

Kommunestrukturen i et historisk lys



FOKUS-NYT

nr. 24, december | 2003

FOrum for
Kvalitet og
Udvikling i offentlig
Service

FORORD	3
INDLEDNING	4
GRUNDLAGET FOR KOMMUNEINDELINGEN FØR 1970	4
UDVIKLINGEN FRA 1840 TIL 1970	4
KOMMUNALLOVSKOMMISSIONENS ARBEJDSMETODE	5
DE FØRSTE FRIVILLIGE SAMMENLÆGNINGER	6
KOMMUNALLOVSKOMMISSIONENS FORSLAG	6
GRUNDLAGET FOR KOMMISSIONENS FORSLAG	7
KOMMUNALLOVSKOMMISSIONENS FORSLAG OM EN KOMMUNALREFORMKOMMISSION	8
KOMMUNALREFORMKOMMISSIONEN	9
KOMMUNALREFORMENS RESULTAT	10
BEMÆRKNINGER TIL REFORMEN	11
UDVIKLINGEN SIDEN KOMMUNALREFORMEN	12
HVAD KAN VI LÆRE AF KOMMUNALREFORMEN FRA 1970?	14
LITTERATURLISTE	15

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i amter og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

- ◆ KL
- ◆ Amtsrådsforeningen
- ◆ DSI - Institut for Sundhedsvæsen
- ◆ AKF – Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
- ◆ Frederiksberg Kommune
- ◆ Københavns Kommune
- ◆ KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
- ◆ Kommunaldirektørkredsen
- ◆ Amtsdirektørkredsen

De synspunkter, der bliver fremsat i denne pjece, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS. FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond.

»Kommunestrukturen i et historisk lys« er udarbejdet for FOKUS af tidligere departementschef i Indenrigsministeriet Ole Asmussen.

Redaktion: Helle Glæsner, FOKUS-sekretariatet.

Forord

Den offentlige sektor står i dag foran en større omstilling. Strukturkommissionen er i gang med at lægge sidste hånd på sit værk om fremtidens indretning af den offentlige sektor. Vi er med andre ord godt på vej til at træffe vigtige beslutninger om den fremtidige kommunale struktur i Danmark.

FOKUS har igennem det seneste år lagt op til debat om den fremtidige kommunestruktur og om hvilken betydning den får for kvaliteten i den offentlige service. Hensigten med denne lille pjece er at henlede opmærksomheden på, at der er gode og vigtige erfaringer at trække på ved at kigge tilbage i historien.

Mens vi venter på Strukturkommissionens rapport, har FOKUS derfor bedt tidligere departementschef i Indenrigsministeriet Ole Asmussen om at fortælle om de overvejelser og erfaringer, der blev gjort i forbindelse med den sidste kommunalreform, samt at give sit bud på hvad vi i dag kan lære af kommunalreformen fra 1970.

Indledning

Den nuværende kommunale inddeling hviler på de principper, der blev fastlagt ved kommunalreformen i 1970. Reformarbejdet tog godt 10 år, hvilket kan forekomme at være lang tid, men sammenlignet med kommuneinddelingsreformerne i Sverige og Norge var tidsrummet kort, og resultatet blev en kommuneinddeling, der har været uændret i mere end 30 år.

Initiativet til reformen kom fra kommunerne selv, da mange kommunalpolitikere dengang var blevet klar over, at det var nødvendigt med en reform, hvis kommunestyret skulle overleve.

Grundlaget for kommuneinddelingen før 1970

Kommunestyret hvilede dengang på de kommunale forordninger fra omkring 1840, som byggede på et samfund opdelt i sognekommuner, købstæder og hovedstad. Byerne havde særlige privilegier med hensyn til handel og håndværk. Sognekommunerne var etableret på grundlag af de gamle kirkesogne, således at en sognekommune kom til at svare til et pastorat, idet præsterne kunne have mere end et sogn.

Det var naturligt, at kommuneinddelingen på landet blev fastlagt på grundlag af sogneinddelingen, for kirken var dengang det samlende fællesskab for befolkningen, der mødtes en gang ugentlig til gudstjeneste, og præsten og degnen var centrale personer for administration og undervisning. Til at tage sig af de større fællesopgaver på landet blev der dannet amtskommuner, som skulle tage sig af vejvæsen og sygehusvæsen for sognekommunerne og føre tilsyn med dem.

Udviklingen fra 1840 til 1970

Fra 1840 til kommunalreformen i 1960'erne skete der en voldsom erhvervs- og befolkningsudvikling. Folketallet steg fra 1,4 millioner indbyggere i 1840 til over 4 1/2 millioner i 1970. I 1840 boede 80% af befolkningen i landdistrikterne, mens kun godt 20% af befolkningen i 1970 boede på landet. De fleste købstæder voksede ud over deres grænser, og der opstod nye byer, der heller ikke nødvendigvis holdt sig inden for de kommunale grænser.

Mange sognekommuner var så små, at de ingen mulighed havde for selvstændigt at varetage de kommunale opgaver herunder skole og alderdomshjem og at have en tidssvarende administration. I 1960 havde 469 kommuner under 1.000 og kun 81 over 5.000 indbyggere. Mange opgaver måtte overlades til kommunale fællesskaber, hvilket førte til uklare beslutningsprocesser, der var svære at gennemskue for vælgerne på valgdagen.

Staten havde på flere måder indskrænket det kommunale selvstyre. Således blev der etableret samordningsudvalg og byudviklingsudvalg med statslig repræsentation til at træffe beslutning om de kommunedelte bysamfunds udvikling.

Dertil kom, at der efterhånden havde udviklet sig et tilskuds- og refusionssystem, der influerede de kommunale dispositioner, så det var med god grund, at mange kommunalpolitikere mente, at deres mulighed for at træffe selvstændige beslutninger var for lille. Der var derfor et godt grundlag for en reform blandt kommunalpolitikere, og det blev da også Vejles borgmester Willy Sørensen, der på købstadsforeningens møde i 1952 tog initiativet til at få nedsat en kommission, der skulle se på de kommunale styrelseslove og den kommunale inddeling.

Kommunallovskommissionens arbejdsmetode

Kommunallovskommissionen blev nedsat den 18. december 1958 og fik til opgave at gennemgå de kommunale styrelseslove og at tage spørgsmålet om en mere hensigtsmæssig kommunal inddeling op til overvejelse.

Kommissionen kom til at bestå af 16 medlemmer, 5 fra de politiske partier, 2 medlemmer fra hver af de kommunale foreninger, Købstadsforeningen, Amtsrådsforeningen, Sognerådsforeningen og Foreningen af Bymæssige Kommuner, og 2 medlemmer fra Indenrigsministeriet. Kommissionen begyndte sit arbejde med kommuneinddelingen i den lette ende med de sognekommunale sammenlægninger. Der blev udarbejdet skitser til kommunesammenlægninger i forskellige amter. Disse skitser dannede grundlag for en række frivillige sammenlægninger i årene fra 1962 og fremefter.

Købstædernes forstadsproblemer var vanskeligere at løse ved frivillige sammenlægninger. En særlig undersøgelse i Vejle pegede på, at der var behov for at lægge købstadskommunen sammen med dens forstads-kommuner. Princippet én by én kommune blev konklusionen på undersøgelsen, men der var naturligvis ikke enighed mellem kommissionens medlemmer om princippet, idet Amtsrådsforeningen, Sognerådsforeningerne og Foreningen af Bymæssige Kommuner ikke mente, det var nødvendigt at nedlægge store og bæredygtige forstads-kommuner. De mente, at det måtte være muligt at skaffe købstaden de nødvendige arealer til dens udvikling på anden måde end ved indlemmelse af de velfungerende forstads-kommuner.

I tilfælde, hvor der var interesse for frivillige sammenlægninger omkring købstæderne, var der det problem, at amtskommunerne ikke var indstillet på at lade sognekommunerne blive indlemmet i købstæderne og dermed forlade amtskommunen. Dette problem blev løst på grundlag

af den særlige stilling, Marstal Kommune havde. Marstal var en såkaldt handelsplads med en række købstadsregler, men med almindelig sognekommunal status i forhold til amtskommunen.

Forholdet mellem købstæder og amtskommune havde man nærmere undersøgt på Fyn. Det fremgik af undersøgelsen, at adskillelsen mellem amtskommune og købstad var uhensigtsmæssig og nødvendiggjorde fællesskaber og samarbejder om de amtskommunale opgaver, herunder sygehusopgaven, og dermed slørede beslutningsforholdene for vælgerne. Der var også etableret nødvendige samarbejder hen over amtsgrænserne på Fyn.

De første frivillige sammenlægninger

Da Kommunallovskommissionen sluttede sit arbejde i 1966, var der foretaget et betydeligt antal frivillige kommunesammenlægninger. Pr. 1. april 1962 blev 46 sognekommuner lagt sammen til 16 kommuner, og fra 1962-66 blev 398 kommuner lagt sammen til 118 nye kommuner. Selv om der var tale om helt frivillige sammenlægninger, spillede det dog en ikke ubetydelig rolle, at mange kunne se, hvor det bar hen og derfor forsøgte at komme en eventuel uønsket tvangssammenlægning i forkøbet.

Men hele reformen kunne ikke gennemføres ved frivillighed, dertil var modsætningsforholdet mellem købstæderne og forstadskommunerne for store.

Dertil kom, at forholdet mellem amtskommuner og købstæder måtte afklares, og at frivillige amtskommunale sammenlægninger heller ikke var særlig realistiske. Der måtte tvangsmidler til.

Kommunallovskommissionens forslag

Det lykkedes for kommissionen at nå til enighed om principperne for den nye kommuneinddeling. Forhandlingerne var vanskelige, men der var blandt de kommunale medlemmer af kommissionen et stærkt ønske om at nå til enighed. Kompromiset blev bygget på, at købstæderne opgav deres amtskommunale opgaver og til gengæld fik løst deres forstadsproblemer.

Løsningen af forstadsproblemet voldte store vanskeligheder og byggede på en formulering, der skabte tilstrækkelig rummelighed til, at alle parter kunne tilslutte sig. Den byggede på det lille ord »normalt«. Reglen blev udformet på følgende måde:

»Den kommunale inddeling omkring byerne skal fastlægges således, at bysamfund, der er beliggende i flere kommuner, men som må betragtes som samhørende, normalt kommer til at ligge i samme kommune«.

Det blev endvidere i loven fastlagt, at der, ved vurderingen af, om et bysamfund måtte betragtes som samhørende, skulle lægges vægt på de befolkningsmæssige, erhvervmæssige og økonomiske forhold, der knyttede de enkelte bydele sammen, og på, om det af hensyn til byens forventede udvikling og planlægningen af denne ville være rimeligt at sikre, at bysamfundet i kommunal henseende kom til at udgøre en enhed.

Derudover blev det foreslået, at der blev etableret nye amtskommuner, der omfattede såvel sognekommuner som købstadkommuner. Amtskommunernes grænser skulle søges reguleret, hvor de gik på tværs af den befolkningsmæssige og erhvervmæssige udvikling, eller hvor hensynet til en hensigtsmæssig varetagelse af de amtskommunale opgaver gjorde det tilrådeligt.

I ganske særlige tilfælde skulle der kunne foretages sammenlægninger af to eller flere amter til en amtskommune, eller en amtskommune skulle kunne nedlægges. Endelig skulle der tilvejebringes større og mere bærekraftige kommuner. Der blev ikke peget på en bestemt kommunistørrelse. Men det blev dog pointeret i bemærkningerne til Kommunallovskommissionens lovforslag, at der i de amtsundersøgelser, der var lavet som grundlag for en ny kommuneinddeling var tilstræbt, at kommunerne fik en mindstestørrelse på 5.-6.000 indbyggere. Man var dog opmærksom på, at der i tyndt befolkede områder kunne være vanskeligheder med at nå op på kommuner af den størrelse. Det blev i den forbindelse understreget, at kommuner med en forventet fremtidig størrelse på under 3.-4.000 indbyggere burde høre til den absolutte undtagelse. For amtskommunernes vedkommende foreslog Kommunallovskommissionen ingen mindstestørrelse.

Grundlaget for kommissionens forslag

Grundlaget for fastlæggelsen af mindstestørrelsen på 5.-6.000 indbyggere var først og fremmest muligheden for at drive et rationelt skolevæsen med tilstrækkelige valgmuligheder for eleverne på 8. og 9. klassetrin og med to spor i de to første realklasser og ét spor i 3. realklasse. Dertil kom, at kommuner med et folketal på 5.-6.000 indbyggere dannede et godt grundlag for et alderdomshjem med over 20 pladser, for hjemmesygeplejeordninger i to distrikter, en administration med bogholderi, skattevæsen, folkeregister, socialvæsen og kasse samt uddannet teknisk assistance til den tekniske forvaltning.

Det er værd at notere sig, at skolevæsenet blev af afgørende betydning for den kommunale mindstestørrelse, idet skolen på landet vel havde overtaget kirkens stilling som den institution, der samlede befolkningen i et fællesskab. Ikke alene samlede skolen forældrenes interesser om deres børn og skolens tilbud til dem, men skolens lokaler blev ofte

brugt til kurser og efteruddannelse og dens idrætsfaciliteter af den lokale idrætsklub. Der kunne også være knyttet bibliotek og teatersal til skolen.

Det vigtigste princip for kommunalreformen var dog, at hverken kommunale eller amtskommunale grænser måtte gå på tværs af de erhvervsmæssige, økonomiske og befolkningsmæssige forhold. Mest åbenbart var dette i forbindelse med kommunedelte bysamfund, hvor beslutningerne om byudvikling og opgavevaretagelse blev truffet ud fra andre kriterier end byens samlede ve og vel. For borgerne var det heller ikke let at forstå, at deres børn ikke kunne komme på den nærmeste skole, eller at de ikke kunne blive behandlet på nærmeste sygehus, når sygehuset havde den nødvendige behandlingskapacitet.

Fællesskabet inden for et byområde er også meget vigtigt, fordi det er afgørende for at skabe fælles grundlag for hele byområdet beslutninger. Hvis man fx ikke har sine børn gående i kommunens skoler, ikke bruger dens daginstitutioner og bibliotek, fordi man har nemmere ved at anvende en anden kommunes institutioner, udvandes den fællesskabsfølelse, som kommunestyret skal bygge på. Det samme gælder for udviklingen af byens øvrige faciliteter og for byens udvikling.

Kommunallovskommissionens forslag om en Kommunalreformkommission

Med henblik på gennemførelsen af de nye principper foreslog Kommunallovskommissionen, at der ved lov blev nedsat en Kommunalreformkommission.

Efter Kommunallovskommissionens forslag skulle ministeren kunne gennemføre de forslag, som han var enig med kommissionen i. Hvis ministeren ikke var enig med kommissionen, kunne ministeren enten undlade at fremsætte lovforslag eller fremsætte et andet forslag i Folketinget. Denne regel blev dog ændret, således at indenrigsministeren var forpligtet til at fremsætte lovforslag, hvad enten han var enig eller uenig med kommissionen. Derved sikredes, at alle områder blev færdigbehandlet i forhold til Folketinget.

Under folketingsbehandlingen blev det bestemt, at proceduren skulle ændres for så vidt angik de tre største provinsbyer, hvor forslagene skulle gennemføres ved lov efter særlige undersøgelser af forholdene.

Der havde været enighed om, at de sognekommunale sammenlægninger skulle fortsætte på frivilligt grundlag. Kun Retsforbundets repræsentant i kommissionen havde peget på nødvendigheden af også på dette

felt at have mulighed for tvangsmæssige sammenlægninger, men dette blev nødvendigt et par år efter, hvor loven blev revideret således, at kommuner, som havde vanskeligt ved at finde sammen med de naturlige sammenlægningspartnere, eller kommuner, der blokerede for en naturlig sammenlægning, kunne tvinges til sammenlægning.

For så vidt angik de nye amtskommuner skete der en lille, men betydningsfuld, ændring af Kommunallovskommissionens forslag.

Kommissionen havde foreslået, at der kun kunne foretages sammenlægninger eller nedlæggelse af amter i ganske særlige tilfælde. Under arbejdet med lovforslaget gled det lille ord »ganske« ud for derved at tilkendegive, at der kunne foretages flere amtssammenlægninger eller nedlæggelser af amter, end kommissionen havde forestillet sig.

Loven skulle ikke gælde for hovedstadsområdet, der dengang omfattede Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Københavns Amtskommune.

Kommunalreformkommissionen

På grundlag af den vedtagne lov nedsatte indenrigsministeren en Kommunalreformkommission, der bestod af 11 medlemmer, hvoraf fire blev valgt af Folketinget, seks plus formanden blev udpeget af indenrigsministeren, heraf to udpeget af købstadforeningen, en af Amtsrådsforeningen, en af Sognerådsforeningen og en af Foreningen af Bymæssige Kommuner.

Det var ikke let at blive enige om udmøntningen af principperne for den fremtidige kommunale inddeling. På den ene side pressede Købstadforeningen på for at få princippet om én by én kommune gennemført, på den anden side var Amtsrådsforeningen, Sognerådsforeningen og Foreningen af bymæssige kommuner interesserede i at opretholde bæredygtige forstadskommuner som selvstændige kommuner.

Kommunalreformkommissionen skulle på grundlag af principperne i loven udarbejde et foreløbigt forslag til kommuneinddeling omkring byerne. De berørte kommunalbestyrelser skulle udtale sig inden en frist om de dele af forslaget, der vedrørte kommunen og om de samtidigt forhandlede vilkår for sammenlægningen. På dette grundlag skulle Kommunalreformkommissionen fremsætte sit endelige forslag til ministeren. Forslaget skulle være vedtaget af et flertal i kommissionen, mindretal kunne afgive begrundet særvotum.

En tilsvarende procedure var foreskrevet for amtsinddelingen.

Kommunalreformens resultat

I 1960 var der i alt 1.388 kommuner i landet, mens antallet i 1970 var reduceret til 277. (I 1972 til 275). Antallet af amtsråd var reduceret fra 25 til 14, mens antallet af kommunale råd med ansvar for de amtskommunale opgaver var reduceret fra 113 til 16.

Princippet én by én kommune blev gennemført uden undtagelse, men ikke uden strid. Indenrigsminister Poul Sørensen gennemførte princippet med hård hånd, selv om han derved lagde sig ud med mange partifæller i forstadskommunerne. Også omkring de tre store provinsbyer blev princippet gennemført, som det var foreskrevet, ved lov. Kommunalreformkommissionen havde ganske vist peget på et alternativ med tre kommuner, for så vidt angår Aalborg og Odense og fire kommuner, for så vidt angår Århus. De skitserede alternativer til hovedprincippet skulle endvidere indeholde en økonomisk udligningsordning. Men lovforslagene byggende på hovedprincippet og blev vedtaget med et stort flertal i Folketinget.

De nye amtskommuner blev også vedtaget ved lov. Det endte med, at der uden for hovedstadsområdet (Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Københavns Amt) blev dannet 13 amtskommuner. Også denne del af reformen gav anledning til betydelige lokale tvister, og det endelige resultat blev, at Viborg og Thisted Amter blev sammenlagt til et nyt Viborg Amt, mens Randers Amt blev nedlagt. Dette var ikke i overensstemmelse med det oprindeligt stillede lovforslag.

Grundlaget for amtsinddelingen blev tilvejebragt af Kommunalreformkommissionens og Landsplanudvalgets sekretariater. Hvis den nye amtsstruktur skulle knyttes an til sygehusopgaven, skulle de enkelte amters kommuner varetage de såkaldte amtsspecialer, hvilket pegede på en mindstestørrelse på 200.-250.000 indbyggere. Amtsspecialerne var dengang gynækologi og obstetrik, øre-, næse- halssygdomme, neuromedicin, pædiatri oftalmologi, fysiurgi og patologisk anatomi, ortopædisk kirurgi samt psykiatri. Sammen med den almindelige sygehusfunktion dækkede amtsspecialerne langt størstedelen af indlæggelserne inden for amtets grænser, men der var dog nogle landsdelspecialer, som krævede større befolkningsunderlag end de 200.-250.000 indbyggere, som kom til at danne grundlag for forslaget til nye amtskommuner.

Dertil kom, at en mindstestørrelse på 200.-250.000 indbyggere kunne være et rimeligt befolkningsgrundlag for en række sociale institutioner som mødrehjælpen, revalidering, børneværnskonsulenter, forsorgshjem og forsorgscentre for åndssvage.

Endvidere passede størrelsen godt til kravene til centralbibliotek, til undervisningscentre for svært handicappede og til planerne om levnedsmiddellaboratorier.

Bemærkninger til reformen

Ved kommunalreformen tog man udgangspunkt i, at amtskommunerne skulle dannes på grundlag af et fællesskab om sygehusfunktionen. For ganske vist var sygehusene ikke på samme måde et samlende kulturelt centrum som skolen var, eller kirken havde været, men sygehuset havde alligevel relationer til en meget stor del af befolkningen, og interessen for, at det fungerer, er ganske betydelig.

Reformen viste sig, at være forholdsvis robust. Fra 1972 til 2003 skete der ingen ændringer i antal kommuner og amtskommuner, der uforandret var 277 kommuner og 16 amtskommuner til udgangen af 2002. Kommuneantallet blev i 2003 indskrænket ved sammenlægning af fem bornholmske kommuner og en amtskommune til en samlet kommune. Der er endvidere truffet beslutning om sammenlægning af de tre kommuner på Langeland og af de to kommuner på Ærø.

Der blev skabt mange gode og sammenhængende kommuner og amtskommuner, men frivillighedsprincippet og den udstrakte lydhørhed over for de berørte kommunalpolitikeres opfattelse havde sin pris. Der blev især i den første tid af reformen dannet for mange og ofte ikke helt sammenhængende kommuner, ligesom man måske kan spørge sig selv, om det havde været en fordel med færre amtskommuner.

Det ville nok have været en fordel, hvis man havde ladet de jyske kommunalpolitikere foretage sammenlægningerne på øerne og øernes kommunalpolitikere foretage sammenlægningerne i Jylland. Selv om viden om de lokale forhold var vigtig, da der skulle træffes beslutning om kommuneinddelingen, viste det sig, at mange kommunalpolitikere havde svært ved at vægte reformens hovedprincipper rimeligt i forhold til snævre lokalpolitiske interesser.

Købstadforeningen havde under forberedelsen til reformen luftet tanken om at opbygge reformen af den kommunale inddeling af købstæder og sognekommuner på byerne og deres oplande, således at landet blev opdelt i knap 150 kommuner. Ideen havde ikke politisk bæring, og resultatet blev, at der typisk mellem bykommunerne blev dannet landkommuner, hvis indbyggere i de forskellige dele af kommunen havde erhvervsmæssige og økonomiske bånd til forskellige bykommuner.

Reformen blev forholdsvis dyr, fordi det var nærliggende at betale sig til forståelse for en sammenlægning. Det kunne være i form af løfter

om særlige institutioner i yderkanten af kommunen, hvor de ellers aldrig var blevet anbragt, eller det kunne være i form af gunstige aftrædelsesordninger for kommunalt ansatte, der ikke passede ind i den nye kommunes administrative struktur. Ved de første kommunesammenlægninger var der endnu ikke lavet tilstrækkelige økonomiske sikringer i vilkårene for anvendelsen af kassebeholdningerne, og det førte til sære overforbrug med henblik på at sikre sig, at pengene kom befolkningen i den oprindelige kommune til gode.

I 1973 udarbejdede det daværende Økonomi- og budgetministerium en perspektivplanredegørelse – den såkaldte PP II, som viste, at skatetrykket (det samlede skatteprovenu i procent af bruttonationalproduktet) fra 1968 til 1971 steg fra 33% til 44%. Kommunalreformen bar langt fra hele skylden for denne udvikling, der var enestående i Europa, men kommunalreformen bærer givetvis sin del af ansvaret.

Når kommunalreformen af 1970 har holdt så længe som tilfældet har været, skyldes det formentlig, at den byggede på klare principper og blev gennemført efter en grundig debat, hvor ingen kunne påstå, de ikke var blevet hørt.

Udviklingen siden kommunalreformen

Selv om principperne for kommunalreformen var klare og har været forholdsvis robuste, så har udviklingen over 35 år dog betydet, at principperne i dag står lidt svagere end de gjorde for 35 år siden.

Fællesskabet om skolen som samlende institution er blevet udvandet af mange grunde. Langt flere forældre sender i dag deres børn i privatskoler end i 1970. Folkeskolen har dog stadig knap 88% af samtlige elever.

De mindstekrav til kommunestørrelse, der blev opstillet i 1970 var opstillet på grundlag af en struktur, hvor kommunen bestemte, hvor den enkelte elev skulle gå i skole, mens der i dag er stærke kræfter, der trækker i retning af frit skolevalg ikke blot inden for de private skoler, men også inden for de kommunale skoler og endog frit valg i forhold til, hvilke kommunale skoler der er ønske om at benytte i eller uden for egen kommune.

Dertil kommer, at børnetallet er faldet siden 1970. Antallet af børn i den skolepligtige alder udgjorde i 1970 742.000 mod 655.000 i dag.

Siden 1970 er der etableret en række institutions- og brugerbestyrelser, der har kanaliseret befolkningens politiske interesse væk fra den generelle interesse for kommunens og dens borgeres ve og vel over mod interesse for den enkelte institutions eller brugerkreds interesse,

hvilket formentlig også er med til at svække fællesskabsfølelsen, eller i hvert fald er med til at skabe modsætninger mellem grupperne med interesse for den enkelte institution og de andre grupper i kommunen.

Amtskommunernes folketal er blevet konsolideret efter kommunalreformen, idet antallet af ældre, der er den befolkningsgruppe, der særligt anvender sygehusvæsenet er steget fra knap 860.000 til 1.084.000 i 2003. Siden 1970 er der kommet en del landsdelsspecialer til, og det betyder naturligvis, at flere patienter bliver behandlet uden for amtet.

Det frie sygehusvalg, de mange sygehusnedlæggelser og muligheden for at anvende privathospitaler har ført til en mindre tilknytning til det lokale sygehus.

I 1998 introducerede Sundhedsstyrelsen i samarbejde med Dansk Medicinsk Selskab begrebet den funktionsbærende enhed. Det er en organisatorisk model, tilrettelagt ud fra lægefaglige hensyn med henblik på varetagelse af grundspecialets opgaver på et udvidet basisniveau (skønsmæssigt 90% af opgaverne) inden for et amt eller et befolkningsgrundlag på omkring 250.000 indbyggere.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets rådgivende udvalg peger i en betænkning fra 2003 på, at folketallet 250.000 bar præg af, at man tænkte inden for rammen af den eksisterende amtsstruktur.

Udvalget mener på grundlag af udviklingen inden for nogle landsdelsspecialer neurologi, thoraxkirurgi, karkirurgi og nogle eksempler på og formodninger om sammenhængen mellem størrelse og kvalitet af sygehusbehandlingen, at varetagelsen af basisfunktioner som hovedregel kræver et befolkningsunderlag på minimum 400.-700.000 indbyggere. En sådan størrelse skønner udvalget vil kunne dække samme andel af sygehusopgaven inden for amtets grænser (godt 90%) som man kunne i 1970.

Men selv i 2001 var amternes selvforsyningsgrad – antallet af egne patienter i forhold til samtlige behandlede patienter – på 88%. Der er altså kun tale om en meget lille andel af patienterne, der har været nødsaget til eller frivilligt har søgt til et sygehus uden for amtet. Tallene er naturligvis noget højere for de små amter, og der har været en tendens til større udenamts søgning i perioden 1997 til 2001, hvor selvforsyningsgraden er faldet med et procentpoint fra 89,1 til 88,1.

Problemstillingen er formentlig den samme i dag, som den var i 1970. Nogle sygdomme er så sjældne, at det kræver et stort befolkningsgrundlag at behandle dem både ud fra et fagligt og et økonomisk synspunkt, mens andre er mere almindelige og kun kræver et mindre befolkningsgrundlag.

Hvis man overhovedet vil lægge sygehusfunktionen til grund for en amts- eller regionskommunal inddeling, bliver man nødsaget til at affinde sig med, at enkelte specialer er så specialiserede, og sygdommene forekommer så sjældent, at opgaverne må løses på et højere plan. Hvor grænsen skal drages, gives der næppe noget objektivt svar på.

Hvad kan vi lære af kommunalreformen fra 1970?

Der kan naturligvis læres meget af kommunalreformen fra 1970. Denne pjece har koncentreret sig om inddelingsreformen, og er ikke gået særlig ind på byrde- og opgavefordelingen. Dertil kommer, at hovedstadens forhold er holdt helt uden for fremstillingen.

Nedenfor er det alligevel forsøgt på grundlag af reformen fra 1970 at drage nogle forhold frem, som kan være af betydning for det reformarbejde, som man står overfor nu:

1. Det er vigtigt at indrette kommunestrukturen, således at fællesskabsfølelsen i de enkelte kommuner er så stor som mulig.
2. Det er vigtigt at knytte an til de fællesskaber, der endnu måtte eksistere omkring kommunale og amtskommunale opgaver. Selv om fællesskaberne er mindre end i 1970, er der næppe andre institutioner, der samler så megen interesse som skole og sygehus.
3. Frivillighed er en god ting, hvis den fører til de rigtige resultater. Det er meget svært at tro, at det vil være muligt at gennemføre en kommunalreform byggende på frivillighed, hvis man ønsker at tage udgangspunkt i det afgørende samhørighedsprincip. Dette vil kræve vilje og mod til at dele en række eksisterende kommuner, hvilket er vanskeligt både administrativt og politisk.
4. Det er vigtigt, at omkostningerne i forbindelse med en ny kommunalreform styres, så reformen ikke umiddelbart betales med væsentlige skattestigninger.
5. Det er vigtigt med nogle klare principper for en kommunalreform, som kan bakkes op af befolkningen, så de lokale konserverende kræfter får et rimeligt modspil. Jo klarere principper, desto større mulighed for at skabe lokal forståelse for forslagene.
6. Det er derfor også vigtigt, at der er stor enighed i Folketinget om principperne for en ny kommunalreform. Den administrative inddeling kan ikke laves om, hver gang flertallet i Folketinget skifter.
7. Det er vigtigt, at alle parter høres, inden man beslutter sig for en ny inddeling.
8. Det er vigtigt, at en reform gennemføres hurtigt og konsekvent. Alt for meget går i stå og hæmmes, indtil de afgørende beslutninger er truffet.

Litteraturliste

- ◆ Hovedstadskommissionen (1995) Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur, Betænkning nr. 1307.
- ◆ Indenrigs- og sundhedsministeriet (2003) Sundhedsvæsenets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer.
- ◆ Indenrigsministeriet (1994) Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, Betænkning nr.1268.
- ◆ Kommunallovskommissionen (1966) Kommuner og kommunestyre, Betænkning nr. 420.
- ◆ Styringsgruppen vedr. Perspektivplan II 1972-87 (1973) PPII, Perspektivplanredegørelse 1972-1987, København.
- ◆ Strøm, Henning (1991) Inddelingsreformen – bind 1 og 2 i Carsten Boll m.fl. »Kommunalreformen i Danmark – bind 1 og 2«, Forlaget Kommuneinformation, København.

Postbesørget blad
(0900 KHC)
Bladnr. 51781

RESULTATER KVALITETEN

Pjecen kan læses og printes fra FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk.
Yderligere eksemplarer af pjecen kan gratis bestilles hos FOKUS,
c/o Amtsrådsforeningen.

Telefon: 35 29 81 00
Telefax: 35 29 83 35
E-mail: publ@arf.dk
Hjemmeside: www.fokus-net.dk

Pjecen er udgivet af FOKUS, c/o Amtsrådsforeningen,
Dampfærgevej 22, 2100 København Ø.

Oplag: 2000 • december 2003
ISSN: 1602-2661