



Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm

af

Ulrik Kjær, SDU
Leif Olsen, AKF

AKF Forlaget
Oktober 2004

Forord

Den frivillige sammenlægning af de fem bornholmske kommuner og Bornholms Amt trådte i kraft ved indgangen til 2003. Nogenlunde samtidig tog Indenrigs- og Sundhedsministeriet initiativ til et forskningsprojekt, som over en treårig periode skal følge og analysere opbygningen af Bornholms Regionskommune og de spor, som kommunesammenlægningen afsætter på det bornholmske samfund. AKF, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, vandt i et samarbejde med Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet, SDU, ministeriets udbud, og der er i et samarbejde mellem de to institutioner dannet en forskergruppe, som frem til midten af 2006 løbende vil fremlægge resultater fra arbejdet i en serie af rapporter.

I opdraget fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet er anført, at projektet skal anlægge et bredt perspektiv og se på såvel nærdemokrati som økonomi herunder erhvervsøkonomi og serviceforsyning. Ligeledes ønsker opdragsgiveren, at vi foretager en perspektivering af, om kommunesammenlægninger andre steder i landet vil have de samme effekter som på Bornholm. Gennem hele projektet er vi også blevet bedt om at lægge vægt på konsekvenser for det regionale mønster herunder spørgsmålet om centralisering kontra decentralisering.

Tilrettelæggelsen af arbejdet med sammenlægningsundersøgelsen er sket under hensyntagen til en række formål. For det første er det sigtet, at sammenlægningsundersøgelsen skal bibringe opdragsgiveren erfaringer fra den første frivillige kommunesammenlægning siden kommunalreformen i 1970, så disse erfaringer kan kanaliseres ind i det videre arbejde med en kommunal strukturreform. Dernæst er det ambitionen, at arbejdet kan tjene

som en støtte for Bornholms Regionskommune ved evaluering af forløbet. Endelig er der også lagt vægt på at formidle praktiske erfaringer med en omfattende reformproces til hele den kommunale verden.

Med disse målgrupper er det fundet væsentligt at fremkomme med resultater så hurtigt som muligt. Derfor blev de første tre rapporter allerede fremlagt i december 2003 og i juni 2004 og nu yderligere denne om borgernes vurderinger efter det første år, som senere i efteråret 2004 følges af en rapport, der sætter fokus på de politiske processer. Det gennemgående for rapporterne er, at de fokuserer på problemstillinger, som vedrører selve reformprocessen. Derimod er den nye regionskommunes funktionalitet vanskeligere at belyse så hurtigt oven på sammenlægningens ikrafttræden. Overgangsproblemer og indkøring fylder så meget umiddelbart ved sammenlægningens ikrafttræden, og borgerne og virksomhederne på Bornholm har endnu ikke nået at få noget klart indtryk af, hvad dannelsen af regionskommunen faktisk indebærer for dem. Efterfølgende rapporter vil belyse regionskommunens funktionalitet og borgernes og virksomhedernes bedømmelser på det kortere og lidt længere sigt.

Til at støtte projektarbejdet er nedsat en rådgivende følgegruppe, som består af

Regionsdirektør Niels Rasmussen, Bornholms Regionskommune

Michel Weber, KL

Jakob Jensen, Amtsrådsforeningen i Danmark

Borgmester Flemming Eskildsen, Sundsøre Kommune, Indenrigs- og Sundhedsministeriets Landdistriktgruppe

Annelise Molin, Indenrigs- og Sundhedsministeriets Landdistriktgruppe

Tonni Bjerrum, Indenrigs- og Sundhedsministeriets Landdistriktgruppe

Kontorchef Niels Jørgen Mau, Indenrigs- og Sundhedsministeriet (Formand)

Fuldmægtig Søren Gregersen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Fuldmægtig Lene Anderson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Fuldmægtig Susanne Thaarup, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har i øvrigt ved arbejdet med sammenlægningsundersøgelsen haft stor nytte af et meget imødekomende og godt samarbejde med Bornholms Regionskommune.

Materiale, som vi har ønsket adgang til i forbindelse med arbejdet, er i ubegrænset omfang blevet stillet til vores rådighed.

Sidst men ikke mindst vil vi rette en tak til de mange borgere, der har bidraget til denne spørgeskemaundersøgelse, som gentages i 2005 for at få et længere tidsrum at vurdere sammenlægningsprocessen i.

Henrik Christoffersen

Oktober 2004

Indhold

1 Sammenfatning	9
2 Kommunesammenlægning – ja eller nej?	22
2.1 Ville afstemningsresultatet have været det samme?.....	22
2.2 Hvem har skiftet holdning til sammenlægningen?	35
2.2.1 Demografi	36
2.2.2 Geografi	39
2.2.3 Holdninger	44
3 Borger- og brugervurderinger af den kommunale service	47
3.1 Forbedringer eller forringelser?.....	47
3.2 Den kommunale service	54
3.3 Konkrete fordele og ulemper	56
3.3.1 Borgernes generelle vurdering af kommunale serviceydelser	56
3.3.2 Brugernes konkrete vurderinger af servicetilbud.....	59
3.3.3 Borgernes forventninger til serviceudviklingen de første 2-3 år.....	63
3.4 Konkluderende bemærkninger.....	69
4 Positive og negative sider ved kommunesammenlægningen	72
4.1 Positive sider af kommunesammenlægningen	73
4.2 Negative sider af kommunesammenlægningen	78
4.3 Er de gamle kommunegrænser forsvundet helt?	84
5 Konklusion	90

Bilag

1 Undersøgelsens gennemførelse og datagrundlag.....	106
2 Spørgeskema: Hvordan går det med den kommunale service og demokratiet?	113

Litteratur	134
-------------------------	-----

English Summary	137
------------------------------	-----

Noter	150
--------------------	-----

1 Sammenfatning

Den 1. januar 2003 blev de hidtidige fem primær- og den ene amtskommune på Bornholm ved den første frivillige kommunesammenlægning siden kommunalreformen i 1970 slået sammen til Bornholms Regionskommune. Lange drøftelser var gået forud, og bølgerne var ofte gået højt, når henholdsvis fordele og ulemper skulle opregnes og føres i marken i diskussionen af, om man skulle realisere ideen om »én ø – én kommune« i stedet for at fortsætte hver for sig inden for den gamle kommunestruktur. Et markant flertal af bornholmerne tog beslutningen om, at en kommunesammenlægning var at foretrække, og Bornholms Regionskommune er nu en realitet. Et er at tage beslutningen – noget andet er imidlertid tiden efter beslutningen, når visionerne om den fælles nye regionskommune skal realiseres. Mange centrale spørgsmål melder sig og kan diskuteres af politikere, borgere og medarbejdere, fx: Hvordan fungerer den sammenlagte kommune egentlig? Går det, som man havde forventet? Eller går det værre? Eller bedre? Disse spørgsmål er af central betydning og interesse for bornholmerne, men også for alle de mange andre kommuner, som i de kommende år står over for at skulle lægges sammen eller overvejer at gøre det. Hvad vi kan lære af erfaringerne fra Bornholm, er der derfor mange, der har interesse i at vide noget om.

De bornholmske kommunalpolitikere har naturligvis alle haft og har fortsat en mening om og interesse i hele ideen bag kommunesammenlægningen, eller projektet »én ø – én kommune«, som det også hyppigt blev omtalt i den forudgående debat om sammenlægningen. Politikerne har derfor fulgt levende med i regionskommunens første levetid, ikke mindst fordi den fortsatte politiske debat på Bornholm jo netop i vid udstrækning hand-

ler om at implementere og herunder eventuelt løbende justere kommunesammenlægningen. Selve spørgsmålet om, hvordan »det går« med sammenlægningsprocessen, er derfor et spørgsmål, der følges med intens aktuell politisk interesse. Tilsvarende gælder det for de fleste kommunalt ansatte på Bornholm, at de har nogle holdninger til, hvordan regionskommunen er kommet fra start. Sammenlægningen har i praksis berørt en del af medarbejderne direkte, men derudover gælder det, at stort set alle medarbejdere på det mentale plan har været mere eller mindre optaget af sammenlægningen, idet de ikke på forhånd har kunnet vide, hvori de praktiske forandringer ville komme til at bestå, og i hvilken grad ændringerne ville påvirke lige netop dem. Medarbejderne vil derfor kunne give en spændende udlægning og bedømmelse af sammenlægningens første praktiske konsekvenser.

Men hvad med borgerne? Dem som i sidste ende skal drage fordel af effekterne af kommunesammenlægningen og de anstrengelser, der har været og fortsat bliver lagt for dagen blandt politikere og ansatte i regionskommunen. Hvordan ser borgerne på den regionskommune, de har fået som afløsning for deres egen mindre kommune og amtet? Dette spørgsmål belyses i denne rapport.

Andre rapporter fra forskningsprojektet, der følger kommunesammenlægningen på Bornholm, dokumenterer, hvorledes forskellige aspekter af det »kommunale liv« på øen er blevet påvirket af sammenlægningen, nemlig henholdsvis det administrative (Christoffersen et al. 2003) og det politiske niveau (Kjær 2004a). Denne rapport supplerer disse og sætter fokus på borgerne og deres syn på, holdninger til og foreløbige erfaringer med sammenlægningen knap et år efter, at den fandt sted.

Rapporten baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse, som blev gennemført i oktober og november måned 2003. I alt 1.423 bornholmere, ud af 2.473 adspurgte på 18 år og derover, gav sig tid til at svare på spørgeskemaet, hvilket svarer til en, for undersøgelser af denne art ganske tilfredsstillende svarprocent på 58. Spørgeskemaet var ganske omfattende og indeholdt i alt 140 spørgsmål, fordelt på følgende række af emner:

1. Stemmeadfærd ved folkeafstemning og kommunalvalg
2. Syn på kommunesammenlægningen
3. Omfanget og karakteren af kontakter til kommunen
4. Tilfredshed med den kommunale service

5. Bornholms Regionskommunes hjemmeside
6. Interesse for og deltagelse i kommunalpolitik
7. Syn på kommunen og dens politikere
8. Sociodemografiske baggrundsoplysninger

De fleste af besvarelserne skal bruges til at undersøge eventuelle ændringer over tid, idet vi vender tilbage og stiller borgerne de samme spørgsmål igen i foråret 2005. Når vi til den tid kender borgernes vurderinger efter henholdsvis knap et år og omkring 2½ år efter sammenlægningen, så vil der være bedre muligheder for at vurdere udviklingen fra den første turbulente opstartsfase til den måske mindre turbulente driftsfase. Resultaterne af disse kommende sammenligninger forventes at foreligge i løbet af det første halvår af 2006.

I undersøgelsen findes der imidlertid også en række spørgsmål, som helt specifikt omhandler borgernes syn på selve sammenlægningsprocessen og på regionskommunens første leveår. Da der såvel på Bornholm som uden for øen foregår en livlig debat om, hvor godt eller skidt selve sammenlægningsprocessen i Bornholms Regionskommune er forløbet, er vi kommet til den konklusion, at de data, som vi ligger inde med omkring borgernes syn på denne sag, fortjener at blive offentliggjort allerede i 2004.

Derfor denne publikation, hvor vi analyserer den del af borgernes svar, der har med selve sammenlægningsprocessen og borgernes første spæde erfaringer med den nye kommune at gøre (kapitel 2-5). Rapporten indeholder samtidig en dokumentation af den første del af undersøgelsen (bilag 1-2), der gentages i foråret 2005.

For så vidt angår undersøgelsens resultater, peger disse ganske entydigt på, at de bornholmske borgere bedømmer kommunesammenlægningen, som den er forløbet hidtil, ganske negativt. I kapitel 2 analyseres kun et enkelt spørgsmål, som til gengæld kan siges at være et ganske sammenfattende mål for bornholmernes syn på, hvad de hidtil har set komme ud af den kommunale fusion på øen. Vi har nemlig spurgt vælgerne, hvad de ville stemme til forslaget om en kommunesammenlægning, hvis det igen blev stillet til afstemning på samme vis, som det gjorde den 29. maj 2001, hvor de samme vælgere med stort flertal stemte for en kommunesammenlægning. Man kan have forskellige normative syn på anvendeligheden af

folkeafstemninger herunder have forskellige opfattelser af, om det for vælgerne er muligt at sammenholde forskellige dimensioner og argumenter og kondensere deres holdninger til disse til kun ét kryds, der udtrykker et ja eller et nej til kommunesammenlægningen. Tilsvarende kan man også have forskellige opfattelser af, i hvor høj grad politikerne efterfølgende kan spille processen baglæns og bruge den simple holdningstilkendegivelse til at træffe mere detaljerede beslutninger på baggrund af. Hvorom alting er, så er netop den begrænsede valgmulighed mellem et ja og et nej til kommunesammenlægningen, som vælgerne blev givet ved folkeafstemningen, bekvemmelig i relation til denne undersøgelse, idet vi har mulighed for at følge op med et tilsvarende spørgsmål, og derfor kan vurdere, hvordan vælgerne når alt kommer til alt bedømmer de omkring to et halvt år, der er gået fra vedtagelsen til undersøgelsens gennemførelse.

I den mellemliggende periode har vælgerne haft lejlighed til at blive lidt klogere på nogle af de mange detaljer, som ikke var afklaret, da de var i stemmeboksen i 2001. Dels i de ca. halvanden år, hvor konturerne af den nye sammenlagte kommune blev planlagt, dels i det første år, efter at det formelle startskud for Bornholms Regionskommune lød den 1. januar 2003. Resultatet af undersøgelsen er, at det markante flertal, der var blandt vælgerne på afstemningsdagen den 29. maj 2001, i mellemtiden er forsvundet. To et halvt år efter vedtagelsen ville resultatet ikke have blevet 74% jastemmer og 26% nejstemmer, men i stedet 52% jastemmer og 48% nejstemmer. Da undersøgelsen som sagt baserer sig på en stikprøve, og der derfor er statistisk usikkerhed knyttet til vores fiktive afstemningsresultat, så er hovedresultatet, at der knap et år efter sammenlægningen ville have været et ganske tæt løb mellem ja- og nejsiden, hvis borgerne havde haft mulighed for at stemme igen.

En analyse af disse svar delt op efter de gamle kommunegrænser viser, at der er forskel på, hvordan dette holdningsskifte slår igennem inden for hver af de gamle kommuner. I den gamle Nexø Kommune har borgerne i lidt højere grad bevæget sig mod at ville stemme nej end borgerne i de øvrige fire gamle kommuner. Og da ja-siden i netop Nexø i forvejen havde det mindste forspring, betyder det faktisk, at en folkeafstemning i slutningen af 2003 ville have ført til et nej i Nexø Kommune. Denne »detalje« er på ingen måde ligegyldigt, idet konditionerne omkring afstemningen i

2001 var, at der krævedes et flertal af jastemmer i hver af de fem kommuner – var der flest nejstemmer i bare én af kommunerne, skulle forslaget falde, og der ville ikke blive nogen kommunesammenlægning.

I kapitel 2 analyseres det videre, hvem det så er, som har forladt jasi- den for i stedet at være imod en kommunesammenlægning. Kvinder og især unge har i lidt større udstrækning fortrudt deres ja end mænd og ældre vælgere, mens der ikke er nogen signifikante forskelle mellem forskellige uddannelses- og beskæftigelsesgrupper. Væsentligt er det imidlertid også, at demografien ikke lader til at spille den store rolle. Når geografien ind- drages i analysen, viser det sig, at den mest interessante geografiske varia- bel ikke er, hvilken af de gamle kommuner vælgerne bor i, men i højere grad, om de bor i byer eller på landet. Eller mere præcist, hvilken type by de bor i. Det viser sig således, at man i Rønne, de små byer og i landdi- strikterne reagerer nogenlunde ens, mens det er i de fire resterende tidligere hovedbyer, Allinge-Sandvig, Hasle, Nexø og Aakirkeby, at man især er blevet mere negative. Analyserne i kapitel 2 viser dog, at også selv om denne geografiske variabel inddrages, kan vi ikke i særlig høj grad forklare, hvem det er, der forlader jasi- den i spørgsmålet om en bornholmsk kommunesammenlægning. Hvis man derimod inddrager borgernes hold- ninger og erfaringer, så stiger forklaringsgraden, og derfor fokuseres der i kapitel 3 på holdninger til kommunesammenlægningen samt erfaringer og vurderinger af de kommunale serviceydelser.

Kapitel 3 giver indblik i, hvordan bornholmerne som både borgere og brugere bedømmer sammenlægningen og udviklingen i den kommunale service efter knap et års erfaringer med den nye regionskommune. Der er således tale om vurderinger foretaget i den kritiske overgangsfase, hvor den nye struktur og de nye ledelsesmæssige principper om »Central styring og decentral ledelse« implementeres (Christoffersen et al. 2003). Når der er tale om en kritisk overgangsfase, beror det på, at såvel politikere, kommu- nale ledere og medarbejdere som borgere og brugere berøres af de nye til- tag, som det tager tid at få implementeret og få overblik over. Det kan der- for være, at borgernes og brugernes vurderinger af udviklingen i den kom- munale service er relativt mere negative i denne overgangsfase end i faser præget af større stabilitet og fortrolighed med det kommunale servicesy- stem.

Vi ved ikke, i hvor høj grad borgerne havde forventninger om, at kommunesammenlægningen ville betyde, at kommunen bedre kunne udnytte de kommunale skattekrone til produktion af kommunal service. Der er dog tale om en relativt lille andel, når kun godt hver tiende borger vurderer, at kommunesammenlægningen har medført bedre udnyttelse af de kommunale skattekrone til produktion af kommunal service. Derimod er der tale om en relativt stor andel, når hele 60% af borgerne vurderer, at udnyttelsen af de kommunale skattekrone er forringet, når det gælder den kommunale serviceproduktion. Borgerne er lidt mere optimistiske, når det gælder den fremtidige udnyttelse af skattekrone, men det er stadig markant, at mere end hver tredje borger forventer forringelser i udnyttelsen af skattekrone til produktion af kommunal service i løbet af de første 2-3 år af regionskommunens levetid.

Vi har bedt borgerne om at vurdere, om dannelsen af regionskommunen har medført forbedringer eller forringelser i den kommunale service. Her viser det sig, at godt hver tyvende borger synes, at dannelsen af Bornholms Regionskommune har ført til generelle forbedringer af de kommunale serviceydelser. Der er dog langt flere (31%), der vurderer, at der ikke er sket nogen forandringer, og langt de fleste (63%) vurderer, at der er sket generelle forringelser i serviceydelserne.

Vi har spurgt borgerne, om mulighederne for at kontakte den kommunale forvaltning er blevet forbedret eller forringet efter kommunesammenlægningen. Hertil svarer omkring hver tyvende, at mulighederne for at kontakte den kommunale forvaltning er blevet bedre efter kommunesammenlægningen, mens 61% svarer, at mulighederne er blevet forringet, og 34% vurderer, at der ikke er sket forandringer i mulighederne for at kontakte kommunen. Der er således et solidt flertal af borgerne, der oplever, at mulighederne for at kontakte kommunen er blevet forringet efter kommunesammenlægningen.

Hvis borgerne havde udbredte forventninger om, at de kommunale serviceydelser ville blive forbedret efter kommunesammenlægningen, så kan det konstateres, at borgerne har moderate forventninger om forbedringer et lille år efter, kommunesammenlægningen er gennemført og relativt store forventninger om forringelser. Ud af de otte områder, vi har bedt borgerne om at tilkendegive deres generelle forventninger til, så er det kun i

forhold til to områder, hvor der er flere borgere, der forventer forbedringer, end der forventer forringelser. Disse to områder er »arbejde og uddannelse« og »skat og folkeregister«. På de øvrige seks områder (»børn og familie«, »fritid og kultur«, »sundhed og pleje«, »udbuddet«, »kvaliteten« og »tilgængeligheden«) er der markant flere borgere, der forventer, at der vil ske forringelser i løbet af de første 2-3 år af regionskommunens levetid.

Det samlede indtryk fra kapitel 3 er, at borgerne generelt er meget kritiske over for den hidtidige udvikling i regionskommunen, når det gælder sammenlægningen og udviklingen i de kommunale serviceydelser mv. Borgerne er også skeptiske over for, om der i de kommende par år vil kunne høstes forbedringer på baggrund af kommunesammenlægningen. Resultater, der er med til at underbygge, hvorfor borgerne har bevæget sig fra en meget positiv vurdering af mulighederne i den nye regionskommune til en mere skeptisk holdning, hvor bornholmerne nu er delt midt over i vurderingen af, om sammenlægningen er en god idé eller ej. Det viser sig også på mange punkter, at det er borgerne i den gamle Nexø Kommune, der er relativt mest skeptiske over for regionskommunen. Det er desuden borgerne i de tidligere hovedbyer og øvrige byer, med undtagelse af Rønne, der har de mest kritiske vurderinger og ikke borgerne i landdistrikterne, som man måske kunne have forventet.

I spørgeskemaundersøgelser arbejder man hovedsagligt med de såkaldt lukkede spørgsmål, hvor forskerne har udformet faste svarmuligheder til hvert spørgsmål, som svarpersonerne så skal vælge imellem. Der er dog også muligheder for at anvende åbne spørgsmål, hvor borgerne selv kan skrive frit og udførligt, hvad de mener om givne spørgsmål. Vi har valgt at inkludere nogle »åbne« spørgsmål i forhold til at få borgerne til at fortælle, hvad de synes har været henholdsvis det mest positive og det mest negative ved kommunesammenlægningen. Resultaterne fremgår af kapitel 4 og er ikke opløftende. Der er således tale om, at borgerne i et tilfælde er blevet bedt om i det mindste at skrive et eller andet, som de finder positivt ved sammenlægningen. Alligevel er der en tredjedel af dem, der har valgt at svare, som skriver, at de intet positivt kan se ved sammenlægningen (til sammenligning er der kun 1%, der skriver, at der intet negativt har været ved kommunesammenlægningen). Der er også 4%, som er nødt til at svare ved ikke, og blandt de, der kan se noget positivt, er den kategori, der er

størst, faktisk en kategori af svarpersoner, der endnu ikke har set noget positivt komme ud af kommunesammenlægningen, men som dog fortsat lever i håbet. Der er dog også en del borgere, der skriver, at der er sket reelle forbedringer. Borgerne nævner således en række væsentlige områder, hvor der er sket forbedringer: At der er kommet en større »politisk kraft« til at tage beslutninger (10%), at der nu er grundlag for ens service på hele øen (10%), at man er blevet en ø – indadtil (8%), at man kan høste stordriftsfordele (5%), at man har fået en stemme udadtil (5%), og at der er grundlag for ens prisstruktur i forhold til de kommunale serviceydelser.

Borgerne har lettere ved at formulere deres bud på de mest negative konsekvenser af sammenlægningen. Det er især de bornholmske kommunalpolitikere, der må stå for skud. Ud over at en del af borgernes svar mere eller mindre direkte peger tilbage på politikerne, så er det ikke mindre end hver fjerde af borgerne, som direkte hæfter sig ved politikernes indsats som det mest negative. Borgerne giver udtryk for en meget udbredt og kritisk indstilling til politikernes handlinger og resultater i de første 10-11 måneder efter sammenlægningen. Herefter følger kritiske udsagn, der vedrører: Dårlig økonomi (14%), skolelukninger (13%), hamstring før sammenlægningen (6%) og overgangsproblemer (5%).

For at se, om de gamle kommunegrænser har mistet deres tidligere betydning og er blevet erstattet af tilhørsforhold og identitet i forhold til den nye organisatoriske struktur, herunder om der er blevet opbygget kulturelle, mentale og psykologiske relationer til den nye fælles regionskommune, har vi spurgt borgerne, om de stadig oplever de gamle kommunegrænser. Det siger knap hver anden borger, at de gør. Borgerne i Hasle, Allinge-Gudhjem og Nexø oplever i lidt højere grad de gamle kommunegrænser, end det er tilfældet for borgerne i Rønne og Aakirkeby. Ud af de 606 borgere, der siger, at de stadig oplever de gamle kommunegrænser, har 426 (70%) skrevet en kort kommentar om, hvordan de oplever de gamle kommunegrænser. De hovedområder, der nævnes, er: Når politikerne handler ud fra særinteresser, borgernes identitet knyttet til gammel kommune, skolenedlæggelser, når borgene varetager særinteresser ud fra den gamle struktur, symboler og infrastruktur, der fastholder tidligere benævnelser og praksis, organisering efter gammel struktur, at Rønne forfordes, vanens magt og forskelle i serviceniveau efter den gamle struktur.

Sammenfattende må det konstateres, at de gamle kommunegrænser i et vist omfang har overlevet kommunesammenlægningens første leveår. For halvdelen af de bornholmske borgere er kommunegrænserne allerede så udviskede, at disse borgere ikke længere oplever disse grænser. I den sammenhæng er det dog et spørgsmål, om disse borgere oplevede kommunegrænserne før sammenlægningen. Men for den anden halvdel af borgerne gælder det, at de stadig oplever kommunegrænserne, idet de føler, at borgere og politikere stadig i en vis udstrækning tænker som efter det gamle bornholmerkort, at organisering og praksis bærer præg af den gamle inddeling, ligesom identitet og gamle vaner bidrager til at fastholde den tidligere kommunale inddeling.

Rapporten rundes af med et diskuterende kapitel 5, hvor der især diskuteres, hvordan netop denne tendens til at tænke, om ikke nødvendigvis i de gamle kommunegrænser så i hvert fald efter geografiske principper, egentlig skal bedømmes. Nogle borgere udtaler i undersøgelsen kritik af, at de bornholmske politikere varetager deres egne lokalområders interesser, men der peges i kapitel 5 på, at det ikke nødvendigvis er så problematisk endda, hvis dette reelt også skulle være tilfældet. Der eksisterer ikke nogle entydige forskrifter for, hvem det egentlig er, danske kommunalpolitikere, herunder de bornholmske, skal repræsentere og varetage interesser for. Den enkelte kommunalpolitiker kan føle sig valgt til at repræsentere sit partis vælgere, en særlig erhvervsgruppe, en bestemt aldersgruppe, sit køn, folk af en særlig religiøs overbevisning osv. Eller flere af tingene på samme tid. Et muligt fokus for repræsentationen kan også være en geografisk afgrænset del af kommunen, hvor kommunalpolitikeren selv bor og/eller har fået mange personlige stemmer.

Allerede inden sammenlægningen var der sandsynligvis bornholmske politikere, der i særlig høj grad varetog interesser for en mindre del af en af de daværende kommuner, eksempelvis en mindre landsby, og hvor der sandsynligvis også fra denne landsbys vælgere var en klar forventning om, at dette lokale tilhørsforhold kunne ses på vedkommendes måde at drive lokalpolitik på. Det kunne måske være direkte »usundt« for vedkommende politikers genvalgschancer, hvis han eller hun tog for mange overordnede hensyn på bekostning af landsbyen. Situationen har ikke nødvendigvis ændret sig så meget forstået derhen, at godt nok er kommunerne kommet

til at se anderledes ud, men der vil stadig være politikere, for hvem båndene til lokalområder inden for kommunen er særligt stærke. Hvor meget vægt de bornholmske politikere bør lægge på at repræsentere ikke bare hele Bornholm, men også geografisk afgrænsede dele af øen er uafklaret og under udvikling, men pointen er, at det er en balance, som politikerne skal finde under hensyntagen til vælgerens ønsker til netop måden, der repræsenteres på. Dette kan ske gennem dialog, men også ved at der ved valgene sker en vis selektion, således at de politikere, der vægter de geografiske hensyn efter vælgerens smag, får lov at blive i regionsrådet, mens dem, der ikke rammer balancen så fint, må forlade rådet.

Diskussionen af geografisk repræsentation illustrerer, at nogle dele af sammenlægningsprocessen kan komme til at tage længere tid end andre. Den markante negative bedømmelse af den hidtidige implementering af den fælles kommunale struktur indikerer, at det er vanskeligt at lægge kommuner sammen, og måske ikke mindst at få det til at foregå på en måde, som gør omstillingens besværligheder spiselige og forståelige for borgerne. Men er der »bare« tale om opstartsproblemer, hvor en masse omstillingsvanskeligheder skal overstås, og hvor både politikere og vælgere lige skal vænne sig til de nye forhold og finde deres ben at stå på? Eller vil børnesygdommene blive kroniske, og vil borgerne derfor fortsætte med at se lige så kritisk på sammenlægningen som i dag om end ikke endnu mere kritisk? Det er ikke til at spå om, og derfor vil undersøgelsen blive gentaget i maj 2005, så det bliver muligt at få endnu halvandet år af regionskommunens første levetid med i vurderingen af, hvordan borgerne har taget imod den.

I konklusionen vurderes det også afslutningsvis, i hvor høj grad erfaringerne på Bornholm kan anvendes i resten af landet. Det konstateres, at den bornholmske kommunesammenlægning på nogle områder var speciel, eksempelvis var det ikke bare en sammensmeltning af kommuner, men også af kommuner og amt. Situationen på Bornholm var også særlig derved, at der var tale om en frivillig sammenlægning, hvor politikerne, inden de kunne komme i gang med processen, ved at følge normen om folkeafstemning, skulle have borgernes opbakning til projektet.

Vi mener imidlertid, at andre kommuner, der skal i gang med en kommunesammenlægning, med fordel kan skele til erfaringerne fra Born-

holm. I det sene efterår 2007 vil de fleste danske kommuner som følge af de sammenlægninger, der er lagt op til pr. 1. januar 2007, befinde sig på samme sted i en sammenlægningsproces, som man gjorde på Bornholm, da denne undersøgelse blev gennemført i det sene efterår 2003. Der er ingen, der kan forudsige, hvor populære sådanne sammenlægninger vil være rundt omkring, men man kan teoretisk set ikke afvise, at der vil være en kritisk periode i de nye kommuners første leveår, hvor man vil opleve et fald i opbakningen til sammenlægningsprojektet. Når kommunesammenlægninger gennemføres, sker det nemlig, fordi man tror, at man på det lange sigt kan indhøste nogle gevinster (økonomiske og faglige), som mere end opvejer de ulemper (omstillingsvanskeligheder og -omkostninger), man godt ved, man løber ind i på det helt korte sigt. Hvorledes regnestykket præcist kommer til at gå op, kan man ikke forudsige teoretisk, idet det kommer an på, hvorledes den enkelte kommunalbestyrelse vælger at implementere sammenlægningen – hvorledes man vælger at indrette den nye kommune.

Men der kan altså forventes et momentant fald i opbakningen til sammenlægningssideen, og derfor kan det være relevant for de kommuner, der står over for en sammenlægning, at overveje, om man på forhånd kan søge at afbøde dette teoretisk set kritiske punkt, hvor borgerne har mødt de sikre ulemper på det helt korte sigt, men endnu ikke har oplevet de potentielle gevinster på det lidt længere sigt. På baggrund af erfaringerne fra Bornholm lægges der op til, at man retter fokus mod at få afstemt forventningerne blandt borgerne til, hvad en kommunesammenlægning kan, og hvad den ikke kan. Og der lægges op til, at man vier i hvert fald fem aspekter/problematikker opmærksomhed.

For det første ligger der som nævnt indbygget i en kommunesammenlægning, at borgerne vil møde ulemperne før fordelene. Der ligger her en formidlingsmæssig opgave i at få forklare og diskutere denne logiske sammenhæng, så borgerne ikke opbygger urealistiske forventninger til det tempo, hvori fordelene kan indhøstes, og visionerne om den nye kommune kan realiseres. Heri ligger også den vigtige opgave med at fastholde og udvikle den grundlæggende politiske dialog om det, der kan samle, nemlig visionen om en fælles ny kommune med egen identitet.

For det andet vil en kommunesammenlægning ikke i sig selv føre til, at kampen om aktiviteter og ressourcer mellem forskellige geografiske områder indstilles. Der vil fortsat foregå et intrakommunalt spil, hvor byer, landsbyer og landdistrikter har forskellige syn på, hvor de offentlige aktiviteter rent fysisk skal placeres. I en reorganiseringssproces som den, en kommunesammenlægning medfører, vil sådanne kampe måske endda intensiveres, og derfor er det nok vigtigt at gøre sig klart, at en kommunesammenlægning i sig selv ikke nødvendigvis demonterer sådanne geografiske spændinger.

For det tredje vil en kommunesammenlægning ikke nødvendigvis føre til en forbrødring af politiske modstandere – de politiske uenigheder fortsætter (heldigvis) efter en sammenlægning. I og med at implementeringen af kommunesammenlægningen alt andet lige vil blive den største »sag« på den lokale politiske dagsorden, vil oppositionen (i det omfang en sådan eksisterer) skulle udfordre det siddende styre netop på dets evne til at gennemføre sammenlægningen. Der vil derfor være et pres for, at oppositionspolitikere påpeger mangler og uhensigtsmæssigheder ved implementeringen, og dette bør man være forberedt på, og måske også især være forberedt på, at denne kritik vil være og skal læses som et politisk partsindlæg.

For det fjerde bør man være opmærksom på, at den generelle kritik, der måtte eksistere lokalt af et kommunesammenlægningsprojekt, kan smitte af på borgernes bedømmelse af mere konkrete serviceydelser. Der vil være en periode, hvor man skal tolke kritik af specifikke kommunale serviceydelser med varsomhed, fordi det kan være vanskeligt at udrede, om borgerne er utilfredse med den konkrete ydelse eller utilfredse med politikerne eller den sammenlagte kommune generelt.

Og endelig for det femte skal man være opmærksom på, at kommunesammenlægningen med udgangspunkt i sin placering øverst på den kommunale dagsorden kan blive et prisme, hvorigennem alle kommunale beslutninger for en periode anskues. Kommunesammenlægningen kan med urette tildeles såvel skylden som æren for politiske beslutninger, der træffes i det kommunale landskab på samme tidspunkt, som sammenlægningen gennemføres, men som måske ville være blevet truffet alligevel også uden en kommunesammenlægning. En kommunesammenlægning berører så

mange felter og aktiviteter, at det ikke synes formålstjenligt, hvis den også kobles på generelle politiske diskussioner, som ville have foregået alligevel. Ikke mindst skolenedlæggelser er et spørgsmål, hvor man bør overveje, i hvilken udstrækning de foregår som led i kommunesammenlægningen eller som led i en generel politisk proces omkring ændringer i skolestrukturen. Hvis de er et element af kommunesammenlægningen, bør det klargøres – hvis skolenedlæggelser ville have været blevet gennemført alligevel, bør diskussionen af kommunestruktur og skolestruktur vel retfærdigvis søges dekoblet.

Disse fem punkter, som man bør være opmærksomme på i de kommuner, der skal i gang med samme proces som den på Bornholm, kan virke ganske banale. De kan også virke abstrakte og vanskelige at omsætte til praktisk politik. Men det kan i hvert fald ikke gøre nogen skade i det mindste at have dem i baghovedet, når man skal i gang med at sammenlægge kommuner. På Bornholm lader det til, at man på nogle områder har betalt nogle ganske dyre lærepenge – det er der ikke grund til, at alle de, der skal følge i fodsporene, også nødvendigvis skal.

2 Kommunesammenlægning – ja eller nej?

2.1 Ville afstemningsresultatet have været det samme?

Borgernes bedømmelse af kommunesammenlægningens første levetid kan naturligvis indeholde ganske mange dimensioner, og vi vil netop i denne rapport forsøge at isolere forskellige mere specifikke elementer af det kommunale demokrati og den kommunale service ved kommunesammenlægningen og beskrive bornholmernes syn på disse. Vi lægger ud med at se på, hvorledes de bornholmske vælgere mere bredt og overordnet vurderer kommunesammenlægningen, der indeholder en samlet afvejning af betydningen for fx demokratiet, den kommunale service, øens økonomi, interessevaretagelse mv. Denne opgave med at sammenholde de mange aspekter ved kommunesammenlægningen foretog borgerne for alvor den 29. maj 2001, hvor de gik til stemmeurnerne og med hver deres kryds fortalte, om de ønskede kommunerne lagt sammen eller ej. Ved denne lejlighed kondenserede borgerne de forskellige fordele og ulemper, de hver især måtte se ved en eventuel kommunesammenlægning, ned til enten et Ja eller et Nej på stemmesedlen, hvorved de besvarede det stillede spørgsmål: »Ønsker De, at de seks bornholmske kommunale enheder skal slås sammen til en kommunal enhed pr. 1. januar 2003?«.

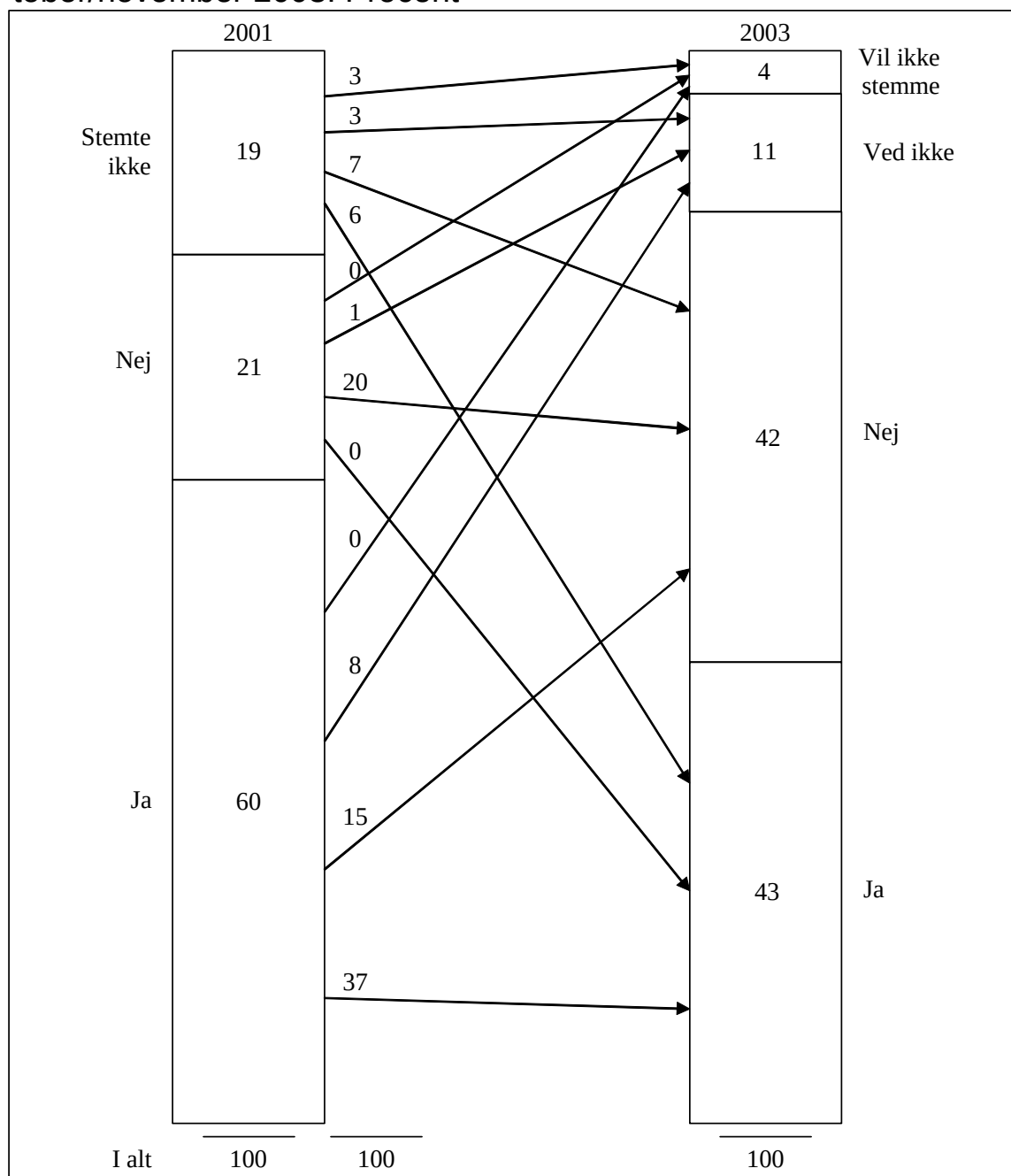
Det er hævdet, at vælgerne ved folkeafstemningen i 2001 fik forelagt en vision for et samlet Bornholm mere end en egentlig plan for, hvorledes en sammenlagt kommune ville komme til at se ud (Kjær 2004a). Det må derfor formodes, at vælgerne i højere grad tog stilling til det mere overordnede projekt, end de forholdt sig til et i detaljen beskrevet oplæg til en fu-

sioneret bornholmsk kommunes indretning og påtænkt måde at fungere på. Hvordan en samlet bornholmsk kommunal enhed ville komme til at fungere i forhold til det, man havde i udgangssituationen, var i høj grad en tros- og tillidssag i forhold til, om visionerne kunne indløses, og om politikerne ville gøre det på en ordentlig måde. Nu er politik, og også kommunalpolitik, jo ikke bare præget af uenighed om mål, men også om, hvilke midler der bedst anvendes til at nå forskellige mål, og derfor er der for så vidt ikke noget odiøst i, at man stemte på baggrund af tro og tillid frem for viden, eller at man stemte om en vision frem for en plan. Men selv om det ikke skal påstås, at kommunesammenlægningen på Bornholm i dag er helt færdig, eller at alle detaljer er fyldt endeligt ud i den nye regionskommune, så er de fleste jo blevet en del klogere på, hvad en bornholmsk kommunesammenlægning mere konkret indebærer, end tilfældet var ved afstemningen i maj 2001. Dette gælder også vælgerne, som i højere grad har fået besvaret nogle af de spørgsmål, de ved afstemningen kun kunne gisne om svarene på: Hvordan skal den organisatoriske opbygning være? Hvor skal jeg henvende mig, når jeg skal på rådhuset? Hvem får flertallet i det nye regionsråd? osv.

For således at få en overordnet bedømmelse af de sidste par års forløb har vi spurgt vælgerne, hvordan de i dag ville stemme, hvis der blev holdt en lignende afstemning – hvis de igen fik mulighed for at stemme ja eller nej til en bornholmsk kommunesammenlægning. Er der bornholmske vælgere, som i lyset af den mere konkrete udmøntning af sammenlægningen, de hidtil har set, har skiftet holdning til ideen om »én ø – én kommune«? Og hvilken betydning har sådanne eventuelle skift for den samlede opbakning til sammenlægningen blandt de bornholmske vælgere?

I figur 2.1 er borgernes svar på, hvad de stemte ved afstemningen i 2001, og hvad de ville stemme i dag, sammenholdt på en måde, så det er muligt ud over de totale fordelinger at aflæse vælgernes »vandring« mellem de forskellige afstemningsalternativer.

Figur 2.1 Vælgervandringer mellem folkeafstemningen om kommunesammenlægning på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning i oktober/november 2003. Procent



Note: Stemmeadfærd i 2001 og stemmeintension i 2003 er baseret på henholdsvis spm. 1 og spm. 2 i undersøgelsen (se bilag 2). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i 2001. n = 1.373.

Figur 2.1 viser flere forskellige ting. For det første ses det, at hele 30% af de adspurgte vælgere, som sidste gang deltog i afstemningen med en ja- eller nejstemme, nu faktisk enten er i tvivl, ville vælge at blive hjemme i sofaen, eller ligefrem har skiftet standpunkt. For det andet gælder det, at blandt dem, som stemte sidst, og som i dag ville stemme modsat, er retningen på holdningsskiftet stort set entydigt: det er jasigere, der er skiftet til nejsiden, mens den omvendte trafik stort set ikke eksisterer. Endelig for det tredje, så viser figur 2.1, at vælgervandringerne har fået det ellers så store jaflertal fra 2001 til at skrumpes betydeligt. Der kan fortsat aflæses et lille flertal for en kommunesammenlægning, men flertallet er så beskedent, at det kan være udtryk for en statistisk usikkerhed. Sammentællingen er baseret på en stikprøve, hvorfor en vis stikprøveusikkerhed forekommer (ca. to procentpoint), og den fundne forskel mellem ja- og nejsigere ved udgangen af 2003 er derfor ikke statistisk signifikant. Hvor situationen altså ved den gennemførte folkeafstemning i 2001 var den, at der var en ganske betragtelig overvægt af jastemmer (74% af dem, som mødte op i stemmelokalerne), så ville en ny afstemning i efteråret 2003 have ført til et mere dødt løb mellem ja- og nejsiden. Det store jaflertal er i de mellemliggende to og et halvt år forsvundet, og det bornholmske vælgerkorps er, et år efter ikrafttrædelsen af den nye kommunale struktur, delte i spørgsmålet om, hvorvidt Bornholms Regionskommune i det hele taget er en god afløser for de kommuner, der eksisterede i perioden 1970-2003.

Afstemninger med kun to alternativer »tvinger« den enkelte vælger til at stemme enten 100% ja eller 100% nej, og derfor giver afstemninger som denne en ret tydelig domfældelse over temaet, der er til debat. Mellemregningerne er væk, når vi får at vide, om flertallet mente ja eller nej (eller om der var dødt løb). Som sagt er målingen fra 2003 ikke baseret på et faktisk afstemningsresultat, men på en spørgeskemaundersøgelse blandt et udsnit af de bornholmske vælgere. Kombinationen af disse to forhold betyder, at vi finder det nødvendigt med en kort metodisk note, idet det således må være vigtigt at føle sig overbevist om, at det »forsvundne« flertal for kommunesammenlægningen har en substantiel og ikke »bare« en metodisk forklaring. Umiddelbart kunne man forestille sig to metodiske problemer ved den anvendte fremgangsmåde.

For det første er der for at få oplyst stemmeadfærden i 2001 spurgt »tilbage i tid« til denne begivenhed. Sådanne retrospektive spørgsmål advares der ofte imod, idet der kan være en tendens til bevidst eller ubevidst at »huske forkert« i en retning, så ens fortidige holdninger og/eller handlinger kommer til at være i bedre overensstemmelse med ens nuværende ditto. I relation til tallene i figur 2.1 og bevægelsen fra et flertal for en sammenlægning til et mere dødt løb, så lader denne ændring imidlertid ikke til at kunne skyldes en sådan metodisk forklaring. Hvis der endelig skulle have fundet sådanne huskefejl sted, ville de have undervurderet ændringerne. For det andet kan det hævdes, at når folk i dag får forelagt, hvad de ville stemme til en tilsvarende afstemning i dag, så kan der være respondenter, der egentlig har skiftet holdning fra et ja til et nej, men som ikke giver udtryk for dette, fordi de samtidig ikke mener, at en kommunesammenlægning kan »rulles« tilbage. Havde de dengang kunnet forudsige begivenhedernes gang, ville de have stemt nej i stedet for ja, men nu hvor kommunesammenlægningen viste sig at blive en realitet, ser de det ikke som en realistisk mulighed at ændre tingene tilbage til status quo. Igen gælder det imidlertid, at skulle denne metodiske fejl endelig have sneget sig ind i nogle af besvarelsene, så ville det have overvurderet antallet af jasisgere i 2003 og dermed ikke have kunnet udgøre en metodisk forklaring på det observerede fald i jasisgere. For fuldstændighedens skyld skal det pointeres, at vi på baggrund af denne diskussion af de to metodiske usikkerheder omvendt ikke hermed mener, at figur 2.1. ligefrem undervurderer den bevægelse, der har været væk fra jasisiden. Vi vurderer i stedet, at de forskellige skævheder, der kan være i materialet, i al væsentlighed opvejer hinanden, og de generelle tendenser, som vi finder frem til, kan tages for pålydende.

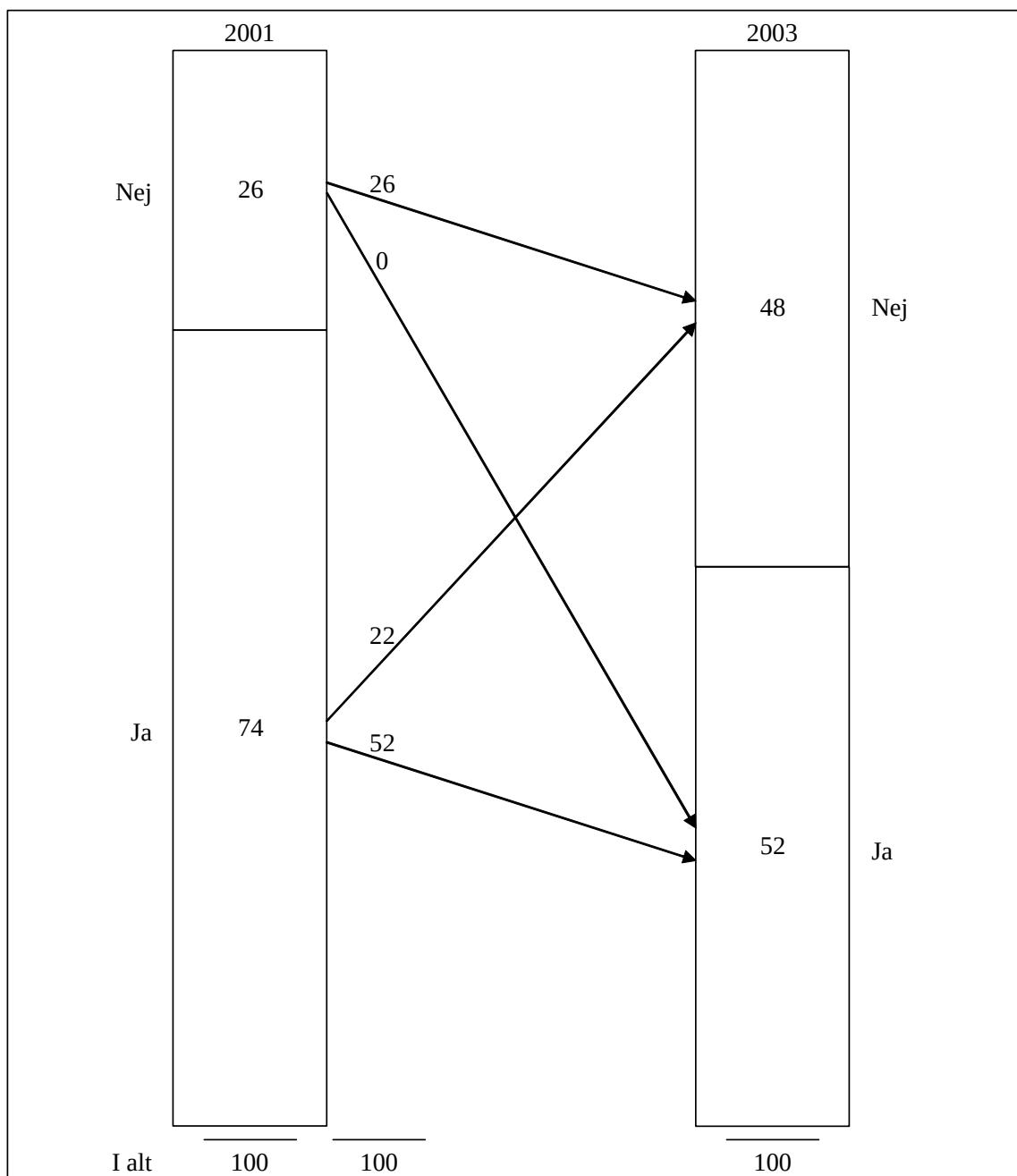
Hovedkonklusionen er altså, at en stor del af vælgerne er skiftet fra at sige ja til kommunesammenlægningen i 2001 til at ville stemme nej, hvis de havde haft muligheden for at stemme ved udgangen af 2003. Men der er jo, som figur 2.1 viser det, også vælgere, der er kommet i tvivl, ligesom der er vælgere, der i 2001 ikke stemte, som ville gøre det i dag. I stedet for at se på, hvor mange der ville vælge de forskellige alternativer i dag, vil vi i figur 2.2. tage udgangspunkt i de vælgere, som stemte ja eller nej i 2001, og som også i dag ville stemme ja eller nej. På denne vis kan man sige, at

man får et billede af, hvordan afstemningsresultatet ville have været, hvis vælgerne fra 2001 havde haft den viden, de har i dag om kommunesammenlægningens videre forløb.

Figur 2.2 viser, at hvis de bornholmske vælgere i 2001 havde haft mulighed for at kigge næsten to et halvt år frem i tid og inddrage dette i deres stillingtagen, så ville der ifølge figur 2.2 stadig have været et flertal for kommunesammenlægningen, men forskellen på ja- og nejsiden er faktisk så beskeden, at den kan skyldes stikprøveusikkerhed.¹

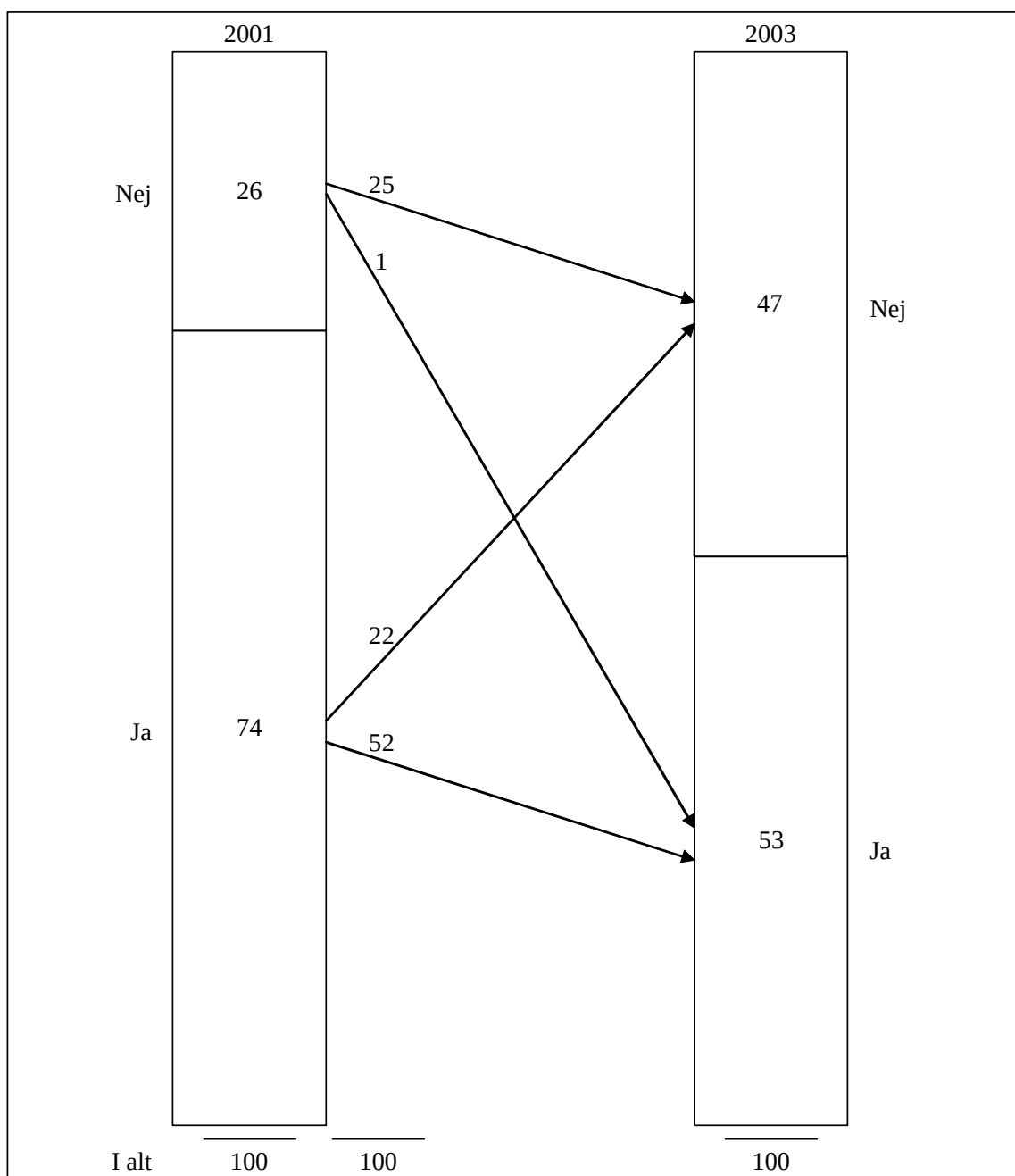
Hvis man vælger at hæfte sig ved, at der, undersøgelsens begrænsninger til trods, fortsat kan skimtes et beskedent flertal for en kommunesammenlægning, er det nødvendigt at huske konditionerne for afstemningen. Det var klart aftalt, at man ikke skulle gå videre med sammenlægningen, »kun« fordi der var et absolut flertal blandt vælgerne for dette. Der krævedes også, at der var et flertal for sammenlægningen i hver eneste af de fem eksisterende primærkommuner. Hvis vælgerne i blot én af kommunerne vendte tomlen nedad, skulle ikke kun denne kommune stå uden for sammenlægningen – nej da skulle forslaget som sådan falde, og kommunesammenlægningen ville ikke i denne omgang have været blevet til noget (Kjær 2004a). Derfor bør man ikke kun se på, om kommunesammenlægningen fortsat har opbakning på Bornholm som helhed, men tillige studere om tilslutningen er intakt i hver af de fem »gamle« kommuner. Derfor er figur 2.2 gengivet i figur 2.3-2.7 på den måde, at vælgerne fra hver af de fem kommuner er indtegnet i hver sin figur.²

Figur 2.2 Vælgervandringer mellem folkeafstemningen om kommunesammenlægning på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning i oktober/november 2003. Kun de respondenter, som stemte i 2001 og ville stemme i 2003, er inkluderet. Procent



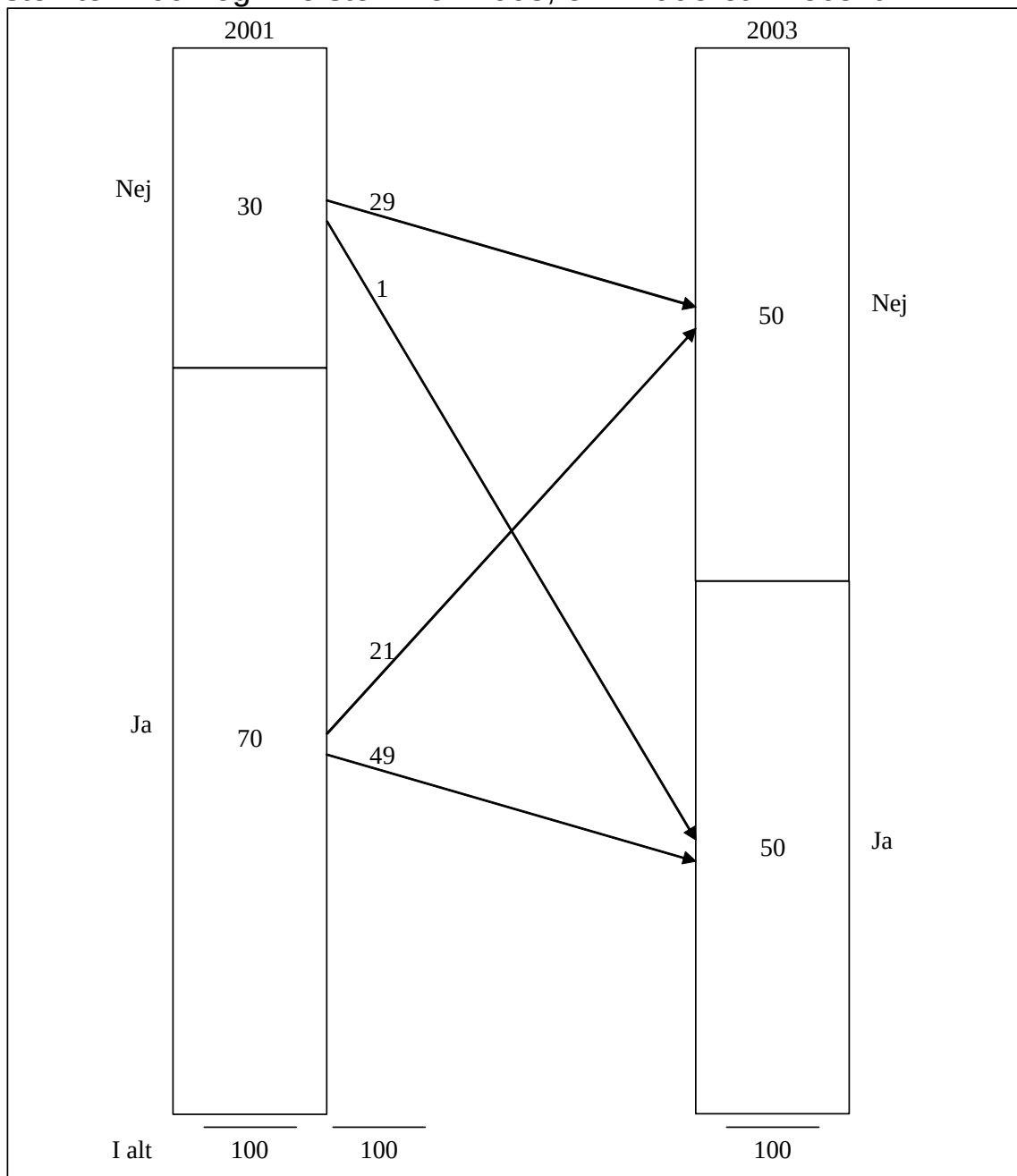
Note: Stemmeadfærd i 2001 og stemmeintension i 2003 er baseret på henholdsvis spm. 1 og spm. 2 i undersøgelsen (se bilag 2). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i 2001. n = 1.111.

Figur 2.3 Allinge-Gudhjem Kommune – vælgervandringer mellem folkeafstemningen om kommunesammenlægning på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning i oktober/november 2003. Kun de respondenter, som stemte i 2001 og ville stemme i 2003, er inkluderet. Procent



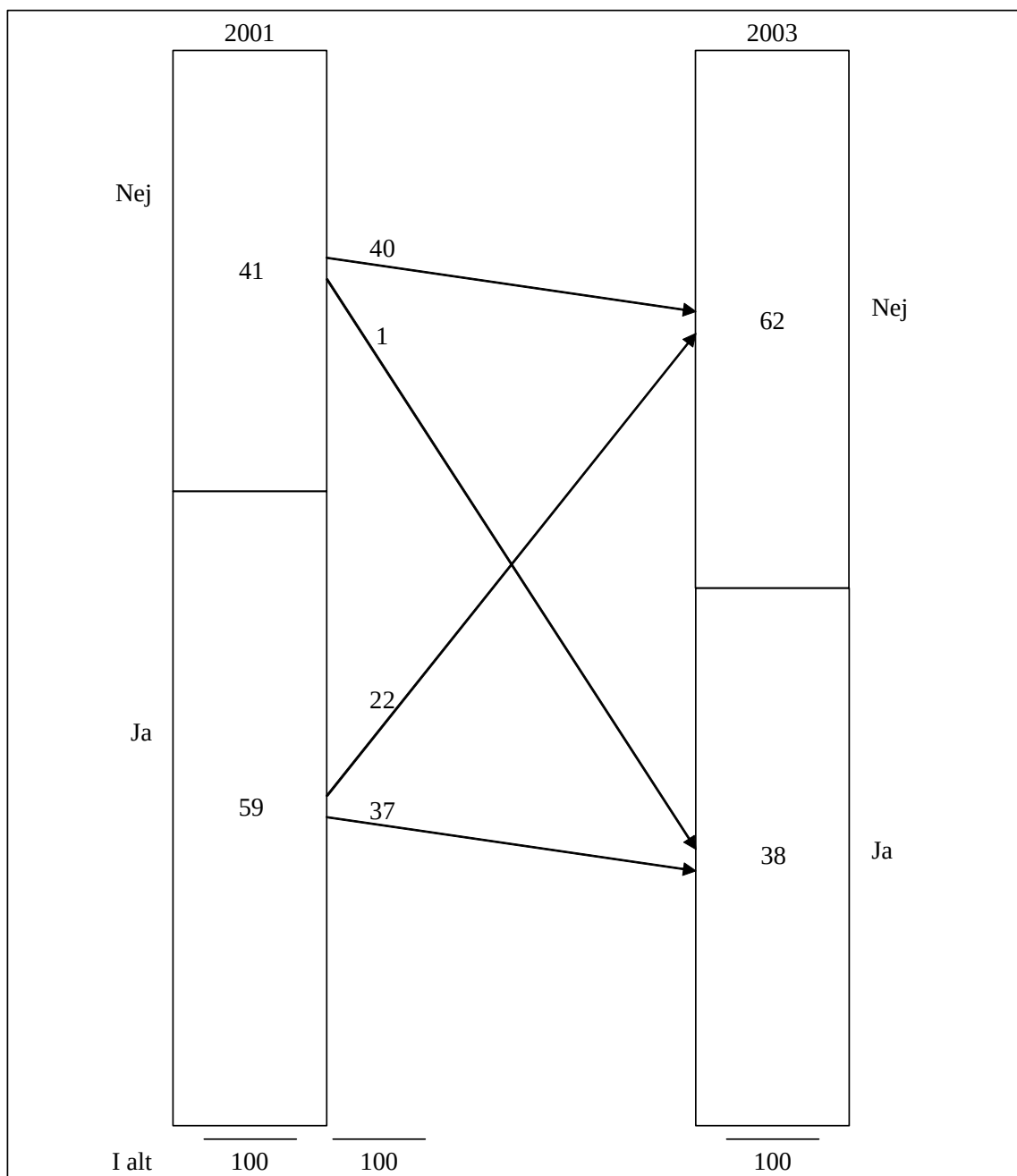
Note: Stemmeadfærd i 2001 og stemmeintension i 2003 er baseret på henholdsvis spm. 1 og spm. 2 i undersøgelsen (se bilag 2). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i Allinge-Gudhjem Kommune 2001. n = 158.

Figur 2.4 Hasle Kommune – vælgervandringer mellem folkeafstemningen om kommunesammenlægning på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning i oktober/november 2003. Kun de respondenter, som stemte i 2001 og ville stemme i 2003, er inkluderet. Procent



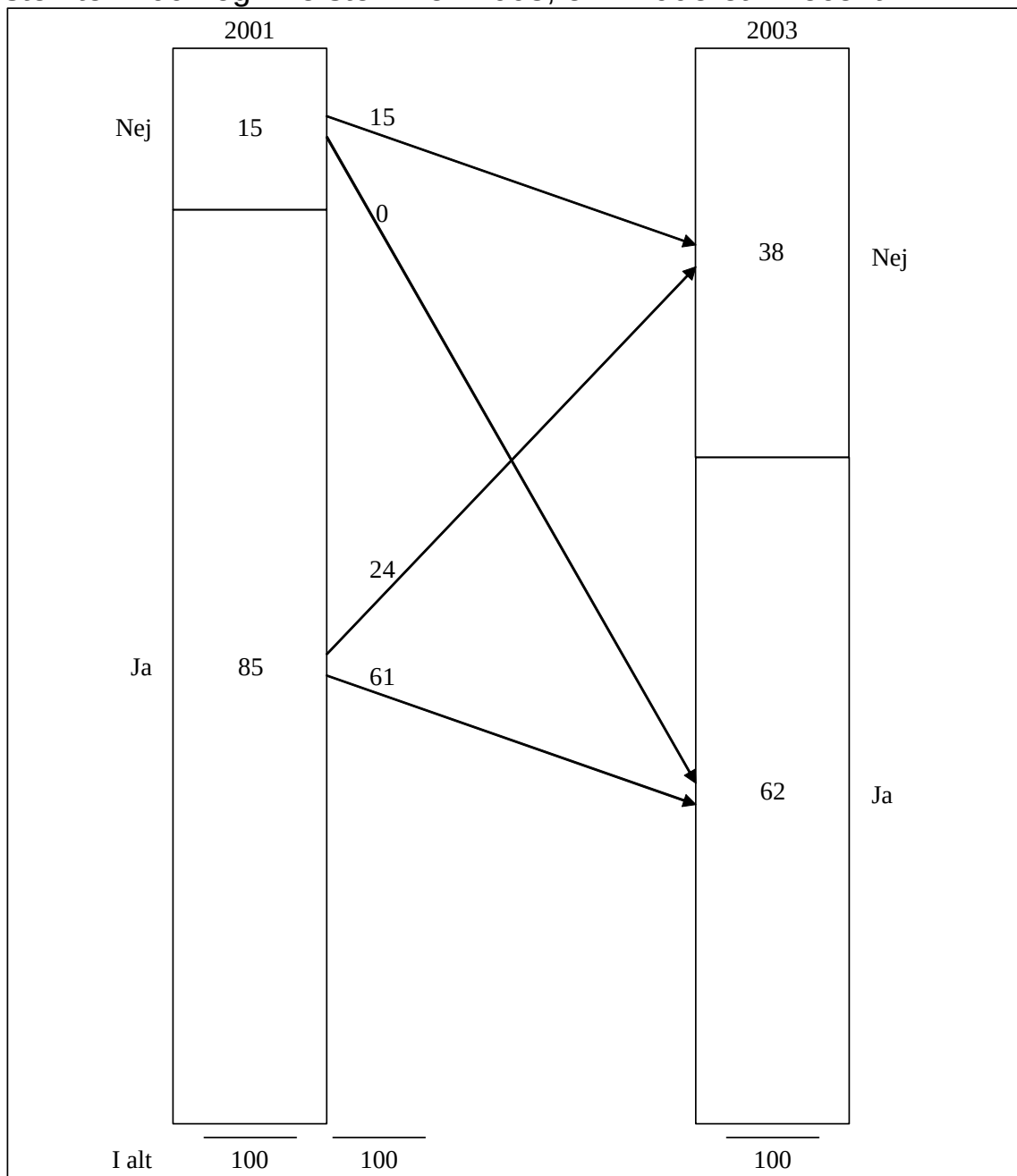
Note: Stemmeadfærd i 2001 og stemmeintension i 2003 er baseret på henholdsvis spm. 1 og spm. 2 i undersøgelsen (se bilag 2). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i Hasle Kommune 2001. n = 188.

Figur 2.5 Nexø Kommune – vælgervandringer mellem folkeafstemningen om kommunesammenlægning på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning i oktober/november 2003. Kun de respondenter, som stemte i 2001 og ville stemme i 2003, er inkluderet. Procent



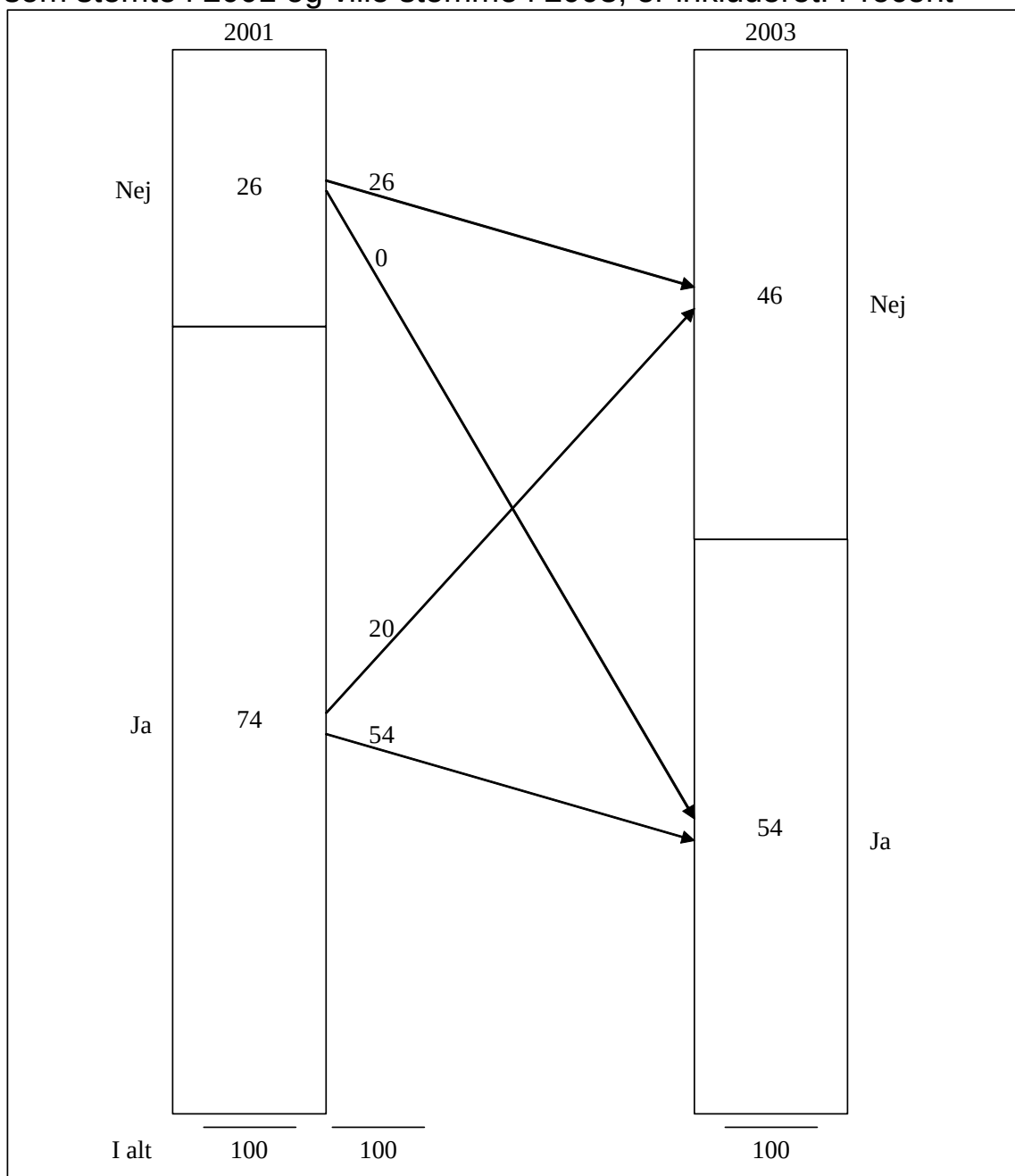
Note: Stemmeadfærd i 2001 og stemmeintension i 2003 er baseret på henholdsvis spm. 1 og spm. 2 i undersøgelsen (se bilag 2). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i Nexø Kommune 2001. n = 235.

Figur 2.6 Rønne Kommune – vælgervandringer mellem folkeafstemningen om kommunesammenlægning på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning i oktober/november 2003. Kun de respondenter, som stemte i 2001 og ville stemme i 2003, er inkluderet. Procent



Note: Stemmeadfærd i 2001 og stemmeintension i 2003 er baseret på henholdsvis spm. 1 og spm. 2 i undersøgelsen (se bilag 2). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i Rønne Kommune 2001. n = 358.

Figur 2.7 Aakirkeby Kommune – vælgervandringer mellem folkeafstemningen om kommunesammenlægning på Bornholm den 29. maj 2001 og en fiktiv afstemning i oktober/november 2003. Kun de respondenter, som stemte i 2001 og ville stemme i 2003, er inkluderet. Procent



Note: Stemmeadfærd i 2001 og stemmeintension i 2003 er baseret på henholdsvis spm. 1 og spm. 2 i undersøgelsen (se bilag 2). Fordelingerne er vægtet i forhold til resultatet af afstemningen i Aakirkeby Kommune 2001. n = 171.

Figur 2.3-2.7 viser flere ting. For det første ses det, at den yderst minimale vælgervandring fra et nej til et ja genfindes i relation til alle fem kommuner, og der er altså tale om et generelt mønster. For det andet viser figurerne, at den samlede konsekvens af denne trafik, nemlig at det komfortable flertal for ja på hele øen forsvinder, ikke på samme måde genfindes i hver af kommunerne. Bevægelsen væk fra nej'et har forskellige konsekvenser i de fem kommuner for, hvorledes afstemningen ville have forløbet. I Hasle Kommune ses en spejling af det samlede bornholmske resultat, idet et komfortabelt flertal for ja bliver forvandlet til en uafgjort stilling. I to kommuner, Allinge-Gudhjem og Aakirkeby Kommuner, bevares et snævert jaflertal, mens der i Rønne fortsat er et klart flertal for en kommunesammenlægning. I den sidste af de gamle kommuner, Nexø Kommune, får den mindre tilslutning til kommunesammenlægningen imidlertid mere dramatiske konsekvenser for det fiktive afstemningsresultat. Hvis de vælgere, som stemte Nexø med i kommunesammenlægningen i 2001, havde fået lov til at tage deres stemmeafgivning op til revurdering to et halvt år efter, havde der i Nexø været et klart flertal imod en bornholmsk kommunesammenlægning. Hele 62% ville, efter at de havde set, hvordan kommunesammenlægningen i praksis udviklede sig frem mod efteråret 2003, have stemt nej, og signalet fra folkeafstemningen i Nexø ville således have været et nej. Denne ændring ville, i lyset af de ovenfor beskrevne konditioner for de gennemførte folkeafstemninger på Bornholm den 29. maj 2001, jo så faktisk også have betydet, at kommunesammenlægningsprojektet som sådan var blevet skudt i sænk.

At det netop er i Nexø, at den øgede modstand mod kommunesammenlægningen får en så markant konsekvens, kan i øvrigt udspringe af to forhold. Som vist i figur 2.3-2.7 var modstanden mod sammenlægningen allerede i 2001 større i Nexø end i de fire andre kommuner, og det kan således være, at en i øvrigt parallel bevægelse mod et nej, uden at have været større i Nexø end i de andre kommuner, simpelthen bare har fået større betydning i netop Nexø, fordi man havde en mere jævnbyrdig udgangsposition end i de andre kommuner. Men forklaringen kan også være, at man i Nexø har reageret mere negativt på den første periodes konkretisering af sammenlægningsprojektet end de andre steder. Hvorvidt holdningsændringen har været mere radikal i Nexø, er undersøgt i tabel 2.1, hvor det er be-

regnet, hvor stor en procentdel af jaserne fra 2001, som er skiftet over på nejsiden i 2003.

Tabel 2.1 Andelen af jaserne fra 2001, som i dag ville stemme nej, hvis der var en ny afstemning, opgjort for hver af de fem gamle kommuner. Procent

	Andel nejsigere i 2003 blandt jaserne i 2001
Allinge-Gudhjem	29
Hasle	30
Rønne	28
Nexø	37
Aakirkeby	27
I alt	30

Tabel 2.1 viser, at bevægelsen over mod nejsiden faktisk har været kraftigere i Nexø end i de andre kommuner, idet hele 37% af jaserne i Nexø har skiftet side. Dette er højere end i de andre kommuner, så en del af forklaringen på skiftet til et nej i Nexø er altså, at man der i højere grad er blevet mere negativt indstillede. Væsentligst er dog imidlertid, at man var relativt mere negativ i Nexø allerede i 2001 – jaserne havde her ikke et så stort forspring at give af. Selv om jaserne i Nexø kun havde skiftet til nejsiden i det samme omfang, som det ses i eksempelvis Rønne (28%), ville det stadig have ført til et skifte til et samlet nej i Nexø med holdningstilkendegivelserne fra 2003, idet så nemlig 57% ville have stemt nej.³

2.2 Hvem har skiftet holdning til sammenlægningen?

Der er som sagt sket et skred i de bornholmske vælgers holdning til kommunesammenlægningen og ideen om »én ø – én kommune« – den bornholmske vælgerskares syn på kommunefusionen er blevet mere negativ i løbet af de seneste par år. Spørgsmålet er imidlertid, hvad det er for faktorer, som har udhulet den ganske brede opbakning, der også blandt borgerne var, da man besluttede sig for at igangsætte sammenlægnings-

processen. Vi vil vende tilbage til dette spørgsmål om, *hvorfor* stemningen er vendt i kapitel 4, og her i stedet starte ud med at studere, *hvem* det er, som har ændret deres holdning. Som sagt har vælgervandringen især været fra ja til nej og ikke omvendt – blandt nejsigerne er der nemlig ganske få respondenter, der har ændret holdning. Faktisk ville hele 93% af nejsigerne fra 2001 gentage deres nejstemme, mens det forholder sig anderledes med jasigerne, hvor »kun« 61% fortsat ville stemme ja, mens resten enten er kommet i tvivl eller er skiftet til nejsiden. Derfor er det i det følgende jasigerne fra 2001, som der skal fokuseres på⁴, idet spørgsmålet vil være, om der er forskel på, hvem af jasigerne der har skiftet holdning, og hvem der har holdt fast i deres overbevisning om, at en kommunesammenlægning er en god idé. Tre dimensioner vil blive inddraget i analysen, nemlig om sociodemografiske træk ser ud til at have gjort en forskel, om der er geografiske forskelle mellem de trofaste jasigere og dem, som har vandret over på nejsiden, og endelig om mere holdningsmæssige variabler kan tænkes at kunne forklare forskellene.

2.2.1 Demografi

Det første snit, vi vil lægge i forhold til, hvem der har forladt jasiden, er et sociodemografisk. Forholder det sig således, at det især er eksempelvis kvinderne, de ældre, de højt uddannede eller lignende, som i dag ville stemme nej frem for det ja, de afgav ved afstemningen den 29. maj 2001? Denne del af analysen tager ikke udgangspunkt i egentlige hypoteser om sådanne sammenhænge, idet vi ikke på forhånd har grund til at antage, at køn, alder eller uddannelse skulle have en væsentlig effekt. I forbindelse med afstemningen i 2001 var andelen af jasigere en smule højere blandt folk med en studentereksamen end blandt de vælgere uden, men ellers var der ikke de store sociodemografiske forskelle på ja- og nejsigere. Denne beskedne forskel på uddannelsesvariablen i oprindelig stemmeadfærd indikerer i øvrigt ikke, om vi skal forvente færre eller flere, der har skiftet mening blandt studenterne end blandt ikke-studerne.⁵ For en enkelt sociodemografisk variabels vedkommende har vi imidlertid en hypotese, idet man kan forestille sig, at der vil være relativt mange kommunalt ansatte blandt de jasigere, som har skiftet side. Det kunne være, at de vælgere, som ikke bare er vælgere, men også ansatte i kommunen, ville lade

eventuelle frustrationer og utilfredsheder over sammenlægningens effekt på deres job komme til udtryk ved at forlade jasiden. Omvendt kunne disse medarbejdere også være tilbøjelige til at bakke op om projektet, idet der er tale om deres arbejdsplads, faglige identitet og et loyalitetshensyn over for ledelsen. Vi siger ikke, at de kommunalt ansatte har været mere utilfredse eller tilfredse, men det kunne være et sted at lede efter begrundelser på, hvorfor så forholdsvis mange har fået en mere negativ indstilling til kommunesammenlægningen. De oprindeligt jasigende vælgere er i tabel 2.2 fordelt i relation til de nævnte fire sociodemografiske variabler, og hvad de ville stemme ved en ny afstemning.

Tabel 2.2 Jasigere ved afstemningen i 2001 og deres stemmeintension i 2003 fordelt på køn, alder, uddannelse og beskæftigelse. Procent

		Stemme i 2003				
		Ja	Nej	Ved ikke	Ej stemme	I alt
Køn	Kvinde	56	29	14	1	100
	Mand	65	22	12	1	100
Alder	Under 40	47	34	19	0	100
	40-60	66	23	10	1	100
	Over 60	62	25	13	0	100
Uddannelse	Folkeskole	60	27	12	1	100
	Studentereksamen	61	24	14	1	100
Beskæftigelse	Selvstændig	69	19	2	10	100
	Privat ansat	59	29	2	10	100
	Kommunal ansat	54	32	0	14	100
	Statslig ansat	72	13	0	15	100
	Ude af erhverv	61	24	1	14	100

Tabel 2.2 viser, at der i relation til sociodemografi eksisterer visse forskelle i, hvem der har forladt jasiden, og ikke længere umiddelbart ville stemme ja til kommunesammenlægningen. Lidt flere blandt de kvindelige vælgere har ændret holdning fra et ja til et nej. Tilsvarende på aldersvariablen, hvor det ses, at det i højere grad er blandt personer under 40 år, at man finder et skifte væk fra et ja til kommunesammenlægningen. Blandt disse »unge« er der relativt flere, som er kommet i tvivl, eller som er skiftet over på nejsiden, end tilfældet er blandt de vælgere, der allerede har passeret de 40 år. For så vidt angår uddannelsesniveaue, viser tabel

2.2, at der ikke er nogen forskel på vælgere med en kort og en lang skoleuddannelse (her defineret som ikke-studenter holdt op imod studenter). Det er ikke således, at det især er eksempelvis de kortere uddannede vælgere, som har været skuffede og/eller utilfredse med den konkretisering af ideen om en kommunesammenlægning, de har set i de første år efter vedtagelsen. Endelig gælder det i relation til den fjerde og sidste af de inkluderede sociodemografiske variabler, nemlig beskæftigelse, at den opstillede hypotese lader til at bekræftes – blandt de kommunalt ansatte er der procentvis flere, der har forladt jasiiden, end i de andre beskæftigelsesmæssige grupper. Hypotesen var opstillet ud fra en forventning om, at hvis de ansatte havde oplevet, at kommunesammenlægningen havde haft negative konsekvenser for deres arbejdsliv, så kunne dette smitte af på deres generelle opfattelse af kommunesammenlægningen og føre til, at de i rollen som borgere også bedømte sammenlægningen hårdere end de af deres medborgere, som ikke er beskæftiget i kommunalt regi. Det skal imidlertid pointeres, at vi ikke på baggrund af det forhåndenværende datamateriale kan slutte, at det forhold, at relativt mange kommunalt ansatte har forladt jasiiden, skyldes, netop at de på deres job har haft negative oplevelser af fusionen. I denne undersøgelse er de kommunalt ansatte udspurgt i deres egenskab af borgere på Bornholm og ikke som ansatte i Bornholms Regionskommune. Derfor har vi ikke supplerende og uddybende spørgsmål, der relaterer sig til, hvordan de har oplevet kommunesammenlægningen på deres egen krop som kommunalt ansatte, og påvisningen af, at de kommunalt ansatte i større udstrækning end andre har vendt ideen om »én ø – én kommune« ryggen, skal derfor i højere grad ses som en observation, der kan forfølges i andre studier, hvor medarbejdernes syn på kommunefusionen måtte være i centrum.

En væsentlig konklusion på baggrund af tabel 2.2 bør imidlertid også være, at borgernes sociodemografiske baggrund ikke lader til at udgøre en væsentlig forklaringsfaktor på ændringerne i holdningerne til kommunesammenlægningen – selv om der kan observeres afvigelser imellem forskellige sociodemografiske grupper, lader disse ikke til at være markante. For at kunne vurdere betydningen af de sociodemografiske variabler er de i tabel 2.3 inddraget i en multivariat analyse, hvor det søges forklaret, hvorvidt jasiigerne forlader jasiiden eller ej. Denne analyse har endvidere den

fordel, at det bliver muligt at vurdere effekten af hver af de sociodemografiske variabler, når der er kontrolleret for de andre.

Tabel 2.3 Jasigere ved afstemningen i 2001, som ikke længere ville stemme ja. Forklaret ved hjælp af sociodemografiske variable. Logistisk regression

	B	Exp(B)	Sig.
Demografi			
Køn (kvinde)	.36	1.44	.01
Alder (under 40 år)	.72	2.06	.00
Studentereksamen	-.28	0.76	.09
Kommunal ansat	.23	1.26	.19

Note: Logistisk multipel regression med hvorvidt man har forladt jasiden som afhængig variabel. Da udfaldet på den afhængige variabel er dikotomt, anvendes logistisk regression. B er den ustandardiserede beta-værdi, Exp(B) er odds-ratio og Sig. er signifikansniveauet. Nagelkerke $R^2 = .04$. $n = 911$.

Denne multivariate analyse viser to ting. For det første, at der er enkelte af variablerne, der kan være med til at forklare, hvorvidt borgerne har forladt jalejren, også selv om der kontrolleres for de andre demografiske variabler. Der er fortsat signifikant flere kvinder og flere unge, som har skiftet til nej, eller som er kommet i tvivl. Uddannelsesniveaue lader fortsat ikke til at spille nogen rolle, og kommunal ansættelse har faktisk heller ikke længere nogen signifikant effekt. For det andet, og måske vigtigst, så viser analysen, at de sociodemografiske variabler samlet set ikke kan bidrage med at forklare nogen væsentlig del af variationen i materialet. En model med disse fire sociodemografiske variabler kan kun i begrænset omfang forklare, hvorfor nogle vælgere forlader jasiden (Nagelkerke $R^2 = 0.04$).

2.2.2 Geografi

Der skal derfor søges videre, og vi vil i den forbindelse vende os mod geografien, idet der jo allerede i den indledende analyse blev konstateret geografiske forskelle derved, at ændringerne i holdningen til kommunesammenlægningen var forløbet forskelligt i hver af de fem gamle kommuner. I tabel 2.4 er stemmeintensionerne i 2003 opgjort blandt jasigerne fra 2001 for hver af de fem gamle kommuner.

Tabel 2.4 Jasigere ved afstemningen i 2001 og deres stemmeintensitet i 2003 fordelt på, hvilken af de fem gamle kommuner, de bor i. Procent

	Stemme i 2003				
	Ja	Nej	Ved ikke	Ej stemme	I alt
Geografi					
Allinge-Gudhjem	59	24	14	2	100
Hasle	59	25	14	1	100
Nexø	54	32	13	1	100
Rønne	63	24	12	1	100
Aakirkeby	66	25	9	0	100
I alt	61	26	12	1	100

n=949.

Tabel 2.4 er på mange måder en omskrivning af tabel 2.1 og figur 2.1, og derfor er det ingen overraskelse, at tabellen viser, at det især er i Nexø, man finder et lidt andet mønster end i de andre kommuner. Kommer man fra Nexø, er sandsynligheden for, at man har forladt jasiiden, større, end hvis man er bosiddende i en af de fire andre af de gamle kommuner. Spørgsmålet er imidlertid, om denne forskel er signifikant, og endvidere hvorvidt den er det, når der kontrolleres for de demografiske variabler. En sådan model, der inkluderer både demografiske og denne ene geografiske variabel, er opstillet i tabel 2.5.

Tabel 2.5 Forklaret ved hjælp af sociodemografiske og geografiske variabler. Logistisk regression

	B	Exp(B)	Sig.
Demografi			
Køn (kvinde)	.37	1.45	.01
Alder (under 40 år)	.72	2.06	.00
Studentereksamen	-.30	0.74	.07
Kommunal ansat	.24	1.28	.17
Geografi			
Nexø	.32	1.37	.08

Note: Logistisk multipel regression med, hvorvidt man har forladt jasiiden som afhængig variabel. Nagelkerke $R^2 = .05$. n= 908.

Tabel 2.5 viser, at variabelen, der beskriver, hvorvidt man bor inden for grænserne af det, der tidligere var Nexø Kommune, faktisk ikke er signifikant, når den indsættes i modellen til forklaring af, hvem det er, som har forladt jasiiden i spørgsmålet om kommunesammenlægning. Når der kontrolleres for personernes sociodemografi, er den gamle Nexø Kommune ikke hjemsted for signifikant flere frafaldne jasiigere end resten af Bornholm. I forlængelse heraf ses det også, at modellens samlede forklaringskraft ikke forbedres væsentligt ved inddragelsen af denne geografiske variabel.

Ideen om, at geografiske forhold kan betyde noget for den observerede ændring i holdningen til kommunesammenlægningen, skal imidlertid ikke opgives med det samme. Det kan jo være, at det ikke er de gamle kommunegrænser, som i denne sammenhæng er den mest interessante geografiske variabel. En anden traditionel geografisk dimension er, om folk bor på landet eller i byer af forskellig størrelse. Ligesom man kunne forestille sig, at kommunesammenlægningen er blevet bedømt forskelligt i hver af de gamle kommuner, fordi sammenlægningens konsekvenser har »ramt« borgerne fra hver af kommunerne forskelligt, kan man også forestille sig, at effekterne af sammenlægningen kan have slået forskelligt igennem, alt efter om vi befinder os i »storbyen« Rønne eller i et af øens landdistrikter. En opdeling af øens borgere efter en sådan by/land-dimension kan naturligvis gøres mere eller mindre fintmasket, men vi har i det følgende valgt at sondre mellem fire typer af bomæssigt tilhørsforhold. Man kan bo i øens »hovedstad« Rønne, i en af de fire gamle »hovedbyer« (Sandvig-Allinge,⁶ Nexø By, Hasle By og Aarkirkeby), i en af øens mindre byer eller i et landdistrikt.⁷ I debatten om kommunesammenlægningen blev der bl.a. udtrykt bekymring for, at fusionen ville resultere i, at »det hele ville ryge til Rønne« (Kjær 2002), og en arbejdshypotese kunne derfor være, at den forøgede negative holdning til projektet bl.a. skyldes, at der har været tendenser til noget sådant, og det således især er i de mindre byer og landdistrikterne, at man finder de borgere, som har forladt jasiiden. Jasiigene fra 2001 og deres stemmehensigt i 2003 er opgjort i tabel 2.6 splittet op på de fire grupper inden for by/land-dimensionen.

Tabel 2.6 Jasigere ved afstemningen i 2001 og deres stemmeintensjon i 2003 fordelt på, om de bor i by eller på land. Procent

	Stemme i 2003				
	Ja	Nej	Ved ikke	Ej stemme	I alt
Geografi					
Rønne By	64	24	12	0	100
Fire andre gamle hovedbyer	49	34	16	1	100
Andre byer	64	23	12	1	100
Landdistrikter	63	24	11	2	100
I alt	61	26	12	1	100

N=949.

Tabel 2.6 viser, at der er forskelle i holdningsændringerne på denne geografiske dimension – man har ikke reageret identisk på de første erfaringer med kommunesammenlægningen i by og på land. Det er imidlertid ikke i landdistrikterne, at man har reageret mest negativt, men derimod i de fire byer, der tidligere havde status som deres kommunes største by, men som efter sammenlægningen har måttet opgive denne status på Rønnes bekostning, nemlig Sandvig-Allinge, Hasle By, Nexø By og Aakirkeby. Der er ikke nogen forskel på Rønne, de mindre byer og landdistrikterne – det er de fire tidligere største byer, der skiller sig ud med en større andel af deres vælgere, som har forladt jasiden.

Dette fund skal naturligvis tolkes med en vis forsigtighed – dels er der fortsat tale om moderate forskelle, dels har vi ikke bedt respondenterne om at ledsage deres stemmeintensjon i 2003 med deres egen eksplicitte forklaring på, hvorfor de eventuelt har skiftet holdning i perioden siden 2001. Men hvis fundet anvendes som udgangspunkt for at opstille en ny hypotese om de geografiske mønstres betydning, kan dette måske godt gøres meningsfyldt. Baggrunden for at forvente mere negative holdninger i nogle kommuner frem for andre, eller i landdistrikterne frem for storbyen, er jo, at de nye strukturer, in casu den sammenlagte kommune, forventes at komme nogen mere til gode end andre, og at man derfor vil se en mere negativ tilkendegivelse de steder, hvor man er blevet mest negativt overraskede over den faktiske udvikling. Og her kan man jo netop godt forestille sig, at det er befolkningen i de gamle hovedbyer, der har oplevet, at der er noget, der er blevet »taget fra dem«, eller måske bare på det psykologiske

plan har oplevet, at de har mistet betydning. I landdistrikterne og de små landsbyer har man jo for så vidt længe været klar over, at man befandt sig i periferien (af de gamle kommuner), og at det ikke nødvendigvis var ens eget område, der hele tiden blev taget mest hensyn til på bekostning af den store by i kommunen. Nu er det ikke Aakirkeby, Nexø, Hasle og Sandvig-Allinge, der for disse borgere er centeret i forhold til dem selv som periferi, men i stedet Rønne. Forskellen er måske imidlertid til at overse – eller i hvert fald var den til at forudse – for dem, der bor i landsbyer og landdistrikter, idet de jo egentlig ikke er rykket væsentlig tættere på eller væk fra centeret. Omvendt forholder det sig jo for netop de fire gamle hovedbyer, som tidligere var den største by i deres kommune, men som nu har mistet denne status og ikke længere er center i forhold til noget, men selv internt på Bornholm må betragtes som liggende i periferien (med Rønne som centrum). Hvorvidt denne ændrede status har haft egentlige konsekvenser i form af aktivitetsflytninger, eller om det mere har resulteret i en mental overraskelse over nu »kun« at være en by blandt flere andre i periferien, kan man så spekulere videre over.

Som følge af dette fund er denne by/land-dimension i tabel 2.7 bygget ind i modellen i stedet for de gamle kommuner. Tabel 2.7 viser, at når by/land-dimensionen inddrages sammen med de demografiske variabler, er det fortsat således, at bopæl i en af de fire gamle hovedbyer er med til at forklare, hvorfor nogle borgere har trukket deres støtte til en samlet bornholmsk kommune tilbage, ligesom også køn og alder fortsat har signifikant betydning.

Tabel Jasigere ved afstemningen i 2001, som ikke længere ville stemme ja.

2.7 Forklaret ved hjælp af sociodemografiske og geografiske variabler.

Logistisk regression

	B	Exp(B)	Sig.
Demografi			
Køn (kvinde)	.35	1.42	.02
Alder (under 40 år)	.75	2.13	.00
Studentereksamen	-.28	.75	.08
Kommunalansat	.27	1.30	.14
Geografi			
Fire andre gamle hovedbyer	.60	1.82	.00
Mindre byer	.03	1.03	.90
Landdistrikter	-.04	.96	.82

Note: Rønne er referencegruppe i forhold til de tre inkluderede geografiske variabler.
Nagelkerke $R^2 = .06$. $n = 908$.

2.2.3 Holdninger

En væsentlig konklusion, der kan drages på baggrund af tabel 2.7, er imidlertid, at selv med den forbedrede geografiske variabel lader demografi og geografi samlet set ikke til at kunne forklare ret meget af den variation, der er i materialet (Nagelkerke $R^2 = .06$). En tredje type af variabler, der kan inddrages i analysen, er holdningsvariabler – der må være en sammenhæng mellem dem, der er blevet mere negative, og så dem, der har bestemte holdninger til, hvordan mere specifikke forhold omkring kommunesammenlægningen har fungeret. I undersøgelsen er inkluderet en række holdningsmæssige spørgsmål og for at illustrere, hvordan disse eventuelt kan have betydning, skal tre af disse inkluderes i modellen. For det første er der i undersøgelsen spurgt til borgernes oplevelse af, hvordan selve processen omkring kommunesammenlægningen er forløbet – har der været meget »bøvl« i forbindelse med overgangen fra seks kommunale enheder til én, eller vurderer borgerne omvendt, at det er forløbet forholdsvis gnidningsfrit? Det kan jo være, at det netop er overgangsproblemer og selve processen med eventuelle indkøringsproblemer, der har fået nogle bornholmere til efterfølgende at trække deres støtte til kommunesammenlægningen tilbage (se spm. 4 i bilag 2). For det andet er der spurgt til, om den kommunale service er blevet bedre eller dårligere efter kommunesammenlægningen (se spm. 3a i bilag 2) – igen kan man fore-

stille sig at oplevelser af serviceforringelser efter kommunesammenlægningen kan have fået nogle borgere, der ellers var positivt indstillede over for ideen, til at skifte side. Og for det tredje er der spurgt til, hvorledes kommunesammenlægningen har påvirket de små skolars overlevelsesmuligheder (se spm. 3f i bilag 2) – hvis man føler, at det er kommunesammenlægningen, der har været med til at true den lokale skoles eksistens, kan det have fået nogle til at blive mere negative over for fusionen som sådan. Disse tre holdningsvariabler er inkluderet i modellen i tabel 2.8.

Tabel 2.8 Jasigere ved afstemningen i 2001, som ikke længere ville stemme ja. Forklaret ved hjælp af sociodemografiske, geografiske og holdningsmæssige variabler. Logistisk regression

	B	Exp(B)	Sig.
Demografi			
Køn (kvinde)	.27	1.31	.14
Alder (under 40 år)	.76	2.13	.00
Studentereksamen	-.22	.80	.26
Kommunalansat	.09	1.09	.69
Geografi			
Fire andre gamle hovedbyer	.58	1.78	.02
Mindre byer	-.23	.79	.37
Landdistrikter	-.11	.90	.62
Holdninger			
Etableringsproblemer	.79	2.20	.00
Serviceforringelser	1.22	3.41	.00
Skolenedlæggelser	1.18	3.25	.00

Note: Rønne er referencegruppe i forhold til de tre inkluderede geografiske variabler. Nagelkerke $R^2 = .30$. $n = 692$. Holdningsspm. se spm. 4a, 3a og 3f i bilag 2.

Tabel 2.8 viser tydeligt, at holdningsvariabler er væsentlig bedre til at forklare, hvorfor nogle har forladt jasiden. For alle de tre inkluderede variablers vedkommende gælder det, at de er signifikante, og modellens samlede forklaringskraft stiger markant, således at det er muligt med disse tre holdningsvariabler medtaget i modellen at forklare hele 30% af variationen i den afhængige variabel (om man har forladt jasiden).⁸

Hermed på ingen måde sagt, at det er omrokingen, kvaliteten af den kommunale service og problematikken omkring skolenedlæggelser, der har haft mest betydning – der var i dette tilfælde tale om tre eksempler inddraget for at undersøge, om holdningsvariabler kunne forklare mere end demografiske og geografiske variabler. At netop disse holdningsvariabler slår så kraftigt ud, indikerer i stedet, at fokus skal rettes mod sådanne holdningsmæssige spørgsmål, når vi søger forklaringer på, hvorfor relativt mange borgere og vælgerne bevæger sig fra at stemme ja til kommunesammenlægningen i maj 2001 til at ville stemme nej, hvis de havde haft muligheden for at stemme ved udgangen af 2003.

3 **Borger- og brugervurderinger af den kommunale service**

3.1 **Forbedringer eller forringelser?**

I forbindelse med debatten op til kommunesammenlægningen forsøgte såvel tilhængere som modstandere af ideen om »én ø – én kommune« at understøtte netop deres bud på Bornholms fremtid ved hjælp af mere eller mindre overbevisende argumentationer. Ganske mange forskellige argumenter pro et contra har i den forbindelse været bragt til torvs. Dette er ikke stedet, hvor paletten af argumenter skal afdækkes i sin helhed, eller hvor de enkelte argumenter skal diskuteres i detaljen (se i stedet Kjær 2004a), men bornholmernes generelle vurdering af nogle af de centrale argumenter skal kort berøres. Vi har kort og godt spurgt de bornholmske borgere, hvorvidt de mener, at »dannelsen af Bornholms Regionskommune har medført forbedringer eller forringelser« (spm. 3 – se bilag 2) på en række områder med relation til bl.a. følgende argumenter.

Et af argumenterne i debatten omkring kommunesammenlægningen var den kommunale økonomi. Ved at slå seks kommunale enheder sammen kan der både i relation til den administrative og det politiske system rationaliseres – tiltag, der kan forventes at forbedre den samlede kommunale økonomi på Bornholm. Det er hævdet, at det økonomiske argument ikke blev spillet så aktivt ud i den bornholmske debat op til sammenlægningen, som man kunne have forventet, idet man fra politisk side var en smule nervøse for at stille borgerne alt for store og håndfaste besparelser i vente, eller formuleret alternativt: at man var tilbageholdende med at tale for meget om de økonomiske besparelser, fordi man så af modstanderne kunne blive bedt om at lægge en egentlig beløbsstørrelse frem, som man så

igen senere kunne blive holdt til politisk ansvar for (Kjær 2004a). Dette betød omvendt ikke, at det økonomiske argument var fraværende, men blot at det blev formuleret lidt mere abstrakt, og at besparelserne officielt mere var noget, man håbede på, end noget, man var sikre på. Et eksempel på, at økonomien trods alt spillede en rolle, er, at tilhængerne af en sammenlægning til tider førte et argument i marken gående på, at der ved en kommunesammenlægning blev brug for færre kommunalpolitikere med tilsvarende besparelser i vederlagene til disse som følge. Vi er ikke gået ned på dette detaljeringsniveau, men valgt at spørge helt bredt til borgernes bedømmelse af, hvordan det er gået med den kommunale økonomi i forbindelse med dannelsen af regionskommunen.

Vi har også søgt at spørge ind til et af de andre væsentlige, hvis ikke det væsentligste, argument for kommunesammenlægningen, nemlig muligheden for at forbedre de kommunale serviceydelser. Også her er der en økonomisk dimension, idet en bedømmelse af den service, som kommunen stiller til rådighed for sine borgere, naturligvis ikke kan ses isoleret fra den pris, som ydelserne produceres til, og som borgerne jo skal finansiere over skatten. Vi har derfor spurgt til, hvordan borgerne mener, det er gået med »udnyttelsen af de kommunale skattekrone til produktion af kommunal service«. Vurderer borgerne, at det ved at lægge kommunerne sammen har været muligt at indhøste eventuelle stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Ligesom prisen er af betydning for vurderingen af den kommunale service, er kvaliteten det jo også i særdeleshed. Det kan hævdes, at argumentet om, at kvaliteten af den kommunale service kan forbedres ved en kommunesammenlægning, fordi det derved er muligt at øge den faglige bæredygtighed, har spillet en ganske central rolle i den bornholmske debat omkring kommunesammenlægningen. Vi har derfor spurgt, hvordan borgerne generelt vurderer ændringerne i de kommunale serviceydelser.

En tredje dimension af den kommunale service er, i hvor høj grad serviceniveauet er ens i de forskellige dele af kommunen. Ønsket om udligning af serviceniveauet har ikke på samme måde som en stigning i den absolutte kvalitet og et fald i den absolutte pris været et væsentligt argument for at igangsætte sammenlægningsprocessen. Men i det øjeblik sammenlægningen er en realitet, vil en væsentlig målsætning blive at få udlignet

serviceniveauet, så alle borgere på Bornholm, der har brug for en given kommunal serviceydelse, får denne tildelt på samme niveau og ikke i forskelligt omfang, alt efter hvor på øen, og dermed i hvilken af de gamle kommuner de bor. På forhånd kan man naturligvis være enig eller uenig i, at der skal finde en harmonisering sted, men når kommunerne først er lagt sammen, følger det, at der skal arbejdes for en ensretning af serviceniveauet.

Endnu et argument i sammenlægningsdebatten har været og er fortsat, hvordan dette vil påvirke tilgængeligheden til den offentlige service, og hvordan placeringen af de offentlige institutioner (og dermed investeringer og arbejdspladser) mere generelt vil blive rent geografisk. Dele af modstanden mod kommunesammenlægningen tog bl.a. udgangspunkt i, at en samlet kommune, med bestræbelserne for at hæve fagligheden og indhøste stordriftsfordele som drivkraft, ville føre til en centralisering af den geografiske placering af den offentlige service' udbud og produktion. Som dominerende eksempel herpå har stået skoleområdet, hvor man har frygtet at de mindre skolars overlevelsesmuligheder ville blive stærkt forringet, i en samlet bornholmsk kommune sammenlignet med de tidligere fem primærkommunale enheder, hvor der måske blev taget større hensyn til de mindre skoler, eller hvor det i hvert fald politisk kunne opfattes som vanskeligere at nedlægge skoler. Vi har derfor i undersøgelsen som sagt valgt at spørge til netop sammenlægningens konsekvens for de små skolars overlevelsesmuligheder.

Et andet væsentligt emne i diskussionen af kommunesammenlægningen har været påvirkningen af det lokale demokrati. Også lokalt demokrati er en ganske sammensat begreb – det er således hævdet, at lokalt demokrati kan anskues på i hvert fald tre forskellige måder (Kjær 2004a). Nemlig som »lokalt repræsentativt demokrati«, der siger noget om, hvorvidt de lokale politiske processer fungerer efter de nu engang opsatte demokratiske spilleregler; som »lokal autonomi«, der siger noget om, hvor meget selvbestemmelse kommunen har vis-a-vis centralmagten; og som »lokalsamfundsadvokatur«, der omhandler, i hvor høj grad der tages hensyn til de forskellige dele af kommunen, når der drives politik, eksempelvis om de mindre lokalsamfund huskes, når der skal fordeles ressourcer, eller om de største byer »sætter sig på det hele«. Borgernes vurdering af kommune-

sammenlægningen indvirkning på »det lokale repræsentative demokrati« skal vies selvstændig interesse i en kommende rapport fra forskningsprojektet, men vi har til gengæld valgt at spørge til begge de to andre dimensioner. Især fordi disse to dimensioner på mange måder optræder på hver sin side i debatten om kommunesammenlægninger. Den lokale autonomi, her formuleret som »kommunens selvstyre i forhold til staten«, antages at kunne blive forbedret i forbindelse med en kommunesammenlægning – kommunen bliver qua sin nye størrelse i stand til at klare mere selv og bliver i det hele taget en stærkere spiller i forhold til staten. Omvendt med »lokalsamfundsadvokaturet«, som tænkes svækket i forbindelse med en sammenlægning, idet de mindre bysamfund kan tænkes at få vanskeligere ved at tiltrække sig politisk opmærksomhed (og efterfølgende ressourcer) i en struktur, hvor de ikke er en af den lille kommunes 4-5 mindre bysamfund, men en af den store kommunes 20-25 mindre bysamfund.

Der var også en del argumenter fremme i debatten op til kommunesammenlægningen, som gik på det politiske samarbejde eller måske i udgangspunktet manglen på samme. Det blev hævdet, at de bornholmske politikere fra de seks eksisterende politiske strukturer var for dårlige til at samarbejde, og at dette havde visse uheldige konsekvenser. Indadtil kunne det betyde, at den overordnede planlægning ikke var optimal på Bornholm, fordi den opsplittede politiske struktur ikke bare gjorde det muligt, men jo næsten fordrede, at snævre lokale interesser dominerede over en overordnet hensyntagen til hele øen. Udadtil kunne det betyde, at man ikke over for staten, private investorer osv. formåede at »tale med én stemme«, men måske i stedet i nogle tilfælde kom til at stå i vejen for hinanden til skade for mulighederne for at trække midler og aktiviteter til øen. Vi har i undersøgelsen spurgt til såvel det politiske samarbejde, den overordnede planlægning og muligheden for at tale med én stemme udadtil.

Som sagt er dette ikke en udtømmende liste af argumenter, men den indeholder trods alt en række af de mest centrale fra den bornholmske debat om kommunesammenlægningen. I tabel 3.1 kan borgernes syn på, hvorvidt kommunesammenlægningen efter deres vurdering så reelt har ført til forbedringer, aflæses.

Tabel 3.1 Bornholmernes syn på, hvorvidt dannelsen af Bornholms Regionskommune har medført forbedringer eller forringelser på en række områder. Procent

	Forbedringer	Ingen forandringer	Forringelser	I alt (n=)
Den kommunale økonomi	4	12	84	100 (1.181)
Udnyttelsen af de kommunale skattekrone til service	13	26	61	100 (1.026)
De kommunale serviceydelser generelt	6	31	63	100 (1.147)
Udligning af serviceniveauet	34	20	46	100 (1.092)
De små skolars overlevelsesmuligheder	1	8	91	100 (1.294)
Kommunens selvstyre i forhold til staten	15	48	37	100 (859)
De små bysamfunds overlevelsesmuligheder	2	17	81	100 (1.223)
Det politiske samarbejde	11	27	62	100 (1.192)
Den overordnede planlægning	14	18	68	100 (1.099)
Mulighed for at tale med én stemme udadtil	37	36	27	100 (1.108)

Note: De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i spm. 3, bilag 2.

Inden svarfordelingerne i tabel 3.1 kommenteres, skal det pointeres, at der er tale om borgernes rent subjektive vurdering af, hvorledes de forskellige dimensioner af kommunestyret har udviklet sig efter gennemførelsen af den bornholmske kommunesammenlægning. Vi ved ikke noget om, hvorvidt bedømmelsen bygger på personlige oplevelser og fakta, eller om det i højere grad er rygter og fordomme, der ligger til grund. Og på baggrund af disse besvarelser ved vi heller ikke noget om, hvorvidt borgernes dom stemmer overens med den faktiske udvikling. Borgernes vurdering i sig selv er imidlertid interessant, idet borgernes fortsatte opbakning til projektet må forventes at kunne have betydning for den fortsatte implementering af kommunesammenlægningen, for den kommunalpolitiske magtbalance og måske i yderste konsekvens for graden af legitimitet, som det lokalpolitiske niveau måtte nyde.

Når dette forbehold pointeres, skyldes det ikke mindst, at svarene af-rapporteret i tabel 3.1 retter en om ikke sønderlemmende så i hvert fald kraftig kritik mod det hidtidige forløb af kommunesammenlægningen. Det

overordnede indtryk fra tabel 3.1 er så klart, at borgerne vurderer, at den kommunale fusion i langt højere grad har ført til forringelser frem for de forbedringer, der jo var målet med operationen.

For to af områders vedkommende er det for så vidt ikke så overraskende, at de er blandt de områder, som »scorer« dårligst, dvs. hvor flest bedømmer, at dannelsen af regionskommunen har ført til forringelser. Her tænkes på de små skoler og de små bysamfunds overlevelsesmuligheder, idet disse områder, jf. ovenstående diskussion, jo netop i udgangspunktet var bekymringer og ikke forhåbninger. Allerede i debatten op til sammenlægningen var der kritiske ryster fremme om, at kommunesammenlægningen ville kunne komme til at gå ud over disse lokalområder og institutioners fremtid. Tabel 3.1 viser, at disse ryster på ingen måde var forstummet i efteråret 2003 – ikke mindre end henholdsvis 91 og 81% af borgerne er af den opfattelse, at kommunesammenlægningen på disse områder så også reelt har ført til forringelser.

Borgernes vurdering af netop disse to områder skal imidlertid suppleres med en uddybende kommentar. At man som borger på netop disse to områder vurderer, at sammenlægningen har ført til forringelser betyder jo ikke nødvendigvis, at man samtidig er utilfreds med denne situation. Der kunne jo være borgere, som netop har den politiske holdning, at nogle af de mindre skoler bør lukkes, og at man ikke behøver holde »kunstigt« liv i alle de eksisterende mindre bysamfund. Et sådant politisk standpunkt kan man være enig eller uenig i, men der er vel tale om en ganske legitim holdning, og det bør således inddrages som mulighed, at nogle borgere ikke begræder, hvis de små skoler og de mindre bysamfunds overlevelsesmuligheder er blevet forringet – tværtimod. I relation til skoleområdet har vi faktisk mulighed for at give en vurdering af, om de mange, der vurderer, at der er sket forringelser, så også ser dette som positivt eller negativt. Vi har nemlig bedt borgerne om at erklære sig enige eller uenige i udsagnet »Det er ud fra faglige og økonomiske hensyn nødvendigt at nedlægge en del af små skoler« (se spm. 39 i bilag 2). Her viser det sig, at 47% af borgerne faktisk er enige i denne påstand, og altså ønsker eller i hvert fald accepterer, at der lukkes skoler, mens 46% er uenige, og 7% hverken er enige eller uenige (n=1.254). At et så markant flertal af den bornholmske befolkning anser kommunesammenlægningen for at have forringet de små skoler

fremtidsmuligheder, er altså knap så grelt, idet det viser sig, at omkring halvdelen af borgerne samtidig hilser en sådan udvikling velkommen eller i hvert fald kan leve med den.

Borgernes syn på skolelukningerne er måske i øvrigt et resultat, som i sig selv ikke er helt uinteressant. Den til tider meget ophedede debat om skolelukninger på øen kan jo godt føre til, at situationen af nogle opfattes som værende den, at der er nogle politikere, som vil lukke skoler ned over hovedet på befolkningen, mens borgerne omvendt nærer dybe følelser for de mindre skoler og vil gøre meget for deres bevarelse. Der er ingen tvivl om, at nogle borgere (ikke mindst de som bor i området for en lukningstruet skole, for ikke at tænke på forældrene til børn på nedlukningstruede skoler) kan være endog meget agre modstandere af en konkret skolelukning, men billedet er altså væsentlig mere nuanceret. Hvis politikerne lukker skoler, er de ikke nødvendigvis helt ude af trit med borgernes ønsker. Tallene lægger ikke op til, at politikerne har et egentlig folkeligt mandat til at nedlægge skoler, men de viser, at befolkningen er ganske delt i dette spørgsmål. Og i hvert fald mere delt end det indtryk, man til tider kan få af at følge den lokale debat, hvor asymmetrien i beslutningsprocessen måske kan skimtes: de få, der rammes af skolelukningerne, rammes hårdt og har derfor større incitament til at »råbe op«, mens de mange, som har fordele af lukningerne (i form af lavere skatter), kun hver især har en meget begrænset fordel og derfor ikke i samme grad tilskyndes til at kaste sig ind i debatten for at kæmpe for denne marginale gevinst.

For at vende tilbage til tabel 3.1 så er det mere overraskende, at det tredje område, hvor borgerne vurderer sammenlægningen særdeles negativt, er den kommunale økonomi. Hele 84% mener faktisk, at der er sket forringelser på dette felt, og »sølle« 4% har altså kunnet få øje på de forbedringer af den kommunale økonomi, som projektet altså bl.a. var søsat for at realisere. På de resterende områder er der også langt flere, der frem til efteråret 2003 har kunnet få øje på forringelser end på forbedringer, selv om der altså er tale om områder, som danner væsentlige søjler i hele ræsonnementet bag vedtagelsen og gennemførelsen af kommunesammenlægningen på Bornholm. Eneste undtagelse i denne sammenhæng er argumentet om, at et samlet Bornholm lettere kan tale med én stemme udadtil, men der er netop kun tale om en undtagelse, som ikke rykker ved det samlede

billede af en befolkning, der i højere grad synes, at sammenlægningen har ført til forringelser end til forbedringer. Og for disse områder er det vanskeligt som i relation til de små skoler og de mindre byers overlevelsesmuligheder at få øje på »formildnede omstændigheder« – det er vel rimeligt at antage, at stort set alle gerne vil have en forbedret kommunal økonomi, bedre overordnet planlægning osv.⁹ Det overordnede billede er således, at bornholmerne på en række centrale områder vurderer, at kommunesammenlægningen har ført til forringelser frem for forbedringer. I relation til et af områderne, nemlig de kommunale serviceydelser, har vi stillet en række supplerende spørgsmål, som vi ser nærmere på i de følgende afsnit.

3.2 Den kommunale service

For at studere bornholmernes syn på den kommunale service lidt nærmere vil vi i dette afsnit vende tilbage til nogle af spørgsmålene omhandlende service afrapporteret i tabel 3.1 og se, om der er nogle forskelle i holdningerne alt afhængig af, hvordan ens overordnede vurdering af sammenlægningen er, og hvor man bor. Desuden vil en række supplerende spørgsmål blive inddraget herunder ikke mindst en række spørgsmål, der knytter sig til specifikke serviceområder. Og endelig inddrages borgernes forventninger til, hvorledes regionskommunens fremtid vil tegne sig i relation til de serviceydelser, den leverer til sine borgere.

Bedre udnyttelse af skattekrone

Spørgsmålet om stordriftsfordele var til debat omkring kommunesammenlægningen på Bornholm og har været det i den landspolitiske debat om en ny kommunalreform. Der har dog ikke kunnet påvises store rationaliseringsgevinster ved kommunesammenlægninger, når det gælder produktionen af kommunal service. Det er da også kun godt hver tiende borger (13%, n=1026), der vurderer, at kommunesammenlægningen på Bornholm har medført bedre udnyttelse af de kommunale skattekrone til produktion af kommunal service. Derimod er det hele 60% af borgerne, der vurderer, at udnyttelsen af de kommunale skattekrone er forringet, når det gælder den kommunale serviceproduktion. Godt hver fjerde borger (27%) mener ikke, at der er sket nogen forandringer på dette punkt.

Det er stort set kun borgere, der stemte ja til kommunesammenlægningen, der vurderer, at udnyttelsen af skattekroneerne er blevet forbedret. Der er dog hele 60% af »jasigerne«, der vurderer, at udnyttelsen af skattekroneerne er blevet forringet, mens 81% af »nejsigerne« deler denne vurdering (n=949). Når vi ser på borgernes geografiske bosted, så viser det sig, at det er borgerne fra Rønne by, der i størst omfang ser forbedringer, mens borgerne fra de fire gamle hovedbyer i mindst omfang (11% færre) ser forbedringer. Når det gælder borgernes vurderinger af forringelser, så er det særligt borgerne fra de fire gamle hovedbyer og andre byer, der vurderer, at der er tale om forringelser. Der er således 12-16% færre borgere fra Rønne by og landdistrikterne, der ser forringelser, når det gælder udnyttelsen af de kommunale skattekroneer.

Borgerne er lidt mere optimistiske, når det gælder den fremtidige udnyttelse af skattekroneerne, selv om der stadig er flest borgere, som har forventninger om forringelser. På spørgsmålet om, hvilke forventninger borgerne har til udnyttelsen af de kommunale skattekroneer i de næste 2-3 år, så svarer knap hver tredje (31%, n=1156), at de forventer forbedringer, og 44%, at de forventer forringelser. Godt hver fjerde borger (26%) forventer ingen forandringer i forhold til den fremtidige udnyttelse af de kommunale skattekroneer. Når det gælder de fremtidige udsigter til udnyttelsen af skattekroneerne, så er der markant flere blandt jasigerne ved folkeafstemningen i maj 2001, der forventer forbedringer (36%, n=1048), end det er tilfældet blandt nejsigerne, hvor der er 12%, der forventer sig forbedringer. Forskellene i forhold til borgernes geografiske bosted udjævner sig i betydelig grad, når det gælder forventningerne til udviklingen i de kommende 2-3 år. Det er dog stadig borgerne fra Rønne by, der i mindst udstrækning vurderer, at der bliver tale om forringelser, idet der er 7-14% færre borgere fra Rønne by end borgere fra andre geografiske dele af Bornholm, der forventer forringelser i det samlede udbytte af de kommunale skattekroneer.

Forskellen mellem vurderingen af udnyttelsen af skattekroneerne her og nu over for den fremtidige udnyttelse er antagelig knyttet til, at sammenlægningsprocessen har været turbulent og givet indtryk af fordyrelser fx i forbindelse med indførelse af fælles it-systemer. På længere sigt vil sådanne omkostninger til selve omstillingen efter planen være afholdt og dermed ikke have den samme betydning for borgernes vurderinger. Det er

dog stadig markant, at mere end hver tredje borger forventer forringelser i udnyttelsen af skattekrone til produktion af kommunal service på lidt længere sigt.

3.3 **Konkrete fordele og ulemper**

Vi har stillet borgerne en række spørgsmål, hvor de er blevet bedt om at vurdere såvel det generelle serviceniveau som en række konkrete serviceområder og samtidig markere, om de er brugere eller ikke er brugere af de pågældende serviceydelser (Hansen 1994). Når man er bruger af en serviceydelse, så bygger vurderingerne grundlæggende på egne erfaringer, mens man som ikke-bruger, men borger, må bygge sine vurderinger på det kendskab, man har fra anden hånd fx ved, at familiemedlemmer bruger skoler, børnehaver, hjemmepleje eller gennem indtryk fra samtaler med venner/bekendte og den offentlige debat.

3.3.1 **Borgernes generelle vurdering af kommunale serviceydelser**

Der kan med god grund rettes metodiske og indholdsmæssige indvendinger mod at spørge borgerne om deres generelle vurderinger af de kommunale serviceydelser. Hvad bygger den enkelte borgers vurdering på? Er det enkeltstående erfaringer, en samlet vurdering af egne og andres indtryk, eller svares der ud fra en generel stemning for eller imod udviklingen i kommunen? På den måde, vi har spurgt, er det ikke muligt at sige præcist, hvad borgerne bygger deres samlede vurderinger på. Til trods for denne afgørende begrænsning, så har vi valgt at tage borgernes svar med, idet vi mener, at de trods deres begrænsninger giver vigtige oplysninger om, hvordan borgerne opfatter og vurderer de kommunale serviceydelser.

Vi har bedt borgerne om at tilkendegive deres generelle tilfredshed med kvalitet, tilgængelighed og udbud af serviceydelser på svartidspunktet. Her viser det sig, at godt hver fjerde borger (27-29%, n=1050-1093) udtrykker tilfredshed med de tre generelle dimensioner af serviceydelserne, set hver for sig. Godt to femtedele af borgerne (40-44%) udtrykker, at de hverken er tilfredse eller utilfredse, mens knap hver tredje borger (28-33%)

giver udtryk for, at de er utilfredse med de tre aspekter af den kommunale service.

Det viser sig, at borgerne, der er bosat i Rønne by og landdistrikterne, er relativt mere tilfredse og mindre utilfredse end borgerne i de fire gamle hovedbyer og andre byer, såvel når det gælder udbud, kvalitet som tilgængelighed til serviceydelserne. Forskellen ligger på omkring 6-12% (n=954-1093) med undtagelse af bedømmelsen af utilfredsheden med kvaliteten. Når det handler om kvaliteten, så er borgerne i landdistrikterne lige så kritiske og forventer i lige så høj grad forringelser som borgerne i de fire gamle hovedbyer og andre byer.

Vi har bedt borgerne om at vurdere, om dannelsen af regionskommunen har medført forbedringer eller forringelser i den kommunale service. Her viser det sig, at godt hver tyvende borger (6%, n=1147) synes, at dannelsen af Bornholms Regionskommune har ført til generelle forbedringer af de kommunale serviceydelser. Der er 31%, der vurderer, at der ikke er sket nogen forandringer. Det er dog de fleste af borgerne (63%), der vurderer, at der er sket generelle forringelser i serviceydelserne.

Der er en mindre tendens til, at borgere der stemte ja til sammenlægningen, i højere grad ser forbedringer, men der er kun tale om 7%, mens 2% af de borgere, der stemte nej, deler denne vurdering (n=1047). Mange vurderer, at der efter kommunesammenlægningen har været tale om generelle forringelser af serviceydelserne, idet henholdsvis 57% af jaserne og 79% af nejsigerne deler denne kritiske vurdering af udviklingen. Set gennem geografiske briller så viser det sig, at borgerne fra andre byer end Rønne og de fire gamle hovedbyer er mere kritiske i deres vurdering af udviklingen af serviceydelserne generelt, end det er tilfældet for borgerne i Rønne by og i landdistrikterne. Der er således 7-12% flere borgere fra de gamle hovedbyer og andre byer, der mener, at kommunesammenlægningen har medført nogle eller store forringelser i de kommunale serviceydelser.

Der skal som nævnt tages en del forbehold for præcisionen i ovennævnte tal, men det kan dog med sikkerhed konkluderes, at borgernes svar markerer en væsentlig utilfredshed, når det gælder en meget generel vurdering af det aktuelle niveau og udviklingen i den kommunale service efter kommunesammenlægningen.

Borgernes oplevelse af mulighederne for at kontakte kommunen

Vi har spurgt borgerne, om mulighederne for at kontakte den kommunale forvaltning er blevet forbedret eller forringet efter kommunesammenlægningen. Hertil svarer omkring hver tyvende (5%) (n=1176), at mulighederne for at kontakte den kommunale forvaltning er blevet bedre efter kommunesammenlægningen, mens 61% svarer, at mulighederne er blevet forringet, og 34% vurderer, at der ikke er sket forandringer i mulighederne for at kontakte kommunen. Der er således et solidt flertal af borgerne, der oplever, at mulighederne for at kontakte kommunen er blevet forringet efter kommunesammenlægningen.

Det viser sig, at borgerne i den tidligere Rønne Kommune og Hasle Kommune i mindre grad oplever mulighederne for at kontakte kommunen, som forringet end borgerne i de øvrige gamle kommuner, Aakirkeby, Allinge-Gudhjem, Nexø. Der er således henholdsvis 51 og 58% (n=377 og 201) af borgerne i de gamle kommuner Rønne og Hasle, der oplever forringede muligheder for at kontakte kommunen. Tallene for de øvrige gamle kommuner, Aakirkeby, Nexø og Allinge-Gudhjem, er henholdsvis 71, 68 og 63% (n=178, 249 og 169).

Ser vi på, om der er forskelle mellem, om borgerne er bosat i by eller på land, så viser det sig, at borgerne fra de fire gamle hovedbyer og andre byer er de mest kritiske. Der er således 16-19% flere af borgerne herfra (66 og 69%, n=272 og 232), der vurderer, at mulighederne for at kontakte den kommunale forvaltning er blevet noget eller meget forringet efter kommunesammenlægningen, end det er tilfældet blandt borgerne i Rønne by. I Rønne by er det dog stadig halvdelen af borgerne, der giver udtryk for, at det er tilfældet (50%, n=349). Borgerne i landdistrikterne ligger sig mellem de to yderpunkter, idet 61% (n=321) af borgerne herfra mener, at mulighederne for at kontakte den kommunale forvaltning er blevet noget eller meget forringet efter kommunesammenlægningen.

Disse svar skal ses i lyset af, at regionskommunen har valgt at gennemføre markante forandringer i den organisatoriske struktur, der betyder, at borgerne skal orientere sig inden for denne nye struktur og de mange nye virksomheder, som organiseringen består af (Christoffersen et al. 2003).

En del af regionskommunens strategi i forhold til at sikre borgerne tilgængelighed til kommunal service er oprettelsen af borgerservicekontorer i de gamle rådhusbygninger i de tidligere fem kommuner. I forhold til denne strategi har vi spurgt borgerne, om de er enige eller uenige i, at borgerservicekontorerne kan løse for få opgaver, og for mange borgere derfor må rejse langt for at få deres sager behandlet (se spm. 39 i bilag 2). Dette kritiske udsagn er 45% af borgerne (n=1072) helt eller delvist enige i, mens 33% er helt eller delvis uenige, og 22% er hverken enige eller uenige i, at borgerservicekontorerne kan løse for få opgaver.

Borgernes svar viser således, at knap hver anden borger oplever, at der er sket en centralisering af de opgaver, man tidligere kunne få løst på det lokale rådhus, men nu må rejse længere for at få løst. Vi kan ikke sige, i hvilket omfang denne oplevelse og vurdering bygger på konkrete erfaringer eller en følelse af, at de organisatoriske forandringer betyder en centralisering. De foreløbige erfaringer fra borgerservicekontorerne¹⁰ er, at man kan klare mere end 80% af de henvendelser, der kommer fra borgerne, hvilket er bedre end den overordnede målsætning på 80%, som blev opstillet i forbindelse med kommunesammenlægningen. Sammenholdes erfaringerne i borgerservicekontorerne med de kritiske svar fra borgerne, kan det tyde på, at borgerne ikke er klar over eller endnu ikke har fået erfaringer med, hvor mange opgaver borgerservicekontorerne egentlig kan løse. Der kan dog også være tale om, at kommunesammenlægningen har betydet, at borgerne i byerne uden for Rønne føler, at de har mistet mere end borgerne i Rønne by og i landdistrikterne. Det er i hvert fald borgerne fra henholdsvis de fire gamle hovedbyer og andre byer, der er mest kritiske i forhold til den nye organisering med borgerservicekontorerne, selv om de ligger i de gamle rådhus. Der er således 7-10% færre, der er helt eller delvis uenige i udsagnet om, at borgerservicekontorerne kan løse for få opgaver, mens der er 7-10% flere i andre byer og 16-19% flere borgere fra de fire gamle hovedbyer, der er helt eller delvist enige i udsagnet om, at borgerservicekontorerne kan løse for få opgaver.

3.3.2 Brugernes konkrete vurderinger af servicetilbud

Borgerne har givet udtryk for, hvor tilfredse eller utilfredse de er med en række kommunale institutioner og servicetilbud såvel på svartidspunktet i

oktober/november 2003 som før kommunesammenlægningen den 1. januar 2003. I denne sammenhæng ser vi udelukkende på svarene fra borgere, der var brugere af det pågældende tilbud, da de besvarede spørgsmålene i oktober/november 2003. Der er således tale om en brugerundersøgelse blandt følgende udvalgte serviceinstitutioner eller virksomheder, som det nu hedder i Bornholms Regionskommune: Kommunal dagpleje, vuggestue, børnehave, folkeskole, specialskole og/eller, specialundervisning, SFO (skolefritidsordning), fritidsklub, hjemmehjælp og bibliotek.

Resultaterne præsenteres for hvert serviceområde og sammenfattes i tabel 3.2.

Tabel 3.2 Brugernes tilfredshed med serviceydelser før sammenlægning og i dag¹

Service	Tilfredshed	Procent		
		Før	I dag	Forskel
Dagpleje (n=59 brugere)	Tilfreds	72	58	- 14
	Hverken eller	21	18	- 3
	Utilfreds	7	24	+ 14
Børnehave (n=116 brugere)	Tilfreds	67	44	- 23
	Hverken eller	23	22	- 1
	Utilfreds	10	34	+ 24
Folkeskole (n=289 brugere)	Tilfreds	53	40	- 13
	Hverken eller	23	28	+ 5
	Utilfreds	14	32	+ 18
Specialskole og -undervisning (n=64 brugere)	Tilfreds	48	47	- 1
	Hverken eller	21	22	+ 1
	Utilfreds	19	31	+ 12
SFO (n=109 brugere)	Tilfreds	56	52	- 4
	Hverken eller	21	24	+ 3
	Utilfreds	6	23	+ 17
Fritidsklub (n=68 brugere)	Tilfreds	54	47	- 7
	Hverken eller	26	28	- 2
	Utilfreds	8	22	+ 14
Hjemmehjælp (n=67 brugere)	Tilfreds	48	47	- 1
	Hverken eller	23	20	- 3
	Utilfreds	20	33	+ 13
Bibliotek (n=1236 brugere)	Tilfreds	73	74	+ 1
	Hverken eller	19	19	0
	Utilfreds	3	6	+ 3

1 Når procentangivelserne ikke summer til 100, så er det på grund af decimalafrundinger eller fradrag for »ved ikke«-svar.

Kommunal dagpleje

Blandt de aktuelle brugere af den kommunale dagpleje (59 personer) siger 58%, at de er tilfredse med deres tilbud, og 24%, at de er utilfredse med deres tilbud. Her er tale om en ændring i forhold til de samme personers tilfredshed med tilbuddet før kommunesammenlægningen, hvor 72% var tilfredse, og 7% var utilfredse.

Vi har spurgt borgerne, om de er enige eller uenige i, at det er et frem-skridt, at dagplejen nu organiseres på samme måde på hele Bornholm. Langt over halvdelen af borgerne (63%, n=1060) er enten helt eller delvis enige i dette udsagn, mens 20% er delvis eller helt uenige i udsagnet, og 17% er hverken enige eller uenige i udsagnet.

Vuggestue

Der viste sig at være for få brugere af vuggestuer til, at der fremkom relevante resultater på dette område.

Børnehave

Blandt brugerne af børnehaver (i alt 116) giver 44% udtryk for, at de aktuelt er tilfredse med tilbuddet, mens 34% siger, at de er utilfredse og 22% svarer, at de hverken er tilfredse eller utilfredse. Her er der også sket en forandring over tid, idet 67% var tilfredse med tilbuddet før kommunesammenlægningen, og 10% var utilfredse.

Folkeskole

Det gælder for 40% af brugerne (n=289), at de er tilfredse med folkeskolerne, mens 32% er utilfredse, og 28% er neutrale¹¹, når de vurderer den folkeskole, de er bruger af på svartidspunktet. Før kommunesammenlægningen var de samme brugere mere tilfredse (53%) og mindre utilfredse (14%).

Specialskele og/eller specialundervisning

47% af brugerne (n=64) var tilfredse med den specialskele og/eller den specialundervisning, som deres børn var brugere af på svartidspunktet. 31% var utilfredse og 22% hverken det ene eller det andet. På dette område er der relativt få forskydninger i brugernes tilfredshed, når de angiver,

hvor tilfredse de var før kommunesammenlægningen. Der er således 48% af de samme brugere, der angiver, at de var tilfredse før den 1. januar 2003, mens 19% angiver, at de var utilfredse og 21% svarer midt mellem. De resterende 11% har ikke svaret på, hvor tilfredse de var med tilbuddene før kommunesammenlægningen.

SFO (skolefritidsordning)

Mere end halvdelen (52%) af brugerne (n=109) af SFO er tilfredse med deres tilbud, mens 23% er utilfredse, 24% svarer midt mellem og 3% angiver, at de ikke ved det. Før kommunesammenlægningen angiver 56% af de samme brugere, at de var tilfredse med deres SFO, mens 6% var utilfredse, og 21% hverken var det ene eller det andet. Det skal dog bemærkes, at der var 17%, der angav, at de ikke vidste, hvor tilfredse de var før kommunesammenlægningen.

Fritidsklub

Knap halvdelen (47%) af brugerne af fritidsklubber (n=68) er tilfredse, mens 22% er utilfredse, 28% svarer midt mellem, og 3% angiver, at de ikke ved, hvor tilfredse de er med tilbuddet. Flere af de samme brugere (54%) angiver, at de var tilfredse med deres fritidsklub før kommunesammenlægningen, mens 8% var utilfredse, 26% svarede midt mellem og 12% ikke angav, hvor tilfredse de var før sammenlægningen.

Hjemmehjælp

Knap halvdelen (47%) af brugerne af hjemmehjælp (n=67) er tilfredse på svartidspunktet, mens 33% er utilfredse, og 20% svarer midt mellem. Andelen af tilfredse brugere er den samme (48%) før kommunesammenlægningen, mens andelen af utilfredse er mindre (20%), og andelen af svar midt mellem er 23%. Forskellen fremkommer ved, at der er 10%, der ikke angiver, hvor tilfredse de var før den 1. januar 2003.

Hjemmehjælp er en vigtig del af den samlede kommunale ældre service, som vi har bedt borgerne tage stilling til ved at spørge, om de er enige eller uenige i udsagnet »Kommunesammenlægningen har medført forringelser i ældre servicen«. Det viser sig, at mere end halvdelen af borgerne er helt eller delvis enige i udsagnet (60%, n=1058), mens 19% er helt eller

delvis uenige, og 21% hverken enige eller uenige i dette udsagn.

Hvis vi ser på, hvordan de aktuelle brugere af hjemmehjælp vurderer spørgsmålet, om der er sket forringelser i ældreservicen, så siger 61% (n=67), at de er helt eller delvis enig i dette udsagn.

Bibliotek

Knap tre fjerdedele af brugerne (n=1236) er tilfredse med bibliotekerne såvel før (74%) som efter (73%) kommunesammenlægningen. Det er også det samme antal borgere, der svarer neutralt (19%), mens 3% angiver, at de var utilfredse før kommunesammenlægningen, og 6% gør dette efter.

3.3.3 Borgernes forventninger til serviceudviklingen de første 2-3 år

Vi har bedt borgerne svare på spørgsmålet, om de forventer, at dannelsen af Bornholms Regionskommune, i løbet af regionskommunens første 2-3 leveår, vil medføre forbedringer eller forringelser i forhold til følgende serviceområder (se spm. 38 i bilag 2): Arbejde og uddannelse, børn og familie, fritid og kultur, skat og folkeregister samt sundhed og pleje. Vi har desuden stillet det samme spørgsmål i forhold til udviklingen af: Udbuddet af serviceydelser, kvaliteten i de udbudte serviceydelser og tilgængeligheden til serviceydelser. Resultaterne heraf præsenteres i tabellerne 3.3 til 3.7, hvor vi ser på svarfordelinger i forhold til, hvilke af de tidligere fem kommuner som borgerne kommer fra, og hvor de er bosat i forhold til land og by. Tabellerne kommenteres efterfølgende.

Tabel 3.3 Borgernes forventninger til udviklingen af udvalgte kommunale serviceområder inden for regionskommunens første 2-3 leveår. Procent

	Forbedringer	Ingen forandringer	Forringelser	I alt (n=)
Arbejde og uddannelse	38	31	31	100 (1174)
Børn og familie	28	17	55	100 (1224)
Fritid og kultur	21	30	49	100 (1216)
Skat og folkeregister	25	61	14	100 (1186)
Sundhed og pleje	28	26	46	100 (1237)
Udbuddet	20	31	49	100 (1145)
Kvaliteten	25	30	45	100 (1145)
Tilgængeligheden	23	35	42	100 (1118)

Note: De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i bilag 2 spm. 38.

Tabel 3.4 Borgere der **forventer forbedringer** på udvalgte kommunale serviceområder i regionskommunens første 2-3 leveår, fordelt efter de fem gamle kommuner. Procent

	Aakirkeby	Allinge-Gudhjem	Hasle	Nexø	Rønne
Arbejde og uddannelse	36	42	39	31	41
Børn og familie	28	29	29	22	29
Fritid og kultur	23	16	22	16	24
Skat og folkeregister	23	27	31	20	26
Sundhed og pleje	28	26	33	23	30
Udbuddet	22	22	20	16	22
Kvaliteten	27	27	25	20	28
Tilgængeligheden	25	23	26	18	25

Tabel 3.5 Borgere, der **forventer forringelser** på udvalgte kommunale serviceområder i regionskommunens første 2-3 leveår, fordelt efter de fem gamle kommuner. Procent

	Aakirkeby	Allinge-Gudhjem	Hasle	Nexø	Rønne
Arbejde og uddannelse	32	35	26	37	27
Børn og familie	61	57	55	63	49
Fritid og kultur	50	54	49	58	41
Skat og folkeregister	13	17	12	17	12
Sundhed og pleje	49	49	40	56	39
Udbuddet	52	49	44	56	44
Kvaliteten	46	46	39	55	40
Tilgængeligheden	41	45	37	54	37

Tabel 3.6 Borgere, der **forventer forbedringer** på udvalgte kommunale serviceområder i regionskommunens første 2-3 leveår, fordelt efter om de bor i by eller på land. Procent

	Rønne by	Fire gamle hovedbyer	Andre byer	Land-distrikterne
Arbejde og uddannelse	41	35	36	38
Børn og familie	30	25	25	28
Fritid og kultur	24	22	18	18
Skat og folkeregister	27	27	26	22
Sundhed og pleje	30	28	26	29
Udbuddet	22	20	18	21
Kvaliteten	28	23	22	27
Tilgængeligheden	25	23	21	23

Tabel 3.7 Borgere, der **forventer forringelser** på udvalgte kommunale serviceområder i regionskommunens første 2-3 leveår fordelt efter om de bor i by eller på land. Procent

	Rønne by	Fire gamle hovedbyer	Andre byer	Land-distrikterne
Arbejde og uddannelse	27	37	35	28
Børn og familie	48	60	63	56
Fritid og kultur	42	56	55	49
Skat og folkeregister	11	19	12	14
Sundhed og pleje	40	52	48	47
Udbuddet	43	54	53	47
Kvaliteten	40	50	51	42
Tilgængeligheden	37	48	48	40

Hvis borgerne havde udbredte forventninger om, at de kommunale serviceydelser ville blive forbedret efter kommunesammenlægningen, så kan det konstateres, at borgerne har moderate forventninger om forbedringer et lille år efter, kommunesammenlægningen er gennemført, og relativt store forventninger om forringelser. Ud af de otte områder, vi har bedt borgerne om at tilkendegive deres generelle forventninger til, så er det kun i forhold til to områder, hvor der er flere borgere, der forventer forbedringer, end der forventer forringelser. Disse to områder er »arbejde og uddannelse« og »skat og folkeregister«. På de øvrige seks områder (»børn og familie«, »fritid og kultur«, »sundhed og pleje«, »udbuddet«, »kvaliteten« og »tilgængeligheden«) er der markant flere borgere, der forventer,

at der vil ske forringelser i løbet af de første 2-3 år af regionskommunens levetid.

Mere end hver tredje borger (38% af 1174) forventer, at der vil ske forbedringer inden for den kommunale service, der retter sig imod arbejde og uddannelse. Knap hver tredje (31%) forventer derimod, at der vil ske forringelserne, og endnu knap en tredjedel (31%) forventer, at der ikke vil ske forandringer på området i de første 2-3 år af regionskommunens levetid. Når vi ser på borgernes svar i forhold til, hvilke af de fem gamle kommuner de er bosiddende i (se tabel 3.5), så er det borgerne fra Nexø Kommune, der i størst omfang vurderer, at der vil blive tale om forringelser (37% n=253), mens borgerne i Hasle (26% n=189) og borgerne i Rønne (27% n=383) i mindst omfang deler denne pessimistiske vurdering. Der er færrest borgere i Nexø, der vurderer, at der vil blive tale om forbedringer (31%) og flest i Allinge-Gudhjem (42%) og Rønne (41%) (se tabel 3.4). Andelen af borgerne i de øvrige to gamle kommuner ligger sig herimellem. Når vi ser på borgernes svar i forhold til deres bosted i by og på land, så er det borgerne fra henholdsvis Rønne by og landdistrikterne, der i mindst omfang vurderer, at der vil blive tale om forringelser (se tabel 3.7), og i relativt størst omfang mener, at der vil ske forbedringer (se tabel 3.8). Når det gælder forbedringerne, er der 3-6% flere fra Rønne by og landdistrikterne, der mener, der vil ske forbedringer, og 7-10% færre, der mener, at der vil ske forringelser, end det er tilfældet blandt borgerne i de fire gamle hovedbyer og i andre byer.

Godt hver fjerde borger (28%, n=1224) forventer, at der vil ske forbedringer i de kommunale servicetilbud, der retter sig imod børn og familie. Mere end halvdelen (55%) vurderer dog, at der vil ske forringelser på området, og 15% forventer ingen forandringer i de kommende 2-3 år på dette kommunale serviceområde. Når vi ser på svarenes fordeling i forhold til de tidligere fem kommuner, så dannes yderpunkterne i svarfordelingen af borgerne fra henholdsvis Nexø og Rønne. Borgerne fra Nexø vurderer i størst omfang, at der vil ske forringelser (63%, n=264), og i mindst omfang, at der vil ske forbedringer (22%). Omvendt er det for borgerne i Rønne, hvor færrest forventer forringelser (49%, n=497), og flest (29%), der forventer forbedringer. Det viser sig, at borgere, der bor i Rønne by, i lidt højere grad (3-5%) forventer, at der vil ske forbedringer på området, og

markant færre (8-11%), der forventer, at der vil ske forringelser, end det er tilfældet for borgerne i de fire tidligere hovedbyer, andre byer og i landdistrikterne.

Godt hver femte borger (21%, n=1216) forventer forbedringer af serviceydelserne på fritids- og kulturområdet, mens knap hver anden borger (49%) venter forringelser, og knap hver tredje (30%) forventer, at der ikke vil ske forandringer på dette område. Også når det gælder serviceområdet fritid og kultur, er det borgerne fra Nexø, der er mest skeptiske i forhold til den fremtidige udvikling, og borgerne fra Rønne, der relativt set er mest optimistiske med hensyn til forbedringer. Der er således 58% (n=262) af borgerne fra Nexø, der forventer forringelser, og 16%, der forventer forbedringer. Anderledes er det i Rønne, hvor 41% (n=399) forventer forringelser, og 24% forventer forbedringer. Når det gælder udsigten til forbedringer, så er der færrest borgere fra Nexø og Allinge-Gudhjem (16%), der har forventninger herom, mens det er omkring 23% af borgerne i de øvrige gamle kommuner, der forventer forbedringer. Det viser sig desuden, at borgere, der bor i Rønne by, er mindre skeptiske end borgerne i de fire gamle hovedbyer, øvrige byer og landdistrikterne, hvor mellem 7-14% flere forventer forringelser af serviceydelserne på fritids- og kulturområdet.

Når det gælder udviklingen i den kommunale service inden for skat og folkeregister, så forventer hver fjerde borger (25%, n=1186), at der vil ske forbedringer inden for regionskommunens første 2-3 leveår. 14% forventer forringelser, mens 61% forventer, at der ingen forandringer vil ske. Det er borgerne fra Hasle Kommune, der i størst omfang (31%, n=199) forventer forbedringer inden for serviceområdet skat og folkeregister, mens færrest borgere fra Nexø (20%, n=246) gør det. Borgerne fra de øvrige gamle kommuner ligger på et niveau mellem 23-27%. På dette område er der ikke den store forskel i borgernes vurderinger, når det gælder vurderingen af, at der vil ske forringelser, idet borgernes vurderinger ligger i intervallet 12-17% med Rønne som bund og Nexø og Allinge-Gudhjem som top. Der er heller ikke store forskelle med hensyn til, om borgerne bor i by eller på land, dog er der 5-8% flere blandt borgerne fra de fire gamle hovedbyer, der forventer, at der vil ske forringelser.

Godt hver fjerde borger (28%, n=1237) forventer forbedringer inden for sundhed og pleje, mens 46% forventer, at kommunesammenlægningen

vil føre til forringelser, og godt hver fjerde (26%) forventer, at der ikke vil ske forandringer inden for sundhed og pleje de næste par år. Der er flest borgere fra Hasle (33%, n=204), der forventer forbedringer inden for sundhed og pleje i regionskommunens første 2-3 leveår. Der er færrest borgere fra Nexø (23%, n=269), der forventer forbedringer, mens godt halvdelen (56%) forventer forringelser. Der er færrest borgere fra Rønne (39%, n=400) og Hasle (40%, n=204), der forventer forringelser. Men hensyn til spørgsmålet, om det gør en forskel, så er der den, at borgerne i Rønne by i væsentlig mindre grad (7-12%) end borgerne fra de øvrige geografiske områder vurderer, at der vil ske forringelser. Forskellen er mindst i forhold til borgerne i landdistrikterne og størst i forhold til borgerne i de fire gamle hovedbyer, hvor mere end hver anden (52%, n=270) forventer forringelser, når det gælder den kommunale service inden for sundhed og pleje.

Hver femte borger (20%, n=1145) forventer, at der vil ske forbedringer i udbuddet af serviceydelser, mens knap hver anden (49%) forventer forringelser og 31% ikke forventer forandringer i forhold til udbuddet af serviceydelser i de første 2-3 år af regionskommunens levetid. Når det gælder vurderingen af udviklingen i udbuddet af serviceydelser, så er det borgerne i Nexø, Aakirkeby og Allinge-Gudhjem, der er de mest skeptiske, idet henholdsvis 56% (n=251), 52% (n=173) og 49% (n=159) forventer forringelser. I Hasle og Rønne er det relativt set kun 44%, der forventer, at der vil ske forringelser på dette område. Ser vi på borgernes forventninger i forhold til, om de bor på land eller i by, så er der ikke store forskelle, når det gælder forventningerne om forbedringer, idet omkring 20% fra alle områder deler denne forventning. Anderledes ser det ud, når det gælder forventningen om, at der vil ske forringelser, hvor der er færrest borgere fra Rønne by og landdistrikterne (43 og 47%) og flest fra de fire gamle hovedbyer og andre byer (54 og 53%), der forventer forringelser.

Når det gælder udviklingen af kvaliteten i regionskommunens serviceydelser, så forventer hver fjerde borger (25%, n=1145), at der vil ske forbedringer, mens knap hver anden (45%) forventer, at der vil ske forringelser, og 30% forventer, at kvaliteten forbliver uforandret i regionskommunens serviceydelser. Forventningerne om forringelser i kvaliteten af serviceydelserne er størst i Nexø, hvor 55% (n=248) forventer forringelser, mens de er mindst i Rønne og Hasle, hvor henholdsvis 40% (n=378) og

39% (n=182) forventer forringelser. Det er også borgerne i Nexø, der har færrest forventninger om, at der vil ske forbedringer i serviceydelsenes kvalitet (20%), mens det er 25-28% af borgerne i de øvrige gamle kommuner, der forventer, at der vil ske forbedringer. Når vi ser på forholdet mellem at bo på land og i by, så viser der sig en sammenhæng, hvor borgerne i Rønne by og i landdistrikterne stort set har samme vurderinger, der ligger 4-6% højere i forhold til borgene i de fire tidligere hovedbyer og andre byer, når det gælder forventninger om forbedringer, og 8-11% lavere, når det gælder borgernes forventninger om forringelser af kvaliteten i den kommunale service.

Knap hver fjerde borger (23%, n=1118) forventer, at kommunesammenlægningen vil føre til forbedringer af tilgængeligheden til de kommunale serviceydelser. Godt to femtedele (42%) forventer forringelser, mens godt hver tredje (35%) ikke forventer nogen forandringer i tilgængeligheden til serviceydelserne. Det er i særlig grad borgerne fra Nexø, der forventer forringelser, når det gælder tilgængeligheden til de kommunale serviceydelser, idet 54% (n=244) forventer forringelser. Der er færrest borgere fra Hasle (37%, n=175) og Rønne (37%, n=368), som forventer forringelser på dette område. Der er ikke stor forskel mellem borgernes vurderinger af udsigten til forbedringer i forhold til, om de bor i by eller på land, idet niveauet ligger på 21-25%. Anderledes ser det ud, når vi ser på forventningerne om forringelser, hvor det igen er borgerne i Rønne by og i landdistrikterne, der ligger på samme niveau (37-40%) over for borgerne i de fire tidligere hovedbyer og andre byer, der ligger 8-11% højere i deres forventninger til, at der vil ske forringelser i tilgængeligheden til serviceydelser i de kommende 2-3 år.

3.4 **Konkluderende bemærkninger**

Som det fremgår af dette kapitel, så har bornholmerne haft lejlighed til at give deres mening til kende på en række centrale områder som kommunesammenlægningen, mere eller mindre eksplicit, har til formål at styrke. Det gælder områder som den generelle økonomi, udnyttelsen af de kommunale skattekrone, serviceydelser, udligning af serviceniveauer, de små skoler, det kommunale selvstyre over for staten, de små bysamfund, det

politiske samarbejde, den overordnede planlægning og muligheden for at tale med én stemme.

Samlet set er borgernes budskab om, hvad kommunesammenlægningen har medført af forbedringer og forringelser, meget kritisk. Det er således kun på ét af de nævnte områder, hvor et flertal af de adspurgte borgere mener, at der har været tale om forbedringer. Der er således et flertal på 37%, der mener, at kommunesammenlægningen har ført til en forbedring af muligheden for at tale med én stemme udadtil. På alle de øvrige områder er der flertal, og i flere tilfælde meget markante flertal, af borgere, der vurderer, at kommunesammenlægningen har medført forringelser.

Borgerne har således sendt et kritisk budskab om, at regionskommunen har haft en svær opstart, og at målene med sammenlægningen langt fra er indfriet, set fra borgernes synspunkter knap et år efter sammenlægningen. Netop tidspunktet for borgerundersøgelsen kan derfor være med til at gøre resultatet særligt kritisk, idet overgangsfasen, hvor de fem tidligere kommuner og amtet skulle afvikles og samles i en kommune, nødvendigvis medfører mange forandringer med praktiske, tekniske og politiske vanskeligheder til følge, der kan hæmme indfrielsen af de opstillede mål. Herudover stammer en del af de vanskeligheder og udfordringer, som regionskommunen står med, fra udefrakommende faktorer, som de tidligere kommuner også ville have skullet håndtere, hvis ikke borgerne havde valgt at lægge kommunerne sammen. Det gælder fx den økonomiske og erhvervs-mæssige situation samt presset mod de små bysamfund og de små skoler. Der kan på denne baggrund argumenteres for, at den fremførte kritik skal modificeres i forhold til det kritiske tidspunkt, hvor borgerne er blevet bedt om at tage stilling til spørgsmålene, og i forhold til at regionskommunen kan være blevet »skydeskive« for kritik, som rettelig burde rettes mod udefra kommende faktorer, fx den økonomiske udvikling og den statslige styring af kommunens frihedsgrader og økonomiske grundlag. Disse argumenter kan ikke tilbagevises fuldt og helt, men der kan omvendt argumenteres for, at borgerne faktisk godt kan skille tingene ad, så de ikke retter uberettiget kritisk mod kommunen og har indsigt i, at der selvfølgelig vil forekomme en lang række vanskeligheder i en overgangsfase, som må inddrages i vurderingen af regionskommunes første leveår.

Vi mener derfor, at der er god grund til at tage borgernes kritiske vurderinger alvorligt og overveje, hvordan den ret massive kritisk kan bruges

konstruktivt i den videre proces. Som tidligere nævnt, så vender vi tilbage til borgerne i 2005, hvor de kan få lejlighed til at give deres vurderinger af udviklingen i de første knap tre år af regionskommunens levetid.

4 Positive og negative sider ved kommunesammenlægningen

Som det er fremgået med stor tydelighed i kapitel 2 og 3, er de bornholmske vælgere samlet set blevet mere kritiske over for kommunesammenlægningen i løbet af den første tid med kun én lokal politisk enhed på Bornholm. Dette samlede resultat fremkommer ved, at nogle (få) ser positivt på udviklingen, mens nogle (væsentlig flere) ser negativt på udviklingen. I begge kapitler har analyserne imidlertid bygget på borgernes svar på spørgsmål, som vi på forhånd har formuleret for dem. I kapitel 2 var de tvunget til at koge deres holdninger ned til enten et ja eller et nej, og selv om der i kapitel 3 var større muligheder for at nuancere sit syn på kommunesammenlægningen, så var der fortsat kun mulighed for at give sin mening til kende i relation til emner, som vi havde valgt at inkludere i spørgeskemaet. Som der allerede er argumenteret for, mener vi naturligvis, at de emner og områder, vi har inkluderet i skemaet, er de vigtigste og dækkende for situationen på Bornholm, men man kan jo aldrig være sikker. Derfor har vi valgt at inkludere nogle »åbne« spørgsmål, hvor der ikke på forhånd stilles et endeligt antal svarkategorier til rådighed for svarpersonerne, men hvor de selv skal formulere deres holdninger. Herved får man i mindre grad besvarelser, der er styret af, hvad det er for begrundelser og holdninger, vi som forskere forventer, at svarpersonerne, i dette tilfælde de bornholmske borgere, har.

Først og fremmest har vi valgt at spørge borgerne helt åbent, hvad de synes har været henholdsvis det mest positive og det mest negative ved kommunesammenlægningen. Argumenterne fra kapitel 3 genfindes naturligvis i disse besvarelser, men der tilføjes også en væsentlig nuancering, li-

gesom borgernes egne ord bliver sat på de oplevelser, erfaringer og tanker, de har gjort sig om sammenlægningen. Vi har stillet borgerne to åbne spørgsmål, hvor de frit har kunnet skrive, hvad der efter deres mening, indtil videre, har været henholdsvis det mest positive og det mest negative ved kommunesammenlægningen. At spørgsmålet er åbent, betyder, at svarpersonerne i tekst skal skrive, hvad de mener om spørgsmålet, og det er derfor mere krævende at besvare end spørgsmål, hvor der »blot« kræves et kryds. Det er derfor meget positivt, at 872 borgere (61% af deltagerne i undersøgelsen), i kort form, har skrevet om deres vurdering af de mest positive sider, og 1056 borgere (74% af deltagerne i undersøgelsen) har skrevet om deres vurdering af de mest negative sider ved kommunesammenlægningen. Besvarelserne analyseres nedenfor, hvorefter der stilles skarpt på en anden dimension af kommunesammenlægningen, nemlig i hvor høj grad processen har været »drøj« at komme igennem og måske endnu vigtigere, hvor langt man egentlig i borgernes opfattelse er nået med projektet at skabe en fælles kommunal enhed på Bornholm. Spørgsmålet, der afrunder kapitlet, er, i hvor høj grad de gamle kommunegrænser stadig eksisterer i dagligdagens praksis og ikke mindst mentalt, selv om grænserne formelt er forsvundet fra det officielle bornholmske landkort ved indgangen til 2003.

4.1 **Positive sider af kommunesammenlægningen**

Selv om der i kapitel 3 er tegnet et billede af, at flertallet af de bornholmske vælgere ser ret negativt på kommunesammenlægningen, er der naturligvis også dem, der har vurderet sammenlægningen positivt, og dem, som selv om de er overvejende negative, kan få øje på mere positive konsekvenser af den ændrede politiske struktur. For at afdække disse positive elementer har vi som sagt spurgt borgerne helt åbent: *»Hvad har indtil videre, efter din mening, været det mest positive ved kommunesammenlægningen?«*. Besvarelserne er, helt efter hensigten, af forskellig art, men for overblikkets skyld har vi i tabel 4.1 forsøgt at samle de svar, der ligner hinanden, i nogle kategorier.

Tabel 4.1 Borgernes udsagn om det mest positive ved kommunesammenlægningen

	Antal	Procent
Intet positivt	292	33
Håber på forbedringer	92	11
Politisk kraft	90	10
Ens service	84	10
En ø - indadtil	72	8
Stordriftsfordele	45	5
En stemme - udadtil	44	5
Ens priser	34	4
Andet	85	10
Ved ikke	35	4
Total	872	100

Hvis man er tilhænger af den bornholmske kommunesammenlægning, bør fordelingen i tabel 4.1 faktisk på mange måder være mere mistrøstig at studere end de ellers så nedslående resultater af de to foregående kapitler. Der er her tale om, at borgerne er blevet bedt om i det mindste at skrive et eller andet positivt ved sammenlægningen. Alligevel er der en tredjedel af dem, der har valgt at svare, som skriver, at de intet positivt kan se ved sammenlægningen (til sammenligning er der kun 1%, der ifølge tabel 4.2 skriver, at der intet negativt har været ved kommunesammenlægningen). Der er også 4%, som er nødt til at svare ved ikke, og blandt de, der kan se noget positivt, er den kategori, der er størst, faktisk en kategori af svarpersoner, der endnu ikke har set noget positivt komme ud af kommunesammenlægningen, men som dog fortsat lever i håbet. Eksempler på sidstnævnte type af svar kommer fra tre borgere, der udtrykker deres vurderinger på følgende måder:

»Jeg vil sige, at muligheden for, at alle arbejder sammen, er det mest positive, men det fungerer ikke helt efter hensigten – desværre. Det mest positive er: mulighederne«.

»Grundlæggende tror jeg på ideen bag sammenlægningen og mener, at vi politisk og økonomisk kan stå stærkere. Mange af problemerne, der har

været, kan skyldes indkøringsvanskeligheder. Man kunne ønske sig et bedre forarbejde før sammenlægningen.»

»Intet. Men jeg lever i håbet om, at det kan blive godt, men der skal ske noget.«

Tilbage er der en anden halvdel af borgerne, som faktisk kan pege på noget substantielt positivt, som er kommet ud af anstrengelserne. Hver tiende borger skriver, at der er sket en styrkelse af det politiske arbejde på Bornholm, idet det politiske niveau er blevet forenklet med færre og dygtigere politikere. Det politiske arbejde er derfor blevet mere overskueligt, og samtidig presses politikerne til at samarbejde mere end tidligere, så de kan tage beslutninger, der gælder for hele Bornholm. Tre borgere skriver følgende om det positive:

»At politikerne bliver nødt til at samarbejde i stedet for at modarbejde – for en fælles sag – nemlig at gøre Bornholm bedre for mennesker at leve på. At det bliver sværere at mele deres egen kage – altså deres eget lokal-område.«

»Der nu kun er 27 politikere imod ca. 110 til at styre Bornholm.«

»At der er nogle politikere, der har vist mod til at tage nogle nødvendige beslutninger – fx på skoleområdet.«

Sammenlægningen har ifølge hvert tiende svar haft den positive betydning, at der er skabt grundlag for at få den samme service på hele Bornholm på de forskellige kommunale serviceområder. Eksempler på borgernes udsagn om det positive ved ens service er:

»At der sker en harmonisering, så ydelser og hjælp er ens for alle øens borgere.«

»At særordninger bliver taget op til revision. At alt er blevet gennemarbejdet og sorteret.«

»At man forsøger, at alle pensionister og handicappede får ens service om man bor i Rønne eller Allinge.«

I de politiske debatter forud for dannelsen af Bornholms Regionskommune indgik bl.a. parolen »En ø – én stemme«, i forhold til at sammenlægningen skulle bidrage til at samle Bornholm indadtil og styrke øens gennemslagskraft udadtil ved at tale med en fælles stemme. De to led i parolen kan bruges til at sammenfatte 13% af de afgivne svar. Der er således 8% af svarene, der peger på, at sammenlægningen har haft positiv betydning for samling indadtil, og 5% af svarene, der peger på, at der er sket en positiv styrkelse af Bornholm udadtil. Her følger eksempler på, hvad borgerne skrev om henholdsvis det positive ved at blive en ø indadtil og det positive ved at få en fælles stemme udadtil. Om styrkelsen indadtil skrev tre borgere:

»At vi er blevet én ø – én kommune, og at kommunerne ikke behøver at bekæmpe hinanden.«

»At vi som Bornholmere begynder at stå sammen om øen som helhed.«

»Vi er alle i »samme båd«. Dette gælder både gode og dårlige sider – fx arbejdsløshed, økonomi, priser på børneområdet osv. Lige meget hvor på øen man bor.«

Om styrkelsen udadtil skrev tre borgere:

»At der er lavet et Regionsråd. Bør på længere sigt kunne give en positiv effekt. Bornholm bør ved hjælp af rådets samarbejde kunne markere sig bedre på landsplan.«

»At øen nu er én samlet enhed, der forhåbentligt bedre kan råbe politikerne på Christiansborg op. Det har været et stort problem tidligere.«

»Måske bliver der større muligheder for at skaffe EU-midler til lokalmiljøerne.«

I forbindelse med disse svar skal vi imidlertid igen lægge mærke til, at de nævnte borgere ikke nødvendigvis har oplevet, at tingene reelt er blevet bedre efter kommunesammenlægningen, men at de i højere grad hæfter sig ved de forudsætninger, som sammenlægningen skaber, og det potenti-ale, som den fælles kommunale enhed indeholder.

Hvert tyvende svar (5%) peger på, at det er positivt, at der kan opnås stordriftsfordele på baggrund af sammenlægningen, idet der kan spares på udgifter til bl.a. administration og politikere, ligesom der kan rationaliseres på driften af større enheder og gives bedre tilbud gennem adgang til flere serviceydelser og tilbud. To borgere skrev:

»Der skulle være en besparelse på én administration på øen, i stedet for fem, ellers bliver fem fattige kommuner ikke rigere ved en sammenlægning.«

»At der er blevet flere plejehjem til de gamle, så der er mulighed for at flytte dem til plejehjem i nærheden af familien.«

Herefter følger en række forandringer, som færre end 5% af borgernes svar har peget på som positive i forbindelse med kommunesammenlægningen. Der er tale om »ens priser« (4%), bedre »økonomisk styring« (2%), »politisk oprydning« (2%), »en indgang« til kommunen (1%), »styrket faglighed« (1%), »amtet nedlagt« (1%), større »valgfrihed« (1%), »politisk skifte« (1%), bedre »offentlige debatter« (1%) og »forbedret ledelse« (under 1%).

Samlet set må man sige, at svarene i tabel 4.1 på mange måder stemmer godt overens med de argumenter for en kommunesammenlægning, der er omtalt i kapitel 3. Der kommer ikke væsentlig nye argumenter på bordet, men det skyldes jo bl.a. også, at knap halvdelen af dem, som svarede på spørgsmålet, slet ikke kunne få øje på positive elementer i sammenlægningen. Og det er da også netop denne udbredte skepsis, som må stå tilbage som konklusionen på dette afsnit.

4.2 Negative sider af kommunesammenlægningen

Når vi vender blikket mod borgernes udsagn om, hvad der indtil videre har været det mest negative, så er disse svar på tilsvarende vis kategoriseret og opført i tabel 4.2.

Tabel 4.2 Borgernes udsagn om det mest negative ved kommunesammenlægningen

	Antal	Procent
Politikerne	269	25
Dårlig økonomi	144	14
Skolelukninger	142	13
Hamstring før sammenlægning	59	6
Overgangsproblemer	55	5
Serviceforringelser	45	4
Centralisering	43	4
Manglende overblik og viden	36	3
Rod og kaos	33	3
Ny organisering	33	3
Politikeres særinteresser	28	3
Andet	147	13
Ved ikke	22	2
Total	1056	100

For så vidt angår de mest negative konsekvenser af sammenlægningen, har borgerne lettere ved at formulere deres bud. Som det ses af tabel 4.2, er det især de bornholmske kommunalpolitikere, der må stå for skud. Ud over at en del af kategorierne mere eller mindre direkte peger tilbage på politikerne, så er det ikke mindre end hver fjerde af borgerne, som direkte hæfter sig ved politikernes indsats som det mest negative. Borgerne giver udtryk for en meget udbredt og kritisk indstilling til politikernes handlinger og resultater i de første 10-11 måneder efter sammenlægningen. Borgerne skriver bl.a.:

»At der har været manglende vilje til samarbejde, at der er indgået for mange studehandler, at der er for mange høvdinge, at der er for mange hovsa-løsninger, at der er for meget personligt fnidder, at politikerne mangler visioner, at der er for meget populisme, at konstitueringen var kritisabel, at oppositionen er gold, at den siddende borgmester er arrogant, at politikerne ikke varetager hele øens interesser, men hænger fast i deres tidligere roller, at politikerne mangler gennemslagskraft eksemplificeret ved færgeforliget m.m.«

I tillæg til denne ret omfattende kritik af politikernes arbejde i de første måneder så skriver borgerne i 3% af svarene, at politikernes varetagelse af særinteresser har været det mest negative ved kommunesammenlægningen. Der er desuden 6% af besvarelserne, som peger på, at det var negativt, at politikerne foretog »hamstringer før sammenlægningen«, så kommunekasserne var tomme, og regionskommunen derfor skulle starte med økonomiske problemer. Tre borgere skriver:

»At enkelte enheder brugte kassen og igangsatte aktiviteter, der har belastet økonomien for Bornholm, så en meget barsk opstramning af økonomien har været nødvendig.«

»At amtskommunen og de fem gamle kommuner ikke leverede den lovede kassebeholdning. De gennemførte anlægsarbejde i højere grad end sædvanligt. Regionskommunens økonomiske udgangspunkt har forstærket problemerne med service og tid til borgerdialog.«

»De kommunale pengekasser blev næsten tømt til fordel for fine anlæg af torve og pladser inden sammenlægningen.«

Flere borgere kommer med samme kritik og anfører samtidig, at man burde have forhindret, at denne lokale hamstring kunne finde sted, da sammenlægningsprocessen blev sat i gang. To borgere skriver herom:

»Kassebeholdningerne i de gamle kommuner var for lille den 31.12.02. Kassen skulle være lukket ved afstemningen og sat under administration af Indenrigsministeriet.«

»At man ikke lukkede låget i kommunekasserne, da man blev enige om én ø – én kommune (skulle være gjort).«

Borgerne peger i 13% af de afgivne svar på, at skolelukningerne har været det mest negative i forbindelse med kommunesammenlægningen. Beslutningen om lukningen af skoler kritiseres for at være truffet på et for dårligt grundlag og gennem en kritisabel proces, hvor der ikke blev lyttet til borgerne og taget hensyn til de små samfund. Tre borgere skriver følgende om det negative ved selve lukningen og den politiske proces omkring lukningen af skoler:

»At ville lukke skoler uden at sætte sig ordentligt ind i, hvordan det kan lade sig gøre og uden at sætte sig ordentligt ind i økonomien.«

»Skolelukninger, der nedlægger små bysamfund.«

»Det mest negative har været den nuværende skoledebat. Denne debat har båret præg af ustrukturering samt dårlig information og konkrete fakta, der igen har resulteret i stor frustration hos forældre øen over.«

Godt hver tyvende af borgernes svar peger på, at der er en række problemer ved overgangen til den nye regionskommune, som har været det mest negative ved kommunesammenlægningen indtil videre. Sammenlægningen er gået for hurtigt og har været forvirrende, ligesom en række praktiske ting fx nyt telefonsystem og overskueligheden i den nye organisation ikke er blevet etableret hurtigt nok, hvorfor en del borgere peger på, at planlægningen af overgangsfasen har været for dårlig.

Som det fremgår af tabel 4.3, så følger herefter en række forandringer, som færre end 5% af svarerne peger på som de mest negative i forbindelse med kommunesammenlægningen. Der peges på, at kommunesammenlægningen har medført: »serviceforringelser« (4%), »centralisering« (4%), at

sammenlægningen har været præget af »*manglende overblik og viden*« (3%), »*rod og kaos*« (3%), at den »*ny organisering*« har negative konsekvenser, at der er skabt uro blandt medarbejderne gennem »*afskedigelser og opsigelser*« (2%), at »*alt*« har været negativt, at den »*ny administration*« er kritisabel (2%), at der har været for stor »*politisk uenighed*« (2%), at der er for mange »*uindfrie visioner*« (2%), »*manglende borgerinddragelse*« (1%), »*negative og frustrerede borgere*« (1%) og »*prisstigninger*« (under 1%).

Opsamlende kan man altså sige, at det først og fremmest er politikerne, der får drøje hug af borgerne, når sidstnævnte skal vurdere kommunesammenlægningen på Bornholm, som den hidtil har formet sig. Politikerne beskyldes først og fremmest for at deltage i et kommunalpolitisk liv, som præges af stridigheder, uenigheder, personfejder osv. Oveni er der så lagt, at den geografiske dimension er blevet mere nuanceret end tidligere, forstået derhen at politikerne nu også skal finde en passende rolle og opførsel i relation til, i hvor høj grad de varetager hele øens interesser, eller deres eget lokalområdes (evt. defineret som gamle kommunes) interesser. Hvorledes den rigtige balance mellem disse principper skal være, kan være vanskeligt at opstille normer for, da politisk repræsentation på mange måder netop inkluderer forskellige hensyn i et ikke afklaret blandingsforhold. Men meget tyder på, at politikerne på Bornholm ikke nødvendigvis har fundet deres endelige rolle i dette spil, og at de i hvert fald ikke har fundet deres vælgere på en måde, så vælgerne er enige i politikernes måde at håndtere disse dilemmaer på.

Det skal i denne sammenhæng også nævnes, at der op til sammenlægningen var ganske mange, der håbede på, at netop en sammenlægning kunne føre til en politisk afrustning på Bornholm, hvor bølgerne på den kommunalpolitiske scene ofte har gået meget højt, og hvor politikerne har fået skyld for at gå meget langt også i forholdsvis personlige stridigheder. Men forventningerne til, at det politiske miljø ville blive væsentligt anderledes, hvis man lagde kommunerne sammen, var måske også på mange måder lidt vel optimistiske. Der er jo stadig politiske beslutninger, som skal træffes med politiske uenigheder til følge, det er langt hen ad vejen de samme politikere, som deltager i spillet (Kjær 2004a), og der er så nu også hele beslutningskomplekset omkring gennemførelsen af kommunesammenlæg-

ningen at slås om. Lægges dertil, at kampene mellem de forskellige dele af øen nu skal kæmpes direkte for åben scene i regionsrådet, så er tingenes tilstand måske knap så overraskende. Mange vælgere havde forventninger om, at det politiske miljø ville ændre sig – meget tyder på, at ganske mange på dette punkt er blevet skuffede.

Det er også værd at hæfte sig ved, at spørgsmålet om skolelukninger i så høj grad er et centralt tema i den negative bedømmelse af kommunesammenlægningen. Ikke kun fordi det fortæller os, at ganske mange har forholdt sig kritisk til beslutningsprocessen omkring ændringerne i den bornholmske skolestruktur, men især også fordi det viser, at der blandt borgerne eksisterer en kraftig kobling mellem kommunesammenlægningen og skolelukningerne. Man kunne jo også forestille sig det standpunkt, at skolelukningerne ikke var afledt af kommunesammenlægningen, selv om de tidsmæssigt kom umiddelbart efter. Det kunne jo være, at skolelukningerne var affødt af forhold, der havde med antallet af børn i den skolegyldige alder, syn på den optimale skolestørrelse eller lignende at gøre, og at skolelukningerne også ville have været kommet, selv om man havde beholdt den gamle skolestruktur. Vi ved ikke, hvad der ville have været sket, men det interessante er som sagt også især, at koblingen mellem de to diskussioner lader til at være udbredt. Hvordan denne kobling er foregået, ved vi heller ikke, men den er sikkert ikke blevet mindre i sin udbredelse af, at der i debatten op til kommunesammenlægningen både af tilhængere og modstandere blev nævnt, at en samlet kommune kunne være med til at »fjerne« kommunalpolitikere en smule fra lokalområderne og dermed gøre det lettere for de nye politikere at træffe »ubehagelige« beslutninger. For nogle blev dette opfattet som en fordel, mens andre frygtede en sådan udvikling.

Selve sammenlægningsprocessen

Det er allerede tidligere påpeget, at det ikke er muligt at bedømme, i hvilket omfang de negative reaktioner over kommunesammenlægningen, der kan spores, skyldes, at borgerne nu har fået at se, hvad sådan en kommunesammenlægning i virkeligheden »går ud på«, eller om utilfredsheden også i et eller andet omfang skyldes irritation over omstillingsprocessen

og de »børnesygdomme«, der næsten altid vil følge med en ændringsproces af dette omfang.

Det er nemlig ingen hemmelighed, at det har været en vanskelig proces at foretage sammenlægningen af de fem tidligere kommuner og amtet på Bornholm. Alt andet ville vel også have været naivt at forestille sig, idet såvel politikere, borgere og medarbejdere skal til at orientere sig i og handle inden for en ny struktur og nye organisatoriske rammer. Det er således ikke mærkeligt, hvis alle parter mærker modvind undervejs i omstillingen. Omvendt kan man sige, at borgerne havde markeret solid støtte til dannelsen af regionskommunen ved, at omkring tre fjerdedele af borgerne stemte for den. Denne støtte og beslutsomhed skulle bidrage til, at sammenlægningsprocessen, trods kvaler, også kunne finde sted med en vis grad af medvind og tålmodighed fra borgernes side. Vi har i dette lys spurgt borgerne, om de er enige eller uenige i følgende udsagn: »Processen omkring etableringen af den nye regionskommune er alt taget i betragtning forløbet uden de helt store problemer« – resultatet er afrapporteret i tabel 4.3:

Tabel 4.3 Borgernes syn på selve sammenlægningsprocessen – grad af enighed i udsagnet: »Processen omkring etableringen af den nye regionskommune er alt taget i betragtning forløbet uden de helt store problemer«. Procent

	Etableringsproces forløbet uden de helt store problemer
Helt uenig	38
Delvis uenig	31
Hverken enig eller uenig	9
Delvis enig	18
Helt enig	4
I alt	100

n=1.312.

Tabel 4.3 viser, at mere end to tredjedele af borgerne (69%) er helt eller delvist uenige i, at processen omkring etableringen af den nye regionskommune, alt taget i betragtning, er forløbet uden de helt store problemer. Ved at indskyde »alt taget i betragtning« har vi givet borgerne en markeret mulighed for at vurdere udsagnet i et tålmodigt perspektiv, hvor eventuelle »kritiske småting« sies fra i vurderingen. Set i det lys er det derfor

markant, at mere end en tredjedel (38%) erklærer sig helt uenig i udsagnet, hvorimod kun 4% kan være helt enige og 18% delvis enige. Set med geografiske briller, så er det borgerne i Nexø, der er relativt mest kritiske over for udsagnet, og borgerne i Rønne, der er relativt mest positive, mens borgerne i de øvrige tre kommuner placere sig herimellem. I Nexø er det 76% af borgerne, der er helt eller delvis uenige i, at processen er forløbet uden de helt store problemer, mens det er tilfældet for 59% af borgerne i Rønne.

Som analysen i kapitel 2 viste, så har borgernes negative syn på selve omstillingsprocessen været medvirkende årsag til, at nogle bornholmske vælgere helt har skiftet side i spørgsmålet om, hvorvidt det i det hele taget er en god idé at lægge kommuner sammen. Og processen har åbenbart virkelig påkaldt sig en negativ vurdering. Den markante negative bedømmelse af den hidtidige implementering af den fælles kommunale struktur indikerer, at det er vanskeligt at lægge kommuner sammen, og måske ikke mindst at få det til at foregå på en måde, som gør omstillingen spiselig for borgerne.

4.3 **Er de gamle kommunegrænser forsvundet helt?**

Afslutningsvist i dette kapitel skal endnu et åbent spørgsmål fra undersøgelsen kort omtales. De fleste vil sikkert være enige om, at en kommunesammenlægning ikke er noget, der gennemføres og implementeres i ét hug, men i højere grad er en proces, der vil strække sig over en længere tidsperiode. Spørgsmålet er imidlertid, hvor hurtigt eller hvor langsomt sammensmeltningen af de tidligere kommunale enheder egentlig foregår. Andre rapporter inden for dette projekt kommenterer på hastigheden på sammensmeltningen i relation til forskellige aspekter, såsom det administrative system (Christoffersen et al. 2003), det politiske system (Kjær 2004a) og det kommunale serviceudbud. Men i denne undersøgelse har vi valgt blandt borgerne at spørge ind til, hvor langt de mener kommunesammenlægningen er kommet. Det har vi gjort ved at spørge til de gamle kommunegrænser. Principielt ophørte disse streger på det poli-

tisk/administrative kort over Bornholm med at eksistere den første januar 2003, og de skal herefter jo egentlig kun optræde i historiebøgerne. Men er de nu også forsvundet fra den fysiske virkelighed og måske ikke mindst fra de mentale billeder af Bornholm, som de forskellige aktører har af øen, og som jo dermed kan være med til at præge både den førte politik og borgernes vurdering heraf? Hvor sammenlagt er de bornholmske kommuner egentlig efter borgernes vurdering næsten et år efter sammenlægningens formelle ikrafttrædelse? Spørgsmålet om, hvor udviskede de gamle kommunegrænser er ved at være, er ikke kun interessant som en indikation af, hvor langt man er nået med sammenlægningen, men måske især også som et forsøg på at indkredse, hvad det efter borgernes vurdering er, som tager længst tid.

For at se, om de gamle kommunegrænser har mistet deres tidligere betydning og er blevet erstattet af tilhørsforhold og identitet i forhold til den nye organisatoriske struktur, herunder om der er blevet opbygget kulturelle, mentale og psykologiske relationer til den nye fælles regionskommune, har vi som sagt spurgt borgerne, om de stadig oplever de gamle kommunegrænser. Det siger knap hver anden borger (45% ud af 1333), at de gør. Borgerne i Hasle, Allinge-Gudhjem og Nexø oplever i lidt højere grad de gamle kommunegrænser, end det er tilfældet for borgerne i Rønne og Aakirkeby. Det har tilsyneladende ingen betydning, om borgerne har stemt ja eller nej til sammenlægningen, hvorvidt de oplever de gamle kommunegrænser eller ej, idet 43% af jaserne og 44% af nejsigerne gør det. Der fremkommer en lille forskel, når vi ser på fordelingen mellem de borgere, der i dag ville stemme henholdsvis ja og nej, hvis der kom en ny afstemning om sammenlægningen. Ud fra borgernes holdning til en hypotetisk ny afstemning i dag, så er der henholdsvis 42% af jaserne og 46% af nejsigerne, der oplever de gamle kommunegrænser. Det viser sig, at borgerne i de fire gamle hovedbyer og i de øvrige byer i større grad (omkring 6 procentpoint) oplever de gamle kommunegrænser, end det er tilfældet for borgerne i Rønne by og i landdistrikterne.

Ud af de 606 borgere, der siger, at de stadig oplever de gamle kommunegrænser, har 426 (70%) skrevet en kort kommentar om, hvordan de oplever de gamle kommunegrænser. Vi har kategoriseret borgernes kommentarer i tabel 4.4.

Tabel 4.4 Borgerne oplever stadig de gamle kommunegrænser

	Antal	Procent
Politikernes særinteresser	119	28
Identitet gammel kommune	70	16
Skoleområdet	47	11
Borgernes særinteresser	40	9
Symboler og infrastruktur	32	7
Organisering	28	7
Rønne fordeles	24	6
Vanens magt	20	5
Serviceniveau	25	5
Regionsrådets prioriteringer	11	3
Andet	10	2
Total	426	100

Tabel 4.4 viser, at mange borgere (28%) oplever, at de gamle kommunegrænser viser sig i politikernes varetagelse af særinteresser for de tidligere kommuner. En borger udtrykker det på den måde at:

»Politikerne hænger sig i deres gamle sognegrænse, frem for visionerne for fremtiden.«

og en anden skriver:

»Lokalpolitikere skal lære, at de ikke skal være bykonger. De skal sammen arbejde for øens udvikling og problemer. Det løser sig nok først, når der kommer en ny generation af lokalpolitikere, som ikke har aner i de gamle byråd.«

Borgerne oplever også de gamle kommunegrænser, når borgere plejer deres respektive særinteresser i forhold til regionskommunen. Knap hver tiende kommentar (9%) peger på, at de gamle kommunegrænser bliver tydelige, når borgerne varetager særinteresser i forhold til den tidligere kommunestruktur. En borger skriver at:

»Borgerne generelt kæmper stadig for deres lokalområde.«

og en anden udtrykker det på den måde, at borgerne værner om deres eget, når der skal nedlægges noget:

»Fx bibliotek med meget lille udlån. Lokalbefolkning råber op, selv om der kun er 6-7 km til næste. Det vil sige værner sig om sit eget.«

I relation til særinteresser så har debatten og beslutningen om lukning af tre skoler i efteråret 2003 ført til, at mere end hver tiende af kommentarerne vedrører borgernes oplevelse af de gamle kommunegrænser i skoledebatten (11%). En borger skriver, at:

»Man tænker meget lokalt og dybt forankret i sin gamle kommunale struktur og ikke regionalt.«

Der er også særinteresser på spil, når nogle få borgere (11) peger på, at kommunegrænserne viser sig i beslutningerne i regionsrådet. En borger skriver, at:

»De »store« gamle kommuner går fri af nedskæringer og skolelukninger, mens de små kommuner nedskæres og lukkes systematisk.«

Her peges der på, at der sker en forfordeling af de tidligere store kommuner, hvilket også kommer til udtryk i en række kommentarer (4%), der giver udtryk for, at den tidligere Rønne Kommune forfordeles i forhold til de fire øvrige tidligere kommuner. Nogle borgere giver udtryk for, at der er tale om en ny tendens, mens andre skriver, at forfordelingen af Rønne blot er fortsat efter kommunesammenlægningen. En borger skriver følgende om Rønnes dominans:

»Rønne er stadig for dominerende, al magt og indflydelse koncentrerer i Rønne. Udviklingen koncentrerer bevidst i og omkring Rønne til skade for yderområderne. For Rønne eksisterer det øvrige Bornholm ikke.«

Ud over særinteresserne så angiver borgerne også i væsentligt omfang (16%), at identiteten med de tidligere kommuner hænger ved og bidrager

til, at borgerne fastholder deres særlige tilknytning til og orientering i forhold til de tidligere kommuner. En borger udtrykker det på denne måde:

»Jeg ringer stadig til Hasle Kommune. På arbejdet er jeg i Allinge-Gudhjem.«

og en anden skriver

»De gamle grænser ligger meget dybt i ens bevidsthed, og det tager tid at nå frem til én ø – én kommune.«

Symboler, infrastruktur og praktisk organisering nævnes af knap hver syvende borger som felter, hvor de møder de gamle kommunegrænser. Som eksempler på, hvordan symboler, infrastruktur og organisering fletter sig sammen og fastholder de gamle kommunegrænser, skriver borgerne fx:

»Da jeg ringede angående en byggesag, spurgte de, hvor jeg hørte til inden kommunesammenlægningen.«

»Mange serviceområder er stadig opdelt efter de gamle grænser – sikkert for nemheds skyld.«

»Politikerne bliver stadig præsenteret som fx tidligere Nexø-borgmester osv. Øens »monopol«-avis er delt op i de 5 gamle kommuner.«

Hver tyvende kommentar peger på, at »vanens magt« medvirker til at opretholde de gamle kommunegrænser. Borgerne skriver fx:

»Gammel indgroet vanetænkning hos borgere og politikere.«

»Det »plejede« man i den pågældende kommune at gøre.«

En del af borgernes kommentarer (5%) påpeger, at forskelligheder i serviceniveau betyder, at de oplever de gamle kommunegrænser. Borgerne anfører, at der er forskel på vandafgiften og serviceniveauet, når det gæl-

der fx: Ældreplejen, buskort til børn, gadebelysning, affaldstømning, klipning af grøftekanter og sociale ydelser.

Der er en mindre gruppe borgere, der skriver, at de ikke oplever, at der er sket nogen forandringer i forhold til de gamle kommunegrænser, hvilket betyder, at de ikke er erstattet af den nye fælles kommunale grænse og identitet. Endelig er der fire borgere, der skriver, at de oplever de gamle kommunegrænser ved, at der ikke er reel valgfrihed i forhold til skoler, daginstitutioner og leverandører af kommunale serviceydelser.

Sammenfattende må det konstateres, at de gamle kommunegrænser i et vist omfang har overlevet kommunesammenlægningens første leveår. For halvdelen af de bornholmske borgere er kommunegrænserne allerede så udviskede, at disse borgere ikke længere oplever disse grænser. I den sammenhæng er det dog et spørgsmål, om disse borgere oplevede kommunegrænserne før sammenlægningen. Men for den anden halvdel af borgerne gælder det, at de stadig oplever kommunegrænserne, idet de føler, at borgere og politikere stadig i en vis udstrækning tænker som efter det gamle bornholmerkort.

5 Konklusion

Allerede i sammenfatningen har vi samlet op på resultaterne fra rapportens forskellige delanalyser, og derfor vil vi i dette kapitel afsluttende kapitel i stedet stille os selv spørgsmålet: Hvordan skal de empiriske resultater så mere generelt tolkes – hvad er det, vi ser, og hvilken værdi skal det tillægges? For det første viser undersøgelsen, at geografin betyder noget. Hvad du mener, er ikke uafhængigt af, hvor du bor. Det skal hævdes, at dette især skyldes, at kommunalpolitikken i mange henseende handler om en geografisk ressourcekamp inden for kommunen. I de mere overordnede diskussioner foregår denne ressourcekamp, når der skal placeres kommunale arbejdspladser, eller når der i andre sammenhænge er mulighed for gennem kommunale beslutninger at øve indflydelse på, hvor væksten og aktiviteten bevæger sig hen inden for kommunens grænser. Men også på det mere dagligdags plan, hvor enhver politisk kommunalpolitisk beslutning og prioritering jo kan siges at have en geografisk dimension, idet de fleste beslutninger kan læses i en geografisk optik og påstås at stille dele af kommunen bedre på bekostning af andre. Hvis man vil, kan man i kommunalpolitikken i de fleste tilfælde tale om vindere og tabere inden for kommunen i relation til forskellige geografiske lokaliteter.

Billedet kompliceres yderligere ved en kommunesammenlægning, hvor det geografiske område vokser, hvormed antallet af egne, landsbyer og byer, der potentielt skal »konkurreres« med om aktiviteten og serviceudbuddet, stiger tilsvarende. Hvor der tidligere måske var »balance« i tingene, forstået på den måde at man huskede, hvilken geografisk lokalitet der senest havde eksempelvis fået renoveret skolen eller forbedret vejene, så starter man nu op på en frisk med den usikkerhed, det kan afstedkomme.

Balancen kunne også bestå i, at nogle dele af kommunen havde lært at leve med, at de ikke i alle sammenhænge havde lige så meget »at byde på« som andre dele af kommunen og derfor måtte tage til takke med mindre, når kommunen tog økonomiske beslutninger med geografiske konsekvenser. Også denne balance udsættes for pres i forbindelse med en kommunesammenlægning, idet der nu er tidligere centerbyer, der pludselig bliver placeret i den nye kommunes periferi og i sjældnere tilfælde også omvendt. Vigtigst er det måske dog, at byer, som tidligere var den største by i kommunen og typisk også politisk/administrativ »hovedstad«, nu skal indtage rollen som »lillebror« i den nye kommune og miste sin status som hovedby.

Endnu mere kompliceret bliver det videre, hvis man antager, at der parallelt med hinanden foregår flere forskellige geografiske spil. Ud over den påståede kamp inden for kommunen agerer kommunen også som helhed i en tilsvarende parallel kamp imod de omkringliggende kommuner – igen om at tiltrække vækst og aktiviteter. I denne kamp har man ikke fælles skattemidler eller et budget, men der kæmpes stadig om at få den gode idé, som trækker aktivitet til området, at overtale amt eller stat til at placere deres institutioner netop i den ene kommune frem for den anden osv. Komplikationen ligger i, at det er altså tidligere »modstandere«, man nu lægges sammen med, og dermed ophører spillet på dette interkommunale plan. Men da man jo i forvejen som sagt kan have tradition for, at der også foregår intrakommunale kampe, så kan kampene fortsætte, om end de må igangsættes og legitimeres på ny. En formildnende omstændighed kan være, at de sammenlagte kommuner allerede har været vant til at kæmpe sammen, når de tidligere har deltaget i endnu en parallel kamp nemlig den regionale, hvor større geografiske områder sammen kæmper for aktiviteter til deres del af landet, men denne kamp og eventuelle yderligere kampe mellem større regioner af forskellig art skal ikke omtales yderligere her.

I hvilken udstrækning disse geografiske kampe reelt eksisterer, og med hvilken styrke og ihærdighed de eventuelt måtte udkæmpes, kan være vanskeligt at give noget endegyldigt svar på. I relation til Bornholm er det imidlertid tankevækkende, at der netop kan observeres forskelle mellem, hvordan sammenlægningens gennemførelse er blevet modtaget i henholdsvis de gamle hovedbyer og de mindre bysamfund. De gamle hovedbyer har i hvert fald på papiret lidt et større statustab end de mindre bysamfund, og

måske er det sådanne forhold, der spiller ind på deres respektive borgeres vurderinger.

At der eksisterer geografiske kampe, illustreres imidlertid klarest af, at mange borgere giver udtryk for, at politikerne fortsat forfordeler forskellige geografiske lokaliteter. Politikerne påstås at varetage geografiske særinteresser – man kan stadig se på politikerne, når de har politiker-kasketten på, hvor de selv bor. At dette påpeges af borgerne siger måske i øvrigt ikke mindst noget om borgerne selv og den optik, de beskuer det kommunalpolitiske liv igennem. Hvis man som politiker gør noget godt eller skidt for en lokalitet på øen, lægges der altså fra borgernes side ofte mærke til, om politikerens selv bor i området.

Spørgsmålet er imidlertid, om borgerne så også med rette kan angribe de bornholmske politikere for at tænke på geografiske særinteresser. De danske kommunalpolitikere, og altså hermed også de bornholmske, har ikke nogen specielt veldefineret rollebeskrivelse, når de kaster sig ud i det, de er valgt til, nemlig politisk repræsentation. Alle kan blive enige om, at inden for et repræsentativt kommunestyre er politikerne valgt til at repræsentere vælgerne, men det står egentlig ikke klart, hvordan det egentlig skal ske (Kjær 2000). Skal man tage hensyn til alle borgere eller kun dem, der har stemt på ens parti? Skal der tages særligt hensyn til dem, der har stemt personligt på en – i fald man ved, hvem de er? Må man kæmpe ekstra hårdt for sin egen demografiske gruppe – de unge, kvinderne osv.? Må man kæmpe særligt for landmændene, skolelærerne eller pensionisterne? Må man føle sig som en særlig repræsentant for spejderne, for fodboldklubben eller de kristne? Og ikke mindst – må man sige, at man repræsenterer en særlig del af kommunen? Svaret er, at der ikke er noget svar – den politiske repræsentation er på mange måder uafklaret (Kjær 2000). Det bedste bud er vel for så vidt at sige, at den politiske repræsentation er multi-fokuseret (Pedersen et al. 2004) – dvs. anerkende, at den enkelte politiker kan repræsentere flere forskellige grupper samtidig, og i sin stillingtagen skele til flere forskellige hensyn. Og altså herunder geografien, som dermed ikke kan påstås at udgøre et illegitimt udgangspunkt for den politiske repræsentation. Hvis en bornholmsk politiker vil kæmpe for, at der placeres flere kommunale arbejdspladser på den nordlige del af øen, hvor vedkommende selv bor, er det i og for sig helt i orden. Hvis en bornholmsk politiker

kæmper imod en skolelukning i et område, hvor vedkommende ved, regionsrådsvalget fik mange personlige stemmer, er dette vel også helt i orden. Hvis en politiker derimod i valgkampen, hvor mandatet, der ligger til grund for repræsentationen, handles af med vælgerne, har slået sig op på, at vedkommende vil kæmpe for hele Bornholm uden hensyntagen til snævre lokale hensyn fra den gamle kommunestrukturs tid, er situationen lidt mere speget. Vedkommende er formelt stadig i sin ret til at agere således – repræsentationen er fortsat uafklaret. Men vedkommende kan måske med rette beskyldes for ikke at leve op til sine egne valgløfter, og vælgerne kan på den baggrund vælge at smide ham/hende på porten ved næste valg. Netop valgmekanismen er i det hele taget vigtig at huske – de bornholmske politikere skal finde sig selv til rette i den nye struktur, og den væsentligste vejleder i relation til, hvordan den nye geografi skal indbygges i den politiske repræsentation, må vælgerne stå for. Hvis vælgerne vil have politikere, der ikke hænger sig i geografiske særinteresser og kun tænker på hele øen, skal de vælge de politikere, der udsender sådanne signaler enten i valgkampen eller igennem deres handlinger i valgperioden. Hvis vælgerne i højere grad vil have politikere, som de kan regne med vil forsvare interesser for deres egen del eller afkrog af øen, så skal de stemme på den type af politikere.

Denne kommentar gives egentlig ikke for at sige, at borgerne bare skal være tilfredse med deres politikere, for de har selv valgt dem, og de kan bare vælge nogle andre næste gang (selv om der nu i øvrigt kan være noget om snakken). I stedet er den medtaget for at pointere, at geografis rolle i kommunalpolitikernes måde at udøve politisk repræsentation på, er vanskelig at bestemme præcist, og at den i øvrigt er en dynamisk størrelse. I forbindelse med en kommunesammenlægning vil der opstå et nyt geografisk mønster, og politikerne har brug for at justere den måde, de agerer på, herefter. Hvor meget vægt, de skal lægge på geografisk repræsentation, og i hvor høj grad de i den forbindelse skal huske de gamle kommunegrænser, kan det ikke gives noget svar på udefra. Vi kan have som formodning, at geografien ikke bliver uden betydning, og at én af politikernes opgaver også fremover vil være at føre geografiske interesser ind i den politiske proces og kæmpe for geografiske områder også i intrakommunale ressourcekampe. Men i hvilket omfang de skal gøre det, og om de bornholmske

kommunalpolitikere frem til nu har gjort det i for høj udstrækning, kan der kun svares på fra een kant, og det er fra de bornholmske vælgere, når de går til det næste valg til regionsrådet i 2005.

Hvis undersøgelsen af den bornholmske case skal anvendes til at identificere potentielle problemer med ikke bare at blive politisk enige om en kommunesammenlægning, så er det måske også værd at hæfte sig ved den heftige debat om skolelukninger. Hele diskussionen om skolestrukturen på Bornholm er naturligvis et eksempel på den geografiske problematik, der allerede er diskuteret ovenfor. Men debatten om skolenedlæggelser er også eksempel på et mere generelt fænomen, som altså også eksisterer i bornholmsk kommunalpolitik, nemlig politisk uenighed. Nogle ønsker af forskellige ideologiske, pædagogiske, geografiske, økonomiske og lignende hensyn, at det bornholmske skolevæsen skal indrettes på én måde, mens andre har en anden politisk holdning til spørgsmålet og derfor ser et andet idealbillede foran sig, når den overordnede skolestruktur er til debat.

I debatten forud for afstemningen om kommunesammenlægningen og også i den første mere eller mindre euforiske periode kort efter, at projektet havde fået det grønne lys af et overvældende stort flertal af de bornholmske vælgere, tog optimismen over for den kommende sammenlagte kommune ikke sjældent udgangspunkt i, at man så ville få skabt et bedre politisk klima og komme mange af de politiske skænderier til livs. Om det politiske klima på Bornholm inden sammenlægningen var meget værre end så mange andre steder, skal ikke bedømmes her, men selv om der endelig skulle have været brug for en opstramning i relation til eksempelvis, hvor stor en rolle helt personlige antipatier og gammelt nag influerede på de politiske beslutninger, så ville dette jo forhåbentlig kun have forbedret tonen og ikke omfanget af den politiske uenighed. Man kan have mange forskellige syn på det ideelle demokrati, herunder også hvordan den særlige lokale variant, som kommunestyret udgør, bør indrettes. Vi vil ikke bekende os til nogen specifik demokratiteoretisk retning, men fremføre et element, som i hvert fald konkurrencedemokrater vægtlægger ganske meget, nemlig at der for de enkelte vælgere bør være flere forskellige politiske programmer at vælge imellem. Vælgerne har på mange måder fortjent, at politikerne ikke mener det samme alle sammen – hvis de gjorde, var der jo i og for sig ikke så meget reelt at vælge imellem og i og for sig vel egentlig ikke så meget

ved at være vælger. Man kan have forskellige forhåbninger til tonen i politik, men selv om det skulle lykkes at få politikerne til at tale pænt til hinanden (en ambitionen, der på ingen måder skal forklejnes her – tværtimod), så må det samtidig gælde, at der skal være plads til den politiske uenighed.

I tilfældet omkring skolenedlæggelserne på Bornholm så viser undersøgelsen, at den politiske uenighed, der har været om, hvor mange og hvilke skoler der skulle nedlægges, af mange er blevet koblet sammen med kommunesammenlægningen. Kommunesammenlægningen har »fået skylden for«, at de politiske vinde har blæst i retning af skolenedlæggelser. Men det bør nok erindres, at kommunesammenlægningen ikke var et forsøg på at eliminere den politiske uenighed på Bornholm. Der var ambitioner om, at de geografiske politiske slagsmål skulle institutionaliseres (føres over i et formelt politisk organ nemlig regionsrådet), men de politiske slagsmål var ikke i sig selv på dødslisten. Hvis ambitionen, og resultatet, havde været et system, hvor politiske uenigheder blev kvalt og ikke blev udstillet for vælgerne, ville det med de fleste demokratiske briller have været værre end en situation som den bornholmske, hvor man slås (så det brager) om indretningen af skolevæsenet. De demokratiske øjenbryn kunne også have været hævet, hvis et lille politisk mindretal havde haft held til at sætte deres vilje igennem mod flertallets ønske, men som undersøgelsen har vist, er bornholmerne så delte i dette spørgsmål, at det ikke lader til at have været tilfældet. Om den politiske proces omkring tilpasningerne af skolestrukturen så i øvrigt har været mere eller mindre galant tilrettelagt og gennemført, skal ikke kommenteres på dette sted, men at der eksisterer politisk uenighed om et spørgsmål som dette, er der altså ikke umiddelbart noget galt i – tværtimod.

Der er således ikke noget magisk ved en kommunesammenlægning – man løser ikke nødvendigvis nogle problemer bare ved at lægge kommuner sammen. Ved sammenlægningen kan man, som flere af borgerne i undersøgelsen også påpegede, opnå et potentiale for at forbedre tingenes tilstand, men det kræves omvendt også, at der efterfølgende fra politisk side arbejdes hårdt for så at realisere disse muligheder. Hvis den nye kommunale struktur udnyttes til at opnå en given forbedring i forhold til den eksisterende situation, er dette ikke noget, der automatisk vil sikre, at man som politiker dermed har vundet vælgernes støtte. I og med at man har truffet

politiske beslutninger, er der jo nemlig også vælgere, som må sande, at potentialet blev brugt til at realisere en kommune, der ikke lige var tegnet efter deres hoved. Nogle af disse vælgere tænker måske, at sådan er spillet, og glæder sig over, at potentialet en anden god gang måske udnyttedes til at realisere ting, der er i bedre overensstemmelse med ens egne politiske holdninger. Andre vælgere ser sig måske sure på kommunesammenlægningen som sådan og bedømmer sammenlægningen med udgangspunkt i de politiske beslutninger, den sammenlagte kommuner træffer.

På Bornholm var det ikke nogen let proces for politikerne at blive enige om at slå kommunerne sammen – det var lidt nemmere at få borgerne med på ideen, da der skulle stemmes om sammenlægningen. Men at slå kommunerne sammen i praksis har været en ganske vanskelig og arbejdskrævende opgave for politikerne, og som undersøgelsen har vist, har det også været vanskeligt at bevare opbakningen til projektet blandt vælgerne. Dette må naturligvis vække til bekymring blandt de bornholmske politikere, ikke mindst hvis de gør sig forhåbninger om at blive genvalgt til regionsrådet i 2005. Vi tror ikke, at der er mange, som vil beskyldte de bornholmske politikere for ikke at have arbejdet hårdt nok med sammenlægningen – men måden, det er gjort på, har åbenbart ikke været god nok til at tilfredsstille borgernes forventninger til det storstilede projekt. Om det så er politikerne, der har grebet opgaven forkert an, eller om det er borgerne, som har haft helt uretfærdigt høje forventninger til sammenlægningens positive sider, skal ikke afgøres her. Det kan også være, at de i lyset af ovenstående diskussioner måske er gået lidt galt af hinanden her i den første tid efter sammenlægningen.

De bornholmske kommunalpolitikere opsatte ikke i forbindelse med sammenlægningen nogen eksplicit målsætning for, hvor populær de gerne ville have sammenlægningen skulle blive i befolkningen på forskellige tidspunkter i implementeringsfasen. De fleste har sandsynligvis haft en fornemmelse af, at tilslutningen kunne falde en anelse, når hverdagen for alvor meldte sig, og nogle af de konkrete tiltag manifesterede sig for den enkelte vælger. Det var nok kun de mest optimistiske, som ikke havde forventet, at de ville blive nogle turbulente og vanskelige år. Men at den folkelige opbakning til projektet skulle sættes over styr på under tre år, var det omvendt nok kun de færreste af tilhængerne, der havde forventet.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne nedgang i tilslutningen burde have været forventet, og endnu vigtigere, hvilke forventninger man kan have til det fremtidige forløb. I udgangspunktet kunne man faktisk have opstillet to scenarier for, hvordan de første år af en sådan sammenlægning ville blive opfattet af borgerne. I det ene scenarium kunne man forestille sig, at det forhold, at sammenlægningen bliver en realitet, ville få modstanderne til at om ikke elske ideen så i hvert fald opgive kampen og lade sig holdningsmæssigt trække i retning af at slutte op omkring sammenlægningen. I det andet scenarium kunne man omvendt have gættet på, at en kommunesammenlægning netop får det sværest, og tilhængerne begynder at falde fra, når den møder praksis – når det udtænkte politiske projekt møder den kommunale hverdag. På Bornholm har det vist sig, at dagens situation minder mest om det sidstnævnte scenarium.

For så vidt angår det fremtidige forløb – borgernes vurdering af regionskommunen, når den har fået lidt flere år på bagen – kan der også opstilles to scenarier. Det ene scenarie går ud på, at politikerne bliver hjulpet til at vende skuden, at der igen vil opstå pæn tilslutning til sammenlægningen. I dette tilfælde vil det være tiden, der hjælper politikerne med at finde vælgere igen. Dels ved at der går mere tid, og at regionskommunen derfor kan komme mere på afstand af indkøringsvanskeligheder og de børnesygdomme, der naturligt melder sig i et helt nyt system som den bornholmske regionskommune. Dels ved at netop politikere og borgere får tid til at afklare deres nye roller og forventninger – man finder langsomt frem til, hvor stor rolle det geografiske skal spille i den politiske repræsentation, og borgerne nedjusterer måske deres forventninger til, hvad en sammenlægning i sig selv kan føre med sig af forbedringer af dette og hint.

Det andet scenarium går ud på, at tilslutningen til sammenlægningen falder yderligere. Dels med udgangspunkt i, at der modsat det første scenarium ikke på tilstrækkelig vis bliver løst op for de påpegede spændinger i repræsentationsopfattelse og forventninger til sammenlægningen. Dels med udgangspunkt i, at politikerne i den første tid måske faktisk mødte en vis overbærenhed fra borgernes side, hvor man var klar over, at der kunne opstå overgangsproblemer. Hvis denne tålmodighed bliver brugt op, uden at tingene i øvrigt kommer til at fungere væsentligt anderledes, så er der grundlag for, at kommunesammenlægningen for alvor bliver upopulær.

For så vidt angår, hvilke af de to scenarier i relation til udviklingen i de kommende år som den faktiske udvikling på Bornholm kommer til at ligne mest, vil vi afholde os fra at komme med et bud på – det vil kun fremtiden vise. Men vi vil følge dele af denne fremtid ved i foråret 2005 at følge op på den allerede gennemførte undersøgelse og spørge de bornholmske borgere på ny omkring deres vurdering af sammenlægningen. På dette tidspunkt vil det være fire år siden, bornholmerne vedtog kommunesammenlægningen, og to og et halvt år siden, den formelt blev en realitet. Og det vil være muligt at se, om de bornholmske borgere fortsat er lige så delte i spørgsmålet om kommunesammenlægningen, om kritikken har bidt sig fast, så flertallet er imod, eller om de bornholmske politikere har haft held til at få pendulet til at svinge tilbage, så der igen er bred folkelig opbakning omkring projektet.

Så meget for så vidt angår situationen på Bornholm. Spørgsmålet er imidlertid også, om denne beretning fra Danmarks østligste kommune er interessant som mere end et stykke lokalhistorie. Når der nu, som påpeget, på ingen måde er tale om en endelig evaluering af kommunesammenlægningen på øen, men blot en »temperaturmåling« af borgernes holdning til projektet knap et år efter dets igangsættelse, er det så relevant for andre i det kommunale landskab at hæfte sig ved konklusionerne? Det mener vi faktisk, at det er, for selvom den bornholmske kommunesammenlægning ikke er bragt til ende, så kommer resten af de mange kommuner, der i de kommende år, som resultat af den i det sene forår 2004 indgåede aftale om en strukturreform, skal sammenlægges, på et tidspunkt til at befinde sig i samme fase. Mere præcist i det sene efterår 2007, hvor broderparten af de danske kommuner som følge af de sammenlægninger, der er lagt op til pr. 1. januar 2007, vil befinde sig på samme sted i processen, som man gjorde på Bornholm, da denne undersøgelse blev gennemført i det sene efterår 2003. Der er derfor god grund til at overveje, hvor erfaringerne fra Bornholm kan bruges som lærestykker i de mange nye kommunesammenlægninger, der står for døren. Vi vil derfor afslutningsvis give vores bud på, hvor de tidlige erfaringer fra Bornholm kan indgå konstruktivt i de kommende sammenlægningsprocesser, men inden da er det vigtigt at understrege en række nødvendige forbehold, når det gælder om at overføre erfa-

ringer fra en kommunesammenlægning til andre, idet alle har deres lokale særpræg og særlige forudsætninger.

Vi kan fx ikke sige, om man ud over landet vil komme til at stå i en lignende situation, hvor nogle ellers positive borgere er blevet mere skeptiske allerede efter det første år. Vi ved for det første ikke, hvor positive de eventuelt er for sammenlægninger i udgangspositionen (der lader ikke til generelt at være lige så stor opbakning som på Bornholm (Kjær & Mouritzen 2003: 27ff). Og vi ved for det andet da slet ikke noget om, hvorledes opbakningen måtte udvikle sig. Det er dog tankevækkende, at der på Bornholm har været en entydig bevægelse, hvor relativt mange borgere har bevæget sig fra at være for sammenlægningen til at være imod, mens ingen har bevæget sig i den anden retning. Spørgsmålet er selvfølgelig om det kunne have været anderledes, eller der er relevante og virksomme muligheder for at imødekomme denne entydige udvikling i kommende sammenlægninger.

Man vil sikkert med rimelighed kunne hævde, at det ikke virker sandsynligt, at tingene vil udvikle sig på præcis samme måde i alle kommuner, alene af den simple årsag, at der i hvert fald indtil videre ikke er lagt op til, at kommunesammenlægningerne på alle områder skal gennemføres efter et centralt udformet »blue print«. I stedet vil der, som tilfældet ofte er, når det danske kommunestyre studeres, være åbent for lokale variationer, og det vil således være op til kommunalbestyrelserne i de nye kommuner at vedtage og implementere netop deres variant af en kommunesammenlægning i praksis.

Det kan også hævdes, at der sikkert ikke bliver nogle kommuner, der bliver helt at sammenligne med Bornholm, idet der her var nogle helt særlige omstændigheder i spil. Eksempelvis var der en sammensmeltning af kommune og amt, som der ikke er lagt op til på landsplan, hvor der godt nok skal samles opgaver på det kommunale niveau, men hvor amterne jo ikke forsvinder helt, men i et eller andet omfang fortsat vil eksistere i deres nye klæder som regioner. Et andet og måske ganske vigtigt særkende ved den bornholmske kommunesammenlægning er, at den jo var helt frivillig – et udgangspunkt, som også kommer til at blive genfundet på Langeland og Ærø, men som jo ellers ikke vil findes i bagagen hos nogle af de nye kommuner. Der vil have været en vis frivillighed i, hvem de skal sammenlæg-

ges med, men selve udgangspunktet, at der skal rodes op i den eksisterende struktur, er jo i helt anderledes grad initieret fra centralt hold, og de nye kommuner vil således de facto være dannet under et vist eksternt pres. Måske har frivilligheden betydet, at det har været nemmere at få vælgerne overbevist om projektets fortræffeligheder fra start af, fordi dette altså ikke var noget, der blev trukket ned over hovedet på Bornholm fra København, men noget, man selv iværksatte på øen. Men det kan også være, at frivilligheden har betydet, at man netop havde brug for lokalt at overtale borgerne (fordi normen foreskrev en afstemning (Kjær 2004)), og at man derfor fra tilhængerside er kommet til at male et måske lidt for rosenrødt billede af, hvad en sammenlægning kunne føre med sig af fordele.

Men måske er det imidlertid heller ikke så interessant at forsøge at bruge undersøgelsen fra Bornholm til at prognosticere, hvordan de kommende kommunesammenlægninger i resten af landet vil blive bedømt, når de har været en realitet i næsten et år. Mere spændende er det at overveje, om man eventuelt i de enkelte nye kommuner kan være med til at påvirke, hvorvidt borgerne kommer til at tage godt eller mindre godt imod sammenlægningen i den første opstartsfase. Det skal endnu engang præciseres, at der ikke kan siges noget endeligt om, hvordan kommunesammenlægningen kommer til at blive bedømt på Bornholm, når den er endeligt gennemført – man er endnu i gang med processen, og denne undersøgelse vil derfor blive fulgt op i 2005, så udviklingen i borgernes vurderinger kan ses i et lidt længere perspektiv (knap 2½ år efter sammenlægningen). Den faldende opslutning til sammenlægningen blandt vælgerne knap et år efter den formelle ikrafttræden er et faktum, men i hvor høj grad dette kan vendes eller er i gang med at blive vendt på Bornholm, er det som sagt for tidligt at sige noget empirisk om. Men det må være lige så klart, at det for andre kommuner, der skal i gang med en sammenlægning, må være behageligt, hvis man ikke kort tid efter igangsættelsen skal hen og kæmpe med en faldende borgeropbakning, hvor momentant denne så end måtte være.

Der kan ikke udstikkes en klar manual for, hvordan en succesfuld kommunesammenlægning gennemføres – dette gælder heller ikke for den del af et sådant projekt, der handler om at skabe en fortsat folkelig opbakning. Men vi vil pege på fem punkter, som vi, på baggrund af de born-

holmske erfaringer, tror, det vil være hensigtsmæssigt at tildele opmærksomhed i kommende sammenlægningsprocesser.

For det første bør man nok være opmærksomme på, at en kommunesammenlægning er en meget gennemgribende forandring, og at den derfor naturligt i de år, den gennemføres, vil udgøre den suverænt største sag på den lokale politiske dagsorden. Dette er en ganske banal konstatering, men den har nogle markante implikationer. Den megen fokus vil eksempelvis kunne medføre, at de fleste politiske beslutninger vil blive anskuet og tolket gennem et sammenlægningsprisme, og at sammenlægningen således potentielt kan få såvel skylden som æren for forhold, der ikke nødvendigvis kun har noget med sammenlægningen at gøre. Kommunesammenlægningerne kommer fx på et tidspunkt, hvor ikke mindst folkeskolen med baggrund i en demografisk udvikling står over for en strukturtilpasning. Den til tider ganske kraftige og ganske følelsesladede diskussion, der følger med den politiske diskussion herom, kan risikere at blive koblet sammen med sammenlægningsdiskussionen, hvilket til dels er sket på Bornholm. Eller sagt mere rent ud af posen – kommunesammenlægninger kan risikere at få æren/skylden for, at der lukkes skoler, som måske ville være blevet lukket under alle omstændigheder.

For det andet bør der være opmærksomhed omkring generel utilfredshed med den måde, omstillingen gennemføres på. Borgernes erfaringer med omstillingsprocessen kan således smitte af på deres mere specifikke bedømmelser af forskellige kommunale forhold. En generel utilfredshed vil kunne føre til, at alt, hvad der har med den nye kommune at gøre, over en bred kam vil blive bedømt negativt. Dette bør naturligvis føre til, at der værnes om projektets generelle omdømme, og at der virkelig tages hånd om problemer, som i sig selv kan forekomme beskedne, hvis der er en risiko for, at håndteringen kan smitte af på den sammenlagte kommunes generelle renommé. Det er en kompliceret opgave at pleje omdømmet af kommunesammenlægninger, hvor samspillet mellem det politiske niveau, det forvaltningsmæssige og administrative niveau samt institutionsniveauet er af afgørende betydning. Politiske uenigheder, som selvfølgelig består efter sammenlægningerne, kan komme til at overskygge den fælles bestræbelse på at skabe en ny velfungerende kommune, hvori de politiske diskussioner og valg skal tages. På Bornholm er det tydeligt, at borgernes skuffelse over

politikernes indsats er en væsentlig negativ faktor i den samlede bedømmelse af kommunesammenlægningen. Når forvaltning og administration bliver omorganiseret, dannes der grundlag for uoverskuelighed og praktiske problemer, som til dels er uundgåelige, men kan håndteres på forskellige måder, der har betydning for borgernes forståelse og vurderinger af overgangsproblemerne og deres forbindelse til kommunesammenlægningen. På institutionsniveauet påvirkes borgerne direkte af eventuelle konkrete forandringer i serviceydelserne, men også af eventuelle forandringer i kommunikationen med personalet, som kan formidle budskaber i et bredt spektrum, der kan forbinde kommunesammenlægningen med alt fra fx pessimisme, usikkerhed, faglig stolthed til optimisme. Vores pointe er, at man må forholde sig til, hvordan man får spørgsmålet om kommunesammenlægningen til at indtage de rette proportioner på alle disse niveauer, der i samspil bidrager til borgernes samlede erfaringer og vurderinger af kommunesammenlægningen. I den sammenhæng bør det også erindres, når enkelte serviceområder og dimensioner ved den nye kommune vurderes – en dårlig vurdering betyder ikke nødvendigvis, at den nye kommune gør det specielt dårligt på denne front, men at det er generel utilfredshed, der forplanter sig.

For det tredje bør man være opmærksomme på, at selve implementeringen af en kommunesammenlægning kan blive det væsentligste politiske stridspunkt i kommunen i den periode, hvor processen kører på de højeste nagler. Den politiske opposition vil kunne opfatte netop implementeringen af sammenlægningen som en så dominerende sag på dagsordenen, at det dybest set er her, man har den bedste (og måske næsten eneste) mulighed for at agere som opposition. I det tilfælde gælder det således om for den politiske opposition at finde og påpege de dimensioner og aspekter ved implementeringen af sammenlægningen, der kører mindre glat, og så kommunikere dette ud til vælgerne. Kommunerne er ofte kendte/berygtede for at have et konsensuspræget politisk miljø, og det kan da være, at man nogle steder simpelthen vælger at indgå en form for borgfred, mens sammenlægningen står på og derfor sørger for at eliminere muligheden for, at oppositionen som led i deres promovering også kommer til at underminere den folkelige opbakning bag en sammenlægning. Man kunne imidlertid også argumentere for, at tilstedeværelsen af en eller anden form for politisk opposition på mange måder kan være af vital betydning for det

opposition på mange måder kan være af vital betydning for det lokale demokrati mere generelt, og at øvelsen måske derfor i højere grad skal gå ud på at være forberedt på, at implementeringen vil blive inddraget i den løbende politiske kamp, og at det måske skal kommunikeres ud til vælgerne, at det netop skal ses som politiske partsindlæg, hvis oppositionen måtte angribe forhold omkring en sammenlagt kommunes måde at fungere på. Spørgsmålet eller udfordringen, om man vil, kan lidt slagordsagtigt betegnes som en opgave med at etablere den ny politiske meningsdannelse inden for rammerne af den fælles vision om den nye kommune. Det fordrer, at dialogen om den fælles vision holdes i live, og fordrer måske mere end nogensinde klar politisk kommunikation og information om, hvad der sker på de kommunale forvaltnings- og institutionsniveauer.

For det fjerde bør der som allerede diskuteret i starten af dette kapitel være en opmærksomhed omkring de geografiske konfliktlinjers overlevelse. Hverken politikere eller borgere glemmer de gamle kommunegrænser fra den første dag, og det gør måske heller ikke så meget. Øvelsen går imidlertid ud på at få afstemt niveauet for, hvor stor en rolle de gamle grænser fortsat må spille. En retorik, der tilsiger, at alle skal lægge de gamle kommunegrænser bag sig fra dag et, og en praksis, hvor eksempelvis politikerne stadig tænker på sig selv som repræsentanter for et specifikt område, harmonerer ikke så godt og kan skabe problemer. Og når så borgerne bliver spurgt om, hvilken kommune de tidligere boede i, ved henvendelser til kommunen, så er der brug for en forklaring.

Og endelig for det femte, og nok vigtigste, så bør man gøre sig klart, at en kommunesammenlægning er en skrøbelig sag, der kan være ganske vanskelig at få gjort populær i dens første leveår. Når kommuner lægges sammen, er det nemlig i høj grad på baggrund af en argumentation, hvor man siger, at en kommunesammenlægning samlet set på det lidt længere sigt er en god ide. Men der er en mellemregning. Ideen er (og den kan man så tro på eller lade være), at der på det korte sigt er nogle klare kontante ulemper ved at lægge kommuner sammen – det tager en masse tid, det er praktisk besværligt, det kræver engangsinvesteringer osv. Omvendt er der på det lidt længere sigt nogle potentielle gevinster indbygget, idet man vil kunne udnytte de større kommunale enheder til ad åre at indhøste økonomiske stordriftsfordele, forbedre den faglige bæredygtighed osv. (som sagt

er det et trosspørgsmål, om det er realisabelt). Der ligger således en ikke ubetydelig opgave i informere og indgå i dialog med borgerne om ideer, visioner og vanskeligheder ved en kommunesammenlægning, hvilket kan medvirke til at gøre det meningsfyldt for borgerne at leve med og acceptere nogle sikre ulemper på det korte sigt med udsigt til nogle usikre fordele på det lidt længere sigt. Inden de møder såvel ulemper som fordele, kan det måske lade sig gøre (det kunne det på Bornholm), men ekstra svært bliver det i den kritiske periode, hvor sammenlægningen er gennemført, og hvor borgerne derfor har mødt ulemperne, men hvor de fortsat venter på at se fordelene, fordi disse tager længere tid at realisere. Borgerne har måske oplevet, at telefonsystemet i den nye kommune ikke virker, og de har læst i avisen, at der er brugt adskillige millioner på at smelte edb-systemerne fra de gamle kommuner sammen. Men de har endnu ikke set det bedre faglige miljø, som kan skabes blandt sagsbehandlerne på socialområdet eller blandt skolepsykologerne, når disse har fundet sig til rette i den nye struktur og har haft mulighed for at udnytte den forbedrede faglige sparring, ligesom de ikke har set noget til de besparelser, der kan ligge i, at man næste gang, man skal investere i edb, kan udnytte sin størrelse til at få en større rabat, som så igen kan ses i kommunens regnskab (og på borgerens skatteprocent).

Sammenfattende om de fem punkter gælder det, at de handler om at fastholde visionerne med kommunesammenlægningerne og få afstemt forventningerne i de forskellige faser, som sammenlægninger gennemløber. Hvis der skabes forventninger blandt borgerne (enten af politikerne eller af borgerne selv) om, at en kommunesammenlægning ikke bare vil kunne forbedre de ting, kommunesammenlægninger ifølge teorien i bedste fald er designet til, men også forbedre andre forhold i det kommunale landskab (mindre behov for skolelukninger, fjernelse af geografiske politiske kampe, mere konsensuspræget politik osv.), så er det, skuffelsen kan risikere at brede sig, når projektet møder praksis. Hvis der samtidig eksisterer forventninger om, at forbedringerne kommer med det samme (hvilket dårligt nok er en teoretisk mulighed), er det ikke vanskeligt at forestille sig, at en sammenlægning kan løbe ind i et fald i sin popularitet. Den bornholmske case viser et eksempel på dette – det er som sagt op til fremtiden at vise, om og hvor hurtigt tidligere tiders popularitetsniveauer kan genoprettes.

Men andre kommuner, der skal igennem samme proces, kan forhåbentlig bruge de bornholmske erfaringer til at være forberedt på det dyk i populariteten, som måske kan forventes, og til at søge at afbøde faldet ved på forhånd at være opmærksom på, hvad det er, der kan skabe problemer.

Bilag 1

Undersøgelsens gennemførelse og datagrundlag

Denne rapport bygger på første del af en spørgeskemaundersøgelse, der i alt består af to dele, hvor et repræsentativt udsnit af tilfældigt udvalgte bornholmere på 18 år og derover besvarer spørgsmål vedrørende udviklingen i demokrati og offentlig service før og efter dannelsen af Bornholms Regionskommune. Udformningen af det første spørgeskema og de konkrete spørgsmål fremgår af bilag 2.

Vi har valgt at gennemføre to spørgeskemaundersøgelser for at kunne følge eventuelle ændringer i borgernes holdninger og erfaringer over et tidsrum på knap 2½ år, fra kommunesammenlægningen fandt sted ved indgangen til 2003 og frem til midten af 2005, hvor borgerne får det andet spørgeskema. Tidsperspektivet er vigtigt, idet kommunesammenlægningen er en meget omfattende forandring for såvel borgere som politikere og ansatte i Bornholms Regionskommune. Det kan derfor forventes, at der vil være nogen forskel på borgernes vurderinger knap et års tid efter sammenlægningen og ca. 2½ år efter, hvor den nye organisation, politikere og medarbejdere har haft bedre tid til at »komme på plads«, og borgerne har haft mere tid til at få erfaringer og danne sig holdninger i forhold til omstillingerne betydning for demokrati og service. Resultaterne af sammenligninger mellem de to spørgeskemaundersøgelser vil foreligge i forbindelse med projektets endelige afrapportering i begyndelsen af 2006.

Når vi skriver denne rapport, der udelukkende bygger på det første spørgeskema, så er det som sagt, fordi der indgår en række spørgsmål, som helt specifikt omhandler borgernes syn på selve sammenlægningsprocessen

og på regionskommunens første leveår. I den resterende del af dette bilag redegør vi kort for undersøgelsens gennemførelse.

Svarprocent

Det første spørgeskema blev sendt til 2500 tilfældigt udvalgte borgere (18+-årige) i oktober/november 2003, og det andet spørgeskema sendes ud i 2. kvartal 2005. Blandt de 2.500 var der 27, hvor »adressaten var ukendt på adressen«, og vores stikprøve var således på i alt 2.473 personer, hvoraf de 1.423 gav sig tid til at svare på spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 58. Der var i øvrigt herudover 43 personer, der sendte et blankt skema tilbage, 17 personer, hvor pårørende meldte tilbage, at respondenter var død eller for syg til at svare, og tre skemaer, som måtte kasseres, fordi det fremgik, at en anden end respondenter havde udfyldt skemaet. De 58% må betragtes som et tilfredsstillende resultat for en undersøgelse af denne art. Ideelt set ville en højere svarprocent være ønskelig, men erfaringer viser, at det er meget vanskeligt at få bedre svarprocenter i en tid, hvor folk bliver »bombarderet« med spørgeskemaer i alle mulige sammenhænge og derfor er trætte af spørgeskemaer. Spørgeskemaet i denne undersøgelse er desuden relativt krævende, såvel omfangsmæssigt som indholdsmæssigt, hvilket fremgår af næste afsnit og bilag 2.

Spørgeskemaets indhold og oplysninger fra Danmarks Statistik

Spørgeskemaet indeholder i alt 140 spørgsmål, fordelt på en række emner, nemlig:

1. Stemmeadfærd ved folkeafstemning og kommunalvalg
2. Syn på kommunesammenlægningen
3. Omfanget og karakteren af kontakter til kommunen
4. Tilfredshed med den kommunale service
5. Bornholms Regionskommunes hjemmeside
6. Interesse for og deltagelse i kommunalpolitik
7. Syn på kommunen og dens politikere
8. Sociodemografiske baggrundsoplysninger

Ud over borgernes oplysninger fra spørgeskemaet så har vi i samarbejde med Danmarks Statistik fået tilføjet oplysninger om borgernes bopæl i forhold til den tidligere sogne- og kommuneinddeling, samt om de bor i by eller i landdistrikter.

Gennemførelse

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som postenquete, hvor borgerne med posten modtog spørgeskema, svarkuvert og et følgebrev med en kort forklaring af undersøgelsens sigte samt en kort vejledning i udfyldningen af skemaet.

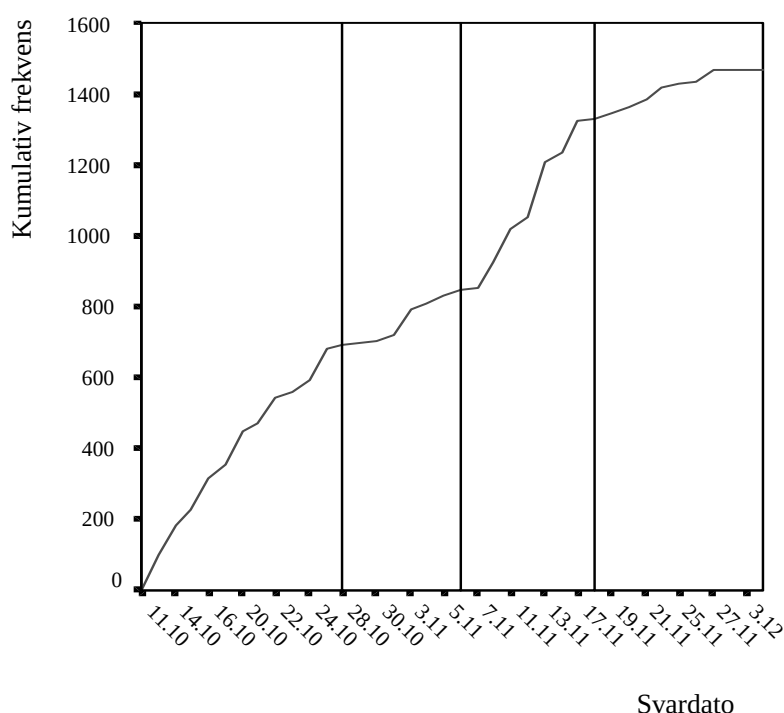
Inden vi fremsendte skemaet til de 2500 udvalgte bornholmere, gennemførte vi en test af skemaet blandt 9 bornholmere, medlemmerne af projektets følgegruppe og kolleger. Denne test gav os en række tilbagemeldinger med hensyn til spørgsmålsformuleringer og spørgsmålenes rækkefølge, som blev indarbejdet i den endelige version af spørgeskemaet.

Det tilfældige udvalg af 2500 borgere (18+-årige) fra Bornholm blev foretaget gennem det Centrale Personregister (CPR), der kan leverer særlige udtræk af personer og adresser til forskningsprojekter. I dette tilfælde bad vi om at få udtrukket 2.500 tilfældigt udvalgte borgere (7,5% af alle) fra 18 år og derover med bopæl på Bornholm pr. 2. september 2003, hvilket bl.a. gav os oplysninger om navn og adresse, samt køn, alder og postdistrikt.

Spørgeskemaet blev udsendt til alle 2500 udvalgte bornholmere den 8. oktober 2003, og svarfristen var sat til den 24. oktober. Den 27. oktober sendte vi den første rykker med postkort til dem, der endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet, og svarfristen blev sat til den 3. november. Den 6. november fremsendte vi anden rykker til dem, der endnu ikke havde besvaret skemaet. I forbindelse med den anden rykker lancerede vi en konkurrence om 10 gavekort á 1000 kr. til brug i Coop-Danmarks butikker blandt alle deltagere i undersøgelsen, idet svarprocenten på daværende tidspunkt var utilfredsstillende lav. Svarfristen blev nu sat til den 18. november. Den tredje og sidste rykker blev udsendt som postkort den 18. november, hvor den endelige svarfrist blev sat til tirsdag den 25. november kl. 12.

Den kumulerede svarfrekvens er afbildet i figur B1.1, hvor det ses, at rykkerproceduren, og her i særdeleshed den anden rykker, forbedrede svarprocenten betydeligt.

Figur B1.1 Kumuleret svarfrekvens igennem indsamlingsperioden i 2003. Antal skemaer. De lodrette linjer markerer udsendelsen af rykkere



Frafald

Der er 1423 ud af de 2500 tilfældigt udvalgte borgere, der har besvaret spørgeskemaet. Det betyder, at der er 1077 personer, hvilket udgør 43% af den udvalgte gruppe borger, der ikke har besvaret skemaet. Frafaldet er således relativt stort, hvilket kan give problemer i forhold til, om deltagerne i undersøgelsen er repræsentative for borgerne (18+-årige) på Bornholm. Problemerne opstår, hvis der er systematisk skævhed i bortfaldet, hvilket bl.a. kan være tilfældet, hvis fx kvinder deltager i højere grad end mænd, eller hvis ældre deltager i højere grad end yngre. Hvis der derimod ikke er skævheder i bortfaldet, så kan de 1423 indkomne svar stadig siges at være repræsentative.

På baggrund af oplysninger fra CPR-registret har det været muligt at sammenligne de 1423 borgere (18+-årige), der har besvaret spørgeskema-

et, med alle øvrige borgere (18+-årige) på Bornholm, når det gælder køn, alder og bopæl inden for postdistrikt.

Der er ingen skævhed i bortfaldet, når det gælder køn, idet fordelingen er 51% kvinder og 49% mænd, både når vi ser på gruppen, der har besvaret skemaet, og gruppen af øvrige borgere (18+-årige) på Bornholm.

Når vi ser på alder, så er der en mindre overrepræsentation i aldersgrupperne 40-49, 50-59 og 60-69, mens der er en mindre underrepræsentation i de øvrige aldersgrupper, når vi sammenligner gruppen af borgere, der har svaret, med gruppen af øvrige borgere (18+-årige). Der er tale om udsving, hvor den største overrepræsentation på 2,6% er i gruppen 60-69-årige, og den største underrepræsentation på 2,8% er i gruppen 70+-årige. Omregnet i personer så skulle der ideelt set have været 35 færre 60-69-årige og 39 flere 70+-årige. De præcise tal for de forskellige alderskategorier fremgår af tabel B1.1.

Tabel Frafaldsanalyse, alder

B1.1

	Har svaret	Alle borgere i aldersgruppen	Forskel
18-29 år	128 9,0%	3641 11,0%	- 2,0%
30-39 år	203 14,3%	4870 14,7%	- 0,4%
40-49 år	304 21,4%	6373 19,3%	2,1%
50-59 år	314 22,1%	7097 21,4%	0,7%
60-69 år	253 17,8%	5063 15,2%	2,6%
70 år og derover	221 15,5%	6054 18,3%	- 2,8%
Total	1423	33098	

Den geografiske variabel, vi har adgang til at benytte til denne frafaldsanalyse, er borgernes bopæl, angivet ved det postdistrikt de bor indenfor. Som det fremgår af tabel B1.2, så går udsvinget fra, at Rønne er underrepræsenteret med 3,3%, mens Gudhjem og Hasle er overrepræsenteret med 1,3%. Omregnet i personer så skulle der ideelt set havde været 48 personer mere fra Rønne og 18 personer færre fra henholdsvis Gudhjem og Hasle.

Tabel Frafaldsanalyse, postdistrikt

B1.2

	Allinge	Gud- hjem	Hasle	Klemen- sker	Nexø	Rønne	Svane- ke	Øster- marie	Aakir- keby	Total
Har svaret	109 7,7%	69 4,8%	106 7,4%	59 4,1%	215 15,1%	546 38,4%	94 6,6%	50 3,5%	175 12,3%	1423 100%
Samlet antal	2719 8,2%	1800 5,4%	2043 6,2%	959 2,9%	4766 14,4%	13818 41,7%	1807 5,5%	1156 3,5%	4030 12,2%	33098 100%
Forskel	-0,5%	-0,6%	1,2%	1,2%	0,7%	-3,3%	1,1%	0%	0,1%	

Med udgangspunkt heri må det vurderes, at personerne, der har svaret på skemaet, er repræsentative for de bonholmske vælgere i relation til socio-demografi i et tilfredsstillende omfang.

Bilag 2

Spørgeskema:

Hvordan går det med den kommunale service og demokratiet?

Oktober 2003

LO/jp

J.nr. 2617

Hvordan går det med den kommunale service og demokratiet?

Spørgeskemaundersøgelse blandt borgere i Bornholms Regionskommune

AKF, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
SDU (Syddansk Universitet, Odense)

Kontaktperson:

Ulrik Kjær, Institut for Statskundskab, tlf. 65502207, e-mail: ulk@sam.sdu.dk

Vejledning i at udfylde spørgeskemaet

Det er ikke sikkert, at du skal svare på alle spørgsmål i skemaet. Nogle steder er der spørgsmål, som du skal springe over. Det fremgår med en tegning af en lille hånd, hvis du kan springe spørgsmål over, og hvilket spørgsmål du skal gå videre til. Fx betyder: » L spørgsmål 39«, at du skal gå videre til spørgsmål 39.

Spørgsmål

Har du spørgsmål til undersøgelsen, er du velkommen til at kontakte:

Ulrik Kjær, Institut for Statskundskab, tlf. 65502207, e-mail ulk@sam.sdu.dk

Kommunesammenlægningen

1. Den 29. maj 2001 blev der afholdt folkeafstemning om sammenlægning af de tidligere fem kommuner og amtet. Hvad stemte du ved den lejlighed?

Sæt kun ét kryds

- Ja til kommunesammenlægningen ☐
- Nej til kommunesammenlægningen ☐
- Stemte ikke ☐
- Husker det ikke ☐

2. Hvis der var en ny afstemning i dag, hvad ville du så stemme?

Sæt kun ét kryds

- Ja til kommunesammenlægningen ☐
- Nej til kommunesammenlægningen ☐
- Ville ikke stemme ☐
- Ved ikke ☐

3. Synes du, at dannelsen af Bornholms Regionskommune har medført forbedringer eller forringelser på følgende områder?

Sæt ét kryds i hver række

	Store forbedringer	Nogen forbedringer	Ingen forandringer	Nogen forringelser	Store forringelser	Ved ikke
a. De kommunale serviceydelser generelt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Kommunens selvstyre i forhold til staten ...	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Den overordnede planlægning.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. Den kommunale økonomi	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. De små bysamfunds overlevelsesmuligheder	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. De små skolars overlevelsesmuligheder	☐	☐	☐	☐	☐	☐
g. Bornholms muligheder for at »tale med én stemme« udadtil i forhold til fx at tiltrække udviklingsmidler, nye virksomheder, uddannelser mv.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
h. Det politiske samarbejde	☐	☐	☐	☐	☐	☐
i. Udligning af serviceniveauet, så der er samme standard på hele Bornholm.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
j. Udnyttelsen af de kommunale skattekroner til produktion af kommunal service	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4. Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

Sæt ét kryds i hver række

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
Processen omkring etableringen af den nye regionskommune er alt taget i betragtning forløbet uden de helt store problemer	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det er en fordel, at amt og kommune er slået sammen i Bornholms Regionskommune.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Den kommunale forvaltning

I de følgende spørgsmål bruger vi betegnelsen »den kommunale forvaltning« om de virksomheder, sekretariater mv., der tager sig af de opgaver, der tidligere lå i de gamle kommuners og amtets forvaltninger.

5. Er mulighederne for at kontakte den kommunale forvaltning blevet forbedret eller forringet efter kommunesammenlægningen?

Sæt kun ét kryds

Meget forbedret	☐
Noget forbedret.....	☐
Hverken forbedret eller forringet	☐
Noget forringet.....	☐
Meget forringet	☐
Ved ikke.....	☐

6. Har du siden 1. januar 2003 haft kontakt (personligt møde, telefon, brev, e-mail mv.) med et af borgerservicekontorerne (de gamle rådhus)?

Ja ☐ Hvis ja, skriv antal gange _____
 Nej ☐ L. spørgsmål 9

7. Hvilke af borgerservicekontorerne (de gamle rådhus) har du siden 1. januar 2003 haft kontakt med (personligt møde, telefon, brev, e-mail mv.)?

Sæt gerne flere kryds

Hasle: Toftelunden 1.....	☐
Nexø: Mølløvænget 1	☐
Rønne: Landemærket 26.....	☐
Tejn: Skovløkken 4.....	☐
Aakirkeby: Ravnsgeade 5	☐
Det husker jeg ikke	☐

8. Hvis du tænker på den seneste kontakt du har haft til et af borgerservicekontorerne (de gamle rådhus), hvor enig eller uenig er du da i følgende påstande?

Sæt ét kryds i hver række

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
a. Jeg blev venligt betjent.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Jeg havde svært ved at få kontakt med de rigtige medarbejdere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Min sag blev behandlet hurtigt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. Medarbejderne havde tilstrækkelig viden..	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. Jeg fik god vejledning	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. Medarbejderne var gode til at lytte til mig.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
g. Jeg havde tillid til, at der blev truffet en korrekt afgørelse i min sag.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
h. Medarbejderne var åbne overfor mine forslag.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
i. Det var svært at forstå de oplysninger, jeg fik	☐	☐	☐	☐	☐	☐

9. Er du enig eller uenig i følgende påstande om borgerservicekontorerne (de gamle rådhus)?

Sæt ét kryds i hver række

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
a. Det er meget vigtigt at bevare de 5 borgerservicekontorer	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Borgerservicekontorerne lever op til målet om at sikre borgerne nærhed til kommunens forvaltning	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Borgerservicekontorerne kan løse for få opgaver	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Hvis du er »delvis enig« eller »helt enig« i spørgsmål c., hvilke opgaver mener du så, at borgerservicekontorerne skal kunne løse ud over dem, de løser i dag?

10. Når du næste gang får brug for at kontakte et borgerservicekontor, hvilket tror du så, at du vil kontakte?

Sæt kun ét kryds

- Hasle: Toftelunden 1..... ☐
- Nexø: Møllevænget 1 ☐
- Rønne: Landemærket 26..... ☐
- Tejn: Skovløkken 4..... ☐
- Aakirkeby: Ravnsgrade 5 ☐
- Det ved jeg ikke ☐

11. Har du siden 1. januar 2003 henvendt dig til en ansat i forvaltningen i Bornholms Regionskommune?

- Ja ☐
- Nej ☐ L spørgsmål 14

12. Hvordan henvendte du dig, da du sidst tog kontakt til en ansat i forvaltningen i Bornholms Regionskommune?

Sæt kun ét kryds

- Over telefonen ☐
- Pr. brev ☐
- Pr. e-mail ☐
- Personligt møde ☐
- På anden måde, hvilken? (skriv) ☐

13. Hvad handlede din henvendelse om?

Sæt kun ét kryds

- En sag vedrørende mig selv eller et familiemedlem..... ☐
- En sag vedrørende en gruppe af borgere (de der bor på vejen, idrætsklubben el. lign.) .. ☐
- Forhold der vedrører hele kommunen (fx regionplanlægning, trafikforhold) ☐
- Andet (skriv) ☐

Bornholms Regionskommunes hjemmeside

14. Kender du til Bornholms Regionskommunes hjemmeside: www.brk.dk?

- Ja ☐
- Nej ☐ L spørgsmål 17

15. Hvor ofte foretager du dig noget af det følgende på regionskommunens hjemmeside?

Sæt ét kryds i hver række

	Ugent- ligt	Måned- ligt	Sjæld- nere	Aldrig
a. Læser »Nyheder fra Bornholms Regionskommune«	☐	☐	☐	☐
b. Henter/læser dagsordener eller referater fra Regionsrå- dets møder	☐	☐	☐	☐
c. Søger information om Regionskommunens servicemu- ligheder	☐	☐	☐	☐
d. Bruger »selvbetjeningen« (fx indberetning af vandfor- brug, meddelelse af flytning, lægeskift e.l.)	☐	☐	☐	☐

16. Synes du, at det er vigtigt, at Bornholms Regionskommune udbygger sin hjemmeside på følgende områder?

Sæt ét kryds i hver række

	Ja, i høj grad	Ja, i nogen grad	Ja, i ringe grad	Nej, slet ikke	Ved ikke
a. Adgang til sager/data, der vedrører dig selv (fx sager under behandling)	☐	☐	☐	☐	☐
b. Elektronisk selvbetjening	☐	☐	☐	☐	☐
c. Information om kommunal service	☐	☐	☐	☐	☐
d. Informationen om Regionsrådets arbejde	☐	☐	☐	☐	☐
e. Adgang til at deltage i politiske debatter...	☐	☐	☐	☐	☐
f. Andre områder, hvilke? _____	☐	☐	☐	☐	☐

Det kommunale demokrati

17. Hvor interesseret er du i politik?

Sæt ét kryds i hver række

	Meget interesseret	Noget interesseret	Lidt interesseret	Slet ikke interesseret
a. Kommunalpolitik	☐	☐	☐	☐
b. Landspolitik	☐	☐	☐	☐
c. Udenrigspolitik	☐	☐	☐	☐

18. Hvor ofte diskuterer du kommunalpolitik med andre?

Sæt ét kryds i hver række

	Dagligt	Ugentligt	Månedligt	Sjældnere	Aldrig
a. I familien	☐	☐	☐	☐	☐
b. På arbejdet/i skolen.....	☐	☐	☐	☐	☐
c. Med venner/bekendte	☐	☐	☐	☐	☐
d. Med naboerne	☐	☐	☐	☐	☐

19. I hvilken grad mener du, at beslutninger taget af Bornholms Regionskommune har indflydelse på din hverdag?

Sæt kun ét kryds

I meget høj grad	☐
I høj grad.....	☐
I nogen grad	☐
I mindre grad	☐
Slet ikke	☐
Ved ikke.....	☐

20. Har du siden 1. januar 2003 ...

Sæt ét kryds i hver række

	Ja	Nej
a. været til et borgermøde om lokal- eller kommunalpolitiske spørgsmål?.	☐	☐
b. skrevet under på en underskriftindsamling vedrørende forhold i lokalområdet eller kommunen?	☐	☐
c. kontaktet pressen om forhold i lokalområdet eller kommunen?.....	☐	☐
d. kontaktet en forening eller et politisk parti om forhold i lokalområdet eller kommunen?	☐	☐
e. deltaget i arbejdet i en vælgerforening?	☐	☐

21. Har du siden 1. januar 2003 henvendt dig til en politiker fra Bornholms Regionsråd?

Ja ☐

Nej ☐ L spørgsmål 24

22. Hvordan henvendte du dig, da du sidste gang henvendte dig til en politiker fra Bornholms Regionsråd?

Sæt kun ét kryds

- Over telefonen ☐
- Pr. brev ☐
- Pr. e-mail ☐
- Personligt møde ☐
- Andet (skriv) ☐

23. Hvad handlede din henvendelse om, da du sidste gang henvendte dig til en politiker fra Bornholms Regionsråd?

Sæt kun ét kryds

- En sag vedrørende mig selv eller et familiemedlem..... ☐
- En sag vedrørende en gruppe af borgere (de der bor på vejen, idrætsklubben e.l.) ☐
- Forhold der vedrører hele kommunen..... ☐
- Hvis andet, skriv hvad ☐

24. Hvor stor tillid har du i almindelighed til...?

Sæt ét kryds i hver række

	Meget stor tillid	Ret stor tillid	Hverken stor eller lille tillid	Ret lille tillid	Meget lille tillid	Ved ikke
a. at Regionsrådet tager ligeligt hensyn til alle relevante interesser i kommunen, når det træffer beslutninger?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. at kommunalpolitikerne i Regionsrådet lytter til borgerne, før de træffer beslutninger?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. at kommunalpolitikerne i Regionsrådet bestræber sig på at gennemføre det program, de er gået til valg på?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. at kommunalpolitikerne i Regionsrådet gør deres bedste for at træffe beslutninger, der er i overensstemmelse med borgernes ønsker?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. at beslutningerne i Regionsrådet træffes på et sagligt og forsvarligt grundlag?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. de bornholmske politikere i almindelighed?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

25. I hvor høj grad føler du, at du personligt har muligheder for at øve indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes i Regionsrådet?

Sæt kun ét kryds

Slet ingen muligheder								Meget store muligheder		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

26. Er du uenig eller enig i, at Bornholms Regionskommune først og fremmest...

Sæt ét kryds i hver række

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
a. skal levere tilfredsstillende serviceydelser?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. skal sikre borgerne indflydelse på politiske beslutninger, der vedrører lokalsamfundet	☐	☐	☐	☐	☐	☐

27. Hvordan synes du, at en kommunalpolitiker bør handle, hvis han eller hun oplever en konflikt mellem hensynet til sit lokalområdes interesser og hele øens interesser?

Sæt kun ét kryds

- a. Politikeren bør først og fremmest varetage sit eget lokalområdes interesser ☐
- b. Politikeren bør først og fremmest varetage hele øens interesser..... ☐

28. Hvordan synes du flertallet af politikerne i regionsrådet så reelt handler i dag?

Sæt kun ét kryds

- a. Politikerne varetager først og fremmest deres eget lokalområdes interesser..... ☐
- b. Politikerne varetager først og fremmest hele øens interesser..... ☐

29. I hvilken grad føler du dig tilknyttet til følgende geografiske områder...?

Sæt ét kryds i hver række

	Slet ingen tilknytning										Meget stor tilknytning	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
a. Byen, landsbyen eller sognet hvor du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
b. Den kommune, hvor du boede før kommunesammenlægningen den 1. januar 2003	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
c. Bornholm	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
d. Danmark.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	

Kommunesammenlægningen

30. Oplever du stadig de gamle kommunegrænser?

- Nej ☐
- Ja..... ☐

Hvis ja, skriv venligst, hvordan du oplever de gamle kommunegrænser

31. Hvad har indtil videre efter din mening været det mest positive ved kommunesammenlægningen?

Skriv:

32. Hvad har indtil videre efter din mening været det mest negative ved kommunesammenlægningen?

Skriv:

33. Hvilke muligheder har følgende parter efter din opfattelse for at præge udviklingen på Bornholm?

Sæt ét kryds i hver række					
	Meget store	Store	Nogen	Næsten ingen	Ingen
a. De bornholmske embedsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
b. De bornholmske politikere	☐	☐	☐	☐	☐
c. Staten.....	☐	☐	☐	☐	☐
d. Erhvervslivet	☐	☐	☐	☐	☐
e. Borgerne på Bornholm	☐	☐	☐	☐	☐

Den kommunale service i Bornholms Regionskommune

I de følgende spørgsmål om den kommunale service ønsker vi at få dine svar som både borger og bruger. Hvis du ikke er bruger af den serviceydelse, der stilles spørgsmål om, vil vi således gerne have din bedste vurdering af ydelserne, ud fra det indtryk, du har som borger på Bornholm.

34. Hvor tilfreds eller utilfreds er du i dag med den kommunale service...

Sæt ét kryds i hver række

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Util- freds	Meget utilfreds	Ved ikke
a. der vedrører arbejde og uddannelse (fx aktivering, flex- og skånejob, vejledning om ungdoms- og voksen-uddannelse)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. der vedrører børn og familie (fx dagpasning, folkeskoler og fritidsordninger)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. der vedrører fritid og kultur (fx foreninger, musik og billedskole, biblioteker)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. der vedrører skat og folkeregister (fx forskudsopgørelse, lægeskift)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. der vedrører sundhed og pleje (fx hjælpemidler, hjemmehjælp, hjemmeplejen)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

35. Hvor tilfreds eller utilfreds er du i dag med ...

Sæt ét kryds i hver række

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Util- freds	Meget utilfreds	Ved ikke
a. det kommunale demokrati?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. brugerindflydelsen i de kommunale institutioner?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. udbuddet af serviceydelser?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. kvaliteten i serviceydelser?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. tilgængeligheden til serviceydelser?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. det samlede udbytte af dine kommunale skattekroner?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

36. Hvor tilfreds eller utilfreds er du med følgende kommunale institutioner og servicetilbud i dag?

Sæt to kryds i hver række

	Meget tilfreds				Meget utilfreds	Ved ikke	Er du bruger af institutionen eller tilbuddet?	
	5	4	3	2	1		Ja	Nej
a. Kommunal dagpleje.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Vuggestue.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Børnhave.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. Folkeskole.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. Specialskole og/eller specialundervisning	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. SFO (skolefritidsord- ning)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
g. Fritidsklub	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
h. Hjemmehjælp	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
i. Bibliotek	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

37. Hvor tilfreds eller utilfreds var du med følgende kommunale institutioner og servicetilbud før kommunesammenlægningen den 1. januar 2003?

Sæt to kryds i hver række

	Meget tilfreds				Meget utilfreds	Ved ikke	Var du bruger af institutionen eller tilbuddet?	
	5	4	3	2	1		Ja	Nej
a. Kommunal dagpleje.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Vuggestue.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Børnhave.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. Folkeskole.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. Specialskole og/eller specialundervisning	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. SFO (skolefritidsord- ning)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
g. Fritidsklub	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
h. Hjemmehjælp	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
i. Bibliotek	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

38. Forventer du, at dannelsen af Bornholms Regionskommune, i løbet af regionskommunens første 2-3 leveår, vil medføre forbedringer eller forringelser i forhold til ...

Sæt ét kryds i hver række

	Store forbed- ringer	Nogen forbed- ringer	Ingen forand- ringer	Nogen forring- elser	Store forring- elser	Ved ikke
a. den kommunale service, der retter sig mod arbejde og uddannelse(fx aktivering, flex- og skånejob, vejledning om ungdoms- og voksenuddannelse)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. den kommunale service, der retter sig mod børn og familie (fx dagpasning, folkeskoler og fritidsordninger)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. den kommunale service, der retter sig mod fritid og kultur (fx foreninger, musik og billedskole, biblioteker)?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. den kommunale service, der retter sig mod skat og folkeregister (fx forskudsopgørelse, lægeskift)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. den kommunale service, der retter sig mod sundhed og pleje (fx hjælpemidler, hjemmehjælp, hjemmeplejen)?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. det kommunale demokrati?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
g. brugerindflydelsen i de kommunale institutioner, du er bruger af?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
h. udbuddet af serviceydelser?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
i. kvaliteten i de udbudte serviceydelser?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
j. tilgængeligheden til serviceydelser?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
k. det samlede udbytte af dine kommunale skattekroner?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐

39. Er du enig eller uenig i følgende udsagn om udvalgte serviceområder?

Sæt ét kryds i hver række

	Helt uenig	Delvis uenig	Hver- ken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
a. Det er et fremskridt, at dagplejen nu organiseres på samme måde på hele Bornholm	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Det er ud fra faglige og økonomiske hensyn nødvendigt at nedlægge en del af de små skoler	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Borgerservicekontorerne kan løse for få opgaver og derfor må for mange borgere rejse langt for at få deres sager behandlet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. Den kommunale service overfor virksomheder og erhverv er forbedret efter kommunesammenlægningen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. Kommunesammenlægningen har medført forringelser i ældreservicen.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Baggrundsoplysninger

40. Hvor mange år havde du boet i den kommune, du boede i ved kommunesammenlægningen den 1. januar 2003?

(Angiv antal år): _____

41. Hvad er din civilstand?

Sæt kun ét kryds

Hjemmeboende hos forældre	☐
Enlig	☐
Gift/samlevende	☐
Andet:	☐

42. Hvor mange børn er der i husstanden?

Skriv
antal

a. Børn 0-2 år	☐
b. Børn 3-6 år	☐
c. Børn 7-15 år	☐
d. Børn 16-17 år	☐
e. Børn 18- år	☐

43. Hvilken skoleuddannelse har du?

Sæt kun ét kryds

- | | |
|---|--------------------------|
| 8. klasse eller kortere | ☐ |
| 9. klasse eller mellemskoleeksamen..... | ☐ |
| 10. klasse eller realeksamen..... | ☐ |
| Studentereksamen eller hf..... | ☐ |
| Højere handelseksamen (hh, hg, hhx) eller højere teknisk eksamen (htx)..... | ☐ |
| Andet: | ☐ |

44. Hvilken erhvervsuddannelse har du?

Sæt kun ét kryds

- | | |
|---|--------------------------|
| Ingen erhvervsuddannelse..... | ☐ |
| Tillært uddannelse af kort varighed | ☐ |
| Specialarbejderuddannelse..... | ☐ |
| Efg-basisår (men ikke 2. del) | ☐ |
| Fuldført lærlinge- eller erhvervsuddannelse | ☐ |
| Kort videregående uddannelse (under 3 år) | ☐ |
| Mellemlang videregående uddannelse (3-4 år) | ☐ |
| Lang videregående uddannelse (over 4 år) | ☐ |
| Anden erhvervsuddannelse | ☐ |

45. Er du for tiden erhvervsmæssigt beskæftiget?

Sæt kun ét kryds

- | | |
|---|--------------------------|
| Ja, fuldtidsjob | ☐ |
| Ja, deltidsjob | ☐ |
| Ja, men på uddannelsesorlov | ☐ |
| Ja, men på barselsorlov | ☐ |
| Ja, men midlertidigt arbejdsløs, mindre end 6 måneder..... | ☐ |
| Ja, men arbejder ikke for tiden af andre årsager..... | ☐ |
| Nej, arbejdsløs for en længere periode..... | ☐ |
| Nej, langtidssygemeldt, mere end 6 måneder..... | ☐ |
| Nej, efterlønsmodtager/overgangsydelse | ☐ |
| Nej, førtidspension..... | ☐ |
| Nej, folkepension..... | ☐ |
| Nej, anden pension | ☐ |
| Nej, lærling, elev eller studerende | ☐ |
| Nej, hjemmegående husmoder/husfader | ☐ |
| Nej, ikke erhvervsmæssigt beskæftiget af andre grunde | ☐ |

46. Hvad er betegnelsen på din stilling?

Skriv din stillingsbetegnelse: _____

47. Hvor langt har du ca. til din arbejdsplads?

Skriv antal kilometer: _____

48. Er du selvstændig, privat eller offentligt ansat?

Sæt kun ét kryds

- | | |
|--------------------------------|--------------------------|
| Selvstændig..... | ☐ |
| Privat ansat | ☐ |
| Offentligt ansat, kommune..... | ☐ |
| Offentligt ansat, stat..... | ☐ |

49. Hvad var din husstands samlede årsindtægt før skat i 2002?

Angiv ca. antal tusinde kroner: _____

50. Hvilket parti ville du stemme på, hvis der var folketingsvalg i morgen?

Sæt kun ét kryds

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------|
| A. Socialdemokratiet | ☐ |
| B. Det radikale Venstre..... | ☐ |
| C. Det konservative Folkeparti | ☐ |
| D. Centrum-demokraterne | ☐ |
| F. Socialistisk Folkeparti | ☐ |
| O. Dansk Folkeparti..... | ☐ |
| Q. Kristeligt Folkeparti | ☐ |
| V. Venstre..... | ☐ |
| Z. Fremskridtspartiet..... | ☐ |
| Ø. Enhedslisten..... | ☐ |
| Ville ikke stemme | ☐ |
| Ville stemme blankt..... | ☐ |
| Ønsker ikke at svare..... | ☐ |

51. Hvilket parti eller liste ville du stemme på, hvis der var kommunalvalg i morgen?

Sæt kun ét kryds

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------|
| A. Socialdemokratiet | ☐ |
| B. Det radikale Venstre..... | ☐ |
| C. Det konservative Folkeparti | ☐ |
| F. Socialistisk Folkeparti | ☐ |
| G. Kystlinielisten | ☐ |
| H. Bornholms selvstyre Parti | ☐ |
| I. Borgerlisten Bornholm | ☐ |
| J. Bornholms Fremtid | ☐ |
| N. Nyt Bornholm | ☐ |
| O. Dansk Folkeparti..... | ☐ |
| Q. Kristeligt Folkeparti | ☐ |
| V. Venstre..... | ☐ |
| Z. Fremskridtspartiet..... | ☐ |
| Ø. Enhedslisten..... | ☐ |
| Å. Førderlisten | ☐ |
| Ville ikke stemme | ☐ |
| Ville stemme blankt..... | ☐ |
| Ønsker ikke at svare..... | ☐ |

Tak for hjælpen !

Litteratur

Christoffersen, Henrik; Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune. Sammenlægningsundersøgelsen, rapport 1.* AKF Forlaget.

Christoffersen, Henrik (2004): *Regional udvikling og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den regionale udvikling på Bornholm og i landets øvrige dele. Sammenlægningsundersøgelsen, rapport 4.* AKF Forlaget.

Hansen, Eigil Boll (1994): *Gennemførelse af borger- og brugerundersøgelser.* AKF Forlaget.

Kjær, Ulrik (2000): *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik (2002): *Kommunesammenlægninger – Og hvor skal rådhuset så ligge?* *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 83, no. 1, pp. 56-73.

Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati – resumé af en undersøgelse.* Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik (2004a): *Én ø – én kommune. Politisk reorganisering på Bornholm.* København: AKF Forlaget.

Kjær, Ulrik (2004b): Kommunalt demokrati – også et spørgsmål om lokalsamfundsadvokatur. I: Leif Olsen & Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. København: Fokus, pp. 44-54.

Madsen, Bjarne (2003): *Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den kommunale udgiftsudvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner. Sammenlægningsundersøgelsen, rapport 2*. AKF Forlaget.

Madsen, Bjarne (2003): *Documentation of the model of local authority economic activity. Sammenlægningsundersøgelsen, rapport 3*. AKF Forlaget.

Pedersen, Mogens N.; Ulrik Kjær & Kjell A. Eliassen (2004): Institutions matter – even in the long run. On Representation, Residence Requirements, and Parachutage in Norway and Denmark. I: Hanne Marthe Narud & Anne Krogstad (eds.): *Elections, parties, and political representation – Festschrift for Professor Henry Valen's 80th anniversary*. Oslo: Scandinavian University Press.

Svendsen, Gunnar Lind Haase (2001): Hvad er et landdistrikt? *AKF Nyt 2/2000*. AKF Forlaget.

Summary

Bornholm Residents' Verdict on the Unitary Authority's First Year

by Ulrik Kjær, SDU & Leif Olsen, AKF

Issued October 2004

On 1 January 2003, in the first voluntary amalgamation of local authorities in Denmark since the local government reorganisation of 1970, Bornholm's five district councils and one county council were combined into a unitary regional authority. Lengthy discussions had gone before, with feelings often running high as advantages and disadvantages were mustered in the debate over the wisdom of realising the idea of »one island – one council« instead of continuing under the old local government structure. A distinct majority of the island's inhabitants took the decision in favour of an amalgamation of local authorities, and »The Regional Municipality of Bornholm« became a reality. Taking the decision is one thing – but what follows, when the joint new regional authority has to be made to function, is another matter. Many fundamental questions arise and invite discussion by councillors, residents and council employees, for example: How is the unitary authority actually working? Are things going as expected? Or worse? Or better? These are questions of key importance and interest for the inhabitants of Bornholm, but also for residents of all the many other district authorities that are facing, or considering the possibility of, amalgamation in the next few years. Many people will there-

fore be interested in knowing something about what can be learnt from the experience on Bornholm.

The local councillors on Bornholm naturally all had, and still have, an opinion on and interest in the whole idea behind the amalgamation, or the »one island – one council« project, as was also frequently mentioned in the foregoing debate. They have therefore been watching the course of the new unitary authority's early life with close interest, especially as the continuing political debate on Bornholm is very much about the implementation of the amalgamation, and possible running adjustments to it. The very question of how »things are going« with the amalgamation process is therefore one of intense current political interest. Similarly, it is the case that the majority of council employees on Bornholm have an opinion on whether the regional authority got off to a good start. In practice, the amalgamation directly affected a fair proportion of them, but beyond that, broadly speaking all of them were mentally involved with it to a greater or lesser extent, because they could not know in advance what the practical changes would consist in, nor to what extent the changes would affect them personally. The employees will therefore be able to give an interesting account and appraisal of the early practical consequences of the amalgamation.

But what about the residents – the people who in the end are to benefit from the amalgamation and the efforts that have been, and are continuing to be, manifested amongst the councillors and council employees? How do they view the regional authority they have been given in place of their own smaller district council and the county council? That is the question addressed in this report.

Other reports that have emerged from the research project that is observing the local authority amalgamation on Bornholm have documented the way in which it has affected various aspects of »local authority life« on the island, namely the administrative level (Christoffersen et al., 2003) and the political level (Kjær, 2004a). This report supplements those, and focuses on the residents and their views about, attitudes to, and early experiences of, the amalgamation, just under a year after it took place.

The report is based on a questionnaire survey carried out in October and November 2003. A total of 1,423 Bornholm residents aged 18 or over out of 2,473 to whom the questionnaire was distributed took the time to re-

ply. This represents a response rate of 58 per cent, which is quite satisfactory for this type of survey. The questionnaire was fairly comprehensive and contained a total of 140 questions, divided among the following series of topics:

1. Voting behaviour at general and local elections
2. Opinion of the local authority amalgamation
3. Extent and character of contacts with the local authority
4. Satisfaction with local authority service
5. »The Regional Municipality of Bornholm« website
6. Interest and participation in local authority politics
7. Opinion of the authority and its councillors
8. Sociodemographic background information

Most of the replies will be used to study changes over time – we will be putting the same questions to residents again in the spring of 2005. We will then know the residents' feelings after almost a year and after about 2½ years, and thus be in a better position to assess the development from the turbulent first phase – start-up – to the perhaps less turbulent operational phase. It is anticipated that the results of these future comparisons will be available in the course of the first half of 2006.

However, the survey also included a number of questions that directly addressed the residents' views on the actual amalgamation process and the regional authority's first year of existence. As there is a lively debate in progress, which is by no means confined to the island itself, about how well or badly the Bornholm local authority amalgamation process has unfolded, we have come to the conclusion that the information that we have about the residents' views on the matter deserves to be published now, in 2004.

We are therefore issuing this report, in which we analyse that part of the residents' responses that deals with the amalgamation process itself and residents' first experiences of the infant new authority (Chapters 2–5). The report also contains a record of the first part of the survey (Annexes 1 and 2), which will be repeated in the spring of 2005.

As regards the findings of the survey, these indicate quite unambiguously that the verdict of the residents of Bornholm on the amalgamation, as

it has unfolded so far, is fairly negative. Only one question is analysed in Chapter 2, but it is a question which may be said to be a quite comprehensive measure of the residents' opinion of what they have so far seen result from the merger of the local authorities on the island. For we actually asked the electors how they would vote on a proposed amalgamation if it were again to be put to a referendum as it was on 29 May 2001, when the same electors voted with a large majority in favour. It is possible to hold different normative opinions on the appropriateness of referendums, and to differ over whether it is possible for voters to weigh up various aspects and arguments against each other and condense their opinions on them to a single cross on a ballot paper that says »yes« or »no« to a merger. Similarly, differing views can be held about to what extent politicians can subsequently reverse the process and use the simple vote for or against to inform detailed decisions. All that being as it may, the very fact of the limitation of voters' choice in the referendum to just »yes« or »no« to amalgamation was convenient for the purposes of this study, because it enabled us to follow up with a similar question and thereby assess the voters' overall verdict on the approximately 2½ years that had elapsed between the referendum and the survey.

In the intervening period, voters had had the opportunity to learn a little more about some of the many details that had not been clarified when they stood in the polling booths in 2001. This learning period covered both the 18 months or so in which the outlines of the new combined authority were planned, and the first year after the formal start-up of the unitary regional authority on 1 January 2003. The survey found that the distinct majority which existed among voters at the referendum on 29 May 2001 had vanished. Two and a half years after the decision, the result would not have been 74 per cent in favour and 26 per cent against, but 52 per cent in favour and 48 per cent against. As mentioned above, the survey was based on a sample, and as there is therefore a statistical uncertainty attaching to the result of our hypothetical referendum, the principal conclusion is that it would have been a close contest had the residents been offered the chance to vote again a little under a year after the amalgamation.

An analysis of the responses according to the old local government boundaries reveals that the strength of this swing was different in each of

the former districts. Residents of the former Nexø district had moved a little more towards voting »no« than residents of the other four districts – and since it was precisely in Nexø that the »yes« camp had had the smallest lead to begin with, this swing actually means that a referendum at the end of 2003 would have resulted in a »no« in Nexø. This is by no means an unimportant detail, because the terms of the referendum in 2001 provided that a majority in favour was required in each of the five districts: a majority against in only one of the districts would have meant rejection of the proposal, and the amalgamation would not have gone ahead.

Chapter 2 gives a further analysis of which voters had left the »yes« camp and joined the opposition to amalgamation. Women and young people in particular had regretted voting »yes« to a slightly greater extent than men and older voters, while there were no significant differences between different educational and occupational groups. However, it is also important that demography does not appear to have played a great part. When geography is brought into the analysis, it emerges that the most interesting geographical variable is not which of the former local government districts the voters belonged to, but rather whether they were town-dwellers or lived in rural localities. Or, to be more precise, what kind of town they lived in. Thus, people living in Rønne, small towns or villages and rural areas reacted in a fairly similar way, while it was in Allinge-Sandvig, Hasle, Nexø and Aakirkeby, the principal towns of the other four former districts, that negative attitudes had particularly increased. However, the analyses in Chapter 2 reveal that even when this geographical variable is taken into account, we cannot determine to any particularly high degree what categories of voters had abandoned the »yes« camp on the matter of local authority amalgamation. On the other hand, if residents' attitudes and experiences are taken into consideration, a better account can be given, and therefore Chapter 3 focuses on attitudes to the amalgamation and experiences and evaluations of the provision of local government services.

Chapter 3 gives an insight into how the residents of Bornholm, both as taxpayers and as users, assess the amalgamation and the development in local government services after just under a year of operation of the new regional authority. These are, therefore, assessments made in the critical transition phase, when the new structure and the new management princi-

ples on »Central Administration – Decentral Management« were being implemented (Christoffersen et al., 2003). The reason for speaking of a critical transitional phase is that everybody – not only councillors, council officials and council employees, but also ordinary residents and users – was affected by the new initiatives, which take time to implement and become familiar with. It may therefore be that taxpayers' and users' verdicts on the development of local government services in this transitional phase are relatively less favourable than they would be in phases characterised by greater stability and familiarity with the service system.

We do not know to what extent residents had expectations that the amalgamation would mean that local tax revenue could be more efficiently used in the production of local government services. However, it is a relatively small proportion – only a good tenth of residents – that considered that the amalgamation had led to more efficient use of taxpayers' money in the production of services. In contrast, it is a relatively large proportion – a full 60 per cent – that believed that the efficiency of local tax revenue utilisation had declined in terms of production of services. There was a little more optimism with regard to the future on this point, but it is still noteworthy that more than a third of residents expected deterioration in the utilisation of tax revenue in the production of services over the first 2–3 years of the regional authority's existence.

We asked residents to assess whether the creation of the regional authority had led to improvements or deterioration in local government services. In reply to this, a good one in twenty thought that the creation of the regional authority had led to general improvements in services. However, there were many more (31 per cent) who thought that there had been no change, and the great majority (63 per cent) thought that there had been a general deterioration in services.

We asked whether it had become easier or harder to contact the local government administration since the amalgamation. One in twenty respondents answered that there had been an improvement, while 61 per cent said there had been a worsening and 34 per cent thought there had been no change. There is thus a solid majority of residents who felt that it had become harder to contact the local authority since the amalgamation.

There may have been widespread expectations among residents that services would improve following the amalgamation, but it must be concluded that just under a year after the event, expectations of improvements were moderate and expectations of deterioration were relatively great. Of the eight areas concerning which we asked residents to express their general expectations, there were only two in which more people expected improvements than deterioration. These two areas were »work, training and education« and »tax and the register office«. As regards the other six areas (»children and families«, »leisure and culture«, »health and care«, »range and extent of services«, »quality« and »accessibility«), a distinct majority of residents expected deterioration in the next 2–3 years of the regional authority's existence.

The overall impression gained from Chapter 3 is that residents are generally very critical of the history of the regional authority so far, as regards the amalgamation and the development of local government services etc. They are also sceptical regarding the possibility of reaping benefits due to the amalgamation in the next couple of years. These findings help to explain why residents have swung away from a very favourable assessment of the opportunities in the new regional authority to a more sceptical attitude, with the island's population now being divided equally on the question of whether the amalgamation was a good idea or not. It is also seen that on many points it is the residents of the former Nexø district who are the most sceptical. Moreover, it is the residents of the principal towns of the former districts (with the exception of Rønne) who hold the most critical views, and not the inhabitants of the rural areas, as one perhaps might have expected.

Questionnaires are mainly comprised of »closed questions«, where the researchers have formulated a number of alternative answers to each question that respondents have to choose between. However, it is also possible to use open questions, which give respondents the opportunity to write their opinions in detail and in their own words. We decided to include some open questions to ask residents to tell us what they thought were the best and the worst things about the amalgamation. The findings are presented in Chapter 4, and are not encouraging. Thus, in one case, residents were asked to write down something, even if only one thing, they

thought was good about the amalgamation. Even then, a third of those who responded wrote that they could see nothing good in the amalgamation (whereas only 1 per cent wrote that it had had no adverse consequences). There were also 4 per cent who felt they had to answer »don't know«, and among those who could see advantages, the largest category was actually made up of those who had not yet seen anything positive come out of the merger, but were still living in hopes. However, there was also a proportion of residents who wrote that there had been real improvements, naming a number of important areas in which these could be seen: that there was now greater »political weight« for decision-making (10 per cent); that there was now a basis for uniform service across the whole of the island (10 per cent); that Bornholm as an island had been unified (8 per cent); that the island could benefit from economies of scale (5 per cent); that it now spoke with a single voice externally (5 per cent); and that there was now a basis for a uniform price structure for local government services.

Respondents found it easier to formulate their opinions of what were the worst consequences of the amalgamation. It was local councillors, in particular, that came in for criticism. Apart from the fact that a proportion of replies referred, with greater or less directness, to councillors, not less than one in four respondents directly fastened upon the councillors' actions as the most negative aspect. Replies expressed a very widespread critical opinion of councillors' actions and results in the first 10–11 months after the amalgamation. The next most common critical comments concerned: bad financial management (14 per cent); school closures (13 per cent); »buying in« prior to the merger (6 per cent); and transitional problems (5 per cent).

In order to establish whether the former district boundaries had lost their previous meaning and been superseded by a sense of belonging and identity in relation to the new organisational structure, and specifically whether cultural, mental and psychological relations had formed towards the new regional entity, we asked residents whether they were still conscious of the old district boundaries. Almost half of respondents replied in the affirmative. Residents of Hasle, Allinge-Gudhjem and Nexø were a little more conscious of the old district boundaries than were the residents of Rønne and Aakirkeby. Of the 606 respondents who replied affirmatively,

426 (70 per cent) wrote brief remarks describing in what way they were conscious of the old boundaries. The main topics mentioned were: councillors' promoting special interests; sense of personal identity linked to the old district; school closures; interest groups working on the basis of the old structure; symbols and infrastructure that retained the former names and practices; organisation corresponding to the old structure; that the treatment of Rønne was unfair; the force of habit; and differences in service levels corresponding to the old structure.

In summary, it must be concluded that the old district boundaries have to a certain extent survived the unitary entity's first year of existence. For half the island's population, the district boundaries had already faded so much that they were no longer aware of them. However, there is a question here of whether those residents were conscious of the boundaries before the merger. Nevertheless, the other half of the island's population was still aware of them, and felt that residents and councillors were still to some extent thinking in terms of the old map, that organisation and practices bore the stamp of the old district structure, and that sense of identity and old habits also played their part in maintaining the former district divisions.

The report concludes with a discussion in Chapter 5 which is largely concerned with the question of how this particular tendency to think, if not necessarily according to the old district boundaries, then anyway along geographical lines, ought properly to be judged. Some respondents expressed criticism of councillors promoting the interests of their own local area, but it is pointed out in Chapter 5 that that is not necessarily such a problem even if it should actually be true. There is nothing that unambiguously prescribes who it is that Danish local government councillors, including those on Bornholm, are actually supposed to represent or whose interests they are to defend. Councillors may feel that they have been elected to represent their party's voters, a special industrial group, a particular age group, their sex, followers of a particular religious faith, etc. – or several such groups simultaneously. Another possible focus for representation could be a geographically limited part of the district, in which the councillor lives and/or has received many personal votes.

Even before the amalgamation, there were probably some local councillors on the island who to a particularly high degree acted in the interests

of a smaller part of one of the districts, for example a small village, and there were probably also clear expectations on the part of the voters in such a village that the councillor's connections with it would be visible in his or her political conduct. It might be downright »unhealthy« for such a councillor's re-election chances too often to take account of the larger picture at the village's expense. The situation has not necessarily changed so much, in the sense that although the districts have acquired a different form, there will still be councillors for whom links with their own locality within the district are particularly strong. How much weight the councillors on Bornholm should attach to representing not just the island as a whole but also geographically limited parts of it is not clear and is in flux, but the point is that there is a balance which the councillors must find, taking into account voters' wishes on this very question of the way in which they are represented. This can take place through dialogue, but also through a certain selection at the polling booth, so that councillors who weight the geographical considerations in a way that accords with voters' preferences will remain on the regional council, while those who do not hit the balance so well will lose their seats.

The discussion of geographical representation illustrates that some parts of the amalgamation process may take longer than others. The distinctly unfavourable verdict on the implementation so far of the combined district structure indicates that it is difficult to combine local authorities, and in particular, perhaps, to do it in such a way that the difficulties of the reorganisation are made palatable and intelligible for the population. But is it »just« a matter of teething problems, where a mass of reorganisational difficulties have to be lived through, and councillors and voters alike need only to get used to the new situation and find their feet in it? Or will the teething troubles become chronic, and will the public therefore continue to view the amalgamation just as critically as they do today, if not more so? That is hard to predict, and therefore the survey will be repeated in May 2005, so that another year and a half of the regional authority's existence can be brought into the assessment of how it has been received by the residents.

Finally, the report considers the conclusions that may be drawn regarding the question of to what extent the experience of Bornholm can be

applied in the rest of Denmark. It should be said that the local authority amalgamation on Bornholm was in some ways exceptional; for example, it was not just a merger of district councils, but also included the county council. It was also exceptional in that the Bornholm local authority amalgamation was voluntary, so that before the councillors could begin the process, following the norms on referendums, they had to have the residents' support for the project.

However, we believe that other local authorities due to embark on amalgamation could advantageously take a glance at the experience on Bornholm. In the late autumn of 2007, in consequence of the local government reorganisation planned for 1 January 2007, the majority of Danish districts will find themselves at the same stage of the amalgamation process as existed on Bornholm when this survey was conducted in the late autumn of 2003. No-one can predict how popular such mergers will prove across the country, but theoretically it cannot be denied that in the new entities' first years of existence there will be a critical period in which there will be a fall in support for the amalgamation project. The reason for carrying out local authority mergers is precisely the belief that it will be possible to reap advantages (economic and administrative) in the long term that more than outweigh the disadvantages (difficulties and costs associated with reorganisation) that, it is well recognised, will be encountered in the short term. The exact outcome cannot be theoretically predicted, as it depends on how the individual district councils choose to implement the mergers – how they choose to organise the new districts.

There can thus be anticipated a temporary fall in support for the idea of amalgamation, and therefore it may be relevant for those local authorities that face merger to consider whether it is possible to mitigate the theoretically critical point where residents have encountered the certain short-term disadvantages but have not yet felt the slightly longer-term potential gains. In the light of the experience of Bornholm, it is suggested that attention should be focused on adjusting public expectations to the reality of what a local authority merger can achieve and what it cannot. It is also suggested that in any case the following five aspects/problem areas should receive attention:

Firstly, as mentioned above, it is inherent in a local authority merger that the disadvantages will make themselves felt before the advantages. It is a communication task in this connection to ensure that this logical link is explained and discussed, so that residents do not form unrealistic expectations about the rate at which the advantages and the visions of the new district entity can be realised. Another important task in this context is to maintain and develop the fundamental political dialogue on the thing that can unify, namely the vision of a new, joint district entity with its own identity.

Secondly, a local authority merger does not in itself mean that competition between different localities for activities and resources will cease. There will continue to be manoeuvrings within the district, with towns, villages and rural areas having differing views about where public activities should be physically located. In the process of reorganisation which a local authority merger entails, such conflicts may even intensify, and therefore it is perhaps important to ensure it is clearly understood that amalgamation does not necessarily in itself lead to the resolution of such geographical tensions.

Thirdly, an amalgamation does not necessarily result in the reconciliation of political opponents: political differences continue afterwards (fortunately). As the implementation of the amalgamation is, other things being equal, the most important »item« on the local political agenda, it is the task of the opposition (to the extent that there is one) to challenge the controlling group precisely on its performance in carrying it through. There will therefore be pressure on opposition councillors to point to omissions and shortcomings in the implementation. It would be well to be prepared for this, and perhaps especially for the fact that such criticism will be, and should be seen as, political.

Fourthly, it should be remembered that the generally critical attitude that may exist locally to an amalgamation project may rub off on residents' opinions of specific services. There will be a period during which criticism of specific local government services should be interpreted with caution, because it may be difficult to distinguish dissatisfaction with the specific service from dissatisfaction with councillors or the combined authority in general.

Fifthly and finally, there should be an awareness that by virtue of its position at the top of the local political agenda, the amalgamation may for a period become a prism through which all local authority decisions are viewed. It may, unjustly, be blamed as well as credited for local political decisions that are taken during the period of its implementation, but which perhaps would have been taken anyway, even without a merger. Amalgamation of local government districts affects so many fields and activities that it does not seem to serve any purpose for it also to be linked to general political discussions that would have taken place anyway. In particular, school closures are a topic where reflection is in place as to the extent to which they are due to district amalgamation and the extent to which they are part of a general political process of change in the school system. If closures are an element of the amalgamation, that should be made clear. If they would have taken place anyway, efforts should rightly be made to disconnect the school system from the discussion of local government structure.

These five points to be remembered in those districts which will be embarking on the same process as that on Bornholm may appear rather banal. They may also appear abstract and difficult to translate into practical politics. However, it can certainly do no harm to be aware of them when beginning the process of combining local government districts. On Bornholm it appears that on some points lessons have been dearly bought. There is no reason why that should necessarily be repeated by all that follow in Bornholm's footsteps.

Noter

1. Forskellen på de 48 og 52% er ikke statistisk signifikant ($\chi^2=3.13$, $p=0.08$, $n=1.111$).
2. Mens vi har sikre oplysninger om, hvor respondenterne boede ved undersøgelsens gennemførelse i 2003, kan vi ikke med sikkerhed vide, om vedkommende boede samme sted ved afstemningen i 2001, da vedkommende jo kan have flyttet i mellemtiden. Vi har imidlertid valgt at antage, at respondenterne i 2001 boede i den samme af de gamle kommuner, som de gjorde i 2003 ud fra en forudsætning om, at flytningerne mellem kommunerne dels er af et begrænset omfang, dels ikke kan formodes at være korreleret med stemmeadfærden og derfor ikke introducerer en bias i materialet.
3. Tilsvarende ville der fortsat have været et flertal for ja i Rønne på 54%, hvis man her havde oplevet en bevægelse mod nej'et i samme omfang, som man gjorde i Nexø.
4. En analyse af nejsigerne vil i øvrigt ikke kunne lade sig gøre, da der ikke er nok respondenter, der har skiftet til ja.
5. På den ene side kunne det hævdes, at forskellen indikerer, at de højtuddannede generelt er mere skeptiske, og at det derfor måske især er i deres rækker, at de frafaldne jasi-gere skal findes. Omvendt kunne det også hævdes, at i og med at studenterne ved afstemningen var mere positive, så har denne gruppe flere jasi-gere »at give af« – man kunne forestille sig en slags »regression towards the mean«.
6. I Allinge-Gudhjem Kommune var det ikke Sandvig-Allinge, som var administrativ »hovedstad« for kommunen, idet rådhuset var placeret i den væsentligt mindre by Tejn. Denne placering var en kompromisløsning efter kommunesammenlægningen i 1970, hvor man lagde rådhuset på »neutral« grund i Tejn, for ikke at favorisere enten Sandvig-Allinge eller Gudhjem. I denne rapport er det imidlertid ikke kun den administrative hovedstad, der er interessant, men også den gamle kommunes »hovedby« forstået som den største by. Derfor er den største by Allinge-Sandvig inkluderet som gammel hovedby i tabellerne, selv om det var Tejn, der var det formelle administrative centrum i Allinge-Gudhjem Kommune.
7. Landdistrikter afgrænses her i forhold til Danmarks Statistiks definition, hvor der er tale om områder, der har mindre end 200 indbyggere: »Et byområde er en sammenhængende bebyggelse, der på opgørelsestidspunktet har mindst 200 indbyggere; at bebyggelsen er sammenhængende vil som hovedregel sige, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter, medmindre afbrydelsen skyldes offentlige anlæg, kirkegårde o.l. Landdistrikter er områderne uden for byområderne«. (Svendsen, 2001).
8. Der eksisterer ikke multikollinearitet mellem disse variabler.
9. Det kunne hævdes, at »udligning« af serviceniveauet som nævnt ikke på samme måde kan antages at være et universelt mål. Men som der er argumenteret for, er dette et område, der først og fremmest er et mål, der opstår efter vedtagelsen af sammenlægningen,

og som ligger som en implicit målsætning, som alle derfor i princippet efterfølgende må forfølge. Man kunne også hævde, at der kunne være politisk uenighed om »kommunens selvstyre i forhold til staten«, men en sådan potentiel uenighed har vi ikke mulighed for at forfølge empirisk, og vi vil derfor lade denne diskussion ligge.

10. Interview med borgerservicechef Jette H. Jacobsen, mandag den 29. marts 2004.
11. »Midtimellem« betyder her, at svarpersonerne har krydset af ud for tallet 3 på en skala fra 1-5, hvor 1 er meget utilfreds, og 5 er meget tilfreds.