i hvilket omfang de tænkes ind i den igangværende reformproces.

Kapitel 6 Erfaringer fra Strukturreformen af 1970

Dette kapitel beskriver indholdet af Strukturreformen af 1970, hvilke forudsætninger den blev gennemført under samt reformens eftervirkninger. Desuden beskrives hvordan erfaringerne fra dengang kan bidrage med viden, som kan benyttes under Strukturreform 200X.

Kapitel 7 Introduktion til Bornholm

Heri introduceres Bornholm, og øens geografi, demografi, kommunale landskab m.v., som beskrives i tal og figurer. Efterfølgende beskrives baggrunden for og optagten til sammenlægningen og der gives en kort historisk gennemgang af sammenlægningsprocessen.

Kapitel 8 Kommunal bæredygtighed på Bornholm

At opnå kommunal bæredygtighed var et af målene med kommunesammenlægningen på Bornholm. I dette kapitel beskrives henholdsvis den kommunale bæredygtighed og kommunale samarbejder før og efter kommunesammenlægningen, navnlig i forhold til fysisk planlægning.

Slutteligt vurderes sammenlægningens konsekvenser for den kommunale bæredygtighed på Bornholm.

Kapitlet tager udgangspunkt i begrebsbestemmelsen i kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*.

Kapitel 9 Anvendelse af de fire metoder på Bornholm

Dette kapitel indledes med en beskrivelse af de to bærende visioner for kommunesammenlægningen på Bornholm. Herefter overføres de fire metoder til ændringer af den kommunale struktur, som beskrives i kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*, på sammenlægningen på Bornholm, for at vurdere, hvordan disse metoder er anvendt, og hvordan de har påvirket den fysiske planlægning.

Slutteligt opstilles gevinster og udfordringer opstået som følge af sammenlægningen, og perspektiver for fremtiden beskrives.

Kapitel 10 Sammenligning og vurdering af Strukturreform 200X

Dette kapitel er en opsamling på de foregående fem kapitler. Virkemidlerne bag Strukturreform 200X sammenlignes med og vurderes i forhold til Strukturreformen af 1970 og kommunesammenlægningen på Bornholm.

Reformforhandlingerne op til Strukturreform 200X evalueres, herunder Strukturkommissionens betænkning og regeringens udspil, og det vurderes, om erfaringerne fra Bornholm kan benyttes under Strukturreform 200X.

Kapitel 11 Konklusion

Konklusionen indeholder tre delkonklusioner: Dels en vurdering af om regeringens virkemidler vil opfylde dens målsætninger for Strukturreform 200X, hovedsageligt set i forhold til fysisk planlægning. Dels en række anbefalinger til kommuner, som står for at skulle gennemføre en sammenlægning, herunder ligeledes ændringer i opgaveløsningen. Og dels en diskussion af konsekvenserne af nedlæggelse af regionplanlægning.

Kapitel 12 Perspektivering

I perspektiveringen opstilles en række mulige scenarier for udfaldet af de igangværende reformforhandlinger. Scenarierne tager udgangspunkt i hhv. et smalt forlig baseret på regeringens udspil, et bredt forlig, hvor oppositionens kritik tages til efterretning, og en henlæggelse/aflysning af Strukturreform 200X.

2.2 Metodebeskrivelse

En del af projektarbejdet er et casestudie af den fysiske planlægning i Bornholms Regionskommune. I casestudiet indgår dels interviews med ansatte i kommunens planlægningsenhed (Plan & Byg) samt med formanden for kommunens tekniske udvalg, og dels dokumentstudier af den igangværende strukturreformproces. Ved siden af casestudiet er indsamlet mere generel viden vedr. strukturreformer og kommunalt samarbejde, primært gennem dokumentstudier samt studier af sekundære datasamlinger. Endeligt har dagspressen samt nyhedsbreve fra relevante organisationer, såsom Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen m.fl., bidraget med information om den igangværende strukturreform.

I det efterfølgende beskrives teorien bag det paradigmatiske casestudium, kvalitative interviews samt dokumentstudier.

2.2.1 Det paradigmatiske casestudium

En del af projektets empiri er opsamlet gennem et casestudium af kommunesammenlægningen på Bornholm. Casen er en såkaldt paradigmatiske case som omtalt og beskrevet af bl.a. Bent Flyvbjerg [Flyvbjerg, 1991, s. 150].

Bornholms Regionskommune er valgt som casestudie ud fra en informationsorienteret indgangsvinkel, idet kommunesammenlægningen på Bornholm (delvist) forventes at danne skole for kommunesammenlægninger i det øvrige Danmark. Endvidere er der ikke siden 1974 foretaget frivillige kommunesammenlægninger andre steder i Danmark end på Bornholm.

Der er imidlertid en række forbehold, som gør, at ikke alle erfaringer fra Bornholm umiddelbart kan overføres til resten af landet. Derfor vil der i forbindelse med opstillingen af anbefalinger til kommunesammenlægninger skulle tages forbehold for enkelte områder. Der er især et forhold, som gør, at sammenlægningen til Bornholms Regionskommune afviger sig fra andre mulige kommunesammenlægninger i Danmark: Bornholm er en ø beliggende forholdsvist langt fra det øvrige Danmark (ca. 145 km. fra København). Bornholms Regionskommune har derfor ingen nabokommuner, som kunne indgå i en alternativ kommunesammenlægning.

Denne afvigelse kan vise sig at være en fordel for casestudiet: Bornholms geografi og mangel på nabokommuner sikrer, at der kan fokuseres på de ændringer, der sker internt i kommunen.

Casestudiet gennemføres via tre stadier. Først foretages en dataindsamling, dels i form af interview med relevante personer fra Bornholm og dels i form af dokumentstudier af rapporter udgivet før, under og efter sammenlægningen. Herefter udarbejdelse af en

casejournal bestående af notater skrevet under interviewene samt en kondensering af hovedpointerne fra interviewene, således at de er let tilgængelige. En transskription af de gennemførte interviews er vedlagt projektrapporten som bilag 1 - 3. Til sidst indsættes den opsamlede viden i projektets kontekst og afrapporteres i denne rapport [Flyvbjerg, 1988, s. 8ff.].

2.2.2 De kvalitative interviews

Som en del af dataindsamlingen gennemføres tre kvalitative interviews, som skal søge at afdække, hvordan kommunesammenlægningen samt den fysiske planlægning er blevet, og bliver, håndteret på Bornholm.

Formålet med interviewene er at få belyst, hvordan medarbejdere og politikere i kommunen vurderer reformprocessen og dens påvirkning af den fysiske planlægning. Der er gennemført interviews med to af kommunens planlæggere samt et interview med formanden for Regionskommunens tekniske udvalg.

De tre gennemførte interviews er kvalitative forskningsinterviews, som er kendetegnet ved at være et "produktionssted for viden" [Kvale, 1997, s. 15]. Gennem de kvalitative interviews søges det at opnå viden om interviewpersonernes opfattelse af og forståelse for den igangværende reformproces, og dens virkning på den fysiske planlægning. Interviewene skal give projektgruppen information om den fysiske planlægning og reformprocessen, som ikke har kunnet skaffes gennem andre medier eller kilder. De tre interviews kan betegnes som "sagsorienterede ekspertinterview" (type II interviewet) [but.auc.dk, 1].

Interviewpersonerne er professionelle aktører i planlægningsverdenen, idet de er hhv. planlæggere ansat i kommunens forvaltning og en politiker med ansvar for fagområdet teknik og miljø, hvorunder fysisk planlægning varetages. De tre interviews fokuserer på de temaer, som er projektets fokus;

kommunesammenlægningen på Bornholm, kommunalt samarbejde samt faglig og demokratisk bæredygtighed.

Kvalitative forskningsinterviews syv stadier

Et kvalitativt forskningsinterview bliver af Kvale inddelt i syv stadier, som tilsammen udgør interviewundersøgelsen [Kvale, 1997, s. 95]. De syv stadier er oplyst i figur 2.2:

| Interviewstadie | Formål |
|--------------------|------------------------------------------------------------|
| 1. Tematisering | Undersøgelsens hvad, hvorfor og hvordan |
| 2. Design | Planlægning af interview |
| 3. Interview | Udforme en interviewguide og gennemføre interviewet |
| 4. Transskribering | Udskrive interviewet i tekstform |
| 5. Analyse | Analysere interviewet ud fra projektets problemformulering |
| 6. Verificering | Undersøge om interviewets formål er opfyldt |
| 7. Rapportering | Afrapportere indholdet af interviewet |

Figur 2.2 De syv interviewstadier [Kvale, 1997].

De i syv stadier gennemgås i forbindelse med de tre interviews. Projektgruppens håndtering af interviewene beskrives kort i det efterfølgende.

Ad 1. Tematisering

Tidligt i projektperioden blev det klart, at den nødvendige information ikke alene kunne indhentes i skriftlige kilder, såsom rapporter og artikler. Derfor indgik interviews med relevante personer i Bornholms Regionskommune fra begyndelsen af projektperioden som en vigtig del af casestudiet.

Interviewpersonerne blev udvalgt på baggrund af deres profession og nuværende rolle i Regionskommunen. Hovedtemaet for de to interviews med planlæggere var faglig bære-

dygtighed, samt deres personlige opfattelse af sammenlægningsprocessen. Hovedtemaet for interviewet med formanden for Teknik og miljøudvalget var demokratisk bæredygtighed, samt hans personlige opfattelse af sammenlægningsprocessen. Temaerne er udvalgt således, at interviewene supplerer den information, som kan indhentes gennem skriftlige kilder.

Ad 2. Design

Da den fysiske afstand fra Aalborg til Bornholm er stor, var det nødvendigt at planlægge de tre interviews i god tid. Den indledende kontakt til interviewpersonerne skabtes telefonisk og via e-mail. Da det er forholdsvist tidskrævende og dyrt at rejse til Bornholm, var det essentielt, at de tre interviews kunne gennemføres i samme omgang. Telefonisk aftaltes to sammenhængende datoer for gennemførelse af interviewene med de tre interviewpersoner.

Det var aftalt at gennemføre to interviews; et gruppeinterview med de to planlæggere og et interview med formanden for regionkommunens teknik og miljøudvalg. Gruppeinterviewet blev imidlertid til to separate interviews, da en af interviewpersonerne blev forsinket. Det gav dog ikke problemer, da begge interviewpersonerne var planlæggere, og interviewguiden kunne benyttes i begge interviews.

På baggrund af tidligere erfaringer med interviews besluttede projektgruppen at optage interviewene på bånd og efterfølgende transskribere disse. Transskriptionsrapporterne vedlægges som bilag til hovedrapporten.

Det aftaltes, at begge gruppemedlemmerne skulle være til stede under alle tre interviews, således at én interviewede interviewpersonen i henhold til den udarbejdede interviewguide (jf. Ad. 3 Interview), og én tog noter samt kom med supplerende spørgsmål.

Allerede fra begyndelsen blev det gjort klart for interviewpersonerne, hvordan interviewene indgår i projektarbejdet: Interviewene optages på bånd og transskriberes efterfølgende. Transskriptionsrapporterne vedlægges projektrapporten som bilag, og dele af interviewene benyttes i analyserne af sammenlægningsprocessen på Bornholm.

Transskriptionsrapporterne fra hver af de tre interviews blev efterfølgende sendt til hver af de tre interviewpersoner via e-mail. Interviewpersonerne fik hver især 14 dage til at gennemlæse transskriptionsrapporten af deres interview samt komme med eventuelle rettelser og tilføjelser. Én af interviewpersonerne kom med få rettelser og tilføjelser, som blev indskrevet i den endelige transskriptionsrapport.

Ad 3. Interview

Forud for gennemførelsen af interviewene udarbejdedes to interviewguides til brug under interviewene; en til gruppeinterviewet med de to planlæggere og en til interviewet med formanden for regionkommunens teknik og miljøudvalg.

En uge forud for gennemførelsen af interviewene blev en forsimplet udgave af de to interviewguides sendt til interviewpersonerne til orientering. Detailspørgsmålene blev udeladt, da formålet var at informere om de overordnede temaer, der ville blive berørt under interviewene.

De to interviews med planlæggerne afholdtes på en af planlæggerens kontor i virksomheden Plan og Byg i byen Tejn. Det var således muligt undervejs og efterfølgende at fremskaffe relevant materiale som f.eks. plandokumenter, mødeplaner, strukturdiagrammer etc. Interviewet med formanden for regionkommunens teknik og miljøudvalg afholdtes i et mødelokale på rådhuset i Rønne. Umiddelbart før båndoptageren tændtes blev interviewpersonerne kort briefet om det forventede

forløb og, endnu en gang, gjort opmærksom på, hvordan interviewene efterfølgende ville blive behandlet.

Det første interview var, som før nævnt, forventet at være et gruppeinterview. Men da en af interviewpersonerne blev forhindret på ubestemt tid, valgte projektgruppen at afholde to separate interviews. Derudover forløb interviewene planmæssigt. Umiddelbart efter interviewene aftales det med de tre interviewpersoner, at den fremtidige kontakt ville ske telefonisk eller via e-mail.

Ad 4. Transskribering

Efter hjemkomsten til Aalborg Universitet transskriberede projektgruppen de tre interviews. Det blev gjort på professionelt transskriptionsudstyr, udlånt af universitetet, og indført direkte i et tekstbehandlingsprogram (MS Word) for at mindske fejl. Kun sagte ord nedskrives, og latter, suk etc. udelades. Enkelte steder ændres på ordstillinger, og generende gentagelser fjernes for at øge forståeligheden.

Efterfølgende læste gruppemedlemmerne korrektur på den/de transskriptionsrapporter, vedkommende ikke selv havde skrevet.

Ad 5 og 6. Analyse og verificering

Interviewene indgår som en del af dataindsamlingen i forbindelse med casestudiet af kommunesammenlægningen på Bornholm. Interviewene indgår derfor som en naturlig del i projektrapportens analyse af sammenlægningsprocessen.

Det vurderes, at alle tre interviews bidrog med værdifuld information, som ikke kunne være indsamlet på anden vis. Sammenholdes transskriptionsrapporterne med hhv. interviewguides og interviewenes formål vurderes det, at interviewene har givet svar på de spørgsmål, der ønskes afklaret.

Ad 7. Rapportering

Interviewene benyttes løbende i projektrapportens analyse af sammenlægningsprocessen på Bornholm. Interviewpersonernes vurderinger og synspunkter benyttes til at understøtte de skriftlige kilder, som benyttes i rapporten. I særlige tilfælde bidrager interviewpersonerne med viden og information, som ikke er dokumenteret i skriftlige kilder.

2.2.3 Hvorfor benyttes kvalitative interviews?

Projektgruppen har valgt at benytte kvalitative forskningsinterviews af to årsager. Dels kan denne type interviews bidrage med vigtig information om kommunesammenlægningen på Bornholm, idet den leveres af professionelle aktører, som er direkte berørt af sammenlægningsprocessen. Denne information kan ofte ikke fremskaffes fra andre medier eller kilder. Dels er det tidsbesparende at gennemføre kvalitative forskningsinterviews fremfor eksempelvis at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse blandt Bornholms Regionskommunes medarbejdere og politikere.

Dog er det vigtigt at holde for øje, at den indhentede information naturligvis ikke kan benyttes til at vurdere alle de berørte parters opfattelse af strukturreformen. Interviewene kan udelukkende benyttes til at give et overordnet indtryk af hhv. to planlægges og en politikers opfattelse af sammenlægningsprocessen og dennes påvirkning på den fysiske planlægning.

Det er sandsynligt, at andre interviewpersoner havde udtrykt andre holdninger og lagt vægt på andre ting, og dermed påvirket resultatet i en anden retning. De valgte interviewpersoner menes dog at være de bedst egnede, idet planlæggerne var de eneste, der udelukkende beskæftigede sig med planlægning i Bornholms Regionskommune.

Politikeren var formand for teknik og miljø og

måtte dermed forventes at have en vis interesse for og indblik i planlægning. Samtidig var Leif Olsen som eneste SF-repræsentant ikke i så høj grad en del af magtkampen omkring borgmesterposten i den nye regionskommune som repræsentanter fra de tre store partier var det. Dermed ses hans holdninger som værende mindre farvet af personlige vindinger/tab.

2.2.4 Dokumentstudier

Dokumentstudier er benyttet gennem projektarbejdet med to formål; dels at tilegne viden om strukturreformer og kommunalt samarbejde generelt, og dels at tilegne viden om reformprocessen på Bornholm.

Formålet med dokumentstudierne er primært at give indsigt i og forståelse for hhv. kommunalt samarbejde og strukturreformer, både i Danmark generelt og på Bornholm.

De studerede dokumenter har primært været faglitteratur udgivet af forskere samt rapporter og analyser udarbejdet af konsulent- og rådgivningsfirmaer. Derudover har artikler i den danske dagspresse været med til at give et indtryk af hhv. den politiske dagsorden og befolkningens opfattelse og forståelse for den kommende strukturreform.

Dokumenterne er ikke analyseret kritisk, men blot benyttet dem som kilde til oplysning og tilegnelse af viden.

3 Det danske forvaltningssystem og plansystem

Gennemførelse af Strukturreform 200X skal ske i respekt for det danske forvaltningssystem og for plansystemet, men samtidig forventes reformen at medføre ændringer heraf.

Dette kapitel beskriver det danske forvaltningssystem samt plansystemet og danner dermed det "kommunal- og planteoretiske" grundlag for den resterende del af rapporten.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er at give en grundlæggende forståelse for den eksisterende kommunale og planlægningsmæssige kontekst, som Strukturreform 200X vil komme til at indgå i.

Kapitlet er inddelt i følgende tre afsnit:

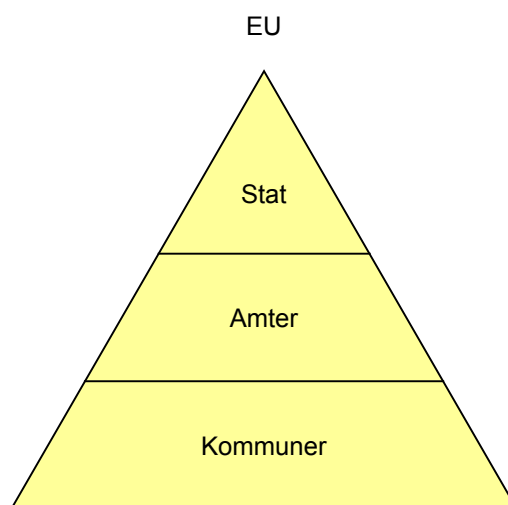
1. Det danske forvaltningssystem
2. Det danske plansystem
3. Sammenfatning

3.1 Det danske forvaltningssystem

Beslutningskompetencen i det danske forvaltningssystem er delt mellem tre hierarkiske niveauer: Staten, amterne og kommunerne,

som hver især fungerer som selvstændige politiske og administrative niveauer [KL 2, 2003, s. 7f.]. Niveaudelingen fremgår af figur 3.1.

Over det danske forvaltningssystem findes EU, som indirekte har indflydelse på den danske lovgivning i form af direktiver m.v., som den danske stat har pligt til at implementere i dansk lovgivning. VVM-redegørelser er et eksempel på indførelsen af EU-direktiver i den danske lovgivning. EU har dog ikke indflydelse på opbygningen af det danske forvaltningssystem eller måden, hvorpå lovgivning implementeres i det danske samfund [Møldrup m.fl., 2001, s. 23].



Figur 3.1: Niveaudelingen i den danske forvaltning.

EU har derfor heller ikke indflydelse på Strukturreform 200X og er ikke nærmere beskrevet i dette projekt.

Ansvars- og opgavefordelingen mellem de tre offentlige niveauer bestemmes af Folketinget og regeringen. Rammerne for amter og kommuners virke fastsættes gennem lovgivning samt regulering af de økonomiske rammer [KL 2, 2003, s. 15].

Danmark har kommunalt selvstyre, hvilket vil sige, at kommuner og amter selvstændigt kan træffe beslutninger inden for de rammer, der er fastlagt i Styrelsesloven (og anden lovgivning). Grundtanken bag kommunestyret, som blev dannet i forbindelse med Strukturreformen af 1970, er, at offentlige ansvarsopgaver skal løses så tæt på borgerne som muligt. Det giver sig til udtryk i, at staten ikke behøver at godkende amters og kommuners beslutninger. Dog er det ikke alle opgaver, der kan eller bør løses decentralt, og derfor varetager staten de nationale og internationale interesser.

I det efterfølgende beskrives opbygningen af de tre forvaltningsniveauer samt opgavefordelingen imellem dem. Det kommunale niveau beskrives mere uddybende end det statslige niveau, da gennemførelsen af Strukturreform 200X umiddelbart forventes at få større konsekvenser for det kommunale niveau end for det statslige niveau.

3.1.1 Statens opbygning og opgaver

Staten er den overordnede administrative enhed, som er ansvarlig for varetagelsen af de overordnede, nationale interesser og internationale spørgsmål. Staten kan gribe regulerende ind i det danske samfund til gavn for almenvældet, men skal naturligvis overholde Grundlovens bestemmelser.

Staten varetager bl.a. politiet, rets- og fængselsvæsenet, de videregående uddannelser, arbejdsløshedsforsikring m.v. Staten har

ligeledes ansvaret for den overordnede planlægning på en række områder; fysisk planlægning, trafikplanlægning, miljøplanlægning etc. [KL 2, 2003, s. 15].

Staten styres af Folketinget, en regering samt en række ministerier. Folketinget består af 179 medlemmer, som vælges for 4 år ad gangen. Af de 179 medlemmer vælges 2 på Færøerne og 2 i Grønland. Folketinget vedtager lov- og beslutningsforslag og er dermed den lovgivende magt.

Blandt medlemmerne i Folketinget formes en regering, og der udpeges en statsminister, som leder af denne. Regeringen er den udøvende magt. Regeringen består af et eller flere partier og dannes enten ved at disse tilsammen indbefatter majoriteten af folketingsmedlemmerne eller ved at et eller flere partier vælger at bakke op omkring regeringen og statsministeren, således at disse tilsammen har flertal.

Regeringen har til opgave at forme politikker og målsætninger for udviklingen i landet, samt at fremsætte lovforslag i Folketinget. Regeringen nedsætter en række ministerier, som udarbejder detailbestemmelser på fagspecifikke områder, herunder blandt andet statens økonomi. Hvert ministerium har en minister, som er politisk ansvarlig for beslutninger truffet i det pågældende ministerium, og som er ansvarlig for udarbejdelse af lovforslag inden for det pågældende fagområde. Folketinget kan kontrollere regeringens administration og politik ved, at stående udvalg stiller spørgsmål til ministrene eller ved at kalde ministrene i samråd. Alle Folketingets møder er offentlige, hvorimod udvalgsmøder og samråd som regel holdes for lukkede døre [Møldrup m.fl., 2001, s. 19ff.].

3.1.2 Opbygning af det kommunale niveau

Under staten findes amter og kommuner. Dette afsnit indledes med en kort beskrivelse af det kommunale landkort, hvorefter fælles-

regler med hensyn til styreformer gennemgås. Herefter beskrives opgavefordelingen mellem amter og kommuner.

Det kommunale landkort

Det eksisterende kommunale landkort har ikke ændret sig meget i de knap 35 år, der er forløbet siden Strukturreformen af 1970. Resultatet af reformen var en inddeling af Danmark i hhv. 14 amter og 277 kommuner. Der er siden foretaget ændringer af denne struktur to gange: I 1974, hvor der var to tilfælde af kommunesammenlægninger i hovedstadsområdet og i 2003, hvor Bornholms fem kommuner og Bornholms Amt blev lagt sammen til én enhed; Bornholms Regionskommune. I dag findes der således 13 amter og 271 kommuner, hvilket er illustreret på figur 3.2.

Størrelsen af kommunerne er meget varierende, både geografisk og med hensyn til indbyggertal. Således er den geografisk største kommune, Bornholms Regionskommune (588 km²) ca. 67 gange større end



Figur 3.2: Kort over det nuværende kommunale landkort bestående af 271 kommuner og 13 amter. Amtsgrensene er markeret med fed.

landets mindste, Frederiksberg Kommune, der kun omfatter knap 9 km². Indbyggermæssigt er den største kommune, Københavns Kommune (ca. 500.000 indbyggere), ca. 200 gange større end Læsø Kommune, som med under 2.500 indbyggere er landets mindste [noegletal.dk 1].

Figur 3.3 viser en fordeling af størrelsen af de danske kommuner. På trods af de store forskelle er samtlige kommuner underlagt den samme lovgivning og de samme krav.

| Indbyggere | Antal kommuner |
|-----------------|----------------|
| 0 - 5.000 | 16 |
| 5.000 - 10.000 | 114 |
| 10.000 - 20.000 | 78 |
| 20.000 - 60.000 | 52 |
| 60.000 + | 11 |

Figur 3.3: Fordeling af kommuner efter antal indbyggere [KL, 2003, s. 13].

3.1.3 Kommunestyret og lovgivningen

Det kommunale selvstyre er bestemt i Grundloven, som siger, at:

“...kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”

[Grundloven, 1953, §82]

I loven henviser “kommuner” til både amter og kommuner, og denne definition anvendes ligeledes i dette afsnit.

Grundlovens bestemmelse sikrer, at amter og kommuner har frihed og selvstændighed til at styre deres interne anliggender, dog under tilsyn fra staten. Endvidere henviser bestemmelsen til, at rammerne for selvstyret defineres gennem lovgivning, hvor grundstenen udgøres af Styrelsesloven [Styrelsesloven, 2003].

Grundprincipperne i den kommunale styrelseslov kan spores tilbage til kommunallovne fra 1867-68:

- Den kommunale enhed kan selv fastlægge egne styrelsesvedtægter
- Kommunalbestyrelsen er øverste led i både udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner
- Udvalg/magistrat er det udførende organ og har ansvar for den daglige forvaltning
- Mindretalsbeskyttelse sikres via valgregler til kommunalbestyrelsen og udvalg
- Kommunalbestyrelsens ret til at indrette administrationen efter eget ønske
- Kommunalt ansatte personale har ingen selvstændig beslutningskompetence

[Henrichsen, 1999, s. 111]

Styrelsesloven indeholder bestemmelser vedr. kommunernes politiske styrelse; nedsættelse og sammensætning af kommunalbestyrelse og andre politiske udvalg, valg af borgmester samt den politiske ledelses ansvarsområder (kapitel 2-4). Loven indeholder ligeledes bestemmelser vedr. kommunernes økonomiske forvaltning, (kapitel 5) og bestemmelser for statens og det regionale niveaus tilsyn med kommunerne, (kapitel 6-7). Kapitlerne 1 og 8 indeholder dels almindelige dels særlige bestemmelser [Styrelsesloven, 2003, kapitel 1-8].

Kommunalfuldmagten

En stor del af kommunernes styrelse varetages i henhold til den såkaldte kommunalfuldmagt. Kommunalfuldmagten er et sæt uskrevne retsgrundsætninger, som bl.a. giver kommunerne ret til at bruge ressourcer på servicetilbud til borgerne. Det er f.eks. tilbud som forsamlingsfaciliteter, rekreative områder, kulturtilbud etc. Det er dog en forudsætning, at disse tilbud skal være almennyttige,

og kommunerne må derfor ikke løse opgaver, som varetages af det private erhvervsliv. Endvidere må kommunerne i deres virke ikke bidrage til at skabe eller støtte konkurrenceforvridende forhold [KL 2, 2003, s. 18].

Da kommunalfuldmagten er et sæt uskrevne regler, kan der opstå tvivlsspørgsmål om, hvorvidt kommunerne overholder fuldmagten. Derfor holder staten, i form af regionale tilsynsråd, øje med om kommunerne overholder kommunalfuldmagten samt den gældende lovgivning. Vurderer et tilsynsråd, at et amt eller en kommune bryder lovgivningen, er det i sidste ende domstolene, der træffer afgørelse herom [KL 2, 2003, s. 18].

Organisatorisk er kommunerne hierarkisk opbygget og styres af en folkevalgt kommunalbestyrelse med en borgmester som den administrative leder. Kommunalbestyrelser skal have mellem 9 og 31 medlemmer, og den enkelte kommunalbestyrelse nedsætter selv bestemmelser for antallet af medlemmer, dog skal der altid være et ulige antal. Borgere og andre interesserede har ret til at overvære kommunalbestyrelsens møder, men kommunalbestyrelsen kan vælge at lukke mødet, hvis særlige forhold taler for det.

Kommunalbestyrelsen vedtager selv kommunens styrelsesvedtægter. Kommunalbestyrelsen kan også beslutte at afvige fra bestemmelserne om vedtægter Styrelsesloven, hvilket samtidig betyder at Styrelsesvedtægten skal stadsfæstet af Indenrigsministeren [Møldrup m.fl., 2001, s. 27f.].

Der findes flere forskellige styreformer, hvoraf en del er en blanding af forskellige styreformer. I følgende afsnit beskrives Udvalgsstyre, Magistratsstyre, Mellemsstyre med delt administrativ ledelse og Udvalgløst styre.

Udvalgsstyrede kommuner

Udvalgsstyreformen anvendes i alle amter og hovedparten af kommunerne og er dermed

den mest udbredte kommunale styreform. Figur 3.4 illustrerer et eksempel på organiseringen af en udvalgsstyret kommune.

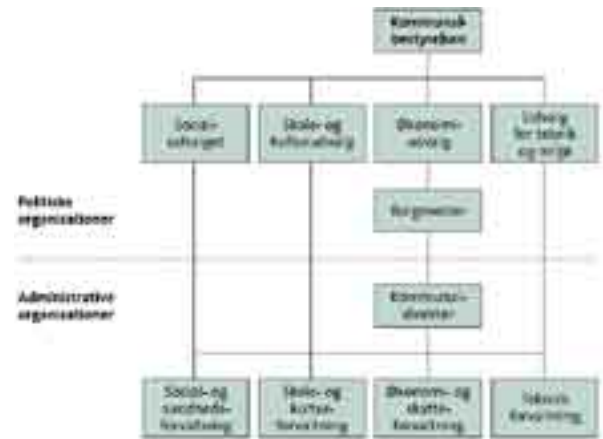
Benytter en kommune udvalgsstyreform, skal kommunalbestyrelsen umiddelbart efter tiltrædelse nedsætte et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg [Styrelsesloven, 2003, kapitel 2-4].

Borgmesteren er automatisk formand for økonomiudvalget, mens valget af udvalgets øvrige medlemmer sker ud fra forholdstal blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Økonomiudvalgets vigtigste opgave er at styre kommunens økonomi og økonomiske planlægning, samt at kontrollere forvaltningsmæssige og finansielle forhold i kommunen.

De fleste udvalgsstyrede kommuner har, udover økonomiudvalget, tre stående udvalg: Et socialudvalg, et udvalg for skole og kultur samt et udvalg teknik og miljø. Den væsentligste del af det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen foregår i de stående udvalg. [Møldrup m.fl., 2001, s. 27f.]. Sager fra de stående udvalg skal forelægges økonomiudvalget inden de sendes til behandling på kommunalbestyrelsesmøderne.

I en udvalgsstyret kommune er ansvaret for forvaltningen placeret hos de stående udvalg samt økonomiudvalget, mens borgmesteren sørger for ledelsen af administrationen. Koordineringen af kommunens anliggender sker i økonomiudvalget og af borgmesteren. [Le Maire m.fl. 2000, s. 251]

I hver kommune er der en administration knyttet til kommunalbestyrelsen og udvalgene. Administrationen er normalt delt op i forskellige forvaltninger, der knytter sig til udvalgenes områder. f.eks. en teknisk forvaltning, en økonomisk forvaltning og en kulturforvaltning. Den enkelte kommune kan selv bestemme, hvordan den vil indrette administrationen, men der er faste regler for kommunens budgetter og regnskaber.



Figur 3.4: Et eksempel på den politiske og administrative organisering af udvalgsstyrede kommuner [kl.dk].

Magistratsstyrede kommuner

Magistratsstyre er kun muligt i Frederiksberg, København, Odense, Aalborg og Århus Kommuner og i øjeblikket er Århus den eneste magistratsstyrede kommune.

Magistratsstyrede kommuner adskiller sig hovedsageligt fra udvalgsstyrede kommuner i forbindelse med varetagelsen af forvaltningen, administrationen og koordineringen. I magistratsstyre er forvaltning og administration delt ud på de enkelte magistrater, som således varetager både forvaltning og administration inden for eget fagområde.

Ansvar for koordinering ligger dels på den samlede magistrat og dels på de enkelte magistratsmedlemmer. Faste udvalg under magistratsstyre har udelukkende rådgivende opgaver og kan af kommunalbestyrelsen bestilles til at komme med en betænkning vedrørende et emne under udvalgets fagområde [Le Maire m.fl. 2000, s. 251].

I en kommune med magistratsstyre vælger kommunalbestyrelsen en magistrat bestående af en borgmester og en række rådmænd, der tilsammen udgør magistraten. Magistratsmedlemmerne tager sig af de opgaver, der i andre kommuner hører under de stående udvalg. De opgaver, der normalt hører under økonomiudvalget, varetages

i magistratsstyrede kommuner dels af den samlede magistrat og dels af borgmesterens afdeling [KL 2, 2003, s. 20].

Fordelingen af ansvarsområder under de forskellige rådmænd bestemmes af kommunalbestyrelser via styrelsesvedtægterne og rådmændene er selv ansvarlige for hvert deres område.

Mellemformstyre med delt adm. ledelse

Denne styreform er kun tilladt i Frederiksberg, Københavns, Odense, Aalborg og Århus Kommuner [Le Maire m.fl. 2000, s. 252].

Mellemformstyre med delt administrativ ledelse er en sammenblanding af to styreformer: Mellemformstyre og udvalgsstyre med delt administrativ ledelse. Nedenfor beskrives de to styreformer

Mellemformstyret er yderligere et blanding af to styreformer; udvalgsstyre og magistratsstyre. Ved mellemformstyre består økonomiudvalget af borgmesteren, formændene for de stående udvalg samt evt. et antal kommunalbestyrelsesmedlemmer. Formændene for de stående udvalg er valgt ud fra forholdstal, mens de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer skal sikre, at økonomiudvalget består af et ulige antal medlemmer [Le Maire m.fl. 2000, s. 254f.]. Alle kommuner i Danmark har lov til at etablere mellemformstyre [Basse og Jørgensen, 2000, s. 158].

Udvalgsstyre med delt adm. ledelse ligner udvalgsstyre, men har den forskel, at den administrative ledelse deles mellem borgmesteren og udvalgsformændene. Udvalgsformændene har den øverste daglige ledelse af administrationen inden for hvert deres fagområde, mens borgmesteren har ansvaret for områder, der ikke er dækket ind under et udvalg. Ved mellemformstyre med delt administrativ ledelse er udvalgsformændene ligesom borgmesteren heltidsbeskæftigede og har den administrative ledelse af hvert

sit forvaltningsområde [KL 2, 2003, s. 20]. Københavns, Odense og Aalborg Kommuner har alle mellemformstyre med delt administrativ ledelse [Le Maire m.fl. 2000, s. 253].

Udvalgsløst styre

En kommunalbestyrelse kan i styrelsesvedtægterne bestemme ikke at nedsætte økonomiudvalg, stående udvalg eller andre udvalg. I en sådan styreform har Borgmesteren de beføjelser, der normalt tilfalder økonomiudvalget. Denne styreform opstod i forbindelse med et forsøg med såkaldte frikommuner, som skulle mindske afstanden mellem borgere og den kommunale enhed, men praktiseres ikke i Danmark i øjeblikket [Le Maire m.fl. 2000, s. 255f.].

3.1.4 Amternes opgaver

Danmark består af 12 amter, HUR (Hovedstadens Udviklingsråd), samt Bornholms Regionskommune, som alle har til formål at varetage regionale anliggender.

Amternes primære opgave er varetagelse af sundhedsvæsenet, herunder drift af landets 81 sygehuse. Derudover har amterne ansvaret for de gymnasiale uddannelser, voksenundervisning, handicappleje m.v. Amterne varetager også den regionale planlægning på flere områder; fysisk planlægning, trafikplanlægning, miljøplanlægning, erhvervs politik etc. [KL 2, 2003, s. 15]. Regionplanlægning er yderligere beskrevet i afsnit 3.2 *Det danske plansystem*.

3.1.5 Kommunale opgaver

Der er 271 kommuner i Danmark. Heraf har tre særstatus, idet de foruden at fungere som almindelige kommuner tillige varetager amtskommunale opgaver. Det drejer sig om Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune samt Bornholms Regionskommune [KL 2, 2003, s. 13].

Kommunen er den myndighed, som er tættest på borgerne, og kommunen har ansvaret for hovedparten af de offentlige serviceopgaver. Som følge deraf er det kommunen, som borgerne oftest er i kontakt med [KL 2, 2003, s 7].

Kommunernes primære ansvarsområder er folkeskolen, socialforsorgen, børnepasning samt ældrepleje. Derudover tager kommunerne sig af integration af indvandrere samt den kommunale og lokale planlægning på en række områder; fysisk planlægning, trafikplanlægning, miljøplanlægning etc. [KL 2, 2003, s. 15f.]. Kommune- og lokalplanlægning er yderligere beskrevet i afsnit 3.2 *Det danske plansystem*.

3.2 Det danske plansystem

Planloven er den centrale i lov i det danske plansystem [Planloven, 2002]. Formålet med Planloven er ifølge lovens formålsparagraf, at:

“sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet”.

[Planloven, 2002, §1]

Planloven udstikker rammerne for den fysiske planlægning, og de planlægningsansvarlige myndigheder kan frit udarbejde planer indenfor lovens rammer. Planloven indeholder en række grundlæggende “principper”, som beskrives i det efterfølgende:

1. Rammestyringsprincippet
2. Planlægningsprocessen
3. Zoneinddeling

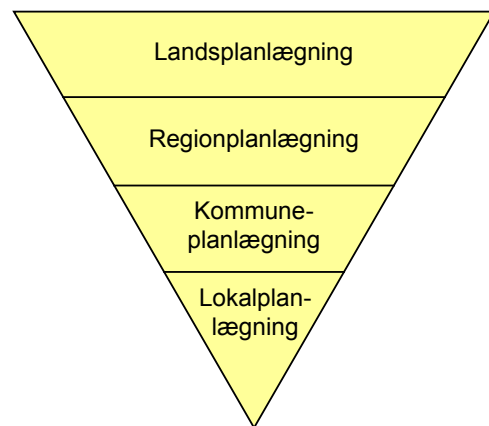
[Planloven, 2002]

3.2.1 Rammestyringsprincippet

Rammestyringsprincippet er et bærende element i det danske plansystem, som blev indført som en del af planlovsreformerne i 1969- 1975 [Møldrup, m.fl., 2001, s. 33].

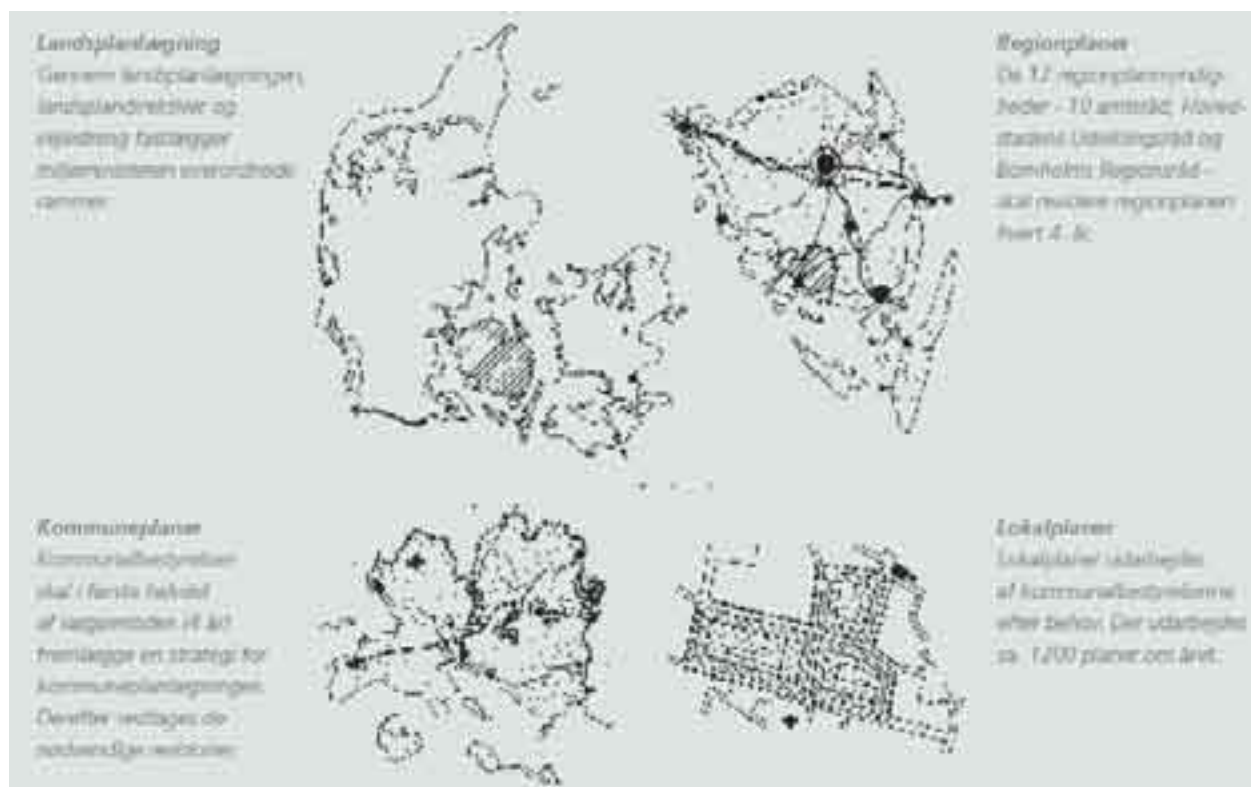
Planlægningskompetencen er delt mellem stat, amter og kommuner: Miljøministeren har ansvaret for den sammenfattende landsplanlægning, amtsrådene har ansvaret for regionplanlægning, og kommunalbestyrelserne har ansvaret for kommune- og lokalplanlægning [Planloven, 2002, §§ 2, 5g, 11,13].

Princippet om rammestyling udstikker rammer for planer, som udarbejdes på hhv. statsligt, amtsligt og kommunalt niveau. Rammestyringsprincippet medvirker til at opretholde en decentralisering af planlægningen, og samtidig sikres det, at planer ikke strider mod planer på et hierarkisk højere niveau. Rammestyringsprincippet er illustreret på figur 3.5.



Figur 3.5: Den fysiske planlægning i Danmark varetages i henhold til rammestyringsprincippet.

Regionplanen giver rammerne for kommunernes planlægning. Planer udarbejdet af kommunen må i henhold til rammestyringsprincippet ikke stride imod regionplanen i det pågældende amt. Sker det alligevel, at en kommune udarbejder en kommuneplan, der er i strid med regionplanen, har amtet ret og pligt til at gøre indsigelse overfor planen. På samme måde har staten har ret og pligt til



Figur 3.6: Den geografiske udstækning af de fire plantyper [Landsplanafdelingen, 2002, s. 4].

at gøre indsigelse, hvis en regionplan strider mod landsplanlægningen [Amtrådsforeningen, 2001, s. 44].

De fire planniveauer, og den geografiske udstækning heraf, illustreres på figur 3.6. Formålet og indholdet af fire planniveauer beskrives i det efterfølgende.

3.2.2 Landsplanlægning

Rammerne for landsplanlægningen er beskrevet i Planlovens kapitel 2. Der findes tre typer dokumenter, som beskriver de statslige målsetninger for fysisk planlægning:

1. Landsplanredegørelser
2. Dokumenter vedr. statens interesser i regionplanlægningen
3. Landsplandirektiver

[Planloven, 2002, kapitel 2]

Landsplanredegørelser

Landplanredegørelser udarbejdes hvert fjerde år af Miljøministeren. Seneste redegørelse blev udgivet i 2003 og hedder "Danmark i balance - hvad skal der gøres" [Miljøministeriet, 2003].

Landsplanredegørelsen er koordineret med regeringens regionale vækststrategi samt med den regionalpolitiske redegørelse og har til formål at styrke den regionale og lokale balance i Danmark. Det skal ske gennem differentieret fysisk planlægning, samarbejde over administrative grænser, fleksible regioner og dialog [lpa.dk 2].

Dokumenter vedr. statens interesser i regionplanlægningen

Landsplanafdelingen udgiver et dokument, som indeholder en beskrivelse af, hvilke statslige interesser regionplanmyndighederne skal varetage gennem regionplanlægningen. Titlen på denne type beskrivelse er inkongru-

ent, men den gældende hedder: "Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005" og fokuserer på interesser, der berører arealanvendelse og den fysiske udvikling. Dokumentet er inddelt i fire hovedafsnit:

- Den regionale struktur - erhverv, service og bosætning
- Infrastruktur og større tekniske anlæg
- Beskyttelsen af det åbne land
- Regionplanlægning og offentlighed.

Dokumentet indeholder en kravspecifikation, som er en sammenskrivning af alle gældende krav til regionplanlægningen, og som regionplanerne skal efterleve for at opfylde de statslige interesser.

Det er de enkelte ministerier, der står for at opstille kravene, som alle bygger på lovhjemmel, vedtagelser i Folketinget eller aftaler indgået mellem regering og en eller flere decentrale myndigheder [lpa.dk 1].

Landsplandirektiver

Miljøministeren har endvidere mulighed for at udsende landsplandirektiver, gennem hvilke det er muligt at pålægge amter og kommuner et bestemt indhold i deres planer [Amtsrådsforeningen, 2001, s. 44].

Landsplandirektiver kan desuden tillægges retsvirkning som en regionplan, hvilket overflødig gør regionplantillæg. I særlige tilfælde, hvor direktivet omhandler konkrete bygge- og anlægsprojekter, er det ligeledes ikke nødvendigt at udarbejde kommune- eller lokalplan [Vejledning om planloven, 1996, s. 14].

Beføjelser

Foruden kompetence til at udarbejde de tre førnævnte dokumenter har miljøministeren desuden tre konkrete beføjelser, som han kan tage i anvendelse i den fysiske planlægning:

1. Påbud
2. Indkaldebeføjelser
3. Indsigelsesbeføjelser.

Påbud kan dels være et pålæg om at udarbejde planer med et bestemt indhold, og dels at tvinge amter eller kommuner til at nedlægge forbud eller påbud overfor individer. Begge typer påbud benyttes til at sikre de statslige interesser i den fysiske planlægning [Vejledning om planloven, 1996, s. 15f.].

Indkaldebeføjelse gør det muligt for miljøministeren i særlige tilfælde at overtage kommunale myndigheders planlægnings- og beslutningskompetence. En indkaldelse kan gælde hele eller dele af et planforslag, og ministeren har ret til at foretage ændringer, således, at planen tilpasses de statslige interesser. Indkaldes et planforslag, kan det ikke vedtages, og dermed ikke få retsvirkning, før miljøministeren godkender det eller en aftale indgås mellem planmyndigheden og ministeren [Planloven, 1996, s. 16].

Indsigelsesbeføjelser bevirker, at miljøministeren kan gøre indsigelse mod et regionplanforslag, hvis det ikke efterlever de stillede krav. Når ministeren har gjort indsigelser, kan et planforslag ikke vedtages, før der er opnået enighed mellem regionplanmyndigheden og ministeren [Planloven, 1996, s. 17, 139].

3.2.3 Regionplanlægning

Rammerne for regionplanlægningen er beskrevet i Planlovens kapitel 3.

Formålet med regionplanlægning er at fremsætte rammer for erhvervs- og samfundsudviklingen gennem hensigtsmæssige bestemmelser for arealanvendelse. Regionplanens primære ansvarsområder er administration af det åbne land, samt natur-, miljø- og grundvandsbeskyttelse.

Landets regionplanmyndigheder er ansvarlige for hver især at udarbejde en regionplan under hensyn til borgernes ønsker [Amtsrådsforeningen, 2001, s. 43f.]. Regionplanen gælder for en 12-årig periode, men amtsrådet skal revidere regionplanen hvert fjerde år, således at den altid er tidssvarende.

På Bornholm udarbejdes en såkaldt regionskommuneplan, der er, som navnet antyder, en kombineret kommune- og regionplan.

3.2.4 Kommuneplanlægning

Kommuneplanlægningens rammer er beskrevet i Planlovens kapitel 4.

Den kommunale planlægning består af to dele:

- Planstrategi
- Kommuneplan

Planstrategi

Kommuneplanstrategien kan udarbejdes af den enkelte kommune eller i et samarbejde mellem flere kommuner. I Trekantsområdet og i Sønderborg-området har kommuner udarbejdet fælles planstrategier, for derved at bruge fysisk planlægning til at styrke områdets profil [sonderborg-omraadet.dk 1], [trekantsomraadet.dk 1].

En planstrategi skal udarbejdes og offentliggøres i løbet af den første halvdel af en valgperiode, og når det synes at være nødvendigt eller hensigtsmæssigt.

Planstrategien skal indeholde en opsummering af planlægning foretaget siden den sidste kommuneplan blev vedtaget, en vurdering og strategi for den fremtidige udvikling, samt hvorvidt kommuneplanen skal revideres, og i givet fald i hvilket omfang [Planloven, 2002, §23a, stk. 1-2].

Kommuneplan

Kommuneplanen udgør bindeleddet mellem den overordnede lands- og regionplanlægning og den konkrete lokalplanlægning. Kommuneplaner har en tidshorisont på 12 år, men hvert 4. år skal kommunalbestyrelsen tage stilling til, om kommuneplanen skal revideres.

Kommuneplanen er opdelt i hhv. en hovedstruktur og en rammedel.

Hovedstrukturen gælder for hele kommunen og indeholder kommunens overordnede mål for udvikling og arealanvendelse. Følgende emner skal behandles i hovedstrukturen: Områder for boliger og erhverv, trafikbetjening, serviceforsyning samt kolonihaveområder og andre rekreative områder. Yderligere indeholder den områder, der skal tilbageføres til landzone.

Derudover består hovedstrukturen af et hovedstrukturkort til visualisering af planen. I nogle kommuner struktureres kommuneplanen via et katalog for hvert sektorområde indenfor kommuneplanen, indeholdende bestemmelser for f.eks. vandforsyningen og erhvervsudviklingen.

Hovedstrukturen danner således de overordnede rammer for arealanvendelsen i kommunen. I hovedstrukturen tales der således om to typer af planlægning. Strategisk planlægning, hvor hele kommunen inddrages i den fremtidige planlægning, og arealplanlægning, hvorunder drøftelse af eksempelvis skoler og plejehjems placering indgår [Møldrup m.fl., 2001, s. 34ff.].

Rammedelen i kommuneplanen fastsætter rammerne for, hvad der kan bestemmes i de enkelte lokalplaner og er således en uddybning af hovedstrukturens indhold. Denne konkretisering ligger til grund for lokalplanudarbejdelsen. Bestemmelser for arealanvendelsen, bebyggelsesforholdene, trafikbetjening og friarealer etc. i de enkelte delområder fast-

sættes således i rammedelen. Udvælgelsen og planlægningen af de landzoneområder, der gennem lokalplaner skal overgå til byzone eller sommerhusområde, fastlægges ligeledes i rammedelen.

Rammedelen må dog ikke blive så detaljeret, at den unødigt vanskeliggør lokalplanlægningen, og det er således en balancegang mellem restriktiv og lempelig planlægning [Møldrup m.fl., 2001, s. 34ff.].

3.2.5 Lokalplanlægning

Rammerne for lokalplanlægning er beskrevet i Planlovens kapitel 5.

Lokalplaner udarbejdes af kommunen efter behov og har i modsætning til den øvrige planlægning ikke en fast tidshorisont. Lokalplanen er den nederste plantype i rammestyringstrekanten og udgør således den mest konkrete form for planlægning.

Lokalplanen er opbygget af henholdsvis redegørelsesdel og en bestemmelsesdel.

Redegørelsesdelen indeholder oplysninger om nuværende forhold, samt planens formål og retsvirkninger. Bestemmelsesdelen består af bindende bestemmelser, samt et eller flere kortbilag. Der findes mange lokalplantyper grundet de mange anvendelsesmuligheder for lokalplanen. Lokalplaner udarbejdes som hovedregel i forbindelse med planlægning i byzoner. Der skal for eksempel udarbejdes en lokalplan for et butikscenter og ved større udstykninger af boliger og med udlægning af nye områder til boligbyggeri.

Bestemmelsesdelen indeholder lokalplanens bestemmelser for arealanvendelsen, bebyggelsen og den arkitektoniske udformning af et specifikt område. Lokalplanen giver mulighed for at realisere kommuneplanens rammer for planlægning i den enkelte kommune og er den eneste plantype, som den enkelte grundejer juridisk er direkte bundet af.

Dermed er det muligt ved hjælp af lokalplaner at regulere fast ejendom.

Planlovens § 15, stk. 2. indeholder bestemmelser om, hvad der kan optages i en lokalplan, hvilket er både generelle og specifikke bestemmelser for anvendelse af et bestemt område.

3.2.6 Planlægningsprocessen

Et af formålene med Planloven er at sikre, at offentligheden inddrages mest muligt i planlægningsprocessen. Derfor er der nedsat en række minimumskrav om forudgående offentlighed og om offentliggørelse af planforslag [Planloven, 2002, kapitel 6]. Det er op til den enkelte planmyndighed at afgøre, hvordan disse krav konkret opfyldes, ligesom det selvfølgelig er tilladt at inddrage offentligheden i andre dele af processen og i forbindelse med andre typer plandokumenter.

Forudgående offentlighed

Forudgående offentlighed er lovpligtigt i forbindelse med regionplanlægning samt kommuneplanlægning [Planloven, 2002, kapitel 6].

For-offentlighedsfasen indeholder et debatoplæg fra den respektive myndighed, der skal danne grundlæg for en følgende offentlig debat, f.eks. i form af borgermøder samt indkaldelse af ideer og forslag. Der er i for-offentlighedsfasen altså ikke udarbejdet noget planforslag, men blot tale om indsamling af ideer og forslag til udarbejdelse af et sådant. Dette skal sikre, at borgerne i planlægningsarbejdets begyndelse får mulighed for at diskutere planlægningsmulighederne og komme med synspunkter, der kan implementeres i det kommende forslag.

Når for-offentlighedsfasen er tilendebragt, udarbejdes det egentlige planforslag, hvor de indkommende forslag bearbejdes og eventuelt implementeres i planforslaget.

Under udarbejdelsen af planforslaget tages ligeledes kontakt til relevante myndigheder for råd og vejledning.

Offentliggørelse af planforslag og offentlighedsfase

I forbindelse med offentlighedsfasen, som indledes umiddelbart efter, det konkrete planforslag offentliggøres, kan der indkaldes til borgermøder, f.eks. ved annoncering i dagspressen og på internettet. Borgermøder er med til at danne baggrund for offentlig debat om planforslaget.

Planforslaget skal sendes til Miljøministeriet samt til en lang række øvrige statslige, amtslige og kommunale myndigheder. Ligeledes sendes det til naboer og grundejere, der måtte blive berørt af planforslaget, og til interesseorganisationer, som kan tænkes at have interesse i planforslaget. Udbredelsen af planforslaget sker ud fra det princip, at det er bedst, at flest muligt har kendskab til planforslaget. Offentlighedsfasen skal strække sig over mindst otte uger, og i denne periode har borgere, myndigheder og andre aktører mulighed for at komme med indsigelser til planforslaget [Planloven, 2002, §§28 og 29].

Vedtagelse af planer

Medmindre der er fremsat veto fra andre myndigheder eller truffet beslutning om ændringer af planen i forbindelse med indsigelser, kan planmyndigheden vedtage planforslaget endeligt, når 8-ugers fristen er udløbet.

Hvis der skal foretages ændringer på baggrund af indsigelser, behandles disse, og eventuelle ændringer kan implementeres i planen. Den endelige plan kan da først vedtages fire uger efter indsigelsesfristens udløb, fordi de indkomne indsigelser først skal behandles. Der kan i nogle tilfælde være tale om en forhandlingsløsning, hvor parterne forhandler sig frem til et kompromis.

Er planen ændret væsentligt i forhold til forslaget, skal der iværksættes en ny offentlighedsfase på 8 uger. Hvis der ikke opnås kompromis, kan Miljøministeren ved hjælp af call-in beføjelsen beslutte planforslagets endelige udformning. Efter endelig vedtagelse er der ingen mulighed for call-in, og planen kan derefter ikke ændres.

Slutteligt skal amtsrådet påse, at kommuneplanforslag og lokalplanforslag er i overensstemmelse med den vedtagne regionplan. Dette kaldes amtsrådets tilsynspligt i forbindelse med den vedtagne plan.

Offentliggørelse og administration af planer

Planen offentliggøres, når den er endelig vedtaget. Planen sendes til de parter, som fik tilsendt planforslaget. Offentliggørelsen af planen sker igen ud fra det princip, at personer og myndigheder med almen interesse for planens indhold skal være bekendt med denne.

En endeligt vedtaget lokalplan skal på vegne af kommunalbestyrelsen tinglyses på de ejendomme, der er omfattet af lokalplanen [Planloven, 2002, §31, stk. 2.] Tinglysningen er dog ikke et gyldighedskrav, men manglende tinglysning kan medføre erstatningsansvar for kommunen.

3.2.7 Zoneinddeling

I Danmark arbejdes med en zoneinddeling af arealer, som har været gældende siden by- og landzoneinddelingen fra 1969. Zoneinddelingen bygger på tre zonetyper, som hver især tillader en bestemt udvikling:

- Byzone
- Landzone
- Sommerhusområde

Zoneinddelingen skal hindre ukontrolleret byspredning og uhensigtsmæssige bebyggelser og anlæg i det åbne land. Yderligere skal zoneinddelingen sikre, at byudvikling sker i områder, der i region-, kommune- og lokalplaner åbner mulighed for byudvikling. Siden 1970 er der ofte foretaget ændringer i de forskellige zoner, således er f.eks. nogle landzoner omlagt til byzoner [Planloven, 2002, §34.].

Egentlig byudvikling må kun ske de steder, hvor planlægningen åbner mulighed for, at arealerne kan overføres fra landzone til byzone gennem lokalplaner.

I landzonen er udstykninger, byggeri og ændret anvendelse af eksisterende bygninger og arealer ikke tilladt, med mindre der gives dispensation i form af en landzonetilladelse. Dette sikres gennem landzonebestemmelserne, som administreres af kommunerne. Undtagelsen er, at byggeri, der er af nødvendighed for driften af landbrug, fiskeri og skovbrug, imidlertid er tilladt [Møldrup m.fl., 2001, s. 44f.]. I forbindelse med region-, kommune- og lokalplaner skal administrationen af landzone medvirke til:

- at opretholde en skarp grænse ml. by og land
- at sikre udviklingsmulighederne for jordbrugserhvervene

- at beskytte de ubebyggede dele af kystnærhedszonen
- at sikre befolkningens adgang til naturen

3.3 Sammenfatning

Det danske forvaltningssystem er hierarkisk opdelt på tre niveauer; staten, amter og kommuner. Staten varetager overordnede nationale og internationale interesser, mens landets amter og kommuner tager sig af hhv. regionale og lokale interesser.

Amter og kommuner har en udbredt grad af selvstyre, som er sikret i Grundloven. Rammerne for amter og kommuners virke er i øvrigt angivet i Styrelsesloven, og den mest udbredte kommunale styreform er udvalgsstyre.

Den tredelte kompetenceopdeling gør sig også gældende på planlægningsområdet, hvor både det statslige, amtslige og kommunale niveau har planlægningskompetence. Planer skal udarbejdes i henhold til rammestyringsprincippet om, at planer ikke må stride mod andre planer på et højere hierarkisk niveau.

Rammerne for den fysiske planlægning er i øvrigt bestemt i Planloven, som bl.a. sikrer gode muligheder for borgerinddragelse i planlægningen.

Sammenfatning af kapitlets indhold

| | |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | Give en grundlæggende forståelse for den eksisterende kommunale og planlægningsmæssige kontekst, som Strukturreform 200X vil komme til at indgå i. |
| Resume | Forvaltningssystemet er tredelt på nationalt, regionalt og kommunalt niveau Styrelsesloven udstikker regler for det regionale og kommunale niveaus styrelse Plansystemet er opbygget af lands-, region- og kommuneplanlægning Planloven indeholder regler for plantyperne, forholdet mellem dem (rammestyringssystemet) og processen omkring udarbejdelsen |
| Berettigelse | Strukturreform 200X skal gennemføres i respekt for hhv. det danske forvaltningssystem og plansystem, ligesom reformen sandsynligvis også vil medføre ændringer heraf. |

4 Strukturreform 200X

Strukturkommissionen afgav sin betænkning i begyndelsen af dette år, og lige siden har der været en livlig debat om nødvendigheden og omfanget af en strukturreform. Debatten peger i retning af, at spørgsmålet er *hvornår* en reformproces sættes i gang snarere end *om* en reform gennemføres. Projektgruppen tvivler derfor ikke på, at der gennemføres endnu en omfattende strukturreform i den nærmeste fremtid; i 200X.

Dette kapitel omhandler Strukturreform 200X, som forventes at forandre rammerne for det danske forvaltningssystem og plansystem og dermed give nye forudsætninger for den fysiske planlægning.

Formål og indhold

Dette kapitel har tre hovedformål:

1. At give en forståelse for baggrunden for gennemførelse af en strukturreform.
2. At give et overblik over indholdet af Strukturkommissionens betænkning.
3. At give indsigt i Regeringens udspil til strukturreformen.

Kapitlet er inddelt i følgende fem afsnit:

1. Kommunesammenlægninger siden Strukturreformen af 1970
2. Baggrund for Strukturreform 200X
3. Strukturkommissionens betænkning
4. Regeringens udspil til Strukturreform 200X
5. Sammenfatning

Strukturkommissionens betænkning ses som et udtryk for udvalgte fagfolks vurdering af muligheder for en ny struktur, mens regeringens udspil viser hvilke af disse ideer, der er et reelt politisk ønske om at gennemføre. Grundlaget for den igangværende strukturdebat er derfor regeringens reformudspil.

4.1 Kommunesammenlægninger siden Strukturreformen af 1970

Siden Strukturreformen af 1970 er der kun gennemført tre kommunesammenlægninger (alle frivillige). 1. april 1974, præcis fire år efter gennemførelsen af strukturreformen, trådte to sammenlægninger i kraft: Sengeløse Kommune blev lagt sammen med Høje Taastrup Kommune og St. Magleby Kommune blev lagt sammen med Dragør Kommune [Jørgensen, 2002, s. 36].

Senest er der gennemført en kommunesammenlægning på Bornholm, hvor øens fem kommuner og Bornholms Amt i 2003 blev slået sammen til én enhed, Bornholms Regionskommune. I projektrapportens case-studium af kommunesammenlægningen er dokumenteret i kapitlerne *7 Introduktion til Bornholm*, *8 Kommunal bæredygtighed på Bornholm* og *9 Anvendelse af de fire metoder på Bornholm*.

4.1.1 Optræk til nye sammenlægninger

Udover kommunesammenlægningen på Bornholm har der de seneste år været optræk til yderligere to sammenlægninger. Det drejer sig om de to ø-samfund Langeland og Ærø, hvor vejledende folkeafstemninger har vist, at øernes befolkninger ønsker en samlet kommune. I dag er Ærø inddelt i to kommuner, Ærøskøbing og Marstal, mens Langeland er inddelt i tre kommuner; Tranekær, Rudkøbing og Sydlangeland.

To teser

Kommunesammenlægningen på Bornholm, samt de to ovenstående eksempler, kan forklares ud fra to teser: For det første som et udtryk for, at debatten om kommunesammenlægninger har skabt en diskurs, der betvivler mindre kommuners bæredygtighed og eksistensberettigelse. Dermed forventes en tvungen sammenlægning inden for overskuelig fremtid, og ved at indgå i en frivillig sammenlægning forventer kommunerne at få større indflydelse på egen situation. For det andet kan sammenlægningerne ses som et udtryk for, at kommunerne reelt føler sig for små til at varetage de krævede opgaver, og at kommunale samarbejder ikke ses som et tilfredsstillende alternativ til at forbedre den bæredygtigheden.

Uanset hvilken tese, der har været den bestemmende i forbindelse med de tre eksempler, har det især på Langeland været svært for politikerne at overbevise befolk-

ningen om, at en sammenlægning vil være gavnlige for lokalsamfundet. Denne problemstilling må kunne forventes at gøre sig gældende i andre dele af landet i forbindelse med Strukturreform 200X. Meningsmålinger viser, at indbyggere især i mindre kommuner i stigende grad er forbeholdne overfor en evt. sammenlægning med en eller flere nabokommuner [mm.dk 1].

Nye vejledende folkeafstemninger

En vejledende folkeafstemning i Jelling Kommune viste næsten dødt løb mellem tilhængere af en sammenlægning og tilhængere af fortsat selvstændighed [Jelling.dk, 1], mens en tilsvarende afstemning i Vallensbæk Kommune gav klart flertal for at bevare selvstændigheden [Vallensbaek.dk, 1]. Den seneste debat har budt på argumenter både for og imod en strukturreform [Information.dk, 1], og en del kommuner giver udtryk for, at de frivillige samtaler omkring sammenlægning med andre er en konsekvens af, at en sammenlægning nu synes uundgåelig, snarere end et reelt ønske om sammenlægning.

4.2 Baggrund for Strukturreform 200X

I de ca. 35 år, der er forløbet siden Strukturreformen af 1970, har Danmark gennemgået enorme forandringer: Mobiliteten blandt befolkningen er øget; folk har længere på arbejde, bevæger sig længere for at købe ind og deltage i kulturarrangementer etc. Udviklingen af informationsteknologi har givet nye muligheder for offentlig service og kontakt mellem borgere og myndigheder, og befolkningen har i dag større forventninger til den offentlige service.

Gennemsnitsalderen blandt den danske befolkning er stigende, hvilket betyder flere ældre og færre erhvervsaktive. Disse forandringer er sket løbende, uden at strukturen af den offentlige sektor er ændret nævneværdigt. På baggrund heraf vurderer regeringen, at der er behov for at gennemføre en struktur-

reform for derved at fremtidssikre den offentlige service [Regeringen, 2004, s. 3].

Ændringer i den kommunale struktur har været på tale flere gange gennem det sidste årti. I 1995 blev en opgavekommission, som skulle vurdere opgavefordelingen mellem stat, amt og kommune, nedsat. Kommissionen konkluderede, at der, bort set fra småjusteringer, ikke var behov for at ændre opgavefordelingen mellem stat, amt og kommune [Opgavekommissionen, 1998, s. 23].

At Regeringen alligevel valgte at nedsætte en kommission, som skulle give et grundlag hvorpå der kunne træffes beslutninger om en ny struktur, kan tolkes på to måder; ideologisk og fagligt.

Ideologisk kan det være et udtryk for et ønske om at gøre kommunerne store nok til, at det er interessant for private virksomheder at byde ind på opgaver, og dermed få gang i udliciteringen. Herved får borgerne også flere serviceudbydere at vælge imellem, når de skal benytte det frie valg, som regeringen ønsker udbredt yderligere.

Fagligt kan det være en vurdering af, at mange af de små kommuner er for små til at varetage de ønskede opgaver. Folkeafstemningerne på henholdsvis Bornholm, Langeland, og Ærø kunne ligeledes tolkes som udtryk for et ønske om og et behov for at skabe større kommunale enheder. Uanset hvilket grundlag, der var det bærende, har fysisk planlægning ikke foranlediget beslutningen, idet dette fagområde kun har haft marginal politisk bevågenhed siden 1970'erne. Af samme grund er Strukturkommissionens behandling af fysisk planlægning begrænset.

Tidsforløb forud for Strukturreform 200X

Reformens nødvendighed, konsekvenser og gennemførelse har, ligesom i forbindelse med Strukturreformen af 1970, længe været debatteret. I modsætning til reformen i 1970,

er det denne gang regeringen og ikke Folketinget, der er hovedinitiativtager til reformen. Det betyder, at der fra starten ikke var samme brede politiske opbakning til en reform som tilfældet var i 1970.

Figur 4.1 skitserer en tidsforløbet fra Folketingsvalget i 2001 til 2007, hvor regeringen ønsker, at reformen skal træde i kraft. Af tidslinjen ses det, at der er uklarhed over, hvordan ønsket om en ny strukturreform blev til, da emnet ikke var en del af valgkampen op til sidste Folketingsvalg.

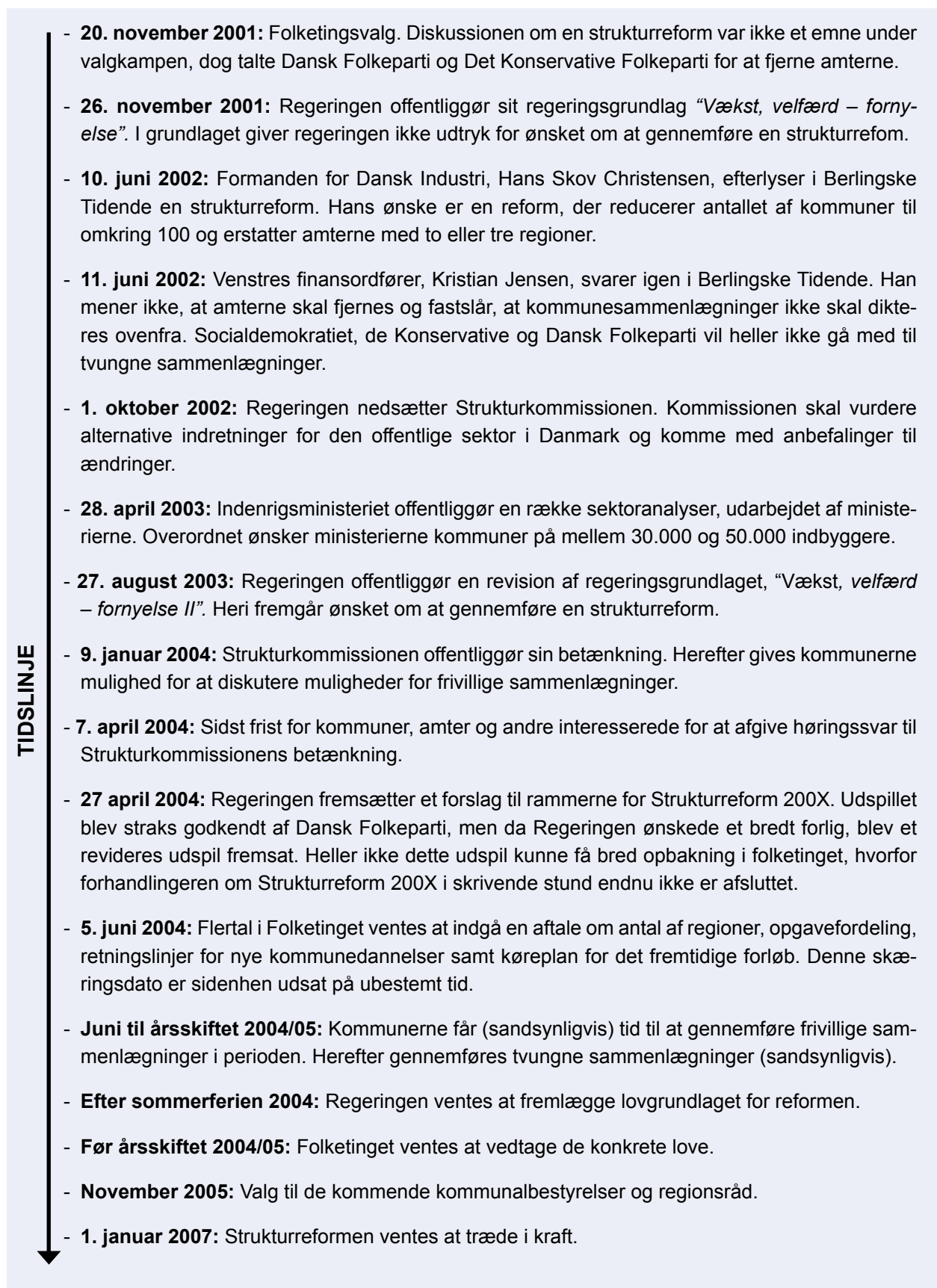
Tidsplanen er under pres, idet det ikke er lykket regeringen at få et bredt flertal for Strukturreformen inden den 5. juni. Dermed er det sandsynligt, at den endelige gennemførelse af Strukturreform 200X udskydes i forhold til den oprindelige tidsplan.

4.3 Strukturkommissionens betænkning

I forbindelse med Folketingets åbning den 1. oktober 2002 nedsættes Strukturkommissionen af regeringen. Kommissionens opgave var at udarbejde et beslutningsgrundlag for ændringer af opgaveløsningen i den offentlige sektor.

Forarbejdet til strukturreformen blev påbegyndt, fordi Regeringen vurderede, at der var behov for ændringer i den kommunale struktur. I denne behovsvurdering, blev der ikke direkte fokuseret på fysisk planlægning og Strukturkommissionens betænkning bekræfter, at der ikke i forhold til planlægning er så store udfordringer, at det alene kan begrunde en strukturreform [SK, 2004c, s.273ff.].

Derfor fylder fysisk planlægning ikke meget i den samlede betænkning, og den sektorrapport, som behandler fysisk planlægning, indeholder hovedsageligt en beskrivelse af det nuværende plansystem.



Figur 4.1: Tidslinje over tidsforløbet fra Folkeingsvalget i 2001 til Strukturreform 200X forventes at træde i kraft 2007 [kl.dk 1], [statsministeriet.dk 1], [silkeborg.dk 1].

4.3.1 Kommissionens sammensætning

Strukturkommissionen bestod af 12 medlemmer, og kommissionens sammensætning er oplistet nedenfor:

1. Formand: Johannes Due, administrerende direktør for Sygeforsikringen Danmark
2. Poul Erik Mouritzen, professor i offentlig politik og forvaltning, Syddansk Universitet
3. Erik Bonnerup, direktør i Danica
4. Jørgen Søndergaard, direktør i Social forskningsinstituttet
5. Peter Gorm Hansen, adm. direktør for Kommunernes Landsforening
6. Otto Larsen, adm. direktør for Amtsrådsforeningen
7. Erik Jacobsen, adm. direktør for Københavns Kommune
8. Kurt E. Christoffersen, adm. direktør for Frederiksberg Kommune
9. Thorkil Juul, afdelingschef for Indenrigs- og Sundhedsministeriet
10. Agnete Gersing, afdelingschef for Finansministeriet
11. Per Bremer Rasmussen, afdelingschef for Økonomi- og Erhvervsministeriet
12. Johan Reimann, afdelingschef for Justitsministeriet

[SK, 2004, s. 7f.]

De fire første medlemmer, heriblandt formanden, er udpeget af Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V). Medlemmerne 5 - 8 er udpeget af de kommunale organisationer, som de hver især repræsenterer. De sidste fire medlemmer er udpeget af de fire ressortministerier, som de repræsenterer [SK, 2004, s. 7].

Projektgruppen anser det for bemærkelsesværdigt, at eller ud af kommissionens tolv medlemmer er økonomer, og at der ikke er repræsentanter fra hverken socialministeriet eller miljøministeriet. Dermed er sammensætningen forholdsvis ensidig og umiddelbart mere rettet mod økonomiske overvejelser end mod overvejelser omkring kvalitet i opgavefordelingen og opgaveløsningen på social- og miljøområdet. Disse to områder er netop amternes kerneområder, og det ville have været naturligt, hvis repræsentanter fra disse fagområder, havde mulighed for at komme med deres bud på konsekvenserne for opgaveløsningen, hvis denne flyttes til andre niveauer.

4.3.2 Kommissionens kommissorium

Strukturkommissionens kommissorium fremgår bl.a. af kommissionens betænkning, der blev offentliggjort den 9. januar 2004.

Kommissionens formål er grundlæggende at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for at ændre rammerne for opgaveløsningen i den offentlige sektor. På baggrund af en teknisk og faglig analyse skal kommissionen vurdere fordele og ulemper ved forskellige modeller til indretning af den fremtidige offentlige sektor [SK, 2004, s. 6].

Konkret stilles kommissionen overfor følgende opgaver:

1. Vurdere, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier, der fremover bør lægges til grund for en kommunal og amtskommunal inddeling.
2. Vurdere fordele og ulemper ved forskellige modeller for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner.
3. Vurdere fordele og ulemper ved at fjerne det amtslige niveau, samt vurdere, hvor ansvaret for den offentlige opgaveløsning kan placeres. I den for-

bindelse skal kommissionen også vurdere konsekvenserne heraf i forhold til vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser.

[SK, 2004, s. 6f.]

I ovenstående vurderinger har kommissionen lagt følgende kriterier til grund, samt afvejet kriterierne i forhold til hinanden:

- Effektivitet og bæredygtighed
- Demokratisk kontrol
- Borgerinddragelse og dialogen mellem borger og politikere
- Kvalitet i opgaveløsningen
- Nærhed til borgerne
- Borgernes retssikkerhed og valgmuligheder
- Klarhed i ansvarsfordelingen
- Sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar
- Enkelhed
- Styrbarhed

[SK, 2004, s. 6, 10]

De to sidste kriterier, enkelhed og styrbarhed, blev tilføjet af kommissionen under arbejdet, idet de fandt dem relevante i forbindelse med vurderingen af indretningen af den offentlige sektor [SK, 2004, s. 10].

Ud fra dette kommissorium indledte Strukturkommissionen sit arbejde i oktober 2002 og skulle afgive sin betænkning senest ved udgangen af 2003. Det betød, at kommissionen havde godt og vel et år til at gennemføre og behandle analyserne, samt udarbejde anbefalinger på baggrund heraf.

4.3.3 Strukturkommissionens overvejelser og anbefalinger

Hovedkonklusionen på kommissionens analyser er, at den eksisterende kommunale struktur ikke er tilstrækkeligt rustet overfor nuværende og fremtidige udfordringer. Denne problematik forventes at blive forværret i fremtiden, hvorfor kommissionen anbefaler at gennemføre en strukturreform, som blandt andet skal sikre, at:

“...de mindre kommunale enheder gøres større og dermed mere bæredygtige”

[SK, 2004, s. 17].

Kommissionen peger på, at svaghederne skyldes to forhold, som i dag ikke er optimale:

- Størrelsen af amter og kommuner
- Opgavefordeling i den offentlige sektor

[SK, 2004, s. 10]

Seks opstillede modeller

Kommissionen har på baggrund af kommissoriet og den gennemførte analyse opstillet seks forskellige modeller for opbyggelsen af en fremtidig kommunal struktur. De seks modeller samt den nuværende arbejdsdeling er skitseret i figur 4.2, og fordele og ulemper ved modellerne er ridset op i figur 4.3.

De seks modeller stiller forskellige krav til opbygning og indretning af den offentlige sektor. Modellerne spænder fra en bevaring af den eksisterende opgavefordeling, blot med ændrede amts- og kommune størrelser (model 1) til en nedlæggelse af det regionale niveau (model 6).

Modellerne er stiliserede og repræsenterer forskellige ekstrema og kan således benyttes til at fremhæve modellernes styrker og svagheder. En strukturreform forventes således

| | Nuværende arbejdsdeling | Uændrede opgaver | Bred amtsmodel | Regioner med smal opgaveportefølje | | | Statsmodel |
|------------|-------------------------|------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | | | Bred kommunemodell | Kommunevalgform | Parti- valgform | |
| Stat | | | | | | | |
| Amt/region | 13-3 | 7-8 | 7-8 | 4-6 | 3-5 | 3-5 | |
| Kommune | | > 20.000 indbg. | > 20.000 indbg. | > 30.000 indbg. | > 30.000 indbg. | > 30.000 indbg. | > 30.000 indbg. |

Figur 4.2: Oversigt over de seks alternative modeller for en fremtidig kommunal struktur, som Strukturkommissionen anbefaler. De farvede kasser symboliserer opgavefordelingen [Due, 2004, s. 10].

| Model | Styrker | Svagheder |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Nuværende arbejdsdeling - 271 kommuner - 14 amter | - Decentralisering, som bør fastholdes - Mulighed for tilpasning til lokale forhold - Et bredt demokratisk fundament | - Enhederne er for små - Svært at koordinere indsatsen - Parallelle funktioner |
| Model 1: Uændrede opgavefordeling - Kommuner på mindst 20.000 indb. - 7 - 8 regioner | - Bedre rammer for bæredygtighed og effektivitet | - Der opnås ikke større sammenhæng |
| Model 2: Den brede amtsmodel - Kommuner på mindst 20.000 indb. - 7 - 8 regioner | - Færre problemer med delt opgavevaretagelse, decentralisering og demokratisk kontrol på regionalt niveau | - Delte opgaver på det sociale område, ej bedre tværgående prioritering |
| Model 3: Den brede kommunemodell - Kommuner på mindst 30.000 indb. - 4 - 6 regioner | - Samling af opgaver i kommunen - Tværgående prioritering - Direkte valgte politikere i regionerne | - Reduceret faglig bæredygtighed ved flytning fra amter til kommuner |
| Model 4: Kommuneregionmodellen - Kommuner på mindst 30.000 indb. - 3 - 5 regioner | - Bedre mulighed for koordination mellem kommunale og regionale opgaver | - Svækkelse af vælgeres demokratiske kontrol - Skæv partirepræsentation |
| Model 5: Partiregionsmodel - Kommuner på mindst 30.000 indb. - 3 - 5 regioner | - Ligelig partimæssig repræsentation i regionsrådene | - Svækkelse af vælgeres demokratiske kontrol - Manglende finansieringsansvar |
| Model 6: Statsmodellen - Kommuner på mindst 30.000 indb. - Ingen regioner | - Betydelig samling af opgaver på kommunalt niveau - Tværgående prioritering | - Centralisering af sygehusvæsenet - Risiko for svækket udgiftsstyring |

Figur 4.3: Oversigt over den nuværende kommunale arbejdsdeling samt Strukturkommissionens seks modeller. I tabellen er vist modellernes karakteristika samt deres styrker og svagheder. Tabellen er udarb. ud fra oplysninger i [Due, 2004, s. 3ff.], [SK, 2004, s. 11].

ikke at tage udgangspunkt i udelukkende én af modellerne, men i stedet blive en kombination af flere modeller [SK, 2004, s. 10f.].

Kommissionens anbefalinger

Kommissionen anbefaler, at der gennemføres en samlet strukturreform med følgende indhold:

- Opgaveflytninger
- Samling af sammenhængende opgaver
- Sammenlægning til større enheder

[Due, 2004, s. 7]

Kommissionen gør opmærksom på, at valget af grundlaget for at gennemføre en strukturreform udelukkende er et politisk valg, og kommissionen tager derfor ikke stilling til, hvilken af modellerne, som den anser for at være bedst egnet [SK, 2004, s. 12].

4.3.4 Fysisk planlægning i Strukturkommissionens betænkning

Strukturkommissionen påpeger i sin betænkning, at systemet som det er i dag, ikke fungerer optimalt i forhold til den fysiske planlægning, men at problemerne ikke er af et omfang, der alene kan begrunde ændringer i den kommunale struktur [SK, 2004, s.13]. Muligvis er det forklaringen på, at fysisk planlægning kun sporadisk behandles i betænkningen.

Generelle anbefalinger

Den nuværende amtsstørrelse medfører koordineringsproblemer i forbindelse med fysisk planlægning [SK, 2004b, s. 27], hvorfor det anbefales, at en ændring af amterne bør ske ved dannelsen af minimum 3 og maksimalt 8 regioner. Disse regioner bør inddeles som pendlingsregioner, for derved at styrke

blandt andet trafikplanlægningen og miljøbeskyttelsen [SK, 2004, s. 23, 31].

Den nuværende kommunistørrelse giver problemer med den faglige bæredygtighed, hvorfor større kommuner vil være gavnlige for planlægningen. Samtidig vil større kommuner kunne varetage flere planlægningsopgaver, hvilket giver mulighed for uddelegering af kompetencer fra amter til kommuner og dermed mindske gråzoner og parallelle funktioner i plansystemet [SK, 2004, s 13, 25].

Fysisk planlægning i de forskellige modeller

I den brede amtsmodel forbliver plansystemet, opgavefordelingen og plankompetence uændret, mens både statsmodellen, den brede kommunemodel og regionsmodellerne lægger op til større kompetencer til kommuneplanerne. Disse kompetencer tages fra regionplanlægningen, som derved begrænses til overordnet regionplanlægning. Den regionale planlægning foreslås bevaret i amterne/regionerne i den brede kommunemodel og regionsmodellerne, mens den i statsmodellen overtages af staten.

Kapitel 38 i Strukturkommissionens betænkning bind 1 omhandler den fysiske planlægning og de forhold, der specielt gør sig gældende inden for planlægningsområdet. Dette kapitel indeholder fortrinsvis en beskrivelse af det danske plansystem, herunder placeringen af plankompetencer. Dog lægges der flere steder vægt på, at der er behov for regional planlægning, og at dette behov forventes at blive forstærket i fremtiden, blandt andet på grund af befolkningen stigende mobilitet. Derudover viser erfaringer fra nabolande som Norge, Sverige, Finland og England, at der er behov for koordinering mellem statslig og kommunal planlægning [SK, 2004c, s. 273ff.].

Konklusionen på kapitel 38 er, at det ikke er muligt at give en detaljeret vurdering af styrker og svagheder ved det nuværende

planlægningssystem, og at det derfor er svært at komme med anbefalinger til, hvordan systemet kan optimeres. Dog fremhæves det, at det eksisterende system sikrer politisk ansvarlighed i forhold til planlægningen, sikrer at statslige målsætninger eksekveres gennem region- og kommuneplanlægning og muliggør koordinering af statens interesser. Som ulempe nævnes, at planlægningsbehovet jævnligt overskrider kommune- og amtsgrænser, hvorfor behovet for koordinering er stigende [SK, 2004c, s. 273ff.].

4.4 Regeringens udspil til Strukturreform 200X

Den 27. april 2004 fremlagde Regeringen sit udspil til rammerne for den kommende strukturreform: *“Det nye Danmark - en enkel offentlig sektor tæt på borgeren”* [Regeringen, 2004]. Regeringens mål med reformen er, at Danmark får:

“...en offentlig sektor indrettet efter borgernes behov.”

[Regeringen, 2004, s. 5].

Øget Valgfrihed

En af Regeringens mærkesager er øget valgfrihed til borgerne, hvorfor dette er indskrevet i både regeringsgrundlaget og regeringens moderniseringsprogram. Af samme grund fokuserer udspillet til Strukturreform 200X ligeledes på øget valgfrihed.

Regeringen ønsker, at øge borgernes valgfrihed på en række serviceområder såsom valg af sygehus, hjemmehjælp, børnepasning og folkeskole. Regeringen finder, at der er stor forskel på effektiviteten og kvaliteten af den service, som forskellige offentlige myndigheder tilbyder borgere. Før borgere kan foretage et reelt valg mellem de forskellige servicetilbud, er det nødvendigt at kunne gennemskue deres kvalitet og servicetilbud. Derfor ønsker regeringen, at der oprettes et kommunalt

evalueringsinstitut, som sætter fokus på, og offentliggør, forskellige serviceudbydere service og kvalitet. Hermed får borgere bedre indsigt i service- og kvalitetsforskelle og dermed bedre grundlag til at vælge, det tilbud, der passer den enkelt bedst [Regeringen, 2004, s. 38f].

Hovedpunkter i reformudspillet

Nedenfor er hovedpunkterne i regeringens forslag til en kommende strukturreform sammenfattet i tre punkter:

1. Nedlæggelse af amterne - oprettelse af fem sundhedsregioner med folkevalgte bestyrelser uden ret til skatteudskrivning
2. Større kommuner med ansvar for flere opgaver - kommunen skal være borgerens indgang til det offentlige
3. Staten skal varetage overordnede, nationale interesser

[Regeringen, 2004, s. 7]

Indholdet af ovenstående tre punkter beskrives i det efterfølgende.

4.4.1 Fem nye sundhedsregioner

Både Strukturkommissionen og Det Rådgivende Sundhedsudvalg konkluderer, at amterne er for små til at varetage sygehusene optimalt [Regeringen, 2004, s. 8]. Derfor har reformer på sundhedsområdet været en vigtig brik i regeringens udmelding til en samlet reform.

Regeringen ønsker, at den fremtidige offentlige sektor skal være enkel og med færre niveauer, og regeringen anbefaler derfor, at de nuværende 12 amter (samt HUR) nedlægges. De opgaver, der i dag varetages af

amterne, skal efter reformen varetages af hhv. de nye, større kommuner, staten samt de fem nye sundhedsregioner. Regionernes opgaver beskrives i dette afsnit, mens kommunernes og statens nye ansvarsområder beskrives i afsnit 4.4.2 samt 4.4.3.

De fem sundhedsregioner skal udelukkende tage sig af befolkningens sundhed, primært drift af landets i alt 81 sygehuse. Derudover skal regionerne have ansvaret for de praktiserende læger, speciallæger, tandlæger, medicin og sygesikring [Regeringen, 2004, s. 8f.].

Sundhedsregionerne skal ledes af folkevalgte politikere, som skal sikre, at borgerne i de fem regioner får den bedst mulige behandling for pengene. Dog skal regionerne ikke have ret til at udskrive skatter, men skal i stedet finansieres af bidrag fra hhv. kommunerne og staten [Regeringen, 2004, s. 9f.].

4.4.2 Større kommuner - nye opgaver

Regeringen ønsker at videreføre tidligere principper om, at flest mulige offentlige serviceopgaver løses så tæt på borgerne som muligt. Dette er begrundelsen for at flytte flere offentlige opgaver fra amter til kommuner.

Regeringen ønsker, at kommunerne i fremtiden skal have mindst 20.000 indbyggere, hvilket skal sikres gennem kommunesammenlægninger. Dog kan "*mindre, men bæredygtige kommuner*" undgå at blive sammenlagt med andre kommuner, hvis de i stedet indgår forpligtende samarbejde med andre kommuner [Regeringen, 2004, s. 7ff.]. Denne undtagelse er i debatten blevet døbt "kattelemmen" og har været genstand for massiv kritik fra mange sider.

Én indgang til det offentlige

Hovedprincippet bag Regeringens udspil er, at borgerne fremover kun skal have én hovedindgang til den offentlige sektor: Kommunen. Således skal det som borger ikke

være nødvendigt at henvende sig til mere end én myndighed.

For at dette kan lade sig gøre, er der to forudsætninger, der skal opfyldes: Dels skal kommunerne fremover varetage hovedparten af de offentlige opgaver (opgaveflytning fra amterne til kommunerne) og dels skal kommunerne fremover være større end i dag. Herved får kommunerne den størrelse og kompetence, der er nødvendig, for at der kan skabes en enkel og effektiv offentlig sektor [Regeringen, 2004, s. 3ff.].

Den offentlige service skal være mere rettet mod borgere og virksomheder og være mere enkel og overskuelig. Skal borgere eller virksomheder i kontakt med det offentlige, skal det ske gennem henvendelse til kommunen, uanset hvilken myndighed, der har ansvaret for opgaveløsningen [Regeringen, 2004, s. 33].

Regeringen ønsker at udvide adgangen til den offentlige service. Dette skal dels ske i form af oprettelse af såkaldte kommunale servicebutikker og dels via digitale selvbetjeningssystemer. Servicebutikkerne skal varetage opgaver på tværs af offentlige myndigheder, så borgere og virksomheder kan få afklaret de fleste spørgsmål ét og samme sted. Regeringen søsatte i juni 2001 Projekt Digital Forvaltning, som er en del af et større moderniseringsprogram. Formålet er, at borgere og virksomheder kan betjene sig selv via Internettet og ikke være afhængig af myndighedernes åbningstider eller af personligt fremmøde [Regeringen, 2004, s. 33f.], [moderniseringsprogram.dk 1], [e.gov.dk 1]

Syv "nye" opgaver til kommunerne

Regeringen lægger op til den grundlæggende opgaveflytning på syv fagområder. I det efterfølgende beskrives de områder, hvor kommunerne får udvidet ansvar. På flere af områderne får også staten øget ansvar, hvilket ligeledes beskrives.

- En enstrengt beskæftigelsesindsats
- Den sociale indsats
- Styrket lokal erhvervsindsats
- Kollektiv trafik
- Vejnettet
- Miljø og natur
- Fysisk planlægning

[Regeringen, 2004]

En enstrengt beskæftigelsesindsats

I dag er ansvaret for beskæftigelsesindsatsen delt mellem kommunerne, der tager sig af de ikke-forsikrede arbejdsløse og arbejdsformidlingen, som tager sig af de forsikrede arbejdsløse. Fremover ønsker regeringen et "enstrengt system", hvor ansvaret for beskæftigelsesindsatsen overlades til kommunale jobcentre. Regeringen forventer, at en samling vil give en bedre og mere effektiv service til både arbejdsløse og virksomheder, idet begge parter fremover kun skal henvende sig ét sted. Dog skal staten overvåge og styre det lokale niveau, bl.a. for at forebygge og afhjælpe balanceproblemer på det regionale arbejdsmarked [Regeringen, 2004, s. 13].

Den sociale indsats

Regeringen ønsker, at ansvaret for det sociale område samles udelukkende hos kommunerne. Den primære opgave bliver varetagelse af de såkaldte "svage befolkningsgrupper", hvilket dækker over grupper af mennesker, der har brug for en eller anden form for hjælp. Grupperne spænder vidt, lige fra børn og unge med indlæringsvanskeligheder, over handicappede og sindslidende til alkohol- og stofmisbrugere.

I dag er ansvaret for at hjælpe sådanne grupper delt mellem amt og kommune,

men Regeringen ønsker, at ansvaret fremover udelukkende placeres hos kommunen. Enkelte grupper kræver imidlertid en så specialiseret service, at den ikke kan løftes af kommunerne. Ansvaret for disse grupper er i dag placeret hos amtet, som driver en række specialiserede institutioner. Regeringen ønsker, at disse videreføres som selvejende institutioner med staten som ansvarlig [Regeringen, 2004, s. 18ff.].

Styrket lokal erhvervsindsats

Regeringen ønsker at samle ansvaret for den offentlige erhvervsindsats hos de nye kommuner. Kommunerne skal skabe gode vækstbetingelser for de lokale virksomheder, og følgende tre forhold er især vigtige: Hurtig og effektiv sagsbehandling, nem og overskuelig adgang til kommunens erhvervsservicetilbud, samt inddragelse af virksomheder i udvikling af lokal vækstvilkår [Regeringen, 2004, s. 23].

Kollektiv trafik

Hovedparten af den offentlige buskørsel finder sted inden for de givne kommunegrænser. Derfor ønsker regeringen fremover at samle ansvaret for den kollektive bustrafik hos kommunerne. Koordinationen af bustrafik på tværs af kommunegrænserne skal varetages af en række kommunale trafikfællesskaber. I hovedstadsområdet, hvor der foregår en del trafik på tværs af kommunegrænser, lægges ansvaret for bustrafikken ligeledes til et trafikfællesskab. Ansvaret for togtrafikken forbliver i staten, og for at udnytte sammenhængen mellem tog og busser bedst muligt oprettes tre kollektive trafikråd; Hovedstadens Kollektive Trafikråd samt to Kollektive Trafikråd for hhv. Øst- og Vestdanmark [Regeringen, 2004, s. 25f.].

Vejnettet

Regeringen ønsker, at kommunerne i fremtiden skal have et større ansvar for vejnet-

tet. Derfor skal størstedelen (ca. 80%) af de nuværende 10.000 km. amtsveje overføres til kommunerne, så forvaltningen af vejnettet kommer tættere på borgerne. De mest overordnede amtsveje (ca. 20%) overgår til staten, som i forvejen er ansvarlig for den nationale og internationale del af vejnettet. Endvidere forventer regeringen, at øge kommunernes kompetence på vejområdet til fordel for udvikling af bedre trafikikkerhed, informationsteknologi og trafikantservice [Regeringen, 2004, s. 27f].

Miljø og natur

Ansaret for miljø- og naturforvaltningen er i dag delt mellem stat, amter og kommuner. Regeringen ønsker, at kommunerne fremover skal varetage flere miljø- og naturopgaver, således at borgere og virksomheder fremover kun skal betjenes af den pågældende kommune. Kommunerne skal etablere en kvalitetssikrings-ordning, som skal garantere en effektiv og ensartet sagsbehandling på miljø- og naturområdet [Regeringen, 2004, s. 29f.].

Staten overtager den overordnede planlægning af området, så nationale interesser varetages og internationale forpligtelser overholdes. Endvidere skal staten tage sig af specielle sager, hvor kommunerne mangler kompetence, ligesom staten fremover overtager tilsynsmyndigheden på området fra amterne [Regeringen, 2004, s 30].

Fysisk planlægning

Den fysiske planlægning varetages i dag af hhv. staten, amter og kommuner, jf. kapitel 3 *Det danske forvaltningssystem og plansystem*. Regeringen ønsker, at den fysiske planlægning fremover decentraliseres således, at planlægningsopgaver varetages så tæt på borgerne som muligt. Det betyder, at kommunerne overtager planlægningskompetence fra amterne. Kommuneplanen vil fremover udvikles med de områder, der i dag indgår i regionplanen. Det betyder, at kommuneplanen

bliver det samlede dokument for kommunens arealanvendelse og udviklingsmuligheder. Regeringen håber, at dette vil være med til at gøre kommuneplanen mere vedkommende og interessant for borgerne.

Den overordnede fysiske planlægning skal overtages af staten, mens regionale interesser varetages ved at give kommuner indsigelsesret overfor nabokommuners planforslag [Regeringen, 2004, s. 31f.].

4.4.3 Statens nye opgaver

Et af regeringens primære ønsker til en strukturreform er en decentralisering af opgaverne, således at kommunen bliver borgernes primære indgang til det offentlige. Men selv med nye, større kommuner vil der stadig være opgaver og dele af opgaver, som ikke vil kunne løftes optimalt i kommunalt regi. Derfor får staten ligeledes en række nye ansvarsområder. På en del af disse områder deles ansvaret med kommunerne, men en række opgaver flyttes fra amterne til staten uden, at kommunerne indblandes. De gymnasiale uddannelser varetages i dag af amterne. Regeringen ønsker, at ansvaret overdrages til staten, og at gymnasierne fremover skal være selvejende institutioner [Regeringen, 2004, s. 16f.]. Sundhedsuddannelserne ønskes ligeledes flyttet fra amterne til staten. Det drejer sig om hhv. sygeplejerske- og radiografskolerne samt social- og sundhedsskolerne [Regeringen, 2004, s. 11]. Idéen med den fremtidige ansvarsfordeling er, at kommunerne fremover vil være ansvarlige for folkeskolen, mens staten er ansvarlig for det øvrige uddannelsessystem. Regeringen anbefaler også, at undervisningsministeren overdrages det overordnede ansvar for udbud af studieretninger [Regeringen, 2004, s. 17].

4.5 Opsamling

Regeringens udspil adskiller sig bemærkelsesværdigt meget fra Strukturkommissionens udspil. Det er dermed kun på få punkter muligt

at determinere, at regeringen har taget Strukturkommissionens betænkning til efterretning. Alene i ordvalg er der tydelige forskelle, idet Strukturkommissionen omdrejningspunkt er at sikre bæredygtighed, mens regeringens målsætning er et effektivt og simpelt system.

Regeringens udspil rummer en vis grad af centralisering, idet en del opgaver flyttes fra amterne til Staten. Dermed ligger udspillet forholdvis tæt op ad den såkaldte statsmodel, som i debatten lige efter offentliggørelsen af Strukturkommissionens betænkning ellers blev regnet for at være en usandsynlig løsningsmodel, netop fordi den centraliserer. Det er forholdvis overraskende, idet regeringen gennem hele processen har lagt vægt på decentralisering, og at opgaveløsningen skal forgå så tæt på borgerne som muligt.

Den største overraskelse i regeringens udspil

er den såkaldte kattelerm, som tillader at mindre, bæredygtige kommuner, kan forblive selvstændige, på betingelse af, at de indgår forpligtende samarbejder med andre kommuner. Problemet med denne kattelerm er, at den meget hurtigt kan blive en ladeport, idet regeringen ikke har defineret hvad kommunal bæredygtighed indebærer. Samtidig vil der kunne opstå den situation at mindre, velhavende kommuner vil kunne dække sig ind under denne undtagelser, og dermed kan det blive vanskeligt for fattige nabokommuner at opnå bæredygtighed, idet fem fattige kommuner ikke nødvendigvis giver et bedre grundlag for økonomisk bæredygtighed end de fem kommuner hver for sig.

Regeringens manglende definition af bæredygtighed bidrager til den forvirring, der er omkring dette begreb. I næste kapitel forsøges det at skabe klarhed over begrebet.

Sammenfatning af kapitlets indhold

| | |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | At give en forståelse for baggrunden for gennemførelse af en strukturreform. At give et overblik over indholdet af Strukturkommissionens Betænkning. At give indsigt i Regeringens udspil til strukturreformen. |
| Resume | Der har gennem flere år været optræk til en reform, men det er uklart hvorfor den kommer netop nu. Strukturkommissionen betænkning behandler kun fysisk planlægning sporadisk, og konkluderer, at der i forhold til fysisk planlægning ikke er behov for ændringer i opgavefordelingen. Regeringen ønsker at nedlægge amterne og at overdrage størstedelen af den fysiske planlægning til kommunerne. Overordnede interesser skal varetages af staten. |
| Berettigelse | Det er nødvendigt at have kendskab til baggrunden for reformen, Strukturkommissionens Betænkning og Regeringens udspil for at kunne vurdere mål i forhold til virkemidler i forbindelse med strukturreform og dens konsekvenser for fysisk planlægning. |

5 Kommunal bæredygtighed

I strukturdebatten og forhandlingerne af rammerne for Strukturreform 200X anvendes begrebet bæredygtighed hyppigt af de forskellige aktører. Eksempelvis benyttes mindre kommuners manglende bæredygtighed typisk som argument for at gennemføre en strukturreform.

Det er dog ofte uklart, hvad aktørerne mener, når de taler om kommunal bæredygtighed. Derfor sætter dette kapitel fokus på begrebet kommunal bæredygtighed.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er at få defineret begrebet bæredygtighed i forhold til den kommunale sektor, og derefter beskrive forskellige metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed.

Kapitlet er inddelt i følgende fire afsnit:

1. Begrebet bæredygtighed
2. Kommunale samarbejder
3. Fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed
4. Sammenfatning

5.1 Begrebet bæredygtighed

Bæredygtighed kom for alvor på den politiske dagsorden, da FN's Brundtland-rapport blev offentliggjort i 1987. Rapporten er opkaldt efter formanden for FN's kommission for miljø og udvikling, den daværende norske statsminister Gro Harlem Brundtland.

Brundtland-rapporten satte fokus på menneskers ressourceforbrug og pegede bl.a. på, at forbruget blandt jordens befolkning nærmede sig jordens maksimale bæreevne. Hvis forbruget overskrider bæreevnen, er jorden ikke længere bæredygtig, hvilket vil sige, at det ikke længere er muligt at producere nok fødevarer og andre produkter til at dække behovene [UN, 1987].

Bæredygtighed i kommunal kontekst

I kommunale sammenhænge bruges begrebet bæredygtighed oftest til at definere minimumsstørrelser af kommuner, idet kommuner i højere grad end amter har problemer med manglende bæredygtighed.

Begrebet kommunal bæredygtighed er imidlertid hverken entydigt defineret eller velafgrænset, og samtidig findes der flere former for bæredygtighed, herunder faglig, demokratisk, økonomisk og demografisk bæredygtighed.

Projektgruppen vælger at benytte den forståelse af begrebet, som anvendes i rapporten *“Kommuners bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde”* [Lundtorp, 2000, Kommunernes Landsforening]. Rapporten er en del af et større forskningsprojekt vedr. kommuners bæredygtighed og kommunalt samarbejde, og projektgruppen anser rapportens forståelsesramme som værende god og dækkende i forhold til denne rapportens tema. Derfor anvendes følgende antagelse:

“Antagelsen er, at en kommune er bæredygtig, når den kan opfylde de stillede krav på en tilfredsstillende måde.”

[Lundtorp, 2004, s. 425]

Lundtorp inddeler den kommunale bæredygtighed i tre overordnede grupper:

- Økonomisk bæredygtighed
- Effektivitet og faglig bæredygtighed
- Demokratisk bæredygtighed

[Lundtorp, 2000, s. 17ff.]

De tre begrebsgrupper beskrives nærmere i det efterfølgende på baggrund af Lundtorps definition [Lundtorp, 2004]. I beskrivelserne lægges særlig vægt på fysisk planlægning.

5.1.1 Økonomisk bæredygtighed

En kommune anses for at være økonomisk bæredygtig, når den opfylder følgende krav:

1. Kan finansiere de kommunale opgaver
2. Er økonomisk robust
3. Er i lokaløkonomisk balance

[Lundtorp, 2000, s. 17ff.]

Ad 1. Finansiering af de kommunale opgaver

Finansiel bæredygtighed er defineret som en kommunes evne til at levere et acceptabelt serviceniveau (kommunale udgifter) til en acceptabel skatteprocent (kommunale indtægter). Dette kan anskues som et cost-effectiveness forhold. Grundlæggende er der væsentlig forskel på kommunernes indtægter og udgifter, hvilket giver forskellige forudsætninger for at opnå finansiel bæredygtighed. For at fremme finansiel bæredygtighed i flest mulige kommuner, indgik der i Strukturreformen af 1970 også en byrdefordelingsreform. Reformen indførte en udligningsordning, som grundlæggende havde til opgave at udligne skævheden i indtægter og udgifter mellem de “rige” og “fattige” kommuner.

Udligningsordningen eksisterer stadig, men overvejes revideret, hvorfor der samtidig med strukturkommissionens arbejde blev udarbejdet en betænkning om mulige ændringer. Denne betænkning er kun i meget begrænset omfang blevet debatteret i medierne, dels fordi fokus har været på Strukturkommissionens betænkning og dels fordi den indeholder økonomiske overvejelser, som store dele af befolkningen har svært ved at forholde sig til. Derudover er udligning ofte en ubehagelig politisk sag, fordi den har tendens til at skabe utilfredshed hos alle: De kommuner, der får tildelt ressourcer, mener de får for lidt, mens de kommuner, der fratages ressourcer, synes at der tages for meget. Strukturreform 200X vil dog nødvendiggøre ændringer af udligningsordningen, for at sikre at de nye kommunale enheder kan finansiere de tildelte opgaver.

Ad 2. Økonomisk robusthed

Den økonomiske robusthed angiver i hvor høj grad en kommune er i stand til at klare uforudsete udgifter. Mindre kommuner har på grund af mindre budgetter ikke samme økonomiske robusthed som større og er derfor mere følsomme overfor uventede udgifter, som f.eks. brand- og stormskader, tvangsfjernelse af

børn m.v.. Sådanne udgifter kan bogstaveligt talt vælte en lille kommunes budget [Lundtorp, 2000, s. 19f.].

Ad 3. Lokaløkonomisk balance

Den lokaløkonomiske balance henfører til, om kommunen kan betragtes som en selvstændig, bæredygtig enhed, dvs. at borgerne både bor og arbejder i kommunen. Dette kræver, at antallet og typen af arbejdspladser i en kommune korrelerer med antallet af borgere og deres kvalifikationer [Lundtorp, 2000, s. 19f.].

I nogle kommuner både bor og arbejder størstedelen af indbyggerne inden for kommunegrænserne (eksempelvis nogle ø-kommuner), mens der i andre kommuner er stor ud- eller indpendling af arbejdskraft. Da indkomstskatter er en af kommunernes væsentligste indtægtskilder, er det en klar økonomisk fordel for kommuner enten at have lokaløkonomisk balance eller at have større udpendling end indpendling.

Fysisk planlægning

Økonomisk bæredygtighed har stor indflydelse på den fysiske planlægning i en kommune. En undersøgelse har vist, at manglende økonomisk bæredygtighed kan medføre, at den enkelte kommune bruger alle ressourcer på at leve op til statslige påbud og derfor ikke har overskud til at udvikle og gennemføre politiske beslutninger [akf.dk 1]. Herved er der en forøget risiko for, at den strategiske planlægning bliver tilsidesat for at spare ressourcer, ligesom planer kun ajourføres, når loven kræver det, fremfor når der er et reelt behov herfor.

Da der samtidig er få lovkrav til kvaliteten af udarbejdede planer, er nogle kommuners planer af en dårlig kvalitet, og den fysiske udvikling og forvaltning bygger dermed på et spinkelt grundlag.

5.1.2 Effektivitet og faglig bæredygtighed

I forbindelse med kommunestørrelse og bæredygtighed er det ofte kommunens effektivitet, der benyttes som måleenhed til at vurdere bæredygtigheden. Effektivitet er dermed et udtryk for, hvorvidt en kommune er stor nok til at løfte de forskellige opgaver på en effektiv og hensigtsmæssig måde; med lave omkostninger og høj kvalitet [Lundtorp, 2000, s. 21].

Faglig bæredygtighed dækker dels over en kommunes evne til at producere de serviceydelser, som borgerne efterspørger, på et højt kvalitetsniveau, og dels at ydelserne produceres i et professionelt, fagligt miljø [Lundtorp, 2000, s. 23].

Mindre kommuner kan have problemer med den faglige bæredygtighed på en række områder, idet mindre kommuner ofte kun har ressourcer til at ansætte få fagspecialister, hvormed det kan være svært at opbygge og vedligeholde et fagligt netværk. Nogle kommuner har på enkelte fagområder ingen specialister ansat, hvilket betyder, at mindre kvalificerede medarbejdere varetager opgaveområderne. Få eller ingen fagspecialister medfører ofte, at kvalitetsniveauet i forvaltningen af de pågældende fagområder ikke er så højt, som det kunne ønskes.

Fysisk Planlægning

En del kommuner har kun én planlægger ansat til at varetage alle kommunens planlægningsopgaver og planlægningsrelaterede opgaver, hvilket gør det svært at skabe et fagligt miljø. Visse steder er det ydermere ikke muligt at oprette en fuldtidsstilling alene til planlægning, hvorfor planlæggeren skal varetage en række andre opgaver udover fysisk planlægning. Dette kan gøre det svært at tiltrække kvalificeret arbejdskraft af to grunde:

- Fagfolk ønsker ofte at koncentrere deres arbejdsindsats inden for deres kerneområde og derfor finder tværfag-

lige stillinger uinteressante og uden faglige udfordringer.

- Det kan være svært at finde medarbejdere med tilstrækkelig faglig ballast inden for alle arbejdsområder.

Endvidere er det svært for sådanne tværfaglige medarbejdere at opnå en tilstrækkelig erfaring og rutine inden for de mange ansvarsområder, hvilket kan svække kvaliteten af opgaveudførelsen. Slutteligt kan mindre kommuner have et problem med den faglige driftssikkerhed; er den enlige planlægger på ferie, sygemeldt eller på anden måde fraværende, mangler kommunen fuldstændig sin kompetence på den pågældende planlægers fagområde.

5.1.3 Demokratisk bæredygtighed

Borgeres holdning til og indflydelse på styrelsen af deres kommune kan komme til udtryk som repræsentativt demokrati i forbindelse med valg til kommunalbestyrelse eller direkte demokrati i form af vejledende folkeafstemninger.

Vejledende folkeafstemninger anvendes sjældent i Danmark, men som nævnt i kapitel 3 *Det danske forvaltningssystem og plan-system*, har der i enkelte kommuner været afholdt vejledende folkeafstemninger i forbindelse med overvejelser omkring kommunesammenlægninger.

Repræsentativt demokrati

Repræsentativt demokrati udmøntes hvert fjerde år i forbindelse med valg til kommunalbestyrelserne, men på grund af det forholdsvis lave antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, er der især tre problemer i forhold til denne form for demokrati. Det er vigtigt at holde disse problemstillinger for øje i forbindelse med en kommunesammenlægning, således at den demokratiske bæredygtighed ikke forværres:

1. Dårlig minoritetsbeskyttelse
2. Mangelfuld information
3. Øget arbejdsbyrde

Dårlig minoritetsbeskyttelse giver sig udtryk i, at det er svært for mindre partier og minoriteter at blive valgt ind i kommunalbestyrelserne og dermed få indflydelse.

Problemet med dårlig minoritetsindflydelse forværres, hvis der oprettes større kommunale enheder. Men eftersom et demokrati er kendetegnet ved at varetage flertallets interesser, vil denne problemstilling ikke forringe den demokratiske bæredygtighed.

Mangelfuld information henviser til, at det kan være svært for kommunalbestyrelsen at få kommunikeret informationer ud til borgerne, hvilket kan få borgere til at miste interessen.

Det er vigtigt at være bevidst om, at informationsvejene ændres, når både afstanden mellem politikere og borgere og antallet af vælgere per politiker øges. I en sådan situation er det ikke længere muligt at informere borgerne gennem uformelle diskussioner i forbindelse med daglige gøremål: Det såkaldte "kølediskdemokrati". Men hvis der er en bevidsthed om, at mere formel organisering af oplysning er nødvendig, forværres den demokratiske bæredygtighed ikke.

Arbejdsbyrden forøges for kommunalbestyrelsesmedlemmer hver gang en opgave eller et ansvarsområde overføres til kommunerne. Det betyder, at det kan være svært at varetage både et fuldtidsjob og arbejdet som kommunalbestyrelsesmedlem, som det ellers kutyme. Det har gjort jobbet som kommunalpolitiker mindre attraktivt, og kan medføre, at det kan blive svært at få folk til at stille op til kommunalbestyrelserne.

Den store arbejdsbyrde kan ligeledes forværres af en sammenlægning og ny opgavefordeling, idet bestyrelsesmedlemmerne nu skal dække endnu større områder, både geografisk og fagligt. Dermed kan en professionalisering af kommunalpolitikere blive nødvendig, hvilket f.eks. kan ske ved at gøre det muligt at leve af et job som kommunalpolitiker.

Forhold ml. borgere og kommunalpolitikere

Demokratisk bæredygtighed i kommunalt regi omhandler først og fremmest forholdet mellem byrådets politikere og borgerne. Hvis kontakten bliver svage, svækkes det lokale demokrati og kommunen bliver dermed mindre demokratisk bæredygtige [Lundtorp, 2000, s. 27]. Demokratisk bæredygtighed omhandler også forholdet mellem byrådet og kommunens medarbejdere. I mindre kommuner er det nemmere for ansatte i forvaltningen at komme i kontakt med politikerne, og kontaktheden og dialogen mellem politikere og medarbejdere er større [Lundtorp, 2000, s. 28].

Grundlæggende er det nemmere for mindre kommuner at opretholde en struktur, der er demokratisk bæredygtig, idet der, populært sagt, er kortere mellem borgere og rådhus, hvorved kommunens borgere har større kontakt til byrådets medlemmer. I større kommuner er der i gennemsnit flere vælgere for hvert byrådsmedlem, og andelen af borgere, der kender eller har kendskab til byrådsmedlemmerne er mindre [Lundtorp, 2000, s. 28].

Borgere interesserer sig primært for forhold, der påvirker den pågældende borgers lokalområde ("Not in my backyard"-princippet) og da små kommuner ofte danner rammerne om stærke lokalsamfund, hvor tilhørsforhold og ansvarsfølelse overfor samfundet er højere end gennemsnittet [akf.dk 1], er der grundlag for større engagement i kommunalpolitik i mindre kommuner set i forhold til større kommuner. Der er dog tegn på, at de stærke lokale tilhørsforhold pga. stigende pendling

generelt er dalende. Faldende lokalt engagement kan derfor ses som en del af en generel samfundsudvikling frem for en følge af kommunesammenlægninger [akf.dk 1].

Tæt kontakt mellem politikere, medarbejdere og borgere kan dog også være et problem, i form af dels en risiko for, at politikere og ansatte udsættes for et kraftigt pres fra utilfredse borgere og dels at personlige relationer øger risikoen for særbehandling, [Lundtorp, 2000, s. 29].

De senere år har dog givet eksempler på, at et pres fra utilfredse borgere ikke nødvendigvis afhænger af, hvor tæt en politiker er på sine vælgere. Således har politikere fra både byråd, amtsråd og Folketinget oplevet trusler fra utilfredse borgere. Dette er i sig selv en trussel mod demokratiet, som ikke kan afhjælpes ved hverken større eller mindre afstand mellem politikere og borgere, men derimod skal imødekommes gennem en holdningsbearbejdning.

Særbehandling i form af nepotisme og vennetjenester er med til at forringe den demokratiske bæredygtighed, men umiddelbart er der ikke sammenhæng mellem omfanget af særbehandling og kommunestørrelse. Derfor er der igen tale om, at en holdningsændring er nødvendigt for at minimere dette.

Fysisk planlægning

I forhold til fysisk planlægning udtrykkes demokratiet via borgerinddragelse gennem det såkaldte planlægningsdemokrati. Kommuner og amter skal i forbindelse med planlægningsprocessen give borgerne mulighed for at komme med forslag og indsigelser (jf. kapitel 3 *Det danske forvaltningssystem og plansystem*).

Dog forpligtes amtsråd og kommunalbestyrelser blot til at lytte til borgere, men forpligtes ikke til at tage indkomne indsigelser til efterretning.

I forhold til fysisk planlægning vil det umiddelbart være en fordel med større afstand mellem borgere, planlæggere og politikere. Tæt kontakt mellem disse tre grupper kan give demokratisk underskud, fordi det i visse tilfælde er de ressourcestærke grupper i samfundet, som har tættest kontakt til forvaltningen, der tilgodeses, i stedet for samfundet som helhed. Samtidig kan det være svært at træffe beslutninger om placering af lossepladser, lukkede institutioner og andre upopulære anlæg, hvis planlæggere og politikere har et personligt forhold til de planlægningsramte.

Omvendt vil tæt kontakt mellem politikere, medarbejdere og borgere kunne bevirke, at planmedarbejder og politikere har godt kendskab til lokalområdet og dermed vil kunne udarbejde bedre planer. Borgerne vil ofte opfatte plansystemet som mindre kompliceret, fordi de kender beslutningstagerne og derfor har lettere adgang til ekspertviden.

5.1.4 Skabelse af bæredygtighed

Et af grundprincipperne i hele debatten omkring den kommunale struktur har været et ønske om at skabe bæredygtighed. Kommunal bæredygtighed bruges som betegnelse for den størrelse, hvor en kommunal enhed er både økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtig. De tre former for bæredygtighed kan være svære at styrke samtidig, idet økonomisk og faglig bæredygtighed ofte opnås ved oprettelse af større enheder, hvilket så samtidig kan forringe den demokratiske bæredygtighed.

Som kompromis er der oprettet en lang række kommunale samarbejder, som har til formål at bidrage til økonomisk og faglig bæredygtighed uden at give køb på den demokratiske bæredygtighed. Dette lykkes dog ikke altid, hvilket påvises i efterfølgende afsnit, som indeholder en beskrivelse af kommunale samarbejder og deres indvirkning på de forskellige former for kommunale bæredygtighed.

5.2 Kommunale samarbejder

Dette afsnit rummer en beskrivelse af kommunale samarbejder, hvilke fordele og ulemper, der er forbundet med disse, for til sidst at give en vurdering af, om samarbejder kan anvendes til at styrke den kommunale bæredygtighed.

Fænomenet kommunalt samarbejde dækker over en lang række af typer af og muligheder for samarbejde imellem to eller flere kommuner. I et forskningsprojekt vedr. kommunalt samarbejde benytter Lundtorp benytter følgende syv begreber:

- Betjeningsoverenskomst
- Fælleskommunale selskaber
- Fælleskommunalt projekt
- Kommunalt fællesskab
- Kommunalt samarbejde
- Samarbejdsaftale
- Specialkommune

[Lundtorp, 2000b, s. 20]

I projektrapporten skelnes ikke mellem de forskellige former for kommunalt samarbejde, da forskellen primært skal findes i organisationen og administrationen af de forskellige typer af samarbejder.

Kommunale samarbejde er for nogle kommuners vedkommende den eneste mulighed, hvis de skal kunne leve op til lovens krav og levere en tilfredsstillende opgaveløsning. I andre tilfælde vælges samarbejde som middel til effektivisering af opgaveløsningen i en kommune. Dermed bygger forskellige kommunale samarbejder på divergerende præmisser, hvilket influerer på den enkelte kommunes oplevelse af fordele og ulemper ved samarbejdet. I tilfælde hvor et samarbejde er valgt af lyst, må kommunalbestyrelsen overveje om de gevinster, der kan opnås ved

at samarbejde med en eller flere kommuner er større end de omkostninger et samarbejde indebærer [Lundtorp, 2000b, s. 431].

Typisk samarbejder kommuner om løsningen af driftsopgaver, f.eks. vedligeholdelse af grønne arealer. Disse samarbejder bygger på et ønske om at opnå rationaliseringer. Efterhånden er der dog ligeledes opstået samarbejder om forvaltningsopgaver, som f.eks. udarbejdelse af kommuneplanstrategi. Disse samarbejder bygger i højere grad på et ønske om at få gavn af nabokommuners kompetencer, samt at bidrage til en fælles udvikling, som menes at være til gavn for hele området.

5.2.1 Fordele ved kommunale samarbejder

Når flere kommuner samarbejder om forskellige opgaver, forbedres grundlaget for at udnytte potentielle stordriftsfordele. Det kan medføre øget kvalitet i opgaveløsningen samtidig med, at enhedsomkostningerne mindskes. Det styrker ligeledes muligheden for at forbedre den faglige bæredygtighed, da kommunerne tilsammen har en større faglig kompetence i form af flere fagspecialister, eksempelvis på planlægningsområdet. Dermed er der mulighed for at opbygge og udvikle et fagligt forum.

Dog kan det anføres, at kommunale samarbejder som metoder til styrkelse af den økonomiske bæredygtighed kun har begrænset effekt, hvorfor det ofte vil være nødvendigt at justere på de kommunale udligningsordninger [Lundtorp, 2000b, s. 432].

I samarbejde med andre kommuner, er det muligt at løfte en række opgaver, der kræver et større befolkningsgrundlag, end mindre kommuner råder over. Det kan enten være i form af fælles institutioner, som f.eks. idrætsanlæg eller folkeskolens 10. klasse, eller i form af specialisopgaver, som mindre kommuner har problemer med at udføre. Der findes ligeledes

adskillige eksempler på, at en række kommuner udarbejder en fælles erhvervs politik eller turismepolitik, for sammen at tiltrække hhv. erhvervs virksomheder og turister til regionen.

Slutteligt kan samarbejde give en række synergieffekter. Blandt andet kan et samarbejde mellem kommuner med forskellige virksomhedskulturer give indsigt og inspiration til medarbejderne [Lundtorp, 2000b, s. 432].

Fysisk planlægning

Kommunale samarbejder kan udmøntes i ansættelse af en fælles planlægnings specialist, som kan være med til at højne kvaliteten af den fysiske planlægning. Dette er sket i Sønderborg-området, hvor syv mindre kommuner er gået sammen om at ansætte en "dele-planlægger", som bl.a. har til opgave at administrere den fælles kommuneplanstrategi [sonderborg-omraadet.dk 1].

5.2.2 Ulemper ved kommunale samarbejder

Den største ulempe ved kommunalt samarbejde er risikoen for demokratisk underskud. Kommunalbestyrelser er direkte valgt af kommunernes borgere, hvilket er med til at sikre opretholdelsen af demokratiet, idet det er gennemskueligt for den enkelte, hvem der har ansvaret for kommunens ledelse. Dette er desværre ikke altid tilfældet i forbindelse med samarbejder på tværs af kommunegrænser, idet samarbejdsorganet er indirekte valgt. Eksempelvis bestyres samarbejdet i Trekantsområdet af de syv kommuners borgmestre. Derved får samarbejdet nemt en elitær karakter, dels fordi små partier i kommunalbestyrelsen kan miste indflydelse, og dels fordi der er manglende borgerindflydelse på samarbejdet [Lundtorp, 2000b, s. 432]. Dermed kan kommunale samarbejder svække demokratiet og nødvendiggøre nye konstellationer mellem borgere og mindre politiske partier for at sikre mindre grupper og enkeltindivider indflydelse.

Ydermere er der en række økonomiske omkostninger ved kommunale samarbejder. Først og fremmest koster det tid og penge at etablere samarbejdsfællesskabet samt omstille og tilpasse organisationen til det kommende samarbejde. Derudover skal kommunerne opnå enighed om et fælles serviceniveau, måden hvorpå samarbejdet skal ledes og ikke mindst lokaliseringen, hvis der etableres en ny, fysisk enhed [Lundtorp, 2000b, s. 433].

Endvidere er der omkostninger forbundet med at drive samarbejdet, idet opgaveløsningen løbende skal koordineres med medarbejdere fra flere forskellige kommuner. Mange kommuner ser det ligeledes som et problem, at kommunalbestyrelsen, ved at indgå i et samarbejde med andre kommuner, mister selvbestemmelse over opgaveløsningen og dermed udviklingen i kommunen.

Ved kommunale samarbejder er der som regel ingen direkte kontakt mellem borgere og beslutningstagere, hvilket kan medføre øget bureaukrati og mere lemfældig udgiftsstyring. Samtidig prioriteres udgifterne i forbindelse med de kommunale samarbejder ikke ud fra en helhedsbetragtning i samme udstrækning som tilfældet er de enkelte kommuner. Samtidig er det sværere for borgere at gennemskue beslutningsprocesser, budgetafgørelser samt at udtrykke utilfredshed med og få indflydelse på samarbejdsudvalgene [Lundtorp, 2000b, s. 433].

Virksomhedskulturelle forskelle mellem de samarbejdende enheder kan udgøre et problem for samarbejdet, idet et samarbejde nødvendiggør, at kommunerne afstemmer deres synspunkter og holdninger med de andre deltagende kommuner [Lundtorp, 2000b, s. 432].

Fysisk planlægning

I forhold til fysisk planlægning medfører et kommunalt samarbejde, at den enkelte kom-

mune ikke længere suverænt kan bestemme hvor og hvordan kommunen fysisk skal udvikles, hvorved især "menige" politikerne mister indflydelse på kommunens udvikling.

Dette problem har vist sig i trekanstområdet, hvor samarbejdet om en fælles planstrategi bestyres af de syv samarbejdende kommuners borgmestre. Derved får samarbejdet en elitær karakter, dels fordi menige medlemmer af kommunalbestyrelserne har svært ved at følge med i planprocessen og dermed får indflydelse på planforslaget, og dels fordi det kan være svært for befolkningen at forholde sig til denne nye type plan. Dermed kan borgerinddragelsen blive mangelfuld, hvilket forringer den demokratiske bæredygtighed [Lundtorp, 2000b, s. 432].

5.2.3 Alternativer til kommunale samarbejder

Umiddelbart samarbejder kommuner om opgaveløsning af to forskellige årsager: Enten fordi de ikke selv kan løse opgaven på en bæredygtig måde og er tvunget til at samarbejde (samarbejder af nød). Eller fordi de, på trods af selv at kunne løse opgaven, ønsker at forbedre bæredygtigheden gennem samarbejdet (samarbejder af lyst).

For de kommuner, som i sig selv er bæredygtige, vil samarbejderne i mange tilfælde bidrage til en større effektivitet, ligesom den økonomiske og faglige bæredygtighed vil kunne forbedres. Desværre sker disse forbedringer ofte på bekostning af den demokratiske bæredygtighed [Lundtorp, 2004, s. 438]. Kommuner, der samarbejder af nød, vil ofte ikke høste de fulde gevinster ved de indgåede samarbejder.

I begge tilfælde bør kommunalbestyrelserne overveje om løsningen af problemet med manglende bæredygtighed i stedet skal findes gennem strukturelle ændringer af kommunen.

I efterfølgende afsnit beskrives fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed gennem strukturændringer.

5.3 Fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed

Debatten om forbedringer af kommunale bæredygtighed tager fortrinsvis udgangspunkt i, hvordan de kommunale enheders bæredygtighed kan forbedres under de nuværende forudsætninger. Dermed bygger den på en statisk opfattelse af omgivelserne. Hvis debatten derimod tog afsæt i, hvordan ændringer i grundlaget for det danske kommunestyre kan skabe bedre betingelser for kommunal bæredygtighed, ville det være muligt at fremkomme med mere visionære og helhedsorienterede løsningsmodeller [Mouritzen, 1999, s. 41].

Grundlæggende er der fire metoder, som kan bruges til at skabe og/eller forbedre den kommunale bæredygtighed:

1. Ændringer i geografisk inddeling
2. Ændringer i opgavefordeling
3. Ændringer i opgaveløsning
4. Ændringer af styreformer

[Mouritzen, 1999, s. 41ff.]

Metoderne kan anvendes hver for sig eller supplere hinanden alt efter målsætningen med ændringerne. De har forskellige styrer og svagheder, og kan udføres på forskellige niveauer. Dog hænger flere af metoderne sammen, idet en ændring af f.eks. opgavefordelingen ofte vil medføre ændringer i opgaveløsningen, fordi nye udførere sætter et personligt præg på løsningsmetoden. Sammenhængen mellem metoderne var tillige anerkendt i forbindelse med Strukturreformen af 1970:

“Med den nøje sammenhæng, der er mellem den kommunale inddeling, fordelingen af offentlige opgaver og byrdefordelingen, mener regeringen ikke, det vil være forsvarligt at behandle en enkelt side af problemerne, uden at der samtidig tilvejebringes et overblik over hele problemkomplekset.”

Citat Hilmar Baunsgaard [im.dk 2].

5.3.1 Geografisk inddeling

Ændringer i den geografiske inddeling kan ske over hele landet på en gang, eller lokalt efterhånden som behovet for en ny inddeling opstår. I Inddelingsloven er der hjemmel til, at amter og kommuner selv kan igangsætte ændringer af den geografiske inddeling. En sammenlægning skal dog opfylde bestemte forudsætninger og godkendes af Indenrigs- og Sundhedsministeren. I visse tilfælde er det ligeledes nødvendigt med samtykke fra folketingets kommunaludvalg [Inddelingsloven, §§ 1-2].

Den geografiske inddeling er ofte den metode, der fokuseres mest på, når regulering af den kommunale struktur diskuteres. Det har også været tilfældet i den igangværende debat, på trods af regeringens udmelding om, at geografi ikke bør være styrende i forbindelse med fastlæggelse af den nye kommunale struktur. Dette fokus kan forklares ud fra to hovedteser:

- Ændringer i den geografiske inddeling kan illustreres ved hjælp af kort, hvilket konkretiserer problemstillingen og dermed gør det nemmere at forholde sig til.
- Den geografiske inddeling er i visse tilfælde bestemmende for lokale tilhørsforhold og ændringer af kommunegrænser berører dermed befolkningens identitetsfølelse.

Fysisk planlægning

Ændringer i den geografiske inddeling vil kun have begrænset indflydelse på planlægning i amter og kommuner, idet lovkravene til planlægning er uafhængig af størrelsen af planenhederne. Dog kan store enheder gøre det nemmere f.eks. at placere upopulære anlæg, mens mindre enheder kan sikre lokalkendskab blandt planlæggere og politikere.

5.3.2 Opgavefordeling

Ændringer i opgavefordelingen kan ske ved en omfordeling af de offentlige opgaver mellem de tre forvaltningsniveauer. Hvis opgaverne hovedsageligt flyttes op i hierarkiet, dvs. fra kommuner til amter eller staten og/eller fra amter til staten, er der tale om en centralisering, mens en decentralisering vil resultere i at opgaver flyttes ned i hierarkiet.

Når placering af de enkelte opgaver vælges, er det nødvendigt at skele til den geografiske inddeling for derved at sikre, at de kommunale enheder kan varetage de stillede opgaver tilfredsstillende.

I Danmark har det været et politisk ønske, at offentlige opgaver skal løses så tæt på borgerne som muligt, hvilket har medført en stor grad af decentralisering af offentlige opgaver.

Antallet af opgaver og arbejdsbyrden i forbindelse med opgaverne har siden den kommunale struktur blev fastlagt i 1970 været støt stigende, hvorfor nogle af de kommunale enheder nu er for små til at understøtte de forskellige funktioner. Det gælder både amter, f.eks. i forhold til sygehusvæsenet og kommuner i forhold til f.eks. tilsynsopgaver.

I debatten omkring den igangværende kommunalreform lægges der op til, at ændringer i opgavefordelingen skal være en del af reformen og at opgavefordelingen skal ligge til grund for en reform af den geografiske inddeling.

Fysisk planlægning

Ændring i fordeling af planopgaver vil få indflydelse på planlægningen, idet de forskellige kommunale enheder har forskellige forudsætninger for opgaveløsningen. Det danske plansystem er bygget op omkring et ramstyringsprincip, og hvis der flyttes rundt på planopgaver, kan det blive nødvendigt at tage højde for dette.

5.3.3 Opgaveløsning

Ændringer i opgaveløsning sker internt i de kommunale enheder og vil ofte ske på lokalt initiativ. Dog er der fra statslig side sat krav om, at de kommunale enheder skal give mulighed for, at private virksomheder kan konkurrere om opgaveløsningen på lige vilkår med kommunale udbydere. Den såkaldte "udfordreret" giver således private virksomheder ret til at byde ind på kommunale opgaver uanset, at de ikke er i licitation.

Traditionelt løses de fleste offentlige opgaver af offentlige institutioner, men privatisering og udlicitering anvendes i stigende omfang af både stat, amter og kommuner. I visse tilfælde anvendes privat tilbud som et supplement til de offentlige tilbud, således at brugere har mulighed for at vælge mellem flere udbydere.

Hvis denne udvikling fortsætter, vil de kommunale enheders forudsætninger ændres drastisk. Fra at have været driftsenheder, der producerer services, bliver kommunerne udbydere, som udarbejder kravspecifikationer og kontrollerer opgaveudførelsen, men som overlader selve opgaveløsningen til andre virksomheder. Derved bliver det muligt for selv små kommuner at opnå besparelser ved stordrift, idet opgaveudførelsen kan overlades til virksomheder, som arbejder på tværs af kommunegrænser. På denne måde er det muligt at øge effektiviteten uden at svække den demokratiske bæredygtighed. Med rollen som udbyder medfølger dog samtidig en betydelig administrativ byrde, og nødvendigheden

af specialviden inden for området, hvilket kan gøre det svært for mindre kommuner at opfylde denne nye rolle [Mouritzen, 1999, s. 42].

Formålet med at privatisere og udlicitere kommunale opgaver er at opnå besparelser, effektiviseringer og/eller kvalitetsforbedringer. Analyser har vist, at ændringer i opgaveløsningen i højere grad end ændringer af andre kommunale forhold, vil medføre en økonomisk gevinst [Mouritzen, 1999, s. 42f.].

Ændringer i opgaveløsningen fremstilles i debatten om den kommende kommunal struktur ikke som en metode til at opnå bæredygtighed, og der stilles derfor ikke direkte forslag til, hvordan opgaverne skal løses i fremtidens kommunale enheder. Dog omhandler et af regeringens 10 pejlemærker borgernes ret til at vælge frit mellem flere udbydere, når de modtager visse former for service fra det offentlige [im.dk 1]. Derfor må det formodes, at der i nogle kommunale enheder vil ske ændringer. Derudover vil ændringer i inddelingen eller opgavefordelingen medføre modifikationer i opgaveløsningen, idet de fleste medarbejdere vil sætte deres personlige præg på udførelsen.

Fysisk planlægning

Ændringer i opgaveløsningen kan få konsekvenser for den fysiske planlægning. I tilfælde hvor udarbejdelse af planer udliciteres til f.eks. en konsulentvirksomhed, vil den kommunale planlæggeres lokalkendskab ikke i samme grad som tidligere blive anvendt. Til gengæld vil udefrakommende planlæggere se på lokalområdet med nye øje og måske dermed få øje på lokale kvaliteter og problemstillinger, som der ellers ikke ville blive taget højde for i planlægningen.

5.3.4 Styreformer

Styreformen kan ændres dels på det administrative niveau og dels på politisk niveau.

Gennem det seneste årti er det sket store ændringer på det administrative niveau, bl.a. i form af decentralisering af kompetencer inden for økonomi og personaleforhold til institutionsledelser og brugerbestyrelser. På det politiske niveau er der derimod kun sket begrænset udvikling. Udvalgsstyreform, som anvendes i hovedparten af danske kommuner, har fungeret uændret i en lang periode. Men de igangværende ændringer af opgaveløsningen har forandret politikeres rolle og dermed sat udvalgsstyreform under pres.

Det kan betvivles, om udvalgsstyreform er brugbar i tilfælde af større kommuner og nye opgaver. Derfor kan en reform af styreform være en nødvendig konsekvens af større kommuner og ændret opgavefordeling. På nuværende tidspunkt har de større kommuner mulighed for magistatsstyre, men hvorvidt denne styreform er den bedst egnede efter en strukturreform afhænger af, hvordan inddelingen, opgavefordelingen og opgaveløsningen ændres [Mouritzen, 1999, s. 43].

Ændringer i styreform er ikke en del af den overordnede strategi for en ny kommunalstruktur og det må forventes, at det er op til hver enkelt kommunal enhed at tage initiativ til og få gennemført ændringer, hvis det ønskes. Dog skal Styrelseslovens bestemmelser om det kommunale styre overholdes, eller der skal søges Indenrigsministeriet om tilladelse, jf. kapitel 3 *Det danske forvaltningssystem og plansystem*.

Fysisk planlægning

Ændringer i styreform vil kun i mindre grad påvirke den fysiske planlægning. Påvirkningen kan være foranlediget af ændringer i planmedarbejdernes arbejdsforhold: Hvis arbejdsmiljøet bliver mere fagligt bæredygtigt og/eller økonomisk bæredygtigt, vil det sandsynligvis resultere i bedre planlægning, men hvis der med indførelse af en ny styreform følger en forringelse af den demokratiske

bæredygtighed, vil det kunne svække den fysiske planlægning.

5.3.5 Anvendelse af metoderne

Det er vigtigt at få klarhed over målsætningerne for en strukturreform før det besluttes, hvilke(n) af de fire metode, der skal anvendes. Hidtil er der blevet fokuseret på ændringer i den geografiske inddeling og opgavefordelingen, idet det menes, at de nuværende enheder ikke kan løse de pålagte opgaver på tilfredsstillende vis. Ofte undersøges det ikke tilstrækkeligt, om ændringer i styreform eller opgaveløsning, kan afhjælpe disse problemer. Dog er det fremført, at kommunale samarbejde ikke længere er nok til at modsvare udfordringerne, hvorfor en reform er nødvendig.

I debatten om kommunalreformen har der hovedsageligt været fokus på den fysiske

inddeling af de kommunale enheder og i siden hen på opgavefordelingen mellem det regionale og kommunale niveau. Det vil midlertidigt være hensigtsmæssigt at inddrage opgaveløsning og styreform for at sikre den optimale løsning til at forbedre den kommunale bæredygtighed.

5.4 Sammenfatning

Bæredygtighed kan forbedres gennem kommunale samarbejder, ændringer i inddeling, opgavefordeling, opgaveløsning eller af styreformen. Ulemperne ved kommunale samarbejder er dog så store, at det synes hensigtsmæssigt primært at fokusere på de øvrige fire metoder. Hver af disse metoder påvirker hhv. den økonomiske, den faglige og den demokratiske bæredygtighed forskelligt, hvorfor valget af metode(r) bør ske med udgangspunkt i målsætningerne med strukturændringerne.

Sammenfatning af kapitlets indhold

| | |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | At definere begrebet bæredygtighed i forhold til den kommunale sektor og derefter beskrive forskellige metoder til at opnå bæredygtighed |
| Resume | Kommunal bæredygtighed defineres som en kommunes evne til opfylde de stillede krav på en tilfredsstillende måde. Kommunal bæredygtighed kan opdeles i økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed Kommunale samarbejder bruges ofte til at styrke den kommunale bæredygtighed, men denne metode har visse begrænsninger I stedet kan ændringer i geografisk inddeling, opgavefordeling, opgaveløsning eller styreformer med fordel anvendes |
| Berettigelse | Give forståelse for metoder til forbedring af den kommunale bæredygtighed |

6 Strukturreformen af 1970

Dette kapitel omhandler Strukturreformen af 1970, idet erfaringerne fra denne reform forventes at kunne inddrages i Strukturreform 200X.

I 1970 påbegyndtes Danmarkshistoriens største strukturreform. Reformen bestod grundlæggende af tre delreformer; en inddelingsreform, en opgavefordelingsreform og en byrdefordelingsreform. Dette kapitel indeholder dog kun en beskrivelse af inddelingsreformen og opgavefordelingsreformen, idet byrdefordelingsreformen ligger uden for rapportens fokus; fysisk planlægning.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er at redegøre for de erfaringer, som strukturreformen af 1970 gav i forhold til anvendelse af de fire metoder til forbedring af den kommunale bæredygtighed.

Kapitlet er inddelt i følgende fem afsnit:

1. Baggrund for reformen
2. Reformens indhold og omfang
3. Andre reformer i perioden

4. Perioden efter strukturreformen
5. Sammenfatning

6.1 Baggrund for reformen

Før strukturreformen bestod det kommunale landskab af 25 amter og 1388 kommuner, heraf 86 købstadskommuner og 1300 sognekommuner (samt København og Frederiksberg kommuner). Denne struktur havde stort set bestået uændret siden 1800-tallet [1960'erne.dk 1].

Den kommunale inddeling af forud for reformen i 1970 er illustreret på figur 6.1.

Tidligere, da hovedparten af Danmarks befolkning var bosat på landet og beskæftiget ved landbruget, fungerede en struktur med over 1300 kommuner udmærket. Men i takt med samfundets udvikling søgte store dele af befolkningen ind til de større byer for at arbejde, og det resulterede i, at mange sognekommuner blev affolket. [1960'erne.dk 1], [Olsen, 2000, s. 9ff.].

I 1962 havde en tredjedel af kommunerne under 1.000 indbyggere, og fem af disse havde ikke engang hundrede. Mindst af alle var Hirsholmene ved Frederikshavn med blot tyve indbyggere [1960'erne.dk 1].



Figur 6.1: Den danske kommunale struktur før Struktur-reformen af 1970 bestod af 1388 kommuner og 25 amter.

Der var endvidere store strukturelle forskelle både blandt sognekommunerne, købstadskommunerne og amterne. Eksempelvis var de mindste købstadskommuner som Præstø og Nysted mindre end de største stationsbykommuner.

De divergerende størrelser skabte stor forskel i de forskellige kommuners evne til at løse de pålagte opgaver. Det medførte bl.a. at det kommunale selvstyre var svækket, hvilket mange kommunalpolitikere var utilfredse med [Strøm, 2002, s. 8]. Lovene omkring kommuners styrelse gav ligeledes anledning til utilfredshed, idet de bymæssige sognekommuner, hvilket vil sige forstæder og stationsbyer, ønskede styrelsesforhold svarende til købstadskommunerne. Samtidig gav den daværende udvalgsstruktur og en svag økonomistyring koordinationsproblemer i købstadskommunerne [Betænkning nr. 1366, 1998, s. 42].

Forud for reformen gav den daværende regering samt Folketinget udtryk for, at sognekom-

munerne ikke havde den fornødne økonomiske bæredygtighed til at varetage de kommunale opgaver tilfredsstillende [Lønvig, 1999, s. 7f.]. Mange af de små sognekommuner havde vanskeligt ved at leve op til sine forpligtigelser med hensyn til skolevæsen, offentlig forsorg og lignende.

For at kompensere for sognekommunernes manglende bæredygtighed, var kommunale samarbejder udbredt inden for blandt andet administration, sociale opgaver og skatteoprævning, men det var utilstrækkeligt. Hvis kommunerne ikke helt skulle miste sine ansvarsområder, var det nødvendigt, at de blev slået sammen til større enheder, som var store nok til at bære ansvaret for disse opgaver [1960'erne.dk 1].

Initiativet til strukturreformen kom hovedsageligt fra kommunerne selv, idet de ønskede at beholde en række opgaver, herunder skoler, sygehuse og byudvikling, som kommunerne i deres eksisterende form havde svært ved at klare. Samtidig var der et ønske om at opnå større selvstændighed i forhold til tilsynsmyndighederne [Lønvig, s. 7f.], [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 92f.].

Den stigende utilfredshed med den kommunale struktur og opgaveløsning viste, at en reform af det kommunale landkort var nødvendig [Strøm, 2002, s. 8f.]. I 1959 nedsatte Folketinget derfor en kommunallovskommission, som skulle forsøge at finde løsninger på førnævnte strukturproblemer.

6.1.1 Kommunallovskommissionen

Formålet med at nedsætte en kommunallovskommission var primært at undersøge mulighederne for at erstatte de to kommunale styrelseslove med en mere ensartet lovgivning for hhv. amter, sogne- og købstadskommuner. Sekundært skulle kommissionen undersøge mulighederne for en ændring af den geografiske inddeling af det kommunale landskab. I praksis viste det sig, at undersøgelser af

muligheden for ændringer i den geografiske inddeling kom til at dominere kommissionens arbejde [Betænkning nr. 1366, 1998, s. 42f.].

Kommissionens undersøgelser

De mest komplicerede problemer fandtes i hovedstadsområdet, men ingen af kommissionens medlemmer havde lyst til at indlede undersøgelser af hovedstadsområdet. En tidligere kommission, hovedstadskommissionen, havde brugt ni år på at undersøge netop strukturproblemerne i hovedstadsområdet - uden at resultaterne blev benyttet til noget [Strøm, 2002, s. 9]. Derfor begyndte Kommunallovskommissionen med at undersøge sognekommunernes størrelse, da dette problem blev anset for at være forholdsvist ukompliceret.

Kommissionens arbejde blev primært udført som "feltarbejde", og en stor del af tiden benyttedes til at rejse rundt i Danmark og besøge de implicerede amter og kommuner. Undersøgelser af Præstø Amt var kommissionens første og gav bl.a. et indblik i det eksisterende kommunale samarbejde. Senere undersøgelser af Vejle-området, som bestod af Købstaden Vejle samt fire forstadskommuner, pegede på, at den bedste løsning til at sikre fornuftige udviklings- og planlægningsmuligheder var *ét bysamfund - én kommune* [Strøm, 2002, s. 9]. Dette princip blev senere et af de bærende principper for kommunesammenlægninger.

En af kommissionens mest omfattende arbejder var den såkaldte *Fyns-undersøgelse*. Kommissionen konkluderede, at den bedste løsning ville være en sammenlægning af øens ti købstæder og 3 amter. Sammenlægningen ville betyde et samlet Fyn, og konstruktionen blev døbt "*Boghvederepublikken Fyn*". Et samlet og stærkt Fyn blev af nogen opfattet som en trussel mod staten, pga. den øgede magt, som en samlet enhed ville få [Strøm, 2002, s. 9f.].

De ovennævnte undersøgelser viste, sammen med mange andre undersøgelser rundt om i landet, at kommuneinddelingen ikke var fulgt med tiden, idet befolknings- og erhvervsudviklingen, samt antallet af kommunale opgaver og ansvarsområder havde ikke påvirket kommunestrukturen og udviklingen. Som følge deraf var kommunernes bæredygtighed svækket, og en samlet strukturreform syntes nødvendig for at sikre kommunernes bæredygtighed.

Kommissionen afsluttede sit arbejde i 1966, hvor den havde arbejdet på ovennævnte undersøgelser i syv år. Resultatet blev dokumenteret i en betænkning, som siden hen dannede grundlag for Strukturreformen af 1970 [Strøm, 2002, s. 9f.]. Umiddelbart efter undersøgelse afslutning blev der fremsat to lovforslag til henholdsvis en inddelingslov og en styrelseslov, som begge byggede på kommissionens arbejde. Ved vedtagelsen af inddelingsloven i 1967 fik Indenrigsministeren bemyndigelse til at igangsætte kommunesammenlægningerne.

Behandlingen af styrelsesloven trak ud, hvorfor denne først blev vedtaget i 1968 [Betænkning nr. 1366, 1998, s. 43f.].

6.2 Strukturreformens indhold og omfang

Kommunesammenlægningerne udgjorde de mest omfattende strukturændringer i Danmark gennem mere end 100 år [Lønvig, 1999, s. 7]. For at en så stor ændring kunne finde sted, var en lang række politiske og kulturelle forudsætninger tilstede, herunder at et stort antal politikere og embedsmænd var villige til at opgive deres position og magt [Pallesen, 2003, s. 11], [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 103].

Principperne bag reformen

Formålet med strukturreformen var at skabe effektive enheder - dengang som nu blev der

sat lighed mellem størrelse og effektivitet. Ønsket var at skabe en demografisk bæredygtighed, der kunne underbygge de forskellige serviceenheder, men samtidig bevare nærheden til borgerne og sikre en lokal samhørighed. Samtidig var det forventet, at større kommuner kunne begrænse kommunale samarbejder, hvilket i sig selv ville medføre en demokratisk gevinst, idet disse samarbejder ofte var svære at gennemskue både mht. ansvar og beslutningskompetence [Pallesen, 2003, s. 9f]. Dermed var der allerede dengang fokus på, at kommunale samarbejder havde demokratiske ulemper.

Principperne, der skulle lægge til grund for strukturreformen, fastlagdes i en lov, og følgende tre principper skulle følges, når kommunesammenlægninger skulle gennemføres:

1. Større kommuner
2. Ét bysamfund - én kommune
3. Færre, større amter, omfattende både købstæder og amter

[Strøm, 2002, s. 10]

Kommunalreformkommissionen

Da kommunallovskommissionen afsluttede sit arbejde i 1966 havde ca. 400 kommuner allerede deltaget i frivillige sammenlægninger. Men dette var ikke tilstrækkeligt, og en ny kommission, *Kommunalreformkommissionen*, blev nedsat. Denne kommissions opgave var at undersøge byernes og amternes forhold og vurdere muligheder for yderligere sammenlægninger.

Kommissionen døbt "*Mordkommissionen*" blandt landets borgmestre og den øvrige befolkning, pga. dens "mord" på mange af landets eksisterende kommuner [Strøm, 2002, s. 10]. Dog blev de fleste kommunesammenlægninger gennemført ad frivillighedens vej,

og kun i forhold til 250-300 kommuner var det nødvendigt at anvende tvang. Dette var fortrinsvis i forbindelse med forstadskommuner, som ikke ønskede at blive lagt inden under en købstad [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 92f].

6.2.1 Ændringer af den geografiske inddeling

Resultatet af reformen var, at de 1388 sogne- og købstadskommuner blev reduceret til 277 kommuner, og de 25 amter reduceret til 14 amter. På nær to frivillige kommunesammenlægninger umiddelbart efter reformen, kommunesammenlægningen på Bornholm samt oprettelsen af HUR, består denne struktur stadig i dag. Eneste forandringer er dermed, at de 277 kommuner nu er reduceret til 271, og at de 14 amter er reduceret til 12, jf. figur 6.2.

De nye kommunale enheder fik ligeledes nye navne; hhv. primærkommuner og amtskommuner. Primærkommuner kaldes i hverdags-



Figur 6.2: Den danske kommunale struktur efter kommunalreformen i 1970 skabte 14 amter og 277 kommuner.

sprog kommuner, og amtskommuner, eller sekundær kommuner, benævnes amter. Disse navne eksisterer fortsat.

6.2.2 Ændringer i opgavefordeling

Strukturreformen af 1970 skabte grundlaget for ændringer i opgaveløsningen, idet de nye amter og kommuner blev i stand til at varetage flere og større opgaver.

Decentralisering var en del af datidens dominerende diskurser, og opgavefordelingen blev derfor ændret markant ud fra en målsætning om, at opgaveløsningen skulle foregå så tæt på borgerne som muligt. Kommuner og amter blev af den grund i stigende grad ansvarlige for at varetage opgaver, som tidligere havde tilfaldet staten. Amterne overtog eksempelvis ansvaret for gymnasieuddannelserne samt en lang række opgaver på trafik og miljøområdet. Derudover fik amterne til opgave at udarbejde en overordnet regional planlægning, som omfattede de nye ansvarsområder.

Kommunerne fik tildelt det fulde ansvar for eksempelvis folkeskole-undervisningen, børnepasning og ældrepleje. Kommunerne skulle for disse sektorer lave udbygningsplaner, der indgik i deres egne økonomiske og fysiske planlægning, samt i amtskommunernes sektorplanlægning.

6.2.3 Strukturreformens mangler

Strukturreformen levede ikke op til alles forventninger. Således lykkedes udjævningen mellem land og by ikke helt, idet der blev efterladt en del landkommuner, som ikke fik del i udjævningen, ligesom de særlige problemstillinger omkring hovedstadsområdet heller ikke blev løst.

Reformen af den kommunale styrelse kom ikke til at fungere optimalt, fordi den ikke tog hensyn til de ændringer, som inddelingsreformen medførte. Således blev udvalgsstyre fremmet på trods af, at magistratmodellen

havde vist sig hensigtsmæssig ved organisering af større kommuner, og derved sandsynligvis ville have været fordelagtig i de nye og større kommuner [Henrichsen, 1999, s. 343].

Målsætningen om forenkling blev ikke indfriet i det forventede omfang, idet finansierings- og betalingsordninger medførte kostbare administrationsstrukturer. Samtidig opstod der dobbeltadministration som følge af overlappende opgavefordeling mellem stat, amt og kommune [Ingvarsen og Mikkelsen, 1991, s. 95ff.].

Målsætningen om, at opgaveløsninger skulle tilpasses lokale forhold kunne kun realiseres i begrænset omfang pga. national lovgivning og overenskomstsystemet [Palleesen, 2003, s. 132]. Disse begrænsende faktorer gjorde, at kommunalpolitikken blev meget ensartet og derved blev ønsket om lokal forskellighed og indbyrdes konkurrence ikke opfyldt [Ingvarsen og Mikkelsen, 1991, s. 103f.].

6.3 Andre reformer i perioden

Perioden omkring 1970 var præget af store politisk omvæltninger. Der var Folketingsvalg i 1968, 1971, 1973 og 1975, og i 1972 var der en afstemning om deltagelse i EF. Alligevel lykkedes det at få vedtaget ændringer i opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner, samt en planlovsreform. Disse ændringer forandrede de forudsætninger, som lå til grund for en fysiske planlægning og fik dermed stor indflydelse på, varetagelsen af den fysiske planlægning [Gaardmand, 1993, s. 186].

6.3.1 Planlovsreformen

I forbindelse med ændringerne i den geografiske inddeling og opgavefordelingen mellem de offentlige forvaltninger, blev det anset for nødvendigt at tilpasse planlovgivningen til de nye ændringer, hvorfor en planlovsreform blev påbegyndt i 1969.

Planlovsreformen var baseret på fire hovedprincipper:

- Sammenfatning og forenkling
- Modernisering
- Decentralisering
- Offentlighed i planprocessen

Offentlighed i planprocessen var en nyudvikling og skulle sikre, at planlægningen var i overensstemmelse med borgernes ønsker [Dahlkild, 1977, s.25]. Indførelse af borgerinddragelse kan ses som et udtryk for, at planlægning var kommet "på mode". På grund af den kraftige vækst i boligmasse var planlægningens vigtighed pludselig iøjnefaldende, og involvering i den fysiske planlægning blev en naturlig del af befolkningens politiske engagement.

Planlovsreformen havde til formål at styrke de nye kommunale enheders rolle i planlægningen og omfattede tre etaper:

1. Regulering af byernes spredning og bebyggelser i det åbne land
2. Amternes sammenfattende regionale planlægning
3. Kommunernes planlægning og lovgivning ved. byggeri og bebyggelsesmæssige forhold

By- og landzonenloven

By- og landzonenloven var en del af planlovsreformens første etape og erstattede Byreguleringsloven fra 1949. Lovens formål var at hindre byspredning og sikre en økonomisk hensigtsmæssig investering i byggemodning. Det skete ved at indføre byzoner, som skulle forbeholdes boliger, byerhverv samt rekreative bynære arealer, og landzoner, som udelukkende skulle anvendes til landbrug, skovbrug og fiskeri samt den nødvendige boligmasse til disse erhverv.

Lov om Lands- og regionplanlægning

I forbindelse med reformens anden etape blev Lov om Lands- og regionplanlægning vedtaget, hvori det blev pålagt de amtskommunerne at udarbejde regionplaner. Dermed blev der for første gang lovfæstet niveaudeling af planlægningen, hvormed rammestyringsprincippet blev introduceret.

Formålet med loven var dels at sikre, at landets areal- og naturressourcer blev udnyttet ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, dels at fremme ligelig udvikling af landet.

Kommuneplanloven

Under tredje etape blev Kommuneplanloven vedtaget og med den blev rammestyringsprincippet effektueret. Loven indførte kommuneplanlægning, som skulle sammenkæde den overordnede lands- og regionplanlægning med den lokale, detaljerede planlægning [Bisgaard m.fl., 1981, s. 131ff.]. Se endvidere kapitel 3 *Det danske forvaltningssystem og plansystem*

Både kommuner og amter kunne, som følge af de nye love, vedtage planer uden statslig godkendelse, forudsat at planerne var i overensstemmelse med planlægningen på de overordnede niveauer samt med anden lovgivning. Samtidig blev borgerinddragelse i form af offentlighedsfaser lovpligtigt og der var dermed tale om en demokratisering af planlægningen [Bisgaard m.fl., 1981, s. 137f.].

6.3.2 Reform af styrelsesloven

Kommunallovskommissionen udarbejdede tre hovedprincipper for reformen af styrelsesloven.

Disse principper bevirkede, at loven i højere grad justerede end reformerede styrelsesloven, blandt andet fordi den stadfæstede kommunalbestyrelsens rolle som udøvende forvaltningsmyndighed. Dette var dog en vigtig

forbedring, fordi det afskaffede de såkaldte "sognerådskonger" [Henrichsen, 1999, s. 343f.]:

- Hensynet til en forenkling og effektivisering af de styrelsesmæssige forhold
- Hensynet til en demokratisering af kommunestyret
- Hensynet til en betryggende legalitetskontrol af kommunerne

[Henrichsen, 1999, s. 342]

6.4 Perioden efter strukturreformen

Strukturreformen var i første omgang stort set udelukkende en geografisk reform, men efter ca. 10 år begyndte der at ske ændringer i opgaveløsning, og efter endnu ca. 10 år ændringer i organisationen.

At det tog så lang tid fra inddelingsreformen til ændringer i den interne kommunale organisation og politiske styreform blev påbegyndt, kan forklares med, at 1970'erne blev brugt til at tilpasse sig de nye forhold, mens 1980'erne var præget af nedskæringer. Men dette bevirkede, at de gamle sognekommuner tyve år efter reformen stadig dannede grundlag for forskellige politiske og praktiske strukturer i kommunerne, og at den geografiske inddeling endnu ikke havde smittet af på andre administrative inddelinger, som f.eks. politikredse og Told og Skat [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 92ff.].

Som følge af tidsforskydningen fik den geografiske inddelingsreform stor betydning for opgavefordelingsreformen, idet resultatet af den geografiske inddeling dannede baggrund for opgavefordelingen [Pallesen, 2003, s. 132]. Fordelingen af opgaver bar samtidig præg af, at Folketinget manglende tillid til kommunalpolitikeres evne til at varetage forskellige opgaver tilfredsstillende, hvorfor

kompetencen til opgaveløsning i flere tilfælde blev delt ud på flere niveauer [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 95]. Desuden overtog amter og kommuner opgaver, der slet ikke var kalkuleret med, da den geografiske inddeling blev bestemt. Det gælder bl.a. arbejdsmarkedspolitik og den øgede specialisering inden for sygehusvæsenet [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 103f.].

Den geografiske inddeling formåede ikke i alle tilfælde at give borgere et tilhørsforhold til kommunerne. Derimod opstod nye fællesskaber omkring skoler, foreninger, erhvervsliv, handelsliv etc., som ikke blev defineret af de eksisterende kommunegrænser [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 93]. I visse tilfælde, f.eks. i forbindelse med erhvervsudviklingen, kan de eksisterende kommunegrænser virke hæmmende, fordi der ikke er overensstemmelse mellem erhvervsudviklingsområderne og kommunegrænser [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991, s. 103f.].

6.5 Sammenfatning

Strukturreformen ændrede på den kommunale inddeling og på opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. Det kommunale landkort blev med reformen ændret markant: 25 amter og 1388 kommuner blev reduceret til 14 amter og 277 kommuner.

Forud for reformens gennemførelse havde hhv. Kommunallovskommissionen og Kommunalreformkommissionen arbejdet længe på at klarlægge rammerne for strukturreformen. Målsætningerne for reformen var klare: At skabe større og sammenhængende kommuner og større amter.

Først nogle år efter reformens gennemførelse, slog opgavefordelingen igennem, og flere og flere offentlige opgaver blev decentraliseret. Hermed kom inddelingsreformen, der var faldet på plads, til at danne baggrund for opgavefordelingen.

I perioden blev der ligeledes gennemført en række planlovsreform og en reform af styrelsesloven. Planlovsreformen bestod af tre etaper med hver deres fokusområde: By- og landzonenloven, Lov om Lands- og Regionplanlægning samt Kommuneplanloven. Reformen af styrelsesloven tog afsæt i et politisk ønske om en forenkling, effektivisering og demokratisering af kommunestyret.

Erfaringerne fra reformen viser, at et stort antal ydre og indre politiske, økonomiske og organisatoriske forudsætninger skal koordineres, for at en reform kan gennemføres virkningsfuldt. Der skal være en villighed til forandring, og en strukturreform kræver lang forberedelse, især fordi en reform under de nuværende samfundsforudsætninger må forventes at kræve endnu mere forarbejde end tidligere reformer.

Sammenfatning af kapitlets indhold

| | |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | Redegøre for de erfaringer, som strukturreformen af 1970 gav i forhold til anvendelse af de fire metoder til forbedring af den kommunale bæredygtighed. |
| Resume | Samfundsudviklingen var løbet fra den kommunale struktur, og der opstod et lokalt og nationalt politisk ønske om at gennemføre en strukturreform. To kommissioner brugte tilsammen tolv år på forarbejdet til reformen. Strukturreformen var primært en inddelings- og opgavefordelingsreform, der byggede på decentralisering af opgaver og skabte større amter og kommuner. Først senere blev der gennemført ændringer af hhv. opgaveløsningen og rammerne for kommunernes styrelse. I perioden blev der ligeledes gennemført en planlovsreform, hvor bl.a. rammestyringsprincippet blev indført. |
| Berettigelse | Erfaringerne fra Strukturreformen af 1970 med de fire metoder til forbedring af den kommunale bæredygtighed forventes at kunne finde anvendelse under gennemførelse af Strukturreform 200X. S |

7 Introduktion til Bornholm

Bornholm kendes nok bedst som et populært feriemål blandt danskere, tyskere, svenskere m.fl. I en kommunal kontekst er Bornholm desuden kendt for sammenlægningen af øens fem kommuner og amt til Bornholms Regionskommune.

Kommunesammenlægningen trådte i kraft den 1. januar 2003, og sammenlægningen er det eneste eksempel på en kommunesammenlægning i nyere tid. Dette er baggrunden for at inddrage et casestudium af Bornholms Regionskommune i nærværende projekt.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er at give en introduktion til Bornholms geografi og demografi, samt at give et kendskab til de kommunale forhold og tidsforløbet forud for kommunesammenlægningen

Kapitlet er inddelt i følgende fem afsnit:

1. Bornholms geografi og demografi
2. Kommunale forhold før kommunesammenlægningen
3. Baggrund og optakt til kommunesammenlægningen

4. Tidsforløb forud for kommunesammenlægningen
5. Sammenfatning

7.1 Bornholms geografi og demografi

Bornholm er beliggende i den sydlige del af Østersøen, ca. 145 km. fra København og ca. 37 kilometer fra Sverige. Efter åbningen af den faste forbindelse over Øresund er transporttiden fra København til Rønne ca. 2,5 timer med tog og ca. 2 timer og et kvarter i bil [dsb.dk], [krak.dk 1].

Figur 7.1 viser Bornholms placering i forhold til Danmark og Sverige.

Bornholm er ca. 588 km² og har en kyststrækning på i alt 158 kilometer. Til sammenligning er Høje-Taastrup Kommune, som har lige så mange indbyggere som Bornholms Regionskommune (ca. 46.000), kun ca. 78 km² stor. Faktisk er Bornholms Regionskommune Danmarks geografisk største kommune. Næststørst er Thisted Kommune med en størrelse på ca. 564 km² [noegletal.dk 1].

Bornholms befolkning udgør mindre end 1% af den samlede danske befolkning, jf. figur 7.2. Befolkningssammensætningen på Bornholm adskiller sig "negativt" fra lands-



Figur 7.1 Bornholms placering i forhold til resten af Danmark og Sverige. Transporttiden fra København til Rønne er ca. 2,5 timer [danmarksguide.dk 1].

| Befolknings-sammensætning | Hele landet | Bornholm |
|---------------------------|-------------|----------|
| Befolkning | 5.397.539 | 43.673 |
| Andel 0 - 6-årige (%) | 8,6 | 7,0 |
| Andel 7 - 16-årige (%) | 12,5 | 13,1 |
| Andel 17 - 64-årige (%) | 64,0 | 61,0 |
| Andel 65+ (%) | 14,9 | 19,0 |

Figur 7.2: Befolkningssammensætning i hhv. Danmark og på Bornholm [noegletal.dk 1].

| Befolkning på Bornholm | Indbyggertal | Areal [km ²] | Befolkningstæthed [Indb/km ²] |
|-------------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------------------|
| Bornholms Amt | 44.091 | 588 | 75 |
| Allinge-Gudhjem Kommune | 7.632 | 154 | 50 |
| Hasle Kommune | 6.360 | 115 | 56 |
| Nexø Kommune | 8.580 | 104 | 83 |
| Rønne Kommune | 14.826 | 29 | 516 |
| Aakirkeby Kommune | 6.693 | 186 | 36 |

Figur 7.3: Indbyggertal, areal og befolkningstæthed i Bornholms Regionskommune samt i Bornholms Amt og øens fem kommuner forud for kommunesammenlægningen. Tallene er fra 2002 og 2004. [Bornholm i tal, 2002, s. 8], [noegletal.dk 1].

gennemsnittet, idet andelen af mennesker i den erhvervsaktive alder er mindre, samtidig med at andelen af ældre over 65 år er større. Derudover er antallet af indbyggere på Bornholm faldende. I perioden fra 1. januar 2002 til 1. januar 2004 var der ca. 400 mennesker, der fraflyttede Bornholm, svarende til 1% af øens samlede befolkning. Disse problemstillinger vil blive nærmere behandlet i kapitel 8 *Kommunal bæredygtighed på Bornholm* og kapitel 9 *Anvendelse af de fire metoder på Bornholm*.

7.2 Kommunale forhold før kommunesammenlægningen

Før kommunesammenlægningen var Bornholm geografisk og administrativt inddelt i fem kommuner; Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne og Aakirkeby. De fem kommuner hørte under Bornholms Amt, som dækkede hele Bornholm.

Der var stor variation i kommunernes størrelse, både mht. geografisk udstrækning og indbyggertal, jf. figur 7.2, 7.3 og 7.4. Således var Rønne Kommune geografisk den mindste, men indbyggermæssigt den største. Dermed var befolkningstætheden i Rønne Kommune langt større end i øens andre kommuner.

Bornholms fem kommuner samt Bornholms Amt var alle opbygget efter som traditionelt udvalgsstyre og havde hver især en politisk ledelse, som defineret i Styrelseslovens kapi-

tel 2 [Styrelsesloven, 2003, kapitel 2]. I figur 7.5 ses antallet af medlemmer i Bornholms fem kommunalbestyrelser samt i amtsrådet.

Fysisk planlægning

Bornholms centerstruktur, som er et redskab til brug i planlægningen af den fremtidige udvikling for både amt og kommuner, er angivet i Regionplanen for Bornholms Amt. Rønne er med sine ca. 14.000 indbyggere Bornholms største by og har status af regionscenter [Regionplan, 2001, s. 37f.]. Rønne huser både Rønne Kommunes rådhus og Bornholms amtsgård.



Figur 7.4: Før sammenlægningen: Bornholm var inddelt i fem kommuner, mens Bornholms Amt dækkede hele øen [danskebank.dk 1].

| Kommunalbestyrelser før sammenlægningen | Antal medlemmer |
|-----------------------------------------|-----------------|
| Bornholms Amt | 17 |
| Allinge-Gudhjem | 13 |
| Hasle | 13 |
| Nexø | 13 |
| Rønne | 21 |
| Aakirkeby | 17 |
| I alt | 94 |

Figur 7.5: Antal af by- og amtsrådsmedlemmer i Bornholms kommuner forud for kommunesammenlægningen [Bornholm i tal, 2002, s. 11].

Øens fire kommunecentre udgøres af Nexø, Hasle, Aakirkeby samt Allinge-Tejn, som hver især huser de forhenværende kommuners rådhus (Allinge-Gudhjem Kommunes rådhus er placeret i Tejn) [Bornholm i tal, 2002, s. 11].

7.3 Baggrund og optakt til kommunesammenlægningen

Forud for beslutningen om en kommunesammenlægning undersøgte Kommunernes Landsforening i samarbejde med Kommuneforeningen på Bornholm mulighederne for en mere effektiv løsning af de primærkommunale opgaver. Resultat af undersøgelserne blev offentliggjort den 15. januar 2001 i rapporten "Sammenfattende rapport om vurdering af muligheder for udvidet samarbejde på primærkommunale kerneområder" [KL 1, 2001].

Bornholms Amt blev ikke inddraget i undersøgelserne, og konsekvenserne af en mere vidtgående sammenlægning, der inkluderer amtskommunen, blev dermed ikke undersøgt.

Rapportens hovedkonklusion var, at der var behov for et tættere samarbejde mellem øens fem kommuner for at løse fremtidens strukturelle udfordringer. Det tættere samarbejde kunne være i form af udvidet kommunalt samarbejde eller i form af en egentlig kommunesammenlægning [KL 1, 2001, s. 3ff.].

Foranledningen til at iværksætte ovennævnte undersøgelse var erkendelsen af, at de strukturelle udfordringer som Bornholm i fremtiden vil stå overfor, og til dels allerede står overfor, vanskeligt vil kunne løses af de enkelte kommuner. Blandt andet fordi Bornholms demografiske udvikling går i retning af flere ældre og færre i den erhvervsaktive alder. Denne udvikling har stået på over en længere årrække og vil medføre behov for omprioritering mellem de forskellige sektorer, primært fra børn- og ungeområdet til ældreområdet [KL 1, 2001, s. 5].



Figur 7.6: Klippeøen Bornholm har i alt 158 km kyststrækning.

7.4 Tidsforløb forud for kommunesammenlægningen

Bornholms Regionskommune blev oprettet den 1. januar 2003 og erstattede derved øens fem kommuner samt Bornholms Amt. Forløbet forud for sammenlægningen er skitseret på tidlinjen i figur 7.7.

I årevis har der været debatteret kommunesammenlægning på Bornholm, og det er ikke muligt at sætte en dato på, hvornår denne debat begyndte – Leif Olsen taler om, at den har været i gang siden Strukturreformen af 1970 [Olsen, bilag 3].

Nogle aktører har ønsket én kommune, mens andre har talt om to kommuner med udgangspunkt i henholdsvis Rønne og Nexø. Andre igen har ønsket at bevare strukturen med fem kommuner, evt. suppleret med udvidet tværkommunalt samarbejde. Beslutningen om at lægge Bornholms fem kommuner sammen var dermed længe undervejs.

Sammenlægningens processen accelererede, da de fem daværende borgmestre på et møde i kommuneforeningen besluttede at anbefale

en folkeafstemning om sammenlægnings-spørgsmålet.

Folkeafstemningen var vejledende, men der blev lagt om til, at resultatet ville være afgørende for det videre forløb. Debatten op til folkeafstemningen bar præg af både økonomiske og demokratiske argumenter. Økonomisk blev det anført, at en sammenlægning ville medføre besparelser, effektiviseringer og rationaliseringer, hvilket ville gavne hele samfundet.

De demokratiske argumenter var dels imod sammenlægningen, idet den ville skabe større afstand mellem borgere og politikere, dels for sammenlægningen fordi større afstand ville gøre det lettere for politikere at træffe upopulære, men nødvendige beslutninger, f.eks. omkring skolelukninger [Olsen, bilag 3].

Folkeafstemningen viste, at ca. 75% af de afgivende stemmer var for en kommunesammenlægning. Den store tilslutning til en sammenlægning kan muligvis forklares ud fra to ræsonnementer:



Figur 7.7: Tidslinje over forløbet af kommunesammenlægningen på Bornholm [brk.dk 1].

1. Mottoet *“En ø - en kommune”* var markedsført succesfuldt som eneste reelle mulighed for at skabe bæredygtighed
2. En strukturreform var tilsyneladende forestående, og at Bornholm kunne stå stærkere og få mere indflydelse på egen fremtid, hvis øen var en samlet enhed.

[AKF 1, 2003, s. 5ff.]

Efter folkeafstemningen påbegyndtes de lovændringer, som en sammenlægning ville nødvendiggøre. Præcis et år efter den vejledende folkeafstemning blev der afholdt valg til

Bornholms kommende politiske ledelse, regionsrådet. Regionsrådet trådte i funktion den 1. januar 2003, hvilket dermed markerede, at kommunesammenlægningen officielt var gennemført.

7.5 Sammenfatning

Udviklingen på Bornholm har igennem længere tid presset den kommunale bæredygtighed, hvorfor en undersøgelse af tre mulige løsninger blev igangsat. Undersøgelse resulterede i en beslutning om at sammenlægge de kommunale enheder på Bornholm.

Hvordan sammenlægningen har påvirket den kommunale bæredygtighed, gennemgås i det efterfølgende kapitel.

Sammenfatning af kapitlets indhold

| | |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | Give en introduktion til Bornholm og de kommunale forhold før samt processen op til kommunesammenlægningen |
| Resume | Bornholm står overfor en række udfordringer som følge af den demografiske udvikling, hvilket truer den kommunale bæredygtighed En kommunesammenlægning anses for at være den bedste løsning til at sikre kommunal bæredygtighed |
| Berettigelse | Det er nødvendigt at kende forudsætningerne for kommunesammenlægningen på Bornholm, for at kunne vurdere dens virkning på den kommunale bæredygtighed. |

8 Kommunal bæredygtighed på Bornholm

Dette kapitel beskriver kommunesammenlægningens betydning for den kommunale bæredygtighed på Bornholm.

Kapitlet bygger på tre interviews foretaget med to planlægningsmedarbejdere samt en politiker fra Bornholms Regionskommune. De to planlæggere var før sammenlægningen ansat i hhv. Allinge-Gudhjem Kommune og Bornholms Amt, mens politikeren var valgt ind i amtsrådet. De har derfor erfaringer med forløbet af sammenlægningens proces samt med konsekvenserne af sammenlægningen.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er at undersøge kommunesammenlægningens konsekvenser for Bornholms kommunale bæredygtighed, herunder om sammenlægningen har forbedret den kommunale bæredygtighed.

Kapitlet er inddelt i følgende fem afsnit:

1. Økonomisk bæredygtighed
2. Effektivitet og faglig bæredygtighed
3. Demokratisk bæredygtighed

4. Kommunale samarbejder

5. Sammenfatning

Beskrivelsen af den kommunale bæredygtighed tager udgangspunkt i forholdene på planlægningsområdet, og afsnittene beskriver forholdene hhv. før og efter kommunesammenlægningen.

8.1 Økonomisk bæredygtighed

En kommune anses for at være økonomisk bæredygtig, når den kan finansiere de kommunale opgaver, er økonomisk robust og har en lokaløkonomisk balance (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

Før kommunesammenlægningen

Før kommunesammenlægningen var især de mindste kommuners økonomi meget svag. Derfor havde flere kommuner svært ved at leve op til lovkravene, bl.a. inden for ældre-service og på planlægningsområdet. Det var derfor nødvendigt at gøre noget for at undgå, at kommunerne blev sat under administration [Zakariasdottir, bilag 1].

I debatten op til kommunesammenlægningen var økonomisk bæredygtighed et vigtigt diskussionsemne. Besparelser, effektiviseringer og rationaliseringer blev ofte fremført som



Figur 8.1: Hammershus i tæt tåge. Nordeuropas største borgruin beliggende på Bornholms nordvest kyst.

væsentlige argumenter for at gemmenføre en kommunesammenlægning.

Umiddelbart før sammenlægningen blev effektueret opbrugte alle kommunerne hver især deres likvide midler [Olsen, bilag 3].

De økonomiske virkninger/fordele af sammenlægningen forventes først opnået efter et par år, bl.a. fordi det viste sig, at serviceniveauet i enkelte kommuner, på visse områder, ikke levede op til lovgivningens minimumkrav.

Efter kommunesammenlægningen

Efter kommunesammenlægningen er den økonomiske bæredygtighed generelt forbedret, men det har krævet mange ressourcer at få alle serviceområder op på det lovpligtige niveau. Samtidig har regionskommunen, pga. kommunernes "frås" forud for sammenlægningen, fra start manglet likvide midler, hvilket har nødvendiggjort en stram økonomisk styring [Olsen, bilag 3].

Hidtil har de reelle besparelser som følge af sammenlægningen været meget mindre end debatten før sammenlægningen gav forhåbninger om. Besparelser som følge af stordrift, fælles administration m.v. er i den første periode gået til udgifter i forbindelse med sammenlægningen. Der har dog været besparelser på 7,5% som følge af sammenlægningen, men de er fremkommet via nedskæringer i administrationen [Olsen, bilag 3].

I debatten forud for sammenlægningen har det været kritiseret, at alle de tidligere kommunaldirektører ville blive genansat i den nye regionskommune, idet der var skabt forventninger om, at sammenlægningen ville reducere de kommunale lønudgifter. Men direktørerne var alle ansat som tjenestemænd eller på åremålskontrakt, og pga. deres fratrædelsesordninger ville fyringer ikke have givet besparelser [Olsen, bilag 3].

Færre politikere i den nye regionskommune i forhold til de gamle kommuner, ventede også at give besparelser. Men da kommunale politikeres lønniveau er forholdsvist lavt, har den samlede besparelse kun været ca. 6 millioner kr., hvilket ikke er meget set i forhold til regionskommunens samlede budget [Olsen, bilag 3].

8.2 Effektivitet og faglig bæredygtighed

Effektivitet og faglig bæredygtighed dækker dels over en kommunes evne til at producere de serviceydelser, som borgerne efterspørger, på et højt kvalitetsniveau, og dels at ydelserne produceres i et professionelt, fagligt miljø (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

På Bornholm er faglig bæredygtighed og effektivitet kun undersøgt i forbindelse med fysisk planlægning.

Før kommunesammenlægningen

Før kommunesammenlægningen var de bornholmske kommuners ressourcer til fysisk planlægning meget begrænsede.

Figur 8.2 viser antallet af fuldtidsbeskæftigede planlæggere i Bornholms fem kommuner samt i amtet.

Specielt Allinge-Gudhjem Kommune og Hasle Kommune manglede ressourcer til at varetage den fysiske planlægning på en tilfredsstillende (og lovlig) måde. De to kommuner havde hhv. én og "en halv" planlægger ansat til at varetage kommunernes planlægningsrelaterede opgaver, hvilket ikke var tilstrækkeligt [Zakariasdottir, bilag 1]. Det betød også, at det planlægningsfaglige miljø internt i kommunerne var svagt eller ikke-eksisterende. Da planlæggerne i de bornholmske kommuner desuden benyttede meget tid til andre opgaver end planlægning, var det svært at oparbejde tilstrækkelig rutine i planudarbejdelse, jf. figur 8.3. Derfor valgte flere kommuner at udlicitere planudarbejdelsen til eksterne konsulentvirksomheder, idet de ikke selv havde tilstrækkelig tid eller kompetence hertil. Det medførte, at lokalkendskab blandt kommunens medarbejdere ofte ikke blev udnyttet fuldt ud [Zakariasdottir, bilag 1].

Internt i kommunerne var der ofte ikke overskud til at inddrage andre dele af forvaltningen i den fysiske planlægning, hvilket begrænsede andre fagområders inddragelse i eksempelvis kommuneplanlægningen [Zakariasdottir, bilag 1].

Den enkelte kommunes planlægning gik til kommunegrænsen, og der eksisterede hverken kommunale samarbejder eller koordinering inden for den fysiske planlægning. Blandt kommunernes og amtets planlægningsansvarlige var der intet fagligt netværk. Der blev afholdt enkelte orienteringsmøder om udviklingen i de enkelte kommuner. Den eneste tværkommunale koordinering af den fysiske planlægning foregik derfor gennem regionplanens bestemmelser [Zakariasdottir, bilag 1].

I årene op til kommunesammenlægningen blev kommuneplanlægning generelt nedprio-

| Kommune | Antal planlæggere |
|-----------------|-------------------|
| Allinge-Gudhjem | 1 |
| Hasle | ½ |
| Nexø | 2 |
| Rønne | 2 |
| Aakirkeby | 2 |
| Bornholms Amt | 3 |

Figur 8.2: Antal fuldtidsbeskæftigede planlæggere i Bornholms fem kommuner samt i amtet [Jørgensen, 2002], [Iversen, bilag 2].

| Opgave | Anvendt tid |
|------------------------------------|-------------|
| Kommuneplanlægning | 11% |
| Lokalplanlægning | 13% |
| Temaplanlægning | 7% |
| Sektorplanlægning | 4% |
| Byggesagsbehandling | 14% |
| Byfornyelse | 3% |
| Projektering | 1% |
| Kortfremstilling og korthåndtering | 6% |
| Andet | 41% |
| Ialt | 100% |

Figur 8.3: Oversigt over, hvor stor en andel af den disponible tid, bornholmske planlæggere anvender til forskellige planlægningsopgaver [Jørgensen, 2002].

riteret, idet det der var forventninger om, at planerne alligevel skulle revideres som følge af sammenlægningen [Zakariasdottir, bilag 1].

Som andre steder i Danmark forårsagede rammestyringsprincippet til tider gnidninger mellem amtet og kommunerne, idet kommunerne til tider fandt amtets sagsbehandling for restriktiv. Tilsvarende mente amtet ind i mellem, at kommunerne ignorerede regionplanens bestemmelser og amtets pålæg. I flere tilfælde var der således uoverensstemmelser mellem regionplanen og kommunale planer [Zakariasdottir, bilag 1], [Olsen, bilag 3].

I amtet var der ansat tre uddannede planlæggere, hvoraf de to decideret var ansat som planlæggere, mens den sidste var leder af planafdelingen. Den ene planlægger, Jette Nykær Iversen, har været med i processen omkring udarbejdelse af fem regionplaner og



Figur 8.4: Ekkodalen i er Bornholms største sprækkedal og beliggende midt i naturskoven Almindingen.

er derfor rutineret i forhold til regionplanlægningen [Iversen, bilag 2]. Regionplanen var kvalitetsmæssig i orden, og amtet klarede sig generelt godt på planlægningsområdet, både set i forhold til lovkrav og sammenlignet med de øvrige amter [Olsen, bilag 3], [Iversen, bilag 2].

Efter kommunesammenlægningen

Efter kommunesammenlægningen er de tidligere planlæggere blevet specialiseret i enten fysisk planlægning eller i sagsbehandling. Så selv om der nu er færre personer, der arbejder med planlægning, så er arbejdsindsatsen blevet mere koncentreret. Planlæggerne har nu mulighed for at opnå rutine og specialiseret viden inden for planlægning. Samtidig fungerer de som hinandens sparringspartnere, som kan spørges til råds og som kan bidrage med viden inden for kollegaers perifere vidensområde.

Arbejdsbyrden anses for at være uændret, men der forventes mere tid til planlægning, når sammenlægningen er faldet helt på plads [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen, bilag 2].

Nedprioriteringen af planlægning forud for sammenlægningen gav sig til udtryk gennem to forhold: Dels var der et kraftigt efterslæb på planområdet, og dels var den faglige kvalitet af mange planer dårlig og præget af "her-og-nu-løsninger". Enkelte lokalplaner var eksempelvis af så dårlig kvalitet, at regionskommunen så sig nødsaget til at kassere dem og udarbejde nye lokalplaner i stedet [Olsen, bilag 3].

Samlet set er kvaliteten af den fysiske planlægning forbedret; den er mere ensartet og mere professionel. Det er en stor fordel, at planlægningen er blevet samlet, idet det skaber et fagligt miljø, hvor planlæggerne har bedre mulighed for at hjælpe hinanden. De to interviewede planlæggere er dog enige om, at det ville gavne med en ekstra planmedarbejder, men at tildelingen af ressourcer er en politisk prioritering, som de ikke umiddelbart har indflydelse på [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen, bilag 2].

Omstillingsprocessens indvirkning på medarbejderne er de to dog ikke enige om: Jette Nykær Iversen har indtryk af, at det har været



Figur 8.5: Almindingen byder på vandreture i smuk og uberørt natur.

uproblematisk at sammenkøre de forskellige afdelinger, dels fordi medarbejderne kendte hinanden, og dels fordi langt de fleste havde kendskab til forholdene på hele øen, så ressourceforbruget til tilegnelse af viden om nye områder var minimalt. Gugga Zakariasdottir mener derimod, at omstillingsprocessen har været svært for nogle medarbejdere. Til tider har det desuden foranlediget disharmoni, at de medarbejdere, som nu skal arbejde sammen, før har siddet på forskellige niveauer i plansystemet eller i nabokommuner og har personlige relationer, som i visse tilfælde bygger på uoverensstemmelser, der ligger adskillig år tilbage. Desuden kunne hun, som tilflytter og forholdsvis ny, have haft brug for en introduktion til de nye områder for dermed at optimere planlægningsindsatsen fra starten [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen, bilag 2].

Kommunesammenlægning anses for at være en vigtig brik i at sikre den faglige bæredygtighed for små kommuner i udkantsområder. Dels fordi planlæggernes hermed får de bedste forudsætninger for at udarbejde planer, og dels fordi sammenlægningen vil gøre det væsentlig lettere at tiltrække kvalifi-

ceret arbejdskraft. Beslutningen om sammenlægning var således af afgørende betydning for Gugga Zakariasdottir: Var kommunerne ikke blevet sammenlagt, var hun sandsynligvis rejst efter vikariatets ophør i stedet for at søge en fast stilling som planlægger i Allinge-Gudhjem kommune [Zakariasdottir, bilag 1].

8.3 Demokratisk bæredygtighed

Demokratisk bæredygtighed handler primært om forholdet (afstanden) mellem politikere og borgere: I mindre kommuner har politikere bedre forudsætninger for at være i trit med indbyggernes ønsker. Til gengæld er risikoen for forskelbehandling større i mindre kommuner pga. tættere relationer mellem politikere og enkelte borgere (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

Før kommunesammenlægningen

Før kommunesammenlægningen blev nærdemokrati og demokratisk bæredygtighed debatteret meget. Således var et af argumenterne mod sammenlægningen, at en regionskommune ville skabe øget afstand mellem



Figur 8.6: Åremyr mose i Almindingen dækket af is.

borgere og politikere, og dermed skade nærdemokratiet. Imidlertid var der blandt befolkningen en bevidsthed om, at kontakten til politikerne også kunne blive for tæt, hvilket den manglende evne til at gennemføre upopulære beslutninger omkring skolelukninger var et eksempel på.

En erkendelse af, at ulemperne ved de små kommuner var større end fordelene ved den tætte kontakt, overbeviste de fleste om, at en sammenlægning var nødvendig. Der var dog fortsat fokus på, hvordan der kunne kompenseres, så sammenlægningen ikke ville medføre en forringelse af nærdemokratiet [Olsen, bilag 3].

Gugga Zakariasdottir arbejdede før sammenlægningen meget med borgerinddragelse i planlægningen i Allinge-Gudhjem Kommune. Dels i form af temagrupper omhandlende boligpolitik, turisme eller lignende med 10-15 deltagere, og dels via borgermøder, hvor der som regel deltog 60-80 borgere.

Arbejdsgrupperne muliggjorde konsensus-skabelse med borgerne, mens borgermøder i højere grad blev brugt til orientering om kommunens planlægning. Gennem de to former for møder fik borgerne direkte indflydelse på planlægningen, hvilket blev modtaget positivt af lokalbefolkningen, da borgerinddragelse ellers havde været mangelfuld gennem en årrække. I andre kommuner blev borgerne ikke i samme omfang inddraget i planlægningsprocessen, og denne forskelsbehandling førte til utilfredshed blandt borgere i de øvrige kommuner [Zakariasdottir, bilag 1].

I forbindelse med regionplanlægning var borgerinddragelse generelt nedprioriteret, og da der samtidig ikke var sket store ændringer af regionplanen siden 1985, var interessen for regionplanen meget lille. Det var dog blandt regionplanlæggere et ønske om, at få inddraget borgerne mere aktivt i planlægningen [Iversen, bilag 2]. Øget borgerinddragelse forventes at kunne opnås, hvis borgerne tror på, at det er muligt at få indflydelse på planlægningen og kan forstå sammenhængene i plansystemet.

Efter kommunesammenlægningen

Efter kommunesammenlægningen har den demokratiske proces ændret sig, men den demokratiske bæredygtighed er ikke umiddelbart blevet forringet. Dog har borgere i forbindelse med beslutningerne omkring skolelukninger givet udtryk for, at de ikke er blevet hørt, hvilket de opfatter som en forringelse af den demokratiske bæredygtighed [Zakariasdottir, bilag 1]. Men dette understreger vigtigheden af, ikke at forveksle en lille gruppes interesser med almenvældets interesser, og er dermed ikke et entydigt bevis for en forringelse af den demokratiske bæredygtighed. Tæt kontakt mellem borgere og politikere er ikke nødvendigvis demokratisk, idet det kan give visse personer eller grupper større indflydelse på planlægningen end andre. Dermed er der risiko for, at individets interesser tilgodeses frem for almenvældets.

Efter kommunesammenlægningen er der sket en udligning af borgernes muligheder for at påvirke den fysiske planlægning, netop på grund af den øgede afstand mellem borgere og politikere, hvilket fremmer demokratisk bæredygtighed. Ikke desto mindre er det ofte en bestemt gruppe af borgere, der involverer sig i fysisk planlægning, hvilket en sammenlægning ikke har ændret på [Zakariasdottir, bilag 1].

For at bevare indflydelse på planlægningsbeslutninger, har det været nødvendigt for lokalforeningerne at præsentere lokalsager samlet i forhold til det politiske system. Denne omstilling har tilsyneladende været uproblematisk, muligvis fordi politikere og planlæggere samtidigt har arrangeret møder med de lokale foreninger. Disse møder er afholdt for bedre at kunne bevare kontakten med lokalbefolkningen og kendskab til lokale forhold, ligesom møderne skal sikre, at borgere har lige adgang til indflydelse på planlægningen. Møderne afholdes på tværs af tidligere kommunegrænser, i områder hvor de lokale tilhørsforhold taler for det.

Den viden, som planlæggere og politikere indsamler på borgermøder skal bl.a. bruges til at optimere planlægningen. Der findes altså en klar bevidsthed om, at den demokratiske bæredygtighed skal skabes, bevares og styrkes, hvis sammenlægningen ikke skal resultere i en forringelse af den demokratiske bæredygtighed [Zakariasdottir, bilag 1], [Olsen, bilag 3].

8.4 Kommunale samarbejder

Kommuner samarbejder i større eller mindre grad med andre kommuner for at kompensere for manglende økonomisk og/eller faglig bæredygtighed på forskellige serviceområder. Kommunale samarbejder har dog både fordele og ulemper, især i forbindelse med manglende demokratisk bæredygtighed (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).



Figur 8.7: Allinge-Sandvig bibliotek.

Før kommunesammenlægningen

Før kommunesammenlægningen forsøgte kommunerne på Bornholm at forbedre bæredygtigheden ved at indgå i kommunale samarbejder på en række serviceområder som f.eks. affaldsbehandling, transport og aktivering. Disse samarbejder fungerede dog langt fra optimalt [Olsen, bilag 3]. På andre områder, hvor det ville være oplagt at indgå samarbejder, forsøgte kommunerne at løse deres problemer hver for sig [Olsen, bilag 3].

De kommunale samarbejder var generelt præget af, at de fem kommunalbestyrelser hver især prioriterede egen kommune højest. Derfor blev beslutninger sjældent truffet ud fra helhedsmæssige betragtninger. Samtidig led samarbejderne under de generelle problematikker omkring manglede demokrati, åbenhed, borgerinddragelse og budgetansvarsforflygtigelse [Olsen, bilag 3].

Flere kommuner havde problemer på flere områder med at efterleve lovkravene, her-



Figur 8.8: Solnedgang over landsbyen Rutsker, som er beliggende på halvvejen mellem Hasle og Allinge.

under planlægningsområdet, bl.a. i forbindelse med udarbejdelse af planstrategi og rettidig revision af kommuneplaner. Det ville eksempelvis have været oplagt at udarbejde en fælles planstrategi, som kommunerne i Trekantsområdet har gjort. Men i stedet for at samarbejde, hvis de ikke kunne magte planlægningsopgaven, købte hver enkelt kommune sig til ekstern konsulentbistand eller alternativt projektansatte en planlægningsmedarbejder. På denne måde forsøgte kommunerne "så godt som muligt" at overholde lovgivningen [Olsen, bilag 3].

Selv når kommunerne samarbejde om opgaveløsningen, var forholdene for små til at opnå det fulde udbytte af potentielle stordriftsfordele. Dette var på ingen måde holdbart i længden, og de dårlige erfaringer med kommunale samarbejder, var med til at overbevise Leif Olsen, og andre politikere om, at sammenlægning var det eneste reelle alternativ, hvis bæredygtighed skulle opnås [Olsen, bilag 3].

Blandt fagfolk blev kommunale samarbejder som løsning på Bornholms strukturelle

problemer forkastet med argumenter om et behov for øget professionalisme og faglighed blandt forvaltningernes medarbejdere, der i flere tilfælde ikke havde de fornødne ressourcer til at holde sig ajour [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen, bilag 2].

Efter kommunesammenlægningen

Efter kommunesammenlægningen er behovet for kommunale samarbejder minimeret. Dog vil der for at opnå økonomisk bæredygtighed stadig være behov for samarbejde på sygehusområdet, da befolkningsgrundlaget på Bornholm er for lille til selvstændigt at understøtte et sygehus. Et flertal i Bornholms Regionsråd foreslår, at samarbejdet fremover kan ske med Hovedstadsområdet (jf. Bornholms Regionskommunes hørings svar til Strukturkommissionens betænkning). For at dette samarbejde skal fungere, er det vigtigt at oprette en organisation, der tager højde for de principielle problemstillinger forbundet med samarbejder [Olsen, bilag 3].

I forhold til andre amtslige opgaver, herunder regionplanlægning, betragtes det som uhen-

sigtsmæssigt at indgå samarbejde. Bornholms beliggenhed gør, at regionale forhold andre steder ikke har indflydelse på forholdene her, og derfor vil det ikke give mening at sammenblende regionplanlægningen for f.eks. Storstrøms Amt med planlægningen på Bornholm. I et sådant amtskommunalt samarbejde vil Bornholm have færrest ressourcer både økonomisk og i forhold til befolkningsantal, og kan derfor få svært ved at argumentere for store investeringer her frem for andre steder, hvor flere vil få gavn af dem [Olsen, bilag 3].

8.5 Sammenfatning

Kommunesammenlægningen på Bornholm har grundlæggende forbedret den kommunale bæredygtighed. Både den økonomiske, faglige og demokratiske bæredygtighed er

således forbedret.

Forventningerne til forbedring af den økonomiske bæredygtighed har oversteget det faktiske resultat, hvilket dog skal ses i lyset af, at sammenlægningsprocessen er dyr at gennemføre og endnu ikke er afsluttet.

Den faglige bæredygtighed på planlægningsområdet er forbedret markant, og der er forventninger til, at den kommende regionskommuneplan vil forbedre den fysiske planlægning.

Den demokratiske bæredygtighed er forbedret, idet politikerne har fået bedre muligheder for at koncentrere sig om overordnede politiske beslutninger, og den øgede afstand til borgerne har medført, at regionsrådet "tør" gennemføre upopulære beslutninger.

Sammenfatning af kapitlets indhold

| | |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | Undersøge kommunesammenlægningens konsekvenser for Bornholms kommunale bæredygtighed, herunder om sammenlægningen har forbedret den kommunale bæredygtighed. |
| Resume | Kommunesammenlægningen har forbedret hhv. den økonomiske, faglige og demokratiske bæredygtighed på Bornholm. Sammenlægningsprocessen er endnu ikke afsluttet, og de positive følgevirkninger på nogle områder forventes først at slå fuldt igennem om nogle år. |
| Berettigelse | Casestudiet af Bornholms Regionskommune er et eksempel på, hvordan en kommunesammenlægning i praksis kan forbedre den kommunale bæredygtighed. Erfaringerne herfra kan benyttes i gennemførelsen af Strukturreform 200X. |

9 Anvendelse af de fire metoder på Bornholm

De fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed gennem strukturændringer blev, bevidst eller ubevidst, anvendt under kommunesammenlægningen på Bornholm. Dette kapitel klarlægger denne anvendelse.

Som det foregående kapitel bygger dette på tre interviews foretaget med to planlægningsmedarbejdere samt en politiker fra Bornholms Regionskommune.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er at beskrive anvendelsen af de fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed på Bornholm, samt at vurdere sammenlægningens konsekvenser.

Kapitlet er inddelt i følgende syv afsnit:

1. To visioner for Bornholm
2. Geografisk inddeling
3. Opgavefordeling
4. Styreform
5. Opgaveløsning

6. Evaluering af kommunesammenlægningen

7. Sammenfatning

9.1 To visioner for Bornholm

Kommunesammenlægningen på Bornholm bygger grundlæggende på to visioner; inddelingsprincippet *En ø - en kommune* samt styreformens *Central styring - decentral ledelse*.

En ø - en kommune

Kommunesammenlægningen var én af i alt tre undersøgte alternativer til at forbedre den kommunale bæredygtighed i Bornholms kommuner. De to fravalgte løsningsmodeller byggede på udvidet kommunalt samarbejde i større eller mindre omfang, men *En ø - en kommune*-modellen blev anset for at være den bedste løsning på Bornholms nuværende og fremtidige udfordringer. Konsekvenserne af ændringerne af den geografiske inddeling beskrives primært i afsnittene 9.2 og 9.3.

Central styring - decentral ledelse

Samtidig med ændringer af den geografiske inddeling indførtes en ny styreform i regionskommunen. Det traditionelle udvalgsstyre, som tidligere havde været benyttet i amtet og i de fem kommuner før sammenlægning-



Figur 9.1: Østerlars rundkirke er den største af Bornholms i alt fem rundkirker. Kirken menes at stamme fra midten af 1100-

gen, afløstes af styreformen *Central styring - decentral ledelse*. Styreformen bygger på en klar adskillelse af det administrative niveau og det politiske niveau. Konsekvenserne af den nye styreform beskrives primært i afsnittene 9.4 og 9.5.

Inndelingsprincippet *En ø - en kommune* og styreformen *Central styring - decentral ledelse* blev gennemført samtidigt. Dette skyldes dels en forestilling om, at en historisk chance blev forspildt, hvis kun den ene vision blev ført ud i livet, og dels at den energi, der skal opbygges for at gennemføre den ene ændring, giver drivkraft nok til ligeledes at ændre den anden [AFK 1, 2003, s. 45].

9.2 Geografisk inddeling

En diskurs, som begyndte med mottoet *En ø - en kommune*, dannede grundlaget for en tro på, at en sammenlægning af Bornholms fem kommuner ville gavne hele ø-samfundet. Det var en udbredt holdning blandt øens

befolkning, at der var brug for større distance mellem politikere og borgerne, således at politikerne ville blive bedre i stand til at træffe svære og upopulære beslutninger og dermed blive bedre til at styre kommunen. Det har vist sig at holde stik: Efter sammenlægningen har regionsrådet bl.a. truffet beslutningen om at lukke flere af øens folkeskoler. En beslutning, som burde være taget for længe siden, men som de tidligere kommunalbestyrelser ikke magtede at tage af frygt for stigende utilfredshed blandt lokalbefolkningen [Zakariasdottir, bilag 1], [Olsen, bilag 3].

I de enkelte kommuner blev der brugt uforholdsmæssigt mange ressourcer på politiske diskussioner om forhold, som kommunerne ofte var for små til at få reel indflydelse på [Olsen, bilag 3].

De tre interviewpersoner er enige om, at en sammenlægning var den eneste reelle løsning på de bornholmske kommuners problemer med manglende bæredygtighed. Det for-

ventes, at Bornholms Regionskommune både geografisk, kulturelt og indbyggermæssigt nu er stor nok til at modstå de tidligere kommuners problemer med manglende bæredygtighed [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen, bilag 2], [Olsen, bilag 3].

Fysisk planlægning

Sammenlægningen af de fem kommuner og amtet til én enhed betyder, at der nu kun skal udarbejdes ét plandokument, en såkaldt regionskommuneplan, i stedet for fem kommuneplaner samt en regionsplan.

Leif Olsen forventer, at foreningen af kommuneplaner og regionplan i ét plandokument gør det nemmere for borgere at forholde sig til planlægning, og dermed vil det være lettere at opretholde den demokratiske bæredygtighed i planlægningen [Olsen, bilag 3].

9.3 Opgavefordeling

Det oprindelige ønske fra øens fem tidligere borgmestre var at sammenlægge øens kommuner, men samtidig bevare Bornholms Amt. Men efter krav fra Indenrigs- og Sundhedsministeren blev amtet og kommunerne sammenlagt til én enhed, da man fra centralt hold ikke ønskede to forvaltningsniveauer, der dækkede det samme geografiske område [Olsen, bilag 3]. Regionskommunen har derfor ansvaret for at varetage både amtslige og kommunale opgaver.

I debatten op til sammenlægningen var der stort set intet fokus på konsekvenserne af at forene to forvaltningsniveauer (amt og kommuner) i én enhed. Dette skyldes sandsynligvis, at ændringer af den geografiske inddeling var nemmere at forstå og forholde sig til, ligesom ændringer af inddelingen påvirkede politikere, borgere og medarbejdere i en mere direkte grad end opgavefordelingen [Iversen, bilag 2], [Olsen, bilag 3].

De tre interviewpersoner vurderer alle, at



Figur 9.2: Døbefonten i Østerlars rundkirke er placeret midt i det runde kirkerum.

opgavefordelingen i regionskommunen fungerer udmærket, og at det derfor vil være hensigtsmæssigt at bevare den nuværende fordeling [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen, bilag 2], [Olsen, bilag 3].

Fysisk planlægning

Der er en forventning om, at sammenlægningen på længere sigt vil effektivisere og øge kvaliteten af den fysiske planlægning, idet der nu kun skal udarbejdes ét plandokument i stedet for seks: Dels kan planlæggerne samarbejde om planlægningen, og der vil ikke længere blive udarbejdet kommune- og lokalplaner, som er i strid med regionplanen. Dels forventes sammenlægningen at gøre den fysiske planlægning mere overskuelig og forståelig for borgere, idet der nu kun er én plan at forholde sig til. Dette vil umiddelbart gøre det lettere at inddrage borgere i planlægningsprocessen og øge befolkningens "ejer-skabsfølelse" over planerne. Disse tre forhold forventes samlet at bidrage til, at planernes

indhold i højere grad end tidligere bliver efterlevet og overholdt [AFK 1, 2003, s. 17].

I modsætning til resten af landet skal Bornholms regionplanlægning ikke koordineres med andre regioner, hvorfor sammenlægningen ikke direkte har konsekvenser herfor.

9.4 Styreformer

Begrundelsen for at indføre styreform *Central styring – decentral ledelse* var et politisk ønske om en bedre adskillelse af det politiske og det administrative niveau sammenlignet med et traditionelt udvalgsstyre.

Målsætninger for den nye styreform

Grundprincippet bag styreformen er en klar opdeling af det politiske ansvar og driftsansvaret i et bestiller/udfører forhold: Det politiske ansvar er placeret hos Regionsrådet, mens driftsansvaret er uddelegeret til lederne af 122 nye kommunale virksomheder [AKF 1, 2003, s. 9 ff.].

Som en del af regionkommunens servicestrategi har Regionsrådet vedtaget en række politiske målsætninger for styreformen, samt målsætninger på centrale kommunale serviceområder, herunder fysisk planlægning. Styreformen skal således bidrage til:

- Adskillelse af politik og administration
- Kontinuerlig dialog mellem politikere, brugere og ansatte
- Sammenhæng mellem beslutningskompetence, ansvar og viden
- Gennemsækelighed i opgaveløsningen
- Effektiv udnyttelse af ressourcerne
- Decentral organisation

[brk.dk 5]

Strukturen af *Central styring – decentral ledelse* er opbygget af tre hierarkiske niveauer:

- **Politisk niveau:** Regionsrådet, ansvarlig for myndighedsudøvelsen
- **Administrativt niveau:** Direktionen, koordinerende ansvar
- **Udførende niveau:** 122 kommunale virksomheder, driftsansvar

I det efterfølgende beskrives opbygningen af de tre niveauer samt ansvarsfordelingen imellem dem.

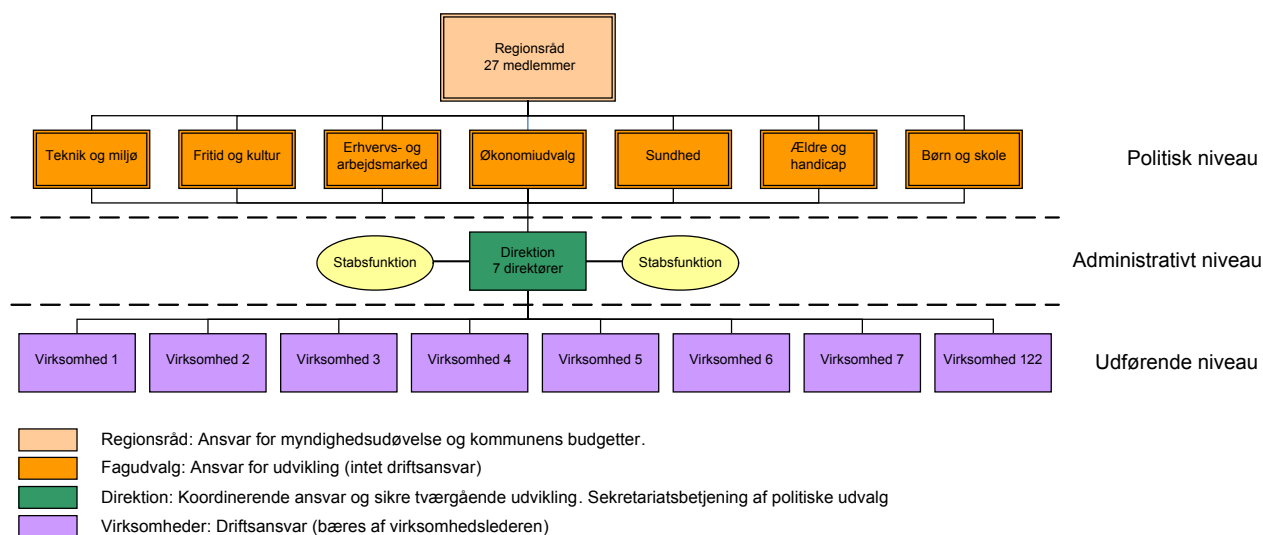
Politisk niveau

Det politiske niveau består af Regionsrådet samt syv stående fagudvalg. Regionsrådet har 27 medlemmer, som blev stemt ind i rådet ved regionsrådsvalget i 2002. De 27 medlemmer sidder hver især også i et eller flere fagudvalg.

Regionsrådet er regionkommunens øverste myndighedsorgan og er ansvarlig for myndighedsudøvelsen og for regionkommunens budgetter. Regionsrådet har ikke noget driftsansvar. I stedet bestiller rådet de 122 kommunale virksomheder til at udføre de kommunale serviceopgaver.

Regionsrådet skal altså udelukkende beskæftige sig med regionkommunens overordnede udvikling og derigennem sikre tværgående og helhedsorienterede beslutninger [BRK, 2002, s. 7ff.].

Regionsrådet er endvidere ansvarlig for en integreret opgaveløsning på Bornholm, både på tværs af de tidligere kommunegrænser og mellem de forskellige udvalgsområder. Enkeltager bliver kun behandlet i Regionsrådet, hvis de er af principiel karakter.



Figur 9.3: Illustration af det politiske, administrative og udførende niveau i Bornholms Regionskommune. Driftsansvaret bæres af 122 selvstændige virksomheder. En direktion, bestående af de seks tidligere kommunaldirektører og sygehusdirektøren, fungerer som bindeled mellem det politiske og administrative niveau.

Som budgetansvarlig bestemmer Regionsrådet bestemmer ressourcfordelingen mellem de kommunale områder, samt serviceniveauet af de enkelte kommunale ansvarsområder.

Fagudvalgene skal hver især følge udviklingen på deres fagområde samt i dialog med virksomhederne drøfte disses udviklingsmuligheder. Fagudvalgene kan desuden fremsætte forslag om ændringer i politiske målsætninger eller virksomhedskontrakter i Regionsrådet.

Administrativt niveau

Det administrative niveau består af direktionen og stabsfunktionerne. Direktionen er forbindelsesledet mellem det politiske, det administrative og det udførende niveau, og har til opgave at skabe sammenhæng i organisationen. Som den øverste administrative ledelse har direktionen ansvaret for udvikling og tilrettelæggelse af forskellige arbejdsopgaver.

Stabsfunktionerne er primært en støttefunktion for direktionen. Stabsfunktionerne skal varetage både tværfaglige opgaver, herunder virksomhedskontraktudarbejdelse og evaluering, samt fagspecifikke funktioner i forbin-

delse med information, personaleforhold, IT og økonomi [BRK, 2002, s. 7].

Ansvar for realisering af Regionsrådets politiske beslutninger ligger hos direktionen, som skal sikre, at målsætningen om integreret opgaveløsning opnås, og at de økonomiske rammer overholdes.

Udførende niveau

Det udførende niveau består af ikke mindre end 122 selvstændige, offentlige virksomheder. Virksomhedernes størrelse bestemmes ud fra, at det skal kunne foretage prioriteringer indenfor virksomhederne, og at virksomheden skal kunne opfylde de økonomiske, ledelsesmæssige og administrative krav indskrevet i kontrakterne [BRK, 2002, s. 12].

Fysisk planlægning

Inden for fysisk planlægning er målsætningen at sikre en afbalanceret udvikling på hele øen, og samtidig med at åbenhed og gennemskuellighed i planlægningen sikrer størst mulig inddragelse af borgere og brugere [brk.dk 6].

9.5 Opgaveløsning

Indførelse af organisationsmodellen *Central styring – decentral ledelse* har medført store ændringer i den kommunale opgaveløsning.

Opgaveløsningen gennemføres via kontraktstyring, hvorved en række fordele kan opnås, herunder en styrkelse af den politiske ledelse, øget fokus på produktivitet, effektivitet og gennemskuelse i opgaveløsningen samt en direkte sammenhæng mellem resultat og økonomi. Opgaveløsningen og kommunikationen mellem regionskommunens enheder er illustreret i figur 9.4.

Aftaler mellem Regionsråd og virksomheder

Forholdet mellem Regionsrådet og virksomhederne effektueres via aftalestyring, hvor mål, rammer og ressourcefordeling bestemmes centralt af regionsrådet, mens det er op til virksomhedslederne at afgøre, hvordan disse beslutninger skal virkeliggøres [AKF 1, s.21, 2003].

Virksomhederne har stor grad af selvstændighed, men det er Regionsrådets opgave gennem selvforvaltningsaftalerne at sikre, at muligheder for stordriftsfordele i forbindelse med IT-løsninger og indkøb bliver udnyttet.

Fagudvalg

Rammerne for opgavevaretagelsen, i form af kvalitetskrav og mål, besluttes i et samarbejde mellem de enkelte virksomheder og det tilhørende fagudvalg. Fagudvalgene har dermed ikke det direkte driftsansvar, men kan stille spørgsmål til virksomhedernes drift.

Fagudvalgene bistås af direktionen, som bidrager med dels sekretariatsbetjening dels videreformidling af specialviden mellem fagudvalg og virksomheder [BRK, 2002, s. 5].

Direktion og virksomheder

Hvis det ikke er muligt for en virksomhed at overholde de indgåede aftaler, skal den ansvarlige direktionsdirektør informere det relevante fagudvalg [brk.dk 3].

Det er muligt for virksomhederne at søge hjælp og støtte hos stabsfunktionerne, for at lette overgangen til selvforvaltning. I hver virksomhed oprettes der brugerbestyrelser bestående af medarbejdere og klienter, som skal deltage i fastlæggelsen af principper for driften, men det endelige ansvar for driften ligger hos virksomhedslederen.

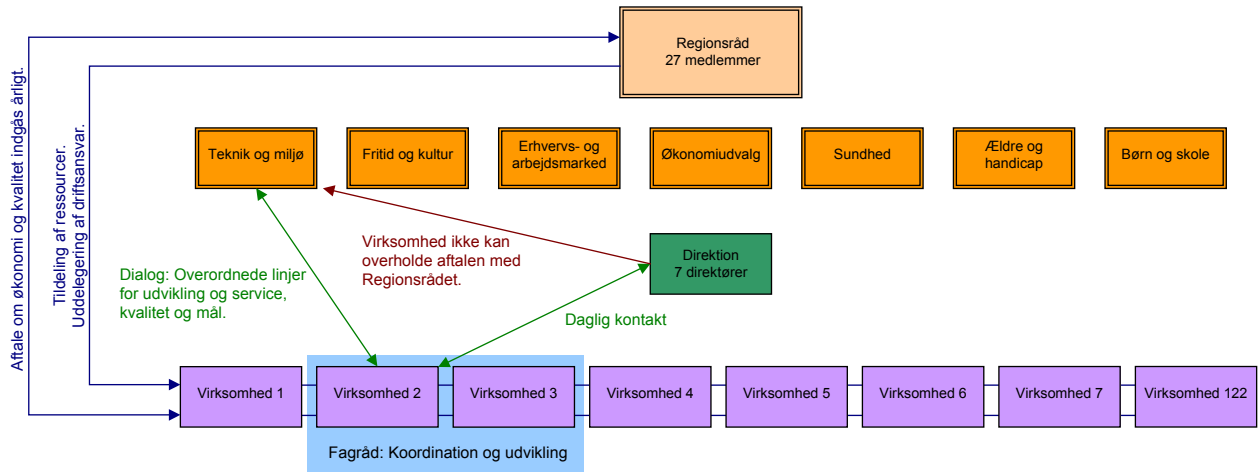
Fagråd

Koordinationen mellem virksomhederne foregår via fagråd, som mødes med repræsentanter fra direktionen og forskellige stabsfunktioner [brk.dk 4].

Konsekvenser af Central styring - decentral ledelse

Denne organisationsform fokuserer på produktivitet og effektivitet. Økonomi- og kvalitetsstyring sker vha. kontrakter mellem Regionsrådet og virksomhedslederne. Dermed er der sket en fornyelse og udbygning af lederroller blandt embedsmænd og en professionalisering og kompetenceudvikling, som forventes at kunne få serviceniveauet op på det lovpligtige niveau uden at kræve besparelser.

De store ændringer i organisationen vil uundgåeligt medføre tab af erfaring og kompetencer, men modellen er valgt, fordi den giver politikere mulighed for at koncentrere sig om strategiske beslutninger og ikke bruge ressourcer på drift. Samtidig forventes den at medføre en faglig udvikling og øget produktivitet, som vil resultere i en rationaliseringsgevinst og sikre, at Bornholm kan leve op til statens krav til serviceniveau [AFK 1, 2003, s. 69].



Figur 9.4: Opgaveløsningen varetages gennem kontraktstyring: Regionsrådet indgår årlige aftaler med virksomhedslederne om økonomi og kvalitet, og virksomhederne har ansvaret for at udføre de tildelte kommunale opgaver. Virksomhederne indgår i en dialog med det relevante fagudvalg, mens direktionen varetager den daglige kontakt mellem virksomhederne og det politiske niveau.

Der har i forbindelse med de organisatoriske ændringer været igangsat en hel række udviklingsprogrammer for ledere og medarbejdere, hvilket påviser en bevidsthed om, at det er meget ressourcetrækkende at indføre denne model. Dog har der ikke været samme fokus på ændringen af politikernes roller, f.eks. det faktum, at politikere ikke længere kan agere i enkeltsager, har medført usikkerhed blandt politikere.

Fysisk planlægning

Fysisk planlægning udføres af virksomhed nr. 18: *Plan og Byg*, som hører under det politiske udvalg for Teknik og Miljø. Plan og Byg består af planlæggere og byggesagsbehandlere og er placeret i sammenbygning, hvilket giver gode forudsætninger for at sikre sammenhæng mellem selve planlægningen og forvaltningen af den.

Derimod er det u hensigtsmæssigt, at de tekniske virksomheder er spredt geografisk i forskellige byer. Både i forhold til medarbejdere, fordi det faglige miljø forringes og koordinering besværliggøres, mens også i forhold til borgere, der f.eks. i forbindelse med byggesagsbehandling skal henvende sig flere steder [AKF 1, 2003, s. 132].

Det er ligeledes problematisk, at andre forvaltningsområder, hvis arbejdsområder er indbefattede i planlægningen, er placeret helt andre steder, fordi dette blokerer for en naturlig samarbejde med planafdelingen. Denne problematik forværres af, at medarbejderne i administrationen før sammenlægningen opfattede fysisk planlægning som irrelevant og uden betydning for eget fagområde, i stedet for at se planlægningen som et redskab til gennemførelse af politikker og strategier. Fysisk planlægning var derfor noget kun planlæggere var involveret i, og derfor følte andre ansatte ikke ejerskab overfor planerne. Dette er uholdbart, hvorfor det vil være nødvendigt at oprette koordinerende grupper og samarbejder på tværs af virksomheder og politiske udvalg [Zakariasdottir, bilag 1].

Internt i virksomhed nr. 18 er sammenkøringen af region- og kommuneplanen blevet fastlagt og foreløbig tyder intet på problemer med denne sammenblanding af to planniveauer. De forventede rationaliseringsgevinster og mere tid til planlægning har endnu ikke vist sig, men det forventes at komme, når alle de praktiske ting omkring planlægningen er på plads [Iversen, bilag 2].



Figur 9.5: Kongemindet rejst i 1856 på toppen af Rytterknægten, Bornholms højeste punkt (162 m.).

9.6 Evaluering af kommunesammenlægningen

Sammenlægningsprocessen er endnu ikke tilendebragt, og processen evalueres derfor kun frem til gennemførelsen af de tre interviews i marts 2004.

9.6.1 Sammenlægningsprocessen

Debatten om sammenlægningen af Bornholms kommuner til én kommune begyndte allerede i forbindelse med Strukturreformen af 1970. Resultatet dengang blev midlertidigt en opdeling i fem kommuner, som altså har eksisteret indtil 2001. Debatten blussede for alvor op igen i starten af 1980'erne, da økonomien strammedes til samtidig med, at kommunerne fik overladt ansvaret for flere offentlige serviceopgaver [Olsen, bilag 3].

I 1990'erne kørte diskussionen atter en gang, men alligevel kom det som en overraskelse for de fleste, da Bornholms fem borgmestere efter

et møde meldte ud, at de ønskede at afholde en vejledende folkeafstemning om sammenlægning af de bornholmske kommuner.

Kort sammenlægningsproces

Godt et halvt år efter folkeafstemningen var sammenlægningen en realitet, og processen var dermed meget hurtig [Olsen, bilag 3].

For hurtig kan det anføres, men alle tre interviewede er enige om, at ikke alt kan planlægges og at det derfor kan være en fordel at gennemføre en sådan reform hurtigt. Dog kunne det have forløbet nemmere, hvis der var gået 1,5 år i stedet kun et halvt eller hvis der var afsat mandskab og ressourcer til at gennemføre sammenlægningen [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen, bilag 2], [Olsen, bilag 3].

På trods af den korte periode, nåede de eksisterende kommuner at træffe en række uhenigtsmæssige økonomiske disponeringer, hvorfor en økonomisk binding af kommunerne havde været gavnlig. På Bornholm gennemførtes sammenlægningen og styrereformen samtidig, men det kunne måske have været en fordel først at gennemføre sammenlægningen og derefter ændret styreformen. Blot er det vigtigt, at beslutningen om at gennemføre de to ændringer tages samtidig, da efterdønningerne fra den første ændring ellers kan besværliggøre vedtagelsen af de anden [Olsen, bilag 3].

Afklaring af praktiske forhold vigtig

Det er vigtigt, at de rent praktiske forhold er på plads ved en kommunesammenlægning, hvilket kræver stærk ledelse på alle niveauer. På Bornholm var der eksempler på, at medarbejdere kort før sammenlægningen ikke vidste, hvor de skulle møde den første arbejdsdag i regionskommunen, at regionskommunens nye telefonsystem virkede ikke, så borgerne kunne ikke få fat i de ønskede afdelinger eller medarbejdere, og at regninger for arbejde udført for kommunen ikke blev betalt, fordi

ansvaret for dette ikke var placeret. Alle disse ting var med til at give et dårligt førstehånd-indtryk af regionskommunen og anses for, sammen med beslutningerne om skolelukninger, at være årsag til at befolkningens opbakning til sammenlægningen er faldet. Det var ikke forventet, at sammenlægningen ville fungere gnidningsløst, men hvis de to reformer var gennemført forskudt, kunne det måske have begrænset noget af det kaos, der opstod [Olsen, bilag 3].

Målet ændres kontinuerligt

Godt et år efter sammenlægningen trådte i kraft, er 75% af de ønskede mål opnået, hvilket anses for tilfredsstillende [Olsen, bilag 3]. Samtidig forventes det, at målet kontinuerligt ændres, hvorfor målet aldrig vil opnås 100%. Denne udvikling er hensigtsmæssig, idet strukturen dermed kan tilpasse sig ændringer i betingelserne for regionskommunen [Iversen, bilag 2].

Fysisk planlægning

På planlægningsområdet blev det ikke anset for nødvendigt med en egentlig introduktion til lokalområderne i kommunen for planmedarbejderne, fordi alle medarbejdere var genansat fra stillinger i kommunerne, hvor de, men en enkelt undtagelse, havde været ansat i længere tid. Men hvis der var flere, som havde været forholdsvis nye i deres stilling og dermed ikke havde godt kendskab til de tidligere nabokommuner, ville det være en fordel med en introduktion [Zakariasdottir, bilag 1].

Planlæggerne indrettede sig under de politiske beslutninger, men varetagelsen af planlægningen efter sammenlægningen blev besluttet i en arbejdsgruppe bestående af planlæggere fra amtet og kommunerne [Iversen, bilag 2]. Organisationens i planafdelingen tog et år om at falde på plads, og etableringen af en styregruppe var nødvendig for at sikre koordinering mellem planlæggere og sagsbehandlere [Zakariasdottir, bilag 1].



Figur 9.6: Statue i Almindingen rejst til minde om faldne soldater under Anden Verdenskrig.

9.6.2 Gevinster

Sammenlægningen af amtet og de fem kommuner på Bornholm har medført en række gevinster både for Bornholm som helhed og for den fysiske planlægning [Olsen, bilag 3].

Den nye styreform giver mulighed for nytænkning og bedre kvalitet i opgaveløsningen, og giver samtidig politikerne mulighed for at arbejde mere fremadrettet med politiske målsætninger i stedet for enkeltsagsbehandling [Olsen, bilag 3].

Fysisk Planlægning

Sammenlægningen giver mulighed for at udarbejde helhedsorienteret planer samtidig med, at planlægningen forenkles og dermed bliver mere forståelig for borgerne [Olsen, bilag 3]. Derudover kan der fremkomme besparelser, idet der nu kun skal laves en kommuneplan og har generelt medført mange positive ting. Blandt andet anses det nu for nemmere at tiltrække kvalificeret arbejdskraft på grund af

flere faglige udfordringer og bedre fagligt miljø [Zakariasdottir, bilag 1].

Strukturen med samling af Plan og Byg anses for at være en fordel, idet der nu er mulighed for at opbygge faglige netværk og alle planlæggere får nu adgang til de samme ressourcer, eksempelvis GIS [Iversen, bilag 2].

9.6.3 Udfordringer

Virksomhedsstrukturen har givet et del udfordringer, og i den nuværende form er der mange lag og mange virksomheder i strukturen, hvilket har kompliceret omstillingsprocessen [Zakariasdottir, bilag 1].

Det har vist sig problematisk, at alle virksomheder, uanset størrelse, har de samme administrative forpligtigelser, da der er stor forskel på de ressourcer, de forskellige virksomheder har tilgængelig til administration, både økonomisk og fagligt. Således er en stor virksomhed som sygehuset, langt bedre rustet til at varetage disse opgaver, end en dagplejemor, og den pålagte arbejdsbyrde vil derfor opleves meget tungere for dagplejemoderen end for sygehuset. Derudover stilles virksomhedsledere udelukkende til regnskab over for egen virksomhed, hvilket kan medvirke til at besværliggøre tværfagligt samarbejde og helhedstækning [Olsen, bilag 3].

Politisk kan virksomhedsstrukturen medføre ansvarsforflygtigelse, hvorfor det er nødvendigt, at politikerne lærer at tage økonomisk ansvar for politiske beslutninger f.eks. i tilfælde af sparekrav over for en virksomhed. Her vil det således være nødvendigt, at politikerne samtidig slækker de krav, der stilles til virksomhedens services gennem ændringer i kontrakten mellem virksomheden og Regionsrådet [Olsen, bilag 3].

En meningsmåling blandt bornholmere efter sammenlægningen viste, at tilslutningen er faldet siden folkeafstemningen. Det kan dels skyldes det kaos, der opstod lige efter

sammenlægningen, dels at regionskommunen har gennemført nogle af de upopulære beslutninger, som de tidligere kommuner ikke magtede. Det kaos, som opstod efter sammenlægningen, kunne være mindsket, hvis der havde været tilstrækkelige ressourcer til praktiske ting, som f.eks. flytning [Iversen, bilag 2].

Der har været mange frustrationer i forbindelse med denne proces, hvilket er uundgåeligt, idet ikke alle problemer kan forudses [Zakariasdottir, bilag 1]. Der vil altid opstå problemer i forbindelse med så store ændringer i den kommunale struktur, og det vil være umuligt at forudse dem alle. Derfor vil der kunne opstå en negativ stemning efter en sammenlægning, men det er i den sammenhæng vigtigt at adskille kritik fra modstandere, som politisk har tabt indflydelse i processen og kritik fra borgere, som reelt oplever en forringelse for at få et reelt billede af opbakningen [Olsen, bilag 3].

For politikere er arbejdsbyrden steget som følge af sammenlægningen, mest på grund af officielle møder med interessegrupper, hvilket er resultatet af en mere formaliseret proces. Men med den øgede arbejdsbyrde, er det vigtigt at holde sig for øje, at det kan være nødvendigt med en professionalisering af politikergerningen [Olsen, bilag 1].

Der er taget mange menneskelige hensyn i processen, og de fleste medarbejdere er ansat i henhold til deres tidligere job frem for deres kvalifikationer. Kvalifikationsansættelse ville give et bedre resultat, men dette kan være svært at gennemføre i et ø-samfund med få arbejdspladser [Zakarias, bilag 1], [Iversen, bilag 2].

Fysisk planlægning

På planlægningsområdet ses det som et problem at bidragydere til planlægning er spredt geografisk. Især inden for det tekniske område volder det problemer, men også sam-



Figur 9.7: Radaranlæg i Almindingen. Fra Kongemindet er der udsigt over det militære anlæg.

arbejdet mellem planlægning og andre forvaltninger er svært at koordinere. Et eksempel er koordinationen mellem generel overordnet planlægning og fysisk planlægning. Den fysiske planlægning er placeret hos Plan og Byg, mens ansvaret for at inddrage andre forvaltningsområder, som f.eks. turisme eller erhvervspolitik, i regionplanlægningen ikke er placeret [Iversen, bilag 2].

Systemet kan virke tungt og usmidigt af at være spredt, ligesom det kan modvirke tværfaglighed. Hvis en medarbejder har behov for råd uden for eget fagområde, vil vedkommende være tilbøjelig til at kontakte en kollega fra før kommunesammenlægningen, simpelthen fordi vedkommende ikke kender andre ansatte i afdelingen. Dermed vil rådgivning bygge på forhåndskendskab frem for faglige kvalifikationer, hvilket i sidste ende kan få negative konsekvenser for planlægningen [Zakariasdottir, bilag 1].

9.6.4 Fremtiden

De økonomiske fordele ved sammenlægningen forventes at indtræffe i løbet af et par år, og det forventes ikke at være nødvendigt med flere rationaliseringer for at få regionskommunen til at hænge økonomisk sammen [Iversen, bilag 2].

Selve organisationen er stadig ikke faldet helt på plads, hvilket ikke er uventet, da erfaring viser, at en sådan proces går langsomt. Mange små ting skal falde på plads, og det tager tid at få alt til at fungere. Generelt næres der håb om kontinuerlige ændringer af strukturen, således at organisationen tilpasser sig opgaverne efterhånden som de ændre sig [Zakariasdottir, bilag 1].

Allerede nu vurderes det desuden, at strukturen med fordel kan ændres på nogle områder: I fremtiden bør antallet af virksomheder reduceres, ansvarsområderne defineres klarere, og der bør oprettes styregrupper og arbejds-

grupper på tværs af virksomhederne for at sikre koordinering. Større projekter bør køre i projektgrupper på tværs af virksomhederne [Zakariasdottir, bilag 1], [Iversen bilag 2].

På længere sigt må Bornholm, ligesom andre dele af Danmark, finde et speciale, som kan bidrage til økonomisk bæredygtighed og dermed sikre grundlag for en selvstændig regionskommune [Iversen, bilag 2].

Fysisk planlægning

På planområdet er der uvished om, hvordan fysisk planlægning og anden planlægning kombineres, og om regionskommuneplanen evt. skal opdeles i to separate dokumenter. Umiddelbart ses den kombinerede region- og kommuneplan dog som en fordel og offentliggøres derfor i ét plandokument. Vedtagelsen af regionskommuneplanen imødeses med interesse, da det vil vise om regionplanlægningen eller kommuneplanlægningen bliver dominerende [Iversen, bilag 2].

Når den nye regionskommuneplan er færdiggjort, vil det være muligt at vurdere, om strukturændringerne har givet mere tid til at koncentrere sig om planlægning. Der eksisterer et forventninger om, at planlægningen

bliver mere rationel som følge af kompetence-samlingen. Fagligt er det endnu ikke optimalt, men det kan blive bedre med tiden, ligesom Regionsrådets vedtagelse af en regionplan i 2005 forventes at sikre politisk ejerskabsfølelse og derved sikre planen værdi [Iversen, bilag 2]. Virksomhedsmodellen har, endnu, ikke direkte påvirket planlægningen [Zakariasdottir, bilag 1] og tiden vil vise om den har gjort det nemmere for politikerne at træffe beslutninger [Iversen, bilag 2].

9.7 Sammenfatning

Kommunesammenlægningen af Bornholms fem kommuner med amtet til en regionskommune bygger på to visioner; inddelingsprincippet *En ø - en kommune* samt styreformen *Central styring - decentral ledelse*, men under sammenlægningen blev alle fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed anvendt i større eller mindre grad.

Sammenlægningsprocessen er endnu ikke tilendebragt og det er endnu for tidligt at vurdere det endelige resultat af sammenlægningen. Således er det endnu ikke muligt at vurdere konsekvenserne af, at en regionplan og fem kommuneplaner er blevet samlet til en såkaldt regionskommuneplan.

Opsamling af kapitlets indhold

| | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | beskrive anvendelsen af de fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed på Bornholm, samt at vurdere sammenlægningens konsekvenser. |
| Resume | Kommunesammenlægningen bygger på to visioner; inddelingsprincippet <i>En ø - en kommune</i> samt styreformen <i>Central styring - decentral ledelse</i> . Alle fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed blev anvendt under sammenlægningen. Sammenlægningsprocessen er endnu ikke tilendebragt og det er endnu for tidligt at vurdere det endelige resultat af sammenlægningen. Således er det endnu ikke muligt at vurdere konsekvenserne af, at en regionplan og fem kommuneplaner er blevet samlet til en såkaldt regionskommuneplan. |
| Berettigelse | Anvendelsen af de fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed på Bornholm kan benyttes som erfaringsgrundlag af kommuner, der skal gennemgå sammenlægninger i forbindelse med Strukturreform 200X. |

10 Sammenligning og vurdering af Strukturreform 200X

Regeringens udspil til Strukturreform 200X; *“Det nye Danmark - en enkel offentlig sektor tæt på borgeren”*, udgør grundlaget for de igangværende politiske strukturforhandlinger.

I kapitlet sammenlignes virkemidlerne i regeringens reformudspil med hhv. Strukturreformen af 1970, kommunesammenlægningen på Bornholm samt Strukturkommissionens betænkning.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er at vurdere, om regeringen i sit valg af virkemidler til gennemførelse af Strukturreform 200X har anvendt tidligere erfaringer og anbefalinger.

Kapitlet er opbygget af følgende 7 afsnit:

1. Kommunal bæredygtighed
2. Kommunale samarbejder
3. Geografisk inddeling
4. Opgavefordeling
5. Opgaveløsning
6. Styreformer

7. Samlet vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

De seks første afsnit har samme opbygning: På hver af de seks områder sammenlignes virkemidlerne i regeringens reformudspil med hhv. Strukturreformen af 1970, kommunesammenlægningen på Bornholm samt med Strukturkommissionens betænkning. Hvert afsnit afsluttes med en vurdering af regeringens udspil i henhold til det pågældende område.

Kapitlet afrundes med en samlet vurdering af, om virkemidlerne i regeringens udspil er hensigtsmæssige i forhold til erfaringer fra hhv. Strukturreformen af 1970 og kommunesammenlægningen på Bornholm samt i forhold til Strukturkommissionens betænkning.

Forbehold for sammenligningen

Dannelsen af Bornholms Regionskommune er ikke en national strukturreform. Alligevel sammenlignes sammenlægningen i dette kapitel med strukturreformer, idet metoderne, som er anvendt i forbindelse med sammenlægningen, er svarende til de metoder, der anvendes i forbindelse med strukturreformer.

Kapitlet er skrevet, mens de politiske forhandlinger om rammerne for Strukturreform 200X endnu ikke var afsluttet, og vurderingerne

tager derfor ikke stilling til resultatet af forhandlingerne.

10.1 Kommunal bæredygtighed

I dette afsnit sammenlignes de to reformer og de to reformudspil med hensyn til deres tilgang til kommunal bæredygtighed (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

Figur 10.1 viser en oversigt over, hvilke former for kommunal bæredygtighed, de anvender.

Strukturreformen af 1970

Strukturreformen af 1970 byggede på to grundlæggende principper; nærhed og bæredygtighed: Offentlige opgaver skulle løses på det myndighedsniveau, der var tættest på borgerne, dog under hensyntagen til, at opgaveløsningen var bæredygtig.

Med bæredygtighed forstås, at ikke alle opgaver kunne løses af kommunerne, idet løsningen af disse forudsatte et større befolkningsgrundlag. Eksempler herpå var ansvaret for driften af sygehusvæsenet og gymnasierne, som blev flyttet fra kommuner til amter. Omvendt blev nærhedsprincippet betegnes som en form for demokratisk bæredygtighed, der ønskes opretholdt. På nogle ansvarsområder blev nærhed og bæredygtighed

betragtet som modsatrettede interesser, og målet blev at finde et acceptabelt kompromis mellem de to.

Endvidere var det overordnede ønske, at de offentlige opgaver blev løst så effektivt og med så høj kvalitet som muligt, og at der blev taget højde for både økonomisk og faglig bæredygtighed.

Kommunesammenlægningen på Bornholm

Sammenlægningen på Bornholm blev gennemført i lokal erkendelse af, at øen allerede i dag står overfor en række strukturelle udfordringer, som forventes at blive forværret i fremtiden: Antallet af ældre stiger, mens antallet af erhvervsaktive falder tilsvarende. Kombineret med en sårbar erhvervsstruktur medfører udviklingen, at øens økonomiske bæredygtighed undergraves.

Borgmestrene i Bornholms fem kommuner erkendte, at kommunerne hver især i fremtiden ikke ville blive i stand til at løfte flere af de opgaver, som de var ansvarlige for.

Et af de grundlæggende argumenter for at vælge sammenlægning frem for at øge det kommunale samarbejde, var muligheden for at øge professionaliseringen af den offentlige administration. Ved at sammenlægge kom-

| Anvendte former for bæredygtighed | Kommunalreformen af 1970 | Kommunesammenlægningen på Bornholm | Strukturkommissionens betænkning | Regeringens udspil til Strukturreform 200X |
|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------|
| Økonomisk bæredygtighed | + | ++ | + | + |
| Effektivitet og faglig bæredygtighed | ++ | ++ | + | (+) |
| Demokratisk bæredygtighed | ++ | + | + | (+) |
| Andre former for bæredygtighed | Lighed Retssikkerhed | - | Borgerinddragelse Politisk nærhed | Kattelemmen Enkelthed |
| | ++ Anvender i høj grad begrebet | + Anvender begrebet | (+) Anvender delvist begrebet | Anvender ikke begrebet |

Figur 10.1: Oversigt over de to reformers og to reformudspils anvendelse af begrebet bæredygtighed. Det ses, at regeringens udspil til Strukturreform 200X ikke anvender begreberne faglig og demokratisk bæredygtighed i samme omfang som de øvrige, og at regeringen har åbnet den såkaldte katteløm for "mindre, men bæredygtige kommuner".

munerne i én enhed, og derved samle medarbejdere indenfor samme fagområde, styrkes det faglige miljø og giver mulighed for faglig sparring mellem medarbejdere. Hvor der før eksempelvis blot var ansat en enkelt planlægger i kommunerne til at varetage alle planlægningsrelaterede opgaver, er der i dag flere til at dele opgaverne i mellem sig. Det betyder, at medarbejderne har bedre tid til at specialisere sig indenfor et mere snævert afgrænset fagområde, hvilket kan forbedre kvaliteten af opgaveløsningen.

Sammenlægningen har også påvirket den demokratiske bæredygtighed, idet "afstanden" mellem borgere og politikere er forøget. Dette kan på den ene side betragtes negativt, da politikere kan få sværere ved at tilegne sig kendskab til lokalområderne. På den anden side kan den øgede afstand gavne demokratiet, idet "kølediskdemokratiet" med tætte bånd mellem visse borgere og politikere har svære kår i en større kommune. Det er ligeledes umiddelbart nemmere at træffe upopulære beslutninger, når afstanden mellem politikere og borgere forøges. Eksempelvis magtede politikerne i Allinge-Gudhjem Kommune ikke tage beslutningen om at lukke nogle folkeskoler på grund af utilfredse borger, hvorfor beslutningen blev udskudt til efter sammenlægningen.

Strukturkommissionens betænkning

Strukturkommissionens betænkning tager udgangspunkt i nødvendigheden af, at størrelsen af de kommunale enheder forøges, for derved at gøre dem mere bæredygtige. Dette forventes at styrke grundlaget for opgaveløsningens kvalitet, samt give borgere mulighed for at vælge mellem offentlige og private serviceudbydere. Kommissionen sætter herved lighedstegn mellem størrelse og bæredygtighed samt kvalitet i opgaveløsningen.

Kommissionen fastslår, at demokratisk bæredygtighed ikke nødvendigvis står i modsætning til andre former for bæredygtighed:

De kommunale enheder kan godt gøres større, og dermed mere fagligt og økonomisk bæredygtige, uden at det betyder et tab af demokratisk bæredygtighed. Dog udfoldes demokratiet gennem andre kanaler i større kommuner end i små kommuner.

Regeringens udspil til Strukturreform 200X

Regeringen anvender stort set ikke begrebet bæredygtighed i sit udspil. Bæredygtighed omtales i udspillet kun i forbindelse med åbningen af den såkaldte kattelem, hvor "*mindre, men bæredygtige kommuner*" kan undlade at lade sig sammenlægge med andre kommuner, hvis de blot indgår forpligtende samarbejder med andre kommuner. I stedet anvender regeringen begreberne effektivitet og enkelthed som væsentlige argumenter for at gennemføre Strukturreform 200X.

Regeringen ønsker i forlængelse af Strukturreform 200X at gennemføre en udligningsreform, således at der opnås størst mulig økonomisk lighed mellem de nye kommunale enheder. Heri ligger et ønske om at sikre, at nye kommuner vil være økonomisk bæredygtige. Også regionerne skal have lige, økonomiske vilkår. Derfor ønsker regeringen, at regionerne ikke skal være selvfinansierende med mulighed for at inddrive skat. I stedet skal staten sikre, at regionerne tilføres de nødvendige ressourcer.

10.1.1 Vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

I sine analyser anvender Strukturkommissionen en række kriterier, som den mener bør lægges til grund for dannelsen af en fremtidig, bæredygtig kommunal struktur. Regeringen benytter udelukkende et af disse kriterier, nemlig at kommuner fremover bør have en størrelse på mindst 30.000 indbyggere. Regeringen benytter imidlertid ikke begrebet bæredygtighed som et bærende kriterium for dannelse af nye kommunale enheder. Regeringen har heller ikke opstillet nogle klare

kriterier for, på hvilken baggrund fremtidens kommunale enheder skal dannes.

Regeringen er ligeledes gået mod både tidligere erfaringer og Strukturkommissionens betænkning ved at give mindre, bæredygtige kommuner mulighed for at benytte kattelømmen. Igen er problemet, at regeringen ikke klart har defineret, hvilke kriterier, der er gældende, før en kommune er bæredygtig og dermed kvalificeret til at smutte gennem kattelømmen. Hvis det afgørende er økonomisk bæredygtighed, vil mindre, forholdsvis velhavende kommuner kunne undgå sammenlægning, hvilket vil gøre det sværere for fattige kommuner at opnå bæredygtighed.

Hvis bæredygtighed afhænger af samhørighed blandt lokalbefolkningen, vil især mindre ø-kommuner kunne anvende kattelømmen, men denne type kommuner vil stadig have behov for massiv økonomisk støtte, hvis de skal leve op til de lovfæstede krav. Samtidig forudsætter en fortsat selvstændighed indgåelse af forpligtende samarbejder og i disse samarbejder vil øerne ofte være relativt små i forhold til samarbejdspartnerne. Det kan medføre, at ø-kommunerne får sværere ved at påvirke opgaveløsningen og at det bliver vanskeligt for borgerne at få indflydelse. Derved bliver den faglige bæredygtighed ikke forbedret og den demokratiske bæredygtighed forringet ved indgåelse af disse samarbejder.

I kølvandet på regeringens udspil har Johannes Due, forhenværende formand for Strukturkommissionen, ligeledes rettet kritik af kattelømmen og opfordret regeringen til at trække dette tilbud tilbage, da han frygter, at det vil undergrave Strukturreform 200X.

10.2 Kommunale samarbejder

I dette afsnit sammenlignes de to reformer og de to reformudspil med hensyn til deres tilgang til kommunale samarbejder (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

Figur 10.2 viser en oversigt over reformernes/reformudspillenes forhold til kommunale samarbejder.

Strukturreformen af 1970

Forud for reformen var der en udbredt grad af kommunale samarbejder, hovedsagligt på det kommunale område. Opgaver som drift af sygehuse, folkeskoler og plejehjem blev ofte løftet i fællesskab, hvis kommunerne ikke var i stand til at løse dem alene.

Opgavekommissionen vurderede, at kommunale samarbejder ikke var en hensigtsmæssig måde at organisere den offentlige opgaveløsning på. Kommissionen fandt, at kommunale samarbejder var uigennemskuelige, ligesom det kunne være svært at placere det politiske ansvar, når flere kommuner samarbejdede om løsningen af en opgave. Et af argumenterne for at gennemføre Strukturreformen af 1970 var derfor, at en inddelingsreform og opgavefordelingsreform ville kunne overflødiggøre mange af de kommunale samarbejder.

Kommunesammenlægningen på Bornholm

Forud for sammenlægningen analyserede Kommunernes Landsforening i samarbejde med øens kommuner mulighederne for udvidet samarbejde på en række kommunale kerneområder. To af de tre fremlagte modeller pegede på øget kommunalt samarbejde i større eller mindre omfang, mens den sidste var en sammenlægning af øens fem kommuner. Udvidet kommunalt samarbejde blev altså forud for sammenlægningen anset som et alternativ til en egentlig sammenlægning.

De samarbejder, der eksisterede mellem Bornholms kommuner forud for sammenlægningen fungerede ikke optimalt, og ingen af de tre interviewpersoner vurderede, at øget kommunalt samarbejde var et reelt alternativ til en kommunesammenlægning. Ifølge de tre var tesen om "*En ø - en kommune*" det eneste rigtige for Bornholm. Øens fem borgmestre

vurderede ligeledes, at den bedste løsning på Bornholms problemer ville være en kommunesammenlægning.

Strukturkommissionens betænkning

Strukturkommissionen peger på, at kommunerne generelt er for små til at løfte flere opgaver - i nogle tilfælde også for små til at løse de eksisterende kommunale opgaver. Det betyder, at mange kommuner er tvunget til at samarbejde med en eller flere kommuner om at løse en række kommunale opgaver. Kommissionen vurderer, at denne tendens vil forstærkes, hvis ikke de kommunale enheder gøres større. Kommunerne og amternes manglende bæredygtighed i form af for små befolkningsgrundlag er således et af kommissionens hovedargumenter for at gennemføre en strukturreform.

Dog vurderer kommissionen, at det undtagelsesvist på enkelte opgaveområder, f.eks. i forhold til sygehusvæsenet, også i fremtiden kan være hensigtsmæssigt at gøre brug af kommunale samarbejder som compensation for et amts eller en kommunes manglende bæredygtighed. Ved fortsat at give plads til kommunale samarbejder, er det muligt at

foretage øget decentralisering og derved bidrage til tilpasning til lokale forhold.

Regeringens udspil til Strukturreform 200X

Regeringen omtaler ikke kommunale samarbejder nævneværdigt i sit udspil til Strukturreform 200X. Ønsket om at overflødiggøre eller mindske antallet af nuværende kommunale samarbejder, er således ikke et af regeringens argumenter for at gennemføre en strukturreform. Tværtimod åbner regeringen med den såkaldte kattelermulighed for, at mindre kommuner kan undgå sammenlægning, hvis blot de indgår forpligtende samarbejder med andre kommuner om at løse de opgaver, de ikke selv kan løfte. Dette tilbud er der foreløbigt 28 små kommuner, der i debatten har givet udtryk for, at de ønsker at tage imod.

Nogle af de opgaver, som ønskes lagt ud til kommunerne er så specialiserede, at det er u hensigtsmæssigt at lade hver enkelt kommune varetage opgaven alene. Derfor foreslås at f.eks. specialinstitutioner skal overtages af de kommuner, som huser dem, hvorefter nabokommuner kan købe sig til ydelser på institutionerne.

| Kommunale samarbejder | Kommunalreformen af 1970 | Kommunesammenlægningen på Bornholm | Strukturkommissionens betænkning | Regeringens udspil til Strukturreform 200X |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Kritik af kommunale samarbejder | Mange samarbejder Manglende indsigt og demokrati | Mange samarbejder Fungerede dårligt Samarbejdede ikke på oplagte områder | Uklar ansvarsplacering Samarbejder indgås af nød, fordi kommunerne er for små | Nej |
| Typiske samarbejder, der ønskes overflødiggjort | Daginstitutioner Folkeskole Plejhjem | Generelt ønske om at fjerne samarbejders uigennemsigthed, bureaukrati og manglende beslutningsevne | Skatteområdet Beskæftigelsesområdet Miljøtilsyn | - |
| Anser kommunale samarbejder som alternativ til reform | Nej | Ja, delvist | Nej | Ja, delvist (Kattelermen) |
| Overflødiggøre kommunale samarbejder et argument for reform | Ja | Ja | Ja | Nej |

Figur 10.2: Oversigt over reformernes forhold til kommunale samarbejder. Som det ses skiller regeringens udspil sig ud fra de tre andre på alle tre punkter. Det vurderes, at regeringens udspil vedr. kommunale samarbejder kan skabe problemer.

10.2.1 Vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

Kritikken af regeringens åbning af kattedammen, og dermed for kommunale samarbejder som en mulig løsning af problemerne med bæredygtighed, går igen fra afsnit 10.1.1. Erfaringer fra både Strukturreformen af 1970 og fra Bornholm viser, at kommunale samarbejder ofte medfører en del ulemper, som ikke opvejes af fordelene. Derfor anses nødvendigheden af at indgå i kommunale samarbejder grundlæggende som et svaghedstegn hos amter og kommuner, der er for små til selv at løfte de givne opgaver.

Princippet med, at værtskommunen skal drive institutioner, der på nuværende tidspunkt ligger hos amterne, anses for at være problematisk, især hvis kommunerne ikke bliver væsentlig større. Det hænger sammen med, at disse institutioner kan være forholdsvis ressourcekrævende og en mindre kommune dermed vil være sårbar over for udsving i serviceefterspørgslen. Hvis efterspørgslen reduceres, kan det blive nødvendigt for kommunen at sætte priserne op, hvilket kan få andre kommuner til at vælge en anden serviceyder. Det vil så igen få konsekvenser både for brugerne, der dermed skal længere væk fra lokalområdet end ellers, og for kommunerne, der mister kunder. Samtidig kan der opstå problemer, hvis der ikke er nok institutioner, da ansvaret for at etablere en institution ikke er placeret.

Samhørighed er ikke nødvendigvis knyttet til kommunegrænser, men derimod til lokale foreninger, skoler etc. Derfor vurderes ændringerne i kommunestørrelser ikke at ændre samhørighedsfølelser nævneværdigt.

Det vurderes, at kommunale samarbejder har for mange ulemper til at kunne erstatte en kommunesammenlægning. Som Strukturkommissionen anbefaler, vil det på visse områder stadig være hensigtsmæssigt at benytte kommunale samarbejder, eksempelvis i forhold til visse natur- og miljøspørgsmål.

10.3 Geografisk inddeling

Ændring af den geografiske inddeling af kommunale enheder er den første af fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed gennem ændringer af den kommunale struktur (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

I det efterfølgende sammenlignes de fire reformers/reformudspils anbefalinger til kriterier for inddeling samt til anbefalede størrelser af hhv. amter/regioner og kommuner. En oversigt over dette fremgår af figur 10.3.

Strukturreformen af 1970

Forud for gennemførelsen af Strukturreformen af 1970 fastsatte kommunallovskommisionen, hvilke kriterier, der burde lægges til grund for en kommende inddeling i hhv. amter og kommuner. Kommissionens arbejde mandede ud i meget konkrete kriterier for inddeling af hhv. amter og kommuner: Kommissionen vurderede, at det ville være hensigtsmæssigt at inddele amterne, således at de dækkede over både by og land. Kommissionen kom frem til, at størrelsen af amterne skulle fastsættes ud fra det kriterium, at de ville være i stand til at drive et sygehusvæsen. Ifølge kommissionens beregninger ville det kræve et befolkningsgrundlag på ca. 200.000 - 250.000 indbyggere. Ligeledes fandt kommissionen frem til, at kommunerne fremover burde have en størrelse, så de ville være i stand til at drive en folkeskole med to spor samt en realskole. Beregninger viste, at dette ville kræve kommuner med minimum 5.000 - 6.000 indbyggere. Princippet bag inddeling af de nye primærkommuner blev "*et bysamfund - en by*".

Kommunesammenlægningen på Bornholm

Forud for kommunesammenlægningen på Bornholm var der to alternativer; enten forblev de fem kommuner selvstændige eller også blev de sammenlagt til én kommune. Indenrigs- og Sundhedsministeren krævede

imidlertid, at også Bornholms Amt indgik i sammenlægningen således, at der ikke kom to ø-dækkende kommunale enheder. Det har aldrig været på tale, at kun nogle af kommunerne skulle sammenlægges, mens andre skulle forblive selvstændige. Det giver derfor ikke mening at tale om anbefalede størrelser af de kommunale enheder, da denne var givet på forhånd i form af øens ca. 44.000 indbyggere.

Strukturkommissionens betænkning

Strukturkommissionen slår i sin betænkning fast, at hovedkriteriet for inddelingen af fremtidens regioner og kommuner bør afhænge af opgavefordelingen mellem stat, regioner og kommuner. Strukturkommissionen opstiller seks forskellige modeller med kriterier for inddelingen, og som følge af forskellige kriterier giver modellerne forskellige bud på en hensigtsmæssig størrelse af regioner og kommuner.

Kommissionen anbefaler, at landet bør inddeles i 3 til 8 regioner (afhængig af model), og at kommunerne minimum bør have en størrelse på 20.000 indbyggere for at bevare de nuværende opgaver, og 30.000 indbyggere, hvis de skal tilføres flere opgaver.

Regeringens udspil til Strukturreform 200X

I regeringens udspil til Strukturreform 200X er antallet af regioner låst fast til 5, hvilket ikke er til forhandling. Regeringen peger på, at fem regioner vil være en passende størrelse til at varetage sygehusvæsenet, samt øvrige sundhedsopgaver, på en hensigtsmæssig måde. Dette er væsentligt større end det befolkningsgrundlag, der lå til grund for dannelsen af amterne ved den sidste strukturreform. Fem sundhedsregioner stemmer udmærket overens med Strukturkommissionens anbefalinger til inddeling i regioner.

I udspillet peger regeringen på, at Bornholm lægges ind under en hovedstadsregion, hvilket stemmer fint overens med ønskerne på Bornholm, idet Bornholm ikke har et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til at drive et sygehus på en hensigtsmæssig måde.

Regeringen ønsker, at mindre og mellemstore kommuner frivilligt lader sig sammenlægge, således at kommuner i fremtiden vil have mindst 30.000 indbyggere. Kriterierne for inddelingen er, at kommunerne skal være store nok til at varetage de tildelte opgaver (jf. afsnit 10.4).

| Geografisk inddeling | Kommunalreformen af 1970 | Kommunesammenlægningen på Bornholm | Strukturkommissionens betænkning | Regeringens udspil til Strukturreform 200X |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|
| Kriterier for inddeling af amter/regioner | Drift af sygehus Fælles amter for land og by | Sammenlægning af amt og kommuner til én enhed | Afhængig af opgavefordelingen | Varetage sygehusvæsenet og øvrig sundhed |
| Anbefalet størrelse af amter/regioner | Cirka 200.000 - 250.000 indbyggere | - | 3 - 8 regioner | 5 regioner |
| Kriterier for inddeling af kommuner | Drift af folkeskole med to spor samt realskole Ét bysamfund - en by | Sammenlægning af amt og kommuner til én enhed | Afhængig af opgavefordelingen | Varetage tildelte opgaver |
| Anbefalet størrelse af kommuner | Cirka 5.000 - 6.000 indbyggere | - | Mindst 20.000 - 30.000 indbyggere | Mindst 30.000 indbyggere |

Figur 10.3: Oversigt over kriterier for geografisk inddeling samt anbefalede størrelser af hhv. amter/regioner og kommuner. Det ses, at regeringen ønsker at lade drift af sygehusvæsenet være bærende for inddeling i regioner, hvilket grundlæggende er det samme kriterie som Kommunalreformen af 1970 benyttede. I modsætning til Kommunalreformen af 1970, hvor drift af en folkeskole var bærende, har regeringen ingen klare kriterier en fremtidig inddeling af kommunerne.

10.3.1 Vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

De strukturelle udfordringer som Danmark står overfor kan næppe løses optimalt i de eksisterende kommunale enheder. Derfor vurderes regeringens ønske om at ændre på den geografiske inddeling således, at der dannes færre og større kommunale enheder som værende hensigtsmæssig.

Regeringens udspil tager udgangspunkt i Strukturkommissionens betænkning, idet den, i henhold til kommissionens anbefalinger, ønsker at gennemføre en strukturreform, der medfører færre og større kommunale enheder. Regeringen anbefaler, at kommuner fremover skal have størrelse på mindst 30.000 indbyggere, som netop er den mindstestørrelse, som Strukturkommissionen anbefaler for at overføre flere opgaver til kommunerne.

Dog vurderes regeringens argumentation for at foretage ændringer af den kommunale inddeling som værende mangelfuld i forhold til de kriterier, som Strukturkommissionen anbefaler lægges til grund herfor. Regeringens ønskede mindstestørrelse af kommuner på 30.000 indbyggere virker derfor som grebet ukritisk ud af kommissionens betænkning.

10.4 Opgavefordeling

Ændring af opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner er den anden af fire metoder til at styrke den kommunale bæredygtighed (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

I det efterfølgende sammenlignes de fire reformers/reformudspils forhold til opgavefordeling. En oversigt over dette fremgår af figur 10.4.

Strukturreformen af 1970

Strukturreformen af 1970 var en klar decentralisering af de offentlige opgaver fra staten til hhv. amter og kommuner. Men spørgsmålet

om opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner indgik hverken i Kommunallovs-kommissionens eller Kommunalreformkommissionens kommissorium. Alligevel udgjordes en del af strukturreformen af en reform af opgavefordelingen. Denne opgavefordeling byggede på to principper; nærhed og bæredygtighed: Opgaver skulle løses så tæt på borgeren som muligt, dog under hensyntagen til, at opgaveløsningen skulle være bæredygtig, altså have et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag og derfor løses af amterne.

Kommunesammenlægningen på Bornholm

Sammenlægningen af Bornholms amt og fem kommuner var en markant ændring af opgavefordelingen, fordi amtets og kommunernes opgaver samledes hos en myndighed, Bornholms Regionskommune. Dette er unikt i Danmark, hvor amterne på mange områder fungerer som tilsynsmyndighed overfor kommunerne for at sikre, at kommunerne forvalter i henhold til lovgivningen. I regionskommunen er denne tilsynspligt nu fordelt mellem forskellige virksomheder på samme kommunale niveau, hvilket kan virke ugennemskueligt. På planlægningsområdet er rammestyringsprincippet eksempelvis re-defineret, idet én kommunal virksomhed har tilsynspligt med en anden, og planlægning og sagsbehandling er adskilt i forskellige virksomheder.

Opgavefordelingen var ikke til debat forud for sammenlægningen. Alternativerne til en egentlig sammenlægning ville ikke påvirke opgavefordelingen, da dette udelukkende ville foregå på det primærkommunale niveau.

Strukturkommissionens betænkning

Kommissionen fokuserer på muligheden for at samle opgaver, der i dag varetages af flere myndigheder, på ét og samme myndighedsniveau. Generelt taler kommissionen for at decentralisere opgaverne, således at opgaver, hvor ansvaret i dag er delt mellem staten og amterne, samles i de nye regioner.

Opgaver, hvor ansvaret er delt mellem stat og kommuner samt mellem amter og kommuner, samles tilsvarende hos kommunerne.

Ved at samle eksempelvis beskæftigelsesindsatsen hos en myndighed, vurderer kommissionen, at der opstår større sammenhæng i opgavevaretagelsen. Dette vil medvirke til et bedre overblik over opgavevaretagelsen, øget kvalitet i opgaveløsningen samt bedre mulighed for at prioritere mellem opgaverne. Strukturkommissionen peger ligeledes på, at en ændret opgavefordeling, hvor flere opgaver samles hos ét myndighedsniveau, åbner op for effektiviseringsgevinster.

Regeringens udspil til Strukturreform 200X

Nøgleord i regeringens udspil vedr. opgavefordelingen er en enkel offentlig sektor med færre niveauer. Det betyder først og fremmest, at amterne nedlægges og i stedet afløses af såkaldte sundhedsregioner, som udelukkende får ansvaret driften af landets sygehuse og andre specifikke sundhedsrelaterede opgaver.

Amternes øvrige opgaver, såsom fysisk planlægning, miljø- og naturbeskyttelse, erhvervsindsatsen m.v., samles primært hos

kommunerne, som tilsvarende gøres større for at være økonomisk rustet til at varetage opgaverne tilfredsstillende. Denne opgaveflytning fra amter til kommuner følger primært Strukturkommissionens såkaldte brede kommunemodell. Hermed samles hovedparten af de offentlige ansvarsopgaver hos det kommunale niveau, og der er altså tale om en decentralisering af opgaver fra amter til kommuner.

Dog ønsker regeringen, at enkelte områder centraliseres fra det regionale niveau til staten, eksempelvis ungdoms- og voksenuddannelserne. Samtidig skal staten have det overordnede ansvar for kommunernes opgaveløsning i de tilfælde, hvor opgaverne har national interesse, eksempelvis kystbeskyttelse. Denne del af udspillet læner sig mest op af Strukturkommissionens "statsmodel".

10.4.1 Vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

Det vurderes, at regeringen ønske om, at kommunerne i fremtiden skal være borgernes eneste indgang til det offentlige, delvist er ubegrundet: Allerede med den nuværende opgavefordeling har "almindelige" borgere i hverdagen sjældent kontakt med andre offentlige myndigheder end kommunen.

| Opgavefordeling | Kommunalreformen af 1970 | Kommunesammenlægningen på Bornholm | Strukturkommissionens betænkning | Regeringens udspil til Strukturreform 200X |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opgavefordelingens betydning for reform | + | (+) | ++ | ++ |
| Bærende princip | Decentralisering | Forening (centralisering) | Decentralisering (centralisering) | Decentralisering / centralisering |
| Kriterier for opgavefordeling | Nærhed Bæredygtighed | Én ø - én kommune Amtets og kommunernes opgaver samles i regionskommunen | 6 forskellige modeller med forskellige kriterier Nærhed Samling af opgaver hos én myndighed Øget kvalitet/effektivitet Enkel indgang til det offentlige | Kommuner som borgernes primære indgang til det offentlige Ansvar for sundhed samles i fem regioner Overordnede hensyn samles hos staten |
| ++ Grundlæggende element + Vigtigt element (+) Element indgår | | | | |

Figur 10.4: Oversigt over reformernes/reformudspillenes forhold til opgavefordeling. Regeringens udspil til Strukturreform er dels en decentralisering; opgaver flyttes fra amter til kommuner og dels en centralisering; opgaver flyttes fra amter til staten.

Derfor vurderes det, at langt de fleste borgere allerede i dag anser kommunen som deres primære indgang til det offentlige.

Kommunerne overdrages hovedparten af de offentlige opgaver, der i dag varetages af amterne. Dette kan resultere i manglende overblik og koordination på en række områder, som eksempelvis natur og miljø, fysisk planlægning, erhvervsindsats m.fl.

På trods af, at størrelsen af kommunerne forøges, tvivler projektgruppen på, at kommunalpolitikere vil blive i stand til at "tænke" regionalt. Samtidigt kan det blive svært for kommunalpolitikere at foretage hensigtsmæssige prioriteringer, eksempelvis mellem økonomisk udvikling og overordnede miljøinteresser.

Regionerne får kun ét ansvarsområde; sundhedsvæsenet, hvilket vil sige ansvaret for sygehuse, læger, tandlæger, medicin og øvrig sygesikring. Idéen er, at regionale politikere kan koncentrere sig udelukkende om at forbedre indsatsen på sundhedsområdet. Projektgruppen vurderer, at det kan give problemer, at regionerne kun får ansvaret for et område, idet politikerne ikke får noget råderum. Det er således ikke muligt, som i de eksisterende amter, at prioritere ressourcer mellem forskellige områder.

10.5 Opgaveløsning

Ændring af måden hvorpå offentlige myndigheder løser opgaverne, er den tredje metode til at forbedre den kommunale bæredygtighed (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

I det efterfølgende sammenlignes de fire reformers/reformudspils forhold til opgaveløsning. En oversigt over dette fremgår af figur 10.5.

Strukturreformen af 1970

Strukturreformen af 1970 fokuserede ikke på ændringer af opgaveløsningen; de enkelte

kommuner kunne selv bestemme, hvordan de pålagte opgaver skulle løses. Først i 1980'erne begyndte amter og kommuner at udbyde primært anlægsarbejder i licitation. I slutningen af 1980'erne blev også driftsopgaver udliciteret i større omfang. Incitamentet for udliciteringen var muligheden for øget effektivisering, idet det antages, at mange opgaver løses bedre og billigere, når de udbydes i fri konkurrence. I 1995 fik amter og kommuner mulighed for at løse, og få løst, kommunale opgaver for andre offentlige myndigheder. Herved fik mindre kommuner, der ikke selv var i stand til at løfte en opgave, mulighed for at få hjælp hertil af andre kommuner.

Kommunesammenlægningen på Bornholm

Opgaveløsningen på Bornholm har ændret sig efter kommunesammenlægningen, men det skyldes hovedsagelig, at der er tale om en helt ny kommunal enhed, at der er sket ændringer i opgavefordelingen og at styreformen er blevet reformeret. Der har i processen ikke været fokus på, at opgaverne skulle løses på en ny måde, hvilket sandsynligvis skyldes, at det ikke har været overskud til at overveje ændringsmuligheder. Den nye struktur med opbygning af forvaltningen i kommunale virksomheder gør det umiddelbart nemmere at udbyde særskilte områder i licitation, idet ansvarsområderne er klart afgrænsede.

Men på grund af Bornholms beliggenhed, vil det inden for de fleste områder være svært for private at skabe en rentabel virksomhed, som kan konkurrere med kommunen i forbindelse med løsning af opgaver. Dermed er det sandsynligt, at de fleste opgaver forbliver i offentlig regi, hvorfor nye måder at løse opgaverne på skal tænkes ind i Regionskommunens struktur og styreform.

Strukturkommissionens betænkning

Et af kriterierne i Strukturkommissionens betænkning var at sikre effektivitet, kvalitet og faglig bæredygtighed i opgaveløsningen,

og den eksisterende struktur blev vurderet i forhold til hvorvidt, den kunne sikre dette. Resultatet viste bl.a., at mindre kommuner har problemer med sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i opgaveløsningen på f.eks. miljøtilsynsområdet, og at øget bæredygtighed via større enheder, samarbejde eller udlicitering ville forbedre kvaliteten af opgaveløsningen samt give mulighed for stor-driftsfordele i opgavevaretagelsen. Samling af opgaveløsning f.eks. på beskæftigelsesområdet vil ligeledes forbedre opgaveløsning, men samtidig skulle opgaverne løses så tæt på borgerne som muligt, for at sikre tilpasning til lokale forhold.

Regeringens udspil til Strukturreform 200X

Regeringen har generelt fokus på opgaveløsning i form af at sikre borgerne mulighed for frit valg mellem flere udbydere, når der modtages services betalt af det offentlige. Det kan ske ved udlicitering til andre offentlige institutioner eller til private serviceudbydere.

I Regeringen udspil lægges vægt på et klart og entydigt ansvarsforhold i al opgaveløsning. Det skal opnås ved, at borgernes kontakt til de offentlige services hovedsageligt skal ske gennem kommunerne, ligegyldigt hvem der er ansvarlig for opgaveløsningen. Serviceydelse skal placeres så tæt på borgerne som muligt, uden at det går ud over den faglige bæredygtighed i opgaveløsningen.

Generelt skal opgaveløsningen være præget af enkelhed, kvalitet og samarbejde, hvilket sikres gennem ændrede opgavefordelinger. På natur- og miljøområdet skal der skabes større lokalt engagement omkring opgaveløsningen, ligesom opgaveløsningen indenfor fysisk planlægning og natur- og miljøopgaver skal koordineres.

10.5.1 Vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

Regeringens målsætning om fritvalgsordninger inden for forskellige serviceområder, er fastlagt ideologisk, men på basis af regeringens udspil forventes dog stadig, at disse fritvalgsordninger indpasses under de kommunale strukturer. Samtidig kan det anføres, at kravet om frit valg er mere ideologisk end praktisk gennemførligt, idet reelt frit valg er betinget af fuld tilgængelighed til alle oplysninger, samt udbud af flere serviceproducenter.

På planlægningsområdet bruges forskellige måder at løse opgaver på allerede. Således køber mange kommuner sig til planer ved konsulentvirksomheder, andre projektansætter planlæggere til udarbejdelse af planer og andre igen har en fast stab, som udarbejder alle planer.

Der er fordele og ulemper ved alle metoder, men projektgruppen anser det for vigtigt, at kommunerne har det nødvendige økonomiske og faglige råderum, til at træffe den

| Opgaveløsning | Kommunalreformen af 1970 | Kommunesammenlægningen på Bornholm | Strukturkommissionens betænkning | Regeringens udspil til Strukturreform 200X |
|----------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ændring af opgaveløsning del af reform | Nej | Nej | Ja | Ja |
| Kriterier for valg af ny opgaveløsning | - | - | Øge faglig bæredygtighed Udnytte effektiviserings og stordriftsmuligheder | Enkelhed og kvalitet Øgede muligheder for frit valg Klare og entydige ansvarsforhold |

Figur 10.5: Oversigt over reformernes tilgang til ændringer af den kommunale opgaveløsning. Ændring af opgaveløsning var ikke på dagsordenen hverken i 1970 eller under sammenlægningen af Bornholms kommuner. I modsætning hertil udgør en ændret opgaveløsning en stor del af hhv. Strukturkommissionens betænkning og i regeringens udspil til Strukturreform 200X.

bedste beslutning i hvert enkelt tilfælde. Således kan i nogle tilfælde være en fordel, at udefrakommende udfører planlægningen, idet nye øjne kan se muligheder og problemstillinger, som ellers ikke ville blive bemærket. I andre tilfælde er det en fordel, at planlæggerne kender lokalområdet, fordi planlægningen dermed tilpasses bedre til lokale forhold og særkender.

10.6 Styreform

Ændring af styreformen af kommunale enheder er den sidste af fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed (jf. kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*).

I det efterfølgende sammenlignes de fire reformers/reformudspils forhold til valg af styreform. En oversigt over dette fremgår af figur 10.6.

Strukturreformen af 1970

En af Kommunallovskommissionens to opgaver var at undersøge mulighederne for at forenkle de to gældende kommunale styrelseslove, der var gældende forud for reformen: Landkommunalloven og købstadskommunalloven. Resultatet blev vedtagelsen af Lov om kommunernes styrelse i 1968, som trådte i kraft 1. april 1970 samtidig med de øvrige delreformer. Denne lov er grundlaget for den gældende styrelseslov [Styrelsesloven].

I Strukturreformen af 1970 skete der en række justeringer i lovgivningen om kommuners styrelse. Disse justeringer bidrog til en øget demokratisering, men var samtidig ikke afstemt med de ændringer i den kommunale inddeling, der fandt sted i samme periode. Styrelsesloven er siden hen blevet opdateret flere gange, for at give de kommunale enheder mulighed for at tilpasse styreformen, så den falder i tråd med lokale ønsker.

Ca. 20 år efter reformen kom der fokus på kommunale styreformer, hvilket blandt andet

medførte et forsøg med frikommuner med udvalgsløst styre, som havde til formål at sikre demokratisk bæredygtighed. Denne styreform viste sig uegnet, men er et eksempel på, at ændringer af styreformen blev forsøgt brugt til at styrke bæredygtighed.

Kommunesammenlægningen på Bornholm

På Bornholm var en reform af den kommunale styrelse en stor del af processen omkring skabelsen af Bornholms Regionskommune. Ændringerne af styreformen var så radikal, at den krævede dispensation fra styrelsesloven og et år efter indførelsen endnu ikke var faldet helt på plads. Styreformen tog udgangspunkt i erfaringer fra to andre kommunale enheder, hhv. Skanderborg Kommune og Storstrøms Amt, og der har siden hen været tegn på, at en tilpasning lokalt er nødvendig.

Ændringerne i styrelsen involverede både administrationen og det politiske system, og har dermed påvirket alle ansatte, politikere og brugere af regionskommunen. Internt i administrationen oplever planlæggerne ikke større ændringer i det daglige arbejde som følge af den nye styreform. I forhold til ændringerne i den politiske styreform nævner Jette Iversen dog, at afstanden til politikerne er blevet større, og at flere opgaver overlades til administrationen, så på det punkt har styreformen medført ændringer.

Ændringer af styreformen på Bornholm har vist, at planlæggere kun i mindre omfang oplever, at ændring af styreform har indflydelse på deres arbejde. Hvorvidt det skyldes, at andre ændringer har "overskygget" eller om ændringerne reelt ikke påvirker embedsmænd, er uvist. Dog kan det anføres, at eftersom ændringer i styreform ofte vil være en del af ændringer på de tre andre områder, vil erfaringerne fra Bornholm kunne anvendes generelt.

Bornholm gennemførte ændringerne konsekvent, således at alle områder blev rettet

ind efter den samme model. Alle opgaver, både administrative og udførende, er lagt ud i virksomhederne. På nogle områder er det hensigtsmæssigt, men skaber samtidig problemer i forhold til dels, at virksomheder er størrelsesmæssigt meget forskellige og dels, at nogle virksomheder er produktionsvirksomheder, mens andre udelukkende varetager forvaltningsopgaver. Derudover hæmmer virksomhedsopdelingen tværfaglige projekter, fordi opgavebeskrivelsen og den tilhørende økonomi er skarpt opdelt på virksomhederne. Dermed har virksomhedslederne blot ansvar for at egen virksomhed fungerer, hvilket kan medføre, at helhedsorienteret projekter nedprioriteres.

Dette er udtryk for, at ikke alle områder passer ind i den valgte styreform. Derfor kan det være hensigtsmæssigt at opdele den administrative del af organisationen og have forskellige styreformer i de forskellige områder. Virksomhedsstrukturen fungerer udmærket,

når der er tale om produktionsvirksomheder, men for forvaltningsenhederne giver styreformen anledning til unødigt bureaukratisering. Samtidig kan styreformen hindre samarbejde f.eks. indenfor planlægning, idet planlæggere og planforvaltere adskilles, og dermed kan nyttig viden gå tabt.

På planlægningsområdet er virksomhedskonstellationen ligeledes problematisk, idet det er nødvendigt at lave et uforholdsmæssigt stort antal virksomheder, for at der ikke skal opstå problemer med selvkontrol. Det kan medføre, at koordinering og vidensdeling besværliggøres, hvilket kan forringe kvaliteten af opgaveløsningen.

Strukturkommissionens betænkning

Strukturkommissionens undersøgelse viser ingen sammenhæng mellem kommunestørrelsen og opfattelsen af, hvad der kendetegner et godt kommunestyre. Undersøgelsen

| Styreform | Kommunalreformen af 1970 | Kommunesammenlægningen på Bornholm | Strukturkommissionens betænkning | Regeringens udspil til Strukturreform 200X |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Ændring af styreform del af reform | Ja | Ja | Delvist | Nej |
| Baggrund for ændring | Bymæssige sognekommuner ønskede samme styrelse som købstadskommuner Koordinationsproblemer i købstæderne | Komme på forkant med aktuelle tendenser i kommunal organisationsudvikling | Nødvendigt at indtænke fremtidige opgave i ny styrelses- og organisationsstruktur | - |
| Kriterier for ændring af styreform | Ensretning af lovgivning | Adskillelse af bestiller- og udføreropgave Kontraktstyring Ønske om fornyelse af politikerrolle Decentralisering gennem virksomhedsgørelse af organisationen Øget faglig bæredygtighed i udførerfunktionen | Ingen konkrete kriterier angivet | - |
| Nye tiltag vedr. styreformer | Én fælles lov for alle kommunale enheder | Alternativt styre: "Central styring - decentral ledelse" | Ingen | Ingen |

Figur 10.6: Oversigt over reformernes tilgang til ændringer af styreform i de kommunale enheder. Ændring af styreformen var en lille del af Kommunalreformen af 1970, mens det var en central del af sammenlægningen på Bornholm. Strukturkommissionen nævner perifert, at det kan være hensigtsmæssigt at overveje nye styreformer i de kommunale enheder, mens det ikke indgår som en del af regeringens udspil til Strukturreform 200X.

viser ligeledes, at udvalgsstyreformen ofte fører til en sektorisering i kommunerne, og at større kommuner i højere grad end mindre kommuner er præget af dette. Dette er forsøgt modvirket ved at kommunerne reducerer antallet af stående udvalg og styrker økonomiudvalget eller ved at de forsøger at ændre styreformen.

Dog vil en styreform med delt administrativ ledelse via delegation ikke kunne modvirke sektorisering, idet forvaltningen i denne styreform ligeledes er sektoropdelt. På statsligt niveau forslår Strukturkommissionen, at der overvejes en ny styreform, således at ministeren unddrages direkte driftsansvar, hvis f.eks. sygehusdriften overføres til staten.

Ved valg af ny styreform er det vigtigt, at opgavefordelingen er fastlagt, men samtidig er det vigtigt at tænke styreform og organisationsstruktur ind i den nye opgavefordeling fra starten.

Regeringens udspil

Regeringens udspil lægger ikke op til ændringer i styreform, hvilket kan tolkes på flere måder: Dels som udtryk for, at regeringen ikke er opmærksom på, hvilke goder en ændring af styreform kan medføre. Dels være udtryk for, at regeringen ikke ser det som en naturlig del af en strukturreform. Dels at regeringen ikke ser det som dens opgave at foreslå ændringer af de kommunale styreformer.

10.6.1 Vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

Flere eksperter peger på, at en reform af rammerne for kommunernes styrelse, kan være med til at afhjælpe nogle af de udfordringer, som kommuner og amter står overfor. Der trænger så at sige til at blive rusket op i det traditionelle udvalgsstyre! Bornholms skift til en aftalebaseret styreform har, på trods af opstartsvanskeligheder, vist sig grundlæggende at være fornuftig. En reform af ram-

merne for kommuners styrelse vurderes derfor som værende hensigtsmæssig som en del af Strukturreform 200X. Det er i den forbindelse vigtigt, at styreformen i de kommunale enheder, bedst muligt kan tilpasses de nye forhold.

For at få det fulde udbytte af anvendelsen af de øvrige metoder, er det vigtigt, at styreformen tilpasses den nye organisationen. Hvis styreformen fra de nuværende kommunale enheder blot fortsættes, vil styreformen bremse, eller i visse tilfælde spolere, ændringsprocessen og dermed vil den potentielle styrkelse af bæredygtighed forringes. Ligeledes vil slavisk kopiering af andre styreformer, som f.eks. det på Bornholm, heller ikke være hensigtsmæssigt, idet styreformen skal tilpasses den lokale organisation, for at fungere optimalt.

10.7 Samlet vurdering af regeringens udspil til Strukturreform 200X

I figur 10.7 gives et samlet overblik over virkemidlerne i regeringens udspil til Strukturreform 200X sammen med en vurdering af virkemidlerne på hver af de seks undersøgte områder.

Overordnet for hele regeringens udspil gælder, at der savnes argumentation og konkrete kriterier, som burde danne grundlaget for valg af virkemidler. Udspillet bærer heller ikke præg af, at der er skelet meget til tidligere erfaringer med tilsvarende ændringer af den kommunale struktur, hhv. Strukturreformen af 1970 og kommunesammenlægningen på Bornholm.

Regeringens udspil afviger på flere områder væsentligt fra tidligere erfaringer med strukturreformer og fra Strukturkommissionens anbefalinger. Strukturreformen af 1970 byggede på konkrete kriterier for, hvilke opgaver hhv. amter og kommuner skulle være i stand til at løfte, og den geografiske inddeling blev fastsat herefter.

Regeringen peger på mindstestørrelser af kommuner og antal regioner, som ligger indenfor Strukturkommissionens anbefalinger, men argumenterer ikke herfor. Åbningen af kattelommen går stik mod Strukturkommissionens anbefalinger, og kommissionens formand har ligeledes givet udtryk for dyb bekymring for, at kattelommen kan undergrave gennemførelse af reformen.

En af regeringens helt store politiske kæphesten er at skabe frit valg for borgerne på

så mange serviceområder som muligt. Dette er et af hovedargumenterne for at øge kommunernes størrelse, idet større kommuner betyder et større, og derfor mere attraktivt marked, for private serviceudbydere.

Regeringen burde ligeledes overveje, om en reform af Styrelsesloven eventuelt ville være en naturlig del eller forlængelse af Strukturreform 200X, da tidligere erfaringer tyder på, at en ændret styrelse kan være medvirkende til at forbedre den kommunale bæredygtighed.

| | Regeringens udspil til Strukturreform 200X | Vurdering af regeringens udspil |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bæredygtighed | Benyttede generelt begrebet effektivitet i stedet for faglig bæredygtighed. Kattelommen åbner mulighed for, at mindre, men <i>bæredygtige</i> kommuner kan undgå sammenlægning. | Problem, at regeringen fokuserer entydigt på effektivitet i opgaveløsningen og ikke faglig bæredygtighed som andre aktører og i tidligere reformer. Åbning af "kattelommen" strider mod alle anbefalinger og kan underminere reformen. |
| Kommunale samarbejder | Regeringen tager ikke stilling til kommunale arbejder. Dog åbnes "kattelommen" for at mindre kommuner kan bevare deres selvstændighed, hvis de indgår forpligtende samarbejder med andre kommuner. Kommuner med specialinstitutioner skal overtage ansvaret for driften heraf. | Regeringen går stik mod tidligere erfaringer og Strukturkommissionens anbefalinger ved at åbne "kattelommen". Problem for kommuner at overtage ansvaret for specialinstitutioner, da disse kan være særdeles ressourcekrævende og underminere en kommunes økonomi. |
| Geografisk inddeling | Amterne nedlægges og i stedet oprettes 5 sundhedsregioner. Kommuner skal sammenlægges således, at de fremover får mindst 30.000 indbyggere. | Regeringen foreslår en hensigtsmæssig inddeling af regioner og kommuner, som ligger indenfor Strukturkommissionens anbefalinger. Kommuners mindstestørrelse er grebet isoleret fra Strukturkommissionens betænkning og ikke underbygget. Regeringen savner argumentation for kriterier bag inddelingen. |
| Opgavefordeling | Kommunen skal være borgernes primære indgang til det offentlige. Decentralisering af opgaver fra amter til kommuner. Centralisering af opgaver fra amter til staten. Staten skal varetage overordnede hensyn samt have ansvaret for sager med national eller international betydning. Fjerne gråzoner og skabe klar ansvarsfordeling (bl.a. på planlægningsområdet) ved at reducere antallet af forvaltningsniveauer fra 3 til 2. | Kommuner fungerer på mange områder allerede som borgernes primære indgang. Frygt for, at kommuner ikke vil blive i stand til at varetage amtslige ansvarsområder, f.eks. regionplanlægning. Centraliseringen af opgaver fra amter til staten strider mod Strukturkommissionens anbefalinger om at bevare en decentral struktur og mod regeringens egen målsætning om decentralisering. Planlægningsområdet vurderes ikke at blive styrket ved at fjerne det amtslige forvaltningsniveau. |
| Opgaveløsning | Fremme frit valg mellem forskellige serviceudbydere, både offentlige og private. | Større kommuner forventes at kunne give bedre muligheder for at skabe frit valg. Ønsket om valgfrihed kan være problematisk på to måder: Dels kræver valgfrihed fuld adgang til alle oplysninger og dels kræves der flere serviceudbydere. |
| Styreformer | Regeringen vurderer ikke muligheden for at reformere rammerne for kommunernes styrelse. | Regeringen burde i forbindelse med Strukturreform 200X også lægge op til en reform af rammerne for kommunernes styrelse. En ændring af den politiske og administrative styrelse kunne afhjælpe en del af de fremførte kommunale problemer. |

Figur 10.7: Oversigt over regeringens udspil til Strukturreform 200X samt projektgruppens vurdering heraf. På mange punkter mangler regeringens udspil argumentation for valgte kriterier og virkemidler, ligesom regeringen ikke har skelet til tidligere erfaringer. I forbindelse med åbning af kattelommen går regeringen stik imod Strukturkommissionens og andre aktørers anbefalinger.

11 Konklusion

De foregående otte kapitler indeholder resultaterne af dokumentstudier og casestudiet, samt en række vurderinger heraf. I dette kapitel anvendes disse resultater til at besvare problemformuleringen.

Formål og indhold

Formålet med dette kapitel er, på baggrund af resultaterne af de gennemførte studier, at svare på problemformuleringen.

Kapitlet er opbygget omkring tre delkonklusioner, som hver især svarer på en del af problemformuleringen.

Delkonklusion 1

Projektgruppens vurdering af, hvorvidt regeringen opnår de opstillede mål med de virkemidler, som er beskrevet i regeringens udspil.

Delkonklusion 2

Projektgruppens anbefalinger til kommuner, der står for at skulle gennemføre en kommunesammenlægning.

Delkonklusion 3

Projektgruppens vurdering af konsekvenserne af regeringens ønske om at samle den fysiske planlægning hos kommunerne.

Kapitlet indeholder følgende seks afsnit:

1. Resume af rapportens hovedkonklusioner
2. Sammenligning af regeringens mål og virkemidler (Delkonklusion 1)
3. Anbefalinger ved kommunesammenlægninger (Delkonklusion 2)
4. Konsekvenserne af kun én kommunal planmyndighed (Delkonklusion 3)
5. Fysisk planlægning og Kommunal bæredygtig
6. Afslutning

11.1 Resume af rapportens hovedkonklusioner

De foregående otte kapitler har alle bidraget med viden, som konklusionerne i dette kapitel bygger på. For at opfriske kapitlernes vigtigste vurderinger og pointer, gengives disse i figur 11.1

| Kapitel | Resume |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kapitel 3 <i>Det danske forvaltnings- system og plansystem</i> | Det nuværende forvaltningssystem og plansystem har eksisteret siden 1970'erne og er tredelt på nationalt, regional og kommunalt niveau. Både forvaltningssystemet og plansystemet er kendetegnet ved en stor grad af kommunalt selvstyre, som i forhold til fysisk planlægning reguleres via rammestyringsprincippet |
| Kapitel 4 <i>Strukturreform 200X</i> | Der har gennem flere år været optræk til en reform af den kommunale struktur. Ønsket om en strukturreform var ikke en del af regeringsgrundlaget, men blev tilføjet på et senere tidspunkt. Fysisk planlægning får kun sporadisk opmærksomhed i den igangværende strukturdebat og i Strukturkommissionen betænkning. Sidstnævnte konkluderer, at der i forhold til fysisk planlægning ikke er behov for ændringer i opgavefordelingen. Alligevel ønsker regeringen at nedlægge amterne og som følge heraf, overdrage ansvaret for den regionale planlægning til kommunerne, mens overordnede interesser fremover skal varetages af staten. |
| Kapitel 5 <i>Kommunal bæredygtighed</i> | Kommunal bæredygtighed defineres som en kommunes evne til opfylde de stillede krav på en tilfredsstillende måde. Kommunal bæredygtighed kan opdeles i økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed. Kommunale samarbejder bruges ofte til at styrke den kommunale bæredygtighed, men denne metode har både fordele og ulemper. I stedet kan ændringer i geografisk inddeling, opgavefordeling, opgaveløsning eller styrereformer med fordel anvendes til at forbedre den kommunale bæredygtighed. |
| Kapitel 6 <i>Strukturreformen af 1970</i> | Samfundsudviklingen var forud for strukturreformen løbet fra den kommunale struktur, og der opstod lokalt og nationalt et politisk ønske om at gennemføre en strukturreform. Strukturreformen af 1970 var primært en inddelings- og opgavefordelingsreform, der byggede på decentralisering af opgaver og skabte større amter og kommuner. Først senere blev der gennemført ændringer af hhv. opgaveløsningen og rammerne for kommunernes styrelse. I perioden umiddelbart efter reformen gennemførtes ligeledes en planlovsreform, som bl.a. indførte rammestyringsprincippet og øget borgerinddragelse i planlægningsprocessen. |
| Kapitel 7 <i>Introduktion til Bornholm</i> | Bornholm står overfor en række udfordringer som følge af den demografiske udvikling, hvilket truer øens kommunale bæredygtighed. Derfor blev det besluttet at gennemføre en kommunesammenlægning af øens amt og fem kommuner til én enhed: Bornholms Regionskommune. |
| Kapitel 8 <i>Kommunal bære- dygtighed på Bornholm</i> | Kommunesammenlægningen har forbedret hhv. den økonomiske, faglige og demokratiske bæredygtighed på Bornholm. Sammenlægningsprocessen har krævet mange ressourcer og har givet en række problemer. Processen er endnu ikke afsluttet, og de positive følgevirkninger af sammenlægningen forventes først at slå fuldt igennem om nogle år. |
| Kapitel 9 <i>Anvendelse af de fire metoder på Bornholm</i> | Kommunesammenlægningen på Bornholm bygger på to visioner; inddelingsprincippet <i>En ø - en kommune</i> samt styreformen <i>Central styring - decentral ledelse</i> . Sammenlægningen anvender alle fire metoder til at forbedre den kommunale bæredygtighed. Sammenlægningsprocessen er endnu ikke tilendebragt og det er endnu for tidligt at vurdere det endelige resultat af sammenlægningen. Således er det endnu ikke muligt at vurdere konsekvenserne af, at én regionplan og fem kommuneplaner samles til en såkaldt regionskommuneplan. |
| Kapitel 10 <i>Sammenligning og vurdering af Strukturreform 200X</i> | Regeringens udspil adskiller sig på mange af de undersøgte områder fra hhv. Strukturreformen af 1970, kommunesammenlægningen på Bornholm samt Strukturkommissionens betænkning. Det vurderes, at regeringen tilsyneladende ikke i særligt omfang har anvendt tidligere erfaringer til at opsætte rammerne for gennemførelse af Strukturreform 200X. Samtidig savner regeringens udspil argumentation for de valgte virkemidler, og eller Strukturkommissionens anbefalinger kan kun sporadisk genfindes i udspillet. Generelt vurderes udspillet som værende utilstrækkeligt til at opfylde regeringens egne målsætninger for Strukturreform 200X. |

Figur 11.1 Resume af de forgående otte kapitlers vurderinger og hovedpointer (jf. kapitlerne 3 - 10).

11.2 Sammenligning af regeringens mål og virkemidler

I regeringens udspil til Strukturreform 200X opstilles elleve mål for reformen, jf. kapitel 4 *Strukturreform 200X*:

1. Mere kvalitet for pengene uden stigning i den samlede beskatning.
2. Et sygehusvæsen med kortere ventetid og behandling i international topklasse.
3. En enklere og mere målrettet indsats for at få folk i arbejde.
4. Klart ansvar og opgør med gråzoner, så mennesker ikke bliver kastebold mellem forskellige myndigheder.
5. Mere sammenhængende indsats for de handicappede og de svage grupper. (*Vurderes ikke*)
6. Bedre udviklingsmuligheder for alle egne af Danmark.
7. Beskyttelse af de nationale miljø- og naturværdier.
8. Mindre bureaukrati, færre skranke og overskuelighed for borgerne gennem én indgang til det offentlige.
9. Større borgerindflydelse, mere demokrati og større brugerdeltagelse.
10. Øget valgfrihed.
11. Mere sammenhæng i ungdomsudannelser af høj faglig standard. (*Vurderes ikke*)

I dette afsnit vurderes ni af de elleve målsætninger i forhold til, om de opstillede virkemidler kan opfylde disse mål. De sidste to målsætninger (nr. 5 og 11) vurderes ikke, idet de vedrører fagområder, som projektgruppen ikke har kompetencer inden for, og som heller ikke i større grad har været debatteret i medierne. Dermed har det ikke været muligt for projektgruppen umiddelbart at tilegne sig den nødvendige viden til at kunne kommentere mål og midler kvalificeret.

De øvrige mål og virkemidler kommenteres ud fra faglig viden i forhold til fysisk planlægning, samt generel viden opnået gennem debatten i forbindelse med Strukturreform 200X

Ad 1 Mere kvalitet for pengene uden stigning i den samlede beskatning

Dette kan opnås ved at øge den faglige bæredygtighed, hvilket kan ske ved at sikre, at kommunerne har en størrelse, som muliggør ansættelse af specialister og faglig sparring internt mellem medarbejderne. Dermed er regeringens opfordring til kommunesammenlægninger for at opnå, at kommunerne får minimum 30.000 indbyggere, med til at underbygge dette mål.

En kommune med 30.000 indbyggere formodes på de fleste fagområder at give grundlag for en forbedring af den faglige bæredygtighed og dermed give bedre kvalitet i opgaveudførelsen. Dog modarbejder regeringens katelem dette mål, idet kommunale samarbejder ofte er omkostningskrævende.

Ad 2 Et sygehusvæsen med kortere ventetid og behandling i international topklasse

Dette foreslås udmøntet gennem oprettelsen af fem sundhedsregioner uden skatteudskrivning. Erfaringer fra Norge viser, at det er muligt, via oprettelse af sådanne sundhedsregioner, at opnå kortere ventetid på sygehusbehandlinger, men at sundhedsvæsenet

samtidig bliver markant dyrere. Det betyder, at det kan blive særdeles svært (umuligt?) at opfylde både denne målsætning og målsætningen om, at den samlede beskatning ikke må stige (mål nr. 1). Regeringen må derfor prioritere, hvilken af de to målsætninger, der skal være dominerende.

Ad 3 En enklere og mere målrettet indsats for at få folk i arbejde

Regeringen ønsker at samle beskæftigelsesindsatsen hos kommunerne, hvilket kritiseres af flere fagorganisationer. Således har Ingeniørforeningen i Danmark kritiseret forslaget med henvisning til, at kommunegrænser er uden betydning, når ingeniører søger arbejder, og at kommunerne som eneansvarlig for beskæftigelse vil hæmme indsatsen for ingeniører. Også Dansk Industri kritiserer ønsket om at samle beskæftigelsesindsatsen ved kommunerne med sammen begrundelse, og foreslår samtidig, at den i stedet samles hos staten.

Ad 4 Klart ansvar og opgør med gråzoner

På planlægningsområdet ønsker regeringen at fjerne gråzoner ved at flytte amternes planlægningskompetence til kommunerne. Projektgruppen mener, at de tre planniveauer i Danmark er så godt afgrænset, at der ikke er et reelt problem med gråzoner. Samtidigt sikrer rammestyringssystemet, at det i de fleste tilfælde kun er nødvendigt for borgere at forholde sig til ét plandokument, og kun i meget få tilfælde kan det være nødvendigt med henvendelse til både amt og kommune.

En flytning af det regionale planlægningsansvar til kommunerne vil tværtimod undergrave målsætningerne om at styrke miljø- og naturbeskyttelsen (mål nr. 7). Det frygtes nemlig, at kommunalbestyrelser vil have svært ved at foretage afvejning mellem at skabe økonomisk udvikling på den ene side og sikring af natur og miljø på den anden.

Ad 6 Bedre udviklingsmuligheder for alle egne af Danmark

Regeringen ønsker at styrke udviklingen gennem skabelsen af større kommuner, men flere eksperter vurderer, at udvikling snarere foregår i regioner end lokalt i kommuner: Hverken virksomheder, højtuddannet arbejdskraft, turister m.fl. har kommunegrænser som parametre, men tænker og handler derimod regionalt. Derfor vil kommuner, uanset et indbyggertal på 30.000, stadigvæk være for små til at skabe og styrke udviklingen.

En decentralisering af markedsførings- og udviklingsopgaver til kommunerne vil tværtimod give en diffus og utilstrækkelig indsats, hvor promovning af regionale værdier kan gå tabt i den indbyrdes konkurrence mellem kommunerne. Nedlæggelse af udviklingsbeføjelser på regionalt niveau anses dermed som værende en svækkelse af udviklingsmulighederne. Det vil især ramme udkantsområder, da kommunerne her ofte er økonomisk trængte og derfor ikke har midler til at gøre en ekstra indsats for at skabe udvikling i kommunen.

Ad 7 Beskyttelse af de nationale miljø- og naturværdier.

Dette ønsker regeringen opnået ved at centralisere ansvaret for overordnede interesser i forhold til natur og miljø til staten. En sådan centralisering anses for fornuftigt f.eks. i forhold til kystbeskyttelseslinjer, idet sådanne bestemmelser bør varetages ud fra nationale målsætninger og interesser.

Dog kan det blive problematisk at afgrænse, hvilke sager, der er af overordnet interesse: Hvis for mange sager kommer ind under staten, forringes muligheden for, at lokale hensyn og ønsker får indflydelse på afgørelsen. I det modsatte tilfælde, altså at for mange sager afgøres af kommunerne, er risikoen, at netop lokale hensyn og ønsker får for stor indflydelse på afgørelsen på bekostning af natur og miljø. Dermed handler det om at finde den

rette balance uden at skabe de gråzoner, som regeringen har som mål at gøre op med (mål nr. 4).

Ad 8 Én indgang til det offentlige.

Dette vil regeringen opnå ved at nedlægge amterne og overføre hovedparten af de amtslige opgaver til kommunerne.

På planlægningsområdet er én indgang til det offentlige stort set tilfældet med den nuværende opgavefordeling. Således er det kun et begrænset antal borgere, som f.eks. landmænd, der kommer i berøring med regionplanlægning eller har brug for at henvende sig til amterne. Overførslen af landzonekompetencer til kommunerne har yderligere begrænset "almindelige" borgeres behov for at komme i kontakt med amterne.

Projektgruppen mener derfor, at dette mål allerede er opnået i forhold til fysisk planlægning, hvorfor nedlæggelse af amterne ikke kan begrundes ud fra et ønske om at nå dette på planlægningsområdet.

Ad 9 Større borgerindflydelse, mere demokrati og større brugerdeltagelse

Med skabelsen af et todelt forvaltningsystem frem for det eksisterende tredelte, forventer regeringen at øge den demokratisk bæredygtighed. Der har flere gange i debatten været udtrykt kritik af nedlæggelse af amterne, fordi det er været en udbredt holdning, at små kommuner er mere demokratiske end større. Erfaringer og undersøgelser viser dog, at det ikke nødvendigvis er tilfældet, men at der er forskel på, hvordan demokrati udspiller sig i større henholdsvis mindre kommuner. Derfor vil det kræve en indsats at bibeholde befolkningens oplevelse af, at kunne få demokratisk indflydelse, hvis mindre kommuner lægges sammen til nye, større enheder.

Samtidig kan det betvivles, hvorvidt de mindre kommuner er demokratisk bæredygtige, fordi

et tæt forhold mellem beslutningstagere og borgere ofte kan give anledning til, at individets interesser tilgodeses frem for almenvældets.

I forhold til fysisk planlægning er det muligt, at samlingen af region- og kommuneplanlægning i et plandokument gør det lettere for almindelige borgere at forholde sig til planlægningen og dermed i højere grad vil deltage i planlægningsprocessen. Dette emne behandles yderligere i afsnit 11.3

Ad 10 Øget valgfrihed

Regeringen har som ideologisk målsætning at sikre borgerne valgfrihed i opgaveløsningen. Dette kan opnås blandt andet ved at sammenlægge mindre kommuner til større enheder, idet erfaringer viser, at kommuner skal have en vis størrelse, før det er interessant for virksomheder at byde ind på opgaveløsningen af kommunale opgaver.

Valgfrihed kan ligeledes styrkes gennem en ændring af styreform og af opgaveløsningen, som kommunesammenlægningen på Bornholm har vist. Ved at overdrage driften for de kommunale opgaver til offentlige virksomheder gennem kontraktstyring, bliver det nemmere at få overblik over serviceydelse omkostninger, og over mulighederne for at udlicitere et givent område. Regeringens udspil lægger desværre ikke op til ændringer af styreform, men projektgruppen anser det for vigtigt at kommuner gøres opmærksom på anvendelsen af disse metoder til at øge borgernes valgfrihed.

11.2.1 Sammenfatning

Der er ikke altid sammenhæng mellem regeringens målsætninger for Strukturreform 200X og de virkemidler, den ønsker at anvende.

Figur 11.2 giver et overblik over sammenhængen mellem målsætninger og virkemidler.

| Regeringens målsætninger | Effekten af virkemidler |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1. Mere kvalitet for pengene uden stigning i den samlede beskatning | + |
| 2. Et sygehusvæsen med kortere ventetid og behandling i international topklasse | +/- |
| 3. En enklere og mere målrettet indsats for at få folk i arbejde | - |
| 4. Klart ansvar og opgør med gråzoner, så mennesker ikke bliver kastebold mellem forskellige myndigheder | - |
| 5. Mere sammenhængende indsats for de handicappede og de svage grupper | Vurderes ikke |
| 6. Bedre udviklingsmuligheder for alle egne af Danmark | - |
| 7. Beskyttelse af de nationale miljø- og naturværdier | +/- |
| 8. Mindre bureaukrati, færre skranker og overskuelighed for borgerne gennem én indgang til det offentlige | Er opnået på planlægningsområdet |
| 9. Større borgerindflydelse - mere demokrati og større brugerdeltagelse | +/- |
| 10. Øget valgfrihed | + |
| 11. Mere sammenhæng i ungdomsuddannelser af høj faglig standard | Vurderes ikke |
| + Positiv effekt - Negativ effekt +/- Afhænger af anvendelse | |

Figur 11.2: Oversigt over sammenhængen mellem regeringens mål og virkemidler i udspillet til Strukturreform 200X. Vurderingen af virkemidlernes effekt tager udgangspunkt i planlægningsområdet.

Som det kan ses af figur 11.2 vil kun to af virkemidlerne have en direkte positiv effekt på opfyldelse regeringens målsætninger, mens tre virkemidler har en direkte negativ effekt. De resterende virkemidler kan have både positive eller negative effekter afhængig af, hvordan de anvendes.

Nogle af målene, f.eks. målsætningen om kortere ventelister i sygehusvæsenet, kunne sandsynligvis være opnået med andre virkemidler end de valgte. I andre tilfælde, f.eks. i forbindelse med større borgerindflydelse, kan virkemidlerne, alt efter hvordan de anvendes, påvirke i både negativ og positiv retning i forhold til målsætningerne.

Samlet set er både mål og virkemidler politiske beslutninger, som bygger på regeringens paradigme for fremtidens Danmark. Dette paradigme vil politiske opponenter modsætte sig, ligesom faglige argumenter kan tale imod det, men i sidste ende er det parlamentariske flertal, der beslutter hvilken retning udviklingen

skal gå. Kapitel 12 *Perspektivering* beskriver derfor tre mulige fremtidsscenarier for Strukturreform 200X.

Regeringens mål for Strukturreform 200X og de virkemidler, som den introducerer i sit udspil, stemmer ikke i alle tilfælde overens i forhold til den fysiske planlægning. Dette er dog forventeligt, idet fysisk planlægning kun er en lille del af den samlede strukturreform.

11.3 anbefalinger ved kommunesammenlægninger

Dette afsnit bygger på viden opsamlet gennem casestudiet af Bornholm. Da casen, som nævnt i kapitel 2, har visse begrænsninger i forhold til generalisering, medtages kun de erfaringer, som menes at kunne anvendes ved kommunesammenlægninger andre steder i landet.

Erfaringerne fra sammenlægningen på Bornholm viser, at det er vigtigt at tage højde for fire forhold i forbindelse med en sammenlægning:

1. Praktiske forhold
2. Personrelaterede forhold
3. Organisatoriske forhold
4. Følgevirkninger af en sammenlægning

11.3.1 Praktiske forhold

Hovedkonklusionen fra Bornholm er, at en sammenlægning tager tid, og at det kræver en stærk ledelse, som har overblik over processen. Dermed er det nødvendigt at afsætte ressourcer til at gennemføre sammenlægningen, både i form af, at medarbejdere skal bruge tid til processen, og nødvendigheden af at have en kompetent leder, som kan koordinere sammenlægningsprocessen. Hvis dette ikke sker, kan sammenlægningsprocessen hurtigt blive kaotisk og svær at overskue, som tilfældet var på Bornholm.

Tid

Det er vigtigt at afsætte ressourcer til rent praktiske opgaver som f.eks. flytning og installation og testning af elektroniske systemer. På Bornholm resulterede en manglende testning af telefonsystemet, at borgere ikke kunne komme i telefonisk kontakt med regionskommunen, hvilket giver et meget uheldigt førstehåndsindtryk. Derudover vil sammenkøring af EDB-systemer kræve mange ressourcer, både ved selve sammenkøringen, men også når medarbejderne skal efteruddannes i de nye systemer.

Politisk skal der afsættes tid til at lægge en strategi for sammenlægningen, som de øvrige medarbejdere kan forholde sig til, og medarbejdere i forvaltningerne skal have tid til at omorganisere sig. Denne tid vil gå fra medarbejdernes sædvanlige opgaver, hvorfor der kan opstå en ophobning af arbejde. Dermed vil borgere ofte opleve den nye kommunale

enhed som mindre effektiv, netop fordi sagsbehandlingstiden i starten forlænges. Dette vil ikke kunne undgås, men det er vigtigt på forhånd at gøre borgerne opmærksom på, at der i en periode må påregnes ventetid i sagsbehandlingen, ligesom medarbejderne skal forberedes på en øget arbejdsbyrde. Derved sikres bedst mulig forståelse fra borgerne og stress hos medarbejderne begrænses.

Ledelse

For at processen skal forløbe så gnidningsfri som muligt, bør der indsættes en stærk ledelse bestående af en eller flere personer, som har til ansvar at koordinere og uddelegere de praktiske opgaver. Ved uddelegering er det vigtigt at være realistisk med hensyn til, hvor mange opgaver medarbejderne kan overkomme, især hvis de daglige opgaver skal løses samtidig med de nye. Det kan være hensigtsmæssigt at ansætte en stab til at varetage og koordinere disse ekstra opgaver. Samtidig skal medarbejderne holdes grundigt underrettet gennem hele processen, idet uvisshed kan foranledige utryghed og frustrationer hos medarbejderne.

11.3.2 Personrelaterede forhold

Regeringen lægger i sit udspil op til, at Virksomhedsoverdragelsesloven anvendes i forbindelse med Strukturreform 200X. Det vil betyde, at medarbejdere fra de gamle enheder sikres genansættelse i de nye kommunale enheder. Dermed er det vigtigt at være opmærksom på tidligere personlige relationer mellem nye kolleger: Gamle uoverensstemmelser kan påvirke et samarbejde, ligesom forskellige virksomhedskulturer kan give anledning til konflikter. Sammenlægninger kan dog også give positive synergieffekter, idet medarbejdere fra forskellige kommunale enheder kan lære af hinanden, både fagligt og i forhold til arbejdsgange.

Ved en sammenlægning af kommunale enheder vil stillinger ofte blive nedlagt, og det

skal i så fald besluttes, om de overskydende medarbejdere skal genansættes i andre stillinger. I tilfælde hvor det er lederstillinger, der nedlægges, vil genansættelse ofte medføre en degradering. En anden løsning, som bl.a. blev anvendt i forbindelse med dannelsen af Aalborg kommune, er at genansætte alle ledere i en ny lederstilling. Dette vil dog kunne medføre, at visse stillinger er mere af navn end af gavn, hvormed der, om ikke formelt så reelt, vil være tale om en degradering.

Sådanne ændringer i magtforholdet kan være svære for både den degraderede medarbejder og den medarbejdergruppe vedkommende skal tilknyttes, og dermed er der risiko for utilfredshed og dårligt samarbejde. Dette problem har ikke umiddelbart en let løsning, men ved at være opmærksom på det, er det muligt at dæmpe nogle af de gnidninger, der kan opstå.

En sammenlægning er en oplagt mulighed til at revurdere medarbejdernes jobfunktioner og via medarbejdersamtaler understøtte medarbejdernes jobønsker. Ved genansættelse af medarbejdere fra de oprindelige enheder, er det vigtigt både at se på faglige kvalifikationer og personlige forhold. Faglige kvalifikationer skal sikre bedst mulig kvalitet i opgaveløsningen. I visse tilfælde kan det være fornuftigt at finde en ny medarbejder i stedet for at genansætte, især. Dette gælder især tilfælde, hvor arbejdsopgaver på grund af sammenlægningen har ændret karakter og derfor kræver andre kvalifikationer. F.eks. kan det i forbindelse med indførelse af GIS i planlægningen være fornuftigt at indsætte en erfaren GIS-medarbejder blandt planlæggerne, også selvom det sker på bekostning af en tidligere ansat.

På den anden side skal der ligeledes tages hensyn til personlige forhold, både for den enkelte medarbejder og for det faglige miljø som helhed. Genansættelse af medarbejderne er med til at generere tryghed og størst mulig tilfredshed blandt medarbejderne, hvilket gavner arbejdsmiljøet.

Hvis der ansættes nye medarbejdere, eller hvis medarbejderne udtrykker behov derfor, kan det være fornuftigt at gennemføre en introduktion til særkender ved de tidligere kommunale enheder, således at alle medarbejdere har et overblik over geografi, demografi osv. i den nye kommunale enhed. En sådan forståelse for omgivelserne er især vigtigt for planlæggere, som skal bruge denne viden for at kunne udarbejde de bedst mulige planer.

11.3.3 Organisering

Det anses for hensigtsmæssigt at overveje politisk og administrativ styreform i den nye enhed. Der bør foretages en grundig vurdering af hvilken styreform, der passer bedst til målsætningerne for den nye kommune, samt hvordan den ønskes indført. I de fleste tilfælde vælges styreformen ud fra en af de skabeloner, som Styrelsesloven lægger op til, og tilpasses efterfølgende til lokale forhold. Denne tilpasning er nødvendigt for at styreformen fungerer under de lokale forhold og er derfor lige så vigtigt som skabelonvalget.

På Bornholm blev sammenlægningen og indførelsen af den nye styreform gennemført samtidig, hvilket udløste en del kaos, men samtidig gav medarbejdere og borgere den sikkerhed, at når det hele var faldet på plads, skulle der ikke foretages flere store ændringer. Denne fremgangsmåde anser interviewpersonerne på Bornholm som værende den bedste, netop fordi omstillingsprocessen derved bliver så kort som mulig. Hvis de to processer ønskes gennemført forskudt, vil det måske begrænse forvirringen, som så til gengæld vil strække sig over en længere periode. Hvilken metode, der foretrækkes, er individuelt, men det anses for vigtigt, at beslutningen om at gennemføre styreformsændringer tages samtidig med sammenlægningen, således at befolkningen, politikerne og medarbejderne ved, hvad der venter. Dog vil det være nødvendigt at foretage kontinuerlige ændringer af styreformen, således at denne også fremover

er tilpasset de udfordringer den kommunale enhed står overfor.

Når styreformen vælges, er det fornuftigt at overveje, hvorvidt opgaver ønskes løst ved udlicitering, traditionelt forvaltningsstyre, tværfaglighed internt i organisationen el.lign. Uanset hvilken opgaveløsningsmodel, der vælges, vil samarbejde på tværs af de forskellige forvaltningsområder være nødvendigt.

I forhold til planlægning kan indskrives målsætninger på forskellige kommunale opgaver i et plandokument medvirke til at disse opnås. Derfor bør enhver styreform give mulighed for og opfordre til tværfaglige samarbejder. På Bornholm foreslås det, at tilpasse den nye styreform således, at den i højere grad hjælper til, at større opgave kan løses i projektgrupper på tværs af fagområder.

Den geografiske placering af administrationsdelen af den nye kommunale enhed vil ofte kunne give anledning til diskussion. I hovedtræk vil der være to valgmuligheder: At dele administrationen ud på rådhus og administrationsbygninger i de tidligere kommuner eller at samle administrationen i en by, hvor der ofte vil skulle bygges nyt for at få plads til det hele. Der er fordele og ulemper ved begge løsninger. Hvis administrationen spredes, besværliggøres samarbejde mellem grupper placeret i forskellige byer, og kan forringe kvaliteten i opgaveløsningen, idet henvendelser på tværs af fagområder vil ske ud fra personligt kendskab frem for hvem, der er fagligt mest kvalificeret. Samtidig kan en spredning af administrationen gøre det svært for borgerne at finde ud af, hvor de skal henvende sig. Til gengæld er det en billig løsning, idet det sjældent vil være nødvendigt at bygge nyt. En samlet administration vil gøre tværfaglige projekter og koordinering lettere, men samtidig medføre, at nogle borgere har langt til administrationen. Derudover er det en dyr løsning, da nybygning af administrationsbygninger i de fleste tilfælde vil være nødvendigt. Den enkelte kommunalbestyrelse må

derfor tage stilling til hvilken model, der findes bedst egnet i det pågældende tilfælde. En mellemløsning, som allerede bruges i nogle af de eksisterende primærkommuner, er at samle forvaltningen i en by, og så oprette servicekontorer i lokalcentre, som borgerne kan henvende sig til. Derved opnås fordelene ved en samlet administration og samtidig sikres, at afstanden til borgerne ikke bliver for stor.

11.3.4 Ændringer som følge af sammenlægningen

Når mindre kommuner sammenlægges til en større, vil der ske ændringer i den demokratiske proces. Dermed vil det være nødvendigt for både politikere og borgere at ændre tilgangen til indflydelse. For borgere vil det såkaldte »kølediskdemokrati« (dvs. en direkte, personlig kontakt til politikere gennem daglige gøremål) forsvinde, og det vil blive nødvendigt at organisere sig for at få indflydelse. Det er vigtigt, at borgerne bliver gjort opmærksom på denne ændring og får anvisninger til, hvordan de nu kan opnå indflydelse, for at udgå en opfattelse af, at borgerne er sat uden for indflydelse. Samtidig er det gavnligt, hvis politikerne udfører opsøgende arbejde i forhold til borgerinddragelse, idet det kan sikre en identitetsfølelse i forhold til den nye kommunale enhed. I forbindelse med dette opsøgende arbejde, er det vigtigt at være opmærksom på at lokalsamfund og lokale tilhørsforhold kan gå på tværs af tidligere kommunegrænser.

For politikerne gør de større kommunale enheder det sværere at føre enkeltsagspolitik, idet der ikke er tid til at sætte sig ind i alle sager. Dermed vil det i mange tilfælde være nødvendigt at føre princippolitik, hvilket vil gøre det svært for lokallister og løsgængere, som ofte ikke har et principprogram, der dækker alle aspekter af kommunale områder. I omstillingsperioden mellem enkeltsagspolitik og princippolitik, vil politikere ofte opleve arbejdsbyrden som øget, og hvis der samtidig er tilført en række nye opgaver, vil det kunne medføre et stort arbejdspress på politikerne.

Denne udvikling vil medvirke til, at der sker en professionalisering af politikere, hvilket med fordel kunne bakkes op af en stigning i aflønningen, for at undgå politikerflugt på grund af for stort arbejdspress.

På Bornholm har sammenlægningen resulteret i øget arbejdspress for politikere, men det forventes, at dette arbejdspress mindskes efterhånden som strukturen falder på plads og politikerne vænner sig til ikke at bruge tid på enkeltstager. Uden enkeltstagsbehandling får politikere mere tid til at lave politik, hvilket kan give kvalitetsforbedringer i de kommunale enheder.

11.3.5 Sammenfatning

Erfaringerne fra kommunesammenlægningen på Bornholm viser, at en sammenlægning er dyr, tidskrævende og anstrengende for både politikere, medarbejdere og borgere. Til gengæld kan den medføre kvalitetsforbedringer, større effektivitet og øget bæredygtighed. Især på længere sigt vil disse fordele blive tydelige.

En sammenlægning skal forberedes grundigt, men ligegyldigt hvor god forberedelsen er, kan ikke alle problemer forudses. Da det samtidig kan være en fordel at holde processen så kort som mulig, er det i visse tilfælde nødvendigt blot at håndtere problemerne, efterhånden som de dukker op. Figur 11.3 opsummerer konklusionen og anbefalingerne til andre kommuner, som står for at skulle sammenlægges

11.4 Konsekvenserne af kun én kommunal planmyndighed

Regeringen lægger i sit udspil op til, at den fysiske planlægning skal samles på to niveauer i stedet for de nuværende tre. Det skal ske ved at samle regionplanlægning med kommuneplanlægning, ligesom det er sket på Bornholm.

Hvis det besluttes at nedlægge regionplanlægning, anses det for nødvendigt at tage plansystemet op til revision, idet rammestyringsprincippet bortfalder. Hvis staten er eneste kontrolmyndighed, vil det kræve store ressourcer at kontrollere samtlige af landets kommuner, og afgørelser vil i højere grad baseres på overordnede principper, end på en forståelse for det pågældende lokalområde.

Såfremt kommunesammenlægningen ikke styrker den økonomiske bæredygtighed, eller hvis kommunernes økonomiske situation af en eller anden grund forringes, vil nedlæggelse af amterne som kontrolmyndighed i forhold til planlægning kunne medføre, at kommunerne fristes til at nedprioritere planlægning. Dette kan ligeledes ske i amter eller regioner, men da politikere i primær- eller storkommuner ofte er i mere direkte kontakt til borgerne, kan det være sværere at argumentere over for disse, hvorfor planlægning er lige så vigtig som det sociale område.

11.4.1 Erfaringer fra Bornholm

Kommunesammenlægningen på Bornholm er endnu for ny til, at det er muligt at vurdere,

| Konklusion | Anbefaling |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kommunesammenlægning er ressourcekrævende Den medfører ændringer i den demokratiske proces Processen kan være hårdt for medarbejderne Efterfølgende kræver en professionalisering af politikere | Tildel tilstrækkelige ressourcer Ansæt en stærk leder som ansvarlig for sammenlægningen Tag hensyn til det tidligere personale, men brug også muligheden for at få nye kræfter ind Vær bevidst om styreform og tilpas den til den nye enhed Hold medarbejderne grundigt orienteret gennem hele processen Informer borgerne om de ændrede kontaktflader ml. befolkning og kommune |

Figur 11.3 Konklusioner og anbefalinger til kommunesammenlægninger

hvorvidt kombinationen af region- og kommuneplan er hensigtsmæssig, men foreløbig er både planlæggere og politikere på Bornholm tilfredse. De mener, at den kombinerede region- og kommuneplan er en fordel, og at den vil forbedre planlægning som helhed og bidrage til øget borgerinddragelse. Sammenføringen af kommune- og regionplanen er fastlagt, men der er stadig tvivl om, hvorvidt det nye plandokument kommer til at bære mest præg af at være en kommuneplan eller en regionplan. Desuden er det endnu ikke bestemt om fysisk planlægning og strategier for f.eks. socialområdet skal udgives i et samlet dokument eller i to forskellige.

Dog er der allerede nu eksempler på, at regionplanens bestemmelser forfladiges, når disse skal behandles af en kommunal enhed. På Bornholm var der ikke overensstemmelse mellem det teoretiske og det faktiske indhold af services i de forskellige bycentre, men i stedet for at nedgradere nogle centre, blev kravene til de forskellige centertyper ændret. Dette er ikke uventet, idet nedgradering af et bysamfund ofte afstedkommer stor utilfredshed blandt borgerne, og da beslutningstagerne ikke længere er så relativt anonyme, som de var i amtet, vanskeliggøres sådanne beslutninger. Det er sandsynligt, at bymønstre ikke vil være det eneste område, hvor de nye enheder vil forsøge at undgå utilfredse borgere ved at ændre definitioner og dermed undergrave betydningen af disse.

11.4.2 Erfaringsoverførsel

Erfaringerne fra Bornholm kan ikke i alle tilfælde overføres til andre steder i Danmark, fordi planlægningen på Bornholm ikke skal koordineres med andre. De fleste andre kommuner i Danmark bliver i høj grad påvirket af aktiviteter i nabokommunerne, hvorfor nedlæggelse af regionplanlægning vil medføre et øget behov for koordinering mellem nabokommuner. Endnu er der ikke lagt op til lovkrav om, at en sådan koordinering skal

finde sted. Kun i forbindelse med kommuners planforslag får nabokommuner mulighed for at komme med indsigelser, men dermed er koordineringen både negativ og bagstræberisk i stedet for konstruktiv og fremsynet.

Det forventes, at bymønstreproblematikken og lignende problematikker vil opstå i mange af de nye kommunale enheder, netop fordi beslutningerne kommer meget tæt på borgerne. At gennemføre denne type beslutninger kræver derfor handlekraft fra både politikere og medarbejdere, hvilket kan tage tid at få tillært i visse tilfælde. Men da erfaringer fra Bornholm samtidig peger i retning af, at det i nogle tilfælde kan være formålstjenligt at lade befolkningen tilpasse sig de nye forhold før upopulære beslutninger træffes, er der tid til tilpasning.

11.4.3 Fordele og ulemper ved ét plandokument

Det kan være hensigtsmæssigt med kun et plandokument, som befolkningen skal forholde sig til, både i forbindelse med tilblivelsen af dokumentet og i forbindelse med overholdelse af dokumentet, men projektgruppen mener, at der er faglige hensyn, der taler for bevarelsen af det tredelte plansystem og at disse vejer tungere end førnævnte argumenter. Projektgruppen mener, at der er behov for regional planlægning og at denne planlægning skal tage udgangspunkt i særkender ved det berørte område, frem for overordnede retningslinjer fra staten. Erfaringer fra andre nordiske lande samt England påviser et behov for regional planlægning, idet grænser for blandt andet erhvervsudvikling og turisme i højere grad er regionale end kommunale. Samtidig er kommuner så tæt på interessegrupper, at det i visse tilfælde kan være svært at træffe faglige beslutninger. Overdragelsen af landzoneadministrationen til kommunerne har resulteret i, at flere tilladelser omgøres af naturklagenævnet. Om dette skyldes, at kommunerne endnu ikke har en tilstrækkelig rutine i at administrere den type sager, eller om det

er et udtryk for, at kommunerne har andre prioriteter, er uvist, men uanset hvilken forklaring, der er tættest på sandheden, er det et forvarsel om, at kontrollen med kommunerne skal intensiveres kraftigt, hvis disse overtages det fulde planansvar. Der er taget delvist højde for dette i forhold til VVM, idet disse skal kontrolleres af miljøministeren de første to år efter overdragelsen til kommunerne.

11.4.4 Sammenfatning

Fordele og ulemper ved kun én kommunal planmyndighed fremgår af figur 11.4.

På Bornholm opfattes sammenfletningen af region- og kommuneplanlægning som en ubetinget fordel, fordi planlægningen dermed bliver mere sammenhængende og lettere at forholde sig til for borgerne. Dermed er der basis for en mere aktiv borgerinddragelse, hvilket er med til at forbedre planlægningen. Endnu er sammenfletningen dog for ny til, at det er muligt at vurdere, hvorvidt dette vil ske, ligesom det heller ikke er muligt at vurdere konsekvenserne af, at rammestyringsprincippet er redefineret som følge af sammenlægningen.

Alternativet til sammenlægningen af de to planniveauer var at have to planmyndigheder

dækkende samme geografiske område, men med forskellige opgaver og kompetencer. Dette ville have været u hensigtsmæssigt, både i forhold til overskuelighed og borgerinddragelse, hvorfor det i Bornholms eksempel gav mening at oprette fælles planmyndighed.

Projektgruppen mener, at regionplanlægningen med tilhørende rammestyringsprincip gennem de sidste 35 år har vist sig nyttigt til at fremme regionale interesser og sikre regionale sammenhænge. Derfor anses det ikke for hensigtsmæssigt at nedlægge det regionale niveau i planlægningen. Regionale koordinering er ikke nødvendig på Bornholm på grund af ø-beligheden, men i alle andre dele af Danmark vil der være behov for koordinering mellem områder, som dækker mere end en enkelt kommune. Erfaringer fra udlandet peger i retning af, at en sådan koordinering bedst sker gennem et regionalt niveau i planlægningen, og de lande, som ikke har et sådant niveau, har planer om at indføre det. Derfor vil det være tåbeligt for Danmark at afskaffe det.

Hvis det alligevel besluttes at afskaffe det, er det vigtigt at afgøre, hvordan den kontrol som rammestyringssystemet har medført, kan videreføres, og hvordan regionale interesser sikres.

| Fordele og ulemper med kun én kommunal planmyndighed | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fordele | Ulemper |
| <ul style="list-style-type: none"> - Borgerne har kun et plandokument at forholde sig til - Borgerne skal kun henvende sig et sted med forespørgsler relateret til planloven - Styrket national planlægning kan sikre nationale værdier som f.eks. kystbeskyttelse - Øget statslig indflydelse kan bidrage til, at udviklingen i Danmark ses ud fra en samlet helhed | <ul style="list-style-type: none"> - Kommuner ikke store nok til at varetage regionale interesser - Erfaringer fra Naturklagenævnet viser at kommunerne har svært ved at administrere landzonebestemmelser, hvilket kan tolkes som et forvarsel til hvordan opprioriteringer vil være fremover - Rammestyringen går tabt - Forringet kontrol med kommuners planlægning - Manglende regionalt overblik - Behov for både regional planlægning og lokalkendskab - Andre nordiske lande har dårlige erfaringer med at undvære regional planlægning - Mange EU-projekter er bygget op omkring regionale områder - Miljø, erhvervsudvikling, turisme og andre er knyttet til regioner frem for kommuner |

Figur 11.4: Fordele og ulemper ved et plandokument

I regeringens udspil skal denne kontrol ske gennem statslige udmeldinger. I første omgang er det dog meningen, at de nyeste regionplaner ophøjes til landplandirektiver, og at landsplankontorene derefter varetager kontrollen med udarbejdelsen af de nye kommuneplaner. Når en kommuneplan godkendes, erstatter den bestemmelserne i regionplanen/landplandirektivet, og herefter reguleres planlægning i kommunerne kun gennem statslige udmeldinger og direktiver. For at sikre kvaliteten af planlægningen og varetage af statens interesser, er det nødvendigt at øge detaljeringsgraden i landsplanlægningen markant, idet der nu skal tages forbehold for alle tænkelige situationer alle steder i landet. Dermed kan lovtæksten meget nemt blive forholdsvis indviklet, hvilket kan gøre det svært for planlæggere at forstå og efterleve. Derfor anses detaillovgivning ikke for at være en hensigtsmæssig erstatning for regionplanlægning.

En anden mulighed er, på linje med Bornholm, at tro på, at kommunal selvjustits er tilstrækkeligt. Endnu er det ikke muligt at vurdere, om det er tilfældet, men tidligere erfaringer med selvjustits blandt kommuner, er ikke gode. Naturligvis er det muligt, at de nye, større kommuners øget professionalisme kan magte opgaven, men sandsynligheden taler for, at de fleste kommuner, ikke mindst hvis de presses, vil prioritere økonomi over f.eks. natur og miljø. Derfor er det nødvendigt med et vist forbehold overfor denne metode.

De regionale interesser kan hverken varetages af staten eller amter, og en nedlæggelse af regionplanlægning vil dermed automatisk nedprioritere regionale forhold. Eksempler fra Sverige viser, at en sådan disponering kan have uheldige konsekvenser for detailhandelsplanlægningen og trafikplanlægningen. Således har Stockholm ikke en ringvej, fordi enkelte forstadskommuner ikke ønsker den. I forhold til detailhandlesplanlægning placere omegnskommuner til Stockholm store indkøbscentre nær kommunegrænsen, og gør

det dermed umuligt for Stockholm by at styre indkøbsmønsteret [Böhme, 2004].

11.5 Fysisk planlægning og kommunal bæredygtighed

Denne del af konklusionen fastlægger hvordan regeringens planer om at nedlægge amterne og sammenlægge kommunerne til større enheder vil påvirke bæredygtigheden i den fysiske planlægning

I regeringens udspil omtales bæredygtighed kun i forbindelse med kattelommen, og det defineres ikke, hvad der kendetegner en bæredygtig kommune. Derfor bygger dette afsnit på bæredygtighedsdefinitionen fra kapitel 5 *Kommunal bæredygtighed*

Økonomisk bæredygtig fysisk planlægning

Fysisk planlægning er i første omgang en ren udgift for kommunerne, men i de fleste tilfælde forventes udgifterne at blive rekompenseret af planskabt udvikling. Internt i den fysiske planlægning er det umuligt at skabe økonomisk bæredygtighed, men hvis den samlede økonomiske bæredygtighed i en kommune forbedres, vil det ofte betyde bedre vilkår for den fysiske planlægning. I økonomisk pressede kommuner, udarbejdes der ofte kun planer, når der er et akut behov, hvilket som regel vil sige, at et konkret projekt ønskes udført eller at en planrevision eller -udarbejdelse er lovpligtig. Dermed bliver planlægningen præget af usammenhængende her-og-nu-løsninger.

Hvis der derimod, via bedre økonomisk bæredygtighed i de nye kommunale enheder, er overskud til reelt at planlægge, vil det være muligt at udarbejde langsigtede, helhedsorienterede strategier for udviklingen, og dermed opfylde det reelle formål med fysisk planlægning.

En kommunesammenlægning vil som regel medføre styrket økonomisk bæredygtighed, men på grund af de store økonomiske

omkostninger, der er forbundet med en sammenlægning, vil der ofte gå en årrække før forbedringerne reelt kan mærkes. I samme periode vil der være behov for udarbejdelse af nye planer, som dækker over hele det nye område, hvorfor det kan være problematisk at få tilstrækkelige ressourcer til planlægningen.

I det hele taget kan det være bekymrende, at al planlægning nu overlades til kommunerne, idet disse enheder dermed skal til at prioritere mellem eksempelvis naturbeskyttelse og etablering af attraktive erhvervsgrunde. I en sådan dilemma vil det ofte være økonomien, der bliver styrende, hvorfor det kan blive svært at overbevise politikere om, at de bør prioritere natur og miljø.

Faglig bæredygtig fysisk planlægning

Dannelsen af nye, større kommuner, giver forhåbning om, at den faglige bæredygtighed i forhold til fysisk planlægning forbedres. Det sker som følge af, at flere planmedarbejdere i sammen enhed giver mulighed for øget specialisering, og dermed forbedre kvaliteten af planlægningen. Samtidig kan der opbygges et fagligt miljø, som ligeledes kan bidrage til kvalitetsforbedringer.

Regeringen planlægger at nedlægge amterne, hvilket kan ses som et tilbageskridt for den faglige bæredygtighed inden for regionplanlægning. Dels fordi amterne på nuværende tidspunkt anses for værende fagligt bæredygtige og samtidig er i besiddelse af en enorm viden, som risikere at gå tabt, hvis amterne nedlægges.

Det må formodes, at en del regionplanlæggere ansættes i kommunerne, men dermed spredes sagkundskaben ud i en række institutioner, hvilket kan gøre det sværere at finde frem til specialisten. Samtidig udvandes specialiseringerne, fordi der i kommunerne ofte ikke er grundlag for at opretholde og ajourføre en specialviden.

Derudover er der heller ikke garanti for at større enheder giver bedre fagligt miljø, idet stridigheder fra tidligere skel mellem kommuner og amt eller mellem konkurrerende nabokommuner, kan forårsage gnidninger og dermed modvirker skabelsen af et fagligt miljø.

Demokratisk bæredygtig fysisk planlægning

Nedlæggelse af regionplanlægningen og samlingen af den fysiske planlægning i kommuneplanen vil forsimple plansystemet og dermed gøre det nemmere for lægfolk at forstå. Derfor giver et sådant system et bedre grundlag for borgerinddragelse, som både vil give bedre planer, idet de kan tilpasses lokale ønsker, og sikrer ejerskabsfølelse hos befolkningen. Borgerinddragelse kan bidrage til opfattelsen af, at fysisk planlægning er til for borgernes skyld og ikke blot for at hindre private initiativer.

Større enheder kan ligeledes bidrage til at sikre en mere rationel planlægning, idet der ikke så ofte vil være personlige relationer mellem planlæggere/politikere og personer berørt af planlægningen. Dermed er det nemmere at placere upopulære anlæg ud fra faglige overvejelser.

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at vilkårene for demokrati og borgerinddragelse i den fysiske planlægning er anderledes i større kommuner i forhold til mindre. I mindre kommuner kan en del af den generelle orientering ordnes via uofficielle møder i forbindelse med gøremål i lokalområdet, mens det i større kommuner er nødvendigt med planlagte og arrangerede møder. Ved en kommunesammenlægning er det nødvendigt at orientere om disse ændringer, da befolkningen ellers vil kunne føle, at de har mistet indflydelse på planlægningen og dermed udviklingen af lokalområdet.

11.6 Afslutning

Hvorvidt Strukturreform 200X vil medvirke til at skabe og forbedre kommunal bæredygtighed afhænger af de igangværende politiske forhandlinger. Foreløbig tyder det på, at der vil ske store ændringer af det kommunale landskab, og at disse ændringer vil få stor indflydelse på vilkårene og rammerne for den fysiske planlægning.

Sandsynligvis ændres der både på den geografiske inddeling, opgavefordelingen og opgaveløsningen (eventuelt også på styreformerne), dels som følge af nationale krav hertil og dels som følge af regionale og lokale ønsker. Dermed vil forventes der at ske ændringer i både økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed i den fysiske planlægning.

Strukturreform 200X vil dermed være en udfordring for planlæggere, politikere og borgerne, idet alle parter skal indstille sig på store ændringer måden at tænke planlægning på og i måden, hvorpå planer udarbejdes.

Præcis hvordan den fremtidige kommunale struktur kommer til at se ud er endnu uvist, men i kapitel 12 *Perspektivering*, fremsættes tre bud på mulige fremtidsscenerier.

Derudover må det være op til Peter Plys at lede vejen:

Grisling: "Hvor er vi på vej hen, plys?"

Peter Plys: "Det ved jeg ikke, men vi skyder da en god fart."

12 Perspektivering

Regeringen offentliggjorde den 27. april 2004 sit udspil til Strukturreform 200X; *“Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren”*. Umiddelbart efter offentliggørelsen meddelte Dansk Folkeparti’s (DF) kommunalordfører, at partiet var enige i reformudspillet og derfor var villige til at stemme for det uden at stille krav hertil. Herved var regeringen sikret politisk flertal for sit reformudspil og kunne have valgt at gennemføre Strukturreform 200X på trods af, at de resterende Folketingspartier ikke ønskede at støtte op om udspillet. Regeringen ønskede imidlertid at gennemføre en “bred reform” med støtte fra Folketingets øvrige partier. Vigtigst var det at indgå forlig med Socialdemokratiet, som, sammen med Venstre, er de store partier i amts- og kommunalpolitik.

Det viste sig hurtigt, at det ikke var muligt for regeringen at skabe et forlig med oppositionen på baggrund af reformudspillet. Det var primært på sundhedsområdet, at der ikke kunne skabes enighed mellem regeringen og oppositionen: Regeringen ønskede at oprette fem sundhedsregioner, som udelukkende skulle varetage sundhedsvæsenet og ikke have ret til at udskrive skat. Disse krav til dannelsen af fremtidens regioner var ultimative og ikke til forhandling. Da oppositionspartierne ikke kunne acceptere dette, brød forhandlingerne sammen!

Regeringen holdt fast på ønsket om et bredt forlig, og den 24. maj fremlagdes et revideret udspil til strukturreformen i håb om, at oppositionen nu ville tilslutte sig reformudspillet. I det reviderede udspil lægges der op til, at regionerne kan få tildelt ansvaret for andre opgaver end blot sundhedsvæsenet. Regeringen holdt dog fast i antallet af regioner og at de ikke skulle være skattebærende enheder.

Forhandlingerne, på baggrund af det reviderede reformudspil, brød hurtigt sammen, da oppositionen ikke betragtede udspillet som et reelt forhandlingsudspil og ikke kunne acceptere de to ultimative krav. Regeringen valgte derfor at fortsætte forhandlingerne med DF med henblik på at indgå et smalt forlig.

Den 1. juni indbød regeringen dog igen oppositionen til forhandlinger, med løfte om at tage udgangspunkt i forhandlingsvilje frem for ultimatummer i forhold til rollen af de kommende regioner. Mødet mellem regeringen og oppositionen blev afholdt fredag d. 4 juni, hvorefter partene gik hver for sig for at “summe”. Ingen af parterne ønskede at udtale sig om konkrete spørgsmål i forbindelse med drøftelserne, hvilket tolkes som tegn på, at der denne gang er tale om reelle forhandlinger.

Den oprindelige plan var, at forhandlingerne om Strukturreform 200X skulle være afsluttet

inden Grundlovsdag, den 5. juni 2004, men den tidsplan har vist sig ikke at holde.

Hvordan Strukturreform 200X kommer til at tage sig ud, er endnu uvist, men grundlæggende er der tre mulige udfald:

1. Regeringen gennemfører Strukturreform 200X med opbakning fra Dansk Folkeparti
2. Regeringen gennemfører Strukturreform 200X med bred opbakning fra Folketingets partier
3. Regeringen opgiver at gennemføre Strukturreform 200X

Udfaldet af Strukturreform 200X bestemmes af regeringen, som reelt har valgmulighed for at gennemføre alle de tre ovennævnte løsninger.

Da forhandlingerne er i skrivende stund endnu ikke afsluttet, beskrives konsekvenserne af alle tre udfald i det efterfølgende. Slutteligt afrundes perspektiveringen med projektgruppens ønsker for gennemførelse af Strukturreform 200X.

Regeringen gennemfører Strukturreform 200X med opbakning fra Dansk Folkeparti

Sammen med DF har regeringen parlamentarisk flertal i Folketinget. Da DF bakker op om regeringens udspil til Strukturreform 200X, har regeringen mulighed for at gennemføre det, uden hensyntagen til Folketingets øvrige partier.

Et sådant forlig med smal opbakning vil få en lang række konsekvenser på både kort og langt sigt. Regeringspartiernes kommunale bagland har derfor advaret kraftigt mod at indgå et forlig, som udelukkende støttes af DF. Selv medlemmer af Venstres folketingsgruppe er der modstand mod at indgå et smalt forlig.

Flertallet for reformudspillet er derfor meget snævert og kan falde bort, hvis blot få medlemmer af regeringen vælger at stemme imod. De ledende medlemmer af regeringen, såsom Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen, bliver sandsynligvis nød til at bruge en mængde ressourcer på at overbevise tvivlende medlemmer af folketingsgruppen samt det kommunale bagland om, at regeringens reformudspil giver det bedste grundlag for den kommunale struktur i fremtidens Danmark.

Udover kritik fra regeringens eget kommunalpolitiske bagland, har eksperter og fagfolk fra stort set alle områder, kommunale som private, advaret mod at gennemføre regeringens reformudspil. Foreningen af Byplanlæggere og Akademisk Arkitektforening har således kritiseret reformudspillet ønske om, at fjerne regionplanlægningen fra det regionale niveau og overlade kompetencen hertil til kommunerne. I det efterfølgende beskrives en række af de konsekvenser, som reformudspillet ventes/frygtes at få for den fysiske planlægning.

Konsekvenser hvis næste Folketingsvalg medfører et magtskifte

Socialdemokraterne har i debatten meldt ud, at gennemføres regeringens reformudspil med støtte kun fra DF, vil partiet tilbagerulle eller foretage tilpasninger af reformen, når/hvis de får regeringsmagten efter næste Folketingsvalg.

Flere socialdemokrater, bl.a. Svend Auken, vurderer, at den nuværende opgavefordeling fungerer udmærket, men at det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre en inddelingsreform. Dermed ville der skulle gennemføres frivillige kommunesammenlægninger, mens reformer af den offentlige opgaveløsning undlades og rammer for kommunernes styrelse forbliver uændret.

Holder den nuværende tidsplans målsætninger om, at Strukturreform 200X skal træde i

kraft den 1. januar 2007, skal Socialdemokraterne altså gennemføre de ønskede ændringer inden udgangen af 2006. Det er dog usikkert om den foreløbige tidsplan holder på sigt, ligesom Socialdemokraterne kan vælge at udskyde implementering af reformen. Dette kan i værste fald medføre, at en reformproces trækkes i langdrag med øget usikkerhed og forvirring til følge.

Uanset hvor store eller små ændringer Socialdemokraterne ønsker at gennemføre, og hvilken tidsplan de ønsker at arbejde ud fra, skaber udmeldingen usikkerhed blandt kommunalpolitikere, offentligt ansatte og ikke mindst hos befolkningen. Hvis der er udsigt til, at en ny regering vil foretage nye ændringer eller helt tilbagerulle reformprocessen, er det sandsynligt, at mange kommuner vil være tilbageholdende med at indlede reformprocessen. Denne tendens vil forstærkes af, at en stor del af landets borgmestre er imod gennemførelsen af regeringens reformudspil.

Får Socialdemokraterne regeringsmagten efter næste folkeringsvalg, vil deres muligheder for at gennemføre ændringer af reformen være afhængig af, hvor fremskreden reformprocessen er og hvordan befolkningen har modtaget reformen. Hvis størstedelen af reformen er gennemført, er det sandsynligt at befolkningen, herunder offentligt ansatte, kommunalpolitikere og fagfolk, foretrækker stabilitet frem for endnu engang at skulle tilpasse sig nye forhold. Under alle omstændigheder vil det være kostbart, og resultere i forvirring for både befolkning og medarbejdere i de forskellige enheder, hvis der sker flere store ændringer inden for en kort årrække.

Konsekvenser for den fysiske planlægning

Foreningen af Byplanlæggere (FAB) og Akademisk Arkitektforening (AA) har hver især advaret regeringen om, at gennemførelse af Strukturreform 200X på baggrund af regeringens udspil vil få negative konsekvenser for den fysiske planlægning.

AA gør opmærksom på, at formålet med planlovsreformen i 1970'erne var at sikre overordnede planinteresser og samtidig styrke nærdemokratiet, mens regeringens reformudspil peger i den stik modsatte retning. AA er enig med regeringen i, at nationale planhensyn i forbindelse med f.eks. varetager bestemmelser om strandbeskyttelseslinjer, med fordel kan overflyttes fra amter til staten. Bekymringen er imidlertid, at der ikke tilføres tilstrækkelige ressourcer til varetagelsen, hvorfor det vil være svært at sikre en tilstrækkelig kvalitet i forvaltningen [dal-aa.dk]. I forlængelse heraf gør FAB opmærksom på, at overdragelse af planlægningskompetencer fra amter til staten kan medføre demokratisk underskud, idet beslutningstagerne er meget langt, både fysisk og mentalt, fra de planlægningsramte [fabnet.dk].

Det anses for u hensigtsmæssigt at overdrage ansvaret for flertallet af de nuværende regionplanopgaver til kommunerne, fordi blandt andet økonomisk vækst sket i regioner. Disse regioner dækker bestemte geografiske områder og er uafhængige af indbyggertal. En kommunestørrelse på 30.000 indbyggere er derfor meningsløs, når regionale forhold skal fremmes [dal-aa.dk]. Både AA og FAB påpeger samtidig risikoen for, at de kommunale enheder vil kunne blive så økonomisk trængt, at chancen for en økonomisk gevinst vil kunne tilsidesætte hensyn til natur og miljø. Også personlige relationer vil i kommuner i højere grad end i regioner kunne påvirke beslutningerne, fordi borgeren og politikere er for tæt på hinanden [dal-aa.dk].

Udover de faglige argumenter mod regeringens udspil, vil et smalt forlig ligeledes medføre praktiske problemer i forbindelse med gennemførelse af reformen. Som reformen ser ud nu, vil de fleste kommunalpolitikere ikke føle ejerskab for reformen, men tværtimod føle, at reformen trækkes ned over hovedet på dem, til trods for, at de har påpeget, at de finder en u hensigtsmæssig. Det vil resultere i, at en del politikere vil, om ikke lige frem

modarbejde reformen, så i hvert fald ikke vil virke for reformen. Dermed kan reformprocessen blive unødigt besværlig og langtrukket, hvilket er til gene for alle involverede – også for befolkningen.

Regeringen gennemfører Strukturreform 200X med bred opbakning i Folketinget

Dette udfald af forhandlingerne vurderes af stort set alle aktører som værende den bedste løsning. Manglende enighed på det regionale område har indtil sat en stopper for denne løsning, men regeringens nyeste forhandlinger med oppositionen har fornyet håbet om, at Strukturreform 200X kan gennemføres med bred opbakning. Både blandt Folketingets medlemmer, kommunalpolitikere, offentligt ansatte og befolkningen i øvrigt. Gennemføres en reform med bred opbakning, øges chancerne for, at reformen får en hensigtsmæssig levetid.

Det er naturligvis svært at gætte på, hvad indholdet af et eventuelt forlig bliver. Umiddelbart koncentrerer uenigheden sig omkring de kommende regioner, deres opgaver og deres mulighed for at udskrive skatter. Regeringen har tidligere fremsat ultimative krav herom, og oppositionen har ikke været villige til at acceptere disse krav. Før der kan skabes bred opbakning til Strukturreform, er det nødvendigt, at både regering og opposition går på kompromis for at nå til enighed.

Konsekvenser for den fysiske planlægning

Det forudsættes, at et bredt forlig har udgangspunkt i, at ansvaret for de regionale planlægningsopgaver fremover placeres hos de fem regioner. Om dette reelt bliver tilfældet, er uvist, men forhåbentlig vil kritikken fra oppositionen, faglige organisationer og fagfolk ansat i amterne få regeringen til at acceptere denne ansvarsplacering.

Både FAB og AA mener, at der er behov for strategisk planlægning på regionalt niveau,

hvorfor amternes planlægningskompetencer i fremtiden bør varetages af de fem regioner. Kun herved vil det være muligt at sikre samspil mellem de forskellige planniveauer i Danmark. Endvidere forudsætter EU i en række tiltag, f.eks. i forbindelse med støtteordninger, at der udarbejdes regionale mål og strategier. Sådanne mål og strategier bør, ifølge de to foreninger, naturligt placeres hos regionerne. Begge fagorganisationer anbefaler derfor, at den regionale planlægning fastholdes og styrkes, ved at lade de fremtidige regionale enheder varetage regionplanlægningen. AA påpeger endvidere vigtigheden af, at fremtidens regionale planlægning, som i dag, skal vedtages af direkte valgte politikere.

Regeringen opgiver at gennemføre Strukturreform 200X

Et sidste muligt udfald af forhandlingerne er, at regeringen helt opgiver at gennemføre Strukturreform 200X.

Da forhandlingerne med oppositionen brød sammen i slutningen af maj 2004, meddelte regeringens chefforhandler, Lars Løkke Rasmussen, at regeringen øjnede to udfald: Enten indgik regeringen et forlig med DF eller også blev reformen opgivet. Efterfølgende er der så indkaldt til yderligere forhandlinger, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at ingen af de to løsningsmodeller er optimale. Men da udfaldet af de nye forhandlinger endnu ikke er kendt, må det formodes at en opgivelse af reformen stadig er en mulighed.

Regeringen har satset meget på at gennemføre Strukturreform 200X, og det vil være et stort politisk nederlag for regeringen, ikke mindst for Lars Løkke Rasmussen, hvis reformen må opgives. Det vil ligeledes være et nederlag for de Konservative, da de i forbindelse med valgkampen op til sidste folketingsvalg, havde en målsætning om at nedlægge amterne. Regeringen har desuden brugt mange ressourcer på at skabe en diskurs, som underbyggede behovet for

en reform af det danske forvaltningssystem. Der er brugt ressourcer til først at markedsføre Strukturkommissionens Betænkning, derefter behandle indsigelserne og til sidst udarbejde et udspil indeholdende regeringens målsætninger og virkemidler til en strukturreform. Ydermere er der efterhånden skabt en forventning i samfundet til, at reformen gennemføres, og meningsmålinger peger således på, at hovedparten af den danske befolkning bakker op om gennemførelse af Strukturreform 200X. Det vil derfor være et tab i prestige at aflyse reform, og det vil blive vendt negativt mod regeringen af både politiske modstandere og medier.

På længere sigt vil problemerne med manglende kommunal bæredygtighed forværres, og selv om det i visse tilfælde kan afhjælpes med interne ændringer i styreform og opgaveløsning, vil det for en lang række kommuner ikke være tilstrækkeligt. Dermed er eneste mulighed at indgå flere kommunale samarbejder med de dertilhørende problematikker med hensyn til demokratisk bæredygtighed. En uændret opgavefordeling vil derimod ikke nødvendigvis skabe de store problemer, idet Opgavekommissionen allerede i 1998 konkluderede, at bort set fra små justeringer på de forskellige områder fungerende fordelingen af opgaver mellem stat, amt og kommune.

Konsekvenser for den fysiske planlægning

En fuldstændig aflysning af Strukturreform 200X vil ikke umiddelbart have de store konsekvenser for fysisk planlægning. Der har dog i de senere år været eksempler på, at nogle ansvarsområder, som f.eks. landzoneadministration og dele af planlægningskompetencen i forhold til detailhandel, flyttes fra amter til kommuner. Denne tendens vil muligvis fortsætte, hvis regeringen beholder magten efter næste Folketingsvalg.

Det er ligeledes muligt, at regeringen vælger at centralisere ansvaret for enkelte planlægningsområder, som eksempelvis varetagelse af kystbeskyttelsen, fra amterne til staten. Hvis regeringen vælger dette, vil opgavefordelingen på planlægningsområdet mellem stat, amter og kommuner alligevel komme til at ligne regeringens udspil til Strukturreform 200X

Afslutning

Forhandlingerne om kriterierne for gennemførelse af reformen er reelt forhandlingerne om udseendet af fremtidens Danmark. Derfor håber projektgruppen, at regeringen ender med at skabe et bredt forlig bag Strukturreform 200X, således at reformprocessen kan igangsættes i efteråret 2004 med et solidt politisk flertal i ryggen.

Danmark står i den nærmeste fremtid over for en række strukturelle udfordringer, som den eksisterende kommunale struktur vil få endog meget svært ved at imødegå med gode resultater. Det vil derfor være tåbeligt ikke at udnytte denne oplagte chance til at skabe bæredygtige kommunale og regionale enheder, samt en hensigtsmæssig opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner.

Forhandlingerne om Strukturreform 200X har indtil nu været afbrudt flere gange, og i perioder har der snarere været tale om et verbalt slagsmål mellem regeringen og oppositionen, end om egentlige reformforhandlinger. Regeringen har mulighed for at vælge den, på kort sigt, "nemme" løsning; indgå et smalt forlig med DF og herved slippe for at give flere indrømmelser til oppositionen. Meget tyder dog på, at regeringen endnu søger at skabe et bredt forlig, der vil skabe de bedste betingelser for kommunal bæredygtighed og fysisk planlægning i Danmark.

Litteraturliste

Rapporter

- [AKF 1, 2003]: Kommunernes Landsforening: "Central styring – decentral ledelse«, 2003
- [AKF 2, 2003]: Kommunernes Landsforening: "Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning", 2003
- [Bornholm i tal, 2002]: Bornholms Amt m.fl.: "Bornholm i tal 2002", 2002
- [BRK, 2004]: Bornholms Regionskommune: "Bemærkninger til Strukturkommissionens betænkning", 2004.
- [Jørgensen, 2002]: Jørgensen, Lars Overgaard: "På vej eller afvej", PhD.-afhandling, Institut for samfundsvidenskab og planlægning, 2002 Aalborg Universitet
- [KL 1, 2001]: Kommunernes Landsforening: "Sammenfattende rapport om vurdering af muligheder for udvidet samarbejde på primærkommunale kerneområder", 2001
- [Lundtorp, 2000]: Lundtorp, Svend: "Kommunernes bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde«, Kommunernes Landsforening, 2000
- [Lundtorp, 2000b]: Lundtorp, Svend: "Kommunalt samarbejde – Hvorfor og hvorfor ikke«, Kommunernes Landsforening, 2000
- [Lundtorp og Weber, 2001]: Lundtorp, Svend og Weber, Michel: "Kommunalt samarbejde – Nu og i fremtiden«, Kommunernes Landsforening, 2001
- [Lundtorp, 2004]: Lundtorp, Svend: "Kommunalt samarbejde – eller større kommuner?«, indlæg i antologien »Brudstykker eller sammenhæng? - en antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform«, FOKUS, 2004
- [Møldrup m.fl., 2001]: Møldrup, Mads, m.fl.: "Fysisk planlægning", projektrapport udarbejdet på Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, AAU, 2001

Bøger

- [Betænkning 1366, 1998] Betænkning nr. 1366 – Fordeling af opgaver i den offentlige sektor, betænkning 1. Indenrigsministeriet 1998. ISBN 87-601-7942-2
- [Bisgaard m.fl., 1981]: Bisgaard, Holger: "Om Planlægning - en introduktionsbog". Hans Reizels Forlag 1981. ISBN 87-412-3656-4
- [Gaardmand, 1993]: Gaardmand, Arne: "Dansk Byplanlægning 1938-1992". Arkitektens Forlag 1993. ISBN: 87-7407-132-7
- [Henrichsen, 1999]: Henrichsen, Carsten: Offentlig forvaltning – Lærebog i forvaltningslære, Forlaget Thomson Gad jura 1999, ISBN 87-619-0051-6
- [Ingvartsen og Mikkelsen, 1991]: Ingvartsen, Oluf og Mikkelsen, Palle: Kommunalreformen i Danmark 6 – Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver, Forlaget Kommuneinformation 1991, ISBN 87-7316-684-7
- [KL 2, 2003]: "Kommunestyret i Danmark", Kommunernes Landsforening, 2003, ISBN: 87-91375-03-7 pdf.
- [Landsplanafdelingen, 2002]: "Planloven i praksis", 2002, ISBN 87-601-9699-8
- [Lønvig, 1999]: Lønvig, Vilhelm: "Puslespillet – Kommunesammenlægningen i 1970«, Vejle Amts Årsbøgers Monografiet, 1999, ISBN 87-89986-09-1
- [Olsen, 2000]: Olsen, Søren: Danmarks Købstæder", Politikens Forlag, 2000, ISBN87-567-6203-8
- [Pallesen, 2003]: Pallesen, Thomas: Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt, Aarhus Universitetsforlag 2003, ISBN 87-7934-047-4
- [Regeringen, 2004]: Regeringen: "Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren«, 2004, ISBN: 87-7856-644-4
- [SK, 2004]: Strukturkommissionen: "Strukturkommissionens betænkning - sammenfatning", betænkning nr. 1434, 2004, ISBN: 87-601-9929-6
- [SK, 2004b]: Strukturkommissionen: "Strukturkommissionens betænkning – bind I«, betænkning nr. 1434, 2004, ISBN: 87-601-9928-8
- [SK, 2004c]: Strukturkommissionen: "Strukturkommissionens betænkning – bind III«, betænkning nr. 1434, 2004, ISBN: 8787-601-9926-1
- [UN, 1987]: FN-forbundet: "Vores fælles fremtid - Brundtland Kommissionens rapport om miljø og udvikling", 1987. ISBN: 87-7028-515-2

Andre publikationer

- [Strøm, 2002, s. 8]: Strøm, Henning: "Hvordan så virkeligheden ud i 1960erne? Om behovet for kommunalreform og planlovreform", 2002. Bragt i Dansk Byplanlaboratorium: "Da Danmark blev lavet om – Kommunalreform og nye planlove. Byplanhistorisk udvalgs 18. seminar, maj 2002«, 2002.
- [Due, 2004]: Due, Johannes: "Strukturkommissionen - Præsentation af betænkninger", 2004 (PDF)

Internetsider

- [brk.dk 1]: Bornholms Regionskommune: Om kommunesammenlægningen.
<http://www.brk.dk/BRK/site.asp?p=135>
- [brk.dk 2]: Bornholms Regionskommune: Mødereferat, Sammenlægningsudvalget.
<http://www.brk.dk/pdf/Referater/Sammenlægningsudvalget/sam2002-09-03.pdf>
- [brk.dk 3]: Bornholms Regionskommune: Overordnede principper for styreformen i Bornholms Regionskommune,
<http://www.brk.dk/BRK/site.asp?p=291>
- [brk.dk 4]: Bornholms Regionskommune: Overordnede principper for styreformen i Bornholms Regionskommune,
<http://www.brk.dk/BRK/site.asp?p=291>
- [brk.dk 5]: Bornholms Regionskommune: Servicestrategi Bornholms Regionskommune 2004 – 2005,
<http://www.brk.dk/Everestlnet/showdocformacro.asp?token=2&id=040323142411&type=doc&fname=Servicestrategi+100204.pdf,020404>
- [brk.dk 6]: Bornholms Regionskommune: Servicestrategi Bornholms Regionskommune 2004 – 2005,
[http://www.brk.dk/Everestlnet/showdocformacro.asp?token=2&id=040323142411&type=doc&fname=Servicestrategi+100204.pdf,](http://www.brk.dk/Everestlnet/showdocformacro.asp?token=2&id=040323142411&type=doc&fname=Servicestrategi+100204.pdf)
- [but.auc.dk, 1]: Aalborg Universitet: Interview.
<http://www.but.auc.dk/fg/land/kurser/ml/foraar/9>
- [danmark.dk 1]: Danmark.dk - Genvejen til det offentlige: Kommunerne.
http://www.danmark.dk/portal/page?_pageid=34,328627&_dad=portal&_schema=PORTAL
- [danmarksguide.dk 1]: Danmarksguide: Bornholm - kort - og godt.
http://www.bornholm.danmarksguide.dk/landkort_transport_k.77.0.html
- [danskebank.dk 1]: Danske Bank: Find din afdeling
<http://www.danskebank.dk/Link/bornholm>.
- [dsb.dk 1]: DSB: rejseplanen
<http://www.dsb.dk/indland>

- [information.dk 1]: Dagbladet Information: Tema om fjerndemokrati.
<http://www.information.dk/>.
- [jelling.dk 1]: Jelling Kommune: Pressemeldelse om resultatet af den vejledende folkeafstemning i Jelling Kommune
<http://www.jelling.dk/page253.asp>.
- [krak.dk 1]: Krak: Kraks ruteplan
http://www.krak.dk/scripts/ruteplan/krakdk_ruteplan_rutepaakort.asp?rvnr=X725787,X863446&rhnr=Y6176796,Y6121004&rpnr=1100,3700&pt=2&png=y&kk=909287116&viabro=&viafaerge=&bynavn=K%F8benhavn,R%F8nne&datavalgfdk_veje&datavalgt=dk_veje&datavalgv=dk_veje&sprog=da&fastfra=&virk=
- [kl.dk 1]: Nyhedsmagasinet Danske Kommuner: Hvem mener hvad?
<http://www.dk.kl.dk/default.asp?id=20279>
- [mm.dk 1]: Ugebrevet Mandag Morgen: Kommunalt valgskred.
http://www.mm.dk/indhold.php?indhold_id=116.
- [moderniseringsprogram.dk 1]: Regeringens moderniseringsprogram: En enklere mere effektiv sektor med borgeren i centrum
<http://www.moderniseringsprogram.dk>
- [moderniseringsprogram.dk 2]: Regeringens moderniseringsprogram: Regeringens mål
<http://www.moderniseringsprogram.dk/visArtikel.asp?artikelId=5097>
- [moderniseringsprogram.dk 3]: Regeringens moderniseringsprogram: Hvordan moderniserer vi?
<http://www.moderniseringsprogram.dk/visArtikel.asp?artikelID=4847>
- [noegletal.dk]: Indenrigs- og Sundhedsministeriet: Kommunale nøgletal 2004
<http://www.noegletal.dk>
- [silkeborg.dk 1]: Silkeborg Kommune: Tidsplan for strukturreformen
<http://www.silkeborg.dk/silkeborg/silkeborgkomm.nsf/0/B0BC06B220BC6960C1256E58002CC314>
- [sonderborg-omraadet.dk 1]: Sønderborg-området: Hvordan skaber vi vækst, velstand og velfærd i Sønderborg-området?
http://www.sonderborg-omraadet.dk/vis_temp1.asp?id=170&menu=19 – Fælles planstrategi for Sønderborg Området
- [statsministeriet.dk 1]: Statsministeriet: Vækst Velfærd Fornyelse
<http://www.statsministeriet.dk/Index/mainstart.asp?o=48&n=1&h=4&s=1>.
- [trekantsomraadet.dk 1]: Trekantsområdet - Danmark: Strategi for trekantsområdet som landsdelscenter.
<http://www.trekantomraadet.dk/documents/00067.pdf>
- [vallensbaek.dk 1]: Vallensbæk Kommune: Resultat af vejledende folkeafstemning 300304.
http://www.vallensbaek.dk/frame_head.asp.
- [1960erne.dk 1]: 1970erne.dk: Danmark - Kommunalreformen
<http://www.1960erne.dk/1970erne/dkkommunalreform.php>.

Love

- [Grundloven, 1953]: Danmarks Riges Grundlov.
LOV nr. 169 af 05/06/1953 (Gældende)
- [Inndelingsloven, 2003]: Bekendtgørelse af lov om fremgangsmåden ved ændring af landets inddeling i kommuner og amtskommuner.
LBK nr 873 af 27/10/2003 (Gældende)
- [Styrelsesloven, 2003]: Bekendtgørelse om kommunernes styrelse.
LBK nr. 968 af 02/12/2003 (Gældende)
- [Sammenlægning af de bornholmske kommuner, 2002]: Lov om sammenlægning af de bornholmske kommuner.
LOV nr 144 af 25/03/2002 (Gældende)

Bilag

- [Zacharasdottir, bilag 1]: Interview med Gugga Zachariasdottir, planlægger i Bornholms Regionskommune, den 16. marts 2004
- [Iversen, bilag 2]: Interview med Jette Nykjær Iversen, planlægger i Bornholms Regionskommune, den 16. marts 2004
- [Olsen, bilag 3]: Interview med Leif Olsen, formand for Bornholms Regionskommunes Teknik og Miljøudvalg

Bilag 1

Dette bilag indeholder transkriptionsrapport en af et interview med planlægger i Bornholms Regionskommune, Gugga Zakariasdottir. Interviewet blev afholdt tirsdag den 16.03.04 i Tejn på Bornholm.

Projektgruppens egne kommentarer er tilføjet i parentes.

Til stede under interviewet var Gugga Zakariasdottir (GZ), Lotte Heeland Madsen (LHM) og Mads Møldrup (MM).

MM: Kan du kort fortælle, før reformprocessen, hvad dit arbejde bestod i og hvor mange planlæggere I sad i kommunen?

GZ: Jeg arbejdede i Allinge-Gudhjem Kommune, og jeg var den eneste arkitekt og den eneste, der beskæftigede sig med fysisk planlægning. Kommunen var jo lille, så der var ikke ansat flere til den opgave. Jeg var der fra 2000, så jeg var der ikke i ret lang tid. Jeg blev ansat i en orlovsstilling, og jeg blev ansat til at lave en revision af Kommuneplanen, og så de sideopgaver, der kom, men det var hovedopgaven. Så var der nogle lokalplaner, der skulle udarbejdes, og almindelig sagsbehandling inden for planlægningsområdet. Hovedopgave var Kommuneplanrevisionen, og den sad jeg meget alene med. Jeg prøvede at lave meget borgeraktivitet og borgerdeltagelse, og

det gik meget godt. Jeg fik faktisk kontakt med en masse folk, der havde gode idéer og var i gang med nogle ting, og vi fik så startet nogle forskellige projekter på den baggrund. Men inden for selve administrationen var man ikke vant til at være meddelagtig i den proces – det var meget, at jeg skulle læse, referater fra social- og sundhedsudvalget og referater fra skoleudvalget og sådan noget, for at se “hvad mener I”. Der kom ikke noget oplæg. De tænkte: “Kommuneplanen, det er noget der foregår oppe i teknisk forvaltning, og det er deres plan”. Typisk var det sådan, at jeg havde skrevet noget sammen og henvendt mig til udvalget, f.eks. social- og sundhedsudvalget; “er det noget i den her retning, vi skal indarbejde i planen?”. Så kom de måske med en lille tilføjelse, rettelse eller kommentar. Så blev vi enige om det. 14 dage senere kunne det så ende med, at vi havde udgivet kommuneplanen og lavet nogle helt andre beslutninger. Sådan fungerede det meget dengang. Så der var ikke det politiske ejerskab inden for de andre fagområder.

MM: Var det svært at udarbejde kommuneplanen, når du sad som ene fagspecialist og ikke havde nogle at diskutere det med og prøve nogle idéer af på?

GZ: Ja, man kan sige begge dele. Skoleområdet og de andre områder var jo ikke mit

fagspeciale, så det var noget med at studere nogle rapporter og nogle referater. Der manglede jeg selvfølgelig sparringspartnere. På den anden side skulle jeg koordinere med mig selv, så der var ikke alle de problemer vi har lidt i dag, med at koordinere på tværs af mange virksomheder: "Hvem har ansvaret for hvad, og hvem skal tage sig af dit og dat og sådan". Når man sidder alene, så gør man jo bare det. På længere sigt er det jo ikke en god proces på den måde, for så er det jo bare et stykke papir med nogle gode idéer, som jeg får, eller nogle sammenskrivninger, jeg skriver, som ikke har ejerskab andre steder og ikke giver forpligtelse til at følge planerne.

MM: Du sagde, at du primært var ansat til at udarbejde kommuneplanen. Optog det så også hovedparten af din tid, eller skulle du også bruge tid på sagsbehandling og evt. områder, som lå lidt uden for planlægningen?

GZ: Ja, der var meget. Man kan sige, at der ikke var tid nok til kommuneplanen, især når man sidder alene med det. Hvis jeg havde haft mere tid og kun skulle have lavet det, så ville jeg have presset mere på at få de andre, der ikke har været med til at deltage i en sådan en proces, til at finde nogle metoder og lavet noget, for at involvere folk mere. Men det var der altså ikke tid til. Men jeg gjorde meget ud af den anden side med at inddrage borgerrepræsentanter og repræsentanter fra erhvervslivet. Det mere udadvendte brugte jeg meget mere tid på, hvor der så ikke blev så meget tid til at snakke sammen med de andre forvaltninger.

MM: Når du nu sad som eneste planlægger i kommunen, havde du så et fagligt netværk af planlæggere, f.eks. Jette (Nykjær Iversen), i amtet og kommunerne?

GZ: Vi holdte koordinerende møder en gang i mellem; de fem kommuner og amtet. Det var meget informativt: Man informerede om, hvad hinanden lavede. Der var altså ikke noget netværk på den måde. Man kunne en gang

imellem lytte til hinanden, men ikke netværk, der fungerede på den måde. Problemet var også, at nogle af de andre kommuner ikke havde arkitekter eller planlæggere ansat. Det var så en byggetekniker, der påtog sig planlægningsopgaven, og så hyrede de nogle gange konsulenter udefra til at lave opgaven. Der var altså ikke det samme faglige niveau i alle kommunerne.

MM: I Allinge-Gudhjem Kommune, hvor du sad, hyrede I da hjælp udefra?

GZ: Ikke mens jeg var der. Det havde man gjort før.

MM: Man har altså ikke tidligere udarbejdet nogen tværkommunale planer, det har mest været en uformel snak planlæggerne imellem?

GZ: Ja, der var ikke noget på tværs. Ikke udover den koordinering, der foregår på amtsniveau. Det stoppede ved kommunegrænserne.

MM: Når du sad som ene planlægger, følte du så, at der var afsat tilstrækkelige ressourcer til at udføre den opgave du var stillet; at udarbejde en kommuneplan?

GZ: Nej, det synes jeg ikke. Der var en masse informationer og statistikker, som jeg egentlig burde have haft for at lave en ordentlig planlægning. Men nu var det, at lige da jeg startede kommuneplanprocessen, besluttede man, at lægge kommunerne sammen. Derfor vidste vi, at i løbet af 2-3 år skulle vi til at se helt anderledes på Bornholm. Vi skulle til at se på Bornholm som en helhed og ikke som opdelt i fem kommuner. Derfor blev der heller ikke brugt så mange ressourcer, heller ikke økonomisk, til at indhente materiale eller få konsulenter ind i processen. På den måde var det en midlertidig plan, der skulle laves, for i mange år havde den ikke været revideret, og de havde fået en næse fra ministeriet, at man havde overskredet tidsplanen for revisionen.

Så det skulle laves – det var i virkeligheden strengt nødvendigt. Der skete jo ikke så meget, det skulle jo afvikles.

MM: Du sagde tidligere, at du gjorde meget ud af at få borgerne inddraget i planlægningsprocessen. Hvordan var borgernes feedback – var de involveret i planlægningsprocessen?

GZ: Ja, det var rigtigt dejligt at se – og imponerende. I begyndelsen af 1980'erne, da man lavede ændringer i planlægningen med hensyn til flere offentlighedsfaser og inddragelse af borgerne, gjorde man meget ud af det, men mange kommuner droppede helt den proces. Man afholdte et borgermøde, når man offentliggjorde forslaget, det var det, hvorfor borgerne ikke blev inddraget i processen. Sådan har det foregået i mange år.

Folk var interesserede i kommunens udvikling og synes, at det var rigtigt godt, at der var kommet en dialog i gang med forvaltningen og borgergrupperne. Nogle synes, at der nogle konflikter og at de ikke var blevet hørt – det sædvanlige, ikke. Men det var borgerne meget interesserede i og villige til at deltage.

MM: Hvor mange var der typisk til et borgermøde i forbindelse med revision af kommuneplanen?

GZ: Jeg lavede nogle temagrupper, altså mere som nogle arbejdsgrupper. Nogle grupper omkring fritid og sport, turistaktiviteter, erhvervslivet, boligpolitik og sådan noget, hvor vi ikke sagde så meget, men mere overlod det til arbejdsgrupperne på en 10-15 stykker. Så blev der så afholdt borgermøder, hvor der var ca. 60-80 mennesker.

MM: Fik borgerne indflydelse på planlægningen?

GZ: Ja, det vil jeg mene. Der kom nogle ting frem, som blev indarbejdet i kommuneplanen, plus at der opstod et helhedsorienteret byfornyelsesprojekt i Gudhjem, hvor vi søgte mini-

steriet, Boligministeriet dengang, om penge til at lave en masse aktiviteter, byrumsmodeller og trafikløsninger. Nu er vi så i gang med et tilsvarende projekt i Sandvig også.

MM: Når man arbejdede i en lille kommune, var det så nogle gange sådan, at borgerne var for tæt på beslutningstagerne, og måske også på dig, og at borgerne kendte politikerne personligt, og det derfor var svært at tage upopulære beslutninger?

GZ: Det var det. Skoledebatten for eksempel. Et par år inden kommunesammenlægningen forsøgte Allinge-Gudhjem at nedlægge et par skoler, men det måtte opgives. Det var for upopulært, og man sagde, at det må være Bornholms Regionskommune, der gør det.

MM: Man udskød simpelthen beslutningen?

GZ: Ja, man udskød den beslutning. Så det har været et problem for politikerne – det er jo et lille samfund. Det har været svært at træffe upopulære beslutninger, for de bor og ned af folk og kender dem, som venner, naboer eller familie. Det er svært, når det er så lille et samfund.

MM: Har det ændret sig efter, at reformen blev sat i gang?

GZ: Den politiske demokratiseringsproces ja. Det er noget helt andet. Lidt fejlagtigt synes mange, også folk som stemte for en kommunesammenlægning, at nu har de tabt forbindelsen til politikerne – det er ikke så demokratisk længere. Men det er lidt fejlagtigt at tro, at det er demokratisk bare fordi, at nogle borgere har tæt kontakt til politikerne. Fordi det er nogen, der enten kender dem gennem partikreds, naboer eller familie. Allinge-Gudhjem var en Venstre-kommune, og de havde nogle særlige interesser og kendte de erhvervsdrivende. Så det blev de mennesker, der påvirkede den politiske proces, og havde mere at skulle have sagt, fordi de kunne henvende sig mere direkte til embedsfolk og sige: "Jeg

har lige snakket med borgmesteren om det her, så kan du ikke lige sørge for, at...". Det er ikke spor demokratisk. Hvad siger alle de, der ikke er medlem af den Venstrekreds eller er nabo til politikerne – de har jo ikke samme demokratiske mulighed. Men det har ændret sig. Politikerne bor jo ikke længere op og ned ad deres vælgere, de bor jo også omme på den anden side af øen. Men om det, der foregår i Regionskommunen er en demokratisk proces, om det er en åben debat og om man inddrager borgerne, det er lidt forskelligt for de forskellige fagområder. For eksempel blev det for nyligt besluttet at lukke tre skoler, og der har virkelig været debat om det. Borgerne og forældrene synes ikke, at de blev inddraget i den proces, at det blev trukket ned over hovederne på dem. På den anden side er der andre politikere, der går ud og afholder borgermøder, ligesom Leif Olsen og andre politikere, og snakker med folk om det. Det afhænger lidt af, hvad det er for et område. Nu kan jeg ikke udtale mig om, hvordan det har været omkring skolerne – de påstår, at de har snakket med skolebestyrelserne og sådan. Men generelt i samfundet er der en stemning, der siger, at det ikke har været en demokratisk proces, der har foregået.

MM: Hvordan er det på planlægningsområdet? Det er jo typisk et område, hvor man søger borgerinddragelse.

GZ: Der har vi for nylig haft opstart. Min plan er at gå ud og holde møder med lokalsamfundet. Før havde man i kommuneplanerne en meget hierarkisk centerstruktur med kommunecenter og lokalcentre. I lokalcentre skulle der være en skole osv. – altså en meget skematisk metode. Det må vi se bort fra nu – det går ikke; vi kan ikke have en skole eller børnehave i alle bysamfundene. Der er Rønne og Nexø som storbyer, og så må vi begynde at se på lokalsamfundene – hvad er deres særkende, hvad kan de bryste sig med, hvad er deres fyrtårn. Der er vi i gang med at lave nogle arbejdsplaner, hvor vi så planlægger en række møder med lokalsamfundene,

hvor vi skal hele vejen rundt på øen. Ikke borgermøde, men mere arbejdsplaner, hvor borgerforeningen peger på repræsentanter fra forskellige foreninger og folk i samfundet, som er aktive. Det er dem, der står for at samle en gruppe mennesker, en 10-15 stykker, hvor vi så sidder sammen og definerer problemerne, kvaliteterne, og hvordan kan vi styrke kvaliteterne og løse problemerne. Så vi får en beskrivelse af området og lokalsamfundet. Så kan vi planlægge for en udvikling af deres styrker – det behøver ikke være udlægelse af boligområder eller erhverv, der alligevel aldrig kommer til den by, men mere nogle andre ting. Det skal borgerne være med til. Vi benytter metoder som SWOT-analyser osv.

MM: Hvordan blev kommunalreformen introduceret for jer medarbejdere i kommunen?

GZ: Selve beslutningen om sammenlægningen blev taget af borgmestrene i kommunerne. Det ville man prøve, og man ville lave en vejledende folkeafstemning. Og det gjorde man, men der var ikke så meget indhold i det – hvordan skal det fungere? Vi sammenlægger kommunerne og amtet og bliver en regionskommune – "er I for eller imod det?". Men hvordan strukturen skulle være, var der overhovedet ikke fokus på det tidspunkt.

MM: Var det noget I, som medarbejdere, havde indflydelse på?

GZ: Ikke på det tidspunkt. Det blev vedtaget af befolkningen. Først derefter blev det så diskuteret, hvordan den politiske og administrative struktur skulle se ud. Der blev vi så inddraget for at definere de områder, der skulle laves. Hvordan skal for eksempel det tekniske område struktureres.

MM: Hvordan var holdningen i kommunernes og amtets planlægningsafdelinger til kommunesammenlægningen?

GZ: Jeg synes, at det var det eneste rigtige. Bornholm er jo så lille, så man bør se på

Bornholm som helhed og ikke på fem små kommuner. De fem kommuner har jo ikke mulighed for at overleve økonomisk, så det var det eneste rigtige. Især de, der har siddet her i mange, mange år – jeg var jo ny på det område her på Bornholm – var mere nervøse for, hvad der nu skulle ske: “Jeg plejer jo bare at gøre det på den og den måde” – de gør jo bare tingene som de plejer. For dem var det ikke så oplagt at prøve noget nyt. Men generelt vil jeg tro, at de fleste planlæggere syntes, at det var det rigtige.

MM: Du ser ikke, at de to alternativer til “Bornholm – én ø, én kommune” var reelle alternativer?

GZ: Nej, jeg synes, at det var den eneste mulighed.

MM: Har der under selve reformprocessen været fokus på den fysiske planlægning eller har den druknet i andre hensyn, f.eks. inden for skole- og socialforvaltningen?

GZ: Nu har det jo meget drejet om skolenedlæggelser og nedlæggelser af børnehaver og dagplejer, altså inden for det sociale område og uddannelsesområdet, samt sygehusvæsenet. Så den fysiske planlægning har druknet meget i det. Der er en masse praktiske problemer, der skulle løses. Kommunerne kørte mange ting på forskellige måder, og der var mange praktiske ting, der skulle koordineres; vandafgifter, spildevandsafgifter, snerydning. Alt det her med “jamen, vi har jo aftaler her og der”, der var mange korridorftaler, som man havde i de forskellige kommuner. Det skulle ensrettes. Det har taget meget tid.

MM: Havde man overvejet, at kommuneplanen og regionplanen fremover ville blive samlet i ét plandokument? Det var ikke noget, der blev drøftet før kommunesammenlægningen?

GZ: Det var mest blandt os planlæggere. I den nye overordnede virksomhedsstruktur

med direktion hed det sig, at overordnet planlægning foregår i udviklings-, erhvervs- og arbejdsmarkedssekretariatet, og den fysiske planlægning i Plan og Byg. Inden man tog den endelige beslutning, påpegede vi: “Hvor ligger ansvaret for en regionskommune-planlægning – det handler jo ikke bare om fysisk planlægning”. De mennesker, der sad og besluttede den endelige struktur, tænkte at fysisk planlægning handler om at udlægge arealer, veje og stier, men kommuneplanlægning handler jo om meget andet. Hvor er hovedansvaret og koordineringen for planlægningen henne? Man havde travlt med andre ting, og muligvis var der uenighed højere oppe i hierarkiet. Det har taget tid, et år, at nå frem til, hvor koordineringen ligger. Vi er ved at få lidt mere styr på det. Vi fået lavet en styregruppe på tværs af de involverede virksomheder, som skal sørge for at koordinere de forskellige fagområder og den overordnede planlægning.

MM: Det er noget man har lært hen ad vejen i processen?

GZ: Ja, det er det. Når det går op for nogle folk i de andre afdelinger, at vi ikke kan sidde her og lave kommuneplanlægning uden at have nogle politikker på de andre områder.

MM: Nu sidder regionkommunens Plan og Byg afdeling samlet, og I sidder nu 21 mennesker i en afdeling, hvor I tidligere måske kun sad en enkelt planlægger. Hvordan har du oplevet det?

GZ: Nu er vi delt op i planlægningsafdelingen og bygningsafdelingen med bygningsinspektører, som arbejder meget videre som de plejer med deres områder. Ham, der sad i Allinge-Gudhjem kommuner arbejder stadig med det område, der hedder det gamle Allinge-Gudhjem kommune og varetager de opgaver. I planlægningsafdelingen er det klart, at vi skal arbejde på tværs. Der sidder vi ikke opdelt på de forskellige områder. Det er ikke gået helt nemt. Mange af de mennesker har siddet i mange, mange år og

varetaget deres kommunes interesser, og der har tit været konflikter mellem kommuner og amtet, fordi kommunerne syntes, at amtet var restriktivt, og amtet syntes, at kommunerne ikke ville høre efter. Det er et kendt, planlægningsmæssigt problem i Danmark. Pludseligt skulle de mennesker sidde samlet. Der var lidt gnidninger – personligt og kemier, der ikke passede. Det havde nok været noget andet, hvis det havde været nye mennesker, der ikke havde historie tilbage for 10-20 år siden.

MM: Det er altså de samme planlæggere, der sidder i den nye regionskommune?

GZ: Ja. Hasle og Aakirkeby havde ikke planlæggere ansat, så fra de områder har vi ikke nogen. Fra Rønne og Nexø og så jeg her fra Allinge-Gudhjem Kommune er så dem, der var her i forvejen.

MM: Havde I noget introduktion til de andre kommuner, da I blev lagt sammen?

GZ: Nej, det havde vi ikke.

MM: Det måtte I altså spørge jer frem?

GZ: Ja, det foregik på den måde. Det er lidt sjovt – det var der aldrig nogen, der snakkede om. Det er måske fordi, at de andre kendte en hel del til de andre kommuner – de havde været her så længe. Bornholm er ikke stor på det område. De har kendt mere til deres kommuner i forhold til hvad jeg gjorde – jeg skulle først lære Allinge-Gudhjem Kommune at kende i 2001. Jeg kendte ikke så meget til de andre kommuner, så jeg har måske haft et behov for, at der er nogle, der har vidst, hvordan det hang sammen. Men det har jeg så læst mig frem til og hørt de andre kommuneplanlæggere om der forelå materiale om det og det.

MM: Har du mere tid til at udarbejde kommuneplanen, nu hvor du ikke skal tage dig af andre, sekundære opgaver?

GZ: Ja, helt afgjort. Det første år har jeg også haft mange andre opgaver. Min hovedopgave er kommuneplanlægning, altså regionskommuneplanen, og helhedsorienterede byfornyelsesprojekter, hvor jeg var den eneste, der tidligere havde lavet sådan nogle meget udadvendte projekter. Så der kører jeg det i Gudhjem og Sandvig, men ellers er det kommuneplanlægning. Det første år havde jeg en masse andre ting, der skulle afsluttes – en lokalplan, der ikke var færdig, som skulle godkendes osv. Sådan nogle ting, der kommer oveni noget, som jeg havde lavet før. Og henvendelser: "Det er jo dig, der plejer at have med det her område at gøre". Og ham, der nu har med byggesagsbehandlingen at gøre, kommer stadigvæk til mig og spørger, hvad jeg synes om det, og om vi skal give tilladelse eller ej. Det er der stadigvæk, men det bliver mindre og mindre. Efterhånden kan jeg koncentrere mig om kommuneplanlægningen. Det er virkelig en stor fordel, fordi det er noget, man skal sidde koncentreret med – der skal skrives og laves analyser – i forhold til at sidde med det i en time og så pludselig skal lave sagsbehandling, som skal være lige her og nu. Det bliver for afbrudt. Det er en rigtig stor fordel.

MM: I bliver altså mere og mere specialister?

GZ: Ja. Nu afholder vi ugentlige møder, hvor vi fortæller, hvad hinanden laver så vi er orienteret om det, og vi er jo ikke flere end at vi snakker med hinanden i det daglige. Vi diskuterer løsninger og forslag og sådan noget – det gør vi sammen, hvis der er nogle særopgaver eller nogle vigtige opgaver. Fagligt set er det mere professionelt at arbejde på den måde. Når man sidder alene i en kommune og ikke har nogen at diskutere med og ingen at føre en dialog med, er det klart, at det kan kun blive bedre ved en sammenlægning.

MM: Du synes også, at du selv er blevet mere effektiv?

GZ: Ja, helt klart.

MM: Har du så fået mere arbejde?

GZ: Nej. Der er også meget arbejde, når man sidder alene i en kommune og skal tage sig af alle de opgaver.

MM: Har det været problematisk at samle kommuneplan- og regionplanmyndigheden i én enhed?

GZ: Det synes jeg har været en fordel.

MM: Hvad med den dobbeltrolle, der er opstået?

GZ: Omkring nogle ting, hvor kommunen, altså planlæggere, bliver myndighed for sig selv måske, men indtil videre har det ikke givet nogen problemer.

MM: Konstruktionen, hvor I fungerer både som en kommune og som et amt, ønsker du den opretholdt efter den kommende (landsdækkende) kommunalreform eller ser du hellere, at Bornholm lægges ind under en kommende sjællandsk region?

GZ: Der er nogle opgaver, som det vil være svært for Bornholm at løse, f.eks. sygehusvæsenet. Halvdelen af budgettet går til sygehuset, og alligevel er man ikke gode nok og kan ikke alt det, som de større hospitaler kan. Så på nogle områder vil det være godt, at Bornholm bliver underlagt en anden region – jeg kan heller ikke se, hvorfor Bornholm som en lille ø, skulle have mulighed for at være sin egen region. Men planlægningsopgaver bør helt klart ligge her, så man ikke helt automatisk gør alle regionerne ens på den måde. For Bornholm er lidt særlig – vi ligger herude og har lidt særstatus på den måde. Man kan ikke pludselig flytte hele regionplanlægningen over til f.eks. Hovedstadsområdet, der er afstanden for lang. For selv om man kan komme ret hurtigt kan komme til Bornholm, så er afstanden til Hovedstadsområdet lang, også mentalt. Bornholm skal altså have en eller anden form for særstatus inden for den region, så man får

lov til at beholde nogle af opgaverne, så man ikke føler, at det hele bliver frataget Bornholm. Der er også langt til embedsfolkene derovre i Hovedstadsområdet.

MM: Du ønsker altså en fleksibel region, hvor man f.eks. beholder det kombinerede plandokument regionskommuneplanen?

GZ: Ja.

MM: Er organisationen på planlægningsområdet faldet på plads, og har I fundet jeres nye roller?

GZ: Ikke helt. Det tager tid. Vi er delt op i mange virksomheder, og nok for mange, så man skal hele tiden være meget opmærksom på koordineringen. Vi ligger jo forskellige steder på øen, så det kan også være lidt svært – man skal f.eks. hele vejen ned til Nexø for at snakke med en virksomhed omkring det. Der er lidt langt i mellem – vi er for mange virksomheder. Ansvar for nogle af områderne er ikke altid placeret det rigtige sted – vi har ikke rigtigt fundet ud af det endnu. Vi støder stadig ind i nogle ting – hvem har egentlig ansvaret for de forskellige ting. Det er der stadigvæk, så alle har stadig ikke fået defineret deres ansvarsområder – virksomhederne, eller personer i de virksomheder.

MM: Hvornår vil du forvente, at det hele falder på plads?

GZ: Jeg håber, at man tager strukturen op til revision og gør den lidt enklere. Der er for mange lag og for mange virksomheder, så man måske mere gjorde det projektorienteret, så man på tværs af virksomhederne kører større projekter. Ikke alt skal køre på tværs, men når der er større projekter, kan man simpelthen lave en projektgruppe på tværs, som så bliver opløst, når projektet er udført. Nu har vi det meget sådan, at når vi har et projekt: "Hvem skal vi involvere, og hvad er det for en virksomhed, og hvem er kontaktperson". Der er for mange ting, der er for tunge i det.

MM: Er det et problem, at enhederne rent fysisk ligger spredt ud over hele øen?

GZ: Ja, det er det. Selv om man har netværk og computere og hurtigt kan tale sammen på den måde, så skal du alligevel møde folk og snakke tingene igennem. Så skal der afholdes møder, og så glemmer du at tage et område op, og så går der tre måneder inden næste møde. Det bliver lidt for tungt på den måde. Det ville være meget bedre, hvis man arbejdede mere projektorienteret. Så ville de mennesker, der koncentrerer sig om de projekter, få lært hinanden at kende på kryds og tværs af virksomhederne. Nu er det lidt sådan: "Hvem kender jeg nu, der arbejder i den der virksomhed, som jeg kan ringe til". Det er måske ikke lige den, der burde beskæftige sig med det eller ved mest om det. Nu er det fordi jeg kender personen fra et-eller-andet, som jeg har mødt et andet sted – så bliver det tilfældigt.

MM: Kigger vi på sammenlægningens konsekvenser for den fysiske planlægning med hensyn til ressourcer. Kan du mærke, at der har været en ændring, f.eks. nu skal der kun udarbejdes én kommuneplanstrategi og ét plandokument? Har I samlet set flere ressourcer til at arbejde med planerne?

GZ: Nej. Vi er færre om at lave planer nu. Da der har været fem kommuner burde der mindst være fem planlæggere, men det har vi ikke. Det er Jette (Nykjær Iversen) og jeg, der sidder på det som hovedområde indtil videre. Og så Jane, som aldrig har lavet planlægning før, men har lavet byggesagsbehandling. Så vi er faktisk blevet færre. Det, der er sket er, at man ikke har ansat nogen nye, dvs. de, der lavede planlægning før i nogle af kommunerne var ikke planlæggere. Selv om det hedder sig, at de er gået ind i Planafdelingen, så laver de noget andet – beredskabsplanlægning og byggesagsbehandling og sådan nogen ting. Faktisk har vi ikke fået flere ressourcer.

MM: Dvs. at mennesker, der før lavede fysisk

planlægning ikke var planlæggere?

GZ: Ja. Nu laver de noget andet, så får man dem, der var ansat i kommunerne før med ind i den nye. De går så til nogle andre opgaver.

MM: Nu sidder I så 2-2½ på regionskommuneplanlægningen. Er det for få?

GZ: Ja, det er det.

MM: Det er måske et sted, hvor man kan se en sparemulighed ved at sammenlægge fem små kommuner til én kommune?

GZ: Ja, selvfølgelig. Hvis det havde fungeret på den måde, at man havde haft fem kommuneplaner, så kunne man lave en besparelse. Det kunne man gøre ved at sammenlægge kommuner. Man skal måske ikke bruge 5-6 medarbejdere som der var behov for før, men man skal måske bruge halvdelen.

MM: Omvendt har du så fået mere tid til at koncentrere dig om kommuneplanlægningen?

GZ: Ja, det er rigtigt.

MM: Hvordan har virksomhedsmodellen påvirket den fysiske planlægning – kan I mærke, at organisationsstrukturen er ændret eller er det blevet flasket ind sammen med inddelingsreformen?

GZ: Vi er ikke så langt i kommuneplanlægningen. Selv om kommunen blev sammenlagt 1. januar 2003, så blev vi rent fysisk først flyttet sammen her i foråret 2003. Vi er faktisk ikke begyndt at arbejde sammen før sidste sommer. Så har vi så kæmpet lidt med en struktur for, hvordan det skal foregå på tværs af virksomhederne, for at få det på plads. Det er først i det her år, at vi er begyndt at tage fat på selve arbejdet.

MM: Så I har ikke kunnet nå at mærke, at styrelse og drift af kommunen er delt anderledes?

GZ: Før, da jeg sad i Allinge-Gudhjem Kommune, sad alle forvaltningerne her (i Tejn), så når jeg skulle have noget på de andre områder, også på de tekniske områder, så kunne jeg gå ind ved siden af eller nedenunder og bede om noget skriftligt materiale. Vi vidste, hvem der arbejdede der. Det kan jeg ikke i dag, fordi de virksomheder er et helt andet sted, og jeg kender ikke de mennesker, der sidder der. Derfor er det enormt vigtigt, at få udarbejdet strukturen for udarbejdelsen og processen op ad stå. Det har vi brugt kræfter på. På den måde har det ikke været den nemme tilgang: "Det er ham, der er leder af den forvaltning – jeg snakker lige med ham. Han må finde noget frem til mig". På den måde er det forskelligt. Derfor er det vigtigt at vi får en struktur, hvor vi har en styregruppe og nogle arbejdsgrupper.

MM: Med hensyn til den faglige bæredygtighed i dit arbejde. Kan du mærke om der er sket et kvalitetsløft i og med, at planafdelingen er samlet i én enhed?

GZ: Det synes jeg. Du kan sikkert snakke med nogle af de andre, som siger, at de ikke synes, at det bliver bedre – at der er sket et kvalitetsløft – f.eks. hvis du snakker med dem fra Rønne. Men generelt som fællesnævner har det løftet sig, fordi nogle af kommunerne har der ikke været professionelle planlæggere til stede, og det kan vi se på nogle af de løsninger og nogle af de problemer, der dukker op. Der kan man sige, at niveauet bliver hævet – at tingene bliver behandlet mere ensartet og professionelt.

MM: Hvordan med det faglige miljø – har man tænkt, at det er godt, idet man får nogle nye kræfter og idéer, eller har man mere tænkt, at den måde man selv plejede at gøre tingene på, er den bedste? Hvordan er det pludselig at få en masse nye kolleger?

GZ: Det er været positivt. Det er en fordel, at man kan diskutere tingene igennem efterhånden som man lærer hinandens stærke sider

at kende – det er en fordel. Eksempelvis er lovgivningen ikke min stærke side, det interesserer jeg mig ikke så meget for – det er en nødvendighed. Jeg er meget mere interesseret i, at der sker noget og komme ud og planlægge og snakke med folk. Her er jeg så flyttet sammen med nogen og fundet ud af, hvem der er rigtig gode til det – dem kan jeg lige hive fat i og sige "kan du ikke lige hjælpe her" og "hvordan vurderer du det her?". Planloven er jo et ret begrænset stykke papir, og man skal faktisk læse en masse fra Naturklagenævnet og andre sager for at kunne vurdere, hvordan man skal dømme i en sag. Det er en kæmpe fordel. Før i tiden skulle jeg sætte mig ned med hele lovgivningen, hele den der tykke bog med forklaringer. Det var ikke noget, jeg syntes var særligt interessant. Sådan lærer man hinandens stærke sider at kende. Ligesom de kommer og spørger "hvordan kører du borgermøder", fordi jeg har arbejdet i udlandet på udviklingsprojekter, jeg har arbejdet meget i Afrika, hvor man meget bruger sådanne nogle metoder. Hvis man lægger det hele sammen, så taler vi godt sammen – det er mere på plus-siden, selv om der ind i mellem er lidt stridigheder. Generelt må man sige, at det er en forbedring, en positiv forandring

MM: Er det så sket på bekostning af den demokratiske bæredygtighed, idet I ikke længere er så tæt på borgerne og de lokalområder, som I kendte godt?

GZ: Jeg kender efterhånden folkene og forningerne i den gamle kommune, men ikke på resten af Bornholm. Derfor planlægger jeg at starte andre steder på Bornholm – der hvor jeg ikke kender folk, med at lave de lokale arbejdsgrupper. Det er nok ikke det samme som f.eks. i en bydel, men vi håber så at få nogle flere helhedsorienterede byfornyelsesprojekter i gang, f.eks. i Allinge eller oppe i Sandvig, eller ved Gudhjem. Hvis jeg går ind i en forretning der og møder folk, så får vi lige diskuteret projekter, hvordan det går og hvad næste skridt er. Hvis jeg tager til Hasle, så

møder jeg ikke nogen der – det kan jeg ikke over hele øen. Men i de områder, hvor folk er aktive, vil det blive det samme efterhånden – jeg skal lige lære dem at kende, og så regner jeg med også at få det samme kendskab dertil. Så det bliver ikke anderledes.

MM: Så det er form for indlæringsproces?

GZ: Ja, det er noget, der tager tid, men det kommer efterhånden. Det er en fordel på den måde, i og med at kommuneplanlægningen har foregået vidt forskelligt i de fem kommuner, hvor der er nogle kommuner, der går meget ind for at inddrage befolkningen og lave arbejdsgrupper, mens andre ikke gør det. Det skaber også uensartethed på en lille ø, som ikke har flere mennesker, som kender hinanden – “hvorfør gør vi ikke sådan i vores kommune, som de gør der og der?”. De hører om de projekter med helhedsorienteret byfornyelse, “hvorfør kan vi ikke få sådan et projekt i Snogebæk eller Hasle?”. Der var måske ikke tidligere mulighed for det, fordi der ikke var nogen, der havde indsigt i sådanne projekter eller kunne styre sådant et projektforsøg i de kommuner. Det har de så mulighed for nu.

MM: Med hensyn til antallet af borgermøder. Du har tidligere afholdt mange borgermøder, vil I fremover forsøge at holde mange borgermøder over hele kommunen?

GZ: Ja. Vi vil holde dem meget lokalt, meget som arbejds- og temamøder. Der skal komme noget. Til borgermøder er det tit embedsmændene og politikerne der står deroppe og forklarer noget, og så er der nogle nede i salen, der er vant til at sige noget, der rejser sig op og stiller spørgsmål – eller brokkehoveder, der kan ødelægge et helt møde. Tit kommer der ikke noget konkret. Man er uenige eller brokker sig over noget – og hvad så? Det kommer der ikke så meget ud af ved sådan nogen store borgermøder. Derfor er jeg meget fortalende for at lave mindre møder, hvor man så i samarbejde med borgerne når frem til en konsensus. Når man så har forslaget

klart, så kan man holde nogle borgermøder åbent, hvor alle interesserede kan deltage. Men så har man lagt en base. Så kan man høre, hvad de synes om det. Jeg gør meget ud af, at holde de der temamæssige, arbejdsgruppemøder.

MM: Ved siden af borgermøderne er borgerne berøringsflade med kommunen typisk i forbindelse med en byggetilladelse. Er sagsbehandlingstiden i dag kortere, nu hvor I kan arbejde mere koncentreret med enkelte områder?

GZ: Selve byggetilladelseerne har det været lidt svært, fordi der havde samlet sig en masse omkring flytteprocessen. Der samlede sig en masse bunker, fordi der var mange ting, der skulle flyttes rundt på og arkiver, der skulle sættes på plads og sådan noget. Så der var nogle måneder, hvor der ikke foregik så meget. Det har de knoklet på at få på plads. Jeg tror efterhånden, at de er nede på den sædvanlige sagsbehandlingstid. I planlægningsafdelingen har vi fået mulighed for at koncentrere os mere, både mht. kommuneplanen, men også omkring lokalplanlægningen. En, der sidder med lokalplanlægningen kan stort set koncentrere sig om at arbejde på den plan. Så kommer, der måske nogle enkelte hasteopgaver ind i mellem, men slet ikke i den grad som før, hvor man hele tiden skulle tage sig af en masse ting, som kom løbende. Hvis der nu f.eks. er et par stykker, der kører en lokalplan, så er der måske en, der er lidt fritstillet, hvis en lokalplan er ude i offentlig høring, så kan de tage sig af f.eks. de der brandsluknings-sagsbehandlingsopgaver. De andre to kan så koncentrere sig om lokalplanlægningen. Man kan bedre koncentrere sig på den måde i en periode.

MM: Får I så opbygget mere rutine inden for de enkelte fagområder?

GZ: Ja, helt sikkert. Inden for planlægningsområdet er det en stor fordel, at vi er blevet samlet, helt sikkert.

MM: Vender vi lidt tilbage til borgerne. Har borgerne tabt interessen for planlægningen efter, at kommunerne er samlet i en stor kommune? Eksempelvis kunne det være svært for folk i Hasle at forstå planlægningen for Rønne eller Nexø.

GZ: Ja, det tror jeg ikke, de ville interessere sig så meget for. De vil interessere sig for lokalområdet og lokalsamfundet, og hvad der sker lige omkring dem, hovedsagligt. Og så er der altid nogle personer, der går mere på tværs af områder og tænker lidt bredere. Men generelt vil folk tænke lokalt, helt sikkert. Derfor er det vigtigt, at man går ud i lokalområderne, og ikke bare sige, at vi holder et borgermøde for Nordbornholm og et borgermøde for Sydbornholm. Det ville være uinteressant, og jeg tror ikke, at folk ville komme til.

MM: Der er stadigvæk en form for usynlige kommunegrænser?

GZ: Nej, nu prøver vi at komme væk fra dem. Men på lokalområdet tager vi f.eks. nogle af de små byer, hvor der ikke foregår så meget og slår møderne sammen. Det gør vi på tværs af kommunegrænserne, hvis det passer, og hvor der ikke er mere end et par hundrede mennesker og ikke er så meget aktivitet. Vi skal jo have et debatoplæg ud til efteråret, det forstår vi, men vi gør det på tværs af kommunegrænserne, hvis det passer. Det er mere lokalsamfundene som sådan, man er interesseret i – det, der er og bliver til omkring en, og ikke lige, hvad der foregår på den anden side af øen. Sådan har de det generelt, vil jeg tro.

MM: Hvis du skal prøve at vurdere hele processen af kommunesammenlægningen, har det så overvejende været en kamp op ad bakke eller har det overvejende ført noget positivt med sig?

GZ: Der er en masse positive ting, men det er ikke bare kommet af sig selv. Der har også været mange frustrationer ind i mellem: "Hvorfor kan vi ikke finde det" og "det tager

lang tid, hvorfor kan vi ikke finde ud af det" og "hvem har ansvaret for det" og "hvorfor kan vi ikke tage en beslutning – vi ved, de problemer kan løses på den måde. Hvem er det, der kan tage beslutningen". Det har der været en hel del af, men det må man nok regne med. Det har også været en stor opgave med fem kommuner og et amt.

MM: Tror du, at man kunne have forudset de problemer, eller er det problemer, som man er nødt til at løse efterhånden, som man indser problemerne?

GZ: Jeg tror ikke, at man kunne have set alle problemerne på forhånd. Det, der gjorde det svært er, at man på Bornholm har lavet en kompliceret struktur med mange lag. Man skulle have alle de samme personer, der var der før i tiden, ansat igen, og alle de chefer – nogle gange tænker man "har man lavet så mange virksomheder, fordi alle de gamle chefer skulle have job igen?". Var det nu nødvendigt? På den måde har man måske gjort det lidt svært. Der var en diskussion om det skulle være de tidligere kommunaldirektører, der sad på direktørposterne eller man skulle hyre nye. Det var der politisk uenighed om. Man valgte altså at beholde dem, der var der. Man så ikke på deres kvalifikationer, eller om de nu kunne samarbejde, eller hvad kunne de yde eller noget som helst. I nogle af de små kommuner er de bare vokset med opgaven, hvor de startede som 15-årige, og så når de blev 40 fik de så en chef-stilling – de har altid siddet der. De har måske ikke den faglige kapacitet. Nu er der måske unge eller yngre medarbejdere, der har et større fagligt niveau end deres chef. Mange af dem, der sad i amtet var folk med en lang uddannelse, og nu får de så en chef, der er vokset op i en kommune. Det giver også nogle konflikter, at man ikke havde mulighed for, økonomisk, at man ikke kunne give nogle af kommunaldirektører et gyldent håndtryk og sige "du passer måske ikke lige ind her, det vil være bedre, hvis vi hyrer en ny". Der skal også nogle ordentlige lønninger til. Men Bornholm er også et lukket

samfund, som en ø, og jeg tror det vil være nemmere for kommuner i Jylland og sige "vi starter på en frisk – vi skal se lidt friskt på det". Hvis folk her har arbejdet som chef eller leder i en kommune i lang tid og så skulle have en anden stilling – det er jo ikke nemt for dem at søge en stilling uden for øen. Det er en større beslutning, så skal du jo flytte familien og alt muligt. I andre kommuner kan man måske få et arbejde i en anden kommune og starte på en frisk. Bornholm er et lukket samfund, og det har gjort det svært.

MM: Det lyder til, at de menneskelige hensyn har talt højere end de faglige hensyn?

GZ: Ja, der er taget mange menneskelige hensyn.

MM: Tror du, at strukturen vil blive taget op til genovervejelse?

GZ: Ja, det tror jeg. Der skal laves nogle evalueringer af det.

MM: Bliver konsekvensen bl.a. færre virksomheder?

GZ: Ja, færre virksomheder, og måske en anden fordeling mellem direktørerne og virksomhederne. Der er allerede en direktør, der går på pension, og man ansætter ikke en ny. Der skal ske noget.

MM: Tror du, det bliver nemmere for Bornholm at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, nu hvor det er blevet en stor kommune i stedet for de tidligere fem, små kommuner?

GZ: Ja, det tror jeg helt sikkert. Der kommer en økonomi, og man kan betale nogle lønninger, der er okay. Den har tidligere ligget lavt i forhold til mange andre kommuner. Især i forhold til amtskommuner. Der er kommet et mere interessant fagligt miljø, helt sikkert. Der kan du tiltrække flere kvalificerede medarbejdere, helt sikkert. Jeg startede i en orlovsstilling, jeg kom lige fra Afrika, på to år. Jeg havde lige

boet seks år i Afrika, og jeg tænkte "det er lidt svært at få et job som arkitekt efter mange år i udlandet", så jeg tænkte "det er fint at bruge to år med at lave en kommuneplanrevision, det kunne være meget interessant. Så kommer jeg ind i det, og i de nye regler og lovgivning. Så er det måske nemmere at finde et job bagefter, når man sidder i et job". Ham, der havde orlov, ville ikke tilbage alligevel, og stillingen blev slået op, og de anbefalede, at jeg søgte stillingen. På det tidspunkt havde man besluttet at lægge kommunerne sammen, og jeg tænkte "det kan være en spændende proces, og jeg kommer til at sidde sammen med nogle andre". Jeg syntes, at jeg sad meget alene og manglede sparringspartnere. Jeg ville komme til at sidde sammen med nogle andre i planlægningsafdelingen, og jeg søgte stillingen og fik den. Hvis det ikke havde været sådan, og Allinge-Gudhjem Kommune havde fortsat, så havde jeg nok ikke gjort det, fordi så ville der være for lidt. Jeg havde jo lavet kommuneplanrevisionen og nogle lokalplaner, og jeg havde fået startet nogle helhedsorienterede byfornyelsesprojekter op. Og hvad så? Det ville bare blive gentagelser, der ville ikke ske noget nyt i kommunen, og jeg kunne lave et helhedsorienteret byfornyelsesprojekt i Sandvig, men så kunne der ikke være flere projekter. Så var det dækket, og jeg ville så have i almindelig sagsbehandling og fnidder-fnadder. Folk, der gerne vil bygge sommerhuse og sådan, og hele tiden bare behandle de samme sager og sige "nej, det kan vi ikke". Der vil ikke blive tilført noget nyt, og jeg havde ikke søgt stillingen. Men i og med, at der kom en kommunesammenlægning kan man forbedre det med mere fagligt kvalificeret arbejdskraft.

MM: Tror du også, at de samme problemer eksisterer i mindre kommuner i resten af landet?

GZ: Ja, det tror jeg. I de små kommuner, 5-6.000, og især i udkantsområderne. Der er nogle, der ligger på grænsen af et vækstområde, hvor der sker lidt. Men de, der ligger i udkantsområderne, hvor der kan ske noget

– det er hele tiden afvikling og man lukker ned – hvad er det man planlægger for? Så laver man kulturmiljøer, som er bevaringsværdige og sådan noget, men på et eller andet tidspunkt er der jo ikke så meget, man kan gøre. Det er i dagens Danmark nødvendigt at sammenlægge de små kommuner, det er det. Verden er jo også blevet større på den måde med globalisering og informationer – informations- og videnssamfundet er blevet meget større. Folk ser længere. Den generation, der kun kigger lige omkring deres egen og ind til naboen, er ved at uddø. Folk ser meget større på verden og har større interesse i det, der ikke lige foregår i deres baghave.

I forhold til planlægning, der må man helt sikkert sige, at kommunesammenlægning er godt for de små kommuner. Det er det.

LHM: Kan du så mærke et økonomisk pres i og med, at det har været dyrt at sammenlægge kommunerne?

GZ: Ja, det har det været. På hele IT-området har der simpelthen været meget. Nu har man valgt ikke at bygge nye lokaler, men alligevel kostede det at flytte rundt og sådan. Så det har kostet. Men det tror jeg er en overgang. Det er lidt deprimerende fordi man tænker “de små kommuner kan ikke klare sig mere. Der bliver skåret ned, vejene forfalder og skolerne lukker”. Det er deprimerende, og det fortsætter, selv om man har tænkt, at nu kan vi rationalisere og spare på det og det område og på administrationen. Vi får et større grundlag, og der sker noget udvikling. Så er det lidt deprimerende her i den første fase, at man faktisk skærer en masse ned, og der er mange bornholmere, der siger “se, der er ikke nogen fordel i sammenlægningen. Der bliver bare skåret ned. De startede med at lukke skoler og fyre nogle dagplejemødre og sådan”. Men det skulle jo alligevel ske. Man kunne ikke opfylde lovkravene på mange områder, f.eks. ældreområdet. Det kunne man ikke. Bare det at rette op på det koster, så der går nogle år, før man kan mærke den økonomiske fordel.

MM: Tror du, at folk hellere ville have bevaret den eksisterende struktur og så leve med, at kommunen ikke helt lever op til lovkravene på nogle områder?

GZ: På et eller andet tidspunkt ville de have fået en næse af ministeriet, og der ville komme klager til statsamtet og sådan nogle ting. Det kan man ikke leve i mange år. Skolerne kunne jo ikke følge med på undervisningsniveauet. På et eller andet tidspunkt ville det kollapse, og nogle af kommunerne ville blive sat under administration, fordi de ikke ville kunne klare sig økonomisk. De folk, der var imod siger “se, hvad vi sagde. Det er overhovedet ikke bedre”, fordi der har været en dårlig stemning omkring skolenedlæggelserne, og det er nok ikke grebet helt rigtigt an og er sket for hurtigt efter sammenlægningen. Kunne man ikke have ventet et år eller to og taget en ordentlig diskussion, selv om det ikke kørte alt for godt. Om der gik et år mere med, at nogle skoler ikke levede op til kravene, gjorde det noget? I stedet for at få en ordentlig debat om det. Folk har været lidt negative, men inderst inde, tror jeg, at de fleste tænker “vi skulle jo alligevel” – det er bare på lidt længere sigt, at fordelene kommer frem.

MM: Har det været godt eller skidt, at processen har været så kort fra folkeafstemningen blev afholdt til reformprocessen gik i gang?

GZ: Mange er gået ned med flaget, fordi de synes, at det har været for hårdt. Der har været for mange ting, og man skulle have det hele til at fungere, samtidig med at man skulle holde åbent for borgerne. Der er mange, der er blevet præget af, at det har været en for hurtig proces. Men jeg tror, at det har været bedst, for ellers kunne man have trukket det ud i længere tid. For med mange ting, selv om du havde diskuteret dem på forhånd, ville du først have stødt på dem, når det går op for folk i praksis. Hvor er ansvarsområderne? Man kan ikke gennemtænke det hele på forhånd. Det kan ikke. Man skulle måske have afklaret lidt flere ting, flere opdelinger og sådan.

Når man havde besluttet, at virksomhederne skulle dannes på den måde, skulle man have fundet ud af, hvor folk skulle sidde henne. Vi kunne selv søge på, hvor vi ville hen. Så kunne man måske have brugt lidt tid på at finde ud af, hvor ansvarsområdet egentlig lå, inden man gik i gang, men jeg tror ikke, det ville have

fungeret. Man ville alligevel bare have kørt kommunerne videre og så have travlt med det - det er først, når man står med tingene, at man siger "hov hov, hvis område er det, og hvem skal tage sig af det", og papirerne flyver frem og tilbage. Og der ville alligevel være problemer med IT og nye systemer og sådan.

Bilag 2

Dette bilag indeholder transkriptionsrapport en af et interview med planlægger i Bornholms Regionskommune, Jette Nykjær Iversen. Interviewet blev afholdt tirsdag den 16.03.04 i Tejn på Bornholm.

Projektgruppens egne kommentarer er tilføjet i parentes.

Til stede under interviewet var Jette Nykjær Iversen (JNI), Lotte Heeland Madsen (LHM) og Mads Møldrup (MM).

MM: Vil du starte med kort at beskrive dit ansvarsområde og arbejdsopgaver i amtet før kommunesammenlægningen?

JNI: Jeg er uddannet planlægger på akademiet, arkitektskolen i København. Jeg startede i '79 i amtet med at lave administration efter Naturbeskyttelsesloven og sektorplanlægning, specielt det der hed fredningsplanlægning dengang. På daværende tidspunkt var der lovgivning om at lave sektorplaner, amtet lavede fem sektorplaner, som vi afvejede mod hinanden i regionplan 1985. Jeg har arbejdet med sektorplaner inden for landbrug, råstoffer, fredning og lidt med vand og miljø og lign, med diverse administration efter naturbeskyttelsesloven og Råstoflove, naturinformation, en del grafisk arbejde mm. Herudover har jeg lavet den fysiske del af regionplanen.

MM: Hvor mange planlæggere var der ansat i amtet?

JNI: Vi var tre uddannede planlæggere. Den ene var tillige miljøchef, og i en lang periode ansvarlig for regionplanlægningen, og senere den miljømæssige del af planen. Den anden var udelukkende planlægger, og jeg lavede som nævnt ovenfor den fysiske del regionplanen.

MM: Fik du rutine i at udarbejde planer, eller havde du også andre arbejdsområder, som ikke typisk var planlægningsorienterede?

JNI: Jeg lavede også administration af diverse love, naturinformation grafisk arbejde, tilrettelæggelse af rapporter, mm. Men jeg har været med til at lave fem revisioner af regionplanen, så man kan godt sige, at jeg efterhånden har rutinen.

MM: Mht. til den demokratiske bæredygtighed. Har borgerne på Bornholm været engagerede i regionplanlægningen?

JNI: SPI har udgivet en rapport fra den første regionplanrunde med borgerinddragelse. Det var før jeg blev ansat, men der blev gjort et enormt arbejde med den første regionplan med borgerinddragelse, f.eks. med inddragelse af skoleklasser, der havde temagrupper

og lignende. Det var vores nuværende miljøchef, Jørgen Jespersen, der var ansat til at lave det dengang. Planlægning var højt prioriteret i '70'erne. Der var der simpelthen gang i den. F.eks. når man snakkede centerstruktur, blev der lavet fem alternativer, der blev drøftet. I '85-planen var det ligesådan, der lavede man en hel række sektorplaner. Der gik man så grundigt til værks, at før man lavede sektorplan for naturbeskyttelse, lavede man en hel stribe rapporter om friluftsliv, naturhistorie, geologi, biologi osv.

Herudover blev der lavet et hæfte, hvori man afdækkede konflikter mellem de forskellige planer, før man lavede regionplan '85.

Siden '85 er der lavet enkelte revisioner til sektorplanerne, og revision af regionplanen hver 4 år, efter de statslige krav og lokale behov for revision. Man har ikke lavet en grundlæggende ændring af det hele, men gradvist inddraget flere temaer med omkring Øresundsregionen, sundhed, socialområdet, uddannelse, kultur – altså de ikke-fysiske ting. Vi har lavet et opslag for hvert emne om, målsætning, hvor vil man hen, hvilke retningslinjer man har og hvad er der sket de sidste fire år.

MM: Nu er kommunerne lagt sammen til en regionskommune. Hvordan er det blevet introduceret til medarbejderne, f.eks. fremover skal der kun udarbejdes ét samlet plan-dokument?

JNI: Det der med planlægningen er ikke blevet introduceret til os. Vi vidste, at vi skulle lægges sammen, og at der skulle laves planlægning under en eller anden form. Så vi nedsatte en arbejdsgruppe med kommunernes planlæggere og amtets planlæggere, og drøftede hvordan man kunne gøre det – hvad skulle der til. Dette blev nedskrevet som bidrag til de rapporter, man skrev om sammenlægningen, og medvirkede vel til den konstruktion, vi har i dag.

Nu er vi ved at finde ud af, hvordan vi så laver planlægning i fællesskab. Vi er ikke i tvivl om, at det er de tekniske virksomheder, de tekniske områder, der har ansvaret for den fysiske planlægning. Men spørgsmålet, og det står stadigvæk hen i det uvisse, er hvad anden planlægning vi kan få med? Kan vi få revideret de indledende afsnit, vi har, eller ender det med, at vi laver en fysisk plan, og deler regionkommuneplanen op i to plandokumenter.

Det vi sidder med her og nu er, hvordan vi får kørt kommuneplan og regionplan sammen. Det skal nok gå – det har vi nogenlunde overblik over, hvordan vi vil gøre. Vi vil lave en plan, hvor vi har målsætninger, retningslinjer og beskrivelser i, og så vil vi lave en rammedel, med alle rammebestemmelser, som i de eksisterende kommuneplaner. Vi har jo også VVM-tillæg, og disse bestemmelser forestiller vi os kan medtages i rammedelen.. Det håber jeg bliver overskueligt.

MM: Der er ikke problemer med kompetencen i og med, at rammestyringsprincippet ikke opretholdes, idet I er blevet sammenlagt til én enhed?

JNI: Nej, det tror jeg for så vidt ikke. Det kan vi ikke rigtigt se endnu. Vi prøver stadigvæk at håndhæve, det der står i planerne når vi har enkeltsagsbehandling,. Det vil først kunne ses om nogle år hvorvidt det skrider meget – om politikerne beslutter sig for noget andet/dispenserer fra det der står i planer. Det gør de jo nogle gange, det gjorde de også før. Det bliver selvfølgelig spændende om, "bliver det mere kommunalt eller bliver det mere amtsligt"?

MM: Var der opbakning i den arbejdsgruppe I havde mellem planlæggerne til konstellation med en samlet regionskommune?

JNI: Jeg kan ikke huske om vi prøvede at opnå enighed. Det blev besluttet, og så prøver vi at indrette os under det.

MM: I havde ikke nogen holdning til om den model var bedre end en model, hvor kommunerne fortsat eksisterer som selvstændige enheder med øget samarbejde?

JNI: Jeg kan ikke huske, hvad gruppen mente. Jeg ved godt, hvad jeg selv mente, men jeg kan ikke huske, om gruppen havde et oplæg om det.

MM: Hvad var din holdning til det spørgsmål?

JNI: Jeg håbede, at vi kunne få samlet så mange af de planlægningsmedarbejdere i én enhed. Men vi er jo stadigvæk nødt til at få bidrag andre steder fra, især nu da sektorerne er lige så spredt som før. Vi var seks tekniske forvaltninger før, og vi er seks tekniske virksomheder i dag.

MM: Er det en fordel, at Plan og Byg nu er samlet i Tejn – her sidder alle planlægningsmedarbejderne?

JNI: Jeg tror, at det er en stor fordel, at byggesagsfolkene er blevet samlet. Jeg tror også, at det er en fordel, at planlæggerne er blevet samlet, men det der er problemet er, at vi er færre til at lave planlægning i dag end vi var før.

MM: Har I ikke også mere afgrænsede ansvarsområder end før? Gugga talte f.eks. om, at hun nu havde mere tid til at fordybe sig i kommuneplanlægningen, hvor hun tidligere også skulle fungere som blæksprutte med lidt sagsbehandling her og der.

JNI: Det har jeg ikke mærket endnu. Det eneste jeg er sluppet for nu er råstofadministrationen. Men så har jeg til gengæld fået lidt mere GIS – der er mere arbejde omkring de enkelte ting pga. sammenlægningen.

MM: Arbejdstiden har altså ikke ændret sig?

JNI: Nej. Men det er stadig så nyt. Vi vil kunne se det om et par år. Når vi har fået lavet den

første plan, vil vi kunne vurdere det i forhold til de andre planlægningsfaser.

MM: Under reformprocessen, har den fysiske planlægning druknet i debatten eller har den været trukket frem?

JNI: Fysisk planlægning har ikke været populært i mange år. Siden '85 har planlægning ikke haft den stor bevågenhed. Det kan vi håbe på, at vi kan medvirke til at den får igen. Gugga har sikkert fortalt, at vi nu går ud og prøver at tage bysamfundene med og får flere af borgerne inddraget i planlægningen igen. Altså høre, hvilke tanker de har omkring "fysikken" i deres område – vil de have mere af det ene eller mere af det andet, og så gå ind og se om det er realistisk. Sådan at vi får et billede af, hvordan det ser ud, og hvilke muligheder der er.

På trods af at vi ikke er blevet flere, så håber vi alligevel, at der kan arbejde meget snævert sammen med erfaring fra hvert vores felt. Så kan man håbe, at det bliver mere rationel planlægning, for så lille et område som Bornholm.

MM: Havde I under reformen nogen indflydelse på strukturen? Du nævnte, at der nu er seks virksomheder, som har indflydelse på den fysiske planlægning – havde I noget at skulle have sagt, da den opbygning blev valgt?

JNI: Nej, ikke som enkelt-medarbejdere. Jeg har ikke nogen idé om vores tillidsfolk havde, men det har været minimalt.

MM: Gugga nævnte, at det bar præg af, at det var de menneskelige hensyn, der overskyggede de faglige hensyn, da strukturen blev valgt.

JNI: Der blev taget et ualmindeligt stort hensyn hertil, vil jeg tro i hvert fald. Alle er jo blevet ansat og placeret nogenlunde så godt, som de nu kunne med de jobs, de havde haft før.

Ud fra det faglige hensyn er det ikke optimalt endnu, men det kan det blive. Det kan blive bedre, og der kan jo også ske ændringer.

MM: Det tyder på, at det går den vej?

JNI: Det ved jeg ikke. Det er for tidligt at sige.

MM: Kigger vi på varetagelsen af den fysiske planlægning i dag. Da det hele skulle sammenkøres, og der skulle laves en Plan og Byg afdeling, havde I da en introduktion til kommunerne og medarbejderne for at lære dem og deres arbejdsgange at kende?

JNI: Nej. Det var heller ikke nødvendigt. Mange af os kender jo hinanden forholdsvis godt. Vi blev vi smidt sammen, og så er vi startet på at prøve at finde ud af det. Vi prøvede at lave lidt struktur på forhånd. Vi flyttede langsomt herop i løbet af foråret sidste år, og så er det først da vi sad her, at det for alvor begyndt.

Princippet har vel været: Nu gør vi det bare, og så ser vi, hvad der sker. Jeg har også svært ved at vurdere, (og det kan man vel aldrig vurdere fuldstændigt, hvad den bedste løsning er: Skal man planlægge det meget, meget grundigt inden man rykker folk sammen, eller skal man bare rykke dem sammen og så lade dem finde ud af det selv. I starten mente jeg, at det skulle forberedes bedre, men jeg er kommet lidt i tvivl om, hvor meget man kan forberede.

MM: Mange af problemerne var vel også svære at forudse?

JNI: Det ville i hvert fald have krævet, at man havde snakket sammen for at finde en løsning. Det har fungeret meget godt, i hvert fald hos Byg, og jeg tror også det kommer til at fungere hos Plan. Man skal lige finde ud af, hvordan og hvorledes, og så skal der findes en overordnet prioritering af hvordan kræfterne skal bruges.

MM: Med hensyn til arbejdsbyrden efter, at I er slået sammen, føler du så, at du er mere effektiv i og med, at du f.eks. ikke længere sidder med råstofadministrationen?

JNI: Det er først i år, at jeg er sluppet for det, for sidste år skulle den nye sættes ind i det. Jeg kunne sidde her den dobbelte tid, hvis jeg havde lyst til det. Der er arbejde nok. Vi er aldrig færdige, men det var vi sådan set heller ikke før.

MM: Det har altså ikke ændret sig?

JNI: Nej, det synes jeg ikke. Tværtimod. Der er ikke blevet mindre arbejde.

MM: Konstruktionen med, at I både fungerer som en primærkommune og en amtskommune, ønsker du den konstruktion bevaret eller skal Bornholm evt. lægges ind under en kommende sjællandsk region?

JNI: Hvis vi kan finde ud af at løse opgaverne tilfredsstillende, så synes jeg, at vi skal bevare Bornholm som en selvstændig enhed. Vi er jo lidt atypiske, så vi kan lige så godt fortsat selv løse en lang række af de opgaver vi har gjort hidtil uden problemer. Jeg har det ofte sådan, at når jeg kommer sammen med mine kolleger fra de andre amter, så tænker jeg "vi har det egentlig ret godt". Det viser sig, at på en hel del områder, er det forholdsvis enkelt her, måske fordi kommandovejene er korte.

MM: Gugga talte om, at man evt. kunne lave en fleksibel region, hvor f.eks. sygehusvæsenet, som er en stor udgiftsbyrde for Bornholm, kunne lægges ind under.

JNI: Der er man nok villig til et samarbejde. Men med den fysiske planlægning og regionplanlægning tror jeg det ikke. Men man er da nødt til f.eks. på erhvervsområdet eller lignende at lave nogle netværk med resten af landet. Jeg har lige set at Fyn, har lavet to Rapporter om, hvordan de kommer med i udviklingen igen (OPUS-Fyn). I Svendborg

har man f.eks taget de maritime uddannelser og lagt sammen til et maritimt universitet. På Fanø og i Frederikshavn kæmper man også for at bevare de maritime uddannelser. Men der sker en specialisering i Danmark og man er nødt til at samarbejde. Man er nødt til at tænke i andre baner, end man har gjort før, f.eks er vi jo også blevet mere mobile.

MM: Er organisationsstrukturen i grove træk faldet på plads, eller er der stadig løse ender, som skal indarbejdes løbende for at det kommer til at fungere optimalt?

JNI: Organisationen er faldet på plads, men jeg vil håbe, at man ændrer den hen ad vejen, så den hele tiden er formålstjenlig i forhold til de opgaver, der skal løses. Man er nødt til at indrette en arbejdsplads, eller en familie, efter forholdene.

MM: Hvornår forventer du, at det er faldet på plads?

JNI: Der er aldrig noget, der er helt på plads ret længe ad gangen. Men jeg håber man indretter det efter, hvad der er hensigtsmæssigt til enhver tid – med en vis forsinkelse. Men jeg hører ikke til dem, der tror, at det går hurtigt, så jeg bliver sjældent skuffet af den grund. Jeg kender det her system for godt – jeg er alt for erfaringsramt.

MM: Der er ikke kommet flere ressourcer til planlægningsområdet. Kan du se, om I kan løsribe nogle ressourcer ved, at I f.eks. kun skal lave én kommuneplanstrategi og én samlet regionskommuneplan i stedet for en hel række af dokumenter?

JNI: Nej, for vi er ikke flere end hvad vi var til regionplanlægning før, så det er der ikke. Men vi skal nok løse det.

MM: Du mener ikke, at det er okay, at der er sparet et par planlæggere væk?

JNI: Nej, det mener jeg ikke er okay. Det

kunne vi sagtens bruge, men det er jo en politisk prioritering, hvad vi skal bruge kræfterne på.

MM: Opbygningen med, at det er offentlige virksomheder, der står for planlægningen, hvordan påvirker det planlægningen?

JNI: Hovedparten af mine tidligere kolleger i Natur og Miljø, hvor jeg sad før, sidder lige inde ved siden af. Jeg regner med, at vi har det samme samarbejde, som vi har haft tidligere. Jeg tror egentlig ikke, at der er så stor forskel fra før. Med lidt held kan de færre, der nu er samlet til at lave planlægningen, klare det, da vi er lidt mere koncentrerede om planlægningen, men vi har stadig en masse andre opgaver der afbryder. Konklusionen er, at der er blevet rationaliseret på planlægningsområdet, men da planlægningen også er blevet forenklet og lagt sammen, så tror jeg ikke, at den bliver af ringere kvalitet end tidligere.

MM: Frygter du, at der bliver rationaliseret endnu mere på planlægningsområdet?

JNI: Nej, ikke på planlægningsområdet. Det kan jeg ikke forestille mig.

MM: Skal man samlet set veje det op mod hinanden, så er planlægningen ikke blevet ringere, tværtimod?

JNI: Jeg mener, at der er mindre ressourcer til at lave planlægning, men det er lidt abstrakt, for spørgsmålet er hvor der planlægges. Men der er ikke afsat flere kræfter til det. Det vil vi kunne vurdere efter, at perioden er kørt ud. Vi har været lagt sammen ca. et år, fordi der var lidt forsinkelse. Der er en dagsorden om regionskommuneplanlægningen på i dag, med tidsfrister og lignende.

MM: Mht. det faglige miljø. Hvordan er det så at sidde sammen med de kommuneplanlæggere, som I tidligere i amtet skulle fungere som "vagthund" overfor i forbindelse med kommuneplanen?

JNI: Vi har aldrig følt os som vagthunde. Det kan godt være, at der er nogle af kommunerne, der synes det. Gugga og jeg har arbejdet sammen før. Vi startede året før med at lave et regionplantillæg da vi blev enige om, at vi lige så godt startede med at lave et fælles regionkommuneplantillæg.

MM: Er det blevet nemmere at tage upopulære beslutninger efter, at I er blevet en større enhed?

JNI: Det ved jeg ikke. Det skal du spørge politikerne om. Nogle gange følger de vores indstilling, andre gange gør de ikke. Man har sagt, at det skulle være lettere at træffe upopulære beslutninger med et råd. I dag er der lagt meget mere ud til en administrativ beslutning ifølge vores styrelsesvedtægt..

MM: Hvordan har det været at indordne sig under – har det påvirket noget?

JNI: Nej, det tror jeg ikke. Jeg tror, at de synes, at det er helt fint.

MM: Det er en speciel styreform, der er valgt, som også har krævet en særlov. Har det været nødvendigt at gennemføre det som en del af kommunalreformen?

JNI: Det ved jeg faktisk ikke. Ting kører indtil videre ikke så forskelligt fra hvordan det kørte før. Vi havde i amtet, mere kontakt til det tekniske udvalg end vi har i dag – vi er længere væk fra politikerne som teknikere. Mange af de beslutninger, vi selv skal træffe er en følge af de retningslinjer, der er blevet lagt, så det tror jeg ikke volder problemer. Jeg ved, at der har været nogle sager, hvor man gerne ville have det op til orientering, fordi politikerne ikke har været enige i de administrative beslutninger. Men sådan kunne det også være før. Det skal have tid. Det skal man følge tæt, tror jeg, for at kunne svare korrekt på, ellers bliver det bare en fornemmelse.

MM: Hvordan har bornholmerne tidligere for-

holdt sig til regionplanlægningen, er det noget de har været interesserede i?

JNI: Nej, ikke siden '85. Men man har heller ikke gjort meget for at få øget offentlig debat. Man har sendt debatoplægget ud som man skulle og tilbudt at holde nogle møder, men man ellers har man ikke aktivt gjort noget for at få en debat i gang.

MM: Det har altså mere været af pligt?

JNI: Ja, men der har også kun været ganske få mærkesager.

MM: Tror du, at det vil ændre sig nu, hvor det bliver ét samlet dokument?

JNI: Jeg tror godt, at det kan ændre sig, hvis vi får gennemført det med at komme ud og snakke med borgergrupperne. I nogle af de projekter, som Gugga har haft mht. helhedsorienteret byfornyelse, har der været vældig gang i debatten. Det har hun gennemført i Gudhjem og er ved at gennemføre i Sandvig nu. Hvis folk kan se, at det nytter noget, at man kan få noget, at man kan drøfte noget, at man kan forbedre forholdene på en eller anden måde i dialog, så tror jeg godt det kan ændres.

MM: Tror du også det kan forbedre den tidligere regionplanlægning?

JNI: Ja, jeg tror godt, det kan forbedre planlægningen, at dem, man planlægger for, deltager. Mere teknokrat er jeg ikke. Det er lettere, nogle gange, at gøre det uden, men jeg tror på det – hvorfor skulle man ellers lave planlægning, hvis det ikke skal være for dem, der bor der?

MM: Tror du, at det er nemmere som borger at forholde sig til, at kommuneplan og regionplan er samlet i ét dokument, i stedet for tidligere, hvor der både var en kommuneplan og en regionplan?

JNI: Det kommer an på, hvor godt vi laver den, og hvor brugervenlig den er. Men ja, hvis vi får lavet et dokument, hvor folk kan gå ind og se "hvordan det ud ser i deres område", og selv har været med i det (nogle af dem i hvert fald – nogle gange opstår der jo også modsatte grupper, hvor grupperne begynder at slås, fordi den ene gruppe synes det, og den anden gruppe synes det.) Men ja, hvis man kan lave noget, som er vedkommende, og der står noget, folk kan bruge til noget. Ellers bliver det mere et dokument, folk kan se, at det og det skal man rette ind efter – eller at det er de og de bestemmelser, der gælder, hvis man skal bygge eller sådan nogle ting. Det er jo op til os, at få det gjort, så det er vedkommende for folk.

MM: Er det så blevet nemmere for jer at løfte opgaven, efter at I er samlet?

JNI: Det ved vi ikke endnu. Jeg tror, det er nemmere at gennemføre en planlægning rent teknokratisk uden inddragelse, men spørgsmålet er, om det er sjovere, om det er mere holdbart og om der er ejerskab. Det der er utroligt vigtigt at der til de planer, vi laver, er politisk ejerskab. Jo større ejerskab, jo mere er den værd.

MM: Er det noget, der tidligere har været et problem på Bornholm?

JNI: Nej, ikke større problem på Bornholm end andre steder. Det har været amternes store problem at folk ikke anede, hvad de lavede. Sådan har det været i mange år, og sådan er det stadigvæk. Folk tror, at amter - det er kun noget med veje og sygehuse – hvad laver de ellers?

Der blev gennemført en tilfredshedsundersøgelse herovre en gang, og der var virkelig stor begejstring for amtets tekniske forvaltning. Det var jo vældigt godt for os.

Det kandskyldes at vi forsøgte at give tilbud i stedet for tvang. F.eks tilbud i avisen: "Vil

I have gravet en ny sø, så ring til os, så kommer vi med maskinen".

Der blev afsat penge til, ad frivillighedens vej, at grave en masse nye søer.. Der blev også igangsat et cykelvejsprojekt for hele Bornholm. Det var, lige som søgravningen en idé, der opstod for at løse et akut problem. Det giver pote – når der kommer frivillige tilbud. Det har vi forsat på natursiden i dag. Hvis nogle foreslår, f.eks et stiforløb, så går vi ind og hjælper til, hvis det kan passes ind i BRK's naturforvaltningsplaner. Frivillighed og samarbejde i giver ofte mere holdbare projekter.

MM: Hvis du afslutningsvist skal prøve at vurdere sammenlægningsprocessen indtil nu, har det så været en kamp op ad bakke eller har det overvejende været en positiv oplevelse?

JNI: Vi sad godt før. Jeg tror, det er godt, at vi er blevet samlet, fordi det er enklere osv. Geografisk er det lidt besværligt, f da vi stadig sidder spredt. Jeg har fået længere til arbejde, hvilket jeg også synes er uhensigtsmæssigt – I kan jo bare se, I skal tage bussen for at komme herop (Tejn).. Jeg synes, at det havde været en fordel, hvis vi sad sammen.

MM: Altså at samle hele administrationen ét sted?

JNI: Ja, og især alle de tekniske. Det er ikke praktisk, at vej og forsyningsvirksomhederne sidder i Nexø, og vi sidder her, og vores sekretariat og direktør sidder i Rønne. Jeg synes i det mindste, at de tekniske områder skulle være samlet.

MM: Er det fordi, man ikke har villet afsætte ressourcer til nybyggeri?

JNI: Ja, det er fordi man ville bruge de gamle, og at det skulle være decentralt samtidigt med at man centraliserer. Man ville meget på en gang. Jeg tror ikke, at jeg er mere tilfreds, end jeg var før, fordi der er en masse ting, der ikke

fungere endnu – men det kommer det til.

MM: Du tror, at det har potentiale til at blive godt?

JNI: Ja. Det er det eneste rigtige. Det andet havde ikke fungeret i længden. Det er bare besværligt at flytte – der er meget, der skal på plads, småting. Det fungerede godt før. Det tager tid.

MM: Har det nogle gange druknet lidt i mindre, praktiske problemer, der skulle løses?

JNI: Ja, der er meget, der skal samles op på. Til gengæld er meget af det, der skal samles op på noget, som alle får glæde af. Nu kan alle f.eks. få GIS, som er en af mine opgaver. Der var vi kun amtet og Rønne Kommune, der før brugte det – og også Hasle Kommune. Men det betyder, at alle data kan ligge på samme form, og alle kan bruge det og få adgang til

det. Men det kræver også mere arbejde, for tingene skal vedligeholdes og være korrekte.

Det er vigtigt, at folk indser, hvad det kræver af ressourcer. Alene at få Nettet op at stå så borgerne har adgang hertil – det kræver ressourcer i starten. Det har været lidt ringere i starten, og så går det langsomt. Det svarer lidt til at flytte fra en bolig til en anden, så er det vigtigt, at der er rigeligt med flyttefolk og at der er de nødvendige håndværkere til at få tingene til at fungere lidt hurtigt. Det har man ikke afsat nok ressourcer til.

MM: Nu har processen været forholdsvis kort fra folkeafstemningen og til processen blev sat i gang. Har det været godt eller skidt?

JNI: Det ved jeg ikke. I starten synes jeg, at det var skidt, men jeg er blevet lidt i tvivl, om en bedre planlægning havde været mulig. Det er jo mennesker, der skal flytte sammen.

Bilag 3

Dette bilag indeholder transkriptionsrapport en af et interview med formand for Bornholms Regionskommunes Teknik- og Miljøudvalg, Leif Olsen (SF). Interviewet blev afholdt torsdag den 18.03.04 i Rønne på Bornholm.

Projektgruppens egne kommentarer er tilføjet i parentes.

Til stede under interviewet var (Leif Olsen), Lotte Heeland Madsen (LHM) og Mads Møldrup (MM).

MM: Jeg ved ikke om du kort kan præsentere dig selv, og hvor længe du har været i politik på øen.

LO: Jamen jeg har været politisk aktiv herovre siden jeg kom tilbage fra København, og det er siden 1990. Jeg blev indvalgt... Der blev jeg formand for SF Bornholm herovre. Jeg blev indvalgt i amtsrådet for første gang 1. januar '98 og har så siddet i amtsrådet i fem år og sidder så nu i Bornholms Regions Kommune

MM: Hvis vi går ind og snakker om at sammenlægge Bornholms fem kommuner og Amt til en regionskommune. Jeg ved ikke om du kort sådan vil give et rids af, hvordan det har været fra den første snak sådan har blomstret op og så til den egentlige beslutning blev taget.

LO: Det kommer an på hvor historiske vi skal være, fordi lige siden kommunalreformen i '70, allerede dengang var der snak om at lave én kommune herovre. Det opgav man ret hurtigt. Men ideen dukkede op igen gang på gang, altså især efter fiskeriets krise i starten af 80'erne, hvor det det begyndte at stramme voldsomt til herovre økonomisk samtidig med, at kommunerne fik store ansvarsområder. Så snakken har været der hele tiden. Men det der førte frem til den konkrete beslutning, det var forholdsvis morsomt, vil jeg sige. Det blev groft sagt besluttet af nogle borgmestre på et møde i kommuneforeningen, og dagen efter gik de ud og sagde, at nu skal vi have folkeafstemning. Og så holdte vi en folkeafstemning et halvt år efter og med en sammenlægning året efter. Eller halvandet år efter. Det gik meget, meget stærkt. Og alt for stærkt.

MM: Okay. Du synes simpelthen processen har været alt, alt for kort?

LO: Jamen det har den, altså i særdeleshed fordi nu havde vi jo kørt, eller nu havde debatten jo kørt i hvert fald heftigt i ti år, og så beslutter du en folkeafstemning sådan over nat mere eller mindre. Du beslutter en sammenlægningslov, som vi på det tidspunkt slet ikke kendte. Vi havde nogle udtalelser fra en minister men altså de leder jo sådan set også op til det, men altså det var meget usikkert

at forholde sig til det. Plus at vi så reelt fik et halvt år til at lægge de her seks enheder sammen. Fra sammenlægningsudvalget, som der var valg til, trådte i kraft den 1. juli og til den 1. januar 2003. Det var den periode vi havde til at lægge tingene sammen praktisk. Det vil sige, vi havde ingen mandskab, vi havde stort set heller ingen politikere, fordi vi jo sad alle sammen andre steder også. Og vi havde folk der sled røven ud af bukserne for at få det til at hænge sammen, men det kan man ikke gøre på et halvt år. Og noget af det ville være blevet bedre hvis man havde haft en længere periode. Man skal selvfølgelig passe på at man ikke gør perioderne for lange heller, men jeg vil nok sige, at havde vi i stedet for det halve år haft halvandet år, hvor du måske også kunne have ladet opgaverne gå lidt glidende over, samtidig med at du havde overført personalet lidt mere glidende, så tror jeg at det havde været bedre. Også fordi at vi fik, fordi vi skulle følge de almindelige kommunale valglove, valgt fem kommunalbestyrelser og et amtsråd, som skulle sidde i et år uden at vedtage noget budget, fordi det gamle budget var vedtaget af det afgående, og det nye skulle vedtages af sammenlægningsudvalget. Og de lavede mange mærkelige ting det år de sad, fordi noget skulle de jo lave. Så det kunne du nok også have undgået, du kunne have undgået mange af misforståelserne og meget af kaoset. Så jeg vil nok sige, at normalt halvandet år er en god ting.

MM: Det vil du så nok også anbefale i forbindelse med, at man laver en kommunalreform i resten af Danmark?

LO: Ja. Så skal man bare lige erindre erfaringen fra 1970, at hvis man laver en overgangsperiode på halvandet år f.eks., så skal man altså lige lægge økonomiske bindinger ind på de gamle. For ellers bliver der eddermame brugt mange penge. Det gjorde der også hos os – altså de fem. Sjovt nok holdt samtlige fem kommunalbestyrelser økonomiudvalgsmøde d. 30. december 2002. Der fik de altså lige brugt de sidste penge de havde, fordi 1.

januar trådte de jo altså ud af funktion. Vi fik knaldet nogle millioner af herovre i løbet af det år. Nogle af dem blev brugt ganske fornuftigt, andre af dem blev brugt til noget pjat, men under alle omstændigheder fik vi faktisk lagt et serviceniveau, som vi aldrig havde haft før, og som det også tager noget tid inden vi får igen. Fordi der skulle altså bruges nogle penge. Går du tilbage til '70, så kan du jo se, altså det typiske: Prøv at tælle antallet af centralskoler og idrætshaller, der blev bygget i årene '68-'69 – det var eddermame mange. Så det skal man i hvert fald tænke på, fordi der er en tendens til at ellers vil der komme en eller anden ansvarsforflygtigelse, kan man sige. Jeg sad selv i amtsrådets økonomiudvalg i det år, og der vil jeg nok sige, at dengang den siddende amtsborgmester havde tabt valget om at blive by regionsborgmester, så blev den økonomiske styring af Bornholms Amt "lidt" anderledes end den plejede at være. Jeg kan jo lige så godt være flink

MM: Hvis du lige sådan skal prøve at ridse de argumenter op, som man brugte til at tale for en kommunalreform herovre på Bornholm. Hvad har det været?

LO: Jamen det kommer så nok lidt an på om du tænker på de folkelige argumenter eller du tænke på de politiske/professionelle?

MM: De politiske/professionelle.

LO: Okay. Noget af det, der blev snakket meget om var en øget professionalisme. Altså en større faglighed. Vi havde på adskillige områder svært ved at have et minimum af en kritisk masse, der er nødvendig for at have et fagligt miljø på de forskellige områder, og derfor at have den ekspertise, der også var nødvendig. Især inden for mit eget område – inden for miljø-området var det meget svært, men også inden for socialområdet. Du havde for mange folk, der sad med for mange forskellige sager til at de kunne nå at følge med.

Hvis man ser på mængden af ny bekendtgørelsesmateriale, der kommer ud til en ganske almindelig socialrådgiver i en kommune. Det er jo næsten håbløst, hvis du skal have styr på det hele. Så en øget professionalisme/faglighed var nok det væsentligste – men nok også en erkendelse af, at der jo var en eller anden strukturforandring på vej i Danmark. Det har der jo været ymtet om i mange år. Og kom vi lidt foran, så fik vi måske lov til at præge det lidt mere selv, end hvis vi kom med i den store reform. Nu har vi en struktur på plads herovre, som gør det lidt sværere for regeringen eller Folketinget at pille tingene fra os igen. Mens at det havde været nemmere, hvis vi havde været med sammen med de andre.

MM: Argumenter om stordriftsfordele og effektivitet, det var ikke noget der blev fremhævet så meget i debatten?

LO: Jo, men især, må man nok sige, i den folkelige debat. Altså besparelser, effektiviseringer, rationaliseringer. Men altså det man jo typisk så på var, at før havde vi seks borgmestre – de tjener jo forfærdelig meget – nu skal vi kun have en. Vi havde en masse kommunaldirektører, nu skulle vi have færre. Pointen er jo bare, at i et kommunalbudget, der spiller lønudgifter til topembedsmænd og borgmestre jo ingen rolle. Du sænker ikke skatten, fordi du sender fem borgmestre på pension – så meget får de ikke i løn. Det kan godt være, at de får mere end de er værd, det skal jeg ikke vurdere, men det rykker jo ingenting. Og det vil så opveje... der har været et pres for, at man skulle skaffe en rationaliseringsbesparelse, fordi det vil der komme. Og det har vi også udmøntet – vi har udmøntet 7,5 % på det administrative område. Men de er jo alle sammen skåret fra bunden. Fordi du får ikke 7,5 %, fordi du sender fem borgmestre på pension. Altså det forslår ingen steder. Vi har i vederlag til politikere og lignende – før havde vi 102 politikere, nu har vi 27 – der har vi sparet omkring 6 millioner. Men det er alt. Det sætter du jo ikke skatten meget ned af. Så

der hvor man politisk har haft et ønske om at skulle præstere en eller anden form for rationaliseringsgevinst, og den kan så komme ved nedskæringer, fordi noget af det man opnår ved at lave fusioner eller sammenlægninger er en rationaliseringsgevinst. Men ikke fra dag 1 – det er der ingen, der regner med. Du kan ikke udmønte en rationaliseringsgevinst fra dag 1. Blandt andet bare tag sådan en ting som – noget der er blevet snakket meget om – er, at vi har beholdt alle de gamle kommunaldirektører. Det er folk meget sure over – man er meget sur over det. Pointen er, at alle de gamle kommunaldirektører var tjenestemandsansatte, eller overenskomstansatte på åremålskontrakter. Og det vil så sige, at uanset om vi havde fyret dem eller beholdt dem, så skulle vi betale lige meget i løn til dem.

MM: Med hensyn til demokratiet i debatten, var det noget der også blev fremført, f.eks. at nu ville der komme længere mellem borgere og politikere?

LO: Det var det selvfølgelig. Og det var et af de to almindelige argumenter, der var imod sammenlægningen – det var den længere afstand fra politikere til borgere. På den anden side, så var der nok – det viste folk også – så var der en erkendelse af, at den kontakt ikke nødvendigvis gav de fordele, som opsplittningen gav af ulemper. Men man snakkede meget om formen, hvordan kan vi kompensere – altså hvad kan vi gøre for ikke at cutte forbindelsen helt. Det gjorde f.eks. vores borgerforeninger herovre. Hvert eneste af de 22 sogn på Bornholm har en borgerforening eller en frivillig sammenslutning eller et eller andet. Det er noget, de var meget aktive på: "Jamen, hvordan kan vi så få præsenteret Mulebys eller Åkirkebys sag overfor politikerne?" Og det er de faktisk blevet ret gode til.

Nu er jeg jo så formand for Teknik og Miljø og sammen med formændene for Ældre og Handicap og Kultur og Fritid tager vi så rundt i lokalsamfundene og holder møder med for-

eningerne. Der er 22 og dem klarer vi på et par år, plus at vi så har andre konkrete kontakter selvfølgelig. Men for at være lidt med på, hvad der foregår. Der var nok også blandt nogle folk en ganske korrekt fornemmelse af, at nogle gange kunne kontakten også blive for tæt. Noget af det, der blev diskuteret, det var selvfølgelig: Jamen, det kunne godt være, at lige præcis den afstand, eller den lidt store afstand, så også gav mulighed for mere helhedspræget beslutninger. Skoleområdet var dengang meget stærkt på tale. Vi havde haft to af de små kommuner, som havde været langt i retning af at lave skolelukninger, men som så havde droppet beslutningen i sidste ende, men så også videreført skolerne for færre penge. Det var noget af det, der var med til, populært sagt, at få en del folk til at sige: "Det kan godt være, at det bliver for tæt, og at det bliver for småt".

MM: Hvordan har befolkningens opbakning været til reformen? Både dengang, der skulle være folkeafstemning, og er den opbakning så blevet ved med at være?

LO: Nej, det er den ikke. Hvis vi holdt en ny folkeafstemning i dag, så tror jeg stadigvæk, der ville være flertal for sammenlægning, men det ville ikke være så stort. Og det hænger nok sammen med mange ting. Dels, selvfølgelig, at der er sket nogle ting, som man måske godt vidste, skulle ske, f.eks. skolelukninger for bare at tage et eksempel. Men fordi man godt ved, at de skal ske, er jo ikke det sammen som, at man bliver særlig glad, når det sker. Især ikke hvis det nu rammer ens egen skole – skolen i ens lokalområde. Og så bliver det selvfølgelig meget nemt, og meget logisk, at sige: "Det er også kommunesammenlægningen skyld". Og det er det jo også i en vis forstand, fordi det var ikke sket ellers. Men pointen er bare, at vi havde 16 skoler på Bornholm til fødselsårgange på omkring 400. Det er lige så mange skoler, som vi havde for 15 år siden, hvor fødselsårgangene var på godt 600. Så man kan sige, at det har ligesom hængt i nogle år. Det ville de reagere imod,

og en anden ting de selvfølgelig også reagerede imod, var den forvirring, eller det kaos eller hvad pokker man nu kalder det, der var i starten. For der var ting, der ikke kørte. Der var ting, som ikke var på plads. I en periode var der ingen i den nye regionskommune, der vidste, hvem der skulle betale regninger. Derfor blev regningerne ikke betalt. Det fandt man så heldigvis ud af og fik rettet det, men hvis jeg havde været håndværker og havde lavet et eller andet arbejde for kommunen, og der ikke var nogen, der betalte min regning, så var jeg da blevet sur. Vores telefonomstilling fungerede ikke. Der var ingen, der vidste hvor de kom hen, når de ringede. Jeg havde en mor, der var formand for en pensionistforening. Hun skulle så ringe herind på kommunen, og uanset hvor hun blev stillet hen, så endte hun på et ældrecenter nede i Nexø. Det blev hun lidt sur over, fordi nu havde hun brugt en eftermiddag på at komme igennem til kommunen, og så blev hun altså ved med at blive stillet ned til Nexø. Altså sådanne praktiske ting, som man godt ved, at der vil være problemer med. Men det er jo, hvis man har oplevet det tilstrækkeligt, at man bliver jo sur på det.

MM: Tror du man kunne have forudset alle de problemer? Kunne man have rustet sig bedre til det?

LO: Nej, nu snakkede jeg om en længere periode før. Jeg mener, at man kunne have forudset nogle af dem, og man kunne have undgået nogle af dem. Men nej, du kan ikke forudse alting. Og hvis et problem ikke opstår, så opstår der sgu et andet. Altså når du grundlæggende flytter rundt på så mange opgaver og så mange mennesker, både fysisk og funktionsmæssigt, så skal der opstå fejl – havde jeg nær sagt. Og det vil der gøre. Men du kunne måske have minimeret det. Og vi kunne måske have haft tid til at installere vores telefonomstilling og måske ligefrem afprøve det, før vi fandt ud af, at vi var nødt til at smide i hovedet på leverandøren igen, fordi det var noget lort.

Der er praktiske ting, du kunne have gjort. Du kunne måske også have sikret, at alle vidste hvor de forskellige virksomheder skulle ligge henne. Der var ansatte i kommunen, som dengang de gik på juleferie op til julen 2002 rent faktisk ikke helt præcist vidste, hvor de skulle møde på arbejde 3. januar. De vidste godt hvilken funktion, de skulle have, men det var ikke nødvendigvis sikkert, at de vidste hvor de være. Det kan jo godt frustrere. Jeg er jo så heldig, at jeg er på gymnasiet, og vi har kun ét, så jeg vidste godt, hvor jeg skulle møde på arbejde.

MM: Hvis vi kigger lidt på det økonomiske aspekt, sådan med udgifter kontra besparelser. Hvordan ser det ud her og nu og på længere sigt?

LO: Altså om du sparer penge på det?

MM: Ja.

LO: Her og nu sparer vi ikke penge på det. Men det hænger sammen med, at på en del områder lå serviceniveauet for lavt i forhold til lovgivningens krav. Og på andre områder var de budgetter, der blev lavet ikke realistiske. Vi befinder os på ingen måde på Farum-niveau eller noget i den stil. Men især på ældreområdet havde vi problemer med at være oppe på det niveau, som serviceloven kræver – eller nogle af de gamle kommuner havde. Der var en markant forskel, hvad det angik. I visse tilfælde inden for kontanthjælpsområdet havde enkelte kommuner problemer med at være oppe på det niveau, loven krævede. Og sygehuset var underbudgetteret. Så man kan sige, at vi i 2003 fik en budgetgenopretnings- og serviceniveau-genopretningsopgave i omegnen af 50 millioner kr.

MM: Betød det så, at serviceniveauet fik mindste fællesnævner over hele kommunen, som faktisk var lovlig?

LO: Det betød, at vi fik det op, så det som minimum var lovligt, ja.

MM: Hvad på dit område – hvis man kigger snævert på Teknik og Miljø-området?

LO: Jamen, der er det jo heldigvis sådan, at der er meget få lovkrav. Når jeg har sagt "heldigvis", så skal det forstås ironisk, for det er noget af et problem, når jeg skal skaffe penge. Nu er det område meget, meget bredt. Hvis jeg prøver at tage hovedområderne, så kan man sige, at på forsyningsområdet; vand, kloak og rensning af spildevand var niveauet anstændigt. Det vil sige, at der var rent faktisk lavet budgetter, henlæggelser og investeringsplaner, der gør, at du kan få systemet op at køre med ordinær vedligeholdelse og investeringer. Der havde været et problem tidligere i 90'erne, hvorfor tre af kommunerne rent faktisk har lavet voldsomme investeringer i området og havde fået lavet en renoveringsplan, f.eks. for kloak. Det var okay. Miljøtilsynet – miljødelen af det – der kan man sige, at den del som amtet havde, var over det niveau, som loven krævede – de var gode, det var de. I kommunerne var det meget forskelligt. Rønne og Nexø, de to største, havde hvad man vil kalde gennemsnittet. De tre andre havde ligget lavere, men var på vej op. Men vi har et lille efterslæb der, men det er ikke alvorligt, og det er ikke ulovligt på den måde. Men jeg vil selvfølgelig gerne flere penge til det, men altså, sådan objektivt set, så havde vi et lille efterslæb, men til at håndtere

MM: Har det krævet mange udgifter at koordinere de fem kommuners opgavevaretagelse?

LO: Nu her? Ikke på miljøområdet, nej. Dybest set kan du sige, at vi havde amtets og Rønnes miljøafdelinger, som havde noget volumen, og der kunne vi så flytte de andre ind. Og i modsætning til sagsbehandlere og lignende, så snakker miljøfolk generelt samme sprog, uanset om de laver naturgenopretning eller de laver miljøgodkendelser for en virksomhed. De snakker samme sprog, og det gør, at det sådan virksomhedskultur-mæssigt er nemmere at slå dem sammen, og der skal derfor også færre udgifter til at opbygge en

eller anden form for fælles forståelse. Der har det faktisk været værre på forsyningsområdet – de forskellige vandværker og elforsyningsfællesskaber – det har faktisk krævet mere, flere personaleledelsesmæssige ressourcer, for at få dem til at arbejde sammen.

På planlægningsområdet var der et kraftigt efterslæb i kommunerne, og lokalplanerne var simpelthen for dårlige. Altså, fagligt for dårlige, og de var, det er så min vurdering i hvert fald, alvorligt præget af her-og-nu løsninger. Regionplanen var på et højere niveau, fagligt mener jeg. Men derfor kan vi også se, at der er, hvad skal vi sige, en manglende overensstemmelse imellem regionplanen og det, der så er lavet rundt omkring. Vi har rent faktisk allerede kasseret nogle lokalplaner rundt omkring i kommunerne, som blev lavet i de gamle kommuner. De er simpelthen for dårlige. Mit håb er – hvis man vil i hvert fald, fordi nu kommer der jo kommunalvalg igen – at i løbet af en 5-års periode, skulle vi gerne alle vores lokalplaner igennem. Dels have dem lavet ensartet, dels have dem lavet på en måde, så man kan bruge dem til noget.

MM: Kan man allerede nu se at der er sket et kvalitetsløft?

LO: Ja, det kan man. Vi slipper ikke de ting igennem, som man gjorde før. Men nu har vi fået lavet en planlægningsafdeling. Det havde man ikke før. Det var noget som byggesagsbehandlere og lignende sad og lavede, ikke i deres fritid, men ved siden af. Så ja, det kan man. Altså indholdsmæssigt og fagligt, og derfor også anvendelsesmæssigt, er der sket et kvalitetsløft. Helt bestemt.

MM: Hvordan ser du det med, at man nu laver en fælles region- og kommuneplan samlet i et dokument – ser du det som en fordel eller mere en udfordring?

LO: Det er bestemt en udfordring. Det bør blive en fordel, men så kommer der jo også lidt politik ind i det. Så det afhænger af, om

man prøver at se objektivt på det. Det kan være en stor fordel, fordi du kan langt bedre tænke sammenhænge, og du kan langt mere kvalificeret gå ud og lave en folkelig debat og idé-fase, fordi du kan sige: "Okay, sådan hænger de her ting sammen". Man slipper for den oplevelse, som en del har haft med, at først så går de ind – som forening, privatpersoner eller som noget andet – og er med til at diskutere en regionplan, og så tror de, at den hellige grav er velforvaret. Fire måneder efter kommer der så en lokalplan, som for øvrigt er i modstrid med regionplanen, og så tænker folk: "Hvad fanden er det her for noget?" Og fordi noget af det væsentligste i lokalplanerne er, at vi prøver at flytte den offentlige debat foran udarbejdelsen af forslaget, frem for efter. Vi har selvfølgelig offentlighedsperioderne, som loven kræver, at vi skal have. Vi ved jo alle sammen – vi har sikkert alle sammen, eller de af os som i sin tid har prøvet at protestere mod lokalplaner – at når det kommer til den offentlige høringsfase der, så er der sgu ikke meget du kan forandre. Hvorimod hvis du prøver at tage befolkningen med ind før du laver et forslag, det dur på en helt anden måde. Fordi politisk er det meget, meget svært at lave noget om, når forslaget først ligger der. Det er i hvert fald en tung proces.

MM: Vil du anbefale nu efter en kommunalreform, at Bornholm bevarer sin regionsstatus eller kunne du se, at man alternativt kunne lægge Bornholm ind under en Sjællandsk region?

LO: Det kunne man da sagtens. Det ville da være forfærdeligt. Det kommer lidt an på hvad det er, vi snakker om. Det sekundære sundhedssystem, altså sygehussystemet, der kunne jeg godt forestille mig, at man kunne lave et eller andet, hvor Bornholm ville høre ind under en storregion eller storkommune eller amt eller hvad det nu måtte komme til at hedde. Det kan jeg godt se nogle muligheder for. Men de andre ting ville det være dybt, dybt tragisk, hvis de blev flyttet væk fra Bornholm,

for så ved vi godt hvad vi ender som, og det har vi ikke specielt meget lyst til.

Nej, fordi der hvor du formodentlig vil blive lagt ind under, det ville blive – afhængigt af antallet, der kommer, selvfølgelig – en eller anden region bygget op omkring Sjælland, Storstrøm formodentlig, hvis man forestiller sig at der bliver to Sjællandske: En Øresunds- og en ikke-Øresundsregion. Så ville vi formodentlig komme med i en ikke-Øresundsregion, fordi Øresundsregionen vil sgu ikke have os. Og i den anden, der vil vi ikke få noget som helst til Bornholm. Og det giver ikke så meget mening at flytte fysisk planlægning eller trafikplanlægning eller erhvervsplanlægning eller noget som helst. Det giver ikke så meget mening at flytte det væk fra Bornholm. Vi hænger jo sådan ikke rigtigt sammen med det. Vi har ikke den store glæde af, at der bliver skabt 400 arbejdspladser i Vordingborg. Der kommer ikke så mange pendlere fra Bornholm til Vordingborg. Jeg kan godt se fornuften i, at de bruger deres trafikmidler til at investere i jernbane ved Ringsted, men det løser ligesom ikke rigtig så mange problemer herovre. Jeg tror ikke, at de gider beskæftige sig med, hvordan man kommer med bussen fra Rusker til Rønne.

MM: Hvis vi går over og snakker lidt mere om tværkommunale samarbejder før kommunesammenlægningen. Har der tidligere været en stor tradition for, at man på Bornholm samarbejdede på tværs af kommunegrænserne?

LO: Nja, der har været en vis tradition for det. Altså, man havde en del af de helt traditionelle selskaber, kan du sige, fælleskommunale selskaber, affaldsbehandling transport og lignende var lagt sammen. Man havde også noget vedr. aktivering, job-aktivering, og så havde man lavet noget vedr. erhvervsudvikling. De levede jo alle sammen under de typiske mellemkommunale problemer: Der var ingen demokrati, og der var meget, meget lidt åbenhed omkring det. Altså, det er jo det almindelige problem med fælleskommunale

samarbejder. At det mislykkedes i den grad, som det gjorde, var med til at overbevise mig om, at vi måtte have “en ø – en kommune”, fordi det andet fungerede simpelthen ikke. De sidste par år var der også ved at komme lidt mere utraditionelle samarbejder, hvor f.eks. Allinge-Gudhjem og Hasle Kommune havde fælles skatteligning, fælles skattefolk, og at man var begyndt at hjælpe hinanden på miljøområdet. Og det, må man formode, havde nok – altså hvis de nu ikke var blevet lagt sammen – udviklet sig, vil jeg tro. Så der var noget på vej, men de typiske problemer var der, og selv hvis du lagde Halse og Allinge-Gudhjem kommuner sammen, det var de to mindste, så var de nået op på et Allinge-Gudhjem befolkningsmasse på omkring 2000. Det er ikke så meget. Og f.eks. inden for skoleområdet, hvor det ville have været oplagt, var der ingenting.

MM: Du ser ikke at øget tværkommunale samarbejder på en række områder kunne have været et alternativ?

LO: Jo, det kunne det have været, hvis man havde villet. Men når man sad og vogtede på sin kommunegrænse i den grad som man gjorde, så var det ikke noget reelt alternativ. Da jeg startede i politik herovre omkring '90, mente jeg, at det var vejen frem. Og det mener jeg også, at det kunne have været, men det ville kræve at man havde gjort det, og det ville kræve, at man havde fundet en måde, hvorpå man kunne gøre kommunalt samarbejde – at man kunne forankre det ind på en eller anden måde – demokratisk. Og der var der vist aldrig ret mange, der fandt ud af, hvordan man skulle kunne gøre. Altså, det lysende eksempel på hvor galt det kan gå, er jo Hovedstadens Udvalgsråd. Godt nok i et andet størrelsesforhold, men de principielle problemer om borgerinddragelse og demokrati, og budgetansvar, er jo de samme uanset om du tager 1 million eller 2 millioner eller der op af, eller om du for den sags skyld tager 10.000 på Langeland. Det er de samme problemer. Og det er så en af grundene til, at man kan blive nervøs ved strukturreformen,

hvis man skulle blive taget med ind der. En af de løsningsmuligheder, der lægges op til, minder uhyggeligt meget om HUR, og det er sgu ikke kønt. Selv formanden synes ikke det er kønt. Han er også konservativ.

MM: Hvis vi går over og kigger lidt mere på Bornholms nye styreform. Jeg ved ikke om du kort sådan kan beskrive forholdet mellem de nye enheder, der er kommet politisk?

LO: Nu er det ikke kommet nye enheder politisk. Hvad tænker du på?

MM: F.eks. at du har et regionsråd over hele øen, og så har du et Teknik og Miljøudvalg, hvor der ikke er de store ændringer. Men så har du f.eks. en virksomhed: Plan og Byg.

LO: Jo, det kan jeg da prøve på. Man kan sige, at det, man er gået væk fra er forvaltningsopbygningen selvfølgelig, hvor man jo har udskilt de enkelte områder som selvstændige virksomheder. Og det vil sige, på nogle områder har det været meget nemt, hvor du har kunnet tage en institution; en folkeskole, en virksomhed, et gymnasium, en virksomhed, et plejehjem eller et plejecenter en virksomhed. Det er sådan set nemt nok. Så har du problemerne de steder, hvor du har planlægning og myndighedsopgaver, som f.eks. i Plan og Byg, som tager sig af fysisk planlægning og byggesager, fordi de laver jo ingenting, de producerer jo ingenting, de har ingen kunder i butikken, de underviser ikke, de plejer ikke. Så der har der været nogle problemer med at afgrænse vores arbejdsområder. Sammenlignet med en anden virksomhed, som vi har, som hedder faste anlæg, som bl.a. tager sig af de ting, som kommunen ejer. Men der har vi altså været nødt til at lave et skel imellem dem, der administrerer vores ejendomme og dem, der i princippet planlægger vores ejendomme, som så for øvrigt skal over i Natur og Miljø og spørge om tilladelse til, om de må gøre det, de gør. Et er principperne, i hvert fald inden for teknik og miljø, for virksomhedsgrænserne har været: "Hvem skal føre tilsyn

med hvem?" Fordi vi har jo vores struktur, hvor vi i høj grad har tilsyn med os selv på en måde, og det skal man jo altså passe på med, fordi det kan jo give de problemer der. Det vil sige, Faste Anlæg kan ikke være sammen med Plan og Byg, fordi Plan og Byg skal jo føre tilsyn med om Faste Anlæg passer vores bygninger sådan som de skal. Og Natur og Miljø må ikke være sammen med Plan og Byg, fordi de skal holde øje med om nu vores planlægning overholder Landsplandirektiver og Planloven og alt det der. Så vi fører tilsyn med os selv, men vi har været meget omhyggelige med, at det er en anden virksomhed, der fører tilsyn med en virksomhed. Vi har forsøgt at være meget omhyggelige i hvert fald. For stadigvæk at forhindre, at det bliver sådan, at man fører alt for meget tilsyn med sig selv.

MM: Kan det ikke gøre det uoverskueligt, hvem der så har tilsyn med hvem og hvorfor?

LO: Nej. Det kan det, fordi man lige skal vende sig til det, men altså i princippet er det jo ikke mere uoverskueligt end at finde ud af, hvad for et amtskommunalt kontor, der har tilsyn med hvad for et primært kommunalt kontor, som det var i gamle dage. De hedder noget andet, og de sidder andre steder, men det er et spørgsmål om tilvending, vil jeg vove at påstå. Før kan du sige, så førte amtets Miljøafdeling i Teknisk Forvaltning tilsyn med kommunernes lokalplaner. Nu er det så virksomheden Natur og Miljø, der fører tilsyn med de lokalplaner, der fremstilles i virksomheden Plan og Byg. Det er sådan set ikke mere forvirrende. Man skal bare selvfølgelig lige finde ud af, hvor går de nye tilsynslinier, kan du sige. Før kendte man dem, nu skal man så lige finde ud af, hvor går de henne.

Lignende problemer med at trække grænser for myndighedsområder har vi jo haft på socialområdet. Hvordan samler du ansvaret for aktivering i en virksomhed? Det er ikke så nemt. Vi har brugt noget tid på det, og vi tilretter stadigvæk. Flytter områder over som

det nu, hvis vi nu bliver klogere. Vi skal have den første store evaluering på det nu her til april, på vores virksomhedsstruktur. Også fordi vi har fået ret mange virksomheder, og det er ikke det led – nu skal jeg selvfølgelig passe på, fordi det står ikke i vores evalueringssaftale, men alligevel. Det er lidt ulogisk, at vores største virksomhed, nemlig vores sygehus herovre, som har et budget på ½ milliard har samme virksomhedsstatus som en børnehaven nede i Snogebæk, der passer 25 børn og har et budget på 4 millioner. Fordi vi kræver i princippet det samme af dem. De skal selv kunne styre sig selv 100 %, inden for de retningslinjer vi politisk stikker ud. Men har du et budget på ½ milliard, så har du en ledelsesressource til rådighed, hvorimod en leder i en børnehaven, hun har ikke x antal timer per uge til at være leder, resten af tiden skal hun passe børn. Men de økonomirapporteringer og budgetrapporteringer de skal lavet til os politisk, de er sådan set de samme. Og de virksomhedsaftaler de indgår, de er stor set de samme, men du har jo ikke så mange administrative ressourcer på de små virksomheder, som du har på de store, logisk nok

MM: Hvad kan løsningen være på det?

LO: Løsningen kan jo være, at man måske skal indse at for at give alle lige behandling, så skal de behandles forskelligt. Det var der en eller anden, der sagde for nogle år siden. Styreformen, som vi har valgt, egner sig bedre til nogle ting end til andre ting. Vi har en hel del af det, vi nu kalder for virksomheder, som har en volumen og en afgrænset arbejdsopgave, som gør, at de sagtens kan fungere, som vi har valgt, de skal gøre. Så har vi andre virksomheder, hvor man kan sige, at de ville måske have det bedst, hvis de lå i en gammeldags forvaltningsstruktur. Det kan måske typisk være myndighedsudøvelsen. Og så har vi andre virksomheder, som måske skulle sluttes sammen. Det er måske ikke særlig smart, at hver eneste børnehaven skal sidde med det problem. Måske kunne man godt – nu valgte jeg Snogebæk før – men i det

lokalområde, dér ligger tre børnehaver. Man kunne måske godt sige, at de har hver deres leder, selvfølgelig, som skal tage sig af at få børnene passet i børnehaven. Men administrativt i forhold til regionskommunen, var de måske kun én virksomhed. Fordi så kunne du måske også få nogle ressourcer, der gjorde, at de også havde noget gennemslagskraft. Fordi deres problem, det er også, at de får ikke samme gennemslagskraft overfor det politiske system som de store virksomheder. Fordi de kan ikke lave lange sagsnotater om hvad som helst. Så man kan måske sige, som altid, når man laver noget nyt, så svinger pendulet jo gerne hele vejen hen. Og det har vi også gjort, uha hvor vi har. Det kan godt være, at vi hen af vejen skal finde et eller andet sted, der ligger sådan, måske ikke på midten, det tror jeg ikke, men man kan sige at vi er måske gået for langt i decentraliseringen.

MM: Vil du overvejende sige at den nye struktur er bedre eller dårligere end en traditionel struktur?

LO: Hæhæ. Det mener jeg faktisk er meget svært at svare på. Den nye struktur kan medføre – altså med at dele ansvaret ud, det praktiske ansvar for de praktiske opgaver – både en højere kvalitet i opgaverne og en større grad af nytænkning. Fordi du flytter nytænkningen ud til dem, der arbejder med det, i stedet for bare at tro, at politikere kan lave enhver form for nytænkning. Det kan være en stærk fordel. Det kan på den anden side, og har formentlig allerede til en vis grad også givet sig til udtryk i ansvarsforflygtigelse, især hos politikere. Fordi: “Nå, mangler vi penge, jamen dem finder I”. Den sender du videre til virksomhederne: “Så, nu må I finde ud af noget, finde ud af at spare de penge”. Og når folk så protesterer over nedskæringerne eller over besparelserne, så kan politikerne så sidde og sige: “Nå, jamen det er jo virksomhederne selv, der har gjort det. Det er ikke os”. Den tendens ser man allerede synes jeg nok. Det er en af risiciene i det, men det kan du sige, det kommer altså an på, at man også opdrager politikerne

til at stå ved det. Og gå ind og sige: "Okay, I skal spare 10 %". Men gå ind og sige: "Men okay, vi har lavet en aftale med jer, hvor der står hvad I skal lave. Nu har vi færre penge til jer, derfor skal I ikke længere lave det". Og så sige, at det er en politisk beslutning. Men det er jo den gamle diskussion med, hvordan gør man politikere ansvarlige for egne beslutninger, og det er sgu svært. Men det er noget man også skal lære, selvfølgelig. Og som borgerne skal lære.

Den anden risiko der er, som jeg også til en vis grad ser blive reel, det er, at du får meget let en mulighed for at forkaste tingene. En af fordelene ved at lægge kommuner sammen skulle være, at man kunne se tingene på ny. Og også at vi kunne lave, måske også lidt mere utraditionelle tværgående projekter f.eks.. Men når hver virksomhed får sit eget budget, og når hver virksomhedsleder, som vi jo foretrækker at kalde dem nu, bliver budgetansvarlig, så tænker han eller hun ikke nødvendigvis særlig tværgående. Man tænker på sit eget budget og på sine egne penge. Rent faktisk kunne det jo godt være, hvis man nu sidder som leder på et plejecenter, at nogle af de penge, man har som leder af et plejecenter måske rent faktisk var bedre brugt på sygehuset, for så kunne det være at det ikke var så mange, der skulle på plejecenteret. Det kunne også godt være, at nogle af de penge man har på sygehuset var bedre brugt ude i den primære sundhedssektor til forebyggelse og lignende. Og selvfølgelig prøver folk at tænke på, hvad der er bedst for borgerne, men når det kommer til det konkrete, så bliver det svært, for det kan jo betyde at man er på vej til at overflødiggøre sig selv. Det er jo ikke særligt sjovt. Og hvor man kan sige, at man i gamle dage kunne se mellem alle kommuner og amter, har du i dag en vis kamp imellem forvaltningsgrenene om penge og præstige og hvad som helst. Det tror jeg ikke, at man kan undgå, det vil der altid være til en vis grad. Men nu har vi jo fået 123 virksomheder, som i princippet kan kæmpe om det. Og det skal man passe utroligt på med,

at man ikke går glip af den tværgående tænkning. Derfor kan man jo så også sige, at det er vigtigt at virksomhedernes selvstændighed ikke bliver større end som så, fordi det bliver stadigvæk nødvendigt, at man kan gå ind og sige: "Jamen, nu skal vi altså prøve at se på f.eks. forebyggelsesområdet, og så må vi sgu trække de forskellige virksomheder, som arbejder med det, dem må vi trække ind sammen, og hvis de ikke selv kan finde ud at arbejde sammen og fordele udgifter og lignende, så hvor de at vide hvordan det skal gøres". Og så må vi, altså politisk gøre det. Fordi vi kan jo ikke leve med, lad os sige, at en eller anden indsats forsvinder, fordi der er en eller anden virksomhedsgrænse.

MM: Dengang I lavede kommunalreformen, har det hele tiden været et ønske, at I også ville gå ind og lave en ny styreform? Altså lave det samtidig med at I også laver en inddelingsreform?

LO: Det var i hvert fald et ønske hos den nuværende borgmester. Jamen, det kan man jo diskutere: Er det særligt smart at lave det på en gang? Det giver meget kaos, kan du sige. På den anden side kan du også sige, at hvis du først havde lavet kommunalreformen, altså den reelle sammenlægning, og når så du efter to år havde fået den på plads, så rev man organiseringen op en gang til. Så ville du få en meget, meget lang periode, kan du sige, med usikkerhed, med grundlæggende forandringer. Så der er vel både ulemper og fordele ved det. Jeg tror nok, at hvis man ser rent praktisk på det, så var det i hvert fald nok nødvendigt, at de to ting blev besluttet samtidig. Man kunne måske godt have forskudt iværksættelsen af dem en smule fra hinanden. Man kunne sige: "Okay, sammenlægningen rent fysisk opgavemæssigt, den tager vi fra januar 2003, så går vi i gang med virksomhedsdannelsen januar 2004". Det kunne man måske godt have gjort. Men jeg tror, at du var nødt til at tage beslutningen samtidig, fordi ellers vil beslutning nummer to ikke blive truffet.

MM: Vil du anbefale nogle af de nye danske kommuner at skifte styreform også?

LO: Ja, på nogle områder. Men jeg vil nok anbefale at de laver det, som jeg mener vi formodentlig ender med efter nogle år, nemlig en blandingsform. Jeg mener, der er områder, der ikke egner sig til det, og nogle gange så bliver virksomhedsdannelsen mere teori end virkelighed. Og så er der ingen grund til det, der er ingen grund til at lave det bare for, at det skal se pænt ud på papiret. Det står ingen steder, at samtlige kommunale områder skal styres på samme måde. Der står noget om, hvordan de skal styres og hvem der har ansvaret, men der står ikke at de skal organiseres på samme måde. Og man kan også se her hos os, der har virkeligheden jo også nogle gange overhalet teorien. F.eks. at politikerne ikke skal beskæftige sig med driften, og at de ikke skal beskæftige sig med enkeltsager. Haha, ja det er sgu en meget god teori, men det holder ikke en meter i virkeligheden. Jeg mener, det er jo ikke kun for sjov, at jeg beskæftiger mig med en sten i Gudhjem, vel. Det er dels fordi det irriterer mig, men det er også fordi, sådan er verden. Også selv om jeg har været med til at formulere og få vedtaget retningslinier for, hvordan sådan noget skal håndteres, så er du stadig nødt til på nogle områder at tage dig af sådan nogle ting. Hvorimod du kan sige: "Jamen i de gode, gamle dage, i de gamle kommuner, der blev enhver byggesag, f.eks. hvis du i et område med bevarende lokalplan ville skifte dine vinduer, så blev din byggeansøgning forelagt det tekniske udvalg". Det får vi heldigvis ikke. Så ja, jeg vil anbefale den på nogle områder, men jeg vil anbefale, at man tænker sig godt om, og at man starter med at sige: "Hvor egner det her sig?" I stedet for at sige: "Vi har denne her styreform, og så skal alle ting egne sig til det". Fordi det gør det ikke.

Vores vise fædre, de gamle borgmestre tog til Vestsjællands Amt og til Skanderborg, som var de steder, der havde indført det her, eller noget det minder om det her, i forvejen. Og

jeg mener måske – jeg var ikke selv med på de der ture, fordi jeg skulle passe mit arbejde – men jeg mener måske nok, at de havde nogle ret gode sælgere i Vestsjællands Amt og i Skanderborg Kommune, og det kan godt være, at vores udsendte glemte, at se det der stod med småt. De kom hjem og troede, at det hele det var paradys, men det er der sgu ingenting, der er. Det var den gamle styreform jo heller ikke. Altså, forvaltningsstyret har mange problemer på mange områder, så jeg vil mene, at det værste, man kan gøre i de nye kommuner, eller enheder eller hvad de nu kommer til at hedde, er hvis man hjernedødt fortsætter den gamle forvaltningstradition. Det næstværste de kan gøre er, hvis de går 100 % over. Jeg er for øvrigt heller ikke sikker på, eller jeg er ret sikker på, at de ikke skal gøre det på samme måde alle steder. For selv om kommunerne bliver større nu her, så vil vi jo stadig have kommuner der er meget, meget forskellige både størrelsesmæssigt, men jo også indbygger- og erhvervs-mæssigt. København skal jo ikke styres, nødvendigvis, på samme måde som Fyn.

MM: Har det været svært som politiker at skulle vænne sig til at tænke i nogle nye baner og i en ny styreform?

LO: Ja, for nogen har det sgu. Det tror jeg er meget individuelt, men det er jo klart, at som politiker står du også i en anden position, end man gjorde før. Og der er faktisk ikke kommet nogen nye politikere ind til det første valg. Alle de 27 vi har nu her, de har siddet her tidligere. Nogle af dem dog kun i et enkelt år. Men jeg vil vove at påstå, at for en del af dem har det været meget svært. På den anden side, så er der også en anden del, det er lykkedes for. Du har en risiko på det her, kan man sige, at enten bliver du ved som i gamle dage og så beskæftiger du dig med hver enkelt lille ting, og det kan du ikke overskue, det kan simpelthen ikke lade sig gøre. Det er kommunerne blevet for store til. Du kan ikke sidde og se på hver eneste byggesag. Det har jeg ikke tid til i hvert fald. Så enten bliver du fanget der

eller også bliver du fanget i: Vi har en kollega – nu skal jeg ikke nævne navne – i Regionsrådet, som starter hvert eneste indlæg med at sige: “Nu har han aldrig, i den tid han har siddet i Regionsrådet, været med til at træffe en eneste beslutning”. Så er det jeg plejer at sige: “Hvad helvede laver du her så?” Nej, men altså, hvor du bruger det til at sige: “Jamen, det vedrører ikke mig”. Og det er en risiko, begge dele, som man kan falde i, og nu kan man så sige, at sådan er ekstremerne.

Det er da svært at finde en eller anden balance med, at du faktisk skal til at være mere landspolitiker, eller -agtig kan du sige, mere princippolitiker end før, samtidig med at du bevarer forbindelsen til virkeligheden. Og der er det måske nok mit indtryk at nogle, især dem der enten sidder, skal vi sige, lidt nede på listen, i overført betydning, i de meget store partier. Eller i den ene gruppe vi har, som ikke har nogle landspolitisk tilknytning, altså Borgerlisten. Der har de nok lidt svært ved at finde et eller andet ståsted. Fordi man kan sige at før, i en kommune kunne du sidde og sige: “Jamen okay, jeg tager mig af, jeg interesserer mig for idrætsforeninger. Jeg interesserer mig for idrætsforeningerne og snakker med idrætsforeningerne og sørger for, hvordan de har det i det daglige”. Det kan du godt. Der har du en politisk identitet i en kommune. Eller du kan sige: “Jeg sørger for kontakten til landbruget”. Det er stort på Bornholm. Men se, det er jo ikke nok. Det får du ingen politisk identitet på. Hvis din kontakt til landbruget er at tage sig af: “Jamen nu skal gårdmand Børgeesen altså have bygget en ny maskinlænge, og den hjælper vi ham da med”. Det er jo ikke interessant. Hverken for gårdmanden eller politisk. Og den type politikere, kan man sige, de får det svært. De får det svært.

MM: Du peger nu grundlæggende på, at der er sket en professionalisering af politikerne?

LO: Nej, det er ikke sket endnu, men det vil komme. Det vil komme. Du kan også se, vi har 27 mand i Regionsrådet, og nu er jeg jo

så selvfølgelig så heldig, at jeg sidder, eller “heldig”, men jeg sidder som ene SF’er. Dvs. jeg KAN mene noget om hvad som helst, det er min fordel. Problemet er så, at jeg SKAL også mene noget om hvad som helst, så det sørger for, at jeg har en passende arbejdsbyrde at følge med. Men er du otte mand i en gruppe, så er du nødt til at lave en eller anden arbejdsdeling. Du er nødt til at opfinde en ordfører, og det er de ikke vant til ude fra de små kommuner. Det havde man jo ikke. I nogle af kommunerne, der sagde gruppeformanden det hele og de andre holdt kæft. Der var kommunalbestyrelsesmøder overstået på 10 minutter. Og i andre, der snakkede de alle sammen, og der tog kommunalbestyrelsesmøder 5 timer. Men den professionalisering, hvor du kan sige: Jamen din personlige indflydelse på en sag, som måtte høre under dig, den har du på gruppemødet, og så søger du for at have styr på, hvad du laver. Det er ikke sket endnu. Man kan også se det på de forlig, der er lavet. Nogle af de folk, der har forhandlet de forlig hjem har simpelthen været for grønne. De har ikke været gode nok, de har ikke været dygtige nok, til at overskue, hvad de vil. Så der vil ske en professionalisering af politikerne. Det er også nødvendigt, ellers kan du heller ikke matche de kræfter, du er oppe imod. Men det er jo så til gengæld forkæret. Men spørgsmålet er, når vi nu får lavet den kommunalreform, og lad os nu sige, hvis at vi når frem til, som de har lagt op til, at kommunerne skal være på mindst 30.000 indbyggere eller der omkring. Så er det spørgsmålet, om du kan leve med, at sådan en gesjæft skal styres af nogle glade fyraftensfrivillige. Nu er jeg selvfølgelig socialist, men der er stadig noget om det gode gamle kapitalistiske ord-sprog: Du får hvad du betaler for. Det er et stort arbejde at sidde i en kommunalbestyrelse, og du får ikke særligt meget for det. Det er også et stort ansvar du sidder med. Og det bliver ikke mindre. Og det er ikke særligt meget du får for det.

MM: Er din arbejdsbyrde ændret efter kommunesammenlægningen?

LO: Jo tak. Det er den selvfølgelig, men altså nu hænger det så også sammen med, at nu er jeg så udvalgsformand, det var jeg ikke i amtsrådet, hvor jeg sad før. Så det i sig selv giver selvfølgelig en ændret arbejdsbyrde. Men, jo, jeg vil sige, hvis jeg skulle prøve at se på mit almindelige arbejde som regionsrådsmedlem overfor mit arbejde som amtsrådsmedlem, så: Jo, det er der. Der er mere arbejde her. Og der er i særdeleshed mere arbejde, skal vi sige, uden for de officielle møder. Fordi at de organisationer og de interessepartier, du skal have kontakt med, som du er nødt til at have kontakt med – også selv hvis du helst var fri – fylder langt mere end de gjorde.

MM: Er der så kommet mere tid til, så at sige, at tænke politisk end til, som du snakkede om før, enkeltsagsbehandling?

LO: Ikke endnu, men det vil der komme. Fordi, man kan sige, den tid, der er blevet tilovers fordi enkeltsagsbehandlingerne er blevet i hvert fald mindre. Jeg kan ikke påstå, at de er forsvundet, men det er i hvert fald blevet mindre. Den er indtil videre blevet brugt til opstartsting og ting, man skulle have på plads i den sammenhæng. Men der er en eller anden, hvad skal vi sige, arbejdsro, som vil blive frigjort til, skal vi sige, mere fremadrettede eller mere politiske arbejde.

MM: Hvis vi går lidt tilbage igen og snakker om fysisk planlægning, kan du mærke, at den fysiske planlægning fylder mere eller mindre, når I snakker politik på udvalgs møder?

LO: Altså nu er jeg jo den forkerte at spørge om det. Jeg håber sandelig, at de andre mener, at den fylder mere. Det er i hvert fald planen. Nej, den fylder mere, men ikke så markant endnu, fordi du kan sige igen, så sidder vi meget og administrerer det, ind til videre, der er vedtaget. Nu kommer næste omgang regionplan så. I det øjeblik vi starter den op, og dermed også, kan du sige, giver regionskommunen et ejerskab til den overordnede planlægning, så vil den komme til

at fylde mere. Den vil komme til at dukke op i flere sammenhænge og dermed også få en mulighed for at sige: Socialpolitik og fysisk planlægning hænger også sammen. Altså en tværgående tænkning der. Man kan sige det på den måde, vi er lige gået i gang med det første forsøg på sektorplanlægning, som aldrig har fandtes på Bornholm før. Men hvor vi faktisk er ved at lave en sektorplan – så det er begyndt at fylde mere. Samtidig er vi så begyndt, prøver vi på, at opdage både borgerne og politikerne, og "systemet", til som jeg sagde før at få flyttet debatten ud før vi laver planlægning. Vi er rent faktisk også ved at lave en tradition, håber jeg da meget på, for at vi kan have offentlighedsperioder og offentlighedsdebatter og offentlige debatter, også om de ting, hvor loven ikke kræver det. Det synes jeg sådan set kunne være interessant. Loven er meget specifik på, hvad du skal, hvornår du skal ud i offentlighedsperioder, men til gengæld forbyder den det stort set aldrig.

MM: Er der politisk opbakning bag at sætte ressourcer af til det?

LO: Ikke så meget som jeg kunne ønske mig, men det er da lykkedes mig at skaffe penge endnu, ja. Der er en forståelse for det hensigtsmæssige i det, og derfor er det ikke umuligt at skaffe de ressourcer, der skal til at starte processen. Men som alle politikere, så vil jeg jo selvfølgelig gerne have flere penge, flere ressourcer til lige præcis det, som jeg synes er sjovt. Men jeg mener, at der er, inden for rimelighedens grænser, til en start. Og det er så okay. Alle lange rejser begynder med små skridt.

MM: Men fysisk planlægning er ikke noget, der sådan har fyldt det helt store i debatten om kommunesammenlægningen?

LO: Nej, det er det ikke.

MM: Det have været typisk skole-, social- og sygehusområdet?

LO: Ja, det har det. Fysisk planlægning skal man opleve på sin egen krop, før man opdager hvor meget, du rent faktisk kan afgøre igennem det. Hvorimod alle kan se om din nabo på 89 nu ikke får sin hjemmehjælp eller hvorvidt skolerne står og forfalder eller et eller andet. Sådan er det jo altså. Det kan du sige, det er jo så også det problem, at de områder, som handler om langtidsinvesteringer i et kommunalt budget, altid har problemer med at skaffe midler. Det er fordi du sætter dem op imod svage mennesker: "Okay, hvad vil du helst have; en nyrenoveret vej eller hjemmehjælp til de gamle". Jamen altså selv om jeg ved at jeg mangler omkring 25 millioner for at vedligeholde vejene bare i den stand de er i nu herovre, og de er herren hjælpe mig ikke for gode, så kan jeg jo heller ikke leve med, at man beskærer hjemmehjælpen med 25 millioner, fordi jeg skal lave veje. Sådan tænker mennesker jo ikke, og heldigvis for det. Så jeg nøjes med at tage 12 millioner. Nej, men altså, det er jo en meget logisk måde at tænke på, havde jeg nær sagt. Det havde også været et lidt uhyggeligt samfund hvis folk ikke tænkte på den måde.

MM: Hvis du her til sidst vil give en vurdering af reformen indtil nu, har det så primært været en succes eller primært en fiasko? Har det mest været en kamp op ad bakke med at få samlet en masse løse ender?

LO: Jamen det har været en kamp op ad bakke, det er der ingen tvivl om. Men enhver der havde troet det ville være andet, er for naiv til at leve i denne verden. Det er jo ikke gået så godt, som det kunne have gjort, men det er langt fra gået så galt, altså så dårligt, som det kunne have gjort. Hvis man skulle sige, prøve at sætte procenttal på, så vil jeg sige: Jamen så er vi vel nået 75 %, og det er sgu ikke så ringe endda. Men hvis man mener, at man i løbet af et år kan nå 100 %, så er det selvfølgelig en fiasko, fordi så mangler vi meget. Men hvis man troede, at man kunne det, så kender man for lidt til, hvordan det fungerer. Og det kan man så godt forstå, lad os

sige, borgeren som måske sidder helt uden for det offentlige system, de kan ikke forstå det: "Altså kom nu, ikke. Altså for faen, I har fem afdelinger og nu slår I jer sammen til en. Det kan I sgu da få til at fungere". Det kan jeg godt forstå, at de måske kan have lidt svært ved lige at sætte sig ind i den proces. Men man skal jo ikke være blind for at meget af det vrøvl, eller debat eller kritik, der kommer og har været her det sidste år – det er en politisk kamp. Vi har nogle, der vandt valget, vi har nogle, der tabte valget. Dem, der vandt, de er glade, og dem, der tabte, de er ikke så glade. Næste gang vil de godt lave om på det. Det er meget af det. Men dybest set er det ikke så ringe endda.

MM: Du mener også, at de erfaringer I har gjort jer, de vil kunne overføres, eller i hvert fald benyttes, i resten af landet, efter en kommunalreform?

LO: Nej, ikke i resten af landet, men de steder i landet som ligner os. Altså, jeg mener ikke, at du kan tage vores erfaringer og overføre til Aalborg f.eks. Fordi nu Aalborg størrelsesmæssigt, erhvervs-mæssigt og mht. befolkningssammensætning og derfor også mht. udfordringer er i en anden situation, end vi er nu. Men hvis du tager, skal vi sige, en sådan mellemstor landlig kommune med nogle mindre byer, så ja, så mener jeg sagtens det kan overføres. Og så kan det være, at vi måske kan spare dem for, ja måske varer deres kaos kun halvt så lang tid som vores gjorde. Men ligesom vi ikke kunne have forudset alting og dermed undgået en eller anden form for kaos. Det kan man heller ikke nu, eller når man skal i gang med det på landsplan. Men nu bliver pointen måske bare, at der bliver kaos så mange steder i landet, så der bliver ikke den fokus på det. Nu var der meget fokus på det her, både på Bornholm og uden for Bornholm. Vi har haft besøg af så mange ministerielle besøg, så jeg har foreslået, at vi skulle kræve entré. Det ville sgu hjælpe på budgettet. Det fik jeg ikke vedtaget, politikere har ikke særlig meget humor.

MM: Hvis du sådan overordnet skal se på Strukturkommissionen, og på det arbejde, de har siddet og lavet, på de anbefalinger de er kommet med. Hvordan vurderer du det?

LO: Dengang Fanden ville have en til noget, så nedsatte han en kommission. Jamen altså, den forrige strukturkommission vi havde, lavede jo også et langt og stort arbejde. Det ligger så vidt jeg ved stadigvæk i et eller andet arkivskab låst godt nede på Slotsholmen. Nu er der så en politisk vilje til, at der skal ske noget, og derfor kommer der til at ske noget. Men jeg mener i høj grad, at det kommer ikke til at få så meget – altså strukturkommissionens anbefalinger og arbejde – betydning, hvis det ikke passer ind i de politiske kompromiser, der skal laves. Fordi den har jo ikke stav- og nagelfaste argumenter for de ting, altså de få steder, hvor de kan blive enig om at anbefale noget, der er deres argumentation ikke særlig god.

Jeg har hovedfag i dansk og formidling og argumentation og vil til enhver tid påtage mig at skrive noget, der sagde det stik modsatte med ligeså overbevisende argumenter. Det er en politisk debat, først og sidst. Og det kommer til at afhænge af Venstre og Socialdemokratiet. Det er jo ikke så mærkeligt, at der

er nogle venstreborgmestre, der har dannet en klub, der går mod kommunesammenlægningen, for hvor er det de sidder? Det er jo også sjovt at høre Anker Boye fra Socialdemokratiet snakke om, hvor godt det er med de her store kommuner. Nå ja, men hvor er det lige han er borgmester? SF, det er så nemt, vi har kun fire, vi løber sgu ikke den store risiko, vel. Men nej, det bliver en politisk afgørelse i sidste ende, fordi det de har sagt, groft sagt, strukturkommissionen, det er jo at de skal være større for at løse nogle af de opgaver, der allerede eksisterer. Okay, det vidste vi godt i forvejen. Det behøvede vi faktisk ikke at have en strukturkommission til at sige. Og så sagde de, at hvis I bliver så store, så kan I flytte de opgaver derover, men I kan også lade være. I kan lave nogle regioner, de kan udskrive skatter, de kan også godt lade være. Det er jo næsten som at læse EU-direktiver. Nej, jeg må indrømme, jeg har ikke voldsomt meget respekt for det der, men altså, på den anden side, det var også en umulig opgave de havde, så det er ikke fordi jeg vil bebrejde dem noget. De fik besked på, at nu skulle de lave et eller andet, så det ikke gik som sidst. Og det her de så prøvet på efter bedste evne. Jeg vil bestemt ikke påstå, at jeg kunne have gjort det bedre.