



Sammenlægningsundersøgelsen
Rapport 6

Én ø – én kommune
Politisk reorganisering på Bornholm

af

Ulrik Kjær

akf forlaget
december 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 ministeriets udbud, og der er i 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.

Forskningsprojektet vil forsøge at skrive et kapitel af Bornholms nutidshistorie, nemlig kapitlet om realiseringen af projektet om »Én ø – én kommune«. For så vidt angår netop den delrapport, som fremlægges her, skal det imidlertid med det samme præciseres, at det netop »kun« er en delrapport. For det første omhandler denne delrapport udelukkende den *politiske* reorganisering, mens den *administrative* reorganisering er behandlet i en anden af projektets delrapporter (Christoffersen et al., 2003). Også andre aspekter, såsom de økonomiske konsekvenser af sammenlægningen (Christoffersen 2004) og borgernes vurdering af sammenlægningen (Kjær & Olsen 2004), er blevet gjort til genstand for andre selvstændige delrapporter (en oversigt over allerede udkomne rapporter fra projektet kan ses bagest i denne rapport). For det andet henledes opmærksomheden også på, at dette kun er den første af to delrapporter, der vil beskæftige sig med den politiske reorganisering og de demokratiske aspekter af kommunesammenlægningen mere generelt. Afgrænsningen er her kronologisk, idet denne delrapport beskæftiger sig med tiden fra begyndelsen af 2001 og frem til den formelle sammenlægningsdato den 1. januar 2003, mens en senere rapport vil beskrive situationen efter denne dato.

Selv om det naturligvis er interessant at få beskrevet også dette kapitel af Bornholms historie, skal det ikke være nogen hemmelighed, at sigtet med forskningsprojektet jo ikke kun er at hjælpe bornholmerne med at fastholde denne begivenhed i deres fælles bevidsthed. I stedet er formålet først og fremmest at se, om der kan drages en lære af de bornholmske erfaringer med at lægge kommuner sammen – en lære der kan skeles til, når man andre steder i landet inden længe skal i gang med samme »operation«. Den Bornholmske case har allerede tiltrukket sig ganske meget opmærksomhed i en periode, hvor kommunesammenlægninger på Bornholm var noget, man gjorde, mens det i resten af landet fortsat var noget, man diskuterede. I de nærmeste år er der imidlertid ingen grund til at formode, at Bornholm vil gå over i glemslen i den danske kommunale verden. For selv om man nu mange andre steder får sin »egen« kommunesammenlægning, så vil Bornholm jo fortsætte med at være 3-4 år forud.

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

Regionsdirektør Niels Rasmussen, Bornholms Regionskommune
Michel Weber, Kommunernes Landsforening
Jakob Jensen, Amtsrådsforeningen
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 imødekommende og godt samarbejde med Bornholms Regionskommune. Materiale, som vi har ønsket adgang til i forbindelse med arbejdet, er blevet stillet os til rådighed.

Henrik Christoffersen
December 2004

Indhold

| | |
|--|-----|
| 1 Sammenfatning | 7 |
| 2 Dannelsen af Bornholms Regionskommune | 12 |
| 2.1 Kort kronologisk oversigt | 13 |
| 2.2 Optakten til udskrivning af folkeafstemning | 14 |
| 2.3 Rapporten fra KL..... | 16 |
| 2.4 Udskrivning af folkeafstemning | 18 |
| 2.5 Valgkampen op til folkeafstemningen | 26 |
| 2.6 Folkeafstemningen den 29. maj 2001 | 41 |
| 2.7 Kommunesammenlægning og hvad så?..... | 43 |
| 2.8 Kommunalvalget 20. november 2001..... | 47 |
| 2.9 Kommunalvalget 29. maj 2002 | 51 |
| 2.9.1 De formelle rammer | 51 |
| 2.9.2 De lokale partisystemer..... | 52 |
| 2.9.3 Opstillingsmønsteret blandt partier og lister | 56 |
| 2.9.4 Repræsentationsmønsteret blandt partier og lister | 59 |
| 2.9.5 Kommunalvalg eller amtsvalg?..... | 63 |
| 2.9.6 Hvilke personer stillede op og blev valgt? | 69 |
| 2.9.7 De valgte politikere og den geografiske repræsentativitet..... | 78 |
| 2.9.8 Borgmesterkonstitueringen | 82 |
| 2.9.9 Mediedækningen | 85 |
| 2.10 Perioden med to typer politiske forsamlinger | 87 |
| 2.11 Efter 1. januar 2003 | 101 |
| 3 Konklusion | 103 |

| | |
|---|-----|
| Litteratur | 113 |
| English Summary | 117 |
| Om sammenlægningsundersøgelsen | 122 |
| Noter | 124 |

1 Sammenfatning

Den 1. januar 2003 var den formelle dato for vel nok noget nær den ultimative reorganisering af den kommunale struktur på Bornholm. De eksisterende fem primærkommuner, Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne og Aakirkeby Kommuner, og ene amtskommune, Bornholms Amt, ophørte nemlig fra denne dag med at eksistere og blev i stedet afløst af Bornholms Regionskommune. Denne rapport dokumenterer det hændelsesforløb, der gik forud. Det vil ske i rapportens kapitel 2, hvor der vil blive tegnet en tidslinje, der trin for trin beskriver vejen hen mod den formelle sammenlægningsdato den 1. januar 2003. Rapporten starter sin beskrivelse i januar 2001, da det vurderes, at det var på dette tidspunkt, diskussionen om en kommunesammenlægning for alvor fik vind i sejlene igen.

Der foretages i den kronologiske gennemgang ti forskellige nedslag i historien om den politiske reorganisering på Bornholm, men ikke alle faser i processen vies lige stor opmærksomhed. I stedet lægges der især vægt på tre af disse faser, idet fokus vil blive lagt på selve udskrivningen af den folkeafstemning, der indledte den politiske reorganisering (afsnit 2.4), det første kommunalvalg i den nye struktur den 29. maj 2002 (afsnit 2.9) og den periode, hvor der var to forskellige typer af politiske organer på øen, nemlig mellem valget i 2002 og ikrafttrædelsen 1. januar 2003 (afsnit 2.10).

Til belysningen og analyserne af hver af disse tre nedslag er der anvendt forskellige typer af data. Baggrunden for udskrivningen af folkeafstemningen er analyseret på baggrund af interview med øens seks daværende borgmestre i april/maj 2001.¹ Kommunalvalget den 29. maj 2002 er analyseret på baggrund af de officielle valgboøger fra Regionsrådsvalget og

fra de tidligere valg i de enkelte kommuner. Og endelig er perioden med to typer af politiske organer belyst ved hjælp af referater fra møder i henholdsvis en af de gamle kommuner og det valgte sammenlægningsudvalg.

Blandt rapportens konklusioner kan nævnes, at sammenlægningsprocessen i høj grad blev sat i gang af »borgmesterklubben«, som den blev kaldt, nemlig kommuneforeningens bestyrelse, som bestod af de fem primærkommunale borgmestre. Det var denne personkreds, som benyttede den rapport, de havde bestilt KL til at udarbejde, som anledning til at få taget stilling til forslaget om kommunesammenlægning om ikke én gang for alle så i hvert fald mere radikalt end ellers. Mens det var borgmestrene, der satte processen i gang, var det til gengæld borgerne, der fik lov at afgøre sammenlægningen ved en formelt vejledende, men reelt ret bindende, folkeafstemning. Flere argumenter var i spil, men når hele 74% af vælgerne stemte ja, lader det til at have haft en del at gøre med argumenter om øget faglig bæredygtighed og bedre evne til at »tale med én stemme« indadtil og udadtil.

Det videre arbejde frem mod en sammenlægning kræver naturligvis, at der tages en del beslutninger omkring den kommunale administration, men i denne rapport påpeges det, at der også skal en større reorganisering til i forbindelse med sammensmeltningen af de politiske systemer. De lokale partisystemer er ganske varierende, og en kommunesammenlægning betyder, at disse partisystemer skal smelte sammen. Det skete ved det første valg til Regionsrådet den 29. maj 2002, og flere interessante forhold gjorde sig gældende i relation hertil. For det første var der færre politikere end traditionelt, som genopstillede til det nye politiske organ, men til gengæld var det valgte Regionsråd – grundet den samtidige reduktion i det totale antal politikere – mere politisk erfarent, end man typisk ser. Så der blev ved sammensmeltningen ikke plads til meget frisk blod. Valget viste også, at det er vanskeligt at gætte valgresultatet ved at lægge de forrige valg i de enkelte kommuner sammen. Et lokalvalg kan åbenbart have sin helt egen dynamik, og at Borgerlisten blev det største parti i det nyvalgte Regionsråd, havde man ikke på forhånd kunnet regne ud. En anden spådom kunne have været, at politikere fra den største by Rønne ville »sætte« sig på pladserne i Regionsrådet, men det kom ikke til at holde stik. Politikerne fra Rønne opstillede i vidt omfang, men vælgerne ville ikke »have«

dem, så selv om 34% af befolkningen på Bornholm bor i Rønne, er det kun 15% af medlemmerne af Regionsrådet, der gør det.

Rapporten viser også, at man på Bornholm efter valget af et Regionsråd havde en overgangsperiode på et halvt år, hvor det nyvalgte Regionsråd under navnet sammenlægningsudvalg stod for planlægningen af den nye kommune, mens de eksisterende seks kommunale råd i denne overgangsfasen blev siddende som »forretningsministerier«. Analysen viser, at denne periode med to typer af politiske organer ikke gav nævneværdige problemer på Bornholm, idet man havde fået foretaget en forholdsvis klar arbejdsdeling mellem dem på forhånd. Til gengæld var der mindre klarhed over, hvordan kassebeholdningerne i de eksisterende kommuner skulle forvaltes ikke bare i denne overgangsperiode, men i det hele taget i perioden fra beslutningen om kommunesammenlægningen til den dag, hvor også kassebeholdningerne reelt blev slået sammen. En af kommunerne er blevet analyseret, og her viser det sig, at man har brugt en del tid og kræfter på i denne periode at bruge af den opsparede kapital. Formelt er der ingen problemer heri, men politisk kan en sådan praksis naturligvis diskuteres, idet man kunne påpege det uhensigtsmæssige i, at de kommuner, der måtte have penge i kassen, bruger af disse umiddelbart inden en kommunesammenlægning. Således er det et forhold, som nogle borgere hæftede sig ved som værende problematisk i en undersøgelse af deres vurdering af processen omkring kommunesammenlægningen (Kjær & Olsen 2004: 78). På den anden side kan det hævdes, at de borgere, der har været gode til at fylde enkelte kommunekasser, også skal kunne mærke dette, og at det således er rimeligt, at nogle af de opsparede midler bruges på investeringer i lokalområdet og ikke alle overgår til den nye fælles kasse til fordel for borgerne i de kommuner, der allerede har brugt alle deres egne penge undervejs. Dette er en politisk diskussion, men rapporten påpeger, at det måske er bedre at tage denne diskussion før en kommunesammenlægning end efter.

Rapporten konkluderer, at en reorganisering som den, der er foregået på Bornholm, må siges i al væsentlighed at leve op til nogle bredt definerede krav til en demokratisk proces. Det er naturligvis en vurdering fra forfatterens side, men frem til 1. januar 2003, som er perioden rapporten beskæftiger sig med, har der været en betydelig debat om kommunale

spørgsmål på Bornholm, og politikerne har vist sig ganske lydøre – eksempelvis lod man borgerne beslutte, hvorvidt sammenlægningen i det hele taget skulle blive til noget. Der har været perioder, hvor det måske har været vanskeligere end i andre for vælgerne at gennemskue, hvem der har truffet hvilke beslutninger, men i det store og hele må situationen vurderes til at leve op til de standarder, der ellers eksisterer omkring kommunalpolitiske beslutninger.

Designet for reorganiseringen kan naturligvis stadig diskuteres – ikke mindst kan man spørge sig selv, om processen har været kørt for hurtigt igennem. I relation hertil vurderes det, at den hurtige proces naturligvis har haft sine omkostninger, men omvendt hæfter rapporten sig også ved, at en mere langstrukket overgangsperiode ville have skabt nye problemer. Eksempelvis ville pinen have været blevet trukket ud for de ansatte, ligesom mulighederne for at tømme kassebeholdningen ville have været blevet bedre. Ikke at sidstnævnte skal bedømmes negativt ud fra en normativ målestok, men det ville i hvert fald ikke have bedret den nye kommunes økonomiske situation i en opstartsfasen. Og spørgsmålet er, om ikke netop frygten for beskyldninger om at være i gang med at tømme kassebeholdningen på tilsvarende vis ville kunne have negative konsekvenser i retning af, at der så i stedet skabes et beslutningsvacuum, hvor den kommunale politik »går i stå«, mens man venter (længe) på en sammenlægning.

Disse afsluttende bemærkninger er for så vidt ikke fremsat for entydigt at rose den måde, hvorpå den politiske reorganisering i perioden frem mod den formelle sammenlægningsdato den 1. januar 2003 foregik på, men i højere grad for at sige, at det nok er vanskeligt at pege på faktorer i relation til selve designet af overgangsfasen, der kunne have været gjort væsentlig anderledes. I hvert fald ikke uden at man så kunne have risikeret at skabe andre problemer.

Der er således flere steder i rapporten delkonklusioner, som andre kommuner, der står på tærsklen til en kommunesammenlægning, kan drage en lære af. Det er vigtigt at få valgt et kompetent politisk organ, der dækker hele den nye kommune, for at der for alvor kan komme gang i processen. Det er vigtigt at have nogle klare aftaler om, hvordan eventuelle kassebeholdninger skal håndteres i overgangsperioden. Og det er vigtigt at have en klar arbejdsdeling mellem de nyvalgte politiske råd og de gamle kommu-

nalbestyrelser, for så vidt angår den periode, hvor førstnævnte skal forbedre kommunesammenlægningen, og sidstnævnte skal agere »forretningsministerium« i de eksisterende kommuner.

Men ellers er den væsentligste lære, at når der er kommunalpolitik indblandet, så er det vanskeligt at spå om udfaldet. Og selv om Bornholm kun er én case, bør den måske alligevel erindres, når vi snakker om, hvordan de nye politiske organer i de i resten af landet sammenlagte kommuner kommer til at se ud. I den offentlige debat hører man til tider tingene fremstillet, som om der eksisterer en lovmæssighed, der tilsiger, at 1) lokallister vil klare sig dårligere i de nye større kommuner, og 2) de større bysamfund vil »sætte sig på« de nye kommunalbestyrelser og »levere« de fleste af de kommende kommunalpolitikere. Det kan godt være, at sådanne spådomme kommer til at holde stik – det ved vi efter valget i 2005. Men at det skulle gælde pr. automatik, er vanskeligt at forestille sig, når den eneste case, vi kender til, nemlig den bornholmske, viser det stik modsatte.

2 **Dannelsen af Bornholms Regionskommune**

Hvornår blev Bornholms Regionskommune dannet? Datoen for den formelle ikrafttrædelse af den nye politiske organisering med et Regionsråd i stedet for fem kommunalbestyrelser og et amtsråd, nemlig den 1. januar 2003, er selvfølgelig en vigtig skæringsdato. Den internetside »Sammenlægning på Bornholm« (<http://www.region.bornholm.dk>), hvorpå man i tiden frem mod denne dato kunne følge med i, hvad der foregik på sammenlægningsfronten, havde også dette tidspunkt som et fast holdepunkt. På forsiden havde man en nedtælling, hvor det hed »Nedtælling til den 1. januar 2003 x dage, y timer, z minutter«, hvor x, y og z så løbende blev justeret efter, hvor lang tid der var til kl. 0.00 den 1. januar 2003. De fleste vil dog nok kunne blive enige om, at dannelsen af en ny politisk struktur ikke kan henføres til et så eksakt tidspunkt – det synes vanskeligt præcist at bestemme, hvornår en ny kommune dannes.

Vi kender fødselstidspunktet, 1. januar 2003, men man kunne hævde, at det hele startede ved undfangelsestidspunktet, nemlig den 29. maj 2001, da man, som det skal beskrives nedenfor, gennemførte en folkeafstemning på Bornholm,² og hvor et klart flertal af de bornholmske vælgere gav udtryk for, at de ønskede en samlet kommunal politisk enhed dækkende hele øen. Man kunne faktisk gå endnu længere i denne tankerække og hævde, at dannelsen begyndte, allerede da forudsætningerne for denne undfangelse fandt sted, nemlig da de bornholmske politikere fandt sammen og udskrev afstemningen. Eller man kunne gå endnu længere tilbage og pege på, at ideen om »én ø – én kommune« jo faktisk har spøgt i ganske mange år – helt tilbage fra før den seneste kommunalreform i 1970.

Modsat kunne man også hævde, at dannelsen af en ny kommune ikke er noget, der realiseres fuldt ud, fordi de formelle rammer ændres. Selv om en ny kommune fødes, vil den ikke være udvokset eller flyvefærdig fra første dag. Der skal en modning eller en indkøringsperiode til, før en ny politisk struktur for alvor er dannet uden for de formelle regler og den officielle retorik. Nogle vil hævde, at de gamle kommunegrænser vil komme til at leve mange år endnu (se også Kjær & Olsen 2004), og at Bornholms Regionskommune derfor slet ikke var færdigdannet på fødselstidspunktet den 1. januar 2003, at den stadig ikke er det i skrivende stund, og at vi måske endda skal nogle valgperioder frem, før vi for alvor kan sige, at dannelsesprocessen er tilendebragt.

2.1 Kort kronologisk oversigt

I denne publikation vil det blive hævdet, at et af de allervigtigste og første elementer i undfangelsen af den bornholmske kommunesammenlægning var de bornholmske primærkommunale borgmestres beslutning om at udskrive en vejledende folkeafstemning om sammenlægningsspørgsmålet. Denne beslutning blev truffet den 12. januar 2001, og derfor vil denne beretning i al væsentlighed tage sin begyndelse på dette tidspunkt. Af mere praktiske årsager vil den politiske reorganisering blive beskrevet af flere omgange inden for forskningsprojektet om den bornholmske kommunesammenlægning – denne delrapport vil følge dannelsesprocessen frem til selve fødselstidspunktet, og publikation vil således dække perioden 12. januar 2001 til 31. december 2002. Men hvad var det så, der skete i det kommunalpolitiske liv på Bornholm i denne toårige periode?

I figur 2.1 er opstillet en kort kronologi i form af en tidslinje indeholdende de begivenheder, der kan siges at have været af betydning for den politiske reorganisering i denne periode. De identificerede begivenheder og faser vil efterfølgende blive taget under behandling kapitlet igennem.

Figur 2.1 Tidslinje over den politiske reorganisering på Bornholm frem til 1. januar 2003.

| | |
|-------------------------|---|
| Fra 1970 og frem | Fortsat sporadisk, men intensiveret debat om kommunesammenlægning på Bornholm |
| Efterår 1999 | Kommuneforeningen på Bornholm får KL til at iværksætte et analysearbejde af organiseringen af den offentlige opgavevaretagelse på Bornholm |
| 12.01.2001 | Borgmestrene i de fem kommuner anbefaler udskrivning af folkeafstemning om sammenlægningsspørgsmålet (de enkelte kommunalbestyrelser udskriver sådanne afstemninger i løbet af månederne efter) |
| 15.01.2001 | KL-rapporten offentliggøres |
| Maj 2001 | Valgkamp op til afstemningen om kommunesammenlægning |
| 29.05.2001 | Lokale folkeafstemninger i de fem kommuner om »én ø – én kommune« |
| 20.11.2001 | »Ordinært« kommunalvalg til de fem kommunalbestyrelser og amtsråd |
| 19.03.2002 | Sammenlægningsloven vedtages i Folketinget |
| 29.05.2002 | Kommunalvalg til sammenlægningsudvalg/Regionsråd |
| 29.05.2002 | Socialdemokratiet og Borgerlisten indgår konstitueringsaftale, der betyder, at Thomas Thors (A) bliver den første borgmester for Bornholms Regionskommune |
| 30.05.2002 – 31.12.2002 | De fem kommunalbestyrelser og amtsrådet fungerer sideløbende med sammenlægningsudvalget |
| 01.01.2003 | Bornholms Regionskommune afløser formelt de fem eksisterende kommuner og amtet med Bornholms Regionsråd som politisk organ |

2.2 Optakten til udskrivning af folkeafstemning

Det kan hævdes, at ideen om at samle kommunerne på Bornholm i én enhed har eksisteret i en ganske lang årrække, da en sådan konstruktion blev overvejet allerede i forbindelse med sammenlægningerne omkring 1970. Især de mindre sognekommuner ønskede dengang en sådan løsning, mens man i Rønne, Nexø og Aakirkeby ikke var positivt stemte herfor (Strøm 1991: 362). Udgangen på det hele blev dengang fem kommuner, men det betød ikke, at de ivrigste fortalere for »én ø – én kommune« lagde ideen helt på hylden. Blandt de fremmeste fortalere for ideen var dengang daværende sognerådsformand i Ibsker Kommune, senere folketingsmedlem

og minister, Niels Anker Kofoed (V) (Strøm, 1991: 364), og han hører til blandt de personer, som er kendt for at have fortsat med at tale varmt for ideen. Oven på kommunesammenlægningerne i 1970 blev der omvendt naturligt mere stille omkring ideen, da der jo ikke rigtig var nogen, som troede på/ønskede en ændring af kommunestrukturen kort tid efter, at man netop havde været igennem en omorganisering.

Hvor intens tilslutningen til ideen efterfølgende har været, er nok vanskeligt præcist at vurdere, men de fleste vil nok være enige i, at man skal frem til 1990'erne og måske især sidste halvdel af disse, før der for alvor igen kommer fokus på spørgsmålet om den bornholmske kommunale struktur. Der var politikere, som i forskellige sammenhænge argumenterede for at genoplive ideen, men det skal heller ikke lade gå ufortalt hen, at de blev sekunderet af andre aktører. Eksempelvis lagde Bornholms Tiden ikke skjul på, at de mente, at tiden var ved at være moden til at overveje en sammenlægning, og avisen blev i årene op til 2001 kendt for at være en af de ivrigste aktører i kampen for en sammenlægning af øens kommuner. En anden illustration af, at fusionstanken for alvor havde bidt sig fast på den bornholmske dagsorden er, at da formanden for Dansk Industri på Bornholm ved generalforsamlingen i efteråret 2000 nærmest krævede en kommunesammenlægning – ja da var den en gentagelse af et lignende budskab afsendt fra samme talerstol i såvel 1998 som 1999.

Det skal her som en sidebemærkning nævnes, at også i et mere landsdækkende perspektiv var der på dette tidspunkt begyndende røre i diskussionen om, hvorvidt det snart var på tide med en ny kommunalreform – her forstået som en inddelingsreform, der skulle forøge kommunernes størrelse. Der havde været afstemninger i de tre kommuner på Langeland, om man her skulle slå pjalterne sammen til en fælles ø-kommune, dog uden at man havde kunnet samle den nødvendige folkelige opbakning, ligesom der faktisk var planlagt en afstemning i Kalundborg og Hvidebæk Kommuner i marts 2001 – en afstemning, der dog senere blev aflyst (se Kommunernes Landsforening 2002). Ikke bare disse eksempler, men også den almindelige debat indikerede imidlertid, at tiden op til årtusindskiftet ikke rigtig var moden til egentlige kommunesammenlægninger. Derfor tog overvejelserne på dette tidspunkt også ret hurtigt en drejning i retning af, hvorvidt kom-

munale samarbejder måske i højere grad var vejen frem end sammenlægninger (Lundtorp & Weber 2001; Lundtorp 2004).

Og netop dette fokus på kommunale samarbejder i stedet for kommunale sammenlægninger sås også på Bornholm, hvor kommunale samarbejder mellem to eller flere kommuner på udvalgte områder ikke bare blev konsolideret, men udbygget i disse år. Selv om der således som beskrevet ovenfor fra tid til anden skete en revitalisering af kommunesammenlægningsideen, var det så klart samarbejdstankegangen, der ikke bare blev diskuteret mest, men også reelt anvendt i den bornholmske kommunale verden. I efteråret 1999 mente man ikke, at man havde udnyttet alle muligheder for at indgå kommunale samarbejder, men i stedet for at arbejde sig inkrementalistisk frem og indgå eet kommunalt samarbejde ad gangen, besluttede man sig for i Kommuneforeningen i Bornholms Amt mere systematisk at afsøge potentialet for sådanne samarbejder. Til det formål entrede man med Kommunernes Landsforening, som blev inddraget til at analysere situationen. Mere præcist bad de bornholmske kommuner KL om at afdække, »om der er grundlag for, at samarbejdet kan udbygges på en række primærkommunale kerneområder. Det skal ske med henblik på at vurdere, om den eksisterende tilrettelæggelse af den primærkommunale opgavevaretagelse er den mest hensigtsmæssige, og for at få afdækket om der gennem en alternativ driftstilrettelæggelse kan opnås større kvalitet og effektivitet i kommunernes opgaveløsning« (Kommunernes Landsforening, 2001: 3). Kort og godt blev KL bedt om at vurdere, hvordan kommunerne på Bornholm i et mere langsigtet perspektiv bedst udnyttede hinanden. Dette analysearbejde skulle komme til at få ganske stor betydning for det videre forløb.

2.3 Rapporten fra KL

KL's afrapportering kom i form af KL-rapporten, som den blev kaldt på Bornholm. Teknisk set var der tale om hele seks sektorrapporter, nemlig en fra hvert af områderne: IT/administrations-, folkeskole-, miljø-, skatte-, inkasso- og ældreområdet. Der blev dog også udfærdiget en sammenfattende rapport med titlen »Bornholm – sammenfattende rapport om vurdering af muligheder for udvidet samarbejde på primærkommunale

kerneområder«, og det er denne, som der vil blive refereret til i denne fremstilling (Kommunernes Landsforening 2001).

Rapporten fra KL analyserer de forskellige sektorområder på baggrund af tre dimensioner, nemlig 1) økonomisk effektivitet, 2) faglig bæredygtighed og 3) nærhed – demokratisk bæredygtighed (Kommunernes Landsforening 2001: 4). Rapporten opererer med tre mulige modeller for, hvorledes det fremtidige samarbejde de bornholmske kommuner imellem kan organiseres, nemlig henholdsvis:

- én ø – én kommune
- fem kommuner med fælles drift og forvaltningsstruktur
- fem kommuner med udvidet samarbejde.

Rapporten anbefaler for så vidt ikke nogen af de tre løsningsmuligheder, men arbejder sig systematisk igennem hver af dem i forhold til de tre nævnte dimensioner. For hver af mulighederne tales der om henholdsvis »muligheder« og »risici«, og der er således først og fremmest tale om en opstilling af de fordele og ulemper, som teoretisk set knytter sig til hver af de tre muligheder. Diskussionen foretages dog i forhold til den konkrete bornholmske kontekst, og netop analysen af den situation, Bornholm på daværende tidspunkt befandt sig i, er grundlaget for rapportens på mange måder væsentligste konklusion. Det hævdes nemlig, at der skal ske noget. Som det hedder: »Bornholm står som helhed over for en række væsentlige strukturelle udfordringer, som de enkelte kommuner vanskeligt vil kunne løse uden en tæt koordinering« (Kommunernes Landsforening 2001: 5). Der peges på, at den demografiske udvikling kræver en omstrukturering, hvor ressourcer flyttes fra skole- til ældreområdet, at erhvervsstrukturen ikke er »forankret i de generelle væksterhverv«, og at »udskrivningsgrundlaget ikke ser ud til at stige«. Derfor hedder det, at »rækken af udfordringer tilsiger, at der er behov for et tættere samarbejde mellem de fem kommuner på Bornholm. Dels for at løse den fremtidige prioriteringsopgave på øen, dels for at sikre en sammenhængende stimulering af den økonomiske vækst på øen« (Kommunernes Landsforening 2001: 5).

Men hvordan man på Bornholm skal intensivere samarbejdet, gives der ikke nogen éntydig anbefaling af – der opremses som sagt fordele og

ulemper ved de tre opstillede alternativer. Alt efter hvordan man læser mellem linjerne, kan der dog måske godt skimtes en svag anbefaling af sammenlægningsløsningen, idet der, indrømmet på marginalerne, måske er lagt lidt mere vægt på »muligheder« end på »risici« ved denne af de tre modeller. Således nuanceres en af de påpegede væsentlige ulemper ved sammenlægningen, nemlig at der bliver længere mellem politikere og borgere, faktisk, så afstanden også kan opfattes som en fordel i nogle situationer. Som det lyder, så vil en sammenlægning betyde: »at kommunalbestyrelserne ikke vil være lige så følsomme over for de lokale interesser, som tilfældet er i den nuværende organisering. Det vil formentlig være en styrkelse, når der skal træffes større strukturelle beslutninger, men indebærer samtidig en risiko for, at de politiske prioriteringer vil overse de mindre lokale interesser« (Kommunernes Landsforening 2001: 6). Det skal dog pointeres, at havde KL-rapportens forfattere en forkærlighed for en egentlig sammenlægning frem for et udvidet samarbejde, så skjuler de det rimeligt godt, og det fremgår i hvert fald ingen steder direkte i rapporten og slet ikke som en egentlig anbefaling.

2.4 Udskrivning af folkeafstemning

Rapporten fra KL var forventet klar ultimo 2000, men blev lidt forsinket og blev derfor først offentliggjort den 15. januar 2001. Kort tid inden offentliggørelsen fik opdragsgiveren, kommuneforeningens bestyrelse, rapporten at se, og det satte for alvor gang i processen. Allerede tre dage inden offentliggørelsen, nemlig den 12. januar 2001, valgte kommuneforeningens bestyrelse, som bestod af de fem primærkommunale borgmestre, på baggrund af deres læsning af rapporten, at gå ud offentligt og anbefale sine fem kommunalbestyrelser, at der blev udskrevet en folkeafstemning om at sammenlægge de fem bornholmske kommuner til én (uden dog at ledsage det med en anbefaling af, at der skulle stemmes ja til forslaget).

Hvorfor denne anbefaling kom netop på dette tidspunkt og i den form, kan ikke bestemmes med sikkerhed, men på baggrund af interview med de centrale aktører, nemlig de fem borgmestre, kan der siges lidt om, hvad der foregik bag kulisserne. Først og fremmest er der enighed blandt borgmestrene om, at denne del af processen var netop så topstyret, som flere me-

nige kommunalpolitikere efterfølgende anklagede den for at have været. Det var »borgmesterklubben«, som de fem borgmestre, der udgjorde kommuneforeningens bestyrelse, til tider blev kaldt (og det er ikke nødvendigvis kærligt ment), som blev enige med hinanden om, at der skulle skub i processen, og at spørgsmålet skulle sendes ud til folkeafstemning så hurtigt som muligt. I parentes skal det bemærkes, at borgmestrene ikke havde samme partifarve (to var fra Venstre, to fra Socialdemokratiet og en fra en borgerliste), så der var ikke her tale om et partipolitisk projekt. Erkendelsesprocessen i borgmesterkredsen indeholder i hvert fald tre elementer. Først og fremmest skulle borgmestrene selv se kommunesammenlægningen som vejen frem og altså som det løsningsforslag, der skulle arbejdes med fremover. Og her var det, at KL's rapport må vurderes at have spillet en ganske betydelig rolle. Selvfølgelig var rapporten i høj grad en anledning til at tage alvorligt livtag med sammenlægningsdiskussionen i borgmestergruppen, og den kunne også fungere som en passende affyringsrampe for at sælge ideen om en folkeafstemning til de fem kommunalbestyrelser og i sidste ende måske også vælgerne. Vigtigst var det måske dog især, at rapporten faktisk af borgmestrene blev læst som pegende på en sammenlægning. Som en af borgmestrene udtrykte det:

»undersøgelsen, som jeg tyder den, er en entydig anbefaling af, at man skal slå kommunerne sammen (bornholmsk borgmester, 2001)

Som nævnt i afsnittet overfor er der objektivt set ikke tale om, at KL-rapporten anbefaler en sammenlægning og da i hvert fald slet ikke entydigt. Der er vist i højere grad tale om, at man har lagt vægt på de argumenter i rapporten, der passede bedst til ens egen politiske holdning til sagen.

Det andet af de tre elementer i den proces, det var at skride til udskrivning af folkeafstemningen, bestod i at beslutte sig for at inddrage vælgerne i spørgsmålet. Hvis kommuner vil lægge sig sammen, er det først og fremmest noget, politikerne skal beslutte – de behøver ikke at spørge borgerne. De kan faktisk ikke sende selve beslutningen ud til borgerne, men kun anvende en folkeafstemning til at spørge dem til råds. I den kommunale styrelseslov omtales lokale folkeafstemninger ikke, og hvis man på trods

heraf alligevel afholder én, vil dens resultat således ikke være juridisk bindende. Selv om der kun er tale om vejledende folkeafstemninger på det lokale plan, er der imidlertid overhovedet ingen tvivl om, at folkeafstemningen på Bornholm ville være politisk bindende – der var ingen, som kunne forestille sig en situation, hvor kommunalpolitikere efterfølgende ville se bort fra det resultat, som vælgerne havde stemt sig frem til. Men hvorfor i det hele taget inddrage borgerne, når man nu ikke juridisk set var tvunget til det? Det virker ikke, som om borgmestrene havde så meget som overvejet at forsøge en sammenlægning uden en folkeafstemning. Der skal i den forbindelse peges på, at det ligesom lå i tiden, at skulle man ændre væsentligt på strukturspørgsmål, så skulle borgerne tilbydes den veto-mulighed, som folkeafstemningen udgør. Man havde set folkeafstemninger i Billund om amtstilknytning i 1999, i København om bydelsråd i 2000 og ikke mindst på Langeland i 1992 og 2000 om kommunesammenlægning. I et for kommunerne så grundlæggende spørgsmål, om de ville nedlægge sig selv, mente man ikke, at det skulle være op til det »tilfældigvis« siddende flertal i kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om kommunens skæbne – her måtte man først være helt sikker på, at man havde befolkningen med sig.

Og endelig for det tredje skulle man beslutte sig for, at afstemningen og den eventuelt følgende sammenlægning skulle finde sted så hurtigt som muligt. Her var det ikke mindst kommuneforeningens formand, borgmester i Aakirkeby Birthe Juel-Jensen (V), som lader til at have presset på for en så hurtig løsning som muligt. En af de andre borgmestre fortæller i hvert fald følgende fra mødet i borgmesterkredsen, hvor det blev anbefalet at udskrive en folkeafstemning:

»Jo, det gik meget hurtigt. Vi mødtes alle borgmestrene, og sidder og snakker, og så siger kommuneforeningens formand, at hun foreslår, at vi sætter en dato, nemlig at vi pr. 1. januar 2002 slår pjalterne sammen. Så er det jeg siger »what?« – jeg var fuldstændig lamslået« (bornholmsk borgmester, 2001)

Det lykkedes imidlertid for Birthe Juel-Jensen at få i hvert fald denne borgmester med på ideen, hvilket sandsynligvis skal ses i lyset af to fak-

torer. For det første havde flere af borgmestrene gjort op med sig selv, at de ønskede afklaring på sammenlægningsspørgsmålet, om ikke én gang for alle, så i hvert fald én gang for de næste mange år. Som en borgmester udtrykte det:

»Hvis det bliver et nej – ja, så er det det. Så skal vi aldrig snakke mere om det« (bornholmsk borgmester, 2001)

Diskussionen var igen og igen kommet op til overfladen, men uden at den så i øvrigt var blevet diskuteret færdigt, og status quo (ingen sammenlægning) blev således blandt andet opretholdt, fordi man aldrig rigtig fik snakket alternativet (sammenlægning) ordentlig igennem i den lokale politiske debat. Spørgsmålet blev ofte rejst, men det druknede i den almindelige nyhedsstrøm, inden man havde fået vendt argumenterne grundigt og realitetsforhandlet om mulighederne. KL-rapporten kunne i denne sammenhæng bruges som anledning til for alvor at få sat spørgsmålet på den politiske dagsorden, men det krævede også, at det momentum, den skabte, blev udnyttet, og at diskussionen blev holdt i gang ved at lægge op til en egentlig politisk beslutning. Det er dog nok også værd at lægge mærke til, at Birthe Juel-Jensen i dette første oplæg til sine borgmesterkolleger bruger datoen 1. januar 2002 som sigtemål, ikke for afstemningen, men for selve sammenlægningen. Det er i høj grad kommunalvalgs-terminerne, der spøger her, og altså udløser »hastværket«, idet der skulle afholdes ordinært kommunalvalg i november 2001 med valg til kommunalbestyrelser, der skulle indtræde netop 1. januar 2002. Skulle kommunesammenlægningen være på plads til starten af den kommende kommunalpolitiske periode, måtte der altså nødvendigvis fart på.

Denne del af tidsplanen led dog skibbrud i løbet af de næste uger, idet Indenrigsministeriet inter文enerede. De fem primærkommunale borgmestre kørte i relation til sammenlægningsdiskussionen deres eget løb og involverede ikke løbende amtet og amtsborgmester Knud Andersen (V) i forhandlingerne. Tværtimod havde amtet faktisk selv, inden kommuneforeningen fik KL til at udarbejde deres rapport, haft deres eget analysearbejde i forbindelse med udarbejdelsen af regionsplanen for Bornholm. Stemningen mellem kommuneforeningen og amtsborgmesteren var på ingen måde god,

og amtsborgmesteren blev officielt end ikke holdt orienteret om, hvad kommuneforeningen løbende havde af planer. Men her blandede Indenrigsministeriet sig altså. Ikke fordi man var bekymret for stemningen de bornholmske lokalpolitikere imellem, men fordi man var bekymret for den kommunale struktur, der som følge af at amt og kommuner kørte hvert deres løb, var ved at opstå på øen. Stod det til kommuneforeningen, ville man lægge de fem kommuner sammen til én primærkommune, mens Bornholms Amt skulle bestå i sin hidtidige form. Der var ikke internt i kommuneforeningen enighed om denne model, idet et par af borgmestrene kæmpede aktivt for, at amtet skulle med i sammenlægningen, men mindretallet kunne ikke overbevise de andre, og derfor blev situationen ifølge mindretallet ved med at være den, at:

*»Kommuneforeningens borgmestre bliver jo ved med at lege legen, som om Amtsrådet ikke er med og holder fuldstændig Amtsrådet udenfor«
(bornholmsk borgmester, 2001)*

Indenrigsministeriet lod imidlertid tydeligt forstå, at man ikke ville acceptere at have en struktur, hvor der i et amt kun lå én kommune. Man har jo netop amtskommuner til at tage sig af opgaver, som de enkelte kommuner i amtet er for små til selv at løfte, og hvis der pludselig kun eksisterer én kommune inden for amtsgrænsen, så falder dette amts eksistensberettigelse jo på mange måder væk. Således gælder det da også for Københavns og Frederiksberg Kommuner, at de netop ikke har et amt, der dækker deres respektive kommuner, og de agerer selv som både amt og kommune. Denne model kunne godt komme i anvendelse på Bornholm også, mens man altså ikke ville acceptere en model med både et amt og en kommune, der dækkede præcist det samme geografiske område. Beskeden fra Indenrigsministeriet til de bornholmske borgmestre var derfor ganske klar: skulle man have lov til at lægge de fem kommuner sammen, så skulle man tage amtet med. I parentes skal det i øvrigt bemærkes, at paradoksalt nok anvendte de borgmestre, som altså havde forsøgt at lade, som om amtet ikke var der, senere som argument i promoveringen af ideen om en kommunesammenlægning, at der var væsentlige forenklingssædige for-

dele ved at sammensmelte det primær- og det amtskommunale niveau (se afsnit 2.5).

I relation til tidsplanen betød inkluderingen af amtet i projektet imidlertid, at det ville være umuligt at være på plads til en sammenlægning allerede pr. 1. januar 2002 – mindre end et år efter. Når der ikke »bare« var tale om at lægge et antal primærkommunale enheder sammen, men om, at det kommunale og det amtslige niveau skulle smelte sammen, krævede det nemlig, at også Folketinget kom ind over beslutningen. For at sammenlægge de to niveauer er det nemlig nødvendigt med egentlige lovændringer, hvor Bornholms Regionskommune (som den senere blev døbt) skulle skrives ind i en del love som undtagelse på linje med Frederiksberg og Københavns kommuner. En sådan lovgivningsproces tager tid, og det blev fra Indenrigsministeriets side vurderet, at lovgivningen tidligst kunne være på plads i løbet af 2002, og at en realistisk startdato for en eventuelt sammenlagt kommune derfor tidligst kunne være 1. januar 2003.

Det skal i øvrigt påpeges, at netop for så vidt angår den forholdsvis stramme tidsplan, der i forbindelse med udskrivelsen af folkeafstemningen blev lagt op til, var der ikke helt konsensus om beslutningen. Som det senere skal beskrives, endte Nexøs borgmester Annelise Molin (A) faktisk med at anbefale sine bysbørn at stemme nej til forslaget om kommunesammenlægningen, og hendes modstand mod projektet på dette tidspunkt bør i høj grad tilskrives netop den ifølge hende ganske forcerede tidsplan. Molin var for så vidt ikke imod ideen om »én ø – én kommune«, men hun var betænkelig ved netop den proces, der blev sat i gang i 2001, hvor hun ikke mente, at man gav sig selv tid nok til at tænke den nærmere realisering af projektet godt nok igennem.

Det er vanskeligt for ikke at sige umuligt at sige præcis, hvad det var for forhold, der gjorde, at man netop i foråret 2001 kom disse skridt videre mod en kommunesammenlægning, som ellers havde været umulige at få taget. Borgmestrene pegede i de gennemførte interview på forskellige faktorer, som de mente spillede ind, og selv om ikke alle peger på de samme forklaringer, virker det, som om det var et samspil af flere faktorer. Man følte sig først og fremmest på dette tidspunkt presset af forskellige generelle demografiske/økonomiske omstændigheder – afvandringen fra øen, dalende beskæftigelse ikke mindst i fiskeriet og nogle kommunale budgetter,

som det synes stadig vanskeligere at få til at balancere. Og den løsningsmulighed, der hed kommunesammenlægning, blev stadig oftere bragt på banen af især den lokale presse, men også fra »politikere, erhvervsfolk, og andre sådan lidt toneangivende personer på øen«, som en borgmester udtrykte det. Tidspunktet syntes også gunstigt for nogle, fordi der generelt i landet var røre i sammenlægningsdiskussionen, fordi meningsmålinger på Bornholm blev opfattet som gode af fortalernes for sammenlægningen, og fordi man havde KL-rapporten som anledning. Uvæsentligt var det heller ikke ifølge borgmestrene, at der netop i den siddende borgmesterkreds ikke var nogen arge modstandere af ideen om en samlet kommune. Tidligere havde der været borgmestere, som forhindrede, at man kunne finde hinanden på dette spørgsmål og træffe den første indledende, men afgørende principbeslutning om, at man ville forsøge sig med projekt kommunesammenlægning. Der havde været udskiftninger i borgmesterkredsen, og der var også borgmestere som, måske i lyset af den ovenfor påpegede pressede situation, havde skiftet holdning eller i hvert fald var blevet mere modne til seriøst at indgå på fortalernes side.

Man kunne anderledes spørge, om det var overraskende, at det netop var på Bornholm, at man tog skridtet fuldt ud og lagde op til den første frivillige kommunesammenlægning siden 1970. Her må svaret nok være, at det ikke var så underligt endda. Et af de helt store problemer med i det hele taget at få taget alvorligt fat på seriøse sammenlægningsovervejelser er jo, at man skal have fundet ud af, hvem der er med i kredsen af potentielt deltagende kommuner. Denne del af processen kunne man springe let og elegant hen over på Bornholm, da de fem kommuners perifere geografiske placering i forhold til resten af landets kommuner gjorde det åbenbart, at skulle der laves kommunesammenlægninger, så var det netop en sammenlægning af disse fem kommuner, som ganske distinkt delte geografisk skæbnefællesskab.

Selv om beslutningen de facto blev truffet midt i januar 2001, så er det værd at hæfte sig ved, at kommuneforeningen jo formelt set ikke bare kan udskrive en lokal folkeafstemning – heller ikke selv om denne »kun« er vejledende. For det første eksisterede der jo netop ikke en politisk primærkommunal enhed på øen, som kunne afholde afstemningen – det var jo rettelig fem forskellige folkeafstemninger, der blev lagt op til, nemlig én i

hver af kommunerne. For det andet er det inden for hver af kommunerne jo ikke borgmesteren selv, der efter forgodtbefindende kan udskrive en folkeafstemning – det må nødvendigvis være en politisk beslutning, der træffes af kommunalbestyrelsen. Derfor var borgmestrenes beslutning om at udskrive en folkeafstemning i første omgang en beslutning om, hver især at anbefale sine respektive kommunalbestyrelser at udskrive en sådan afstemning. De fem kommunalbestyrelser vedtog da også alle i løbet af de følgende uger, at der i deres kommune skulle afholdes en vejledende folkeafstemning den 29. maj 2001.

Selv om disse formelle vedtagelser af udskrivelsen af afstemningerne reelt kun var en formalitet, skal der alligevel knyttes en afsluttende kommentar til denne del af processen. Det skal nemlig pointeres, at det på mange måder virkelig var borgmestrene, der traf beslutningen om at skyde hele sammenlægningsprocessen i gang ved først at læse KL-rapporten som en anbefaling af en sammenlægning og derefter skride til en reel udskrivning af en folkeafstemning om spørgsmålet. Der blev ikke afholdt formelle kommunalbestyrelsesmøder i nogen af kommunerne i de få dage, der gik mellem, at KL-rapporten blev afleveret til borgmestrene i kommuneforeningen, og til samme borgmestre drog konklusionen og konsekvensen heraf. Faktisk blev KL-rapporten først tilgængelig for de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer efter, at borgmestrene havde truffet deres beslutning og meldt ud. I én af kommunerne var rapporten »sivet« til de menige kommunalpolitikere i løbet af disse få dage, og borgmesteren foretog konsultationer for at sikre sig, at han/hun havde sin kommunalbestyrelse med sig, inden der blev meldt ud fra den samlede »borgmesterklub«. Men dette var undtagelsen, og der er ingen tvivl om, at denne del af processen var ganske borgmesterstyret. Og at dette i øvrigt var helt bevidst, idet borgmestrene fornemmede, at skulle fremdriften sikres i bestræbelserne, så skulle disse første indledende, men også meget vigtige, skridt, tages med en vis beslutsomhed. Både menige kommunalpolitikere og vælgere blev efterfølgende spurgt på behørig vis, men erkendelsen var, at det var svært nok for fem borgmestre at blive enige, så når nu enigheden pludselig kunne opnås i denne snævre kreds, var det en chance, der skulle gribes med det samme, og man skulle ikke løbe risikoen for at forpasse øjeblikket ved at inddrage en større personkreds.

2.5 Valgkampen op til folkeafstemningen

Fra vedtagelsen af folkeafstemningen og frem mod afholdelsen den 29. maj 2001 foregik der en ganske levende debat på Bornholm om, hvorvidt der nu skulle stemmes ja eller nej til kommunesammenlægningen. Især inden for den sidste måned inden afstemningen fandt der en egentlig valgkamp sted, hvor tilhængere og modstandere kæmpede på ord og forsøgte at give gode begrundelser for, hvorfor de mente, at vælgerne skulle henholdsvis acceptere eller afvise forslaget om at samle øens hidtidige seks lokale politiske enheder til en enkelt. I dette afsnit skal argumenterne *pro et contra* præsenteres kort, idet netop afdækningen af disse og deres eventuelle betydning for afstemningens resultat tildeles selvstændig og større opmærksomhed andetsteds (Kjær, forthcoming). Argumenterne er uddraget på baggrund af interview gennemført i maj måned 2001 med ni politikere og tretten borgere fra Bornholm (Kjær, forthcoming: bilag 1).

Inden argumenterne præsenteres, er der imidlertid et forhold omkring afstemningen, som er vigtigt at omtale, idet valgkampen, og for så vidt også selve afstemningen, bør ses i netop dette lys. Det er nemlig værd at hæfte sig ved, hvad det egentlig var, der skulle stemmes om ved folkeafstemningen. På stemmesedlen lød teksten: »Ønsker De, at de seks bornholmske kommunale enheder skal slås sammen til en kommunal enhed pr. 1. januar 2003?« – til hvilket afkrydsningsmulighederne var ja og nej. En stemmeseddel til en folkeafstemning er naturligvis udformet på en måde, så den opfylder visse grafiske hensyn, herunder først og fremmest, at det, der stemmes om, skal præsenteres så kortfattet, at stemmesedlen ikke bliver uforholdsmæssig stor. På Bornholm var den kortfattede formulering på stemmesedlen imidlertid ikke kun et udtryk for, at man ville spare på papiret – det skyldtes i lige så høj grad, at der sådan set ikke var ret meget mere at fortælle vælgerne. Der var ikke tale om, at man lagde en detaljeret plan frem, hvor det blev beskrevet, hvilke tanker man gjorde sig om en fremtidig samlet kommune i relation til, hvordan den skulle indrettes, og hvordan den forventedes at komme til at fungere. Der var selvfølgelig politikere, der i valgkampen bevægede sig en smule ned i substansen og begyndte at formulere deres ideer omkring, hvordan nogle af de praktiske forhold omkring den eventuelt nye sammenslåede kommune kunne tænkes at komme til at se ud. Men det var begrænset – de fleste politikere afholdt sig fra at

diskutere mere detaljerede aspekter. I stedet for en egentlig »plan« var det nemlig i højere grad en »vision«, der blev lagt frem for vælgerne. Politikerne havde en vision om, at hvis man lagde kommunerne sammen, så ville man efterfølgende kunne indrette og drive en sådan sammenlagt kommune på en måde, der var bedre end med den eksisterende struktur. Noget realistisk bud på, hvorledes en sådan ny kommune skulle indrettes, havde politikerne imidlertid vanskeligt ved at give på forhånd. De gik ikke ind i sammenlægningsprocessen, fordi de på forhånd havde et præcist billede af, hvordan en sammenlagt kommune i detaljen ville komme til at se ud, men de havde en tro på, at der var et potentiale i en sammenlægning, og de havde en tro på, at detaljerne ville blive udtænkt på den bedste måde, hvis de blev besluttet på den anden side af beslutningen om at fusionere. Når først mandatet var afgivet fra vælgernes side, ville projektet nemlig være en realitet, og detaljerne ville bedre komme på plads, hvis det var løsninger, der blev fundet i en situation, hvor man reelt stod med en sammenlægning, end hvis det var løsninger, der skulle findes på i en kort hektisk valgkamp, hvor der ikke var nogen, der vidste, om projektet også reelt ville blive til noget.

Hvis hensigten var at få folk til at stemme ja, må ideen med at sende en vision frem for en plan til afstemning vurderes at have været ganske fornuftig. Dels slap politikerne for, at der undervejs opstod uenigheder politikerne imellem om detaljerne i den fremtidige udformning – de politiske slagsmål blev på mange måder stillet i bero, mens man sammen kæmpede om at få vælgernes opbakning til den overordnede principbeslutning. Dels kom politikerne faktisk til at fremstå i et ganske positivt lys, idet de påstod, at de netop ikke ville gå ind i detaljer, fordi de alligevel ikke kunne binde den nye kommunes politiske organ op på beslutninger truffet inden sammenlægningen. Når vælgerne ville høre, hvor rådhuset skulle ligge, om der ville komme skolelukninger, om hvilken udvalgsstruktur man ville lave osv., kunne politikerne hævde, at det ville de ikke give konkrete svar på, for det var alt sammen noget, som kommunalbestyrelsen i den nye kommune skulle afgøre, og deres beslutninger kunne alligevel ikke endeligt forudses.

Det synes altså ganske bekvemt for japolitikerne at holde diskussionen op til afstemningen på et ganske overordnet niveau, men naturligvis

mødte det også i hvert fald i starten af valgkampen kritik, at vælgerne ikke kunne få ren besked om, hvad det var for en fremtidig kommune, de enten skulle sige ja eller nej til. I denne diskussion kan man naturligvis på den ene side hævde, at det er kritisabelt, at vælgerne ikke vidste, hvad de mere præcist stemte om, mens man på den anden side kan hævde, at politik jo ofte mere handler om visioner og tro end om planer og sikre konsekvensberegninger. I stedet for at forsøge at komme med teoretiske argumenter for henholdsvis behovet for en plan eller det acceptable i at »nøjes« med at fremlægge en vision, skal uenigheden i stedet illustreres med to analogier, som blev anvendt i den bornholmske debat.

Kritikerne af, at det »kun« var en vision, der blev sat til afstemning, drog en sammenligning til et af privatsfærens valg om sammensmedning, nemlig ægteskabet. Pointen var her, at man jo ikke gifter sig med én, man ikke kender – man siger ikke ja til en ægtefælle, hvis man ikke har en indikation af, hvem ægtefællen er, og hvorledes det fremtidige samliv derfor vil kunne forestilles udfoldet. Overført til den kommunale verden er argumentet, at det ikke virker hensigtsmæssigt at lægge sig sammen med i dette tilfælde fire andre kommuner, før man har en indikation af, hvorledes sådan en sammenlagt kommune vil blive udformet. De fleste vil sikkert gerne inden indgåelse af et ægteskab have en ide om, hvem der i det fremtidige samliv skal »bestemme, hvor skabet skal stå«, og så derefter afhængig af svaret og af ens eget temperament træffe et oplyst valg om, hvorvidt netop dette ægteskab er værd at satse på. På tilsvarende vis må ens lyst til at få sin kommune lagt sammen med de andre kommuner formodes at være under indflydelse af, hvordan eksempelvis den efterfølgende geografiske indretning og hensyntagen vil blive. Betyder kommunesammenlægningen, at ens egen lokale skole vil blive lukket, at rådhusbetjeningen vil blive samlet et sted på øen, som ligger længere væk end det aktuelle rådhus, at der skal rationaliseres i den kommunale administration på Bornholm osv.? Man er nødt til at kende til detaljerne i, og dermed konsekvenserne af, en kommunesammenlægning, før man reelt kan tage stilling til, om man synes, en sådan fusion er en god eller en dårlig idé.

Men forsvarerne for, at afstemningen »kun« skulle omhandle den overordnede version, svarede igen ved at bruge en anden af privatsfærens relationer, nemlig den mellem forældre og børn. Det kan jo med en vis

vægt hævdes, at forældre ikke kender deres børn på forhånd, men at ganske mange alligevel vælger at få dem. Selv om man ikke ved, hvordan børnene bliver, når de vokser op, sætter man dem i verden, og en af grundene til at ganske mange mennesker i dette forhold tør »købe katten i sækken« er, at de har en formodning om, at de undervejs får mulighed for gennem opdragelsen at påvirke og forme børnene, så de udvikler sig i en retning, man ønsker. På samme måde med den nye sammenlagte kommune, hvor vælgere ikke på forhånd ved, hvordan den kommer til at se ud, men hvor man jo netop regner med at være med til løbende at forme den nye kommune. Der er således ikke tale om, at detaljerne er overladt til tilfældighederne, men at de er overladt til senere politiske beslutninger.

Man kan vel ikke forlange, at alle borgere skal kunne gennemskue præcis, hvilke konsekvenser et givent politisk forslag vil have – politisk uenighed opstår jo netop ofte på baggrund af, at man er uenige om, hvad man tror, konsekvenserne af forskellige forslag vil være. Til gengæld kan man bedre forlange, at borgerne i en vis udstrækning føler sig informerede om, hvad politikerne tror, konsekvenserne vil blive, hvad enten politikerne nu er i stand til at give et politisk bud på dette eller er nødt til at indrømme, at man ikke kender alle konsekvenserne i detaljer. Et interessant spørgsmål på dette sted kunne derfor være, om de bornholmske vælgere op til afstemningen følte sig tilstrækkeligt informerede om kommunesammenlægningens konsekvenser. En spørgeskemaundersøgelse gennemført nogle uger inden selve afstemningen (hvorved andelen af ikke informerede kan risikere at være overvurderet) indeholdt et spørgsmål om netop dette aspekt, og skal derfor anvendes til at give en indikation af vælgernes syn på informationsniveauet, og om de syntes, at politikerne havde meldt klart ud. Tabel 2.1. viser fordelingen blandt vælgere i relation til, om de følte sig tilstrækkeligt informeret.

Tabel 2.1 Fordelingen blandt vælgerne i relation til, om de var enige i påstanden om, at de op til afstemningen om kommunesammenlægning den 29. maj 2001 følte sig tilstrækkelig informeret om en eventuelt sammenlægnings konsekvenser. Procent

| | Fordeling | Andel, som vil stemme ja til sammenlægning |
|---------------|-----------|--|
| Helt enig | 24 | 86 |
| Delvis enig | 17 | 89 |
| Hverken eller | 6 | 77 |
| Delvis uenig | 16 | 80 |
| Helt uenig | 37 | 55 |
| I alt | 100 | 75 |

Kilde: Kjær, forthcoming.

N = 1.163.

Tabel 2.1 viser, at ved undersøgelsens gennemførelse var det faktisk kun 41%, der følte sig tilstrækkeligt informerede om en eventuel sammenlægnings konsekvenser, mens hele 53% ikke følte sig tilstrækkeligt informerede. Det var naturligvis en vanskelig »pædagogisk opgave«, som de bornholmske politikere var sat på, i og med at sammenlægningen netop ikke var diskuteret på noget særligt detaljeret niveau, og at der ikke var nogen, der havde endelige bud på de mere præcise konsekvenser. Omvendt må bornholmerne formodes at have været ganske lydhøre over for forsøgene på fra politikernes side at forklare det projekt, man var i gang med (hvad enten man nu var fortalere for en sammenlægning eller en bevarelse af status quo). Blandt de samme respondenter gjaldt det nemlig, at hele 85% af dem svarede, at de var enige i en påstand om, at afstemningen var vigtig for Bornholms fremtid.³

Der var således ganske mange, der mente, at de om ikke »skulle stemme i blinde«, så i hvert fald godt kunne have tænkt sig et mere detaljeret indblik i det billede af en fremtidig sammenlagt bornholmsk kommune, som politikerne måtte have som baggrund. Det er imidlertid også værd at hæfte sig ved den anden kolonne i tabel 2.1, som viser, hvor stor andel af vælgerne med forskellig grad af tilfredshed med informationen om konsekvenserne der på samme tidspunkt regnede med at stemme ja til en sammenlægning. Det ses, at andelen af jasiere er faldende med stigende util-

fredshed,⁴ men det ses omvendt også, at selv blandt dem, som føler sig mindst informeret om konsekvenserne, er der fortsat et flertal, som, på trods heraf, ville stemme ja.⁵

Selv om det således først og fremmest var en vision, der blev sendt til folkeafstemning, var der i valgkampen op til afstemningen ret mange argumenter i spil. De helt traditionelle argumenter i forbindelse med overvejelser omkring store eller små kommuner blev ganske klart samlet op i DR Bornholms overordnede introduktion til afstemningen, idet de på deres hjemmeside fortalte vælgerne og andre interesserede, at afstemningen drejede sig om en afvejning mellem »Nærdemokrati og kommunal effektivitet«. Gør man kommunerne større igennem sammenlægninger, lyder de traditionelle argumenter, at en sådan ændring vil være en fordel derved, at det bliver muligt at opnå stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion men en ulempe derved, at afstanden mellem borgere og politikere bliver større til skade for nærdemokratiet. Derfor kan opgaven i forbindelse med designet af en kommunal struktur ses som en afvejning mellem disse to hensyn – på den ene side skal kommunerne gøres så store som muligt af hensyn til muligheden for at indhøste skalaøkonomiske gevinster, på den anden side skal de være så små som mulige for at forbedre den demokratiske dialog mellem borgere og politikere.

At foretage denne afvejning kan i sig selv synes vanskelig nok, idet der jo på mange måder er tale om, at man skal sammenholde to størrelser, som ikke umiddelbart kan sættes på samme formel. Selv om det endelig på forhånd kunne beregnes, hvor mange penge man kunne spare ved at lægge de fem bornholmske kommuner sammen, og hvor meget mindre lokaldemokratisk dialog der ville følge med, kan der stadig være forskellige måder at foretage afvejningen mellem de to hensyn på. Men sådanne beregninger kunne ikke laves på forhånd – dels er det jo vanskeligt at forudsige fremtiden, dels blev sådanne prognoser jo heller ikke ligefrem lettere at lave, når konditionerne for en eventuelt sammenlagt kommune som nævnt endnu var ganske ukendte. Og desuden viste det sig, at der kom flere argumenter og modargumenter ind i den bornholmske debat.

En fuldstændig opgørelse over alle de argumenter, der blev nævnt for og imod kommunesammenlægningen på Bornholm, er nok vanskelig at producere, men i det nedenstående skal nogle af hovedargumenterne søges

identificeret. Fortalerne for en kommunesammenlægning kunne naturligvis have valgt at spille økonomikortet aktivt ud og argumentere for en sammenlægning med udgangspunkt i de stordriftsfordele, som en større kommune kunne tænkes at muliggøre. Vurderingen skal imidlertid være, at økonomisk effektivitet ikke blev anvendt som hovedargument blandt de bornholmske politikere, der advokerede for et ja på afstemningsdagen. Man regnede ikke med, at sammenlægningen ville gøre det dyrere at drive kommune på Bornholm, men omvendt turde man ikke gå ud og love store økonomiske gevinster. Det var der heller ikke grund til, for projektet var på mange måder også i højere grad bygget op omkring et andet ræsonnement, nemlig at en kommunesammenlægning kunne styrke den faglige bæredygtighed. Som en af borgmestrene formulerede det:

»tanken om at der skal komme store administrative besparelser er efter min mening ikke realistisk. Det vi kommer til at opnå ved en ændring er, at den ekspertise, der ligger rundt omkring, i både det amtskommunale og det kommunale system, bliver samlet og udnyttet på en bedre måde« (bornholmsk borgmester, 2001)

Man anvendte ikke begrebet faglig bæredygtighed på Bornholm, men det var i høj grad det, man mente, når man argumenterede for en kommunesammenlægning med stor vægt på et argument om, at man skulle samle kræfterne i det kommunale system på Bornholm og ad den vej blive i stand til at give borgerne en om ikke billigere så i hvert fald bedre betjening. De eksisterende kommuner var ifølge deres politikere ikke i stand til at følge med de stigende krav til den kommunale sagsbehandling, hvor hverken de problemer, som borgerne henvendte sig med, eller de værktøjer, der ifølge love og bekendtgørelser skulle bringes i anvendelse heroverfor, blev mindre komplekse. Der blev derfor slået på, at de faglige miljøer på rådhusene skulle forbedres, herunder at de enkelte medarbejdere skulle have bedre muligheder for at specialisere sig. Som en borgmester formulerede det:

Vi har ikke den faglige dygtighed, som vi burde have, fordi vi skal dække for bredt. Vores medarbejdere skal dække for bredt, og så kommer der nyt

lovstof, de vil blive bombarderet med nyt lovstof, altså love og bekendtgørelser, som vi så sidder seks forskellige steder her på Bornholm og sætter os ind i, og det er efter min mening spild af ressourcer» (bornholmsk borgmester, 2001)

Muligheden for gennem sammenlægning at indhøste økonomiske gevinster lå på mange måder ofte under overfladen, og selv om effektiviseringer ikke var noget, man turde kalkulere med i sit udspil til vælgerne, så var det noget, politikerne i deres stille sind håbede på ville følge med. Men det var argumentet om en potentiel forbedring af det faglige miljø – for borgerne resulterende i et højere fagligt niveau – der langt hen ad vejen var det mest fremtrædende argument i debatten op til afstemningen.

Det traditionelle modstanderargument – det vil skade det lokale demokrati, fordi »afstanden« mellem borgere og politikere bliver større efter en sammenlægning – blev på tilsvarende vis også skubbet en smule i baggrunden. I stedet var det væsentligste modargument mod sammenlægningen, at afstanden mellem borgerne og den kommunale administration kunne risikere at blive større. Hvis indhøstningen af økonomiske stordriftsfordele og især oparbejdelsen af stærkere og mere specialiserede faglige miljøer skulle blive til noget, ligger der jo implicit et budskab om, at de kommunale institutioner og ikke mindst forvaltningen skal centraliseres. Ikke nødvendigvis således, at det hele placeres i hovedstaden Rønne – om end dette også var en frygt hos mange (Kjær 2002) – men således at de enkelte specialiserede funktioner hver især kun kommer til at ligge ét sted på øen. Dette måtte ifølge modstanderne logisk resultere i, at den fysiske afstand mellem den enkelte borger, som har brug for at henvende sig hos kommunen, og det rette sted for henvendelsen vil blive større.

Begge disse modstanderargumenter blev imidlertid et stykke hen ad vejen demonteret i den Bornholmske debat. For så vidt angår afstanden til administrationen, så lød modargumentet, at der på grund af den anspændte økonomiske situation ikke nødvendigvis var udsigt til, at de seks eksisterende rådhus skulle samles i et stort nybyggeri, men at man i stedet kunne forestille sig, at de eksisterende rådhus blev anvendt som »servicekontorer«, »kvikskranker«, »minirådhus« eller lignende, hvor folk kunne henvende sig med de mere ukomplicerede (de fleste) sager. Faktisk kunne

kommunesammenlægningen i relation til geografisk afstand til administrationen for borgeren gå hen og blive en egentlig fordel. Tidligere kunne man kun henvende sig på det af de fem rådhus, som man »hørte til«, men i den nye struktur ville man kunne benytte et hvilket som helst af disse. Eksempelvis for pendlere kunne dette blive en forbedring, da de i så fald ville kunne benytte en frokostpause til at besøge et rådhus i den by, hvor de arbejder, frem for at skulle være afhængig af inden lukketid at nå hjem til det rådhus, som de hidtil har hørt til.

Argumentet imod centralisering af den kommunale service var imidlertid ikke kun opstået som en bekymring over afstanden til den kommunale betjening. Når alt kommer til alt, kan nogle henvendelser til kommunen ordnes over telefonen, ligesom der er grænser for, hvor mange gange den gennemsnitlige borger i det hele taget har brug for at komme i personlig kontakt med sin kommune. Frygten for centralisering af rådhusbetjeningen var måske i lige så høj grad et udtryk for den generelle frygt for centralisering i det bornholmske samfund, hvor mange frygtede, at aktiviteterne mere generelt ville blive samlet i Rønne. Selv uden en kommunesammenlægning så mange med bekymring en udvikling foran sig, hvor Rønne som det trafikale, merkantile og uddannelsesmæssige centrum ville kunne komme ind i en rimelig positiv spiral på bekostning af de andre lokaliteter på øen. Når nye virksomheder, uddannelsesinstitutioner og lignende skal placere sig, ønsker de måske at være i nærheden af de miljøer, der allerede eksisterer af lignende slags samt af det infrastrukturelle center. Kommunen kan naturligvis ikke helt styre vækstens og udviklingens geografiske placering, men i det omfang, der eksisterer et styringspotentiale, kunne dette jo udnyttes til at modvirke den centralisering af aktiviteterne, som måtte være i gang, og i stedet forsøge at få eventuelt positive spiraler flyttet ud i nogle af de mindre by- eller landsbysamfund. Den centralisering af magten, som en kommunesammenlægning er, kan bruges til at decentralisere aktiviteterne. Der eksisterede sine steder en vi-skal-være-et-stort-samfund-for-at-kunne-gøre-noget-for-de-små-samfund-holdning (Kjær 2004: 52). Denne logik kræver naturligvis, at der så er en intension om at decentralisere aktivitet, og en sådan må faktisk vurderes at have været til stede på Bornholm, hvor man om ikke ville gøre alt godt for landdistrikterne så i hvert fald

blandt mange af aktørerne fandt en væsentlig vilje til at søge at skabe så gunstige vilkår for de mindre samfund som muligt.

Også det oprindelige demokrati-argument blev i et vist omfang demonteret i den bornholmske debat eller i hvert fald pakket ind fra politikernes side. Der blev nemlig sat spørgsmålstegn ved, om den forøgede afstand mellem borgere og politikere så entydigt skulle begrædes. Hvis borgerne i forvejen ikke rigtig gad deltage i det traditionelle lokale demokrati (gennem partimedlemskab, deltagelse i debatarrangementer osv.) og måske især først og fremmest var optagne af, om den kommunale service, som netop de modtog, kvalitetsmæssigt var i orden, ja så var det måske værd i stedet at hæfte sig ved nogle af de fordele, som en sammenlægning kunne medføre i relation til det lokale demokrati. Færre politikere, der kom på større afstand af borgerne, kunne nemlig også tænkes at føre til mere politisk handlekraft frem for de til tider langvarige diskussioner, som den bornholmske kommunalpolitik også hidtil har været kendt for. En borgmester giver følgende illustration:

»I en bornholmsk kommune med under 10.000 indbyggere var man i en situation, hvor alle kunne se, at det var nødvendigt at ændre skolestrukturen, fordi man til sidst ikke havde tilstrækkeligt med elever. Man har fire skoler i øjeblikket til 800 elever, og alle var enige om, at der skulle kun være to, og det var de også enige om på det overordnede plan i kommunalbestyrelsen. Men da det så kom til stykket, og man skulle pege ud, hvad det var for nogle to, ja så kunne man det ikke. Det endte så med, at man opretholdt de fire skoler, fordi der simpelthen ikke kunne blive flertal for at nedlægge bare to af dem. Det ser vi jo som et eksempel på manglende intern handlekraft, fordi man simpelthen er så tæt på borgerne, så de lokale interesser bliver så dominerende og får sådan en vægt i kommunalbestyrelsen, så man ikke er i stand til at træffe de nødvendige beslutninger. Det synes jeg faktisk er meget illustrerende og taler jo lidt om, hvorfor vi skal gøre de her ting« (bornholmsk borgmester, 2001)

Selv om det ikke er specielt politisk korrekt at tale om, at der kan være for kort afstand mellem borgere og politikere, så var der i hvert fald blandt de bornholmske politikere en forståelse af, at nærdemokratiet også har sine

smådriftsulemper. Over for borgerne skulle dette argument naturligvis pakkes lidt ind, men nogle bornholmere var nu egentlig ganske klar til at lade det glide ned. Opfattelsen af, at politikerne brugte meget tid på at ligge i ikke altid lige konstruktive diskussioner med hinanden, eksisterede nemlig også, og hvor politikerne altså selv kaldte sammenlægningens færre politikere for en styrkelse af de tilbageværendes handlekraft, så nogle vælgere det som en opbremsning af de til tider ganske ufrugtbare personlige skænderier politikerne imellem.

Men der var også andre argumenter i spil i den bornholmske valgkamp, hvoraf tre skal nævnes, idet de ikke på samme måde som eksempelvis økonomi- og demokratiargumentet var forventelige. Et argument, som jævnlige blev ført i marken fra jasiernes side, var, at man ved at slå kommunerne sammen bedre ville blive i stand til »at tale med én stemme udadtil«. Ligesom det ovenfor blev beskrevet, hvorledes den interne handlekraft tænkes forbedret ved en sammenlægning, kunne også den eksterne handlekraft forbedres. Det kunne være en fordel at fremstå samlet, når bornholmske problemstillinger skulle føres ind i den landspolitiske proces, når der skulle forhandles med virksomheder eller offentlige instanser, som påtænke at placere sig på Bornholm, når der skulle søges tilskudsmidler til forskellige projekter hos staten eller EU osv. Med seks kommunale enheder kunne der være flere om at »tegne« Bornholm – nogle gange var det amtsborgmesteren, andre gange var det den borgmester, der havde samme partifarve som den siddende regering osv.

Et andet bornholmsk argument tager udgangspunkt i det særlige forhold, at der også var lagt op til, at det primær- og amtskommunale niveau skulle smelte sammen. Flere kritikere af den eksisterende struktur slog på, at seks kommunale enheder på en ø med under 45.000 indbyggere i sig selv lød af ganske meget, men at disse ydermere skulle være fordelt på to administrative niveauer virkede på nogen som værende unødigt kompliceret. Mere substantielt lød kritikken på, at det kunne være u hensigtsmæssigt, at der både var en kommunal og en amtslig kasse på øen, idet enkelte borgere derved kunne risikere at blive kastebold mellem de to systemer, fordi man i hvert af systemerne våger over netop sin kasse. I valgkampen kunne man høre beskyldninger om, at der ikke altid lå strengt lægefaglige vurderinger bag, når ældre mennesker blev flyttet fra hospital (den amtslige kas-

se) til eget hjem (den kommunale kasse) eller omvendt. Hvorvidt sådan for den enkelte borger uhensigtsmæssig kassetækning fandt sted på Bornholm, er ikke det væsentligste her – vigtigere er det, at det blev brugt som argument, at man gennem en ændring af de kommunale strukturer kunne sikre sig mod denne risiko for, at eksempelvis ældre mennesker blev kastebold mellem to kassetænkende systemer.

Det tredje særligt bornholmske argument, som skal identificeres, omhandler selve omstillingen og den proces, som det naturligvis er at gennemføre en forandring af så grundlæggende karakter som en kommunesammenlægning. Traditionelt vil man forvente en vis modstand mod forandring – der er en tendens til konservatisme, idet man ved, hvad man har, men ikke hvad man får. Ethvert reformtiltag vil derfor normalt møde en vis modstand, simpelthen fordi det er en reform, der rører ved tingenes tilstand, indgroede rutiner, den måde, man »plejer« at gøre tingene på osv. Uden at der nødvendigvis kan fremlægges dokumentation, skal det her vurderes, at stemningen op til afstemningen på Bornholm ikke var præget af en sådan konserverende rygmarvsreaktion. I stedet skal det hævdes, at ideen om en sammenlægning faktisk fik ekstra medvind, fordi den blev opfattet som et forsøg på at gøre noget ved tingenes tilstand (afvandring, fallende beskæftigelse, stigende økonomisk pres på kommunekasserne osv.). Ikke at medicinen (kommunesammenlægning) nødvendigvis blev anset for at være målrettet diagnosen (økonomisk afmatning), men den var i det mindste et forsøg på at gøre noget og kunne repræsentere en ny begyndelse for det bornholmske samfund. Mere specifikt blev det også nævnt, at netop en kommunesammenlægning ville være en lejlighed til at få brudt op i det politiske system på øen. Kritikken af det eksisterende kommunalpolitiske liv gik på, at kommunerne bekrigede hinanden for meget i forbindelse med placeringen af forskellige aktiviteter på Bornholm, og at de politiske slagsmål ofte fik tilføjet en personlig dimension, som ikke alle synes var lige velplaceret. At den personlige dimension samtidig blev sat i forbindelse med politiske slagsmål, der lå år tilbage i tiden, gjorde ikke den almindelige bedømmelse af politikernes måde at diskutere på mere positiv. Med en kommunesammenlægning ville gamle magtforhold og spændinger blive brudt op, og man kunne optimistisk hævde, at kommunesammenlægningen

ville give det politiske niveau på Bornholm mulighed for at »starte på en frisk«.

De forskellige argumenter *pro et contra* kommunesammenlægningen beskrevet i denne korte gennemgang (for en grundigere analyse se Kjær, forthcoming) er samlet op i figur 2.2. Nogle felter er tomme for at markere, at disse argumenter kun blev hørt ganske spagfærdigt i den bornholmske debat. Man kunne godt argumentere imod stordriftsfordelen ved at hævde, at der også eksisterer smådriftsfordele, idet små enheder eksempelvis har lettere ved intern koordination, som derved bliver billigere (læs: man behøver eksempelvis ikke så mange mellemledere). Man kunne argumentere for, at specialisering ikke altid er godt, idet der også kan være grunde til at foretrække generalisten, der ser borgeren som et helt menneske og er i stand til at inddrage flere forskellige hensyn i en sagsbehandling end lige den del af lovgivningen, som vedkommende er specialist i. Det kunne være, at man mente, at Bornholm netop ikke skulle tale med én stemme udadtil, men at det var vigtigt at opretholde den dynamik, der lå i, at kommunerne konkurrerede med hinanden, eksempelvis i forbindelse med at tiltrække virksomheder til netop deres kommune. Det kunne være, at man anså kassetænkning som uundgåeligt – der vil også være kasser i en sammenlagt kommune – og måske ligefrem ønskeligt for at undgå, at der bare er én stor kasse, som politikere og ansatte kan tage fra, når de hver især synes, der er brug for en indsats. Og mod tanken om, at en kommunesammenlægning ville give muligheden for en ny start, kunne det indvendes, at en kommunesammenlægning ikke i sig selv påvirker eksempelvis demografien på øen (eller for den sags skyld medfører flere torsk i Østersøen), eller at politikerne jo på mange måder er valgt til at udkæmpe politiske kampe, og at eksempelvis Socialdemokratiet og Venstre vel ikke vil blive mere enige endsige slå deres partiforeninger sammen, bare fordi kommunerne bliver slået sammen. Men disse modargumenter blev sjældent hørt på Bornholm i forbindelse med afstemningen.

Figur 2.2 Vigtigste argumenter for og imod en kommunesammenlægning fra den bornholmske valgkamp

| | For kommunesammenlægning | Imod kommunesammenlægning |
|------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Økonomisk effektivitet | Stordrift | |
| Nærdemokrati | »De lokale gidsler« | Større afstand til politikere |
| Faglig bæredygtighed | Specialisering | |
| Nærhed til ydelser | »Servicebutikkerne« | Større afstand til adm./inst. |
| Bornholm vs. andre | Én stemme udadtil | |
| Antal adm. niveauer | Undgå kassetænkning | |
| Processen | En ny start | |

Det skal ikke påstås, at alle argumenter er nævnt her, men de mest markante i debatten er skitseret. En vurdering af den bornholmske valgkamp skal som sagt være, at økonomiargumentet fik lov at ligge forholdsvis udebatteret. Man turde ikke love noget, men man håbede – en position, som er vanskelig at diskutere op imod. Til gengæld blev argumentet om faglig bæredygtighed kørt frem, og det mødte ikke rigtig nogen modstand, da det syntes vanskeligt at argumentere imod en højnelse af fagligheden, hvis det er det kommunale system selv, der påstår, at det er ved at knibe sine steder i den eksisterende struktur. Omvendt i relation til argumenterne, der talte imod en sammenlægning, nemlig det nærdemokratiske argument og frygten for større afstand til administrationen. I begge tilfælde lykkedes det faktisk for jasiden at komme op med modargumenter, der satte alvorligt spørgsmålstegn ved, om en sammenlagt kommune i det hele taget ville være til skade for det lokale demokrati og servicetilgængeligheden. Man fremførte ikke direkte, at en sammenlægning nærmest omvendt ville være en fordel på disse dimensioner, men det var tæt på. Og så blev der tilføjet tre særlige bornholmske argumenter, som tog udgangspunkt i utilfredsheden med det eksisterende system og især den hidtidige bornholmske måde at forvalte det på. På baggrund af denne vurdering er det måske slet ikke så underligt, at afstemningen gik, som den gjorde – at resultatet blev, som det skal præsenteres i næste afsnit.

Med til beskrivelsen af den bornholmske valgkamp hører naturligvis også, at der ud over argumenter også fra politikernes side blev lagt personlige anbefalinger ved. Nogle politikere (de fleste) anbefalede deres vælgere

at stemme ja til sammenlægningen, men der var også nogle (de færreste), som meldte ud, at de synes, vælgerne skulle stemme nej. Væsentligst er det her at hæfte sig ved, at de fleste centrale aktører var enige om at anbefale et ja. Amtsborgmester Knud Andersen og de fire primærkommunale borgmestre Harald Kjølner, Bjarne Kristiansen, Thomas Thors og Birthe Juel-Jensen meldte alle tidligt ud, at de foretrak en sammenlægning og agiterede herfor i valgkampen. Undtagelsen blandt de politiske sværvægtede var Nexø's borgmester Annelise Molin, som trak sin udmelding indtil den 18. maj, og da var det en anbefaling af et nej, som kom på bordet. Ifølge Molin selv, var hun faktisk fortaler for en kommunesammenlægning, men hun mente ikke, at der havde været tid til at tænke projektet godt nok igennem, og at det derfor var for hurtigt at slå kommunerne sammen pr. 1. januar 2003. Kritikerne beskyldte Molin for også at have mere taktiske overvejelser inde i sin beslutning – overvejelser gående fra, at hun ville være på Nexø-borgernes side, hvis de nu gik hen og stemte nej, til at hun i et tilfælde af et ja kunne være alene om at samle modstander-stemmer op, når der skulle nomineres en borgmesterkandidat i Socialdemokratiet til et kommende valg i den sammenlagte kommune. I den forbindelse skal det imidlertid erindres, at for så vidt angår motiver af denne art, så er de lettere at skyde i skoene på folk, end de er at eftervise eller afvise. Væsentligst er det, at modstanden på mange måder fik en frontfigur, og ikke mindst at Annelise Molin allerede fra dette tidspunkt satte sig i/blev tildelt en rolle i den politiske opposition på øen.

I den mere kuriøse afdeling hører det med, at der også var en politiker fra Nexø, som undervejs skiftede side den anden vej, nemlig fra et nej til et ja. Det var Venstres borgmesterkandidat i Nexø Kommune Per Dybdahl, som formåede at skifte holdning i, hvad der må betragtes som absolut allersidste øjeblik. Tidligt om morgenen på valgdagen den 29. maj meddelte han nemlig de lokale bornholmske medier, at han oven på nattens søvn pludselig mente, at fordelene ved en sammenlægning var større end ulemperne – det stik modsatte synspunkt end det, han officielt havde haft aftenen forinden. Ud over, at dette så vidt vides er Danmarksrekord i at skifte standpunkt tæt på en afstemnings begyndelse, så viser episoden i øvrigt, at man trods alt ikke kan skifte mening så sent uden at miste sin troværdighed. Det lader det i hvert fald til, hvis man følger Dybdahls videre skæbne,

idet han allerede tre dage efter var nødt til at trække sit borgmesterkandidatur, og ved kommunalvalget senere på året blev han ikke genvalgt til kommunalbestyrelsen, ligesom han heller ikke fik noget ud af senere at stille op ved regionsrådsvalget i 2002.

2.6 Folkeafstemningen den 29. maj 2001

Og hvordan gik det så, da dagen for afstemningen endelig oprandt? Først og fremmest kan man jo spørge, om en sådan folkeafstemning i det hele taget var noget, der interesserede folk og måske især, om det var noget, der interesserede dem så meget, at de rent faktisk gik hen og afgav deres stemme. Det lader til, at spørgsmålet interesserede bornholmerne, i hvert fald blev valgdeltagelsen så høj som 81%. I tabel 2.2 er dette sammenholdt med det seneste kommunalvalg i 1997,⁶ og det ses her, at med undtagelse af Hasle Kommune (hvor stemmeprocenten ved kommunalvalget i 1997 også var ganske høj) så gælder det i alle kommuner, at der faktisk var lidt flere, der stemte ved afstemningen end ved kommunalvalget.

Tabel 2.2 Stemmepercent ved folkeafstemningen om kommunesammenlægningen på Bornholm den 29. maj sammenholdt med kommunalvalget 1997 opdelt på kommune. Procent

| | Stemme pct. kommunalvalg 1997 | Stemme pct. folkeafstemning 2001 |
|-----------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| Allinge-Gudhjem | 77 | 82 |
| Hasle | 80 | 78 |
| Nexø | 77 | 83 |
| Rønne | 76 | 78 |
| Aakirkeby | 79 | 82 |
| Samlet resultat | 77 | 81 |

Kilde: Beregnet på baggrund af valgbøgerne fra de enkelte kommuner.

Det spørgsmål, som bornholmerne blev præsenteret for på stemmesedlen denne dag, lød som sagt:

»Ønsker De, at de seks bornholmske kommunale enheder skal slå sammen til en kommunal enhed pr. 1. januar 2003?«

Og svarmulighederne var kort og godt Ja eller Nej. Resultatet af afstemningen forelå allerede inden, der var gået en time efter, at afstemningsstederne var lukket – med kun to svarmuligheder gik optællingen ganske hurtigt. De, der var til stede i optællingslokalerne, havde faktisk en kraftig indikation af resultatet endnu tidligere, da bunkerne med henholdsvis ja- og nejstemmer voksede med vidt forskellige hastigheder, og man kunne hurtigt med det blotte øje se, hvilken af de to sider der ville gå sejr-rigt ud af afstemningen. Den mere præcise opgørelse af afstemningsresultatet ses i tabel 2.3.

Tabel 2.3 Resultatet af folkeafstemningen om kommunesammenlægning den 29. maj 2001 på Bornholm

| Kommune | Ja | | Nej | |
|-----------------|---------|------|---------|------|
| | Stemmer | Pct. | Stemmer | Pct. |
| Allinge-Gudhjem | 3.590 | 74 | 1.287 | 26 |
| Hasle | 2.886 | 70 | 1.219 | 30 |
| Nexø | 3.218 | 59 | 2.252 | 41 |
| Rønne | 7.754 | 85 | 1.366 | 15 |
| Aakirkeby | 3.131 | 74 | 1.118 | 26 |
| Samlet resultat | 20.579 | 74 | 7.242 | 26 |

Kilde: Beregnet på baggrund af valgbøgerne fra de enkelte kommuner.

Som tabel 2.3 viser, blev det et overvældende ja til kommunesammenlægningen – hele 74% af de afgivne stemmer var jastemmer mod 26% nejstemmer. Selv om der naturligvis undervejs havde været en del gætte-rier om, hvorledes udfaldet ville blive, herunder også et antal meningsmålinger gennemført af TV2 Bornholm og DR Bornholm, så var det selv blandt fortalere for en sammenlægning nok ikke mange, der havde regnet med, at flertallet for sammenlægningen ville blive så markant og overvældende. Fire ud af fem bornholmere havde deltaget i afstemningen, og blandt disse var det tre ud af fire, som sagde ja til, at politikerne kunne arbejde videre mod en sammensmeltning af de eksisterende kommuner pr. 1. januar 2003.

Tabel 2.3 viser imidlertid også, at der var forskelle mellem de enkelte kommuner. Især to kommuner skilte sig ud i relation til afstemningsresultat, nemlig Rønne, som med 85% jastemmer havde de klart mest sammen-

lægningspositive vælgere, og Nexø, som omvendt med »kun« 59% ja-stemmer relativt set havde det vælgerkorps, der var mest negative over for sammenlægningstanken. Det er dog værd at hæfte sig ved, at flertallet for sammenlægningen også i Nexø Kommune var forholdsvist komfortabelt. På grund af aftalen om, at et nej i bare én af kommunerne ville betyde, at sammenlægningen ikke ville blive til noget, havde interessen i tiden op til afstemningen ellers samlet sig omkring situationen i Nexø Kommune. Man regnede med, at det ville være her, den største modstand mod projektet ville være at finde, ikke mindst efter at kommunens borgmester som nævnt sent i forløbet havde meldt sig som nej-siger og anbefalet sine vælgere at følge hende i denne henseende. Men også i Nexø stemte man altså ja, og det var således en folkeafstemning med et klart resultat – en høj andel af vælgerne deltog i afstemningen, og en overvældende andel af disse var positive over for projektet. Politikerne blev således udstyret med et klart mandat til at gå videre med sammenlægningen.

2.7 **Kommunesammenlægning og hvad så?**

Men hvordan kom man så videre, efter at også et flertal af borgerne havde tilsluttet sig ideen om en kommunesammenlægning? To spørgsmål melder sig her, nemlig for det første, hvordan man skulle gå videre, og for det andet, hvem der skulle stå for det videre forløb. I relation til, hvordan man skulle komme videre, stod man på Bornholm i den særlige situation, at man var de første kommuner i nyere tid, som skulle i gang med at lægge sig sammen, og der eksisterede derfor ikke hverken et egentligt »blue print« for, hvorledes sådan en proces organiseres, eller i det mindste erfaringer fra enkelte andre kommuner. Endvidere blev tingene kompliceret yderligere af, at der oven i sammenlægningen af kommunerne jo også var tale om en sammenlægning af to niveauer, nemlig amt og kommune. Der skulle derfor ændres i forskellige lovgivninger, fordi de amtslige opgaver skulle overføres til regionskommunen.⁷ Derfor var opgaven efter afstemningen at få vilkårene for sammenlægningen forhandlet på plads med Indenrigsministeriet, og at få påvirket det forslag til lov om sammenlægningen, som skulle færdiggøres i løbet af efteråret. Og det var netop vigtigt at få påvirket tingene, idet man kunne forestille sig, at ministeriet i forhand-

lingsfasen i hvert fald i relation til økonomien i aftalen ville være nødt til at tænke over, at Bornholm på mange måder ville komme til at danne præcedens, hvis deres ja til sammenlægning ville blive fulgt op andre steder i landet. Frem mod afstemningen havde man fra ministeriets side til gengæld også været særdeles velvillige til at forsøge at løse de problemer, som måtte blive påpeget. Som en af borgmestrene beskrev forløbet:

»Altså det er en af de ting, der forbløffer mig. Vi har talt med Indenrigsministeriet i tide og i utide, og de er simpelthen så imødekommende. Jeg tror, det er så vigtigt for den siddende regering at få startet en proces, hvor nogle går ud og lægger kommunerne sammen frivilligt« (bornholmsk borgmester, 2001)

Velviljen bestod også efter, at ja'et var sikret, men der var selvfølgelig på et tidspunkt grænser for, hvor langt man fra ministeriets side kunne strække sig, eksempelvis blev det evige spørgsmål om Bornholms trafikale forhold til resten af landet af de bornholmske politikere inddraget som et væsentligt element i forhandlingerne. Nogle forsøgte netop at benytte forhandlingerne om vilkårene for sammenlægningen til at åbne op for mere generelle diskussioner af Bornholms vilkår og så ministeriets velvilje som en mulighed for at få endnu en »bornholmerpakke« vedtaget ad bagvejen.

Efter forhandlinger kunne Indenrigsministeriet den 10. september præsentere de bornholmske kommunalpolitikere for indholdet i det kommende lovforslag. Den 19. september besluttede det bornholmske formandskab (hvem de er, vendes der tilbage til) at indstille til de bornholmske kommunalbestyrelser at tiltræde forhandlingsresultatet, men som den fulde ordlyd af deres beslutning viser, følte man ikke nødvendigvis, at man fik udnyttet situationen godt nok til også at få et generelt løft i først og fremmest trafikbetjeningen af den bornholmske samfund. Ordlyden af indstillingen var følgende:

»Formandskabet har på mødet den 19.9.2001 besluttet at indstille nedenstående:

Forhandlingsresultatet vedr. amt/kommunesammenlægningen på Bornholm tiltrædes som helhed, idet følgende bemærkes:

På møde med det bornholmske forhandlingsudvalg den 10. september 2001 gav indenrigsministeren i tilknytning til de tre skriftlige oplæg tilsagn om:

- at det endelige lovforslag kommer til høring i amt og kommuner på Bornholm*
- at tidspunktet for konstituering af sammenlægningsudvalg/Regionsråd fremrykkes mest muligt under respekt for valgreglerne*
- at en DIS-registrering af Bornholmstrafikkens færger udløser en kompensation til Bornholm på 4,1 mio. kr.*
- at Indenrigsministeriet vil arbejde for, at det fremtidige tilskudssystem reformeres fra 2004, således som det er besluttet af et bredt flertal i Folketinget, og*
- at det fremtidige tilskudssystem udformes på en sådan måde, at kommunesammenlægninger ikke får negative konsekvenser for de berørte kommuner.*

Amtsrådets/kommunalbestyrelsernes tilslutning er baseret på de skriftlige oplæg samt de nævnte tilsagn. Med hensyn til Regeringserklæringen tager amtsrådet/kommunalbestyrelserne denne til efterretning, idet det noteres med tilfredshed, at den på en række områder er i overensstemmelse med de bornholmske ønsker til udviklingen på øen, men at den på det væsentligste punkt, nemlig for så vidt angår trafikbetjeningen, ikke lægger op til en ligestilling af Bornholm med de øvrige landsdele. Dette er efter amtsrådets og kommunalbestyrelsernes mening beklageligt, da en trafikal ligestilling efter de principper som fremgår af amtsrådets trafikoplæg, der i december 2000 blev fremsendt til Regering og Folketing, er den mest afgørende grundbetingelse for Bornholms økonomiske udvikling. Så længe de grundlæggende forhold vedr. kapacitet, regularitet og priser ikke på alle områder muliggør en udvikling som svarer til det øvrige Danmark, vil det billede, som tegner sig i regeringens regionalpolitiske redegørelser, hvor Bornholm økonomisk sakker bagud, forstærkes. Såvel i »Regionalpolitisk redegørelse 2001« som i »Regional Erhvervspolitisk redegørelse« illustreres den økonomisk ulige udvikling, ligesom

illustreres den økonomisk ulige udvikling, ligesom Regeringen adskillige steder i redegørelserne udtrykker sine hensigter om at ville »have hele Danmark med i den fremtidige udvikling«.«

I løbet af den 19. og 20. september sagde hvert af de seks kommunale råd ja til aftalen, og embedsmændene i ministeriet kunne herefter gå i gang med at udforme selve lovforslaget, som i udkast forelå den 4. oktober. Forslaget fremsattes i Folketinget den 30. januar 2002, og herefter gik det slag i slag med førstebehandling (20. februar), andenbehandling (12. marts) og tredjebehandling med vedtagelse (19. marts), således at Dronningen den 25. marts 2002 kunne stadfæste »Lov om sammenlægning af de bornholmske kommuner« (Lov nr. 144 af 25/03/2002) og »Lov om ændring af forskellige love som følge af sammenlægningen af de bornholmske kommuner« (Lov nr. 145 af 25/03/2002).

Det andet væsentlige spørgsmål, som naturligt meldte sig straks efter ja'et til kommunesammenlægningen, var, hvem der egentlig skulle forestå forhandlingerne med ministeriet. Man havde jo ikke noget formelt politisk organ, der var fælles for de seks implicerede parter (de fem kommuner og amtet), og derfor var der ikke engang umiddelbart noget forum for en diskussion af, hvordan tingene skulle gribes an. Kommuneforeningen, der som sagt spillede en væsentlig rolle ved igangsættelsen af processen, havde ikke repræsentation fra amtet, så dette eksisterende forum var ikke velegnet. Det var heller ikke realistisk at forestille sig, at alle øens politikere skulle deltage i alle forhandlinger, og man havde derfor brug for en ny konstruktion. Løsningen blev, at der blev nedsat et 36 mand stort forhandlingsudvalg med repræsentanter fra alle seks råd, som skulle forhandle med ministeriet, men at der blandt disse valgtes et syv mand stort forretningsudvalg (senere omdøbt til formandskabet), som kunne forestå de forhandlinger, hvor det ikke var hensigtsmæssigt at stille med den store gruppe. Forretningsudvalget kom til at bestå af de seks borgmestre suppleret med en viceborgmester fra amtet (Elly Wolff (S)).⁸ Udvalget fik delt ledelse mellem Thomas Thors og Knud Andersen, men fra den 20. juni blev ledelsen overtaget af borgmester i Aakirkeby, Birthe Juel-Jensen (V).

Forretningsudvalget mødtes første gang den 5. juni og kastede sig straks over at planlægge det første møde med indenrigsminister Karen Jes-

persen (A), som skulle afholdes 20. juni. Efter vedtagelsen af aftalen med ministeriet den 20. september blev såvel forhandlingsudvalg som forretningsudvalg/formandskab formelt opløst, men på et møde den 9. oktober 2001 blev man enige om at fortsætte arbejdet i formandskabet: »Formandskabet fortsætter som et politisk kontaktforum med den kompetence, som deltagerne besidder«. Og i stedet for et forhandlingsudvalg opererede man med en såkaldt SAMarbejdsorganisation, som bestod af alle valgte politikere, og som fortsatte, indtil nye politikere blev valgt den 29. maj 2002. Begrundelsen herfor var, at selv om man ikke kunne tage beslutninger om den fremtidige indretning af den sammenlagte kommune, så ville der være brug for at have et forum for koordination og information, herunder til at begynde overvejelserne om, hvordan sammenlægningen i praksis kunne foregå. Ud over, at der allerede var nedsat forskellige arbejdsgrupper, hvis arbejde skulle koordineres, så var der også enighed om, at man allerede på dette tidspunkt skulle begynde at overveje og diskutere forskellige mulige organisationsformer.

Selv om der altså ikke i perioden 20. september 2001 til 29. maj 2002 kunne træffes egentlige beslutninger, havde man formandskabet for SAM til at forberede dele af sammenlægningen. Som eksempler på dagsordenpunkter fra deres møder kan nævnes: »Gennemgang af rapporter fra embedsmandsgrupperne«, »Udvælgelse af firmaer og modeller [for den fremtidige organisering] til nærmere præsentation«, »Forberedelse af næste inspirationsmøde«, »Forberedelse af valget 29. maj 2002«.

2.8 **Kommunalvalget 20. november 2001**

Nærmest som et intermezzo under planlægningen af kommunesammenlægningen blev der den 20. november 2001 afholdt ordinært kommunalvalg til de seks politiske organer på Bornholm. Der var gået fire år siden sidste valg, og der blev stemt i hele landet ved et valg, som vil gå over i den kommunale danmarkshistorie, fordi det var første gang kommunalvalget blev afholdt simultant med folketingsvalget – der blev stemt til såvel kommunalbestyrelser, amtsråd som Folketing på samme dag.

Til gengæld vil de kommunale valg, der blev afholdt denne dag på Bornholm, nok ikke gå over i historien. Set i lyset af de mange store politi-

ske begivenheder, der som beskrevet i denne rapport fandt sted på Bornholm i denne periode, var dette valg nemlig ikke særlig opsigtsvækkende. I udgangspunktet kunne man faktisk stille sig selv det spørgsmål, hvad dette valg egentlig »skulle gøre godt for«. Nu havde man blot fem måneder forinden endelig besluttet sig for, at man ville lægge kommunerne sammen, og så skulle vælgerne trækkes af huse for at vælge, hvem der skulle stå i spidsen for nogle kommuner, som meget snart ville holde helt op med at eksistere.

Når man nu havde vedtaget kommunesammenlægningen, skulle man så ikke indrette sig herefter og i stedet få valgt et politisk organ, der kunne stå i spidsen for den nye sammenlagte kommune? Umiddelbart kunne en sådan idé se ganske tiltrækkende ud. Der var bare i hvert fald et problem herved, nemlig at man ikke kunne nå at få lovgivningen på plads, således at der kunne stemmes til et fælles politisk organ for den sammenlagte kommune. Som nævnt krævede hele operationen med at fusionere kommune og amt en selvstændig lovgivning, og den kunne Folketinget ikke nå at vedtage. Det havde man nu heller ikke på Bornholm hverken troet eller ønsket – man var godt klar over, at der ikke var nogen grund til at forsøge at forcere lovgivningen hurtigt på plads, for der var mange andre forberedelser, som skulle gøres inden, man kunne overlade styret til et nyt organ, når de eksisterende kommunale råds mandat udløb pr. 31. december 2001. Derfor havde man hele tiden stilet efter en ikrafttræden for den nye kommune et år senere, nemlig pr. 1. januar 2003, hvilket blandt andet betød, at man, som nævnt, lod denne dato indgå på selve stemmesedlen ved afstemningen den 29. maj 2001.

En mulighed i den opståede situation kunne have været at søge om lov til at forlænge de siddende kommunalbestyrelses funktionsperiode med et år og udskyde kommunalvalget med et år, således at man ved et valg i 2002 kunne vælge politikere til et nyt og fælles politisk organ. Denne mulighed må dog vurderes som have værende mere teoretisk end et reelt alternativ.⁹ Normalt er vi meget hurtige til at hæve de demokratiske øjenbryn og tage de bekymrede miner på, hvis vi hører, at der er nogle, som vil aflyse et ordinært valg, der ellers skullet have fundet sted ved udløbet af en valgperiode (at man kalder det en udsættelse, vil normalt ikke kunne formildne sindene væsentligt). Og med rimelig god grund. Der eksisterer gan-

ske mange vidt forskellige ideer om det ideelle demokrati, og det er derfor ganske vanskeligt at vurdere præcist, hvad der er demokratisk og mindre demokratisk, idet en sådan dom jo netop vil tage udgangspunkt i nogle normative målestokke, som der ikke hersker fuld enighed om. For så vidt angår repræsentative demokratier, er et af de få elementer, som der dog kan skabes ret bred enighed om, ideen om politisk ansvarligholdelse (Damgaard, 2003). I og med at vælgerne overlader vidtgående beslutningskompetence til de valgte repræsentanter, må der som modydelse kræves, at vælgerne har mulighed for at holde disse folkevalgte politikere politisk ansvarlige, derved at de ved næste valg kan vippe dem af pinden og i stedet vælge nogle nye politikere. Man kan altid diskutere, hvor disciplinerende denne trussel om at blive smidt på porten er for de siddende politikere, og om ideen om politiske ansvarligholdelse kan bruges positivt til at forbedre »kvaliteten« af de truffene beslutninger. Men de fleste vil nok være enige i, at det vil være et problem, hvis vælgernes mulighed for potentielt at udskifte de siddende politikere fratages disse vælgere. Hvis det var de siddende politikere, i dette tilfælde de bornholmske kommunalpolitikere, som selv var kommet op med et forslag om at aflyse/udsætte valget, havde det været ekstra »slem«.

På Bornholm valgte man derfor at afholde valget i november 2001 vel vidende, at der så skulle afholdes et »ekstra« kommunalvalg i 2002 for at få sammensat det fælles bornholmske politiske organ, og at de i 2001 valgte politikere derfor ikke kom til at sidde en traditionel fireårig periode. I forhold til denne løsning kunne man umiddelbart pege på, at man også her er inde og »pille ved« valgperioderne, og et spørgsmål om, hvorvidt denne afkorting af valgperioden på tilsvarende vis er demokratisk problematisk, kan melde sig. Hertil vil svaret imidlertid være, at en sådan forkortning ikke på samme måde virker kritisabel. For det første var spillereglerne ved valget i 2001 ret klare – man vidste, at der ikke var en fuld valgperiode i udsigt, men at man »kun« skulle fungere i et år. For det andet kan det hævdes, at en afkorting af valgperioden vel er helt naturlig, hvis de kommuner, der skal regeres, ikke længere eksisterer. Hvad der så i øvrigt skal til, før en opløsning af eksisterende politiske strukturer, i dette tilfælde gennem sammenlægning, må siges at være demokratisk acceptabel, er en anden historie. I tilfældet omkring den Bornholmske kommunesammenlæg-

ning lader der imidlertid ikke til at eksistere forhold, som kan anfægte måden, hvorpå sammenlægningen, og dermed nedlæggelsen af eksisterende kommunale enheder med demokratisk valgte organer, fandt sted på. Alle siddende kommunalbestyrelser havde tilsluttet sig ideen, vælgerne i hver af de fem kommuner var blevet spurgt ved en folkeafstemning, og flertallet var alle steder stemt for sammenlægningen, og endelig havde et flertal i Folketinget gennem vedtagelsen af sammenlægningsloven givet grønt lys for fusionen.

Måden at gøre tingene på resulterede også i, at der i en periode i løbet af 2002 ville komme til at være to forskellige politiske organer på Bornholm, nemlig dels de siddende kommunalbetyrelser/amtsråd og det nyvalgte fælles politiske organ. Hvordan denne situation reelt forløb, vendes der tilbage til i afsnit 2.10. Netop med udsigten til endnu et valg i 2002 kunne 2001-valget have udviklet sig på i hvert fald to forskellige måder. Enten kunne valget have været et traditionelt valg i hver af de seks kommunale enheder, eller også kunne valget have været set som en opvarmning til 2002-valget og dermed som en begyndelse på den sammensmeltning af ikke bare kommuner, men også partisystemer, der skulle ske på dette tidspunkt.

Det er naturligvis vanskeligt at sige, hvad der præcist skete ved valget i 2001, men en vurdering er, at der faktisk ved denne lejlighed blev gennemført et forholdsvist almindeligt kommunalvalg på Bornholm. Normalt i den forstand, at der ikke gik alt for meget sammenlægning i debatten – det var stadig ikke afklaret, hvordan detaljerne i sammenlægningen ville blive (sammenlægningen var jo eksempelvis på dette tidspunkt ikke endelig godkendt i Folketinget). Derfor skal vurderingen være, at debatterne om sammenlægningens detaljer ikke kom til at præge valgkampen i 2001 væsentligt, men at disse diskussioner af alle parter i høj grad blev skudt ud i fremtiden, nemlig til valget i 2002. Det skal på ingen måde afvises, at partierne og kandidaterne mentalt allerede var henne ved 2002-valget, mens 2001-valget fandt sted, men den overordnede vurdering er altså, at i og med man alligevel ikke vidste præcis, hvordan sammenlægningen ville »lande«, blev de mere detaljerede diskussioner af sammenlægningsproblematikkerne udskudt til 2002-valget.

Selve valgresultatet kan ses i tabel 2.4 (mandater) og tabel 2.7 (procenter), som der vendes tilbage til i næste afsnit. Pointen skal her være, at valget ikke rykkede væsentligt på mandaterne, og at der derfor ikke skete de store ændringer i det politiske system ved denne lejlighed. Der havde været lidt spænding om, hvorvidt borgmester Bjarne Kristiansen i Hasle kunne forsvare det fantastisk flotte valgresultat, som Borgerlisten i Hasle havde fået ved valget i 1997, og som i høj grad var blevet tilskrevet den dengang siddende borgmester Birgit Rasmussen. Birgit Rasmussen døde i sommeren 2000, og Bjarne Kristiansen havde som afløser taget skiftet fra menigt kommunalbestyrelsesmedlem til borgmester. Det var derfor en tung arv, der skulle løftes, men det lykkedes i ganske overraskende grad for Bjarne Kristiansen, idet Borgerlisten i Hasle udbyggede sit absolutte flertal ved at få ikke mindre end 68% af stemmerne mod ellers også imponerende 59% ved valget i 1997.

I Aakirkeby skete der som det eneste sted et skifte på borgmesterposten, idet borgmester Birthe Juel-Jensen på grund af alder ikke ønskede at genopstille. Partifællen fra Venstre Britta Kofoed overtog spidskandidaturet og også borgmesterposten, om end Socialdemokratiet vandt noget ind på Venstre, efter at den karismatiske Birthe Juel-Jensen ikke længere stod i spidsen for dette parti.

Det tredje sted, hvor der i nævneværdig grad blev flyttet stemmer, var i Nexø Kommune. Her fik borgmester Annelise Molin et flot valg med Socialdemokratiet, og partiet konsoliderede sin førerposition i kommunen. Selv om kommunalbestyrelsen ved samme lejlighed blev slanket fra 17 til 13 mandater,¹⁰ lykkedes det liste A at gå et mandat frem (ligesom Det konservative Folkeparti), mens Borgerlisten mistede sine to mandater og røg ud, og Venstre blev reduceret fra syv til tre mandater.

2.9 **Kommunalvalget 29. maj 2002**

2.9.1 **De formelle rammer**

Det er i langt højere grad det ekstra kommunalvalg den 29. maj 2002, der i denne sammenhæng er spændende. I sammenlægningslovens §4 lyder det, at: »Der afholdes valg til Bornholms Regionsråd den 29. maj 2002«

og videre i §6, at »Ved valget den 29. maj 2002 vælges 27 medlemmer til Bornholms Regionsråd«. At valget skulle afholdes netop 29. maj havde nok en del at gøre med, at dette var sammenlægningsdatoen på Bornholm – det var på denne dato, at man året forinden havde valgt at lægge kommunerne sammen. At der skulle vælges 27 medlemmer, og at navnet skulle være regionsråd, var faktisk foreslået af amtsborgmester Knud Andersen på sin hjemmeside så tidligt som 4. juni 2001. Senere var mange andre forslag til rådet på banen, heraf hele 299 forskellige, som blev indsendt til en konkurrence afholdt af DR Bornholm. I folkemunde havde navnet længe været ørådet med lån fra en populær tv-serie, men det var altså Regionsrådet, som vandt konkurrencen, hvor dommerpanelet var Birthe Juel-Jensen, Knud Andersen og DR Bornholms chef Per Bjerre. Den endelige afgørelse blev selvfølgelig truffet i ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af loven, og selv om man her foretrak Bornholms kommunalbestyrelse (og Bornholms Kommune), valgte man at følge bornholmernes indstilling. I forretningsudvalget var man nemlig den 6. august 2001 blevet enige om, at man ville indstille navnet Bornholms Regionskommune og Bornholms Regionsråd som navne.

Ovenstående anvisning på valgets afholdelse lyder jo ved første øjekast ganske simpel og ligetil, og det var selve afholdelsen af valget også (nærmere specificeret i den til sammenlægningsloven medfølgende bekendtgørelse – Bekendtgørelse om afholdelse af valg den 29. maj 2002 til Bornholms Regionsråd, Bekendtgørelse nr. 176 af 25/03/2002). Men det bornholmske kommunalvalg i 2002 var ganske særligt derved, at der var seks politiske systemer, som skulle smelte sammen og dermed også seks partisystemer.

2.9.2 De lokale partisystemer

Det er påpeget, at man i de danske kommuner ikke har ét partisystem, der er fuldstændig identisk med det nationale partisystem, ja at man faktisk ikke engang har ét kommunalt partisystem, men stort set lige så mange kommunale partisystemer, som der er kommuner (Elklit 1997). To forhold er med til at skabe denne mangfoldighed i de kommunale partisystemer, nemlig 1) at ikke alle de nationale partier stiller op i alle kommuner ved de kommunale valg, og 2) at der ved de kommunale valg stiller

lister op – lokallister – som ikke har nogen national organisation over sig, og som hver især kun stiller op i en enkelt kommune (Elklit, 1997: 35). I den videre diskussion af partisystemet skal der i øvrigt skelnes mellem partisystemet »på stemmesedlerne« og partisystemet »i byrådssalen«, idet det jo ikke nødvendigvis er alle opstillede partier, som får en eller flere kandidater valgt til kommunalbestyrelsen, hvorved der kan opstå forskelle mellem hhv. partiernes opstillings- og repræsentationsmønstre, som det også er benævnt (Elklit 1997: 38ff).

Dette ganske varierende billede fandtes også på Bornholm ved valget i 2001, hvor der faktisk blandt de seks politiske systemer ikke var to systemer, der havde et identisk partisystem på stemmesedlerne – der var, jf. tabel 2.4, tale om seks forskellige opstillingsmønstre. Ikke inden for nogen af de seks systemer finder man i øvrigt, at opstillings- og repræsentationsmønster var helt overensstemmende – alle steder var der flere af de opstillede lister, som ikke opnåede repræsentation. Og for så vidt angår partisystemerne i byrådssalene, gælder det tilsvarende opstillingen, at der ikke er to af de seks politiske organer, der efter kommunalvalget i 2001, jf. tabel 2.4, endte med at have et identisk repræsentationsmønster.

Denne forskellighed i partisystemer kunne naturligvis ikke fortsætte på Bornholm efter kommunesammenlægningen, og det store spørgsmål var derfor, hvordan det nye partisystem så i forbindelse med valget i 2002 ville komme til at se ud. Sammensmeltningen af partisystemerne er interessant at følge, idet netop konsekvenserne for det lokale demokrati af en kommunesammenlægning ofte diskuteres i sammenhæng med den potentielle ændring af partisystemet.

Forventningen er, at partisystemet ved en kommunesammenlægning vil tilnærme sig det nationale partisystem – altså et opstillingsmønster, der ligner det, vi har ved Folketingsvalget. Det vil ske som en konsekvens af en udfasning af begge de to elementer, der som påpeget gør de lokale partisystemer særegne. For det første postuleres større kommuner at føre til, at flere af de landsdækkende partier vil opstille ved kommunalvalgene i stort set alle kommuner. I dag er Socialdemokraterne, Det konservative Folkeparti og Venstre med i næsten alle kommunalvalg, mens partier som SF, Det radikale Venstre og Dansk Folkeparti »kun« opstiller i omkring to ud af tre kommuner og de resterende partier i færre (Buch 2001: 44). En af år-

sagerne til, at ikke alle partier opstiller alle steder kan være, at de i de mindre kommuner ikke målt i antal »tilhængere« når op på en »kritisk masse«, der gør, at man kan få en lokal partiforening til at fungere, og/eller tror, at der er nok vælgere, der kan overbevises til at støtte partiet med en stemme. For det andet antages lokallisterne at få det vanskeligere i de store kommuner – en forventning, der dels bygger på, at lokallisterne i dag står stærkere i små end i større kommuner (Serritslew & Thomsen 2004: 50). Men også på, at netop en kommunesammenlægningsproces vil kunne ramme lokallisterne ekstra hårdt, idet de jo netop både programmæssigt og organisatorisk så tydeligt er bygget op omkring og forankret i de eksisterende kommunegrænser. En situation, hvor man gennem sammenlægning skal til at forholde sig til en større sammenlagt kommune også i relation til politisk program og opstilling, må alt andet lige formodes at være vanskeligere for lokallister end for lister tilhørende et landsdækkende parti. Den »tvungne« transformation af de lokale partiforeninger må antages at være lettere for de etablerede politiske partier, som jo netop er vant til at have en overbygning såvel ideologisk som organisatorisk.

Hypotesen om, at en kommunesammenlægning fører til en udviskning af de lokale forskelle og en højere grad af afspejling af det nationale partisystem, er i øvrigt ganske vanskelig at bedømme i et mere normativt modus. En position kan naturligvis være, at netop mangfoldigheden i de lokale partisystemer og især deres afvigelse fra det nationale partisystem er af lokaldemokratisk værdi i sig selv, og at en afvikling vil være med til at skade selve det lokale selvstyre (Buch 2001: 119). Men en mere detaljeret begrundelse for, hvorfor det særlige lokale partisystem skulle være værd at bevare, er imidlertid vanskelig derved, at de to beskrevne lokale elementer – de landsdækkende partiers manglende opstilling og tilstedeværelsen af lokallister – på mange måder i en normativ diskussion »stritter« i hver sin retning. For så vidt angår de nationale partier, hedder det eksempelvis i strukturkommissionens betænkning, at »... et udbud af partier, der repræsenterer det partipolitiske spektrum bredt, kan betragtes som [en] indikator... på et velfungerende lokaldemokrati« (Strukturkommissionen 2004: 157). Nu kan det jo i udgangspunktet hævdes, at netop det lokale demokrati er en så sammensat og vanskelig definerbar størrelse, at det nok er lidt for ambitiøst at forestille sig, at man ved hjælp af simple indikatorer kan

måle dets »helbredstilstand« (Kjær & Mouritzen 2003; Kjær 2004). Men hvis man accepterer formuleringen for en stund, så er argumentet altså, at der i de mindre kommuner vil være personer, som ved kommunalvalget ikke kan stemme på det parti, de ellers måtte foretrække ved et folketingsvalg. »Venstrefløjs- og midtervælgere, der har bopæl i en kommune under 10.000 indbyggere, vil dermed ofte være »hjemløse« ved kommunalvalgene« (Strukturkommissionen 2004: 162). Ved kommunesammenlægninger vil der potentielt kunne indhøstes en demokratisk gevinst derved, at flere vælgere får mulighed for at vælge blandt en bredere palet af politiske partier på stemmesedlen.

Men i relation til de lokale lister hævdes det til tider, at den demokratiske pil peger modsat ved udsigten til en større overensstemmelse mellem det lokale og det nationale partisystem – og dermed lokallisternes gradvise forsvinden. Det er hævdet, at »en af kvaliteterne er, at kommunerne giver mulighed for et alternativt politisk engagement, der gå uden om de partier, som ikke er så vedkommende for alle som tidligere« (Serritslew & Thomsen 2004: 50). Og videre, at de lokale lister og den alternative deltagelseskanal, de udgør, har været medvirkende årsag til, at man i Danmark har kunnet bevare et niveau af politisk deltagelse, der overgår, hvad man typisk finder i udlandet (Serritslew & Thomsen 2004: 50).

Nu skal det jo erindres, at når vi snakker om lokallister, så er der jo langt hen ad vejen tale om ganske forskellige typer af lister, som først og fremmest har til fælles, at de netop ikke, ligesom de nationale partier, har en reserveret bogstavbetegnelse. Blandt listerne er socialistiske lister, som samler partierne på venstrefløjen, fordi de hver især føler sig for små til at stille op alene, der er lister, der mener, at kommunalpolitikken skal være »tværpolitisk« og ikke følge de nationale fløje, og der kan være lister, som er en enkelt mands forsøg på at henlede opmærksomheden på en aktuel politisk enkeltsag osv. Med denne mangfoldighed er der nok mere i diskussionen end at se på antallet af lokallister. Herunder kunne den normative diskussion jo studere repræsentationsmønsteret og se, hvor mange af listerne der har vælgermæssig opbakning. I stedet for at gå dybere ind i den normative diskussion af det lokale partisystems konvergens mod det nationale i forbindelse med en kommunesammenlægning skal den konkrete case fra

Bornholm i stedet bruges til at studere, hvor kraftig denne konvergens er – hvis den i det hele taget er observerbar.

2.9.3 **Opstillingsmønsteret blandt partier og lister**

I tabel 2.4 kan såvel opstillings- som repræsentationsmønsteret ved henholdsvis valget til de fem kommunalbestyrelser og amtsrådet ved kommunalvalget i 2001 og valget til regionsrådet i 2002 sammenholdes. Hvis opstillingsmønsteret studeres først, så viser tabel 2.4, at der blandt de 10 landspolitiske partier (lister med reserveret bogstavbetegnelse¹¹) var fem partier, der opstillede ved kommunalvalget i alle fem kommuner i 2001 – alle fem partier opstillede på tilsvarende vis ved regionsrådsvalget i 2002. Der var, jf. tabel 2.4, tre partier, som i 2001 ikke opstillede i alle fem kommuner, nemlig Dansk Folkeparti, Fremskridtspartiet og Enhedslisten, og i og med at de alle tre opstillede ved regionsrådsvalget, var der således tale om en bredere opstilling for disse partiers vedkommende. Tilbage er der to partier, som ikke opstillede i nogen af kommunerne ved valget i 2001, nemlig Det radikale Venstre og Centrum-Demokraterne. Hypotesen er altså her, at netop den større kommune skulle kunne medføre, at partier som disse ville være i stand til at stille op ved regionsrådsvalget. For CD's vedkommende har kommunesammenlægningen ikke ført til opstilling, mens Det radikale Venstre nu opstiller. Det skal dog noteres, at Det radikale Venstre ved valget i 2001 opstillede en liste til amtsrådsvalget på Bornholm.

I relation til lokallisterne viser tabel 2.4, at også blandt disse er der sket noget i forbindelse med kommunesammenlægningen. I de fire af kommunerne opstillede der ved kommunalvalget i 2001 borgerlister, dvs. lister, som opstiller som alternativ til den etablerede partipolitik, og som i en eller anden udstrækning er tværpolitiske i forhold til traditionelle ideologiske positioneringer. Især i Hasle har »Borgerlisten i Hasle« gennem en længere årrække været endog særdeles markant med borgmestre med absolut flertal i kommunalbestyrelsen. Et af de helt store spørgsmål i forbindelse med sammenlægningen var, om disse borgerlister ville lade være med at opstille til regionsrådsvalget, om de ville opstille hver for sig som »lokale« lokallister, der ville varetage de gamle kommuners interesser, eller om de ville finde sammen i en fælles bornholmsk borgerliste. Det blev den sidste

mulighed, som blev udfaldet, idet »Borgerlisten i Hasle«, »Rønne tværpoltiske Liste«, »Aakirkeby Borgerliste« og »Borgerlisten« fra Nexø sammen med »Lokallisten Bornholm« og »Regionslisten« fra amtsrådsvalget under listebetegnelsen I samledes i »Borgerlisten Bornholm«.¹²

Tabel Opstillings- og repræsentationsmønsteret ved kommunalvalgene på 2.4 Bornholm i 2001 og 2002. Antal mandater

| Parti | 2001- kommunalvalg | | | | | 2001 - amtsråds-valg | 2002 - regionsråds-valg |
|--------------------------|--------------------|-------|------|-------|----------|----------------------|-------------------------|
| | Al./Gud. | Hasle | Nexø | Rønne | Aakirke. | | |
| A. Socialdemokratiet | 4 | 1 | 9 | 12 | 7 | 6 | 8 |
| B. Det radikale Venstre | - | - | - | - | - | 0 | 0 |
| C. Det konservative Fo. | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| D. CD | - | - | - | - | - | - | - |
| F. SF | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| O. Dansk Folkeparti | - | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Q. Kristeligt Folkeparti | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| V. Venstre | 8 | 2 | 3 | 5 | 7 | 9 | 8 |
| Z. Fremskridtspartiet | - | - | - | - | 0 | - | 0 |
| Ø. Enhedslisten | 0 | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| I. Borgerlisten i Hasle | - | 10 | - | - | - | - | - |
| N. Borgerlisten | - | - | 0 | - | - | - | - |
| R. Rønne Tværpolt. Brgl. | - | - | - | 1 | - | 0 | - |
| L. Aakirkeby Borgerliste | - | - | - | - | 2 | - | - |
| E. Lokallisten Bornholm | - | - | - | - | - | 0 | - |
| I. Borgerlisten | - | - | - | - | - | - | 9 |
| J. Bornholms Fremtid | 0 | - | - | - | - | 0 | 0 |
| H. Bornholms Selvst. P. | 0 | - | - | 0 | - | 0 | 0 |
| G. Kystlinielisten | - | - | - | - | - | - | 0 |
| M. Fælleslisten | - | - | - | - | - | 0 | - |
| N. Nyt Bornholm | - | - | - | - | - | - | 0 |
| U. De Unge | - | - | 0 | - | - | - | - |
| Å. Regionslisten | - | - | - | - | - | 0 | - |
| Å. Førderlisten | - | - | - | - | - | - | 0 |
| I alt | 13 | 13 | 13 | 21 | 17 | 17 | 27 |

Kilde: Beregnet på baggrund af valgboerne fra de enkelte kommuner.

På lokallistefronten skete der ellers det, at to lister med mere sporadisk opstilling i 2001 nu opstillede til regionsrådet (Bornholms Fremtid og Bornholms selvstyre Parti), en liste fra amtsrådsvalget i 2001 opstillede ikke (Fælleslisten), ligesom der opstod tre helt nye lokallister i forbindelse med 2002-valget (Kystlinjelisten, Nyt Bornholm og Førderlisten). Umiddelbart lader det altså ikke til, at lokallisterne i opstillingsmæssig henseende skulle være gået tilbage i forbindelse med valget i 2002.

For mere systematisk at vurdere ændringen i såvel de landsdækkende som de lokale listers opstilling er der i tabel 2.5 foretaget en beregning af, hvor mange lister den enkelte borger har haft at vælge imellem ved valgene i henholdsvis 2001 og 2002.

Tabel 2.5 Opstillingsmønsteret ved kommunalvalgene på Bornholm 2001 og 2002. Antallet af partier og lister, som den enkelte vælger kunne vælge imellem på valgdagen

| | Kommunalvalg 2001 | | Amtsrådsvalg 2001 | | Regionsrådsvalg 2002 | |
|-----------------|-------------------|------------|-------------------|------------|----------------------|------------|
| | landsdæk. parti | lokalliste | landsdæk. parti | lokalliste | landsdæk. parti | lokalliste |
| Allinge-Gudhjem | 6 | 2 | 8 | 6 | 9 | 6 |
| Hasle | 6 | 1 | | | | |
| Nexø | 6 | 2 | | | | |
| Rønne | 7 | 2 | | | | |
| Aakirkeby | 8 | 1 | 8 | 6 | 9 | 6 |
| Gennemsnit | 6.6 | 1.6 | | | | |
| Vejet gennemsn. | 6.6 | 1.7 | | | | |

Note: Det vejede gennemsnit er vejede efter de enkelte kommuners befolkningstal.

Kilde: Beregnet på baggrund af valg bøgerne fra de enkelte kommuner.

Tabel 2.5 viser, at den enkelte bornholmske vælger ganske som forudsagt har fået mulighed for at stemme på flere af de 10 landsdækkende partier efter sammenlægningen i forhold til, hvad han/hun havde mulighed for i de »gamle« kommuner. I 2002 var der ni af disse partier at vælge imellem, mens der i 2001 i gennemsnit kun havde været syv. Ser man på lokallisterne, er der også her – stik imod den teoretiske forventning – fra valget i 2001 til valget i 2002 sket en stigning i antallet af lister på den stemmeseddel, som bornholmerne blev præsenteret for. Ved kommunal-

valget i 2001 opstillede i gennemsnit to lokallister i hver kommune, mens der ved regionsrådsvalget som sagt var hele seks lokallister at vælge imellem.

Samlet set understøtter opstillingsmønsteret ved det første regionsrådsvalg på Bornholm således ikke entydigt hypotesen om, at en kommunesammenlægning vil føre til en konvergens med det nationale partisystem. Der er faktisk i højere grad, jf. tabel 2.5, sket en konvergens i retning af det partisystem, som eksisterede ved amtsrådsvalget på Bornholm i 2001 – et amtsrådsvalg, som netop var kendetegnet ved, at flere af de landsdækkende partier opstillede end ved de enkelte kommunalvalg, og ved, at der var flere lokallister på listerne ved amtsrådsvalget end ved kommunalvalget.

2.9.4 **Repræsentationsmønsteret blandt partier og lister**

Som påpeget ovenfor giver opstillingsmønsteret imidlertid ikke det fulde billede af partisystemet – det er jo mindst lige så interessant at studere, hvad det er for partier, der opnår pladser i de politiske organer (repræsentationsmønsteret). Dels vil nogle af de opstillede lister have så lille vælgermæssig appel, at man kan diskutere, om vi skal være lige så demokratisk bekymrede over, at de måtte holde op med at stille op, som vi er demokratisk glade for, at en liste med større opbakning på valgdagen kommer med i spillet. Ved en kommunesammenlægning sker der typisk også en reduktion i det samlede antal pladser, der skal besættes, men en stigning i det antal pladser, der skal besættes ved det enkelte valg. Som det ses af tabel 2.4, er der 27 pladser i Regionsrådet, hvilket er mere end i nogle af de gamle kommunalbestyrelser. Derved bliver den effektive spærregrænse (Elklit 2004) faktisk mindre, hvilket igen teoretisk kan have to konsekvenser. For de landsdækkende lister vil dette alt andet lige være en fordel. Der er umiddelbart ikke noget, der indikerer, at de ikke skulle have deres potentielle vælgere fordelt nogenlunde ligeligt ud over øen, og derfor vil det være en fordel, at der nu »kun« skal 3,7% af stemmerne til et sæde i Regionsrådet mod eksempelvis 7,7% i det daværende Hasle eller Nexø Kommune.¹³ Omvendt for de lokale lister, som igen alt andet lige må formodes at have deres vælgere mere koncentreret i et mere isoleret område af den nye kommune, nemlig typisk den »gamle« kommune, hvor

listen eventuelt stammer fra (eventuelt i nogle tilfælde den del af en af de gamle kommuner, som lokallisten måske var særlig bundet op på). I en sammenlagt kommune vil en sådan geografisk koncentreret opbakning kunne resultere i, at listen sammenlagt ikke får stemmer nok til et mandat – hvilket de samme stemmer ellers ville have ført til i den ene af de gamle kommuner. Igen skal vi huske, at lokallisterne er meget forskelligartede, ligesom den postulerede ulempe for lokallisterne i relation til at opnå repræsentation kan tænkes opvejet, hvis flere lokallister fra forskellige af de gamle kommuner går sammen om opstilling – præcist som det var tilfældet på Bornholm op til valget i 2002.

Tabel 2.6 viser, at ændringen i repræsentationsmønsteret har samme retning som den ovenfor viste ændring i opstillingsmønsteret, om end ændringen i relation til indvalg er noget mindre. Den enkelte bornholmer har i dag politikere fra lidt flere forskellige partier i Regionsrådet, end vedkommende i gennemsnit havde i sin gamle kommune (4,0 i forhold til 3,5 – i forhold til amtsrådet er det uændret 4). Og der er tilsvarende lidt flere lokallister i Regionsrådet (1,0 i forhold til 0,6).

Tabel 2.6 Repræsentationsmønsteret ved kommunalvalgene på Bornholm 2001 og 2002. Antallet af partier og lister, som blev valgt ind

| | Kommunalvalg 2001 | | Amtsrådvalg 2001 | | Regionsrådsvalg 2002 | |
|-----------------|-------------------|------------|------------------|------------|----------------------|------------|
| | landsdæk. parti | lokalliste | landsdæk. parti | lokalliste | landsdæk. parti | lokalliste |
| Allinge-Gudhjem | 3 | 0 | 4 | 0 | 4 | 1 |
| Hasle | 2 | 1 | | | | |
| Nexø | 3 | 0 | | | | |
| Rønne | 5 | 1 | | | | |
| Aakirkeby | 3 | 1 | | | | |
| Gennemsnit | 3,2 | 0,6 | 4,0 | 0,0 | 4,0 | 1,0 |
| Vejet gennemsn. | 3,5 | 0,6 | | | | |

Note: Det vejede gennemsnit er vejede efter de enkelte kommuners befolkningstal.

Kilde: Beregnet på baggrund af valg bøgerne fra de enkelte kommuner.

Forklaringen på, hvorfor lokallisterne lader til at have klaret i hvert fald første heat i den politiske reorganisering på Bornholm så overraskende godt, kan være mange. Man kunne eksempelvis forestille sig, at en kommunesammenlægning kunne føre til et højere end forventet antal lokalli-

ster, hvis kommunesammenlægningen i sig selv havde fremkaldt en så intens politisk debat, at det havde ført til etableringen af nye lokallister med udgangspunkt heri. Her tænkes på lokallister, som er protestlister mod sammenlægningen eller mere sandsynligt lokallister, som netop med udgangspunkt i sammenlægningen ønsker at kæmpe for eksempelvis fortsat opmærksomhed omkring de mindre byer og landsbyers vilkår. Det kunne også være interne stridigheder i et af de etablerede politiske partier om, hvem der skulle være spidskandidat på den nye fælles opstillingsliste, der førte til, at en eller flere forsmåede kandidater forlod partiet og »startede for sig selv« – en ikke helt sjælden fremgangsmåde i det danske kommunalpolitiske landskab.

Ingen af disse motivationer lå imidlertid bag de bornholmske lokallister, der opstillede ved valget i 2002. I Venstre var amtsborgmester Knud Andersen den eneste af partiets tre borgmestre, der var interesseret i spidskandidaturet, hos Borgerlisten gav valget sig selv med den markante og populære Bjarne Kristiansen som oplagt emne, og i Socialdemokratiet blev den tabende borgmester Annelise Molin fra Nexø indtil videre »i folden«, selv om det var borgmesteren fra Rønne, Thomas Thors, der løb med spidskandidaturet. Og der var ikke nogen, der mente, at eksempelvis landsbyernes ve og vel ikke kunne rummes inden for de eksisterende partiers programmer og derfor så sig nødsaget til at etablere »Landsbylisten« eller lignende.

For så vidt angår lokallisternes øgede repræsentation, dvs. at Borgerlisten formåede at blive indvalgt i Regionsrådet, er det en begivenhed, der kræver, at vi studerer selve valgresultatet lidt nøjere. For hvordan gik det mere præcist de enkelte partier ved regionsvalget i 2002?

Resultatet af regionsrådsvalget er allerede afrapporteret i tabel 2.4 i relation til, hvor mange mandater de enkelte lister erobrede. I tabel 2.7 er valgresultatet fra 2002 opgjort i procent (yderste højre kolonne), således at det mere præcist kan ses, hvordan de 15 opstillede lister klarede sig på valgdagen. Det ses tydeligt, at der umiddelbart var tre vindere ved valget, idet Socialdemokratiet, Venstre og Borgerlisten til sammen opnåede hele 85% af de afgivne stemmer.

Tabel Valgresultatet fra kommunalvalgene på Bornholm 2001 og 2002.

2.7 Procent

| | Kommunalvalg 2001 | Amtsrådsvalg 2001 | Regionsrådsvalg 2002 |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| A. Socialdemokratiet | 41,3 | 31,8 | 29,7 |
| B. Det radikale Venstre | - | 1,2 | 0,5 |
| C. Det konservative Folkeparti | 3,9 | 3,5 | 2,5 |
| F. SF | 4,6 | 5,8 | 3,4 |
| O. Dansk Folkeparti | 3,0 | 4,1 | 1,8 |
| Q. Kristeligt Folkeparti | 3,6 | 5,1 | 3,6 |
| V. Venstre | 26,3 | 39,2 | 23,0 |
| Z. Fremskridtspartiet | 0,1 | - | 0,1 |
| Ø. Enhedslisten | 1,1 | 1,8 | 1,4 |
| Borgerlister / I. Borgerlisten | 15,4 | 5,6 | 32,3 |
| J. Bornholms Fremtid | 0,3 | 1,3 | 0,5 |
| H. Bornholms Selvstyre Parti | 0,5 | 0,6 | 0,7 |
| G. Kystlinjelisten | - | - | 0,1 |
| N. Nyt Bornholm | - | - | 0,4 |
| Å. Førderlisten | - | - | 0,0 |
| I alt | 100 | 100 | 100 |
| Afvigelse fra Regionsrådsvalget | 37 | 55 | 0 |

Note: Afvigelse fra Regionsrådsvalget er beregnet som summen af de numeriske afvigelser.

Kilde: Beregnet på baggrund af valg bøgerne fra de enkelte kommuner.

Tabel 2.4 viste i øvrigt, at disse stemmer endda kunne bruges til, at de tre partier satte sig på hele 93% af pladserne i Regionsrådet (25 ud af 27). Denne yderligere dominans i mandatmæssig henseende har to helt naturlige forklaringer. For det første, at der er lister, som ikke kom over den naturlige spærregrænse, der opstår i og med, at der ikke opereres med halve eller kvarte mandater, og hvis stemmeandele derfor ikke resulterer i mandater. På Bornholm gjaldt dette imidlertid kun Nyt Bornholm og Førderlisten, der tilsammen havde under en halv procent af vælgerne med sig. Mere betydende var det, at der jo også rundes op og ned til hele mandater for de partier, som opnår repræsentation, og her er det de på forhånd indgåede valgforbund, der har betydning. Kristeligt Folkeparti blev hjulpet i Regionsrådet af valgforbundet med Det radikale Venstre og SF af sit valgforbund med Enhedslisten. Og mens hverken Socialdemokratiet eller Borgerlisten havde indgået valgforbund, havde Venstre indgået et valg-

forbund med de resterende seks partier. Især det valgtekniske samarbejde med Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti viste sig nyttigt, idet disse partier, jf. tabel 2.7, trak hele 4,3% af stemmerne – stemmer, som kom Venstre til gode, da mandaterne efterfølgende skulle fordeles mellem de deltagende partier (efter reglerne i valgloven). For at følge disse valgforbund helt til dørs skal det nævnes, at Venstres indgåelse af valgforbund viste sig at være noget af en genistreg. Ved at få Dansk Folkeparti og Det konservative Folkeparti med i forbundet fik Venstre et mandat, som ellers var gået til disse to partier (hvis de havde været i valgforbund med hinanden – og i så fald ville Det konservative Folkeparti have fået mandatet). Og ved at få de tre mindre lister med (liste Z, J og H) fik man faktisk et mandat over til valgforbundet, som ellers ville have været gået til Socialdemokratiet. Havde Venstre, ligesom de to andre store partier, stået uden for de ellers indgåede valgforbund, ville de således kun have opnået seks mandater frem for otte.¹⁴

2.9.5 **Kommunalvalg eller amtsvalg?**

Tilbage til, hvem der blev vindere og tabere ved valget. Hvem der kan siges at vinde et valg, har jo ikke kun noget med de absolutte stemmetal at gøre, men måske i lige så høj grad med de forventninger, der på forhånd var til de enkelte lister. Partierne har givet på forhånd selv haft forskellige forventninger til, hvor vidt de regnede med at kunne drive det ved valget, om de stod til få eller mange mandater, og for nogle partiers vedkommende, om de eventuelt kunne opnå så mange stemmer, at de kunne bruges til at erobre borgmesterposten. Det er nu imidlertid nok vanskeligt at skyde sig ind på politikernes reelle forventninger, da en del af spillet i en valgkamp jo netop kan være at fremstille sin liste lidt bedre end sine reelle forventninger – »vi er langt fra den faktiske spærregrænse«, eller »vi er et troværdigt bud på et borgmesterparti«. Ligesom andre udadtil kan underdrive deres skyhøje forventninger til eget resultat for ikke at virke for hovmodige eller for at gardere sig, hvis nu man alligevel skulle have fejlvurderet situationen.

Hvis man udefra skal bedømme valgresultatet i forhold til de forventninger, man måtte have haft til samme, bliver det imidlertid lidt vanskeligere. I relation til folketingsvalg er vi vant til at have detaljerede progno-

ser, ud fra hvilke vi kan skyde os ind på, hvordan de forskellige partiers opbakning er inden valget, og på baggrund af hvilke vi så kan bedømme, hvem der klarede sig relativt godt eller skidt. Ved kommunalvalg er det imidlertid kun i de allerstørste kommuner, at der foretages jævnlige meningsmålinger, og derfor er det ikke et brugbart udgangspunkt for at bedømme kommunale valgresultater. Derfor tages der som oftest udgangspunkt i, hvordan de forskellige partier klarede sig ved sidste kommunalvalg, eventuelt korrigeret en smule for, hvordan de nationale valgvinde måtte have blæst i den mellemliggende periode (Thomsen 1997). Også i forhold til dette målepunkt står vi imidlertid umiddelbart på bar bund, når det er det bornholmske regionsrådsvalg, der skal bedømmes – der har jo netop ikke været afholdt et sådant valg tidligere.

Ved det første valg i en ny, sammenlagt kommune har man dog et potentielt målepunkt at bygge sine forventninger til valgresultatet op omkring, nemlig kommunalvalgene i de »gamle« kommuner. Det kunne jo være, at valget i en sammenlagt kommune i høj grad vil komme til at ligne en simpel addition af valgresultaterne fra de sammenslåede kommuner. Denne teoretiske mulighed må alt andet lige anses for at være mest sandsynlig i de tilfælde, hvor det første valg i den nye kommune afholdes forholdsvis kort tid efter det seneste valg i de gamle kommuner. Netop denne omstændighed var jo til stede på Bornholm ved valget den 29. maj 2002, idet det faktisk kun var syv måneder siden, der havde været afholdt ordinært kommunalvalg i de fem dengang eksisterende kommuner. I den bornholmske case eksisterer der imidlertid endnu en mulighed for mere systematisk at opstille forventninger til valgresultatet ved regionsrådsvalget. I og med at regionskommunen i sin udbredelse kommer til at være identisk med den ellers eksisterende amtskommune, findes der således også et amtrådsvalg, som kunne udgøre et udgangspunkt for forventningerne til valgresultatet. Det kunne faktisk hævdes, at netop resultatet fra valget til amtsrådet på Bornholm i 2001 kunne være et særdeles godt gæt på, hvorledes regionsrådsvalget ville spænde af, da man jo netop i forbindelse med amtsrådsvalget har erfaring med, hvordan bornholmerne stemmer til et fælles bornholmsk politisk organ.

Der eksisterer således to potentielle udgangspunkter for at vurdere det bornholmske regionsvalg, måske ligefrem for at have kunnet prognosticere

udfaldet på forhånd. Ved retrospektivt at sammenholde disse forskellige valg kan vi analysere, hvorvidt kommunalvalgene i de gamle kommuner eller amtsrådsvalget kan bruges til at forudsige resultatet af regionsrådsvalget, og hvilket af de to typer af valg der i givet fald er det bedste udgangspunkt.

Til det formål er der i tabel 2.8 ud over regionsrådsvalget inkluderet en summation af valgresultaterne i de fem primærkommuner ved valget i 2001, samt resultatet af det samtidige amtsrådsvalg i Bornholms Amt. Holdes valgresultatet fra regionsrådsvalget i 2002 op imod disse, ses det, at ingen af de to valg i 2001 ville have kunnet forudsige valgresultatet i 2002 særlig præcist. Socialdemokratiets valgresultat mindede en del om det, partiet opnåede ved amtsrådsvalget, mens det lå en del under den andel, de samlet set opnåede ved kommunalvalgene i de fem kommuner. Omvendt med partiet Venstre, hvor det er det kommunale valgresultat, der bedst havde kunnet forudsige partiets stemmehøst ved regionsrådsvalget, mens partiet slet ikke nåede op på resultatet fra amtsrådsvalget. Mest overraskende er dog Borgerlistens resultat – at denne liste skulle få flest stemmer af alle (og flest mandater i Regionsrådet) lå ikke i kortene. Borgerlisten klarede det væsentligt bedre, end man ville have gættet på baggrund af de to valg i 2001. Der er ingen tvivl om, at set i dette lys var det Borgerlisten, der var den helt store vinder i forbindelse med regionsrådsvalget i 2001.

Inden vi dykker dybere ned i Borgerlistens valgsejr, skal der knyttes yderligere en kommentar til diskussionen af de to valg i 2001 og deres evne til at forudsige det samlede valgresultat. I tabel 2.8 er der nemlig beregnet et mål for den samlede afvigelse mellem hvert af de to valgresultater og resultatet af valget til Bornholms Regionskommune i 2002. Heraf ses det, at det er summationen af de fem kommunalvalgsresultater, der er bedst til at forudsige regionsrådsvalget – afvigelsen er mindre end for amtsrådsvalget. På mange måder er det måske mere præcist at sige, at kommunalvalgsresultaterne er det mindst ringe grundlag for forudsigelser, idet afvigelsen mellem dette udgangspunkt og resultatet af regionsrådsvalget faktisk er ganske betragteligt. På baggrund af denne ene case lader det til, at det må betragtes som værende en forholdsvis »risky business« at begive sig ud i forudsigelser af valgresultatet i en sammenlagt kommune ved

hjælp af en simpel sammentælling af de seneste valgresultater fra hver af de kommuner, der lægges sammen.

Men hvorfor klarede Borgerlisten sig så overraskende godt? Det kan der ikke svares endeligt på, men en del af forklaringen kan ses, hvis valgresultaterne studeres på et mere detaljeret niveau. I tabel 2.7 var resultaterne fra hver af de fem gamle kommuner, for at de overordnede linjer kunne studeres, lidt kunstigt lagt sammen til et summeret 2001-valgresultat. For at undersøge, hvad der skete i hver af de gamle kommuner, er det i tabel 2.8 i stedet amtsrådsvalget og regionsrådsvalget, som lidt kunstigt er splittet op i forhold til netop de fem gamle kommuner.

For at forstå regionsrådsvalget på Bornholm er det vigtigt at gøre sig klart, at der var tale om en ganske speciel udgangsposition. I fire af de fem kommuner plus i amtet sad der en borgmester, hvis parti mandatmæssigt havde absolut flertal i kommunalbestyrelsen/amtsrådet. I Hasle »regerede« Bjarne Kristiansen og Borgerlisten ganske suverænt, i Rønne og Nexø havde de to socialdemokratiske borgmestre Thomas Thors og Annelise Molin også ganske komfortable flertal bag sig, og i Allinge-Gudhjem og i amtet var det henholdsvis Harald Kjøller og Knud Andersen, der var borgmestre for Venstre. Aakirkeby var i den forbindelse mere på vippen – dog med Venstre som indehaver af borgmesterposten. At Venstre kunne have flertal i amtsrådet samtidig med, at de to største kommuner Rønne og Nexø var så udtalte socialdemokratiske, virker umiddelbart ganske underligt – ikke mindst når Venstre samtidig i Hasle på grund af Borgerlisten var henvist til kun at have 11% af stemmerne. I tabel 2.8 ses det, at Venstre vitterlig var i stand til i disse »socialdemokratiske højborge« og »borgerlisteland« ved amtsrådsvalget at få ganske flotte valgresultater, og faktisk med undtagelse af i Rønne at være det største »amtsvalgsparti« i alle kommunerne.

Tabel 2.8 Valgresultatet i procent for kommunalvalgene på Bornholm 2001 og 2002

| Parti | 2001 - kommunalvalg | | | | | | 2001 - amtsrådsvalg | | | | | | 2002 - regionsrådsvalg | | | | | |
|--------------------------------|---------------------|------|------|------|------|-------|---------------------|------|------|------|------|-------|------------------------|------|------|------|------|-------|
| | Al. | Ha. | Ne. | Rø. | Aa. | I alt | Al. | Ha. | Ne. | Rø. | Aa. | I alt | Al. | Ha. | Ne. | Rø. | Aa. | I alt |
| A. Socialdemokratiet | 29,1 | 11,4 | 59,2 | 53,4 | 34,4 | 41,3 | 22,6 | 27,4 | 27,8 | 41,5 | 30,4 | 31,8 | 22,1 | 11,2 | 36,2 | 40,6 | 24,8 | 29,7 |
| B. Det radikale Venstre | - | - | - | - | - | - | 1,1 | 1,0 | 1,6 | 1,2 | 0,9 | 1,2 | 0,6 | 0,1 | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 0,5 |
| C. Det konservative Folkeparti | 1,9 | 2,3 | 5,6 | 5,2 | 2,7 | 3,9 | 2,3 | 2,6 | 4,6 | 4,1 | 3,3 | 3,5 | 1,7 | 1,1 | 5,4 | 2,2 | 1,9 | 2,5 |
| F. SF | 8,2 | 2,2 | 2,7 | 5,5 | 3,0 | 4,6 | 7,6 | 4,7 | 5,3 | 6,0 | 4,8 | 5,8 | 4,7 | 1,8 | 3,0 | 4,2 | 2,4 | 3,4 |
| O. Dansk Folkeparti | - | 2,4 | 2,0 | 5,1 | 3,8 | 3,0 | 4,4 | 4,6 | 3,0 | 4,0 | 5,3 | 4,1 | 1,9 | 1,6 | 1,5 | 2,0 | 1,8 | 1,8 |
| Q. Kristeligt Folkeparti | 4,8 | 1,9 | 1,9 | 3,5 | 6,3 | 3,6 | 6,1 | 5,4 | 4,2 | 4,5 | 6,4 | 5,1 | 4,4 | 3,1 | 3,1 | 3,0 | 4,8 | 3,6 |
| V. Venstre | 49,5 | 11,4 | 21,1 | 19,1 | 36,2 | 26,3 | 45,1 | 41,3 | 46,0 | 30,8 | 40,0 | 39,2 | 27,2 | 17,1 | 24,8 | 19,7 | 28,6 | 23,0 |
| Z. Fremskridtspartiet | - | - | - | - | 0,5 | 0,1 | - | - | - | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Ø. Enhedslisten | 2,9 | - | - | 1,2 | 1,7 | 1,1 | 2,6 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 1,7 | 1,8 | 2,2 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| Lokallister | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I. Borgerlisten i Hasle | - | 68,4 | - | - | - | 10,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| N. Borgerlisten | - | - | 6,9 | - | - | 1,4 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| R. Rønne Tværpol. Borgerliste | - | - | - | 6,6 | - | 2,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 2,4 | 0,3 | 1,0 | - | - | - | - | - | - |
| L. Aakirkeby Borgerliste | - | - | - | - | 11,4 | 1,7 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| E. Lokallisten Bornholm | - | - | - | - | - | - | 0,2 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 3,2 | 0,7 | - | - | - | - | - | - |
| I. Borgerlisten | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 32,1 | 61,8 | 22,4 | 24,9 | 32,3 | 32,3 |
| J. Bornholms Fremtid | 1,6 | - | - | - | - | 0,3 | 2,2 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 1,3 | 1,0 | 0,3 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| H. Bornholms Selvstyre Parti | 2,0 | - | - | 0,4 | - | 0,5 | 1,2 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 1,5 | 0,4 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| G. Kystlinielisten | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| M. Fælleslisten | - | - | - | - | - | - | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | - | - | - | - | - | - |
| N. Nyt Bornholm | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,3 | 0,1 | 0,4 | 0,7 | 0,4 | 0,4 |
| U. De Unge | - | - | 0,6 | - | - | 0,1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Å. Regionslisten | - | - | - | - | - | - | 4,1 | 8,6 | 3,6 | 2,4 | 2,2 | 3,8 | - | - | - | - | - | - |
| Å. Førderlisten | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| I alt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kilde: Beregnet på baggrund af valg bøgerne for de enkelte kommuner.

Nu er det jo sjældent muligt at forklare præcist, hvad der afgør et kommunalvalg, men vurderingen vil så klart være, at det netop er kommunalpolitikens særlige personindslag, der er på spil her. Det er markante profiler som de allerede nævnte borgmestre, der er i stand til at trække stemmer i en grad, så man netop ikke kan regne med de simple partilinjer. Om det er Knud Andersen, der qua sin person »stjæler« fra Socialdemokratiets vælgerskare og gør indhug i Borgerlisten i Hasles støtter, når der er amtsrådsvalg, eller om det er Thomas Thors, Annelise Molin og Bjarne Kristensen, der fortrænger Venstre i deres respektive kommuner, når de med deres karisma og borgmestertitel træder ind i den kommunale valgkamp, ved vi ikke. Men der er ingen tvivl om, at deres personligheder spiller en stor rolle for de meget flotte valgresultater, de fik i 2001.

Og desto mere spændende var det selvfølgelig derfor at se, hvordan de ville klare kampen mod hinanden. De tre topfigurer fra Venstre, Socialdemokratiet og Borgerlisten skulle jo pludselig møde hinanden – deres respektive politiske kongedømmer skulle smelte sammen, og to af dem måtte derfor ned fra tronen. Hvis man igen skulle prøve at gætte på resultatet, så kunne man sige, at Knud Andersen fra Venstre måske umiddelbart havde et af de stærkeste kort på hånden, nemlig at han i forvejen som amtsborgmester var valgt på hele øen, og derfor måtte formodes at kunne appellere geografisk bredt. Han havde som sagt også så sent som i efteråret 2001 vist, at han som klar førstemand for Venstres amtsrådsliste var i stand til at hjemføre et absolut flertal til partiet. Thomas Thors fra Socialdemokratiet kunne ikke på samme måde trække på en bred geografisk støtte i udgangspunktet, omvendt havde han et godt kort på hånden, idet han var borgmester i Rønne, som jo var den største kommune rent vælgermæssigt. Bjarne Kristiansen fra Borgerlisten havde også meldt sig i topstriden. Hans chancer var lidt vanskeligere at bedømme, idet Borgerlisten jo havde stået utroligt stærkt i Hasle, hvor han var en ganske populær borgmester – men omvendt var det uklart, om han kunne nå at skabe sig en mere geografisk bred appel.

Valget gik som sagt anderledes, end disse spage forventninger kunne have forudsagt. Knud Andersen og Venstre blev trods gode kort på hånden den store taber – det lykkedes ikke for Venstre i en eneste af de fem gamle kommuner at blive det største parti ved regionsrådsvalget i 2002. Social-

demokratiet fik et ganske jævnt valg, hvor de mindre geografiske forskelle stort set var identiske med de eksisterende, men hvor partiet til gengæld gik noget tilbage alle steder. Og den helt store vinder blev Bjarne Kristiansen, idet Borgerlisten formåede at brede deres støtte ganske meget ud. Borgerlisten stod stadig stærkest i Hasle, men det lykkedes, jf. tabel 2.8, faktisk også at blive det største parti i både Allinge-Gudhjem og Aakirkeby og opnå gode resultater i Rønne og Nexø. At Borgerlisten ville blive valgets store vinder, kunne man simpelthen ikke have forudsagt. På baggrund af denne ene bornholmske case er der ingen grund til at dømme lokallisterne ude af dansk kommunalpolitik i forbindelse med eventuelle kommunesammenlægninger – Borgerlisten blev som sagt det største parti ved valget. Og det skyldes i helt udpræget grad spidskandidaten Bjarne Kristiansen. Ikke mindre end 79% af de stemmer, som Borgerlisten opnåede, var afgivet som personlige stemmer på Hasles tidligere borgmester. Derved fik Bjarne Kristiansen alene faktisk flere stemmer, end der i alt blev afgivet på Venstre og alle partiets kandidater. Hvad det så var for træk ved Bjarne Kristiansen, der appellerede til de Bornholmske vælgere, er vanskeligt at sige. Måske var det hans personlighed, måske var det hans midterposition i forhold til kampanerne Thors og Andersen, måske var det hans ikke-ideologiske lokallistepolitik, måske var det en kombination af alt dette eller helt andre forhold. Men der er ingen tvivl om, at han virkelig gik rent ind hos ganske mange vælgere ved regionsvalget i 2002.

2.9.6 Hvilke personer stillede op og blev valgt?

Selv om man således havde tre dominerende lister, hver med ganske markante spidskandidater, deltog der selvfølgelig også andre kandidater i valget. Og det var ikke kun seks partisystemer, der i forbindelse med valget i 2002, om man så må sige, skulle smelte sammen – også i relation til kredsen af politikere var der et puslespil, der skulle gå op. Som det ses af tabel 2.9, var der efter valget i 2001 i alt 94 poster som politiker på Bornholm, nemlig i alt 77 pladser i de fem kommunalbestyrelser og 17 pladser i amtsrådet. Da der var fem personer, som havde dobbeltmandater og sad både i en af kommunalbestyrelserne og i amtsrådet, var der således i 2002 hele 89 politikere på Bornholm. I Regionsrådet er der som sagt 27 pladser, og derfor skulle der siges farvel til en række personer – hvor mange

var det ikke til at sige på forhånd, da der jo også kunne dukke helt nye kandidater op.

Hvis vi netop studerer kandidaterne til dette første regionsrådsvalg, så kan vi starte med at se på antallet af kandidater – i alt 174 personer konkurrerede om pladserne i rådet. Dette skal sammenholdes med, at der ved kommunalvalget i 2001, jf. tabel 2.9, opstillede 226 kandidater til valgene i de fem kommuner og 121 kandidater til valget til amtsrådet (nogle af disse var dobbeltkandidaturer). Der var således tale om en tilbagegang i antallet af kandidater, hvilket imidlertid ikke er så underligt endda. Hvis man eksempelvis ser på Socialdemokratiet, så havde de i de fem kommuner ved valget i 2001 i alt 62 kandidater på deres opstillingslister (samt 13 ved amtsrådsvalget), men ved regionsrådsvalget i 2002 var de tvunget til at nøjes med at opstille 31 personer, idet valgloven foreskriver, at man højst må opstille fire personer mere end det antal mandater, der er til besættelse (Kommunalvalgloven §21) – altså i det bornholmske tilfælde 31. Også Venstre opstillede 31 kandidater, mens de resterende lister valgte at opstille færre. Det er der for så vidt ikke noget underligt i, da de lokale partiforeninger i Danmark traditionelt opstiller et antal kandidater, der er afstemt med dels antallet af pladser til besættelse dels ikke mindst det antal pladser, listen på forhånd regner med at kunne erobre (Kjær 2000). Der er ingen væsentlig grund til at opstille 31 kandidater, hvis partiet ligger og slås for at erobre et enkelt eller to mandater.

Hvis antallet af kandidater derfor som i tabel 2.9 sættes i forhold til antallet af pladser, der skal besættes, viser det sig, at den enkelte bornholmske vælger i 2002 havde mere end dobbelt så mange kandidater at vælge imellem pr. plads, end han eller hun havde ved valget til kommunalbestyrelsen i vedkommendes kommune i 2001. Omvendt fik vedkommende lidt færre kandidater pr. plads, hvis det er amtsrådsvalget i 2001, som er sammenligningsgrundlaget.¹⁵ Det er hævdet, at »et højt antal kandidater i forhold til antallet af mandater ... kan betragtes som indikator... på et vel fungerende repræsentativt lokaldemokrati« (Strukturkommissionen 2004: 157), hvilket imidlertid må karakteriseres som en noget uunderbygget påstand. Traditionelt hævdes det nemlig, at selve antallet af kandidater kun vanskeligt lader sig tolke i demokratiske termer (Kjær 2000). Hvorom alting er, så lader det i hvert fald ikke til, at kommunesammenlægningen har

svækket interessen for at lade sig opstille. Det skal imidlertid også påpeges, at der jo netop er tale om det første valg efter sammenlægningen, og at det derfor er vanskeligt at vurdere, om der vil ske yderligere tilpasninger.

Tabel 2.9 Antallet af kandidater og pladser til besættelse ved kommunalvalgene på Bornholm 2001 og 2002

| | Kommunalvalg 2001 | | | Amtsrådvalg 2001 | | | Regionsrådvalg 2002 | | |
|----------------|-------------------|---------|-------|------------------|---------|-------|---------------------|---------|-------|
| | kandidater | pladser | ratio | kandidater | pladser | ratio | kandidater | pladser | ratio |
| AllingeGudhjem | 45 | 13 | 3,46 | 121 | 17 | 7,12 | 174 | 27 | 6,44 |
| Hasle | 43 | 13 | 3,31 | | | | | | |
| Nexø | 35 | 13 | 2,69 | | | | | | |
| Rønne | 45 | 21 | 2,14 | | | | | | |
| Aakirkeby | 58 | 17 | 3,41 | | | | | | |
| I alt | 226 | 77 | 2,94 | | | | | | |
| Gennemsnit | 45 | 15 | 2,94 | | | | | | |
| Vejet gns. | 45 | 16 | 2,84 | | | | | | |

Kilde: Beregnet på baggrund af valgbøgerne fra de enkelte kommuner.

Note: Det er vejede gennemsnit er vejset efter de enkelte kommuners befolkningstal.

Men hvem var det så, der opstillede ved regionsrådsvalget i 2002 – var det gengangere fra det eksisterende politiske system, eller var det ellers hidtil ubeskrevne blade i den bornholmske kommunalpolitik? Og hvad med dem, som blev valgt ind i Regionsrådet – var det personer, der i forvejen havde titlen kommunalbestyrelsesmedlem, eller var det personer hentet uden for kredsen af allerede indvalgte kommunalpolitikere? Vi vil nedenfor studere denne personelle cirkulation lidt nøjere.

Netop omfanget af den personelle cirkulation i forbindelse med valg – dvs. hvordan balancen er mellem genvalgte og nyvalgte medlemmer – vies traditionelt stor interesse i studier af politiske eliter (Kjær & Pedersen 2004). Ikke fordi der nødvendigvis er enighed om det rette miks mellem rutinerede og nye kræfter i en politisk forsamling, men fordi begge »yderligheder« som oftest får kritiske kommentarer med på vejen. Udgøres eksempelvis en kommunalbestyrelse udelukkende af genvalgte politikere, er postulatet, at det kan være vanskeligt at se, hvor de nye ideer skal komme fra – her tænkes især på den slags ideer, der fostres af hoveder med friske øjne. Omvendt vil politiske forsamlinger, der hovedsageligt består af nyvalgte og dermed uprøvede kræfter, mangle det erfaringsgrundlag, der

valgte og dermed uprøvede kræfter, mangle det erfaringsgrundlag, der dels gør, at de kender historikken i de forskellige sager og policyområder, dels gør, at de har en rutine i »det at drive politik«, som gør dem i stand til eksempelvis at håndtere embedsværket.

Interessen for, hvor meget anciennitet kommunalbestyrelsesmedlemmer har, skyldes ikke kun en opmærksomhed omkring den bagage, de indvalgte har med sig til det politiske arbejde – hvordan ancienniteten kan påvirke den politiske repræsentation. Den skyldes også i høj grad, at netop anciennitet kan have en betydning for selve den politiske rekrutteringsproces, dvs. hvordan de folkevalgte repræsentanter udvælges. De personer, som gerne vil vælges til en kommunalbestyrelse, skal »sælge sig selv« over for såvel de opstillende organisationer (i opstillingsfasen), dvs. de politiske partier, som over for vælgerne (i valgfase) (Kjær 2000). I disse sammenhænge har politisk erfaring traditionelt vist sig at være en god egenskab at være i besiddelse af – den bedste position at blive valgt til en kommunalbestyrelse fra er ... en plads i kommunalbestyrelsen. Hvis den fordel, der er knyttet til ancienniteten, i rekrutteringsprocessen bliver meget stor, kan det give anledning til bekymring. Som udgangspunkt kan de høje succesrater hos de allerede indvalgte bedømmes positivt, idet de kan antages at afspejle, at man allerede fra starten fik valgt de bedste politikere, og at disse politikere har vist dette over for vælgerne med genvalg til følge. Men man kan også frygte, at netop det at være valgt giver nogle fordele i rekrutteringsprocessen, som de nye kandidater ikke har, og som derfor kan være med til at rykke ved forestillingen om, at alle er lige i kampen om pladserne i kommunalbestyrelsen. Det kan være, at de allerede valgte har lettere adgang til medierne og dermed kan opbygge en »navnegenkendelse«, som stiller dem stærkere. Det kan være, at de allerede valgte, grundet normer i de lokale partiforeninger om, at de øverste pladser på listen fordeles efter anciennitet, kan holde ellers større politiske begavelse, eller personer med politiske holdninger mere i overensstemmelse med vælgerne ønsker, ude af spillet.

På Bornholm kunne man forestille sig, at overgangen fra de fem kommunalbestyrelser og ene amtsråd til et regionsråd kunne virke tillok-kende for nogle politikere og mindre interessant for andre. Man kunne forestille sig, at det blev mere attraktivt at sidde i et regionsråd, som tog alle

kommunale beslutninger for hele Bornholm, end i en kommunalbestyrelse, der kun tog de primærkommunale beslutninger for en af øens fem kommuner, eller et amtsråd, der godt nok dækkede hele øen, men kun på amtets ressortområder. Omvendt kunne man også forestille sig, at der var nogle, som ikke ville tage turen med over i den nye politiske struktur. Det kunne være kandidater og/eller politikere, som så overgangen til den nye politiske organisering som anledningen til at indstille deres egen politiske karriere eller drømmen om samme. Det kunne også være personer, som havde været med, fordi de netop var interesserede i den lille del af Bornholm, hvor de selv boede og virkede og ikke interesserede sig lige så levende for resten af øens ve og vel. Og endelig skal vi ikke glemme, at der som nævnt ovenfor kunne være personer, som der ikke blev »plads« til i forbindelse med opstillingen til Regionsrådet qua de formelle regler og uformelle normer om antallet af kandidater på listerne.

Ud af de 89 ved valget i 2001 indvalgte bornholmske politikere var der 61, som opstillede ved regionsrådsvalget. Dette resulterer i en genopstillingsfrekvens på 69%, hvilket er lavere end de 77%, der er fundet i en undersøgelse af de danske primærkommuner (Kjær 2000: 173). De 61% ville endda sikkert have været lavere, hvis der havde været en almindelig valgperiode på fire år imellem, og overgangen til den nye politiske organisering lader således til at have fået flere til at sige stop end normalt. Men der er som sagt to led i rekrutteringsprocessen, nemlig opstillings- og valgfasen, ligesom der i det eksisterende system jo ikke kun var kommuner, men også et amt. Genvalgstrater er jo normalt også noget, der studeres ved at sammenligne den samme politiske forsamling over flere valg – i dette tilfælde er det flere politiske forsamlinger, der skal holdes op mod det organ, de smelter sammen til. Der er derfor grund til at studere tallene lidt nøjere.

I tabel 2.10 tages der udgangspunkt i det eksisterende politiske system før kommunesammenlægningen, hvor der som tidligere nævnt ved kommunalvalget i 2001 var 226 kandidater til valgene i de fem kommuner og 121 kandidater til amtsrådsvalget (nogle af disse var overlappende). Det ses af tabellen, at genopstillingsraten er højere blandt de siddende kommunalbestyrelsesmedlemmer end blandt dem, der kandiderede uden held ved sidste valg (71 vs. 36%). Dette er helt som forventet, idet man må antage,

at de allerede siddende i højere grad end dem, der har tabt et kommunalvalg, har modet på at prøve igen og troen på, at det kan lade sig gøre at vinde. Disse værdier er i øvrigt stort set identiske med det sammenligningsgrundlag, der som nævnt findes fra en landsdækkende undersøgelse (77 og 35% respektivt) (Kjær 2000: 173). Samlet set betyder det, at 48% af kandidaterne fra valgene til de fem kommuner i 2001 genopstillede ved valget til regionsrådet i 2002 (mod 45% i den landsdækkende undersøgelse).¹⁶

Tabel 2.10 Kandidaterne ved valgene i 2001 fra hver af de fem kommuner og amtet opgjort efter, hvorvidt de opstillede (og eventuelt blev valgt) ved valget i 2002. På baggrund heraf er der beregnet genopstillingsrater og genvalgsrater for disse kandidater

| 2001 | | 2002 | | Al-Gu. | Hasle | Nexø | Rønne | Aa-kirk. | I alt | Amt |
|---|-------|-----------|-------|--------|-------|------|-------|----------|-------|-----|
| opstillet | valgt | opstillet | valgt | | | | | | | |
| ja | nej | nej | nej | 16 | 18 | 17 | 19 | 26 | 96 | 48 |
| ja | nej | ja | nej | 13 | 12 | 4 | 5 | 15 | 49 | 53 |
| ja | nej | ja | Ja | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4 | 3 |
| ja | ja | nej | nej | 5 | 3 | 5 | 4 | 5 | 22 | 6 |
| ja | Ja | ja | nej | 5 | 5 | 5 | 15 | 8 | 38 | 2 |
| ja | Ja | ja | Ja | 4 | 4 | 3 | 2 | 4 | 17 | 9 |
| I alt | | | | 45 | 43 | 35 | 45 | 58 | 226 | 121 |
| Genopstillingsrate ikke valgte ^a | | | | 48 | 42 | 23 | 21 | 37 | 36 | 54 |
| Genopstillingsrate valgte ^b | | | | 64 | 75 | 62 | 81 | 71 | 71 | 65 |
| Genopstillingsrate alle ^c | | | | 53 | 51 | 37 | 49 | 47 | 48 | 55 |
| Valgsuccesrate genopstillede kand. ^d | | | | 13 | 8 | 20 | 0 | 0 | 8 | 5 |
| Valgsuccesrate genopstillede medl. ^e | | | | 44 | 44 | 38 | 12 | 33 | 31 | 82 |
| Genvalgsrate ^f | | | | 29 | 33 | 23 | 10 | 24 | 22 | 53 |

Kilde: Beregnet på baggrund af valgbojerne fra de enkelte kommuner.

Noter: ^a beregnet som: $((\text{række2}+\text{række3})\cdot 100)/\text{række1}+\text{række2}+\text{række3}$, ^b beregnet som: $((\text{række5}+\text{række6})\cdot 100)/\text{række4}+\text{række5}+\text{række6}$, ^c beregnet som: $((\text{række2}+\text{række3}+\text{række5}+\text{række6})\cdot 100)/\text{række1}+\text{række2}+\text{række3}+\text{række4}+\text{række5}+\text{række6}$, ^d beregnet som: $(\text{række3}\cdot 100)/\text{række2}+\text{række3}$, ^e beregnet som: $(\text{række6}\cdot 100)/\text{række5}+\text{række6}$, ^f beregnet som: $(\text{række6}\cdot 100)/\text{række4}+\text{række5}+\text{række6}$.

For så vidt angår de kandidater, som også opnåede at blive valgt til Regionsrådet, viser tabel 2.10 igen, at valgsuccesraten er højere blandt dem, som allerede sidder i en kommunalbestyrelse, end dem, som »kun« kandiderede ved seneste valg (31 vs. 8%). Hvad der på mange måder er mere interessant, så viser tabel 2.10, at der faktisk er forskel mellem de »gamle« kommuner på denne dimension. Hvis man ser på den samlede genvalgsrate (genopstillingsrate blandt valgte multipliceret med valgsuccesrate blandt genopstillede medlemmer), ses det, at denne rate er mere end tre gange så høj i Hasle som i Rønne (33 vs. 10%). Af tabellen ses det, at de siddende medlemmer af Rønne byråd faktisk havde den højeste genopstillingsfrekvens af alle (81%), men at de til gengæld fik en alvorlig »afklapsning« ved valget – kun to af de 17 af Rønnes kommunalpolitikere, som genopstillede, blev valgt ind i Regionsrådet. Det er forholdsvis let at forklare den relativt høje genvalgsrate blandt Hasle kommunalpolitikere, idet det i høj grad var en følge af, at Bjarne Kristiansen qua sit høje personlige stemmetal trak mange fra Borgerlisten med ind i Regionsrådet, og mange af Borgerlistens kandidater var netop siddende kommunalpolitikere fra listens udspring, nemlig Borgerlisten i Hasle. Modsat er det vanskeligt at forklare præcis, hvorfor det gik politikerne fra Rønne så ilde, men det må i hvert fald konkluderes, at det ikke er nogen selvfølge, at politikerne fra den store kommune sætter sig på pladserne i den nye sammenlagte kommunes politiske organ – mange af dem ville gerne selv, men vælgerne ville ikke have dem.

En endnu mere markant forskel springer imidlertid i øjnene, hvis kandidaterne fra primærkommunerne sammenholdes med kandidaterne fra amtet. Hvor den samlede genvalgsrate i kommunalbestyrelserne var 22%, kom den for amtsrådsmedlemmerne op på 53%. Dette skyldes, jf. tabel 2.10, at de siddende amtsrådspolitikere klarede sig vældigt flot ved regionsrådsvalget – de opnåede en genvalgsrate på 82%. Selv om analysen af partiernes valgresultater pegede på, at regionsrådsvalget i højere grad afspejlede de kommunale valgresultater end amtets – og at amtsborgmester Knud Andersen havde det sværere end hans to konkurrenter, borgmestrene i Rønne og Hasle – så er der ingen tvivl om, at et sæde i amtsrådet var en effektiv vej til et sæde i regionsrådet. Vælgerne så væsentligt mere positivt på amtsrådsmedlemmerne end på de kommunalpolitikere fra de fem kom-

muner, de var oppe imod. Om det skyldes, at amtspolitikere havde en geografisk mere bred appel og var mere kendt på øen som sådan, kan vi ikke eftervise empirisk, men det lyder som en plausibel mulighed.

Genvalgsraten blandt de siddende politikere fra de fem kommunalbestyrelser på 22% kan også sammenlignes med en mere generel landsdækkende værdi på 62% – så mange af et hold kommunalpolitikere genvælges »normalt« (og det er endda med fire år mellem valgene) (Kjær 2000: 173). Denne markante forskel udspringer i al væsentlighed af valgsuccesraten blandt de siddende medlemmer, idet denne på Bornholm kun var 31% mod en generel værdi på 80%. Denne markante forskel skyldes naturligvis, at antallet af pladser i Regionsrådet som sagt er væsentlig lavere end summen af pladser i de oprindelige kommunalbestyrelser. Derfor er den lave genvalgsrate heller ikke ensbetydende med et politisk urutineret regionsråd – en sådan slutning kan kun laves, hvis antallet af indvalgte er konstant. For at se, hvor »grønne« de nyvalgte bornholmske regionspolitikere var, er analysen i tabel 2.11 udført med det nye regionsråd som udgangspunkt i stedet.¹⁷

Tabel 2.11 viser, at valget til Regionsrådet ikke var præget af politisk urutinerede kandidater, ligesom medlemmerne af det siddende Regionsråd har en del politisk erfaring med i bagagen. I relation til opstillingssituationen viser tabellen, at 62% af kandidaterne til regionsrådsvalget også var kandidater ved kommunalvalget i 2001, at 39% af dem var kandidater ved amtsrådsvalget og at det (hvis der renses for dobbeltkandidaturer) var ikke mindre end 79% af kandidaterne, som også var at finde på listerne i 2001. Disse tal skal holdes op imod, at det traditionelt er ca. halvdelen af kandidaterne til et kommunalvalg, som er gengangere som kandidater fra sidste valg (51% – se Kjær 2000: 173). Især på Socialdemokratiets liste kan det ses, at regionsrådsvalget i 2002 ikke lige var tidspunktet for nye politisk uprøvede kræfter at træde ind på scenen på – stort set alle kandidater havde også været med i 2001. Selv om andelen også ligger så højt som omkring de 80% på mange af de andre lister, skal det imidlertid erindres, at ud over Socialdemokratiet var det kun Venstre, som fyldte kandidatlisten ud med alle 31 tilladte navne, så havde man været meget interesseret i at kandidere for et af de andre partier, havde der måske været en chance for at snakke sig på listen.

Tabel 2.11 De opstillede kandidater og valgte ved regionsrådsvalget på Bornholm i 2002 og deres erfaring fra kommunalvalg i 2001, opdelt på parti

| | Parti | | | | | | | | | | | | | | I alt | |
|--------------------------------------|-------|-----|----|-----|---|----|----|-----|---|----|-----|-----|----|----|-------|-----|
| | A | B | C | F | G | H | I | J | N | O | Q | V | Z | Ø | | Å |
| Opstillede | 31 | 6 | 15 | 11 | 1 | 9 | 24 | 7 | 4 | 7 | 11 | 31 | 4 | 10 | 3 | 174 |
| antal opstillede k.-valg 2001 | 26 | 0 | 11 | 9 | 0 | 3 | 17 | 2 | 0 | 6 | 5 | 22 | 1 | 6 | 0 | 108 |
| antal opstillede amtsvalg 2001 | 4 | 6 | 5 | 5 | 0 | 7 | 8 | 7 | 0 | 6 | 5 | 10 | 0 | 4 | 0 | 67 |
| antal ej opstillet 2001 | 1 | 0 | 3 | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 4 | 1 | 4 | 6 | 3 | 2 | 3 | 36 |
| pct. opstillede k.-valg 2001 | 84 | 0 | 73 | 82 | 0 | 33 | 71 | 29 | 0 | 86 | 45 | 71 | 25 | 60 | 0 | 62 |
| pct. opstillede amtsvalg 2001 | 13 | 100 | 33 | 45 | 0 | 78 | 33 | 100 | 0 | 86 | 45 | 32 | 0 | 40 | 0 | 39 |
| pct. opstillet 2001 i alt | 97 | 100 | 80 | 82 | 0 | 78 | 83 | 100 | 0 | 84 | 64 | 81 | 25 | 80 | 0 | 79 |
| Valgte | 8 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 | 1 | 8 | 0 | 0 | 0 | 27 |
| antal valgte k.-valg 2001 | 5 | - | - | 0 | - | - | 6 | - | - | - | 0 | 5 | - | - | - | 16 |
| antal valgte amtsvalg 2001 | 2 | - | - | 1 | - | - | 0 | - | - | - | 1 | 5 | - | - | - | 9 |
| antal ej valgte 2001 | 1 | - | - | 0 | - | - | 3 | - | - | - | 0 | 1 | - | - | - | 5 |
| - pct. valgt kommune | 63 | - | - | 0 | - | - | 67 | - | - | - | 0 | 63 | - | - | - | 59 |
| - pct. valgt amt | 25 | - | - | 100 | - | - | 0 | - | - | - | 100 | 63 | - | - | - | 33 |
| - pct. valgt i alt | 87 | - | - | 100 | - | - | 67 | - | - | - | 100 | 87 | - | - | - | 81 |
| <i>Succesrater ved valget i 2002</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Kun kommunal kandidat 2001 | 20 | - | - | 14 | - | - | 17 | - | - | - | 20 | 0 | - | - | - | 14 |
| Kun amtskandidat 2001 | - | - | - | 0 | - | - | 38 | - | - | - | 0 | 0 | - | - | - | 14 |
| Ej opstillet 2001 | 0 | - | - | 0 | - | - | 0 | - | - | - | 0 | 17 | - | - | - | 6 |
| Valgt kommune 2001 | 24 | - | - | 0 | - | - | 55 | - | - | - | - | 29 | - | - | - | 31 |
| Valgt amt 2001 | 50 | - | - | 100 | - | - | - | - | - | - | 100 | 100 | - | - | - | 82 |
| Opstillet, men ej valgt 2001 | 20 | - | - | 0 | - | - | 33 | - | - | - | 0 | 0 | - | - | - | 13 |

Kilde: Beregnet på baggrund af valg bøgerne fra de enkelte kommuner.

Studerer de indvalgte politikere i Regionsrådet, tegner der sig også her et billede af nogle særdeles politisk erfarne personer. Hele 81% af Regionsrådets medlemmer sad også i et politisk organ på Bornholm, inden de kom i Regionsrådet, idet de ved valget i 2001 blev valgt til en kommunalbestyrelse og/eller amtsrådet. Det tilsvarende landsdækkende tal er 62% (Kjær 2000: 137). Bl.a. på grund af nedgangen i antallet af politikere opstod der altså på Bornholm en situation, hvor færre genopstillede blev genvalgt end normalt, men til gengæld var det valgte Regionsråd mere politisk rutineret, end man typisk ser – der blev ved sammensmeltningen ikke plads til meget frisk blod.

2.9.7 De valgte politikere og den geografiske repræsentativitet

Men hvem var de så, dem, der blev valgt ved dette historiske valg i 2002 – det første kommunalvalg i Bornholms Regionskommune? I tabel 2.12 er angivet de 27 personer, som blev valgt den 29. maj 2002.

Tabel 2.12 De ved kommunalvalget den 29. maj 2002 indvalgte personer i Bornholms Regionsråd og deres tilhørsforhold til de fem gamle kommuner

| | Parti | Pers. Stem. | All.-Gudhj. | Hasle | Nexø | Rønne | Aakir. | Amt |
|----------------------|-------|-------------|-------------|-------|------|-------|--------|-----|
| Bjarne Kristiansen | I | 6.937 | | XVB | | | | |
| Thomas Thors | A | 3.601 | | | | XVB | | |
| Knud Andersen | V | 2.969 | | X | | | | VB |
| Torben Andersen | I | 439 | | | XO | | | |
| Annelise Molin | A | 1.695 | | | XVB | | | |
| Jakob Kjøller | V | 307 | X | | | | | V |
| Bente Helms | I | 204 | | X | | | | O |
| Carl Ilsøe | A | 300 | | | | X | | V |
| Ole Peter Andersen | V | 289 | X | | | | | V |
| Elsebeth Pedersen | I | 133 | | XV | | | | |
| Elly Wolff | A | 224 | | | | | XV | |
| Birger Rasmussen | V | 245 | | | X | | | |
| Teddy Kofoed | I | 128 | X | | | | | O |
| Leif Rubæk-Nielsen | A | 201 | XV | | | | | |
| Steen Colberg Jensen | V | 223 | XV | | | | | V |
| Peter Lundby Hansen | I | 116 | | | | XV | | O |
| Dennis Jensen | A | 137 | | | | X | | V |
| Leif Olsen | F | 334 | XO | | | | | V |

| | Parti | Pers. Stem. | All.-Gudhj. | Hasle | Nexø | Rønne | Aakir. | Amt |
|---------------------------|-------|-------------|-------------|-------|------|-------|--------|-----|
| Peter Juel Jensen | V | 182 | | | | | XV | V |
| Elisabeth Asmussen | I | 92 | | XV | | | | |
| Per Ole Petersen | A | 107 | | | XV | | | |
| Joan Erlandsen | V | 180 | XV | | | | | V |
| Bjarne Hartung Kirkegaard | Q | 440 | XO | | | | | V |
| Svend Aage Kristoffersen | I | 84 | | | | | XV | |
| Henry Schou Madsen | A | 103 | | XO | | | | |
| Kaj Erik Mortensen | I | 76 | | XV | | | | |
| Jens Mikkelsen | V | 170 | | | | | XV | |
| | | | | | | | | |
| I alt valgt | | | 3 | 4 | 2 | 2 | 4 | 10 |
| I alt bosiddende | | | 8 | 7 | 4 | 4 | 4 | |

Kilde: Valgbøgerne fra de enkelte kommuner samt www.valg.bornholm (21.05.2002).

Note: X er bosiddende, O er opstillet i 2001, V er valgt i 2001 og B er valgt som borgmester i 2001.

I tabel 2.12 er også angivet, hvorvidt de enkelte personer tidligere har været opstillet (O), valgt (V) og om de inden valget var borgmestere (B). Med et X er det endvidere markeret, i hvilken af de gamle kommuner de enkelte regionspolitikere boede ved dette deres første indvalg til Regionsrådet. Denne oplysning er medtaget, fordi det ofte i debatten om kommunesammenlægninger nævnes, at de mindre bysamfund kan risikere at »tabe« ved sammenlægningerne, fordi de vil miste »deres« repræsentanter i forbindelse med valg til et fælles organ. Det frygtes, at det især er den største by, der vil levere politikere. Inden vi studerer den bornholmske empiri på dette felt, er det vigtigt at pointere, at politisk repræsentation ikke i normativ henseende er nogen afklaret størrelse. I hvor høj grad politikernes egen baggrund spiller en rolle for de politiske beslutninger, og hvor vigtigt det i det hele taget er for systemets legitimitet, at politikerne besidder specifikke karakteristika, er omdiskuteret. Og selv om det accepteres, at politikernes baggrund ikke er ligegyldig, er der fortsat uenigheder om, hvorvidt det er deres køn, deres alder, deres erhverv osv., som er det vigtigste. En af de sociodemografiske dimensioner, der kan indgå i bedømmelsen af politikerne er deres geografiske tilhørsforhold – hvor bor de? I hvor høj grad en stringent geografisk repræsentativitet – overensstemmel-

se i fordelingen på bosted blandt henholdsvis vælgere og politikere – er ønskelig eller ej, skal ikke diskuteres yderligere her, da der i høj grad er tale om en rent normativ diskussion. Men det skal konstateres, at debatten om politikernes afspejling af befolkningen på den subkommunale geografiske dimension bliver rejst fra tid til anden ikke mindst i forbindelse med diskussioner af kommunesammenlægninger (se også Kjær & Olsen 2004).

Men hvordan gik det så på Bornholm – var det personer fra Rønne, der »satte sig på det hele«? I tabel 2.13 er den geografiske repræsentativitet beskrevet.

Tabel 2.13 viser, at det faktisk er to af de små oprindelige kommuner, der på denne vis »dominerer« Bornholms Regionsråd. Hvis politikerne, der selv bor i de gamle Allinge-Gudhjem og Hasle Kommuner, »går sammen«, har de, på trods af at mindre end en tredjedel af befolkningen bor der, faktisk absolut flertal i Regionsrådet. I den forbindelse skal man imidlertid huske, at politikken i dansk kommunalpolitik jo ikke primært er bygget op omkring politikernes eget subkommunale tilhørsforhold – en primær konfliktlinje går også mellem de politiske partier, som hver af politikerne er tilknyttet. Men skulle geografien spille en rolle, så er det altså ikke som forventet Rønne, der ville kunne opnå fordel heraf – selv om en tredjedel af øens indbyggere bor i Rønne, er det kun fire af politikerne (svarende til 15%), der bor der. Studeres de sidste to kolonner i tabel 2.13, ses det, at der i forvejen var lidt færre politikere fra Rønne (og Nexø), end befolkningsandelen tilskriver, idet antallet af pladser i de gamle kommunalbestyrelser her ikke var så meget højere end de andre kommuner, som et simpelt proportionalitetsprincip ville have foreskrevet. Med de høje genvalgsrater in mente kunne dette være begrundelsen for, at så få politikere fra Rønne blev indvalgt. Men tabel 2.10 viser, at for Rønnes vedkommende blev denne skævhed udbygget ved valget i 2002 – vælgerne foretrak simpelthen ikke i særlig høj grad personer fra Rønne.

Tabel Fordeling i relation til bosted i hver af de oprindelige kommuner for befolkning og politikere efter valgene i 2001 og 2002

| | Befolkning | | Kommunalpolitikere 2001 | | Amtsrådspolitikere 2001 | | Politikere 2001 | | Regionspolitikere 2002 | | Afv. kom. politikere ^a | Afv. politikere ^b | Afv. regionspolitikere ^c |
|-----------------|------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|-----------------|------|------------------------|------|-----------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| | antal | pct. | antal | pct. | antal | pct. | antal | pct. | antal | pct. | | | |
| Allinge-Gudhjem | 7632 | 17 | 13 | 17 | 6 | 35 | 16 | 18 | 8 | 29 | 0 | 1 | 12 |
| Hasle | 6360 | 14 | 13 | 17 | 2 | 12 | 15 | 17 | 7 | 26 | 3 | 3 | 12 |
| Nexø | 8580 | 20 | 13 | 17 | 2 | 12 | 14 | 16 | 4 | 15 | -3 | -4 | -5 |
| Rønne | 14826 | 34 | 21 | 27 | 4 | 23 | 25 | 28 | 4 | 15 | -7 | -6 | -19 |
| Aakirkeby | 6693 | 15 | 17 | 22 | 3 | 18 | 19 | 21 | 4 | 15 | 7 | 6 | 0 |
| I alt | 44091 | 100 | 77 | 100 | 17 | 100 | 89 | 100 | 27 | 100 | 20 | 20 | 48 |

Kilde: Beregnet på baggrund af valg bøgerne fra de enkelte kommuner.

Noter: ^a Beregnet som procentdel blandt kommunalpolitikere (kolonne 4) minus procentdel i befolkningen (kolonne 2), ^b Beregnet som procentdel blandt politikere (kolonne 8) minus procentdel i befolkningen (kolonne 2), ^c Beregnet som procentdel blandt regionspolitikere (kolonne 10) minus procentdel i befolkningen (kolonne 2).

Man kunne også have overvejelser omkring, hvorvidt de sociodemografiske karakteristika blandt de valgte vil blive påvirket af en kommunesammenlægning. Er det således, at nye større kommuner tiltrækker en anden type af politikere (eksempelvis mere højtuddannede), eller at det bliver vanskeligere for nogle typer af politikere at blive valgt ind (eksempelvis de unge)? Det er desværre ikke muligt at få præcise oplysninger om de bornholmske politikere på andre karakteristika end køn, og her viser en analyse, at andelen af kvinder i bornholmsk lokalpolitik kun påvirkes marginalt, idet kvindeandelen mellem valgene i 2001 og 2002 faldt fra 24 til 22%. Det kan være, at kommunesammenlægningerne på det korte sigt, grundet den forventede lave personcirkulation, vil gøre det vanskeligt for ellers underrepræsenterede grupper at hæve deres andel i kommunalbestyrelserne. Men selv om det første bornholmske valg delvist understøtter denne tese, må materialet beskrives som værende for spinkelt til at kunne bruges til at trække sådanne konklusioner.

2.9.8 **Borgmesterkonstitueringen**

Inden det spændende kommunalvalg på Bornholm i 2002 forlades helt, skal den efterfølgende konstituering have et par ord med på vejen, idet den ud over at være spektakulær sandsynligvis vil være værd at have i baghovedet, når den videre historie på Bornholm engang skal fortælles. Sammenlægningsudvalget, der blev valgt den 29. maj 2002, skulle ifølge lovgivningen ikke konstituere sig endeligt før efter deres formelle tiltrædelse som Regionsråd den 1. januar 2003 (man kendte jo ikke udvalgsstrukturen endnu), men borgmesterkonstitueringen skulle på plads med det samme, idet der skulle vælges en formand (og næstformand) for sammenlægningsudvalget, og det var ham/hende, der skulle fortsætte som borgmester i Regionkommunen efter nytåret (sammenlægningslovens kapitel 2). Konstitueringen af borgmesteren faldt på plads allerede på valgaftenen, men efter en del usikkerhed og dramatik.

Skulle man på baggrund af valgresultatet have forsøgt at gætte på, hvem der ville vinde borgmesterkonstitueringsspillet og scoret gevinsten, borgmesterposten, ville de fleste nok have satset på Borgerlistens Bjarne Kristiansen. Socialdemokratiet, Venstre og Borgerlisten vandt som sagt hver især stort set en tredjedel af pladserne i Regionsrådet, og derfor skulle

borgmesteren findes blandt disse tre partiers spidskandidater – ingen af de to små partier kunne i den situation komme til at agere tungen på vægtskålen. Lige så klart var det, at borgmesteren skulle have opbakning fra mindst to af de tre store grupperinger i Regionsrådet, og da selv ikke de mest fantasifulde iagttagere kunne forestille sig, at enten Venstres Knud Andersen eller Socialdemokratiets Thomas Thors skulle pege på den anden som borgmester, var det oplagt, at Borgerlistens Bjarne Kristiansen var nøglen til konstitueringen. Borgmesterposten ville blive placeret i koalitionen Socialdemokratiet/Borgerlisten eller Venstre/Borgerlisten alt efter, hvilken af de to koalitioner Borgerlisten ville vælge skulle materialisere sig. Med denne forhandlingssituation stillet op burde det have været en smal sag for Bjarne Kristiansen at være blevet borgmester – han kunne til de to andre partier have tilbudt at vælge koalitionen med dem mod selv at få borgmesterposten. Det virker usandsynligt, at ikke mindst et af partierne, Socialdemokratiet eller Venstre, ville have købt den aftale for at undgå, at borgmesterposten gik til konkurrenten. Bjarne Kristiansen havde i øvrigt den yderligere fordel inden for den koalition, der måtte vælges, at Borgerlisten jo netop, om end kun med et mandat, var blevet det største parti i Regionsrådet. Og Bjarne Kristiansen var jo også som person den helt store og ubestridte vinder af valget – som tabel 2.12 viser, fik han faktisk flere personlige stemmer end Thomas Thors og Knud Andersen tilsammen. Da dette samtidig som sagt ikke var helt ventet, havde Bjarne Kristiansen en så stor medvind på denne valgaften, at det burde have kunnet udnyttes som om ikke andet en psykologisk fordel i spillet om borgmesterposten – det var vinderen af valget, der skulle forhandle med to spidskandidater, som begge havde klaret det dårligere, end de fleste havde forventet.

Men så meget for spekulationerne – det kom til at gå anderledes. Udgangspunktet for gætterierne er jo netop, at de enkelte politikere i betydeligt omfang stræber efter magten, og at de i høj grad lader andre hensyn overskygge af deres egen iver efter at indtage de formelle politiske poster, der kæmpes om, i dette tilfælde borgmesterposten i Regionskommunen. Men Bjarne Kristiansen blev ikke borgmester – det gjorde Thomas Thors. Det er naturligvis vanskeligt at afdække præcis, hvor mange kontakter og forhandlinger der har været på Bornholm om borgmesterposten, men umiddelbart tegner der sig ikke et billede af, at Bjarne Kristiansen forhand-

lede på skift med Socialdemokratiet og Venstre for at få borgmesterposten til sig selv – allerede først på aftenen den 29. maj forhandlede Bjarne Kristiansen og Thomas Thors med hinanden, og de nåede til enighed om, at de to partier indgik i en borgmesterkoalition, hvor Thomas Thors blev borgmester og Bjarne Kristiansen »kun« blev første viceborgmester. Netop dette udfald på historien er i lyset af ovenstående beskrivelse af omstændighederne vanskelig at forklare. Og dog. Bjarne Kristiansen havde godt nok lige opnået et af de flotteste valg, man kunne forestille sig, men det var på mange måder også netop ham selv og hans egen person, der langt hen ad vejen var årsag hertil og dermed også Borgerlistens væsentligste kort fremover. Det var naturligvis en styrke på valgaftenen, når der skulle forhandles borgmesterkonstituering, men det kunne også opleves som en svaghed på det lidt længere sigt – når den lokalpolitiske dagligdag ville melde sig. Bjarne Kristiansen havde nemlig som vist »trukket« en del personer med ind i Regionsrådet, og disse var forskellige og ikke alle vante til at arbejde sammen. Borgerlisten var i sin daværende udformning jo i det hele taget af ret ny dato, og det vil være synd at sige, at Bjarne Kristiansen havde en organisation og/eller en gruppe bag sig, der var sammentømret. På det korte sigt kunne Bjarne Kristiansen utvivlsomt have udnyttet situationen til at få Socialdemokratiets støtte til at blive borgmester, men det var på mange måder mere usikkert, om han på det lidt længere sigt ville kunne få hele sin egen gruppes støtte i den politiske dagligdag. Det var ikke sikkert, at alle de otte andre var lige så begejstrede for at skulle »regere« sammen med Socialdemokraterne, som han selv var, og det kunne på sigt gøre det endog meget vanskeligt at være borgmester. Det er vanskeligt præcist at afdække tankegangen hos de politiske aktører i den højspændte situation, men noget tyder på, at Bjarne Kristiansen i stedet for at stræbe efter den personlige gevinst (borgmesterposten) vurderede, at Thomas Thors kunne blive en stærkere borgmester, idet han havde en mere sammentømret gruppe med sig, og dermed havde bedre chance for at tilføre det politiske liv noget af den stabilitet, som man i de svære sammenlægningssår, der lå forude, havde brug for. Med Bjarne Kristiansen i borgmesterstolen kunne man have frygtet, at for mange af borgmesterens ressourcer ville være blevet brugt på »det interne arbejde« i hans egen partigruppe. I dagene efter valget blev Bjarne Kristiansen i øvrigt udsat for en meget hård-

hændet behandling i de lokale medier, hvor ganske mange borgere luftede deres utilfredshed med, at Bjarne Kristiansen havde svigtet det mandat, vælgerne havde udstyret ham med. Stærke ord som forræderi blev nævnt. Et stykke hen ad vejen var denne kritik naturligvis velbegrunderet – vælgerne havde på valgdagen sendt et meget kraftigt signal om, at de gerne så Bjarne Kristiansen i borgmesterstolen, og de havde ikke bedt ham om uden større sværdfægteri at stille sine mandater til rådighed for Socialdemokratiet og Thomas Thors. Mere speget bliver sagen imidlertid af, at det ikke lader til, at han handlede, som han gjorde, for at optimere sin egen politiske fremtid – vel nærmest tværtimod. Politikere beskyldes til tider for at tænke meget på deres egne taburetter, men her eksisterer der altså et stykke empiri, som klart viser det modsatte.

2.9.9 **Mediedækningen**

Inden valget den 29. maj 2002 forlades helt, skal der i øvrigt knyttes en kommentar til selve valgaftenen. I hver af de gamle kommuner og internt i de politiske partier var det jo ikke ligefrem oplagt, hvorledes man skulle »holde« valgaften. De forskellige steder havde man forskellige traditioner for, hvem der mødtes med hvem og hvornår for at høre valgresultatet og for at gå i gang med konstitueringsforhandlinger eller slet og ret fejre eller begræde valgresultatet sammen med ligesindede. Ved valget i 2002 kunne man ikke kigge forbi på rådhuset ud på aftenen, for der var jo ingen, der vidste, hvor Bornholms Regionskommunes rådhus ville komme til at ligge. Og man kunne hurtigt komme til at udsende uheldige signaler, hvis man begyndte at pege på, hvor den nye kommune »hørte mest til«. Den almindelige forvirring benyttede TV2 Bornholm sig af og inviterede alle de politiske partier (herunder alle de opstillede kandidater) samt lokale folketingsmedlemmer, journalister, kommentatorer og lignende til et stort valgaftensarrangement på øens traditionsrige hotel, Hotel Fredensborg. Som når der ved folketingsvalgene er valgaften på Christiansborg, var der her valgaften på Fredensborg, hvor partierne fik hvert deres lokale til at vente og eventuelt feste i, og hvor pressen så kunne operere på gangene og i det store studie etableret i hotellets foyer. Knap 500 inviterede gæster sørgede hele aftenen for, at valgresultatet blev debatteret ganske livligt. Grunden til, at historien er medtaget her, er for at fortælle, at presseop-

buddet var massivt. Der var adskillige kamerahold, der til tider var ved at falde over hinanden i kampen om først at få kommentarer fra valgets hovedpersoner. TV2 Bornholm havde helt ekstraordinært fået lov til at sende på TV2's frekvens hele aftenen (de landsdækkende programmer, som resten af landet så imens, blev så udsendt til Bornholmerne næste formiddag). Og selv DR Bornholm, som normalt kun sender radio, havde fået lov til at sende fjernsyn den aften. Der blev transmitteret fra deres valgstudie (og fra deres kamerahold rundt omkring på øen) på den kanal, hvor man normalt ellers ville have kunnet se DR1.

Det skal påstås, at kommunalvalget på Bornholm i 2002 er det til dato mediemæssigt bedst dækkede enkelte kommunalvalg i danmarkshistorien. Baggrunden herfor var, at der pludselig ved kommunesammenlægningen opstod et fuldstændigt sammenfald mellem kommunestrukturen og den lokale mediestruktur. De tre bornholmske medier (TV2 Bornholm, DR Bornholm og Bornholms Tidende) havde både på valgaftenen men også i valgkampen mulighed for at tildele kommunalvalget ganske meget opmærksomhed, fordi det omhandlede hele deres område. Selv om de regionale medier ofte kan dække enkelte mere spektakulære kommunalvalg mere end gennemsnitligt, er de i et eller andet omfang nødt til at dele sol og vind lidt lige, og derfor vil det være begrænset, hvor mange spaltmillimeter eller minutter et enkelt valg i en enkelt kommune kan tildeles.

Det hævdes ofte, at store kommuner kan risikere at »skade« det lokale demokrati, og selv om lokalt demokrati er en meget sammensat størrelse, og selv om graden af mediedækning af et kommunalvalg på ingen måder er en entydig lokaldemokratisk indikator, så kunne det hævdes, at netop denne lille flig af det lokale demokrati faktisk fik det bedre ved det første valg efter sammenlægningen. Den demokratiske forbindelse mellem politikere og vælgere går i dag i høj grad, på godt og ondt, gennem medierne, og derfor kan det ikke være helt ligegyldigt, om medierne i det hele taget beskæftiger sig med lokalpolitik. Og det er ikke nødvendigvis uinteressant at notere sig, at større kommuner måske kan gøre kommunalpolitikken lettere for især de regionale medier at dække. Mediestrukturen på Bornholm er ganske særegen med egen tv-station, radiostation og avis til under et halvt hundredetusinde indbyggere, hvorfor den bornholmske oplevelse på dette felt ikke umiddelbart kan projiceres op, men det er dog alligevel tan-

kevækkende, at borgerne på Bornholm, som følge af kommunesammenlægningen, fik en væsentlig mere intensiv mediemæssig dækning af valgkampen og valgaftenen i 2002, end de regionale medier tidligere havde mulighed for at give hver af de fem kommuner og amtet.

2.10 **Perioden med to typer politiske forsamlinger**

Efter den hektiske valgaften den 29. maj 2002 var man i en situation, hvor der ifølge sammenlægningsloven ikke bare var seks politiske organer på Bornholm, men faktisk syv, idet sammenlægningsudvalget nu også var et formelt organ med formel beslutningskompetence. De seks eksisterende politiske organer fortsatte med at eksistere frem til 31.12.2002, men det var med en særlig arbejdsdeling med sammenlægningsudvalget. Populært sagt så overtog sammenlægningsudvalget alle fremadrettede beslutninger, mens de eksisterende kommunale råd fortsatte som en slags »forretningsministerier«, der tog de beslutninger, der nu skulle til for at holde kommunerne kørende i det sidste halve års tid inden den formelle sammensmeltningens dato. Med fremadrettede beslutninger menes beslutninger, der vedrører selve etableringen af Bornholms Regionskommune (eksempelvis den organisatoriske opbygning) og beslutninger som eksklusivt vedrører perioden efter Regionskommunens ikrafttrædelse (eksempelvis budgettet for 2003). Arbejdsfordelingen var forholdsvis klar, idet der i sammenlægningslovens §17 er listet 11 punkter, som sammenlægningsudvalget skal »tage sig af«, nemlig:

1. vedtage de nærmere regler om styrelsen af Bornholms Regionskommunes anliggender i en styrelsesvedtægt, jf. §2, stk. 2 og 3, i lov om kommunernes styrelse
2. vedtage Bornholms Regionskommunes forretningsorden, jf. §2, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse
3. vedtage Bornholms Regionskommunes budget for 2003
4. antage en sagkyndig revision for Bornholms Regionskommune, jf. §42, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse
5. fastsætte de nærmere regler for indretningen af Bornholms Regionskommunes kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, jf. §42, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse

6. træffe bestemmelse om indretning af Bornholms Regionskommunes administration, herunder ansættelse og afskedigelse af personale hertil
 7. træffe bestemmelse om ophævelse af samarbejder mellem kommunalbestyrelserne på Bornholm samt mellem en eller flere kommunalbestyrelser og amtsrådet på Bornholm
 8. træffe bestemmelse på vegne af kommunalbestyrelserne og amtsrådet på Bornholm om opsigelse eller ændring af aftaler med virkning for Bornholms Regionskommune
 9. træffe bestemmelse om Bornholms Regionskommunes eventuelle deltagelse i samarbejder med andre
 10. træffe beslutning om Bornholms Regionskommunes eventuelle medlemskab af kommunale sammenslutninger
 11. træffe andre beslutninger, der er nødvendige med henblik på at forberede oprettelsen af Bornholms Regionskommune
- (Sammenlægningsloven)

Det er ikke på tilsvarende vis specificeret, hvad der så er tilbage for de eksisterende kommunalbestyrelser/amtsrådet, men et eller andet sted må det formodes at være »resten«. Dette kunne tolkes, som om »magtforholdet« mellem de to typer af organer ikke var helt afklaret, og selv om det måske kan være en pointe, så er der i hvert fald to ting, som peger mod, at det nok forventedes, at det var sammenlægningsudvalget, som i den forbindelse skulle have »bukserne på«. For det første kan punkt 11 i det ovenstående jo på mange måder ses som en »gummiparagraf«, der gør det muligt for sammenlægningsudvalget at blande sig i ganske meget, hvis det ellers kan retfærdiggøres, at pågældende forhold kan have betydning for oprettelsen af regionskommunen. For det andet er der i sammenlægningslovens formuleringer generelt anvendt en sprogbrug, som gør, at det mellem linjerne kan læses, hvem der er lagt op til skal styre løjerne på øen i overgangsfasen. Eksempelvis lyder det i sammenlægningslovens §13:

»Kommunalbestyrelserne i Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne og Aakirkeby Kommuner og Bornholms Amtsråd skal yde sammenlægningsudvalget den bistand til forberedelsen af sammenlægningen, sammenlægningsudvalget måtte forlange, herunder tilvejebringe og meddele de oplysninger, sammenlægningsudvalget måtte forlange, samt lade sig repræsentere

re ved de møder, sammenlægningsudvalget måtte indkalde til. Sammenlægningsudvalget kan fastsætte frister herfor.« (Sammenlægningsloven)

I det følgende skal der ses lidt nærmere på denne arbejdsdeling. Som udgangspunkt herfor skal det først analyseres, hvad sammenlægningsudvalget egentlig beskæftigede sig med på deres møder. Det første af i alt 12 møder i sammenlægningsudvalget afholdtes den 17. juni 2002 og var et konstitueringsmøde, hvor man konstituerede sig på baggrund af de på valgaftenen indgåede aftaler. At sårene oven på den hårde konstitueringskamp ikke var helt heledede, ses af det lille pip, som Venstre og Kristeligt Folkeparti får indføjet i referatet i forbindelse med valget af Thomas Thors som borgmester (og Bjarne Kristiansen som 1. viceborgmester):¹⁸

»V og Q undlader at stemme for den foreslåede formand for Sammenlægningsudvalget, fordi den indgåede konstitueringsaftale mellem Socialdemokratiet og Borgerlisten ikke er i overensstemmelse med hvad der er sagt før valget om samarbejde og for at udtrykke utilfredshed med den anvendte facon.« (Referat af møde i sammenlægningsudvalget 17/6/02, punkt 1).

Det skal endvidere noteres, at det konstituerende møde (som kun tog et kvarter) blev afholdt i Aakirkeby, og på mange måder fortæller placeringen af møderne i sammenlægningsudvalget en ganske sigende historie i sig selv. De første seks møder blev holdt på de eksisterende rådhus på skift (i nævnte rækkefølge Aakirkeby, Nexø, Allinge-Gudhjem, Rønne, Hasle og Amtsgården), mens de sidste seks møder alle afholdtes på Rådhuset i Rønne. Efterfølgende er det også rådhusalen i Rønne, der er blevet valgt som fast mødested for Bornholms Regionsråd. Uden at der skal overfortolkes på dette skift, kunne det hævdes, at det illustrerer, at det i begyndelsen af en sammenlægningsproces i høj grad er symbolske forhold, der spiller en rolle, mens det, som processen skrider fremad, mere og mere bliver mere praktiske overvejelser, som kommer til at dominere.

I figur 2.3 er der for at give et overblik over, hvad sammenlægningsudvalget beskæftigede sig med, for hvert af de afholdte møder anført, hvilke punkter der var til behandling (orienteringspunkter udeladt og beslægtede punkter slået sammen). For hvert punkt er det også angivet, hvilket af de ovenstående elleve formelle arbejdsopgaver punktet kan rubriceres under. I den forbindelse er der indført yderligere en arbejdsopgave (nummer 12), nemlig forhold, der har med sammenlægningsudvalget selv at gøre.

Figur 2.3 Dagsordenspunkter fra møderne i sammenlægningsudvalget

| Dato | Pkt. i §17 | Dagsordenspunkt |
|----------|------------|--|
| 17.06.02 | 12 | Konstituering af sammenlægningsudvalg |
| 02.07.02 | 6 | Etablering af direktion |
| | 3 | Budget 2003 |
| | 4 | Valg af revision |
| | 12 | Mødeplan, budget m.m. sammenlægningsudvalg |
| | 11 | Personaleforhold |
| 16.07.02 | 12 | Procedure for organisering af sammenlægningsudvalgets sekretariat |
| | 11 | Valg af styresystem og kontorpakke |
| 06.08.02 | 6 | Status på strukturovervejelser |
| | 11 | It-strategi |
| | 11 | Retningslinjer for budgetoverførsel fra 2002 til 2003 |
| | 12 | Mødeplan, budget m.m. for sammenlægningsudvalg |
| 20.08.02 | 12 | Etablering af sekretariat |
| | 11 | Design og logo |
| | 11 | Ansøgning om deltagelse i ESDH projekt (it) |
| 03.09.02 | 3 | Budget 2003 1. behandling |
| | 11 | Dispensationer fra lighedsgrundsætningen |
| | 11 | Vejnavne |
| | 11 | Indskrivning til skoleåret 2003/2004 |
| | 6 | Dagpasningsområdet |
| | 6 | Styreform Central styring – decentral ledelse fremlagt og vedtaget |
| 01.10.02 | 11 | Fastsættelse af gebyrer m.m. |
| | 11 | Tilskud til privat pasning af børn – frit valg |
| | 11 | Udpegning af repræsentanter til råd og nævn |
| | 11 | Ældreråd |
| | 7 | Omdannelse af Østkraft |
| | 11 | Center for Regional- og turismeforsknings status |
| | 6 | Direktionen |
| | 6 | Politikområder og virksomhedsdannelse |
| 11.10.02 | 3 | Budget 2003 – 2. behandling |
| | 11 | Folkeoplysningsudvalg |
| | 11 | Tilskud til pasning af egne børn |
| 05.11.02 | 11 | Budget BOFA, BAT m.m. |
| | 11 | Vederlag til regionsrådet m.m. |
| | 1 | Styrelsesvedtægt for Regionskommunen 1. behandling |
| | 11 | Nedsættelse af ældreråd |
| | 11 | Ændringer af vejnavne m.m. |
| | 11 | Indkøbspolitik |
| | 11 | Administration af legater |

| Dato | Pkt. i §17 | Dagsordenspunkt |
|----------|------------|--|
| 19.11.02 | 1 | Styrelsesvedtægt 2. behandling |
| | 2 | Forretningsorden |
| | 11 | Ny grafisk identitet |
| | 11 | Takster 2003 |
| | 11 | Indkøbspolitik |
| | 11 | Repræsentation i udvalg og nævn |
| | 11 | Diæter for folkeoplysningsudvalg |
| | 6 | Geografisk placering af nydannede virksomheder |
| 03.12.02 | 11 | Klemensker fjernvarmeværk – udskiftning af kedel, eltavle m.m. |
| | 7 | Ophævelse af kommunale samarbejder |
| | 11 | Ansøgning om tilskud til Bornholmerrevyen |
| | 11 | Forsikringspolitik |
| | 11 | Regionsrådets møder |
| 03.12.02 | | Konstituerende møde Regionsrådet |
| 17.12.02 | 3 | Budget 2003 – 3. behandling |
| | 11 | Takster |
| | 11 | Ældreråd |
| | 11 | Huslejenævn |
| | 11 | Ændring af køkkenstrukturen på ældreområdet |
| | 11 | Opgørelse af valg til ældreråd |
| | 11 | Driftsoverenskomster |
| | 5 | Kasse og regnskabsregulativ |
| | 10 | Medlemsskab af KL og ARF |

Kilde: Referater fra sammenlægningsudvalgets møder.

Note: Numrene i anden kolonne henviser til §17 i sammenlægningsloven, se ovenfor.

Figur 2.3 viser, at sammenlægningsudvalget har løst de opgaver, det skulle, og herunder begyndt planlægningen af den nye Bornholms Regionskommune. Selv om sammenlægningsudvalget kun fungerede i et halvt år, så sad det med nogle ganske »tunge« politiske beslutninger, såsom det første budget (budget 2003) for den nye Regionskommune samt beslutning omkring den interne struktur for den nye kommune (såvel politisk som administrativ). Ikke mindst sidstnævnte punkt må anses for at være ret vigtigt, da man ikke kan lave en hel kommunes struktur om alt for tit, og der er således tale om en beslutning, som rækker ind i flere af Regionskommunens første leveår. Hele diskussionen omkring opbygningen af den nye kommune er beskrevet i en selvstændig publikation fra forskningsprojektet (Christoffersen et al. 2003).

Overordnet kan sammenlægningsudvalgets arbejde siges at have bestået af fire slags beslutninger, herunder opstillet i en rækkefølge, der illustrerer en vis progression mod etableringen af et egentligt »politisk« organ. De fire typer beslutninger er:

1. Forhold angående etableringen af selve sammenlægningsudvalget
eks. 2/7 Mødeplan, budget m.m. sammenlægningsudvalg
2. Formelle beslutninger, hvor der er brug for et fælles organ
eks. 3/12 Ophævelse af kommunale samarbejder
3. Design af den nye kommune
eks. 3/9 Ny styreform vedtaget
4. Egentlig »sagsbehandling« af sager, der hører den nye Regionskommune til
eks. 3/12 Behandling af ansøgning fra Bornholmerrevyen om tilskud

Netop den egentlige sagsbehandling, som nævnt i det sidste punkt, er ikke eksplicit omtalt i sammenlægningsloven, men der dukkede enkelte af sådanne sager op, hvor der skulle træffes beslutning om forhold, der i al væsentlighed omhandlede den nye Regionskommunes funktionsperiode, og hvor det derfor blev anset for naturligt, at sammenlægningsudvalget tog beslutning herom. Som eksempel den 3. december, hvor det diskuteredes, om der skulle bevilliges penge til, at man på Klemensker fjernvarmeverk (Hasle Kommune) foretog visse udskiftninger af materiel.

Men hvad lavede kommunalbestyrelserne så, når de mere langsigtede beslutninger var taget fra dem? For at søge at belyse dette er referaterne fra kommunalbestyrelsesmøderne i én af kommunerne, nemlig Nexø Kommune, på tilsvarende vis gennemgået for perioden, hvor kommunalbestyrelsen opererede parallelt med sammenlægningsudvalget. At kun én af kommunerne er analyseret, skyldes udelukkende ressourcemæssige årsager, og at ideen primært er at illustrere forskelle på sammenlægningsudvalg og kommunalbestyrelse – ikke eventuelle forskelle mellem kommunalbestyrelserne. At netop Nexø Kommune er udvalgt, er imidlertid ikke helt tilfældigt – kommunen er i højere grad udvalgt som en slags »extreme case«. Der er to forhold, der peger på, at hvis der skulle være problemer med at have to politiske forsamlinger i funktion samtidig, så ville det være i forhold til kommunalbestyrelsen i Nexø, at sådanne problemer ville kunne ob-

serveres. For det første var det i Nexø, at modstanden mod kommunesammenlægningen var størst, og den eneste kommune, der i denne periode med to politiske organer havde en siddende borgmester, der havde anbefalet et nej til sammenlægningen. For det andet har der efterfølgende i den offentlige debat været rejst spørgsmål ved netop Nexøs måde at håndtere perioden på, hvilket eksempelvis viste sig i den undersøgelse, der er lavet omkring borgernes vurdering af sammenlægningen (Kjær & Olsen 2004).

I figur 2.4 er de seks afholdte møder i efteråret 2002 anført tillige med de punkter, der blev behandlet på hvert af møderne.

Figur 2.4 Dagsordenspunkter fra møder i Nexø kommunalbestyrelse 11.06.02-10.12.02

| Dato: | Emne: |
|----------|--|
| 11.06.02 | Cirkulærer og bekendtgørelser |
| | Skolebestyrelser ønsker deltagelse af kommunalpolitikere |
| | Støtte til DueOddeCentret (2 mio.) og Bornholms Idrætshøjskole (1 mio.) – tilsagn forlænges fra 1. juli 2002 til 1. november 2002 |
| | Frigivelse af anlægsbevilling 2002 (550.000 plus 1,4 mio.) |
| | Lokalplansbeslutning |
| | Offentlig støtte til ombygning – det almene boligselskab, Nexø |
| 13.08.02 | Cirkulærer og bekendtgørelser |
| | Budgetopfølgning |
| | Redegørelse til tilsynsrådet om aflysning af hjemmehjælp |
| | Garanti for lån til det almene boligselskab, Nexø |
| | Godkendelse af BOFAs takster |
| | Masterplan Nexø By og havn – godkendes |
| | Erhvervshuset møbelfabrikken – opdeles i fond og aktieselskab – kommunen overdrager bygninger og arealer til fonden |
| | Lederansættelse integreret institution |
| 10.09.02 | Cirkulærer og bekendtgørelser |
| | Beretning ligningsplan |
| | Tilskud til pasning af egne børn. Vedtager, at ordningen ikke indføres i Nexø, men at man afventer Regionskommunens stillingtagen |
| | Bevilling af nyt torv jf. masterplan (2 mio.) |
| | Renovering af Nexø skole |
| | Opførelse af 10 nye almene ældreboliger |
| | Opfølgning på temadag den 2. september om ekstra aktiviteter i alt 4.789.000 som finansieres ved træk på de likvide midler. Desuden stilles en kommunegaranti på 1.000.000 ifm. tilbygning til Nexø-hallen |

| Dato: | Emne: |
|----------|---|
| 08.10.02 | Cirkulærer og bekendtgørelser |
| | Behandling af lokalplan |
| | Ringborgen i Pedersker - 60.000 finansieret af kassebeholdningen til etablering af parkeringsplads |
| | Budgetopfølgning |
| | Revision 2001 |
| | Frigivelse midler til lysalæg (46.600) |
| | It til skoler. Der gives en tillægsbevilling via træk på kassebeholdningen på 630.000 |
| | Tillægsbevilling Sdr. Hammer jollehavn, 119.352 finansieret af kassebeholdningen |
| 12.11.02 | Cirkulærer og bekendtgørelser |
| | Regnskaber fremsendt fra Svaneke boligforening, BASB m.fl. |
| | Englyst – kommunegaranti |
| | Tilskud til bygningsbevaring »et kommunalt engangstilskud på 350.000 kr. til særlige bevaringsværdige foranstaltninger ved ombygningen af Sodes Gård« |
| | Frigivelse af midler til P-plads |
| | Erhvervshusprojekt – overdragelse |
| | Byggemodning |
| | Frigivelse af afsatte budgetmidler ældreområdet |
| | Svanekegården – tilskud |
| | Kulturpris |
| | Bankgaranti for Nexø Fritidshus (50.000) |
| 10.12.02 | Cirkulærer og bekendtgørelser |
| | Budgetopfølgning |
| | Byggeregnskab |
| | Frigivelse af midler til udskiftning af taget på Aarsdalehuset |
| | Andersen Nexø hus renovering af 1. sal (150.000) finansieres af grundsalg |
| | DueOddecentret frigivelse af 2 mio. (besluttet 13.11.01) etablering af boldbaner |
| | Frigivelse af midler til Bornholms Idrætsefterskole |
| | Overdragelse af maskiner, inventar og ejendom til BornholmerFår |
| | Tilladelse til Svaneke Boligforening |
| | Vedtægtsændringer boligselskaber |
| | Indretning af boliger i Holms hotel |
| | Lokalplanssag |
| | Forhøjelse af garanti til Nexø Hallen |

Kilde: Referater fra kommunalbestyrelsesmøderne i Nexø Kommune.

For så vidt angår Nexø kommunalbestyrelses arbejde, er der udelukkende tale om, hvad der i forbindelse med sammenlægningsudvalget blev benævnt »sagsbehandling« – mere strategiske beslutninger er som sagt

overladt til netop sammenlægningsudvalget. Også kommunalbestyrelsens arbejde kan groft sagt opdeles i fire typer, nemlig:

1. sager af mere formel karakter
eks. 13/8 Godkendelse af takster
2. sager omhandlende den daglige kommunale drift
eks. 13/8 Ansættelse af leder af integreret institution
3. sager omhandlende politiske beslutninger af mere principiel karakter
eks. 10/9 Tilskud til pasning af egne børn
4. sager omhandlende økonomiske bevillinger
eks. 8/10 Tillægsbevilling Sdr. Hammer jollehavn

Det er især de to sidste typer af sager, som potentielt kan indeholde problemer i forhold til, at kommunalbestyrelsen opererede samtidig med, at der andetsteds sad et sammenlægningsudvalg og ligeledes udformede politiske beslutninger. I relation til sagerne nævnt under punkt 3 består den potentielle konflikt i, at man vil have beslutninger, hvor kommunalbestyrelsen formelt er det kompetente organ, idet sager af denne type ikke er nævnt i sammenlægningslovens §17 som én af de ting, hvor kompetencen overdrages til sammenlægningsudvalget, men hvor det samtidig kan hævdes, at sådanne mere principielle politiske beslutninger vil påvirke politikken også ind i Regionsrådets funktionsperiode, dvs. efter den formelle kommunesammenlægning. Eksemplet, der nævnes, er en ny lov vedtaget af Folketinget i juni 2002, hvorefter der åbnes mulighed for, at kommunerne kan indføre en ordning, hvor forældre i visse tilfælde kan opnå tilskud til selv at passe deres børn i dagtimerne. Nexø kommune får en konkret borgerhenvendelse fra en borger, der ønsker at benytte sig af den pågældende ordning, hvis så fremt i fald man i Nexø Kommune vedtager at udbyde den. Nexø Kommune er således nødt til at tage stilling til sagen, og her kunne man så vælge en af de to muligheder (indføre ordningen eller ikke indføre den), mens man i sammenlægningsudvalget kunne risikere at vælge den modsatte, når man skulle beslutte den samlede Regionskommunes stillingtagen (til hvilken mulighed der skal gælde efter Regionskommunens ikrafttrædelse). I dette tilfælde ikke nødvendigvis nogen alvorlig kompetencestrid, da Nexø kommunalbestyrelses beslutning formelt ville gælde indtil 31.12.02 og sammenlægningsudvalgets fra den

1.1.03, men alligevel en uklarhed om, hvem der skal afgøre tingene, idet det jo let ville kunne tænkes, at kommunalbestyrelsen i Nexø ville kunne nå at indføre en ordning, som det efterfølgende ville være vanskeligt for Regionsrådet at tage fra borgerne igen.

I praksis viste det sig imidlertid, at der ikke var problemer med sådanne gråzoner, for så vidt angår de to gennemgåede politiske organer nemlig sammenlægningsudvalget og Nexø kommunalbestyrelse. Den fremdragne sag er nemlig så klart en undtagelse – det er det eneste eksempel på, at der er kommet en sag op, hvor man med lidt god vilje vil kunne få øje på potentielle problemer med at afgrænse kompetencen. Og i denne sag var der for så vidt ikke nogen tvivl om, at det var sammenlægningsudvalget, som traf beslutningen – I Nexø blev det godt nok vedtaget, at man ikke ville indføre ordningen, men beslutningen blev efterfulgt af den tilføjelse, at man afventede sammenlægningsudvalgets stillingtagen og ville rette ind efter denne.

Tilbage er der den fjerde type af sager, nemlig dagsordenspunkter omhandlende økonomiske bevillinger. I relation hertil er der egentlig ikke nogen formelle problemer, idet det fortsat er den eksisterende kommunalbestyrelse, som sidder på deres egen pengekasse, og det er således egenhændigt dem, der beslutter, om der skal gives bevillinger, herunder om der skal gives bevillinger, der ikke er med i det lagte budget, og som altså derfor skal finansieres af kassebeholdningen. Omvendt kan det naturligvis diskuteres rent politisk, om det er hensigtsmæssigt, at de kommuner, der måtte have penge i kassen, bruger af disse umiddelbart inden en kommunesammenlægning. På den ene side kan det hævdes, at kommunerne bør være meget tilbageholdende med at bruge af den likvide beholdning i perioden, fra sammenlægningen vedtages, til kommunerne rent faktisk slås sammen (og kommunekasserne dermed også lægges sammen), idet der ellers vil ske et »overforbrug«, der vil belaste den nye kommunes økonomiske situation i en opstartsfasen. Når den nye kommune skal til at prioritere for hele området, er der måske ikke så mange frie midler at prioritere med. På den anden side kan det hævdes, at de borgere, der har været gode til at fylde enkelte kommunekasser, også skal kunne mærke dette, og at det således er rimeligt, at nogle af de opsparede midler bruges på investeringer i lokalområdet

og ikke alle overgår til den nye fælles kasse til fordel for borgerne i de kommuner, der allerede har brugt alle deres egne penge undervejs.

Det er måske ikke det bedste signal at sende ved indgangen til et nyt fællesskab, at »de rige« bruger deres penge, lige inden de skal til at dele kassebeholdning med »de fattige«. Omvendt slipper man, ved at medgiftens størrelse udlignes lidt, måske for, at der i lang tid fremover vil være nogle af »de tidligere rige«, der fortæller »de tidligere fattige«, hvem det egentlig i udgangspunktet bidrog med mest, og som måske derfor fortsat har særlig hævd på at blive behandlet ekstra godt. Hvordan man bør balancere disse hensyn, er imidlertid en ren normativ diskussion, hvorfor den ikke skal forfølges yderligere her.

I stedet skal det kort kommenteres, hvorledes forløbet har været i den undersøgte kommune, nemlig Nexø Kommune. Først og fremmest viser figur 2.4, at en ikke ubetydelig del af mødepunkterne i det halve år, hvor kommunalbestyrelsen i Nexø fungerede parallelt med sammenlægningsudvalget, omhandler bevillinger til forskellige formål. Dette er for så vidt ikke noget entydigt tegn på, at man har gjort indhug i kassebeholdningen, da forklaringen jo også kan være, at der er tale om frigivelse af midler, der er bevilliget i tidligere budgetperioder, eller at der vitterligt er opståede presserende behov, som har nødvendiggjort et træk på kassebeholdningen. Uanset om man måtte aftale indbyrdes eller selv disciplinere sig til ikke at bruge af kassebeholdningen i den sidste tid af kommunens funktionsperiode, vil det være vanskeligt at forestille sig, at der slet ikke trækkes på kassebeholdningen.

Omvendt må det klart konstateres, at man i Nexø Kommune op til kommunesammenlægningen også brugte af de likvide midler i tilfælde, hvor en af disse to forklaringer ikke kan anvendes. Der skal gives tre eksempler herpå – hvor det gælder for de to førstes vedkommende, at de ikke kun drejer sig om perioden med to politiske organer, men også foråret 2002, hvor sammenlægningsudvalget endnu ikke var i funktion, men hvor planen for kommunesammenlægningen i øvrigt ellers var på plads. Det første eksempel er, at Nexø Kommune i januar 2002 indgik en aftale med et århusiansk konsulentfirma om at udarbejde en såkaldt masterplan for Nexø By og havn. På kommunalbestyrelsesmødet den 13.08.02 godkendes den leverede masterplan, og allerede på det følgende møde den 10.09.02

frigives der 2,4 million til etablering af nyt torv mellem Gl. Havn og Nexø torv m.m.

Det andet eksempel skal omtales ved at citere direkte fra referatet af kommunalbestyrelsesmødet den 14. maj 2002, altså meget kort tid inden valget til sammenlægningsudvalget. Under punkt 5 lyder det:

»Ekstra aktiviteter i 2002

Økonomiudvalget har, på baggrund af et bedre regnskabsresultat i 2001 end ventet, bedt fagudvalgene om at fremsætte ønsker til evt. ekstra aktiviteter i den resterende del af 2002. Udvalgene har fremsendt ønsker for ca. 23 mio.kr. Kommunalbestyrelsen har på et prioriteringsmøde den 30. april 2002 drøftet ønskerne, og på baggrund heraf fremsættes forslag til ekstra aktiviteter og tillægsbevillinger hertil. Økonomi- og skatteforvaltningen indstiller, at der meddeles følgende tillægsbevillinger som anført i sagsnotatet:

Erhverv (anlæg) 835.000

Havne (anlæg) 540.000

Kommunale ejendomme (drift) 350.000

Veje og pladser (anlæg) 3.400.000

Børnepasning (drift) 6.500

Undervisning (anlæg) 2.700.000

Undervisning (drift) -50.000

Kultur og fritid (drift) 8.000

Kultur og fritid (anlæg) 271.500

I alt 8.061.000.« (referat af mødet i Nexø kommunalbestyrelse 14.05.02)

Også på mødet den 10. september 2002 bevilliges der penge fra kommunekassen, igen sker det på baggrund af en »temadag om ekstra aktiviteter i 2002«. Den fulde ordlyd af referatet fra kommunalbestyrelsesmødet skal her gengives, da der her egentlig ikke lægges skjul på, at man er i gang med at mindske kassebeholdningen. Under punkt 7 lyder det:

»Kommunalbestyrelsen har den 2. september 2002 afholdt temadag om ekstra aktiviteter i 2002 og på baggrund heraf fremsættes forslag til ekstra aktiviteter og tillægsbevillinger hertil. Ligeledes fremsættes et forslag om

at stille en kommunegaranti. Økonomiudvalget indstiller, at der meddeles følgende tillægsbevillinger som anført i sagsnotatet:

Personale (drift) 80.000

Politikerne (drift) 70.000

Erhverv (anlæg) 2.400.000

Havne (anlæg) 30.000

Kommunale bygninger (drift) 264.000

Veje og pladser (drift) 100.000

Børnepasning (drift) 215.000

Undervisning (drift) 35.000

Kultur og fritid (drift) 300.000

Kultur og fritid (anlæg) 100.000

Ældre (drift) 1.195.000

I alt 4.789.000 som finansieres ved træk på de likvide midler, og at bevillingerne frigives som anført i sagsnotatet. Ligeledes indstiller økonomiudvalget, at Nexø Kommune stiller en kommunegaranti på 1.000.000 kr. over for et realkreditinstitut i forbindelse med tilbygning til Nexø-Hallen.« (referat af mødet i Nexø kommunalbestyrelse 10.09.02)

Ovenstående eksempler fremdrages som sagt ikke, fordi de er overraskende i forhold til en forventning om, at kommunekassen ville blive hermetisk lukket i forbindelse med forberedelsen af en sammenlægning og dermed sammensmeltning af de lokale kassebeholdninger. Det er ikke sandsynligt, at der ikke vil »dukke noget op undervejs«. Men i Nexøs tilfælde illustrerer eksemplerne, at det altså mere aktivt og ganske åbent er søgt at anvende dele af de likvide midler. Ikke kun i forbindelse med anlægsudgifter, men også i form af forøgede driftsbevillinger. Der er sat initiativer i gang ganske tæt på kommunesammenlægningen, som udspringer af, at man direkte har indkaldt ønsker til merbevillinger.

Beløbenes størrelse skal der ikke kommenteres på her, ligesom den mere normative diskussion af rimeligheden i at tømme dele af kommunekassen i den del af processen som sagt skal overlades til det politiske niveau. Men det skal pointeres, at dele af de træk på kassebeholdningen, som forekom i Nexø Kommune i løbet af året 2002, ikke var begrundet i implementeringen af ældre beslutninger eller pludseligt opståede og presserende behov. I stedet ser det ud, som om man i nogle tilfælde helt bevidst

og helt åbent sørgede for at bruge nogle af de opsparede midler, inden de skulle indgå i den store fælles kasse.

Om perioden med to parallelle politiske organer må det generelt siges, at en sådan konstruktion umiddelbart godt kunne lede til en vis bekymring, idet en entydig kompetencefordeling kan være vanskelig at lave på forhånd, og at der således kunne opstå problemer med at finde ud af, om det var henholdsvis kommunalbestyrelserne eller sammenlægningsudvalget, der skulle »tage sig af« forskellige sager. Det lader til, at denne bekymring var ubegrundet, for så vidt angår situationen på Bornholm. Der opstod ikke uklarheder om kompetencefordelingen, og det lader til, at demarkationslinjen mellem kommunalbestyrelsens »forretningsministerium«-opgaver og sammenlægningsudvalgets strategiske og fremadrettede opgaver har været let tolkelig for de involverede parter.

Til gengæld har der været mere diskussion af, i hvor høj grad brugen af de likvide midler i de gamle kommuner kort inden sammenlægningen har været politisk i orden (formelt er der som sagt ingen problemer). I en anden rapport fra dette projekt er det vist, at netop nogle kommuners brug af kassen kort tid før lukketid er faldet en del borgere for brystet, og at denne praksis er en af de mere negative ting ved kommunesammenlægningens første leveår (Kjær & Olsen 2004: 78ff).

Som afslutning på denne del af beretningen fra den bornholmske kommunesammenlægning skal der kort vendes tilbage til den lånegaranti, som blev omtalt ovenfor. Hvad sker der egentlig, når en kommunalbestyrelse holder sit allersidste møde? Hvorvidt og hvordan man siger farvel til hinanden, skal der ikke kommes ind på her, men for så vidt angår den del af mødet, der er omfattet af dagsordenen, så valgte man i Nexø Kommune på det sidste møde i kommunalbestyrelsen den 10. december 2002 at supplere den ellers 13 punkter lange dagsorden med et »senere tilkommet« punkt 14. Referatet af dette punkt lyder:

»Garanti til Nexø Hallen

Kommunalbestyrelsen har tidligere stillet en garanti på 1.000.000 til Nexø Hallen til brug for finansiering af lån til tilbygning. Tilbygningen er blevet 200.000 kr. dyrere end beregnet, så derfor anmoder Nexø Revision

på Hallens vegne om forhøjelse af den tidligere stillede garanti til 1.200.000 kr.«.

Man vedtog at forhøje garantien. Og så indstillede Nexø Kommunalbestyrelse sit arbejde, og man gik på en juleferie, efter hvilken Nexø Kommune ikke længere eksisterede.

2.11 **Efter 1. januar 2003**

Den 1. januar 2003 vågnede bornholmerne op til en ny politisk struktur. Ideen om én ø – én kommune var nu ikke længere kun på tegnebrættet, men en realitet. Det betyder som sagt ikke, at den politiske reorganisering dermed var tilendebragt – der var og er stadig ting, som ikke nødvendigvis har fundet sit endelige leje.

Der er allerede en valgkamp i gang frem mod kommunalvalget i 2005, og den vil i høj grad være præget af den historie, som de enkelte aktører »slæber med sig« fra den del af processen, som er beskrevet i denne rapport. Hvordan vil vælgerne bedømme Borgerlisten og Bjarne Kristiansen, når de skal se tilbage på borgmesterposten, der ikke blev taget, og de senere skår, der er kommet i koalitionen mellem Borgerlisten og Socialdemokratiet? Hvordan vil vælgerne tage imod Annelise Molin, som ikke længere vil stille op for Socialdemokratiet, men på sin egen liste? Og hvad sker der med tvekampen mellem Thomas Thors og Knud Andersen – vil den blive gentaget og med hvilket udfald?

Den politiske reorganisering er heller ikke færdig derved, at den nu bliver fulgt af en landsdækkende kommunalreform, som på nogle områder vil virke tilbage på den bornholmske sammenlægning. På Bornholm afskaffede man det ene af de tre politiske niveauer i den offentlige sektor, idet amt og kommune blev slået sammen. Det lykkedes ikke på landsplan, og der skal i stedet ske en transformation af de nuværende amter til de kommende regioner. Bornholm bliver i den forbindelse en del af en kommende Region Hovedstaden, og det regionale niveau »genindføres« således på Bornholm pr. den 1. januar 2007.

En politisk reorganisering strækker sig over en længere periode, og selv om den mest markante og mest hektiske del af reorganiseringen på Bornholm sandsynligvis er dækket i denne rapport med dens fokus på pe-

rioden 12. januar 2001 til 31. december 2002, vil der blive fulgt op på perioden efter den formelle ikrafttrædelse den 1. januar 2003 i en senere rapport fra dette forskningsprojekt.

3 Konklusion

En kommunesammenlægning er i relation til nogle dimensioner af den kommunale hverdag en mindre ting, mens den på andre områder er en ganske stor begivenhed. I forhold til ganske grundlæggende aspekter ved det kommunale politiske system udgør en kommunesammenlægning en ganske kraftig rystelse – en sammenlægning fordrer en politisk reorganisering. Den eksisterende politiske struktur brydes ved sammenlægningen op, og en ny struktur skal etableres, som kan sættes i stedet for den nyligt »kasserede« måde at organisere tingene på. Det er derfor ganske trivielt at fastslå, at en sammenlægning for det lokale politiske niveau er en ganske særlig situation og på mange måder en ganske stor mundfuld for de politikere, som skal forestå transformationen af den gamle struktur til den ny.

Det pres, der i denne overgangsfase udøves mod det politiske system, er massivt. Det er svært at arbejde inkrementalistisk eller indtage en alt for reaktiv position. Det er ikke »business as usual«. Det er muligt, at kommunesammenlægningen sker i en optimistisk ånd og under positive omgivelserbetingelser, men for så vidt angår det politiske system, udløser sammenlægningen en situation, hvor systemet udsættes for stress og en i hvert fald momentan krise. Krisen kan være selvudløst og bevidst, fordi man netop ser en krise som en nødvendig betingelse for at få brudt eksisterende tilstande op og komme styrket ud på den anden side. Men heraf følger også, at der vil være en kritisk periode, hvor man er nødt til at kappe sikkerhedslinien for at kunne komme fra én tilstand til en anden.

I den omstillingsperiode vil der nødvendigvis opstå et pres for at få taget store politiske beslutninger og for at få foretaget markante politiske handlinger. Omstillingens indbyggede pres for at få taget beslutninger og

overgangsfasens opbrud i det politiske system falder samtidigt, men rimer ellers ikke nødvendigvis så godt på hinanden. Der skal træffes flere beslutninger end normalt, men samtidig er man ved at lave om på, hvem der skal træffe beslutningerne. Risikoen er, at de politiske aktører bliver handlingslammede, eller at de sætter hinanden i skak, hvorved der opstår et lige så lidt konstruktivt beslutningsvacuum.

Der er ikke bare brug for handling, men altså også for, at nogle tager tæten og driver processen fremad. Tingene blev gjort på Bornholm. Kommunerne blev lagt sammen, og det skete, fordi der undervejs i processen var personer, der tog ansvaret på sig og udviste politisk lederskab. Den nuværende regionsborgmester Thomas Thors står naturligvis i dag som et af de tydeligste eksempler på, at der er personer, som har presset processen fremad og videre – der har sørget for, at den påkrævede reorganiseringen så også fandt sted. Man kan så altid diskutere, om tingene blev gjort hurtigt nok – om de forskellige aspekter ved den nye politiske organisering var på plads på de tidspunkter, hvor den var påkrævet og/eller lovet. Og man kan naturligvis ikke mindst diskutere, hvorvidt de faktiske løsninger, som blev valgt, var de rigtige. Om dem, der stod for styringen i den periode, hvor man bevist satte det politiske system under pres, gjorde det »godt nok«. Vurderingen heraf er i allerhøjeste grad politisk – man kan ikke objektivt bedømme det konkrete udfald, idet der ikke eksisterer en ikke-normativ målestok for, om politikerne undervejs valgte rigtigt eller forkert. Det er der andre politikere, der må tage sig af, og som det fremhæves i en anden rapport fra dette projekt, så kan netop implementeringen af en kommunesammenlægning være en oplagt ting for den politiske opposition at inddrage i kampen om vælgernes gunst (Kjær & Olsen 2004). En vurdering af, hvordan de besluttende politikere har klaret opgaven at få kommuner lagt sammen, er faktisk ikke bare noget, man kan bringe i spil i forsøget på at markere sig som opposition – det er mere eller mindre en nødvendighed at fokusere herpå, hvis man frem mod næste kommunalvalg er interesseret i at positionere sig som et alternativ til den siddende borgmesterkoalition. Dette er i høj grad sket på Bornholm – politikerne har og er fortsat i gang med at tælle plusser og minusser sammen i relation til, hvordan det eksisterende politiske styre har håndteret processen. Vi kan derfor trygt overlade det til de forskellige politiske partier og grupperinger frem mod kommu-

nalvalget 2005 at søge at gøre regnestykket op og lægge det frem for vælgerne. Og så kan disse i lyset heraf til den tid beslutte, om den siddende socialdemokratiske borgmester skal have endnu fire år i stolen, eller om roret skal overlades til andre og i givet fald hvem.

Men at der har været et udtalt behov for politisk handling, betyder jo ikke, at alt kan forsvares under påberåbelse af, at man har handlet i en slags »undtagelsestilstand«, eller at der skal ses mildere på handlinger foretaget som del af en sådan krisestyring. Når det politiske system som sådan er under pres, og når de politiske beslutninger ikke bare omhandler trivielle policy-beslutninger, men selve udviklingen og indretningen af det politiske system selv, må det også ofres opmærksomhed, hvorvidt mere generelle demokratiske værdier er blevet efterlevet. Problemet ved en sådan analyse er imidlertid, at det er vanskeligt at blive enige om, hvilken lokaldemokratisk målestok situationen skal udmåles efter – der findes ganske mange forskellige syn på det ideelle lokale demokrati og den gode demokratiske proces og/eller beslutning (Kjær & Mouritzen 2003). Et forsigtigt bud på, hvorledes en demokratisk proces kan identificeres, er dog givet af David Beetham, idet han hæfter sig ved følgende tre elementer: 1) alle skal have mulighed for at deltage i den politiske debat og de politiske beslutninger, 2) politikerne skal tage hensyn til borgerne og 3) borgernes skal have mulighed for at gennemskue, hvem der træffer hvilke beslutninger (Beetham, 1996).

For netop at kunne finde nogle fordringer til det lokale demokrati, som mange kan være enige om (kun de færreste vil vel være uenige i de tre ovenstående demokratiske »krav«), er disse nødt til at være så overordnede og så lidt konkrete, at det kan være endog ganske vanskeligt at anvende dem til at vurdere en konkret situation med, i dette tilfælde den politiske kommunesammenlægning på Bornholm. For så vist angår perioden frem til 1. januar 2003 skal der alligevel, på baggrund af rapportens beskrivelser, her voves et øje, idet der skal gives en, indrømmet noget subjektiv, bedømmelse af processen ud fra de tre kriterier.

For så vidt det første af de tre elementer skal vurderingen lyde, at bornholmerne i perioden frem til 1. januar 2003 har haft rimelig mulighed for at deltage i den politiske debat. Beslutningen om kommunesammenlægningen foregik på baggrund af en særdeles livlig debat, hvor det virke-

de, som om de fleste argumenter for og imod blev vendt og drejet. Dette betyder naturligvis ikke, at alle nødvendigvis føler, at de har haft mulighed for at blive hørt, eller at deres fremsatte holdninger har fået den plads i de endelige beslutninger, som de selv mener, de har fortjent. Men det gælder jo (og det kan man så efter temperament glæde sig over eller begræde) langt de fleste politiske beslutningsforløb, og det virker derfor ikke rimeligt at sammenligne forløbet omkring sammenlægningen med et demokratisk ideal, som heller ikke i andre sammenhænge er realisabelt. Borgerinddragelse i lokalpolitiske spørgsmål er naturligvis ikke kun bestemt af de muligheder, som systemet giver borgerne, men jo også i lige så høj grad af, i hvilket omfang borgerne griber de eventuelle muligheder. En ganske traditionel måde at deltage i kommunalpolitik på er i stemmeboksen. Ikke fordi dette nødvendigvis er det mest fintfølede instrument i afdækningen af borgernes præferencer (det er det ikke) eller den bedste måde at involvere borgerne i deres lokalsamfund og medmennesker på (det er det nok heller ikke), men det er den måde, de fleste vælgere åbenbart helst vil deltage på. Kun de færreste melder sig ind i et politisk parti, ikke mange overværer kommunalbestyrelsesmøderne, og når lokalpolitikere inviterer vælgerne til debat- eller dialogmøder, må de ikke sjældent indlede med, at »det var ærgerligt, at der ikke er flere, som har taget handsken op«. I det lys må det være positivt, at man på Bornholm hele tre gange i løbet af de to år, rapporten beskæftiger sig med, lod vælgerne bruge deres foretrukne deltagelsesform – nemlig stemmeafgivning. Først ved afstemningen om kommunesammenlægning i 2001 og efterfølgende ved kommunalvalgene i 2001 og 2002.

I relation til det andet element, at politikerne skal tage hensyn til borgerne, må det også vurderes, at den politiske proces omkring sammenlægningsbeslutningen lever op til dette krav i et omfang, der ækvivalerer, hvad man ellers ser i lokalpolitiske beslutningsforløb. De bornholmske politikere kunne for så vidt i relation til hele sammenlægningsspørgsmålet have truffet den beslutning, de selv hældte mest mod. På trods heraf valgte de den mere »besværlige« model at spørge vælgerne i en formelt set godt nok kun vejledende, men reelt set politisk bindende, folkeafstemning. Og efterfølgende har man levet op til det klare signal, der i den forbindelse blev sendt fra vælgerne, og arbejdet for og gennemført den kommunesammen-

lægning, som vælgerne bad om. Det lader heller ikke til, at der i den undersøgte periode skulle have været tilfælde af, at politikerne i relation til mere detaljerede spørgsmål har valgt at sidde folkeviljen overhørig.

For at bedømme den politiske reorganisering på Bornholm i relation til det tredje element, nemlig at borgerne skal have mulighed for at gennemskue, hvem der træffer hvilke beslutninger, er det nødvendigt at identificere, hvem der egentlig i de forskellige perioder af reorganiseringen har haft den politiske magt på Bornholm. På baggrund af rapportens kapitel 2 kan denne formelle »magtfordeling« opstilles som i figur 3.1. Hvilke aktører der i forskellige perioder af omstillingsprocessen har haft den formelle beslutningskompetence, er opgjort i forhold til fire forskellige områder. Dels er der styringen af de enkelte politiske organer (kommuner/amt/Regionskommune), som så igen er opdelt i to typer af beslutninger, nemlig de, der vedrører henholdsvis den »daglige drift«, og de, der vedrører mere strategiske og fremtidsorienterede forhold. Dels er der varetagelsen af hele Bornholms interesser, som så igen også er delt op i to typer af beslutninger, nemlig de, der vedrører selve kommunesammenlægningen, og de, der vedrører situationer, hvor Bornholm skal tegnes udadtil.

Figur 3.1 Hvem har i løbet af processen haft den politiske magt på Bornholm? Set i forhold til dels de enkelte kommunale enheder (opdelt i hhv. den daglige drift og mere strategiske beslutninger) dels hele Bornholm (opdelt i hhv. beslutninger vedrørende sammenlægningen og når Bornholm skal tegnes udadtil i andre spørgsmål end sammenlægningen). Den formelle beslutningskompetence er markeret med fed skrift

| | De enkelte kommuner/amtet | | Hele Bornholm | |
|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|--|---------|
| | Daglig drift | Strategi | Sammenlægningen | Udadtil |
| Indtil 29.05.01 | Seks kommunale råd | | Kommuneforeningen | Uklart |
| 29.05.01– 29.05.02 | Seks kommunale råd | | Forhandlingsudvalg/ SAMarbejdsorg. ledet af Formandska- bet | Uklart |
| 29.05.02– 31.12.02 | Seks kommunale råd | Sammenlægningsudvalget | | |
| Fra 01.01.03 | Regionsrådet | | | |

Figur 3.1 viser, at frem til 29. maj 2002 var der ingen problemer med at afgrænse den formelle beslutningskompetence – det var de fem kommunalbestyrelser og amtsrådet, der hver især tog beslutninger ud fra den almindeligt gældende arbejdsdeling mellem stat, amt og kommuner. Til gengæld mente man på Bornholm, jf. afsnit 2.5, at det var uklart, hvem der egentlig tegnede øen udadtil – var det de enkelte borgmestre, var det kommuneforeningen, eller var det amtsborgmesteren, fordi hans amtskommune, i modsætning til hver af primærkommunerne, jo netop dækkede hele øen? Som sagt indgik det som led i argumentationen for en samlet kommune, at man derved ville skabe et politisk organ, som ville sætte øen i stand til »at tale med én stemme udadtil«. I dag eksisterer denne uklarhed ikke længere, idet det er Regionsrådet, som varetager opgaven, og der er dermed skabt større klarhed over, hvem der udtaler sig på vegne af hvem. Hvad det så egentlig er for beslutninger, hvor der tidligere blev talt med flere stemmer, er et andet (og rigtig godt) spørgsmål.

For så vidt angår sammenlægningen, var det borgmestrene i kommuneforeningens bestyrelse, der støbte kuglerne op til udskrivelsen af folkeafstemningen, men det var jo hver af de enkelte fem kommunalbestyrelser, som udskrev folkeafstemningen, så selv om man kunne have forskellige syn på »borgmesterklubben«, så havde den altså trods alt ikke gjort »andet« end at anbefale, at borgerne blev taget med på råd. I perioden efter folkeafstemningen og frem til det første valg til Regionsrådet var arbejdet med sammenlægningen til gengæld lagt i hænderne på forhandlingsudvalget (undervejs udvidet og omdøbt til SAMarbejdsorganisationen) under ledelse af formandskabet. I hele dette år kunne man faktisk godt hævde, at det kunne være lidt vanskeligt at finde ud af, hvem der egentlig stod bag hvilke beslutninger. Begge organer var netop ganske bredt sammensat, men da det ikke var helt til at gennemskue, hvorledes disse organer arbejdede, herunder eksempelvis om der blev opereret med flertalsbeslutninger, vetoret osv., kunne man godt sige, at netop i denne periode kunne der i relation til arbejdet med sammenlægningen være problemer i forhold til, at vælgerne skulle kunne gennemskue, hvem der stod bag hvilke beslutninger, og dermed hvem de skulle henholdsvis straffe og belønne ved næste kommunalvalg. Det kan imidlertid også hævdes, at problemet heri er til at overse, idet forhandlingsudvalget/SAMarbejdsorganisationen netop ikke

tog nogle væsentlige politiske beslutninger. Man forhandlede med regeringen om vilkårene for sammenlægningen, men der var her på mange måder i højere grad tale om at optimere det forhandlingsmæssige spil end om at sætte eksempelvis partipolitiske fingeraftryk på aftalen. Alle var indstillede på, at situationen skulle udnyttes til at opnå så økonomisk gunstige vilkår som muligt for den nye regionskommune og for øen som sådan, men da det jo var ministeriet, som havde fat i den lange ende, var der grænser for hvor meget politik der kunne klemmes ned i disse forhandlinger. Alle de »tunge« beslutninger om den fremtidige indretning af Regionskommunen blev jo netop ikke truffet i dette år, men blev skudt til der var valgt et mere »normalt« politisk organ, nemlig sammenlægningsudvalget.

Med valget af sammenlægningsudvalget blev det på den ene side lettere at komme videre og få truffet politiske beslutninger vedrørende den nye kommune, ligesom borgerne nu fik et politisk organ af en type, de var vant til (sammensat af politikere fra forskellige partier valgt ved et valg). Omvendt blev valget af sammenlægningsudvalg jo også startskud til en periode med to kompetente politiske organer i hver kommune – den eksisterende kommunalbestyrelse/amtsråd til at fungere som forretningsministerium og sammenlægningsudvalget til de fremadrettede opgaver. Her er der så klart et potentielt problem i forhold til, at borgerne skal have mulighed for at kunne gennemskue, hvem der beslutter hvad. Vurderingen skal som sagt imidlertid være, at der i praksis ikke var de store problemer hermed. Opgaverne var delt rimeligt klart mellem de to typer af råd, og der opstod ikke undervejs væsentlige uklarheder om sager, der ikke på baggrund af den på forhånd i sammenlægningsloven opstillede arbejdsdeling kunne placeres entydigt.

Når dette er sagt, er der dog ingen tvivl om, at det i hvert fald i forhold til den demokratiske bedømmelse må have været en lettelse for det politiske system på Bornholm at nå frem til skæringsdatoen den 1. januar 2003, fordi man på det tidspunkt opnåede fuldstændig klarhed over, hvem der bestemte hvad på Bornholm – fra denne dato eksisterede der kun ét politisk organ på øen nemlig Bornholms Regionsråd. I hvor høj grad dette organ så har levet op til de to første elementer, at lade borgerne deltage og lytte til borgerne, efter tiltrædelsen 1. januar 2003, er det som sagt ikke op til denne rapport at vurdere. Men i en vurdering heraf er det ikke sikkert, man

udelukkende skal læne sig op af de opstillede ideale kriterier, men måske i højere grad sammenligne med reelt forekomne situationer, hvad enten man nu vælger situationen før sammenlægningen eller situationen i resten af de danske kommuner som sammenligningsgrundlag.

Selv om der altså ikke umiddelbart kan rettes alvorlige anker mod de rammer, der var sat op omkring den politiske reorganisering, betyder det jo ikke, at man ikke kan overveje, om der alligevel er forhold ved processen, der med fordel kunne have været grebet anderledes an. To spørgsmål melder sig i den forbindelse. For det første om det ikke var for risikabelt at operere med en periode med to parallelle valgte organer, kommunalbestyrelser og sammenlægningsudvalg. Selv om det viste sig i praksis at forløbe uden de store vanskeligheder, var risikoen som påpeget til stede for, at det kunne skabe uklarheder om, hvem der skulle træffe hvilke beslutninger – i værste fald »kamp« mellem de to organer om at træffe beslutning om den samme sag. Spørgsmålet er imidlertid, om denne del af reorganiseringen kunne have været grebet ret meget anderledes an. Alternativet ville jo have været, at man gik fra en situation med seks kommunale råd til en situation med kun et fælles råd fra den ene dag til den anden. Altså at de politikere, der blev valgt ved det første regionsrådsvalg, ikke først skulle fungere som et sammenlægningsudvalg, men i stedet efter ganske kort tid indsættes som regionsråd. Det meste er naturligvis teoretisk muligt, men det må vurderes, at et sådant arrangement potentielt ville have kunnet føre til ganske kaotiske tilstande. I så fald ville den sammenlagte kommune skulle have været gjort funktionsklar mere eller mindre over natten – der ville ikke have været den forberedelsesperiode, som sammenlægningsudvalgets funktionsperiode jo var tiltænkt og fungerede som. Et alternativ ville naturligvis have været at lade et organ svarende til forhandlingsudvalget stå for forberedelsen af den nye sammenlagte kommune, men som beskrevet ovenfor betød det mandat (eller måske mere præcist manglende mandat), som et sådant forhandlingsudvalg havde, at det ikke var særlig velegnet til at få truffet væsentlige politiske beslutninger om den fremtidige kommunes indretning. Erfaringerne fra Bornholm viser i høj grad, at der i forberedelsesfasen er brug for et kompetent folkevalgt organ, i dette tilfælde sammenlægningsudvalget, til at forberede en sammenlægning. Først da sammenlægningsudvalget var valgt og begyndte sit arbejde, kom der for alvor skred i tinge-

ne, idet man først på dette tidspunkt kunne begynde at træffe de store »tunge« beslutninger, som skulle på plads, inden mere detaljerede beslutninger kunne træffes. Eksempelvis var der mange ting, som ventede på, at der blev truffet beslutning om, hvorledes den politiske og administrative struktur skulle indrettes i den nye sammenlagte kommune – en beslutning, det er vanskeligt at forestille sig overladt til et organ som forhandlingsudvalget, der ikke havde en intern arbejdsform og organisering, der var gearet til sådanne højpoltiske beslutninger.

For det andet kunne man spørge, om processen ikke gik for hurtigt. Man kunne stille sig tvivlende over for, om tingene med de skrappe tidsfrister fik den tid, de krævede, og som de måske rettelig havde fortjent. En kommunesammenlægning er en krævende proces ikke mindst tidsmæssigt, og man kan derfor stille spørgsmål ved, om man ikke risikerede at forcere tingene igennem ved at operere med et så forholdsvis kort forløb. Der er sikkert ingen tvivl om, at jo mere tid man har til at forberede en reform, desto bedre vil man kunne gøre det. Det store spørgsmål er imidlertid, om der ikke også på et tidspunkt er faldende marginalnytte i relation til den ekstra tid, man måtte sætte af til det forberedende arbejde. Dette må i hvert fald forventes at gælde den del af forberedelserne, som foregår, inden der er valgt et formelt kompetent politisk organ for den nye kommune. I denne periode kan man naturligvis udarbejde forskellige analyser, der kan tjene som beslutningsgrundlag for dette organ, men omvendt kan man ikke komme videre med selve den konkrete forberedelse af sammenlægningen, da man jo netop må afvente det politiske organs valg og efterfølgende beslutninger. Der eksisterer også andre ulemper ved at forlænge processen tidsmæssigt, herunder ikke mindst hensynet til de kommunalt ansatte, som i så fald får forlænget den periode, hvor de helt naturligt vil være usikre på, hvad der skal ske, og for nogens vedkommende nervøse for deres egen fremtidige jobsituation. Og så gælder det jo også, at lige så snart beslutningen om kommunesammenlægningen er truffet, begynder de fleste jo mere eller mindre at agere under hensyntagen hertil, og så er spørgsmålet, hvor meget det hjælper at trække processen alt for meget i langdrag. Et eksempel herpå blev givet i afsnit 2.10, hvor i hvert fald en af kommunernes brug af de likvide midler så ud til at være under indflydelse af, at man vidste, at disse midler inden for en overskuelig fremtid skulle pooles med de andre

kommuners midler. Og selv om trækkene på kassebeholdningen endelig skulle have været motiveret i andre forhold end dette, så vil alene den mistanke og de beskyldninger om kassetømning, som en sammenlægningsproces let bliver ramt af, jo heller ikke være specielt rare, hverken for det politiske niveau eller for dem, der kærer sig om befolkningens tillid til samme.

Disse afsluttende bemærkninger er for så vidt ikke fremsat for entydigt at rose den måde, hvorpå den politiske reorganisering i perioden frem mod den formelle sammenlægningsdato den 1. januar 2003 foregik, men i højere grad for at vurdere, at det nok er vanskeligt at pege på faktorer i relation til selve designet af overgangsfasen, der med fordel kunne have været udformet væsentlig anderledes. I hvert fald uden at man så kunne have risikeret at skabe andre problemer.

Litteratur

Beetham, David (1996): *Theorising Democracy and Local Government*. I: Desmond King & Gerry Stoker (eds.): *Rethinking Local Democracy*. Houndsmills: MacMillan.

Buch, Roger (2001): *Kommunalvalgene i perspektiv*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christoffersen, Henrik; Kurt Klaudi Klausen & Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. København: akf forlaget.

Christoffersen, Henrik (2004): *Regional udvikling og kommunesammenlægning – En undersøgelse af den regionale udvikling på Bornholm og i landets øvrige dele*. København: akf forlaget.

Damgaard, Erik (2003): *Folkets styre – magt og ansvar i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Elklit, Jørgen (1997): *Kommunernes partisystemer*. I: Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Elklit, Jørgen (2004): *Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærregler, analyseredskaber*. 8. udgave. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

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

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

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

Kjær, Ulrik (forthcoming): *Kommunesammenlægninger – Afstemningen den 29. maj 2001 på Bornholm som case*.

Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red.) (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik & Leif Olsen (2004): *Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm*. København: akf forlaget.

Kjær, Ulrik & Mogens N. Pedersen (2004): *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Kommunernes Landsforening (2002): *Kommunesammenlægning – erfaringer fra Kalundborg og Hvidebæk*. København: Kommunernes Landsforening.

Kommunernes Landsforening (2001): *Bornholm – sammenfattende rapport om vurdering af muligheder for udvidet samarbejde på primærkommunale kerneområder*. København: Kommunernes Landsforening (for Kommuneforeningen i Bornholms Amt).

Lundtorp, Svend (2004): Kommunalt samarbejde – eller større kommuner? I: Leif Olsen & Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. København: Fokus, pp. 424-440.

Lundtorp, Svend & Michel Weber (2001): *Kommunalt samarbejde – nu og i fremtiden*. København: Kommunernes Landsforening.

Sammenlægningsloven – Lov nr. 144 af 25/03/2002: Lov om sammenlægning af de bornholmske kommuner.

Serritslew, Søren & Jens Peter Frølund Thomsen (2004): *Småt er godt – for demokratiet*. I: Jørgen Frode Bakka & Ulrich Horst Petersen (red.): *Hvorhen Danmark?*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. Betænkning nr. 1434*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Strøm, Henning (1991): *Inndelingsreformen 2. Bind 2 i Kommunalreformen i Danmark*. København: Forlaget Kommuneinformation.

Thomsen, Søren Risbjerg (1997): *Den landspolitiske valgvind blæser også ved lokalvalgene*. I: Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Summary

One Island – One Local Authority Local Government Restructuring on Bornholm

Issued December 2004

by Ulrik Kjær

1 January 2003 was the formal date for what can be considered the ultimate restructuring of the local government on the Danish island of Bornholm. The existing five local authorities, Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne and Aakirkeby, and one county, Bornholms Amt, ceased to exist on that date. Instead, they were combined to form the Regional Municipality of Bornholm. The present report documents the chain of events that preceded the amalgamation. Chapter 2 provides a timeline with a step-by-step description of the path towards 1 January 2003, the formal date of amalgamation. The description in this report begins in January 2001, as this is the point in time when the discussion of the amalgamation of local authorities really took off.

The chronological review comprises 10 different points in the history of the restructuring of local government on Bornholm, but not all phases of the process receive equal attention. Instead, focus is placed on three specific phases: the call for local election that initiated the local government restructuring process (section 2.4); the first local election in the new structure held on 29 May 2002 (section 2.9); and the period between the 2002 election and the entering into force of the new structure on 1 January 2003,

during which there were two distinct types of governing bodies on the island (section 2.10).

Different types of data have been used to describe and analyse these three points in time. The background for the call for local election is analysed based on interviews conducted in April/May 2001 with the, at the time, six mayors on the island.¹⁹ The local election held on 29 May 2002 is analysed based on the official election records from the Regional Council Election and from previous elections held in the individual local authorities. Finally, the period with two types of governing bodies is analysed with the help of minutes of meetings held in one of the old local authorities and the elected amalgamation committee.

The report concludes, among other things, that the amalgamation process was initiated to a great extent by the so-called »Mayors' Club«, namely the board of the local authority association, which was comprised of the five mayors of the local authorities. This group of people used the report, which they had requested the national association known as Local Governments Denmark (LGDK) to compile, as an opportunity to take a position on the proposed local authority amalgamation – if not to take a final position, then at least to make some more serious decisions. While it was the mayors who initiated the process, it was the voters who were actually given the opportunity to decide on the amalgamation by way of a referendum, which formally was only intended as a guide, but in reality was quite binding. There were several arguments on the table, but with 74 per cent of the electorate voting in favour, it seems that arguments such as strengthened technical sustainability and improved ability to »speak with one voice«, both internally and externally, played an important role.

Naturally, the next step in the process towards amalgamation required a number of decisions regarding local government administration, but this report emphasises that a major restructuring was also necessary in connection with the merging of the different political systems. The local party systems were quite varied, and a local authority amalgamation meant that these party systems had to merge. This occurred during the first Regional Council election held on 29 May 2002, which shed light on several interesting aspects. First, fewer candidates than is traditionally the case ran for reelection for the new governing body, but the subsequent reduction in the

total number of candidates resulted in a Regional Council with more political experience than is normally the case. It seems there was no room for new blood when it came to the amalgamation. The election also showed that it was difficult to guess the result of the election by combining the results of the previous elections for the individual local authorities. A local election can apparently possess its own dynamics, and no one could have guessed that the non-party list would become the largest party in the newly-elected Regional Council. Another prediction might have been that candidates from the largest city, Rønne, would “dominate” the Regional Council, but the opposite turned out to be true. There were a large number of candidates from Rønne, but voters did not want them, so even though 34 per cent of the population on Bornholm lives in Rønne, only 15 per cent of the members of the Regional Council do.

The report also shows that on Bornholm there was a period of transition lasting about six months after the election of the Regional Council, in which the newly-elected Council, known as the Amalgamation Committee, was responsible for planning the new local authority, while the six local authority councils continued, during this transitional period, to act as the temporary caretakers of government. According to the study, this period with two types of governing bodies did not result in noticeable problems on Bornholm because there was a relatively clear division of responsibilities beforehand. On the other hand, it was less clear how the cash balances of the existing local authorities should be managed, not just during the transitional period, but also during the entire period from the decision on local authority amalgamation to the day when the cash balances were actually merged. One of the local authorities has been studied in more detail, and it appears that during that period a good deal of time and energy was devoted to spending the local authority’s accumulated capital. Formally, this is not a problem, but politically such a practice is debatable since it could be construed as inappropriate that local authorities with money in the bank should spend that money immediately prior to a local authority amalgamation. Thus, it is a situation which some people considered problematic according to a study of their assessments of the amalgamation process (Kjær & Olsen 2004:78). Of course, one could say that those citizens who have been good at filling the individual local authorities’ coffers should

also get something out of it and, thus, that it is reasonable that some of the savings be invested in the local communities rather than putting all the money into the common coffer to the benefit of people in local authorities who had already spent all their own money. This is a political discussion, but the report suggests that it might be better to debate this subject before the amalgamation rather than after.

The report concludes that a restructuring like the one implemented on Bornholm can essentially be said to live up to some broadly defined requirements concerning democratic process. This is, of course, just the analysis of the author. However, during the period up to 1 January 2003 covered by the report, there was a good deal of debate on local issues on Bornholm, and the policy-makers proved to be attentive to the desires of their constituents – for instance, they allowed the voters to decide whether or not amalgamation should actually be implemented. There have been periods where it may have been difficult for the voters to figure out who made what decisions, but generally speaking, the situation can be assessed as having lived up to the standards that otherwise exist for decision-making at the local political level.

The design of the restructuring can, naturally, still be debated, especially the question of whether the pace of the process was too fast. In this regard, it is clear that the fast pace has had its drawbacks. However the report also notes that a more drawn-out transitional period would have created new problems. For instance, it would have been extra stressful for the public employees, and the opportunity to empty the local authority coffers would have been even greater. Not that the latter should be judged as generally negative, but it certainly would not have improved the new regional authority's financial situation during the start-up phase. And the question is whether the actual fear of being accused of emptying the local authority coffers would have had negative consequences, perhaps resulting in a »decision-making vacuum« with local government coming to a standstill during the (long) wait for the amalgamation.

These concluding remarks are not put forward to unequivocally complement the way the local government restructuring was handled during the period in question, but rather to emphasise that it is difficult to indicate factors in relation to the actual design of the transitional phase that could have

been handled differently. At least this could not have been done without causing other problems.

Thus, the report contains a number of sub-conclusions, which other local authorities on the verge of amalgamation might find useful. It is important to elect a competent governing body to cover the new regional authority in its entirety in order to really get the process underway. It is important to establish clear agreements on how any cash balances should be managed during the transitional period. And it is important to have a clear-cut division of responsibilities between the newly-elected government councils and the old local authority councils, in which the former is responsible for the amalgamation process and the latter for acting as the temporary caretakers of government in the existing local authorities.

But perhaps the most important lesson to learn when local politics are involved is that it is difficult to predict the outcome. And even though Bornholm is just one case study, it should perhaps still be borne in mind when considering how the new governing bodies in the amalgamated local governments throughout the rest of Denmark should be formed. In the public debate, the issues tend to be presented as though there exists a rule of thumb to the effect that 1) local politicians will not do as well in the new larger regional authorities, and 2) the larger urban communities will dominate the new regional councils and produce most of the new regional politicians. It is possible that such predictions may turn out to be true. We will definitely know much more after the elections in 2005. But that they should be a matter of course is difficult to imagine when the only case study we have for comparison, Bornholm, has shown the exact opposite.

Om sammenlægningsundersøgelsen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget initiativ til en forskningsmæssig belysning af den bornholmske kommunesammenlægnings forløb og konsekvenser for det bornholmske samfund. akf, amternes og kommunernes forskningsinstitut, står sammen med Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet for opgaven. Forskningsleder Henrik Christoffersen, akf, er ansvarlig for arbejdet.

Projektet løber frem til midten af 2006. Der vil løbende blive fremlagt rapporter fra projektets forskellige undersøgelser.

Der foreligger følgende rapporter fra undersøgelsen:

- Rapport 1 Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp: Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune. December 2003.
- Rapport 2 Bjarne Madsen: Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den kommunale udgiftsudvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner. December 2003.
- Rapport 3 Bjarne Madsen: Documentation of the model of local authority economic activity. December 2003.

- Rapport 4 Henrik Christoffersen: Regional udvikling og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den regionale udvikling på Bornholm og i landets øvrige dele. Juni 2004.
- Rapport 5 Ulrik Kjær og Leif Olsen: Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm. Oktober 2004.
- Rapport 6 Ulrik Kjær: Én ø – én kommune. Politisk reorganisering på Bornholm. December 2004.

Noter

1. Interview gennemført med borgmester i Rønne Kommune Thomas Thors (26.04.01), borgmester i Nexø Kommune, Annelise Molin (08.05.01), borgmester i Allinge-Gudhjem Kommune, Harald Kjøller (09.05.01), borgmester i Bornholms Amt Knud Andersen (09.05.01), borgmester i Aakirkeby Kommune Birthe Juel-Jensen (21.09.01) og borgmester i Hasle Kommune, Bjarne Kristiansen (22.09.01).
2. Rettelig er der tale om fem folkeafstemninger, nemlig én i hver af de eksisterende kommuner, men i resten af denne rapport skal begivenheden rent sprogligt omtales som én folkeafstemning.
3. Spørgsmålet lød »Afstemningen om kommunesammenlægningen er vigtig for Bornholms fremtid« – en påstand som 11% erklærede sig delvis uenig eller uenig i, som 4% erklærede sig hverken enig eller uenig i, og som altså 85% erklærede sig enten delvis enig eller enig i (n=1.169, kilde: Kjær, forthcoming).
4. Det skal pointeres, at vi her ikke nødvendigvis har at gøre med en asymmetrisk sammenhæng, hvor den ene variabel (tilfredshed med information) entydigt påvirker den anden variabel (holdning til kommunesammenlægning). Der kunne også være tale om en delvis symmetrisk sammenhæng, hvor ens holdning til informationsniveauet kan være påvirket af, hvorledes man i øvrigt forholder sig til projektet (hvis man er negativt indstillet over for kommunesammenlægningen og ser dette som politikernes ide, kan det være, man er mere negativ i sin bedømmelse af også deres informationsniveau, end der ellers måtte være belæg for).
5. Der er i øvrigt ikke nogen væsentlige demografiske forklaringer på, hvorfor nogle føler sig bedre informerede end andre. En model, som forsøger at forklare enighed i påstanden om tilstrækkelig information, kan ved inddragelse af variablene uddannelse, køn og alder stort set ikke forklare noget af variationen i den afhængige variabel (Nagelkerke R² er så lille som 0.02).
6. Det følgende valg i efteråret 2001 kan ikke bruges som sammenligningsgrundlag, da valgdeltagelsen ved dette valg på Bornholm, som alle andre steder i landet, var væsentligt højere end normalt, da dette valg afholdtes sammen med folketingsvalget.
7. I nogle tilfælde var der også tale om ændringer af ren sproglig karakter – Bornholms Regionskommune skulle med deres varetagelse af såvel kommunale som amtslige opgaver ind som undtagelse i en del lovttekster på lige fod med København og Frederiksberg.
8. De blev sekretariatsbetjent af amtsdirektør Jørgen Kvist og kommunaldirektør Mogens Sommer.
9. At der kunne være politikere, som ikke ønskede at sidde et år mere end de oprindeligt var blevet valgt til, kunne også udgøre et problem. Ligesom der sandsynligvis ville være mange, som ville være særdeles glade for på denne måde at få foræret et ekstra år

som indvalgt, kunne der også være nogle, som netop havde været villige til at tage en kommunalpolitisk tørn under de på forhånd kendte konditioner, herunder at mandatet udløb i 2001.

10. Tilsvarende slankning skete i Hasle Kommune, hvorfor der i alt skete et fald i antallet af pladser i de kommunalpolitiske organer på Bornholm på i alt otte pladser. Når der i debatten op til afstemningen i 2001 blev hævdet, at der var 102 politiske pladser på Bornholm, var regnestykket rigtigt, men allerede inden selve sammenlægningen var der altså således blevet færre politikere, idet der ved valget i 2001 således kun var 94 pladser at kæmpe om.
11. Ret beset var der ved kommunalvalget i 2001 hele 11 partier med reserveret listebetegnelse, men det af disse var Slesvigsk Parti, som her anses for et særtilfælde, og som der derfor ses bort fra.
12. Listen »De Unge« fra Nexø gik også med.
13. Hvor mange procent der skal til repræsentation, afhænger også af de indgåede valgforbund – se Elklit, 2004.
14. At valgforbundet skulle ende med at sikre Venstre to mandater, kunne ingen naturligvis vide på forhånd – hverken Venstre selv eller for den sags skyld Det konservative Folkeparti. Men ved at indgå i forbundet havde man i det mindste, i modsætning til Socialdemokratiet og Borgerlisten, chancen for at komme til at kunne udnytte nogle af de mindre partiers stemmer til at sikre sig ekstra mandater.
15. Man kunne her få den tanke, at antallet af kandidater til amtsrådsvalget i 2001 var særligt højt, fordi det forestående regionsrådsvalg allerede havde fået folk ”ud af busken”. Dette lader dog ikke til at være tilfældet – ved valget i 1997 var tallet faktisk højere, idet 128 personer dengang stillede op for at erobre en af amtsrådets 17 pladser.
16. Den landsdækkende undersøgelse bygger på valget i 1993, men til gengæld inkluderer den samtlige opstillede kandidater.
17. Der er 12 kandidater fra Rønne Kommune, som opstillede på lister, der ikke opnåede indvalg, der ikke er medregnet i denne del af analysen. I valgbogen fra Rønne Kommune er siderne, hvor disse kandidater skulle have været omtalt, nemlig blanke.
18. De to partier havde ikke samme anmærkninger, da den sidste af de tre poster skulle besættes, nemlig posten som 2. viceborgmester, som gik til Joan Erlandsen fra Venstre.
19. Interview with Mayor Thomas Thors, Rønne (26 Apr 01), Mayor Annelise Molin, Nexø (9 May 01), Mayor Knud Andersen, County of Bornholm (9 May 01), Mayor Birthe Juel-Jensen, Aakirkeby (21 Sep 01) and Mayor Bjarne Kristiansen, Hasle (22 Sep 01).