

Kommunesammenlægninger og lokaldemokrati

Anders Hedetoft

Resumé:

Erfaringer fra Bornholm viser at det er muligt at gennemføre en kommunesammenlægning, uden det nødvendigvis går ud over lokaldemokratiet. Det kræver dog at kommunen aktivt søger dialog med lokalsamfundene, og kommunen må endvidere være parat til at lægge et vist omfang af opgaver ud til lokalsamfundene. Ideelt set bør alle lokalsamfund indenfor de nye storkommuner have en organisation/forening der kan varetage deres interesser overfor kommunen, men erfaringerne fra Bornholm viser, at mange af de byer der før kommunesammenlægningen husede kommunens administrative centrum, ikke i tide får sig organiseret. Derved kommer netop disse byer til at miste indflydelse i forbindelse med kommunesammenlægningen. De forskellige lokalsamfund inden for en kommune kan med fordel organisere sig i en fællesforening, idet dette giver mulighed for repræsentation i forskellige kommunale og halvkommunale råd og nævn. De bornholmske lokalsamfund efterspørger og efterlyser en kommunal politik for udvikling af lokaldemokratiet samt en offensiv politik til understøttelse af lokale initiativer. Endnu, her tre år efter kommunesammenlægningen på Bornholm, er disse ønsker ikke gået i opfyldelse.

Først gennemgås en række centrale grundbegreber i relation til lokaldemokrati og borgerinddragelse, dernæst gennemgås de bornholmske erfaring og endelig foretages en perspektivering af undersøgelsens resultater i relation til det øvrige land.

Søgeord: Nærdemokrati, lokaldemokrati, borgerinddragelse

Anders Hedetoft er ansat som konsulent på Center for Regional og Turismeforskning, Bornholm.

Indledning

Strukturreformen betyder, at en lang række af landets kommuner lægges sammen, og overalt i landet er der derfor stor interesse for, hvad disse kommunesammenlægninger vil komme til at betyde for lokaldemokratiet. Er det muligt at undgå et demokratisk under-skud ved dannelsen af de nye storkommuner med færre politikere og længere mellem borgerne og de folkevalgte? Eller vil kommunesammenlægningerne uvægerligt være et tilbageskridt for de små lokalsamfund og lokaldemokratiet?

Den 1. januar 2003 blev de tidligere fem bornholmske kommuner og Bornholms Amt lagt sammen i det, der blev til Bornholms Regionskommune med i alt knap 44.000 indbyggere. Antallet af politikere blev ved sammenlægningen reduceret til cirka en fjerdedel. Mange frygtede, at denne omstrukturering ville føre til mere besværlige beslutningsgange, større afstand til politikerne og til en marginalisering af de små lokalsamfund. Men tilsyneladende gik det ikke så galt, og i hvert fald når man taler om de små lokalsamfund og deres relation til den nye storkommune, så er man sluppet nogenlunde helskindet gennem sammenlægningsprocessen.

Spørgsmålet er så, hvorledes bornholmerne har grebet denne omstrukturering an, og om de bornholmske erfaringer i det hele taget kan overføres til landets øvrige kommuner og lokalsamfund. På flere områder adskiller den bornholmske situation sig nemlig fra den situation, landets øvrige kommuner i dag står i (2006). Først og fremmest har bornholmerne ved en lokal afstemning selv besluttet at ville sammenlægge kommunerne, hvilket skal ses i modsætning til resten af landet, hvor der har været tale om en central beslutningsproces. Som udgangspunkt har øens borgere måske derfor en mere positiv holdning til hele projektet. Dernæst har øens borgere qua Bornholms geografiske beliggenhed en meget stærk lokal identitet, og allerede i udgangspunktet føler øens borgere sig knyttet til det samme geografiske område. Også dette adskiller sig fra situationen i flertallet af landets øvrige kommuner, hvor en del af de nye storkommuners borgere føler sig fejlplaceret i forhold til deres regionale tilhørsforhold.

Der er i dag 27 aktive lokal-/sogne/by- og borgerforeninger og enkelte byting/fællesråd¹ på Bornholm. Helt overordnet betyder det, at der kun er knap 1700 borgere for hver lokalforening, og Bornholm er på denne måde nok et af de områder i landet med de mest gennemorganiserede lokalsamfund. Endelig adskiller det bornholmske bosætningsmønster sig også på flere punkter fra dette øvrige Danmark. Det åbne land er karakteriseret ved en større grad af spredt bebyggelse, og de småsamfund, der findes, er for det meste enten fiskeribyer eller byer opstået omkring den tidligere bornholmske jernbane. Der er ingen traditionelle landsbyer på øen², og konflikten mellem landsby og købstad er derfor af naturlige grunde fraværende.

Der kan derfor være flere grunde til at tro, at den bornholmske sammenlægningsproces er forløbet med færre gnidninger end tilfældet vil være i det øvrige land. På den anden side er der også forhold der taler for, at processen bestemt ikke har været nemmere på Bornholm. Først og fremmest er den bornholmske økonomi – i lighed med landets øvrige yderområder - presset, hvilket giver et mindre økonomisk råderum til den bornholmske kommune. Dernæst valgte Bornholms Regionskommune at indføre en hel ny organisationsform i forbindelse med kommunesammenlægningen, hvilken både har været en politisk og ledelsesmæssig udfordring, og som måske til tider har betydet, at kommunens forskellige enheder har haft rigeligt at gøre med den interne koordinering og organisation.

Men lige nu ikke flere ord om forskelle og ligheder mellem Bornholm og resten af landet. I stedet sættes fokus på de centrale demokratiske problemstillinger i relation til

kommunesammenlægning og lokalsamfund, samt på hvorledes man har grebet sagen an på Bornholm.

Centrale grundbegreber

Strukturreformen, med sammenlægningen af en række kommuner og med en drastisk reduktion i antallet af folkevalgte, er et eksempel på, hvorledes ændrede samfundsforhold påvirker det politiske system. Strukturreformen vil grundlæggende forandre det politiske landskab, og den igangværende reform er derfor samtidig en god anledning til at se på, hvad der kan gøres for på anden måde at inddrage borgerne i de politiske processer.

Magtudredningen fra 2003 (Togeby m.fl. 2003) konkluderede, at befolkningens indsigt i og viden om lokalpolitiske forhold er relativt høj. Endvidere er borgerne i det store og hele godt tilfredse med den måde, hvorpå lokaldemokratiet fungerer i dagligdagen. Men Magtudredningen konkluderer også, at borgernes politiske deltagelse/interesse har forskudt sig over en årrække, nemlig:

- Fra formelle, politiske kanaler til de uformelle og situationsbestemte
- Fra påvirkning af politiske beslutninger til påvirkning af implementering af beslutninger
- Fra kollektive handlinger til individuelle handlinger
- Fra sager med kollektivt sigte til sager, der angår den enkelte/familien

Folk er ikke længere så interesseret i at blive valgt til formelle organisationer, som eksempelvis skolebestyrelser. Derimod synes engagement af mere ad-hoc-mæssig karakter og med en kortere tidshorisont at have bredere appel (Kommunernes Landsforening 2004).

Overalt i landet er der da også over de sidste 10 år gennemført en decentralisering af kompetence fra kommunalbestyrelserne til forskellige institutioner, virksomheder og råd. Dette har sigtet på at forbedre borgernes og brugernes indflydelse på de politiske beslutningsprocesser. På den ene side kan denne udvikling ses som en demokratisering af vores samfundssystem og derved som noget positivt. På den anden side kan man i høj grad også betragte det som en atomisering af vores demokrati, der resulterer i problemer med ansvarsfordeling, retssikkerhed og helhedssyn. De demokratiske beslutninger lægges jo ud til en lang række forskellige arenaer og fora, der ikke nødvendigvis er underlagt 100 procent demokratisk kontrol, og dette kan i sig selv opfattes som et demokratisk problem.

Ifølge Den kommunale styrelseslov er det kommunalbestyrelsen, der har den fulde beslutningskompetence. Der er dog på bestemte sektorområder lovgivningsmæssige krav til borger- og brugerinddragelse. Det er primært i lovgivningen på plan- og miljøområdet, at der eksisterer lovgivningsmæssige krav til borgerinddragelse, eksempelvis i forbindelse med udarbejdelse af lokal- og kommuneplaner. Den sociale servicelov og Folkeskoleloven rejser også krav om, at forældre og pårørende inddrages i driften af den enkelte institution via valg af repræsentanter til institutionernes bestyrelse. Ifølge Serviceloven er kommunen endvidere forpligtet til at nedsætte brugerråd med rådgivende og indstillende funktion i relation til kommunalbestyrelsen. Det gælder eksempelvis ældreråd og integrationsråd.

Når man på det kommunale niveau taler om demokrati og øget involvering af borgere og brugere, så kan der i hvert fald identificeres fire arenaer, hvor dette ”spil” almindeligvis foregår, nemlig: Det kommunale demokrati, brugerdemokratiet, lokaldemokratiet, borgerdemokratiet og projektdemokratiet.

Kommunalt demokrati

Det kommunale demokrati danner ramme og udgangspunkt for demokratiet i kommunen og afsættet for alle de øvrige arenaer. Det kommunale demokrati er det centrale politiske system med kommunalbestyrelse, udvalg, borgmester og udvalgsformand. De politiske partiers lokale organisationer er som udgangspunkt mest aktive i relation til det kommunale demokrati, og de (lokale) medier er som oftest også vigtige med- og modspillere på denne arena.

Den kommunale styrelseslov (KS) indeholder krav om, at alle medlemmer af stående udvalg udpeges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer (KS §19). Men herudover har kommunalbestyrelsen ret til at nedsætte de udvalg og råd, den måtte ønske med det formål at forberede sager eller rådgive kommunalbestyrelsen. Kommunalebestyrelsen kan frit udpege medlemmer til disse råd. Der er således ikke krav om, at medlemmerne skal være politisk valgte (KS §17, stk. 4).

Den kommunale styrelseslov åbner specifikt op for, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte lokalråd, og at der uddelegeres kompetence til disse lokalråd indenfor et klart afgrænset område (KS §65d).

Brugerdemokrati

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens serviceydelser. Skole- og ældreområdet udgør de to mest omfattende servicetilbud til kommunens borgere, og som tidligere nævnt indeholder lovgivningen (bl.a. Folkeskoleloven og Serviceloven) krav om, at kommunen opretter brugerbestyrelser for de institutioner, der tilbyder service på disse områder. De forskellige bestyrelser i tilknytning til kommunens institutioner er ifølge sagens natur alle rettet mod at sikre brugerne af de kommunale serviceydelser en vis demokratisk indflydelse.

Brugerdemokrati kan også siges at omfatte de forskellige muligheder for ”frit valg”, som nogle kommuner stiller til rådighed for deres borgere. Denne form for frit valg af bl.a. serviceleverandør kan ses som en meget omfattende demokratisering, set i forhold til de pågældende brugergrupper.

Lokaldemokrati

I modsætning til brugerdemokrati er lokaldemokrati en slags miniudgave af det kommunale demokrati. Lokaldemokrati er relateret til et geografisk udsnit af kommunen. Typisk udspiller lokaldemokratiet sig omkring og i de forskellige småbyer/landsbyer og bydele indenfor kommunen.

- 1) Den kommunale styrelseslov giver som nævnt kommunalbestyrelsen ret til at nedsætte såkaldte lokaludvalg og på denne måde institutionalisere det lokaldemokratiske samarbejde, hvis kommunalbestyrelsen måtte ønske det. Ifølge Styrelseslovens § 65d har kommunalbestyrelsen endvidere, i et begrænset omfang, ret til at *uddelegere kompetence* til disse lokaludvalg. Denne uddelegering af opgaver kan ske inden for en række nærmere specificerede områder.

I forbindelse med udarbejdelse af lokalplaner indeholder også Planloven klare regler om høringsret for borgerne i de berørte lokalområder. Det er dog langt fra altid, at det lokaldemokratiske arbejde i kommunerne institutionaliseres i lokaludvalg. Langt oftere udvikler kommunerne en tradition for involvering og høring af de forskellige lokalområder indenfor kommunen.

Det skal i den forbindelse understreges, at Den kommunale styrelseslov *ikke* giver ret til at etablere lokalråd med direkte valg. Det er og bliver kommunalbestyrelsens ansvar at udpege medlemmerne af lokalrådene – men dette kan dog selvfølgelig godt ske efter indstilling fra lokalområdet borgere.

Borgerdemokrati

I denne forbindelse dækker begrebet over de eksperimenter og forsøgsordninger, som en række af landets kommuner gennemfører i disse år. Der er tale om eksperimenter, der har til formål at etablere en *direkte dialog* mellem borgere og det kommunale system. Dette sker i form af forskellige former for elektroniske borgerpaneler eller lignende og har til formål, på systematisk vis, at indhente borgernes holdninger til forskellige, konkrete problemstillinger.

På denne måde kan alle kommunens borgere – på lige fod med andre rådgivende forsamlinger – komme til at virke som sparringspartner overfor det politiske system. Afstemninger og andre former for meningsstilkendegivelser vedrørende disse borgerportaler har dog kun vejledende karakter for kommunalbestyrelsen.

Projektdemokrati

”Projektdemokrati” er den form for demokrati, der udspringer af de mange større og mindre projekter, en kommune løbende igangsætter og gennemfører, og som ofte involverer borgere, interesseorganisationer, virksomheder og andre med interesse for projektet. Projekter som eksempelvis ”Helhedsorienteret byudvikling” kan ses som eksempler på ”projektdemokrati”. Folk, der interesserer sig for det pågældende projekt, får mulighed for at involvere sig, og opnår derigennem indflydelse på selve processen.

Præsentation af undersøgelsen

Center for Regional og Turismeforskning (www.crt.dk) har gennemført en undersøgelse, hvor der udelukkende har været fokus på den politiske arena, der kan defineres som ”Lokaldemokratiet”. Udvalgte resultater fra denne undersøgelse (Hedetoft & Jensen 2006) præsenteres i det følgende.

Om inddragelse af lokalsamfundene

En klar, og for mange overraskende konklusion er, at kommunesammenlægningen på Bornholm faktisk har kunnet gennemføres uden negative konsekvenser for lokaledemokratiet og borgerinddragelse. Langt hovedparten af borgerforeningerne er meget godt tilfredse med deres relation til den nye regionskommune, og de har oplevet en oprigtig interesse og opmærksomhed på både politisk og administrativt niveau.

Bornholms Regionskommune har på både politisk og administrativt niveau været gennem en omfattende omstillingsproces i forbindelse med nedbrydningen af de gamle organisationer og etableringen af en hel ny – herunder etableringen af en række kommunale virksomheder til afløsning for de gamle forvaltninger. Der har været tale om en proces, hvor Regionskommunen har

Metode

Undersøgelse er gennemført dels som et litteraturstudie, dels som en interview- og spørgeskemaundersøgelse. Der er gennemført interview med repræsentanter for borgerforeningerne på Bornholm. Her ud over har de forskellige lokale partiafdelinger fået mulighed for at udtale sig om deres holdninger til forskellige aspekter af borgerinddragelse og nærdemokrati, ligesom kommunale embedsmænd med direkte ansvar for kontakt til og dialog med lokalsamfundene er blevet interviewet. Endelig er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt en række foreninger, der almindeligvis er engageret i det lokalpolitiske arbejde.

skullet ”finde sine egne ben”, og samtidigt har borgerforeningerne skulle definere deres nye rolle i forhold til den nye organisation. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, hvor relativt gnidningsfrit processen har forløbet.

Nogle frygter, at lokalråd, fællesråd og andre lignende konstruktioner vil føre til genindførelse af de gamle sogneråd, men sådan er det ikke gået på Bornholm. Generelt er borgerforeningerne nemlig slet ikke interesserede i en formel beslutningsret. De er derimod interesserede i en *høringsret*. De ønsker at være med i selve beslutningsprocessen samt at have indflydelse på udformningen af de initiativer, der påvirker lokalområdet udvikling.

De bornholmske erfaringer har dog vist, at denne høringsret – selv flere år efter kommunesammenlægningen – praktiseres på vidt forskellig måde i relation til de enkelte lokalsamfund. Nogle lokalsamfund har kun den formelle høringsret de efter lovgivningen har ret til, andre lokalsamfund (eller rettere personer) involveres derimod på et langt tidligere tidspunkt i beslutningsprocessen og har derfor reelt en større indflydelse. Lokalsamfundenes ressourcepersoner, deres personlige kompetencer og deres personlige netværk har således fortsat stor betydning for den indflydelse, lokalsamfundene opnår.

Lokalområder har brug for en repræsenterende organisation

En anden vigtig konklusion af undersøgelsen er, at lokalsamfundene bør sikre sig en organisation/institution, der kan tale lokalrådets sag i relation til den nye kommune. Her viser undersøgelsen, måske også lidt overraskende, at de byer, der mister deres status som administrative centre, ofte er *dårligere* forberedt til et formelt samarbejde med en ny stor-kommune end de mindre samfund. Det skyldes, at disse byer ikke har den samme tradition for borgerforeningsarbejde som de mindre lokalsamfund.

Storkommunen skal ikke – af administrative hensyn – presse en bestemt organisationsmodel ned over byer og lokalsamfund. Græsrodsarbejdet må respekteres. Kommunen har at gøre med en gruppe mennesker, der frivilligt og ulønnet arbejder for at styrke og gavne deres lokalsamfund, og så må kommunen give plads og rum til, at dette arbejde bliver organiseret på forskellig vis. De større byer vil sandsynligvis vælge at danne fællesforeninger/fællesråd/byting. Her har man i forvejen måske handelsstandsforeninger, turistforeninger, håndværkerforeninger, idrætsforeninger m.fl., som ikke vil finde det naturligt at blive repræsenteret ved en borgerforening. I modsætning til de større byer vil de mindre byer og lokalsamfund ofte fortsætte med at lade en borgerforening repræsentere dem.

Udlægning af opgaver giver ansvar og fremmer kompetencen

På Bornholm har kommunen lagt konkrete opgaver og ansvar ud til lokalsamfundene. Mange af disse opgaver har måske kun karakter af en avanceret viceværtfunktion, men det har været med til at give det lokale borgerforeningsarbejde et konkret indhold, hvilket kan være af stor (også psykologisk) betydning i en sammenlægningsperiode, hvor borgerne kan opleve, at der bliver længere til de politiske beslutningstagere.

Øget ansvar og kompetence til lokalsamfundene med dertil hørende økonomiske midler vil samtidig frigøre/synliggøre nogle menneskelige ressourcer/kompetencer, der ikke tidligere var synlige i det lokalpolitiske arbejde. Der er altså tale om en form for synergieffekt, hvor øget ansvar samtidig medfører bedre evne til at forvalte dette ansvar.

Men de bornholmske erfaringer viser også, at kommunen skal være opmærksom på ikke at lægge praktiske arbejdsopgaver ud til lokalsamfundene i et for hastigt tempo. Ved udførelsen af nye opgaver for kommunen lægger mange borgerforeningsmedlemmer des-

uden vægt på, at der følger de nødvendige økonomiske resurser med. De ønsker ikke blot at være gratis arbejdskraft for kommunen.

Bornholms Regionskommune har været meget villig til at lægge opgaver ud til borgerforeningerne. I første omgang er strandrensning, juleudsmykning og forvaltning af midler til fritids- og kulturformål lagt ud til borgerforeningerne. Det har faktisk været borgerforeningerne, der har måttet bede om ikke at få lagt flere opgaver ud indtil videre. Der skal være frivillige nok til at løfte opgaverne, og det skal være den enkelte borgerforenings eget ønske at påtage sig opgaven. Lokalsamfundet skal finde opgaven relevant, og kommunen skal derfor betjene sig af en fleksibel model, der kan tage hensyn til, at lokalsamfundene prioriterer forskelligt. Desuden skal der være tid til, at borgerforeningerne får mulighed for at evaluere de allerede udlagte opgaver.

Dialog reducerer borgernes frustrationer ved kommunesammenlægningen

På Bornholm tog flere politikere initiativ til kontakt til lokalsamfundene med det formål at komme i dialog. Endvidere har flere af Regionskommunens embedsmænd været involveret i en række dialogmøder med de forskellige lokalsamfund på Bornholm i forbindelse med udarbejdelse af en ny regionskommuneplan. Det er hævet over enhver tvivl, at kommunen under ét har høstet megen goodwill ved disse initiativer rundt omkring i borgerforeningerne. Initiativerne er blevet opfattet som et oprigtigt ønske fra politisk og administrativ side om at komme i dialog og sikre indflydelse til lokalsamfundene. Samtidig har kommunens dialogsgørende politik imidlertid også medført, at borgerforeningerne nu *forventer* at kunne se konkrete resultater af deres indspil. Om den positive stemning kan opretholdes er således til en vis grad afhængig af, at lokalsamfundene kommer til at se deres fingeraftryk på de fremtidige initiativer fra Regionskommunen.

En formuleret politik for inddragelse af lokalsamfundene er nødvendig

De bornholmske lokalsamfund efterlyser en tydelig politik og nogle administrative rutiner, der beskriver hvordan lokalsamfundene ønskes inddraget i beslutningsprocessen. Så længe kommunen ikke har udarbejdet en sådan politik, kan kontakten til lokalsamfundene komme til at virke tilfældig og ukoordineret.

Bornholms Regionskommune har i sin overordnede vision om dialogbaseret ledelse lagt stor vægt på at få forbedret *brugerdemokratiet*.³ Når det kommer til *lokaldemokratiet*, har Regionskommunen ikke på samme måde gjort sig klart, hvilke mål man styrer efter, eller hvilken politik man ønsker at gøre brug af. På det overordnede niveau er alle politiske partier, der er repræsenteret på Bornholm, enige om, at lokaldemokrati og borgerinddragelse ”er en god ting”. Borgerne skal sikres størst mulig indflydelse på forhold, der har betydning på deres hverdag. Der kan dog være en tendens til, at de gode hensigter forbliver, som det de er – nemlig hensigter.

Flere af borgerforeningerne efterlyser en dynamisk og offensiv landdistriktspolitik fra Regionskommunens side. Borgerforeningerne ønsker, at der etableres en økonomisk pulje, der kan støtte op omkring lokale initiativer. Flere af borgerforeningerne ønsker også kommunens støtte til en lokal landdistriktskoordinator eller sekretær. Især de foreninger, der er involveret i forskellige, eksternt finansierede udviklingsprojekter oplever en stor administrativ belastning og dermed et behov for ekstern sekretærbistand.

Tilførslen af økonomiske midler til lokalsamfundene efter fast model

De bornholmske lokalsamfund modtager økonomisk støtte fra flere forskellige kasser under Regionskommunen. Dele af denne støtte er underlagt et nationalt regelsæt (støtte til

aktiviteter under Folkeoplysningslovene) mens andre midler fordeles efter forskellige ”administrative nøgler”.

I et samarbejde mellem kommunen og borgerforeningerne er der udviklet en model⁴ til fordeling af de økonomiske midler til fritids- og kulturformål i byerne (f.eks. flagning, udsmykning, Sct. Hans bål, byfester m.v.). Langt hovedparten af de lokale borgerforeninger udtrykker stor tilfredshed med denne fordelingsnøgle og anbefaler landets øvrige kommuner at udvikle tilsvarende objektive fordelingsnøgler

Et tydeligt lokalt mandat fra lokalsamfundet øger den politiske gennemslagskraft

Borgerforeningsmedlemmerne er frivillige, der arbejder med de emner og problemstillinger, der interesserer dem, og som de brænder for. Kommunen kan derfor hverken kræve eller forvente lokalpolitisk legitimitet til disse personer/grupper. Det betyder imidlertid også, at kommunen ikke kan gå ud fra, at flertallet af lokalområdets borgere har den samme holdning som borgerforeningens bestyrelse. Den demokratiske kontrol må altså overvejende sikres via det repræsentative kommunale demokrati. Det er derfor kommunalbestyrelsen, der skal sikre afbalancerede løsninger under hensyntagen til helheden. Omvendt vil borgerforeningerne ofte forsøge at sikre deres legitimitet og politiske gennemslagskraft via forskellige foranstaltninger, der skal vise den lokale opbakning (debatmøder, underskriftindsamlings, koordineringsmøder med områdets øvrige foreninger etc.).

De bornholmske erfaringer viser, at borgerforeningerne ofte har et lettere ambivalent forhold til at skulle repræsentere et lokalområde. På den ene side ønsker de at undgå en sammenblanding af demokratisk repræsentativitet og deres arbejde i borgerforeningen. De ønsker blot at blive betragtet som en gruppe mennesker, som er gået sammen omkring en fælles sag. På den anden side ved medlemmerne af borgerforeningerne også godt, at hvis de i en konkret sag ønsker at have en vis politisk gennemslagskraft, så er det vigtigt, at de har et tydeligt mandat fra lokalsamfundet. Det er imidlertid meget forskelligt, ”hvor gode” de bornholmske borgerforeninger er til at inddrage borgerne og andre lokalforeninger, råd og institutioner i deres arbejde. Derved bliver der også forskel i den vægt, hvormed borgerforeningerne kan fremføre deres synspunkter overfor det politiske system.

Samarbejde mellem lokalsamfund giver øget kapacitet og indflydelse

De bornholmske lokalsamfund har i regi af hvad der kaldes Bornholmske Borgerforeningers Samvirke (BBS) etableret et formaliseret samarbejde. Der er efterfølgende etableret et samarbejde mellem Regionskommunen og dette samvirke således, at borgerforeningerne via BBS sidder repræsenteret i en lang række råd og nævn. Borgerforeningerne, der jo i udgangspunktet repræsenterer de forskellige lokalsamfunds interesser, er nu på samme måde som de tematiske interesseorganisationer (som eksempelvis idrætsklubber og erhvervsorganisationer) sikret en stemme i relation til den demokratiske indflydelse, der kan udøves i de forskellige råd og nævn. Det bornholmske BBS er således repræsenteret i Det regionale Arbejdsmarkedsråd, den lokale aktionsgruppe under Leader+ (et EU regionalfondsprogram), Det Regionale Fødevarerudviklingscenter, i renholdningsselskabets brugerråd og i centralbibliotekets brugerråd.

På denne måde sikres lokalsamfundene en stemme i de mange råd og nævn, som det moderne demokrati er blevet så rig på. Såfremt lokalsamfundene *ikke* havde organiseret sig i en sådan fællesforening, ville det være højst usikkert, om de kunne have opnået sæde i nogen af de omtalte råd og nævn.

I samarbejde med Leader+ har BBS endvidere taget initiativ til udgivelse af et bornholmsk image-magasin, *Magasin Bornholm*, der en gang årligt sætter fokus på den bornholmske egenart i livsstil, madkultur og kunsthåndværk. Magasinet retter sig dels mod bornholmerne selv, ved at fokusere på de mange kvaliteter øen rummer, dels mod øens hyppige gæster og endelig mod potentielle tilflyttere. I samarbejde med Regionskommunen og DR er det endvidere lykket at etablere en platform på Internettet, hvor bl.a. borgerforeningerne kan informere om seneste nyt i de respektive lokalsamfund.

Opsummering og diskussion

De væsentligste resultater af undersøgelsen kan sammenfattes til:

- Såfremt den nye storkommune på både politisk og administrativt niveau aktivt søger dialog med kommunens lokalsamfund, vil det give megen goodwill og forøge sandsynligheden for, at samarbejdet kommer til at foregå i en positiv ånd.
- De fleste lokalsamfund er slet ikke interesserede i at få overført beslutningsret. Til gengæld ønsker de en mere omfattende høringsret end i dag.
- Det er af stor betydning for lokalsamfundene, at de har en forening til at repræsentere sig i forhold til den nye storkommune. De bornholmske erfaringer viser, at specielt de byer der har huset de administrative centre i de gamle kommuner kan blive klemte i processen, hvis ikke de i tide får sig organiseret.
- Lokalsamfundene skal have lov at vælge den organisationsmodel, der passer dem bedst. Kommunen skal med andre ord undlade at presse en bestemt organisationsstruktur igennem, idet dette kan begrænse lysten til at medvirke i det frivillige arbejde.
- Kommunen kan med fordel uddelegere et begrænset antal kommunale arbejdsopgaver, med tilhørende finansiering, til lokalsamfundene. Dette er med til at vitalisere foreningslivet og trække nye kræfter til borgerforeningsarbejdet.
- Kommunen bør udarbejde en konkret og operationaliserbar strategi for inddragelse af lokalsamfundene. Specielt bør det gøres klart om, og i givet fald hvordan, kommunen ønsker at bakke op om lokale initiativer.
- Ønsker kommunen at give støtte til borgerforeningsarbejdet, bør det ske efter en objektiv og gennemskuelig model. Det betyder meget for det lokale engagement, at de aktive medlemmer af borgerforeningerne oplever fordelingen som retfærdig.
- De lokale foreninger der ønsker at kæmpe politisk for en sag skal gøre sig klart, at den politiske gennemslagskraft er betydelig større, hvis foreningen sikrer sig et tydeligt lokalt mandat.
- De lokalsamfund der ligger indenfor grænserne af den nye storkommune kan med fordel organisere sig i en fællesforening. Kommunen har i visse sammenhænge brug for én forhandlingspartner, og en fællesforening kan samtidig sikre lokalsamfundene en fælles repræsentation i diverse råd og nævn.

Undersøgelsen der belyser de praktiske konsekvenser af en kommunesammenlægning set i relation til lokaldemokratiet er af gode grunde blevet gennemført på Bornholm, eftersom det er det eneste sted i landet, hvor der er i nyere tid er gennemført en kommunesammenlægning. Spørgsmålet er så blot om resultaterne er generaliserbare. Er der tale om specielle bornholmske fænomener, eller kan de samme effekter forventes når landets øvrige kommuner fra 2007 bliver slået sammen i en række nye storkommuner?

På Bornholm var der tale om en sammenlægning af fem kommuner og et amt, hvilket gør den bornholmske situation til noget særligt, i modsætning til resten af landet hvor der ”kun” er tale om kommunesammenlægninger. I forbindelse med kommunesammenlægningen valgte man på Bornholm endvidere at overgå til en helt ny organisationsform (med en klar adskillelse af det politiske og det administrative niveau og med en afskaffelse af de traditionelle forvaltninger samt oprettelse af en række kommunale ”virksomheder”). Rent organisatorisk må sammenlægningsprocessen derfor forventes at have været mere kompliceret på Bornholm, end den vil blive i resten af landet kommuner. Alt andet lige må man derfor regne med, at der på Bornholm har været færre ressourcer til eksterne udviklingsopgaver såsom afklaring af lokalsamfundenes rolle indenfor den nye storkommune.

Selv efter kommunesammenlægningen er Bornholm en typisk udkantskommune, med et vigende befolkningsantal og et svagt udskrivningsgrundlag og en deraf afledt anstrengt, kommunal økonomi. Derfor må det forventes, at Bornholm økonomisk set har haft vanskeligere ved at bakke op omkring det frivillige arbejde i kommunens forskellige lokalsamfund, end flere af landets øvrige kommuner vil få det i de kommende år

Når Bornholms Regionskommune på trods af disse vilkår alligevel har fået etableret et godt samarbejde med kommunens forskellige lokalsamfund, så burde det være muligt – under forudsætning af de nye kommunalbestyrelses aktive medvirken – at få etableret et lige så frugtbart samarbejde mellem kommuner og lokalsamfund i den øvrige del af landet.

Litteratur

Hedetoft, A. og H. Jensen (2006) ”Bornholmske erfaringer – Borgerforeningernes rolle efter kommunesammenlægningen”. Notat fra Center for Regional og Turismeudvikling.

Kommunernes Landsforening (2004) ”Fremtidens lokaldemokrati. Inspiration til den lokale debat om demokrati og borgerinddragelse”. Tilgængelig på: www.kl.dk

Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård (2003) ”Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater”. Tilgængelig på: www.ps.au.dk/magtudredningen.htm

Noter

1 Disse omtales i det følgende for nemheds skyld under et som borgerforeninger.

2 Historisk adskiller Bornholm sig fra resten af landet ved ikke at have været underlagt et godsejersystem med fæstebønder og landsbyer. Det bornholmske samfund har derfor heller ikke haft nogen ”udflytning” – et fænomen, der stadig kan aflæses i bosætningsstrukturen i det øvrige land.

3 Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens serviceydelser og skole- og ældreområdet udgør de to mest omfattende servicetilbud til kommunens borgere. Lovgivningen (bl.a. Folkeskoleloven og Serviceloven) indeholder krav om, at kommunen opretter brugerdemokratier i form af brugerbestyrelser for de institutioner, der tilbyder service på disse områder. De forskellige bestyrelser i tilknytning til kommunens institutioner er ifølge sagens natur alle rettet mod at sikre brugerne af de kommunale serviceydelser en vis demokratisk indflydelse.

⁴ Hovedparten af fordelingen baseres således på befolkningsantallet i de respektive lokalområder .