

En overset succes?

Henrik Madsen
Under redaktion af Niels Ejersbo og Klaus Petersen

En overset succes?

De danske amters historie fra 1970 til 2006

SYDDANSK UNIVERSITETSFORLAG 2012

© Forfatteren og Syddansk Universitetsforlag 2012

Sats og tryk: Narayana Press, Gylling

Omslag: Klaus Bjerager, DesignCo

Omslagsfoto: Finn Christoffersen/Erik Møller Arkitekter

ISBN 978-87-7674-448-9

Udgivet med støtte fra:

Danske Regioner

Billedrettigheder:

Per Grau Møller: s. 10 (begge), s. 11

Scanpix: s. 12 (alle), s. 13 (begge), s. 19, s. 23, s. 30, s. 31 (begge), s. 33,
s. 36, s. 37, s. 38, s. 40 (øverst), s. 58, s. 80 (begge), s. 111, s. 123

Poul Erik Poulsen: s. 24

POLFOTO: s. 40 (nederst), s. 57, s. 59, s. 61

Jens Hage: s. 71

Hans Lollesgaard: s. 73

Annette Carlsen: s. 74, s. 106 (nederst)

Bent Eskestad/billedkunst.dk: s. 81, s. 94, s. 106 (øverst)

Niels Winther: s. 114

Hans Lollesgaards tegning er gengivet efter

Danmarks amtsråd 1982 nr. 13 side 11.

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag

Campusvej 55

5230 Odense M

www.universitypress.dk

Indhold

Forord · 7

Kapitel 1 Hvad er et amt? · 9

Kapitel 2 De moderne amters tilblivelse · 15

Kapitel 3 Udviklingen i amternes opgaver og rolle i den offentlige sektor – en oversigt · 29

Kapitel 4 Politik i amterne · 49

Kapitel 5 Amterne under et: Amtsrådsforeningen · 67

Kapitel 6 Modpart, samarbejdspartner og overdommer: Forholdet til staten · 77

Kapitel 7 Konkurrenter og allierede: Forholdet til kommuner og til Kommunernes Landsforening · 89

Kapitel 8 Fra høflighedsvisitter til lobbyisme. Amternes internationale relationer · 97

Kapitel 9 Nødvendige eller overflødige: Amternes image · 105

Kapitel 10 Amter uden venner: Strukturreformen · 117

Kapitel 11 De danske amter: En overset succes? · 127

Noter · 131

Arkiver · 141

Litteratur · 143

Personregister · 147

Forord

Da de fem nye regioner blev oprettet, var det samtidig et farvel til amterne. Amterne har været en del af den offentlige struktur gennem mange år, og det var dermed også et farvel til en epoke i dansk politik.

Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet havde i forbindelse med strukturreformen etableret et samarbejde med Danske Regioner med henblik på en evaluering af den nye styreform i regionerne. Ud af dette samarbejde sprang også ideen om at kigge bagud og gøre status over amternes virke siden kommunalreformen i 1970. Danske Regioner stillede velvilligt ressourcer til rådighed, således at det var muligt at ansætte en historie-forsker til at beskrive amterne, deres opgaver, den amtslige politik, samspillet mellem amter og kommuner og staten, amternes image samt processen i forbindelse med den seneste strukturreform.

Nærværende bog er resultatet af mange timers arkivarbejde, gennemgang af møde- og forhandlingsreferater, offentlige dokumenter, avisartikler og videnskabelig litteratur. En stor del af dette har kun været muligt, fordi

Danske Regioner ikke alene velvilligt har givet adgang til deres arkiver men tillige har stillet en arbejdsplads til rådighed for bogens forfatter. I forbindelse med arkivarbejdet har en række personer fra Danske Regioner været til en uvurderlig hjælp. Der skal lyde en meget stor tak til disse. En særlig tak til sekretariatschef i Danske Regioner Inge Hyldebrandt, der på trods af forsinkelser kontinuerligt har støttet projektet.

På Syddansk Universitet har en række personer været involveret i arbejdet med bogen. Det gælder studenter-medhjælp Helle Nyhuus, der har hjulpet med færdiggørelsen af manuskriptet. Simon Krogh, Jakob Skött og Rikke Berg har særligt i forbindelse med opstarten af projektet givet nyttige kommentarer og input.

Bogen er skrevet af cand.mag., ph.d. Henrik Madsen under redaktion af professor Klaus Petersen og lektor Niels Ejersbo.

Poul Erik Mouritzen
Odense, november 2011.

Kapitel 1

Hvad er et amt?

Denne bog handler om de moderne danske amter fra tilblivelsen i forbindelse med kommunalreformen i 1970 til nedlæggelsen med udgangen af 2006 som følge af strukturreformen. I de følgende kapitler gennemgås baggrunden for oprettelsen, udviklingen i opgaveportefølje og finansiering, valg og politik, forholdet til stat og kommuner, det internationale samarbejde, amternes image og strukturreformen. I dette indledende kapitel vil jeg derimod gennemgå deres mere grundlæggende træk. Hvad var et amt egentlig for en størrelse?

AMTERNE – ET LAG I DEN ADMINISTRATIVE STRUKTUR

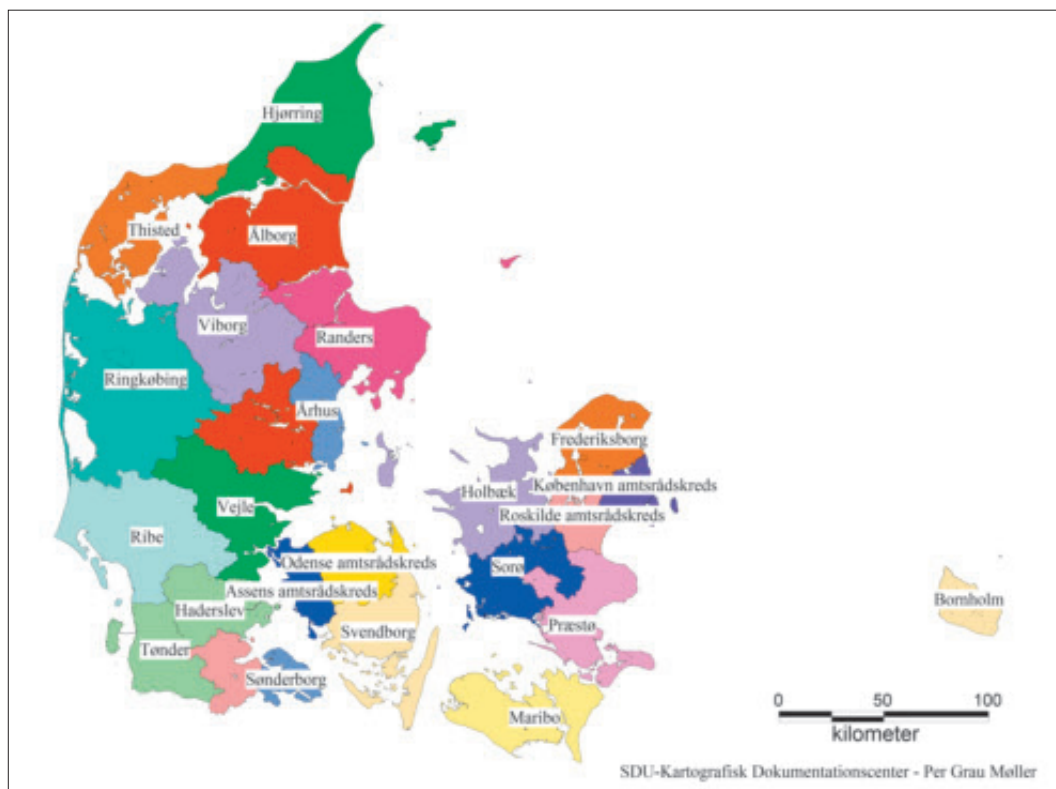
Med kommunalreformen i 1970 fik den offentlige sektor en næsten ensartet struktur. Tidligere havde nogle områder – købstæderne – skullet løse alle kommunale opgaver under Indenrigsministeriets tilsyn, mens opgaverne på landet havde været delt mellem sognekommunerne og amtskommunerne, der dels skulle løse større lokale opgaver som sygehusvæsen og større veje, dels skulle føre tilsyn med sognekommunerne. Fra 1970 var det anderledes. Alle primærkommuner blev stillet ens med de samme opgaver og de samme styrelsesforhold. Tilsvarende kom amterne som sekundærkommuner til at omfatte alle kommuner. Eneste undtagelse var Frederiksberg og Københavns kommuner, der fortsat stod uden for den almindelige opbygning og selv varetog både primærkommunale og sekundærkommunale opgaver.

Selvom amterne omfattede større områder og på den måde var placeret mellem det lokale og det nationale niveau, var der ikke *primært* tale om en hierarkisk opbygning, hvor kommunerne stod til ansvar over for amterne. Der var hovedsagligt tale om en opgavefordeling, hvor både amter og kommuner skulle løse bestemte opgaver og i den forstand stod til ansvar over for staten. Ganske vist sad der amtsrådsmedlemmer i tilsynsrådene,

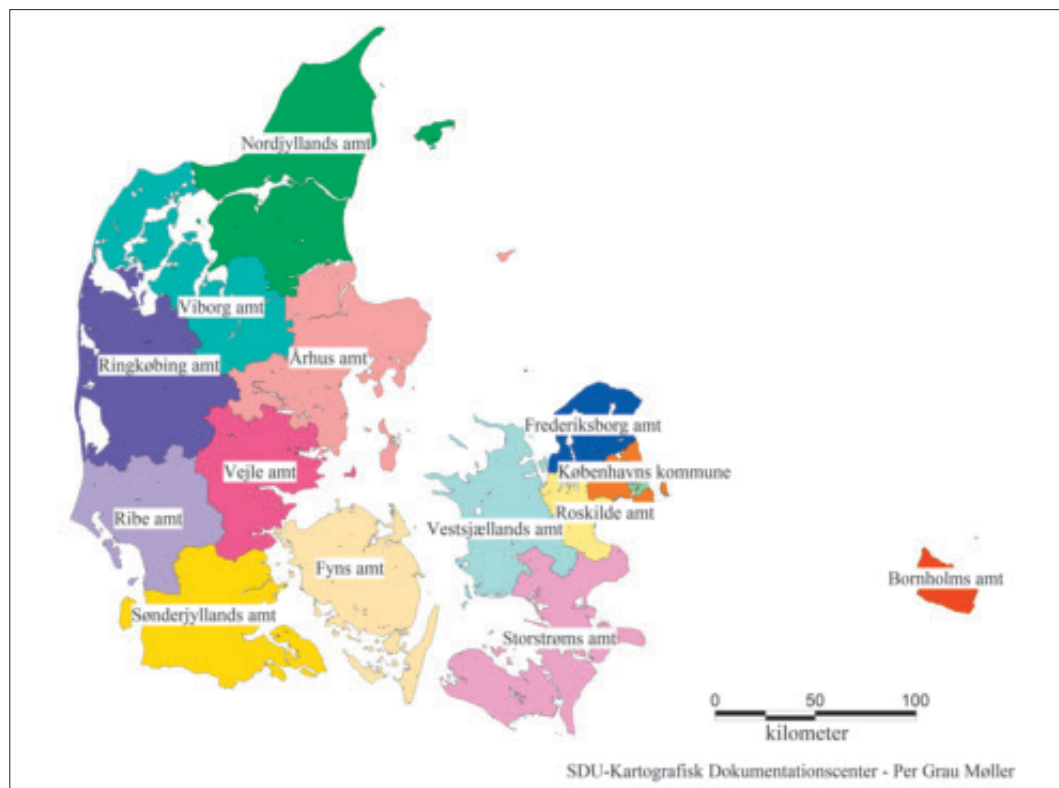
men de havde amtmændene som formænd og dermed Indenrigsministeriet som drivende kraft.

Alligevel giver det en vis mening at tale om den offentlige sektor som en hierarkisk struktur med amterne som mellemniveauet. På visse områder havde amterne faktisk direkte ansvar for lokale forhold. Det gjaldt f.eks. i forhold til landzone/byzone-loven, hvor amterne fik ansvaret for at godkende byggeri i det åbne land. Amterne havde også en række koordinerende opgaver, hvor de skulle godkende f.eks. kommunernes planer for udbygning af folkeskolerne, og der blev lagt op til, at kommunerne skulle trække på amterne i forhold til en række specialiserede servicefunktioner.

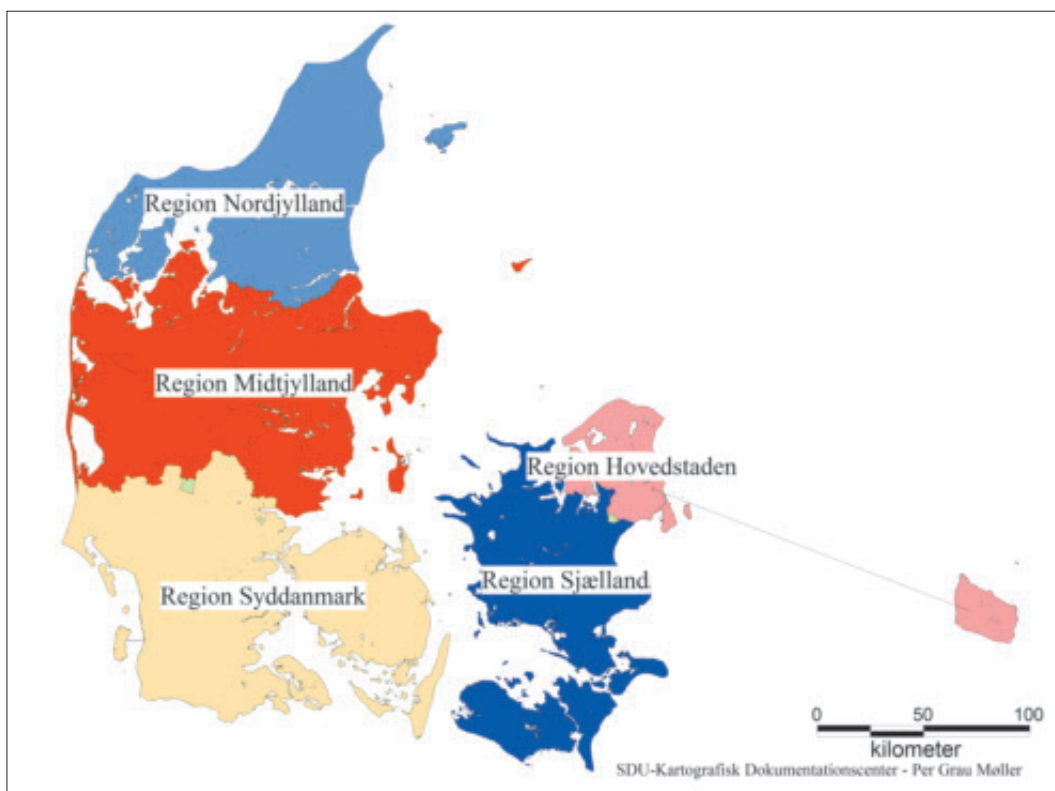
Selvom den hierarkiske opbygning altså havde et vist grundlag og sammenstødene med kommunerne konkrete årsager, var den måske mest af alt et mentalt fænomen. Hos kommunerne, der var dødtrætte af at blive underkendt af og tilsidesat af amterne, hos borgerne, der naturligt opfattede amtet som en instans mellem deres kommune og staten, og sikkert også hos amterne selv. Både når de omtalte planlæggende og koordinerende opgaver skulle løses, og i den almindelige bevidsthed om at være større og i reglen også økonomisk stærkere



De danske amter før 1970.



De danske amter 1970-2006.



De danske regioner 2007-

enheder. Det krævede en del diplomatisk snilde for amter og amtspolitikere at varetage fælles interesser over for kommunerne uden at pirke for meget til lillebror/storebror-komplekset. Som jeg vender tilbage til i kapitlet om forholdet til Kommunernes Landsforening, var kommunerne nok små hver for sig, men i samlet flok vægtede de trods alt tungere i den offentlige sektor.

Forvaltningsenhed for større lokale opgaver

Mere end noget andet var amterne myndigheder med konkrete opgaver, der skulle løses, og med kommunalreformen blev forvaltningsopgaverne flere, og amterne fik i højere grad ansvaret for den direkte drift. Selvom amterne sammen med købstæderne havde haft det formelle ansvar for sygehusene, blev de ledet enkeltvis af en bestyrelse. De blev fjernet 1. april 1970, da sygehusdriften blev placeret i et sygehusudvalg under de enkelte amtsråd. Det gav langt bedre mulighed for at planlægge for amtets sygehusvæsen som helhed, men det betød naturligvis også en langt større amtslig administration.

Derudover havde eller fik amterne opgaver i forhold til hovedlandeveje, miljø, gymnasier, regional trafik, psykiatri, særforsorg, sygesikring m.m. Den decentralisering af opgaver fra staten, der fandt sted i amternes levetid, skete fortrinsvis til dem. Ud over opbygningen af en stor, central administration på amtsgårdene voksede antallet af ansatte også på de stadigt flere institutioner, som amterne direkte havde ansvaret for. For amtspolitikerne betød det større ansvar og mere magt, men også en relativt større spredning af udgiftsområderne. Selvom sygehusene naturligvis var langt den største post, var det et relativt fald i forhold til tiden lige op til kommunalreformen. Da amternes indtægter i samme periode i stigende grad kom fra den amtskommunale indkomstskat, der blev udskrevet af de enkelte amtsråd, fik de lokale politikere på en gang et større direkte ansvar for amternes økonomi og bedre muligheder for lokalt at afveje de forskellige serviceområder i forhold til hinanden.

Det var hele tiden til debat, præcis hvilke opgaver amterne skulle løse. Efter deres egen opfattelse burde



Ørsted Sygehus (1979).



Vejarbejdere i København (1989).



Handicappet dreng med computer (u.å., ca. 1995).

det dreje sig om alle "større lokale opgaver", som de mindste kommuner ikke selv kunne løse, og som samtidig havde en så regional og lokal forankring, at de ikke burde overlades til staten. Mens inddelingsreformen uden for hovedstaden var på plads i 1970, og der var gjort betydelige fremskridt med byrdefordelingsreformen, var opgavefordelingen stort set uafklaret, og der blev konstant kæmpet både om de områder, der lå på grænsen mellem det kommunale og det amtslige – plejehjem, gymnasier i den tidlige periode mv. – og mel-

Sankt Annæ Gymnasium (1976).



lem det amtslige og det statslige. Selvom amterne havde stort held til at trække opgaver fra staten med f.eks. overførsel af særforborg fra 1980 og statsgymnasier i 1986, lykkedes det aldrig at samle alle de opgaver, som efter amternes opfattelse faldt ind under den overordnede beskrivelse af "større lokale opgaver". Som eksempel kan nævnes arbejdsformidling, der nok var opbygget regionalt men under staten.

En politisk enhed

Amterne var som kommunerne politiske enheder. Amtsrådet og ikke mindst konstitueringerne var rammen om magtkampe, når poster skulle fordeles, og når der blev truffet beslutninger om oprettelse eller – hyppigere – nedlæggelse af f.eks. sygehuse.

I lighed med kommuner og stat havde amterne også skatteudskrivningsret. Den var vigtig, fordi den i hvert fald i et vist omfang gjorde det muligt for amterne selv at bestemme, hvilke opgaver de ville tage op. I 1972 blev den ret endelig udmøntet i muligheden for at udskrive indkomstskat direkte på indbyggerne. Indtil da havde amterne været henvist til ejendomsskatter og udskrivning af skat på kommunerne, hvilket i praksis lagde klare begrænsninger på deres udfoldelsesmuligheder. Indkomstskatten gjorde omkostningerne ved amtets aktivitet synligere for borgerne, men den klare sammenhæng mellem skat, serviceniveau og politisk ansvar opfattede amtspolitikere alligevel som et stort skridt fremad.

Den afgørende rytme blev dikteret af valgene, der blev afholdt hvert fjerde år samtidigt med kommunevalgene. Det blev til i alt ni valg fra 1970 til det sidste i 2001, og set i fugleperspektiv må amtspolitikken først og fremmest siges at være kendetegnet af stor stabilitet. De fleste amter var domineret af enten højre eller venstre side i hele eller næsten hele perioden, og ikke mindst blandt de ledende politikere var der en stor kontinuitet. Selvom historierne om amtsrådspolitikere, der fik anlagt fine veje i deres lokalområde, er mange, betød den relativt store stabilitet kombineret med en konsensuskultur i amtsrådene, at det var muligt at tage ubehagelige beslutninger, bl.a. i forhold til at rationalisere sygehusvæsenet.



Per Kaalund, amtsborgmester for Københavns Amt i amtsrådet (1974).



Vibeke Storm Rasmussen afløser Per Kaalund som amtsborgmester. Per Kaalund var amtsborgmester 1974-1993.

Amtsrådsforeningen og amternes indbyrdes forhold

Endelig var et amt naturligvis en del af amterne og som sådan organiseret i Amtsrådsforeningen. I forhold til staten og KL havde amterne åbenlyst fælles interesser, når det gjaldt om at tiltrække opgaver og ressourcer til den amtslige sektor. I Amtsrådsforeningen og amterne kunne der opstå politisk uenighed om, hvordan f.eks. miljøpolitikken konkret skulle forvaltes, men at amterne gerne ville påtage sig denne opgave, var der bred enighed om.



Amtsrådsforeningens genvalgte formand, amtsborgmester Erling Tiedemann, indenrigsminister Egon Jensen og Kommunernes Landsforenings nyvalgte formand, borgmester Henning Rasmussen (1978).

Trekanten mellem Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og staten kunne forme forskellige alliancer, og de moderne amters historie viser eksempler på dem alle. Når amter og kommuner følte deres kommunale frihed gået for nær, stod de sammen for at forsvare f.eks. skatteudskrivningsretten. Det var tilfældet, da regeringen i 1971 indførte et midlertidigt skattestop og loft over alle offentlige investeringer, og det gjaldt i almindelighed spørgsmålet om decentralisering af opgaver, ressourcer og ansvar. I andre tilfælde allierede Amtsrådsforeningen sig med staten mod kommunerne. Det gjaldt opgavefordelingen, der som nævnt især gavnede amterne, men det var naturligvis en alliance, der var helt afhængig af statens, regeringens og Folketingets velvilje. Den manglende overtagelse af f.eks. erhvervsskoler og arbejdsformidling demonstrerer til fulde, at når staten følte behov for at tage hensyn til andre interesser – i dette tilfælde arbejdsmarkedets parter – så var amternes påvirkningsmuligheder begrænsede. Endelig var der

mulighed for en alliance mellem kommunerne og staten. Den gav fra starten amtspolitikere sved på panden, fordi amterne ville have meget svært ved at stå imod presset i en situation, hvor lokale og statslige interesser kunne blive enige. Hele forløbet omkring strukturreformen skulle vise, at amternes bekymring havde været forståelig.

På den anden side bør enigheden mellem amterne heller ikke overdrives. I spørgsmål om landsudligning, udflytning af statslige institutioner til provinsen eller placeringen af større investeringer i infrastruktur var de rivaler, der måtte kæmpe om en kage af begrænset størrelse. I disse situationer var det ikke ualmindeligt, at amtet stod i centrum for opbygningen af en slagkraftig regional interessevaretagelse, hvor også amtets kommuner og de lokalt valgte folketingsmedlemmer blev mobiliseret, mens naboamterne langt hen ad vejen måtte fremstå som konkurrenter.