

Danske kommuner 1838-2012

HISTORISK-GEOGRAFISK ANALYSE AF DEN DANSKE KOMMUNESTRUKTUR FRA OPRETTELSEN TIL I DAG

AF

PEDER DAM

En kommune er et »område, der udgør en enhed og har en relativt selvstændig styrelse i forhold til staten«.¹ Ud fra denne definition har der eksisteret kommuner i Danmark siden de første folkevalgte byråd oprettedes i købstæderne i 1838, siden 1842 med landsognekommunerne og siden 1867 med de sønderjyske *Gemeinde*-kommuner. Med tiden har kommunerne gennemgået flere fundamentale ændringer med hensyn til styrelse, opgaver og geografi/størrelse. Denne artikel vil fokusere på det sidste samt på årsagerne til variationerne i tid og rum.

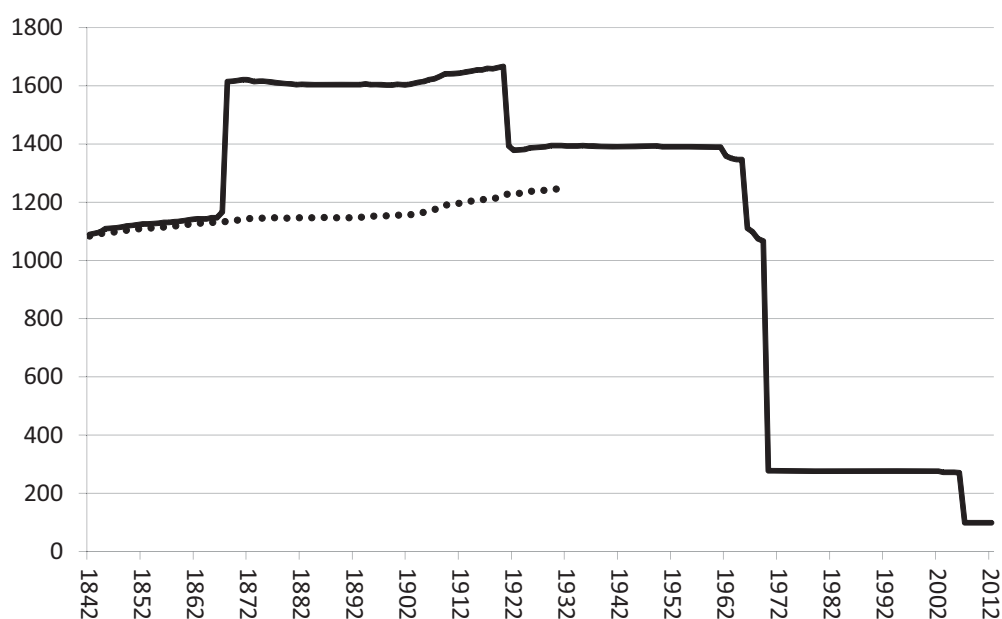
De benyttede data er primært indsamlet i forbindelse med *DigDag-projektet*, DIGitalt atlas over Danmarks Administrative Geografi, hvor de forskellige administrative inddelinger inden for det nuværende danske område fra 1660 til i dag er kortlagt. På www.digdag.dk kan forskere, lokalhistorikere, arkivfolk og mange andre nu søge blandt mere end 70 administrationstyper fordelt på lidt mere end 25.000 administrative områder – og straks få resultatet vist. At der her fokuseres på netop kommunerne og ikke en af de mange andre administrationer, skyldes dels, at den kommunale sektor længe har været den mest omfattende og vigtige inddeling af landet, dels at DigDag har muliggjort et langt mere detaljeret historisk indblik i de skiftende udviklinger og forskellige reformer af kommunalstrukturen. Mange, selv historikere, tænker først og fremmest på kommunalreformen 2007, i bedste fald også kommunalreformen 1970, der ligeledes reducerede antallet af kommuner kraftigt gennem statsligt initieret sammenlægninger. Langt mindre kendt er det, at antallet af kommuner faktisk voksede støt fra midten

1 ODS X 1928: 1139.

af 1800-tallet og helt frem til 1950'erne, om end med nogle modsatrettede tendenser omkring købstæderne efter 1900. Og typisk udelades Sønderjylland gennem den slesvigske og preussiske tid før 1920, selvom der er såvel klare paralleller som klare forskelle.

I det følgende gives et samlet overblik for hele perioden vedrørende hele det nuværende danske område. Desuden fremstilles årsagerne til de langvarige udviklingstendenser og de markante brud, dvs. de store statsligt styrede kommunalreformer, jf. figur 1.²

Figur 1: Antallet af kommuner 1842-2012



Antallet af kommuner 1842-2012 inden for det nuværende Danmarks grænser (fuld streg). Den punkterede streg viser antallet af kongerigske kommuner 1842-1930 uden for de områder, der var helt eller delvist under Slesvig-Holsten og Preussen i perioden. Udover det egentlige Nordslesvig er de kongerigske enklaver i Sønderjylland, Ærø, Ribe Herred og »de otte sogne« ved Kolding udeladt ved den punkterede streg, selvom de i perioder var under Kongeriget og dermed dækket af sognekommuner.

Etableringen af den danske kommunestruktur ca. 1800-1867

Der kendes til lokaladministration i Danmark så langt tilbage, som der er tilgængelige kilder. De middelalderlige købstæder var ikke kun kendetegnet ved handelsprivilegier, men også ved varierende grader af selvstyre og ikke mindst ved en række administrative forpligtelser over for lensmanden, senere amtmanden, samt kronen. Ude på landet var der landsbyfællesskabet, til tider med veletablerede bylag og

² Figuren er udarbejdet på grundlag af DigDag-data. Dette er ligeledes tilfældet for de øvrige grafer, kort og andre faktuelle oplysninger i artiklen, medmindre andet er oplyst.

nedskrevne regler, foruden sogne med kirkeskat i form af tiende til bl.a. kirke og præst.³ Der blev også udpeget lokale repræsentanter, fx i forbindelse med varetagelse af politiopgaver, udskrivning af soldater, vedligeholdelse af vejene og varetagelse af det lokale fattigvæsen. Opgaverne blev i nogle tilfælde samlet hos én person inden for sognet, en sognefoged, der svarede tilbage til de relevante regionale embedsmænd som retsbetjente og amtmænd. Men det skiftede over tid og sted, hvordan dette yderste led af embedsvaretagelsen foregik, og først i begyndelsen af 1800-tallet blev den lokale administration systematiseret og de geografiske grænser mere fastlåste. Perioden omkring år 1800 var fyldt med skelsættende reformer, der kom til at lægge linjerne mange år fremover. Dette var også tilfældet for lokaladministrationen og den spæde start på det, der senere skulle blive kommunestrukturen. I kongeriget blev præsten en nøgleperson, der kom til at indgå i en række embedsroller. Det grundlæggende mindste forvaltningsområde blev den enhed, som præsten i forvejen betjente kirkeligt, skiftevis kaldet *pastorat*, *sogne kald* eller *sognedistrikt*. Det kunne bestå af et, to og i sjældne tilfælde tre sogne, hvis grænser ofte gik tilbage til middelalderen. Umiddelbart lyder dette måske ikke specielt nyskabende, idet præsten og præstens ansvarsområde allerede tidligere været benyttet som yderste forvaltningsled. Det var imidlertid skelsættende, at de nye lokale administrationer fik så fastlagte opgaver og grænser inden for rammerne af en i forhold til tidligere mere vedvarende struktur.⁴

Reelt var der flere uafhængige administrative områder, bare med stort set sammenfaldende geografi, hvoraf de vigtigste var fattigvæsen-distrikter 1803 og skoledistrikter 1806/1814. Hver blev ledet af kommissioner med udpegede og 'fødte', dvs. ikke-valgte, medlemmer. Fx bestod fattigkommissionen på landet af præsten, politimesteren, en af de største lodsejere – altså typisk en godsejer – samt tre eller fire af 'de bedste sognemænd', der skulle udpeges af kommissionen selv. Lignende forhold gjaldt for de øvrige kommissioner, der også bestod af de lokale embedsmænd og de mest velbeslåede samt udpegede folk. Der var endnu ikke tale om lokalt demokrati eller på anden måde brud med fortiden, eftersom sognefællesskabet og præsten i forvejen havde været delvist udgangspunkt for varetagelsen af sådanne opgaver. Men distrikterne skabte rum for den store udbygning af en lokal og stabil administration, der skulle varetage en række mere omfattende opgaver.⁵

3 Meyer 1949: 27-78.

4 Jørgensen 1985: 257; Nørr 1984.

5 Jørgensen 1985: 258-260.

Ved købstæder gjorde en række særlige forhold sig gældende, både på grund af byernes særlige økonomiske rolle og på grund af overlevede forhold. Der var særskilt lovgivning for fx fattig- og skolevæsenet, byerne var uden for amtsinddelingen, og distrikterne dækkede kun selve købstaden. Hvis et købstadsogn også dækkede omkringliggende landsbyer, udgjorde disse særskilte distrikter. Administrativt var købstæderne efter enevældets indførelse ledet af en *magistrat* med en kongeligt udpeget byfoged, rådmænd samt for de større byer tillige borgmestre, men købstæderne havde bevaret en særlig grad af borgerinddragelse, som var ukendt på landet. De mange opgaver som inddrivelse af skatter og told, varetagelse af de store fattigvæsener og behovet for at have en effektiv ledelse gjorde, at selv enevælden i praksis måtte inddrage borgerne. Det kunne ske gennem borgermøder, hvor alle med borgerskab kunne møde op, eller gennem borgerråd, byggende på såkaldt *eligerede* borgere. Der var dog stor forskel fra købstad til købstad på, hvordan de eligerede blev valgt, enten af borgerne eller af magistraten og senere amtmanden, og der var stor forskel mellem, hvor meget de blev inddraget i administrationen. Ikke desto mindre var det en forløber for den egentlig valgte borgerrepræsentation, indført i 1838. Igen kan der sættes spørgsmålstegn ved, hvor skelsættende ændringen var, for dels var de eligerede jo allerede inddraget, dels forsatte den kongeligt udpegede magistrat med at spille en central rolle. Men den nye købstadslov betød dog egentlige valg, hvilket ikke var set tidligere, og dens vigtigste formål var netop de lokale folkevalgte repræsentanternes indflydelse på forvaltningen.⁶ Derfor betragtes købstadskommunerne normalt som de første kommuner i Danmark.

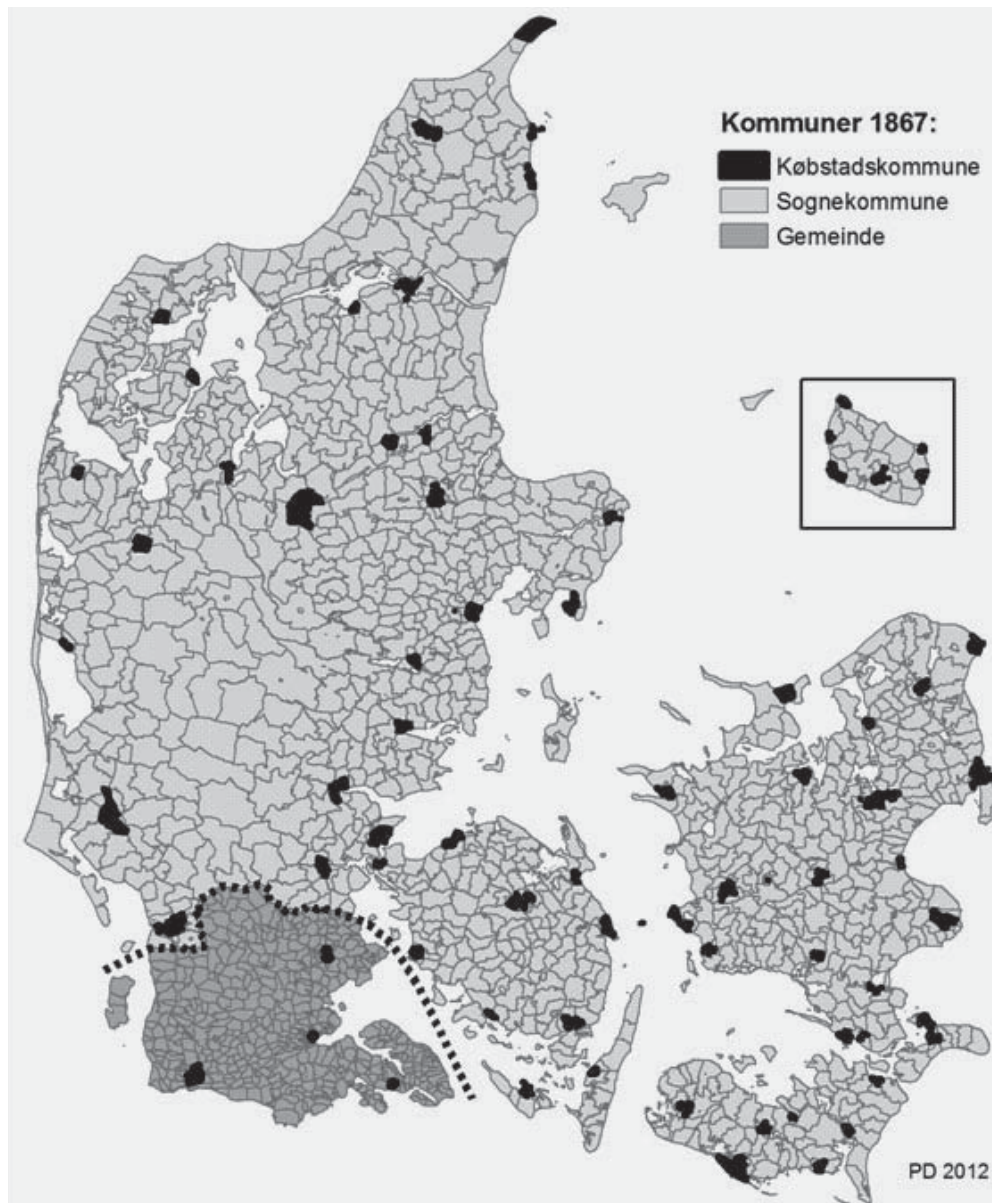
Fire år efter, i 1842, kom de landlige sognekommuner. Udgangspunktet var som nævnt sognedistrikterne. Skole- og fattigvæsenetsdistrikter samt andre lokale opgaver som fx biveje blev nu samlet under ét *sogneråd*. Ligesom ved købstæderne var indførelsen af lokalt demokrati gradvis, idet både præsten og grundejere med 32 tønder hartkorn, dvs. godsejere, var fødte medlemmer, hvortil kom fire til ni valgte medlemmer, afhængigt af kommunens størrelse.⁷ Det lokale demokrati og den lokale kommunale forvaltning havde dog taget sin spæde begyndelse, og de grundlæggende strukturer skulle mange steder forblive uændrede i over 100 år. Sognekommuneloven dækkede dog kun kongeriget; i Sønderjylland blev der først oprettet kommuner i 1867 efter den preussiske overtagelse. Dette vil blive klarlagt senere, men allerede

6 Jørgensen 1985: 175-179.

7 Jørgensen 1985: 260-265.

her skal nævnes, at udgangspunktet ikke var sognene, men området under det gamle landsbyfællesskab, de langt mindre *ejerlav*. Et komplet kommunekort med de tre kommunetyper 1867 kan ses i figur 2.

Figur 2: Kommunalinddelingen efter fastlæggelse af rigsgrænsen til Preussen ved 1864-nederlaget og efter oprettelse af de slesvig-holstenske Gemeinde-kommuner 1867



Flækkekommuner, handelspladskommuner og øvrige hybrider mellem sognekommuner og købstadskommuner er vist som henholdsvis Gemeinde-kommuner i Sønderjylland og sognekommuner i kongeriget.

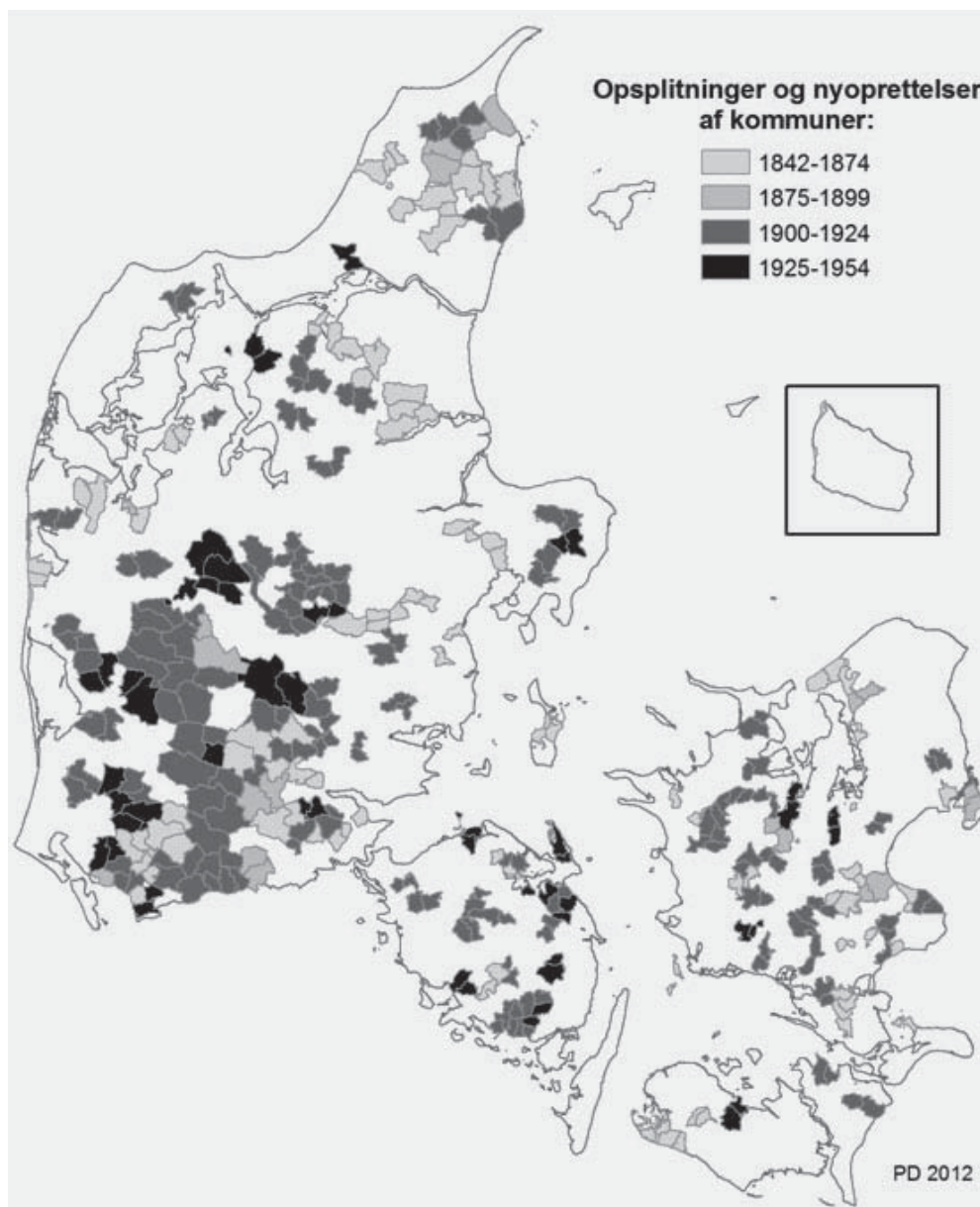
Sognekommuner 1842-1970

På flere måder var den første kommunalstruktur en grov afspejling af regionale forskelle og geografiske grænser, der gik langt tilbage. Det klare skel mellem land og by havde – ligesom de fleste købstæder – eksisteret siden højmiddelalderen og nogle steder længere tilbage. De fleste sogne og de fleste sognegrænser blev sandsynligvis fastlagt i begyndelsen af det 12. århundrede, og selvom der var sket forandringer, primært i forbindelse med reformationen, var mange sogne ikke blevet ændret i 700 år – i det mindste ud fra, hvad vi kan se i kilderne. De regionale forskelle i befolkningskoncentration kan ligeledes konstateres så langt tilbage i tid, som vi har kilder til, og afspejler sig i kommunestrukturen: I de jyske hedeegne i Vest- og til dels Nordjylland med lavt befolkningskoncentration fandtes typisk arealmæssigt store sogne og sognekommuner.⁸ Af de 100 arealmæssigt største sognekommuner lå de 94 i Jylland, og altovervejende i Vestjylland og i Vendsyssel. Middelstore sognekommuner ses ofte i skovrige egne, fx Nordsjælland og omkring de fynske skovområder, mens de små sognekommuner typisk lå ved købstæderne og i egne med intensivt agerbrug. 66 af de 100 mindste sognekommuner lå på Øerne. Selvom der let kan findes afvigelser og undtagelser, ikke mindst omkring købstæderne, kan det landsdækkende kort over sognekommunerne ses som en omtrentlig afspejling af befolkningskoncentrationen.⁹

Hvis der i første omgang ses bort fra det sønderjyske område, ses det af figur 1, at antallet af kommuner i kongeriget var støt stigende helt frem til 1950'erne. Befolkningstallet voksede kraftigt i 1800-tallet og i første halvdel af 1900-tallet, hvilket mange steder skabte rum for oprettelse af nye sogne og nye præsteembeder. Det var ikke givet, at dette automatisk skulle give nye sognekommuner, men mange steder blev det en naturlig følge af den administrative forbindelse mellem sogn og sognekommuner. De nye kommuneoprettelser var geografisk meget ujævnt fordelt, jf. figur 3. Jylland havde med 18 % en næsten dobbelt så høj kommunevækst som Fyn (11 %) og den sjællandske øgruppe (10 %). Det var særligt i de centrale jyske hedeegne, der blev dannet nye sogne og nye sognekommuner – i flere af disse egne skete der endda en fordobling. Årsagen var dels, at den store hedeopdyrkning i sidste halvdel af det 19. århundrede og begyndelsen af det 20. skabte grundlag for

8 Dam & Jakobsen 2008: 92-127.

9 Sammenligning af kommunekortet 1867 med Aagesen 1961: 12-25.

Figur 3: Kommuneopsplitninger og kommuneoprettelser 1842-1954

Hvor en sognekommune, fx Besser-Onsbjerg sognekommune på Samsø 1868, opsplittes i to, er begge nye sognekommuner (Besser og Onsbjerg) vist på kortet. I nogle tilfælde er det ganske vist helt tydeligt, hvilken der er den nye kommune, hvor der bygges kommunekontor m.m., men i mange tilfælde er det svært at afgøre, hvilken der er udbryderen – i det mindste inden for rammerne af denne artikel. Begge kommuner er derfor konsekvent vist her på kortet.

for en voldsom relativ befolkningstilvækst.¹⁰ Dertil kommer, at de midtjyske sogne og sognekommuner på grund af en oprindeligt lav befolkningskoncentration var geografisk meget store, hvorfor der var langt til

¹⁰ Aagesen 1961: 18-23.

såvel kirke som sognekontor for mange beboere. Kombinationen af en stor befolkningsvækst og store afstande gjorde det særlig oplagt med opsplittingsninger af de lokale administrative områder. Men det skal pointeres, at på trods af en større befolkningsvækst og på trods af mange nye sogne og sognekommuner vedblev de jyske og særlig de midtjyske sogne/sognekommuner typisk med at være arealmæssigt store og befolkningsmæssigt små i forhold til Østdanmark. De vest- og midtjyske kommuner nærmede sig bare landsgennemsnittet i tiden omkring århundredeskiftet. En tilsvarende tendens ses i jyske egne med moderat hedeareal – fx dele af Vendsyssel, Himmerland og Djursland – samt i nogen grad i tidligere skovegne, hvor der ligeledes var rum til nyopdyrkning og en stor befolkningsvækst.

Som modsætning til nye midtjyske kommuner kan nævnes sognekommunerne omkring København, der ganske vist gennemgik en tilsvarende voldsom befolkningsvækst, men uden at det fik nogen betydning for kommunalstrukturen. En række forstadskommuner – fx Albertslund, Ballerup, Gentofte, Ishøj, Lyngby-Tårnbæk og Vallensbæk – har ikke på noget tidspunkt i perioden 1842-2012 oplevet hverken opsplittning eller sammenlægning. Der er sket enkelte ganske små grænsejusteringer til nabokommunerne, men ellers er den kommunale geografi fuldstændig uændret igennem hele perioden. Her var afstandene i forvejen så små og hele erhvervs- og bebyggelsesstrukturen så integreret, at opsplittingsninger var u hensigtsmæssige.

Selvom der var en tendens til oprettelse af nye sognekommuner fra 1842 til 1960, var det overordnede billede præget af kontinuitet. Langt de fleste sognekommuner forblev helt eller næsten uændrede gennem ca. 120 år. 77 % af landets areal hørte til den samme kommune igennem hele perioden, og de resterende 23 % lå typisk, som beskrevet, i hedeegnene eller, som der nu skal gøres rede for, ved købstæderne. I en så befolknings- og erhvervsmæssig dynamisk tid som sidste halvdel af 1800-tallet og første halvdel af 1900-tallet må det anses som imponerende – eller u hensigtsmæssigt, alt efter hvordan man ser på det – at de kommunale strukturer forblev så stabile.

Købstadskommuner og omkringliggende distriktskommuner 1838-1970

Det var ikke kun ude på landet, man benyttede muligheden for at oprette nye kommuner. Også ved købstæderne gik udviklingen i første omgang i retning mod kommuneopsplittingsninger – både fordi der opstod

nye købstæder/købstadskommuner (fx Silkeborg 1900, Herning 1913 og Skjern 1958), og fordi der blev udskilt nye *landdistriktskommuner* fra købstæderne. Ved mange købstæder dækkede købstadskommunen kun bygrundene og de markjorde, byens borgere selv ejede. Landsbyer, gårde eller forstadsbebyggelser, der hørte til købstadens sogn, udgjorde ofte en selvstændig kommune. Et sådant landdistrikt ved en købstad var i teorien en sognekommune, men de kunne dog dække over ganske forskellige kommuneforhold. Nogle steder fungerede de som fuldt selvstændige kommuner med helt selvstændigt fattigvæsen, skolevæsen og kommunalbestyrelse, eksempelvis ved Slagelse, hvor der ud over købstadskommunen var to landsognekommuner, Sankt Peders og Sankt Mikkels, helt frem til 1970. Det eneste, der bandt landsognekommunerne og købstaden sammen her, var, at udgifterne til kirke og præst skulle samordnes. I andre tilfældige var landdistrikterne så små, at de kommunale opgaver måtte samordnes med andre kommuner, primært købstadskommunerne. Som eksempel kan nævnes Ringkøbing Købstads Landdistriktskommune, der omfattede en gård og otte huse i 1925, og som efter 1800-tallets befolkningsvækst var nået helt op på 41 personer, 33 køer, 47 svin og en ged. Kommunen delte skole med Velling sognekommune og fattigvæsen med Ringkøbing købstadskommune med proportional fordeling af udgifterne.¹¹ En om muligt endnu mere bizar minikommune var Århus Mølle, jf. figur 4.

Umiddelbart skulle man i dag mene, at det var upraktisk med så små kommuner, men faktisk var tendensen i midten af 1800-tallet, at der blev oprettet stadig flere landdistriktskommuner ved købstæderne: Ni nye dukkede frem mellem 1850 og 1873, mens der kun blev nedlagt to. De landlige områder inden for købstadsområdet kunne have modsatrettede interesser i forhold til borgerne i bykernen. Dertil fik nogle af de nye købstæder både en købstadskommune og en landdistriktskommune. Silkeborg blev fx udskilt fra Linå sognekommune som en handelspladskommune i 1846 med enkelte købstadsrettigheder, og allerede i 1855 blev der herfra igen udskilt en ny Silkeborg Landdistriktskommune. Silkeborg fik dog først fulde købstadskommunerettigheder i 1900.

¹¹ Christensen 1976: 88; Trap Danmark 3. udgave, bd. V 1904: 595; Trap Danmark 4. udgave, bd. VIII 1928: 266.

Figur 4: Kort over Danmarks mindste kommune, Århus Mølle Landdistrikt



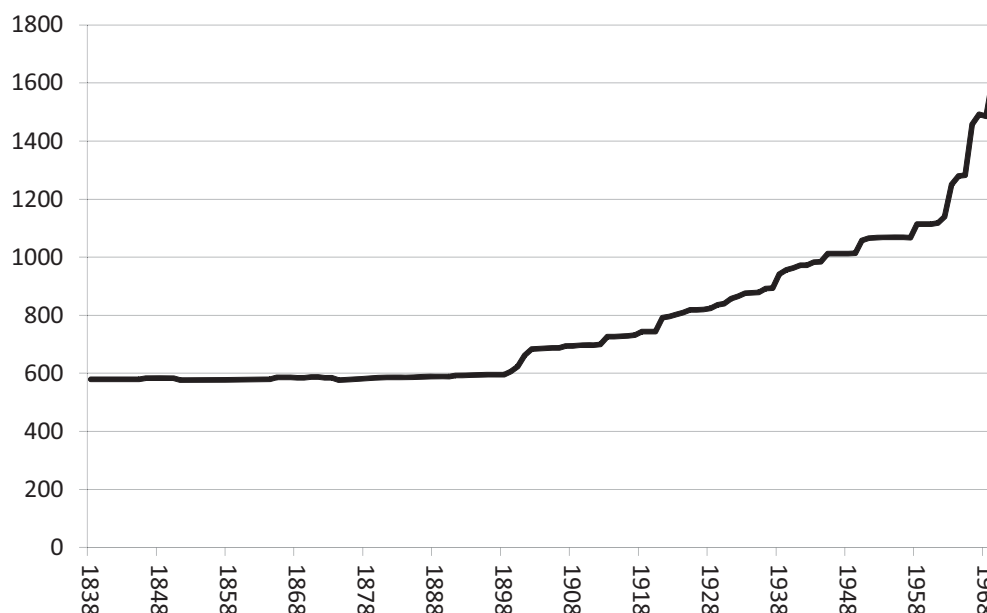
Århus Mølle Landdistrikt, bestod af matriklerne 118, 7a og 7c vest for Århus. Kun den ene matrikel, nr. 118 med Århus Mølle, var bebygget. Møllen med eneret til at male korn for Århus Købstad havde siden 1846 været ejet af Andreas Severin Weis. Han kom fra en af de velstående lokale familier, havde tillige Magdalene Møllen og var dertil kendt som en ivrig støtte af kunst og kultur i Århus. Det var altså ikke en hr. hvem som helst, for hvem det var lykkedes at få sin egen kommune. I praksis blev de kommunale opgaver i minikommunen udført i samarbejde med Århus Købstad, og der blev da også længe arbejdet på at indlemme landdistriktet. Det lykkedes i 1887.¹²

I 1870'erne vendte udviklingen. Den sidste nye landdistriktskommune blev oprettet 1873 ved Stege købstad på Møn, og herefter blev der i gennemsnit nedlagt en hvert andet år frem til anden verdenskrig. Årsagen var naturligvis industrialiseringen og den markante befolkningsvækst i byerne, der medførte, at industrikomplekser og bymæssig bebyggelse efterhånden bredte sig langt ud over de middelalderlige bygrunde. Periferien af købstaden gik mange steder fra at være landbrugsorienteret til at blive en stadig mere integreret forstad, og de særegne erhvervsinteresser og kulturelle forhold, der kunne begrunde et særligt landdistrikt, forsvandt mange steder delvis.

¹² Christensen 1976: 88; Trap Danmark 2. udgave, bd. VI 1873: 5.

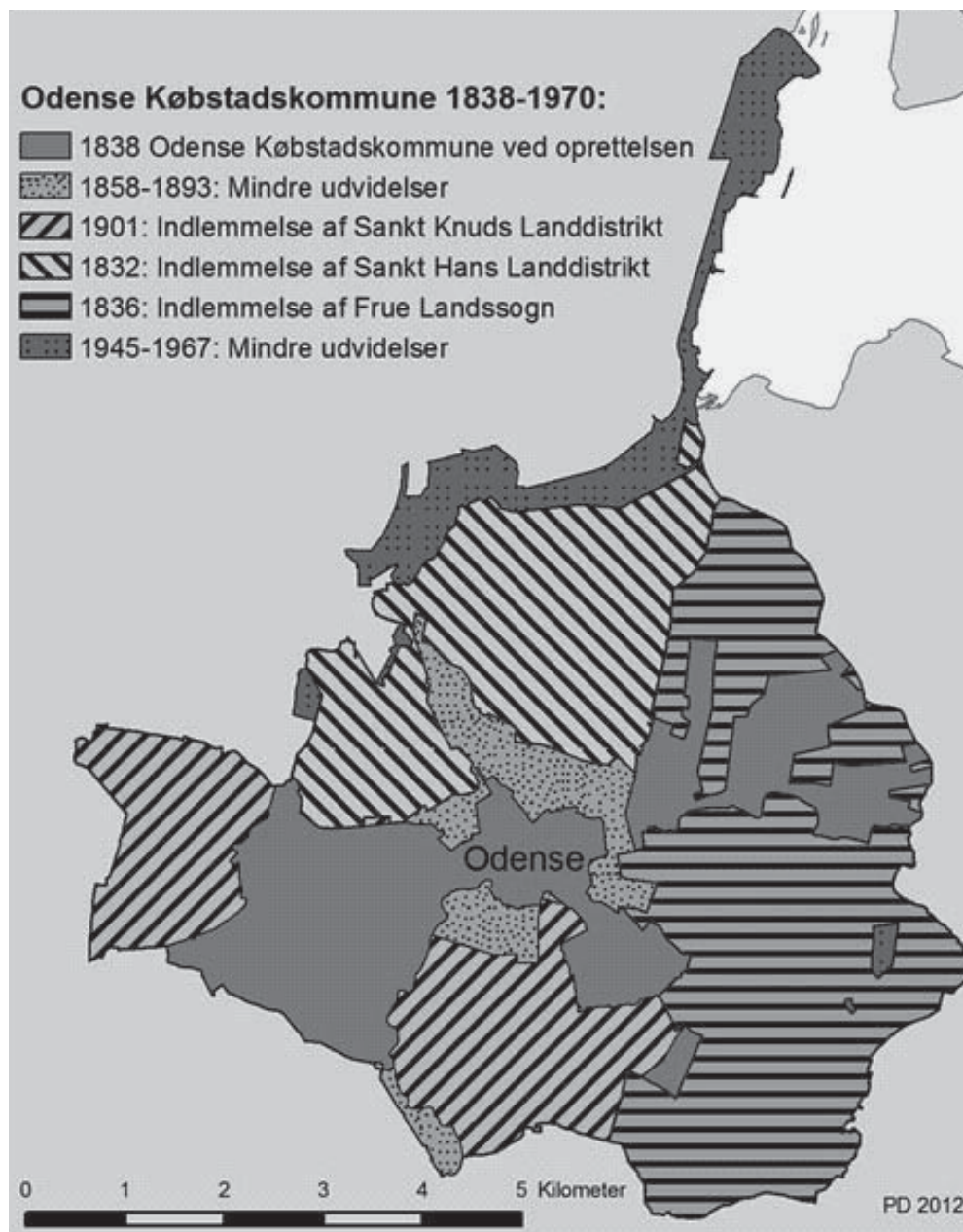
Set i et landsdækkende perspektiv var de samlede ændringer dog begrænsede i 1800-tallet, jf. figur 5. Opsplitninger i form af landdistriktskommuner frem til 1870'erne var for det første så arealmæssigt små, at de samlet set i vid udstrækning blev opvejet af landinddæmninger og nye havnearealer ved kysterne. Dernæst var de første nedlagte landdistriktskommuner typisk de helt små som fx Århus Mølle. Udviklingen tog først fart lige før århundredeskiftet. Fra 1898 til 1960 fordobledes købstadskommunearealet i Danmark på grund af nye grænsedragninger, kystændringer, oprettelse af nye købstæder og indlemmelse af landkommuner i købstadskommunerne.

Figur 5: Købstadskommunernes areal (kvadratkilometer) 1838-1970



Købstæder i Sønderjylland indgår ikke i figuren.

Arealmæssigt, igen set i et landsdækkende perspektiv, var indlemmelserne af de omkringliggende landdistriktskommuner og sognekommuner mest tungtvejende, men der var stor forskel fra købstad til købstad. Udviklingen afhang både af den enkelte købstadskommunes økonomiske og demografiske udvikling, forholdene i landkommunen samt evt. mulighed og gensidig interesse i, at en landkommune blev indlemmet i købstadskommunen. Endelig afhang det af, om ministerierne ville give tilladelse til sammenlægning – eller måske ligefrem gennemtrumfede sammenlægning på trods af lokal modstand hos en af parterne. I det følgende vil vi fokusere på én købstad, Odense, for at se, hvordan en række lokale økonomiske, geografiske og politiske forhold kunne gøre sig gældende.

Figur 6: Odense købstadskommunes udstrækning 1838-1970

Bygrundene/centrum lå og ligger, hvor der står »Odense«. Kortet er en generalisering af udviklingen, og mindre ændringer er ikke vist særskilt. Alene købstadskommunen skiftede udstrækning 17 gange 1838-1970, se www.digdag.dk.

Odense havde tre sognekirker – Sankt Knuds, Sankt Hans og Vor Frue – og var følgelig blevet inddelt i fire kommuner 1838/1842: købstadskommunen samt en landdistriktskommune til hver af de tre kirker. Købstadskommunen dækkende i 1838 ud over bygrundene kun markjordene mod sydvest og en mindre del af Sankt Jørgens Marken mod

nordøst, mens de tre landdistriktskommuner dækkede de omkringliggende små landsbyer og gårde. Købstadskommunens første udvidelse 1858 omfattede kun havnen, som byen samtidig overtog det økonomiske og driftsmæssige ansvar for fra staten. I slutningen af 1870'erne og i begyndelsen af 1880'erne blev der efter længere forhandlinger inddraget en række mindre områder i den umiddelbare nærhed af købstaden fra alle tre landdistriktskommuner. Købstaden havde bredt sig ud over kommunegrænsen. Fx lå den nye jernbanestation, den nye kaserne samt en række små industrier uden for kommunegrænsen, og de kom nu under købstadskommunen, selvom enkelte lodsejere protesterede, bl.a. fordi de nu kom under den strammere købstadsregulering og på grund af de bygningsafgifter, som de nu skulle yde. Ligeledes gik det relativt smertefrit med indlemmelse af hele Sankt Knuds landdistriktskommune i 1901. Landdistriktskommunen var den mindste af de fire, og særlig området umiddelbart syd for Odense bykerne var tæt knyttet til købstaden. Kun 23 ud af 195 lodsejere i Sankt Knuds stemte nej ved en vejledende afstemning.¹³

Den næste udvidelse, Sankt Hans Landdistriktskommune, gav flere vanskeligheder, men ikke på grund af protester fra landdistriktet; tværtimod havde et klart flertal allerede i 1905 anmodet om indlemmelse i købstadskommunen. Men dette ønskede købstadens borgerrepræsentation ikke, selvom købstadskommunen allerede ejede 30 % af arealerne i landdistriktskommunen, og selvom den forsøgte at inddrage nogle af de nærmeste grunde til udvidelse af byen og havnen. En fuldstændig indlemmelse var dog ikke fordelagtig set fra den relativt velstående og veludbyggede købstadskommune med et borgerligt flertal. I Sankt Hans Landdistriktskommune, særligt omkring banegården og havnen, var der sket en voldsom befolkningsvækst og en lettere kaotisk byudvikling, og infrastrukturen med kloakering, veje og skolevæsen var langt fra på samme niveau som i købstadskommunen. Set fra købstadens bystyre ville indlemmelsen medføre flere udgifter, et svagere skattegrundlag og en forrykket politisk balance. Processen blev forhalet på trods af fortsat voldsom befolkningsvækst i Sankt Hans og en fortsat økonomisk og social skrævvridning mellem købstaden og landdistriktet. Et mindretal i bystyret, et klart flertal blandt lodsejere i landdistriktet samt i stigende grad regeringen gik dog ind for en fuldstændig indlemmelse, og denne blev endelig gennemtruffet i 1932. Købstaden anlagde sag mod Indenrigsministeriet, men tabte ved både Landsretten og Højesteret, og købstadskommunen blev dermed udvidet med 11.426 nye

13 Boje & Nielsen 1985: 317, 356.

uønskede borgere.¹⁴ Langt lettere gik det med indlemmelse af Vor Frue kommune i 1936, men dels var der kun 2.213 indbyggere her, dels var der »en langt mere acceptabel politisk indstilling, og [...] formueforholdene i Vor Frue svarede meget bedre til, hvad man følte passende i etatsrådernes by«,¹⁵ som det tørt konstateres i *Odense Bys Historie*. Faktisk var det i denne situation Odense amt, der protesterede, da man dermed mistede gode skatteydere til købstaden. Protesterne blev dog overhørt, og frem til 1970 foretoges yderligere småudvidelser uden store sværds slag, primært mod nord ved havneanlæggene.¹⁶

Odense-eksemplet illustrerer tydeligt, at kommunesammenlægninger må forstås ud fra en kombination af på den ene side de generelle økonomisk-strukturelle udviklinger, her byens vækst ved industrialiseringen, på den anden side et virvar af særegne og skiftende lokale interesser af både kulturel, politisk og økonomisk karakter. Den tredje væsentlige faktor var regeringen og ikke mindst Indenrigsministeriet, der lagde de overordnede rammer og til tider gik ind og traf helt konkrete beslutninger, primært i forbindelse med langvarig uenighed. Der kan drages en række paralleller mellem købstadsudvidelserne i første halvdel af 1900-tallet og de store kommunesammenlægninger i 1970 og 2007.

Gemeinde-kommuner i Sønderjylland 1867-1920

Det er selvfølgelig umuligt at redegøre for de særegne sønderjyske kommune på et par sider; generelt må der henvises til Furdal (1999). Ikke desto mindre er det vigtigt at få det sønderjyske område med, både for at kunne få et mere komplet billede af kommunestrukturen inden for det nuværende Danmarks grænser og for at sætte de kongerigske kommuner i perspektiv.

Ligesom i kongeriget var det i første halvdel af 1800-tallet lokale distrikter ledet af udpegede og 'fødte' medlemmer, der tog sig af fx skolevæsenet, fattigvæsenet og vedligeholdelsen af mindre biveje, men i midten af århundredet adskilte forholdene i Slesvig-Holsten sig på særligt to områder. Der var endnu ikke etableret et kommunestyre på grund af frygt for en opløsning af den nationale og sproglige konflikt samt helstatens mistro til loyaliteten i de tysk dominerede områder. Desuden adskilte hertugdømmerne sig ved, at de eksisterende lokale

14 Møller & Thomsen 1987: 10-18.

15 Møller & Thomsen 1987: 18.

16 Møller & Thomsen 1987: 18.

distrikter før 1864 i nogle tilfælde dækkede et sogn, i andre tilfælde et *ejerlav*, dvs. området under det gamle landsbyfællesskab. Ejerlavene var langt mindre end sognene; typisk bestod et sogn af mellem to og fem ejerlav. Da den nye administrative struktur blev fastlagt af Preussen i 1867, byggede den langt hen videre på det eksisterende grundlag. Mange embedsmænd forblev på deres post, amter og amtsgrænser overgik mange steder blot til at blive *Kreise* og *Kreis*-grænser, ligesom ejerlavsdistrikterne overgik til at være *Gemeinde*-kommuner. Der skete ganske vist også en række ændringer i form af ensretning og forenkling af den tidligere komplicerede administrationsstruktur, ligesom der oprettedes delvis valgte kommune- og *Kreis*-råd, og de administrative beføjelser ændredes. Pointen er imidlertid, at 1867-reformen ligesom i kongeriget mere var en modernisering af det eksisterende end et brud.¹⁷ Oprindeligt var de lokale administrationer i Slesvig-Holsten og kongeriget ikke væsentligt forskellige, og ca. 1800 benyttedes begge steder i et vist omfang såvel ejerlavsområder og sogneområder som mindste administrationsdistrikt. Men efterhånden blev der nord for Kongeåen, ligesom i det øvrige Norden, satset mere og mere på sognene som platform for lokal forvaltning, mens det syd for Kongeåen i stigende grad blev ejerlavene/*Gemeinde*'rne, der udgjorde grundenheden.

Som i Kongeriget blev der skelnet mellem land- og bykommuner. Der var fire købstadskommuner (Haderslev, Sønderborg, Tønder og Aabenraa) samt fem flækkekommuner (Augustenborg, Christiansfeld, Højer, Løgumkloster og Nordborg) der havde visse købstadsrettigheder, men på andre områder mindede om de landlige *Gemeinde*-kommuner. Hertil kom 17 *Gutsbezirke*: godser og skovområder, der faldt uden for den egentlige kommunestruktur, og hvor godsejeren selv bekostede de kommunale udgifter, uden at der var et kommuneråd.¹⁸ Eller man kan sige, at godsejeren selv var kommunerådet, ligesom Andreas Severin Weis i Århus, jf. figur 4. *Gutsbezirke* er omtalt her for fuldstændighedens skyld, selvom de ikke kan betragtes som egentlige kommuner med kommunalråd. I modsætning til kongeriget var alle kommuner, også købstæder og *Gutsbezirke*, underlagt den regionale *Kreis*-inddeling.

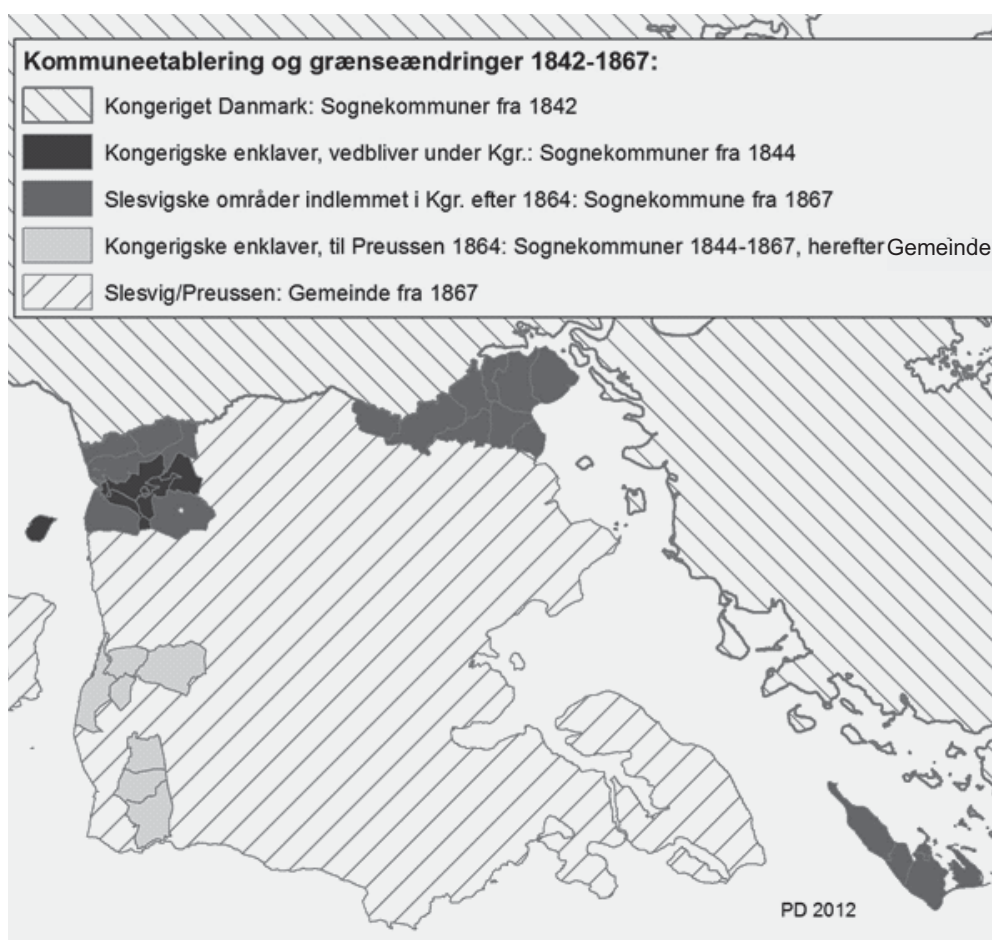
Ligesom i kongeriget var de preussiske *Gemeinde*-kommuners væsentligste opgaver vej-, skole- og fattigvæsenet. Men da de typisk kun bestod af 100-400 indbyggere, enkelte endda færre, var samarbejde mellem *Gemeinde*-kommunerne nødvendigt og udbredt. Fx var fattigvæsenet ofte organiseret som sogneforbund, hvor *Gemeinde*-kommunerne i et sogn drev fælles fattigvæsenforbund efter fastlagte statutter. Dette var

17 Furdal 1999: 17-26.

18 Furdal 1999: 39.

tilfældet i 92 ud af 106 sønderjyske landsogne, mens skole- og vejforbund oftere fulgte andre grænser.¹⁹ Forbundene var særligt nødvendige for de mindste kommuner, og Furdal konkluderer da også, at »de mindste landkommuner reelt blev tømt for indhold, som i stedet gled over i kommuneforbundenes regi, og landkommunerne blev en tom skal, der kun varetog mindre betydningsfulde opgaver«.²⁰

Figur 7: Etableringen af de sønderjyske kommuner samt grænseændringer efter 1864-afståelsen



Oprindeligt gik den kongerigske grænse ved Kongeåen, men i 1400-tallet blev »de kongerigske enklaver« ved Ribe, Schackenborg-godset samt mindre områder syd for den nuværende grænse lagt under kongeriget uden om Slesvig. Efter 1864 udrettedes grænsen, så de kongerigske områder på nær Ribe inkorporeredes i Slesvig-Holsten og Preussen, mens Ærø, »de otte sogne« syd for Kolding samt flere sogne omkring Ribe blev tilføjet kongeriget. De kongerigske områder havde danske sognekommuner fra 1844, mens den nye kommunalstruktur først faldt på plads i løbet af 1867. Kortet er en generalisering af grænseforløbet før 1864, da det er for kompliceret til at kunne redegøre fyldestgørende for dette her. Se www.digdag.dk for flere detaljer.

19 Furdal 1999: 44.

20 Furdal 1999: 49.

Gemeinde-kommunernes reelle magt blev ligeledes svækket af de store beføjelser, som den regionale *Kreis*-inndeling havde. Kommuneforstanderen, kommuneforbund og en række andre forhold skulle godkendes af *landråden*, den prøjsisk udpegede kredsleder (*Landrat*, senere *Kreispräsident*) og/eller af *Kreis*-forsamlingen (*Kreisversammlung*), der typisk var tysk domineret på grund af stemmegraderinger, hvor tysk-sindede repræsentanter fra byerne og godsejer-gruppen var i overtal. Hvis kommuneforstanderen ikke kunne godkendes, kunne landråden udpege en midlertidig erstatning, indtil der blev valgt en person, der blev fundet acceptabel. Samlet set kan den slesvig-holstenske kommunalstruktur ses som en balancegang mellem på den ene side et ønske om kontinuitet i forhold til den ældre struktur, fx vigtigheden af ejerlavene, og på den anden side en delvis tilpasning til den preussiske model, fx indførelsen af de magtfulde preussiske *Kreise* og landråds-embedet. Den anden balancegang var ønsket om en effektiv lokal kommunestruktur, der dog omvendt ikke skulle være så magtfuld og fri, at det skabte politiske og nationalt betonedede problemer.

I 1867 var der 452 *Gemeinde*-kommuner, såfremt alle byer, flækker og *Gutzbezirke* tælles med. Frem til 1920 faldt tallet til 419, primært ved sammenlægning af de helt små i 1870'erne. Der skete altså kun ganske få og ikke meget store ændringer. Ligesom helstaten bevidst fravalgte en kommunestruktur før 1864 for at undgå sproglige og nationalitetsbetonedede problemer, synes det at have passet den preussiske administration at have en svag kommunestruktur med passende styring gennem *Kreis*'ene. Ændringen kom først efter genforeningen i 1920, hvor der tilstræbtes en ensretning af den sønderjyske administrative inddeling efter den kongerigske model. Der blev lyttet og til dels taget hensyn til lokale og særegne ønsker, men samlet set fik Sønderjylland efter en overgangsperiode en inddeling med fire købstadskommuner, 118 sognekommuner og fem amter, der ikke adskilte sig nævneværdigt fra det øvrige af landet. Landet havde fået sin første, delvis statsligt styrede kommunesammenlægning, og der skulle gå et halvt århundrede, før en ny bølge af sammenlægninger igen ændrede strukturen væsentligt – denne gang over hele landet.

Primærkommuner 1970-2006

Kommunalstrukturen ca. 1960 var i høj grad et fastfrosset relikv fra midten 1800-tallet, endda med tråde tilbage til middelalderen på grund af dens udgangspunkt i sognestrukturen. Som beskrevet kunne

kommuner ganske vist oprettes, nedlægges og ændres, men som det er illustreret ved Odense, skulle ofte mange forskellige interesser komme overens, før ændringer kunne gennemføres. Oftest medførte en grænseændring eller sammenlægning, at en af parterne kom til at tabe ressourcer eller fordele på en eller anden måde, hvorfor ændringerne blev blokeret af pågældende. Medmindre Folketinget og Indenrigsministeriet greb ind, blev nødvendige ændringer aldrig eller kun med stor forsinkelse gennemført i sådanne tilfælde. Trægheden i kommunalstrukturen resulterede ikke kun i manglende ændringer, som de store demografiske, erhvervsmæssige og samfundsmæssige forandringer fra 1842 til 1960'erne ellers kaldte på. Den medførte også en mængde ad hoc-lovgivning, som skulle dæmme op for problemerne. Det var i særlig grad tilfældet for de bymæssige områder, der havde mange økonomiske og strukturelle ligheder med købstæder. De vedblev oftest med at være en sognekommune, men med en række særrettigheder og særregler. Gruppen omfattede bl.a. mindre handelspladser, sønderjyske flækker og forstadskommuner omkring København. I nogle tilfælde adskilte de sig ikke nævneværdigt fra almindelige sognekommuner, mens de i andre tilfælde kunne få tildelt en række privilegier, i enkelte tilfælde endda egentlige købstadskommunerettigheder. De mange og forskelligartede hybridkommuner samt særlovgivninger generelt i midten af 1900-tallet gjorde den danske kommunestruktur til en rodet affære.

Skellet mellem sognekommuner og købstadskommuner stammede fra en tid, hvor handel, administration og industri fandtes i de få byer, mens landbruget var helt dominerende ude i sognekommunerne. I 1960'erne var handel, service og industri dominerende de fleste steder, og i øvrigt var landbruget ved at være lige så industrialiseret som de øvrige erhverv. Samtidig havde mange byer reelt bredt sig langt ud over købstadskommunegrænsen, og selvom købstæderne var uden for amterne, var de reelt integreret økonomisk: Fx blev de fleste sygehuse drevet i fællesskab af købstadskommunerne og amterne.

Udgangspunktet for det, som senere blev 1970-kommunalreformen, var derfor et helt andet end ved den seneste 2007-kommunalreform. Da kommunallovskommissionen blev nedsat af indenrigsministeren i slutningen af 1958, var dens opgave at gennemgå købstadskommunalloven og sognekommunalloven for at vurdere mulighederne for en ensretning efter den store befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling, der var foregået de seneste godt 100 år.²¹ Men med særlig henvisning til byer, der på trods af stor vækst i løbet af 1950'erne ikke

21 Kommuner og kommunestyre 1966: 5.

havde kunnet udvide købstadskommunegrænserne, blev det allerede på kommissionens første møde besluttet at foretage »en analyse af den nuværende kommunale inddeling, med henblik på en vurdering af, i hvilket omfang befolkningsforskydningerne og ændringerne i samfundets struktur havde influeret på forudsætningerne for landets opdeling i forskellige kommunetyper og forringet kommunernes muligheder for et rationelt lokalstyre«. ²²

Dermed var grobunden lagt for også at diskutere sammenlægninger, selvom det ikke var det, der først havde været udgangspunktet. Oprindeligt stod skellet mellem sogne- og købstadskommuner og ikke mindst de hindringer, dette skabte for de bymæssige bebyggelser, i centrum, i det mindste officielt. Det fremgår flere gange af kommissionens videre arbejde, at medlemmerne så det rationelle i kommunesammenlægninger generelt, selvom der mange steder var modstand imod det: »Samtidig forøgedes kravene til den sognekommunale administration, men de tanker, der fra tid til anden var fremme herhjemme om – ligesom i Sverige – at arbejde hen imod større og mere bæredygtige enheder, blev mødt med betydelig modstand landet over. Denne modstand kunne vel nok i nogen grad begrundes med, at det på daværende tidspunkt var uklart, hvilke fordele og ulemper der var forbundet med en eventuel inddelingsreform, og at man i det hele savnede et materiale, der kunne danne grundlag for en indgående vurdering af problemstillingen«. ²³

Trods forskelligartede officielle og uofficielle baggrunde for det voksende fokus på kommunesammenlægninger frem til kommissionens endelige rapport i 1966 hang problemstillingerne ved kommunalstrukturen i 1960'erne sammen. Sammenlægninger af købstadskommuner og sognekommuner skabte problemer, fordi begge parter ville beholde de fordele, de havde før, og amtsrådene protesterede, såfremt de mistede skatteydere til købstæderne. Strukturelle forhold og lokale interesser kunne altså med udgangspunkt i forskellene mellem sogne- og købstadskommuner hindre en ellers naturlig administrativ udvikling. Omvendt fik al snakken om sammenlægninger og en mulig statslig indgriben nogle kommuner til at vente og se tiden an, ikke mindst i områderne omkring købstæderne og hvor amterne stødte op til hinanden, med deraf følgende usikkerhed om eksisterende og muligt nye grænser. ²⁴

22 Kommuner og kommunestyre 1966: 6.

23 Kommuner og kommunestyre 1966: 6.

24 Kommuner og kommunestyre 1966: 9-11.

I løbet af 1960'erne kom diskussionen mere og mere til at minde om, hvad vi kender fra debatten om 2007-reformen. Der skete en tilnærmelse mellem sogne- og købstadskommuner, og debatten begyndte hurtigt at dreje sig mere og mere om sammenlægninger. Emnet dominerede rapporten fra 1966, og de fleste analyser, såkaldte amtsundersøgelser, kredsede primært om dette.

Når man i dag tænker på, hvor længe kommunestrukturen havde været næsten uforandret, og hvor besværlige tidligere ændringer havde været, kan det overraske, hvor hurtigt og effektivt reformen blev gennemført. Allerede i 1960'erne blev der foretaget en række sammenlægninger, primært i de egne af landet, hvor kommissionen havde foretaget sine amtsundersøgelser. Fra 1962 til 1966 blev 730 kommuner sammenlagt til 213.²⁵ I alt reduceredes antallet af kommuner fra 1389 i 1960 til 277 nye primærkommuner ved den endelige reform i 1970. Ligeledes afskaffedes forskellene helt mellem forskellige typer af kommuner, dog med visse undtagelser i Københavnsområdet. Alt i alt fremstår den gamle kommunalstruktur som et kompliceret, historisk betinget og skrøbeligt korthus, der faldt sammen, da man først begyndte at pille ved et hjørne af det. Faktisk gik den endelige sammenlægning længere end foreslået i 1966, hvor der i en af analyserne tegnes et forslag til en ny kommuneinddeling med reducere til 31 %.²⁶ Det endelige resultat, nået over perioden 1960-1970, var 20 % af det oprindelige antal.

Den store sammenlægning skal dog også forstås ud fra presset fra folketingspolitikere. Strukturanalyserne fra kommissionen påpegede det økonomisk og forvaltningsmæssigt fornuftige i sammenlægninger, ikke mindst på baggrund af den voksende kommunale servicesektor. Lovgivningen i 1960'erne lettede sammenlægningsmulighederne, ikke mindst ved nye hybridordninger ved sammenlægninger af købstads- og sognekommuner. Og kommissionsrapporten er fyldt med slet skjulte henvisninger til, at mens Folketinget ikke *ønskede* at blande sig i, hvordan sammenlægningerne skete, *kunne* det blive nødvendigt; faktisk var der allerede mulighed for tvangsændringer i kommunestrukturen på tværs af kommunalbestyrelsernes og befolkningens udtrykte ønsker.²⁷ Denne mulighed blev da også benyttet, primært ved en række sognekommuner der bebyggelsesmæssigt var vokset sammen med købstæder, men som af økonomiske og politiske årsager ikke ønskede at blive en del af en ny stor kommune, hvor Socialdemokratiet typisk dominerede politisk, og hvor den samlede økonomi var skrøbeligere og skatteprocenten højere. Sammenlægningerne 1970 skete altså i teorien frivilligt

25 Kommuner og kommunestyre 1966: 9; kortbilag VIII.

26 Kommuner og kommunestyre 1966: 99.

27 Kommuner og kommunestyre 1966: 74.

de fleste steder, men kommunerne var reelt under et stort og vedholdende pres fra Folketinget, der ikke veg tilbage fra at anvende muligheden for tvangssammenlægninger, når kommunerne ikke ville følge de overordnede målsætninger. Med undtagelse af København, hvor Frederiksberg og forstæderne stadig er selvstændige kommuner, blev den centrale målsætning om 'En by, en kommune' gennemført i hele landet.²⁸

Figur 8: Primærkommuner pr. 1. april 1970



Høje Taastrup og Sengeløse samt Store Magleby og Dragør sammenlagdes dertil i 1974.

28 Pallesen 2003: 12.

Storkommuner fra 2007

Debatten om den seneste kommunalreform var fra starten ganske entydigt fokuseret på sammenlægninger og rationaliseringer af den kommunale sektor. I 2002 blev Strukturkommissionen nedsat med det formål at vurdere »fordele og ulemper ved forskellige modeller for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner med udgangspunkt i eventuelle anbefalinger af ændrede kommune- og amtsstørrelser«. ²⁹ Tilhængere af reformen argumenterede særligt ud fra, at der gennem rationaliseringer i de sammenlagte enheder kunne spares og dermed skabes rum for offentlige forbedringer, mens modstandere ofte stod tvivlende over for dette samt advarede om faren ved at miste det lokale demokrati i de nye storkommuner. Mens overvejelserne om helt at droppe det amtslige/regionale forvaltningsniveau aldrig blev gennemført på trods af overvejelser og debatter om dette, blev kommissionens anbefalinger af sammenlægning og større ansvarsområder til kommuner efterlevet: Efter 2007 var der kun 98 kommuner mod tidligere 271, og de 14 amter blev til kun 5 regioner. Også i den øvrige offentlige sektor, fx rets- og politivæsen, gennemførtes store sammenlægninger.

Tre øsamfund – Bornholm, Ærø og Langeland – var gået forrest. I alle tre tilfælde var der ganske vist store lokale, historisk betingede 'separatistiske' fraktioner, men de tre øer havde også oplevet tidens udfordringer kraftigere end de øvrige dele af landet. Bornholm blev samlet til én regionskommune i 2003, og Ærø blev efter store diskussioner samlet til en kommune i 2006. Dette var allerede blevet foreslået i det ellers forsigtige og tilbageholdende kommissionsforslag i 1966, men skellene mellem Ærøskøbing og Marstal er jo notoriske. På Langeland blev en sammenlægning mellem de tre kommuner afvist ved afstemninger både 1992 og 2000 af mindst en af kommunerne, men i 2003 stemte den sidste, Sydlangelands Kommune, også ja. Sammenlægningen skete dog først samtidig med de fleste andre sammenlægninger i 2007. Ligesom i 1970 gennemførte og bestemte kommunerne langt hen ad vejen selv, hvordan sammenlægningen skulle foretages, men det skulle ske inden for de retningslinjer – særligt i forhold til indbyggertal – som regeringen havde lagt. De sidste kommuner, der ikke levede ikke op til de krav, som strukturaftalen havde sat, Farum, Værløse, Holmsland og Hvorslev kommuner, blev presset til at indgå aftale med andre kommuner, og den samlede reform trådte i kraft 1. januar 2007. ³⁰

29 Strukturkommissionen (2004): 6.

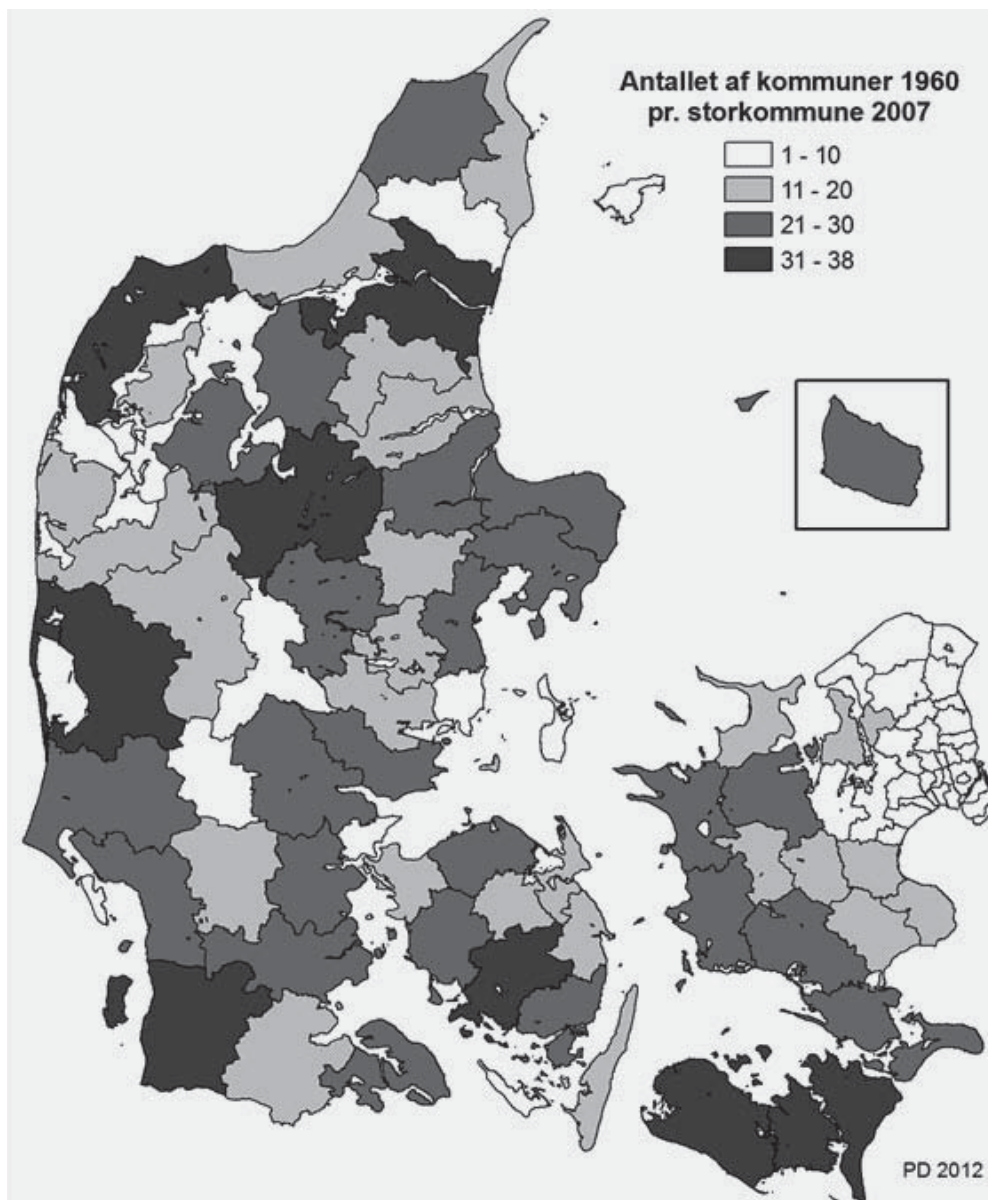
30 Kommunalreformen kort fortalt 2006: 13.

Figur 9: Storkommuner 2007

Fraset ganske små ændringer viser kortet også kommuneinddelingen ved tidspunktet for artiklens publicering.

Af figur 10 ses, hvor mange kommuner der var i 1960 i forhold til hver af de nye storkommuner 2007. På under 50 år er antallet blevet reduceret fra 1389 til 98 – en reduktion på 93%! Lige så markante er de voldsomme regionale forskelle, som bunder i samfundsmæssige og økonomiske udviklingstendenser det sidste halve århundrede.

Figur 10: Storkommunerne 2007 efter antallet af sogne- og købstads-kommuner i 1960



I de tilfælde, hvor en kommune 1960 er delt af to kommuner 2007, er kommunen regnet til den, som området primært er dækket af i 2007.

Først og fremmest afspejler kortet overgangen fra det gamle landbrugs-/industri-samfund til det service-/informationssamfund, vi kender i dag. Af egns- og befolkningsmæssige forandringer lægger man særligt mærke til det såkaldte *Udkantsdanmark*, dvs. områderne længst væk fra København og vækstcentrene i specielt Østjylland, der gennemgår en befolkningstilbagegang og/eller har særligt store økonomiske

udfordringer på grund af tab af traditionelle arbejdspladser inden for landbrug og industri, uden at andet er trådt til i stedet. De videnstunge produktioner og arbejdspladser koncentrerer sig derimod i stigende grad i og omkring storbyerne eller i det mindste i pendlerafstand derfra. Dette bemærkes særligt omkring København og inden for den sjællandske øgruppe. I og omkring hovedstaden er der kun gået en, evt. to af de gamle kommuner 1960 på de nutidige storkommuner, i den nære pendlerperiferi typisk to til fem, mens der i den nordligste del af Sjælland og omkring Roskilde typisk var fem til ti kommuner 1960, hvor der nu er en. En tak længere ude, omkring de gamle købstæder som Køge, Ringsted, Sorø og Præstø, var der 11-20 kommuner pr. nuværende storkommune, mens tallet i de yderste egne af Sjælland som fx Slagelse, Kalundborg, Næstved og Vordingborg var 21-30. I de to kommuner på Lolland-Falster var tallet over 30. Tendensen er her usædvanlig entydig for en historisk-strukturel analyse af denne type.

Kortet er dog også en afspejling af det kommunale *udgangspunkt* 1960, ikke kun af udviklingen 1960-2007. Når de to kommuner på Lolland-Falster har landsrekorden på henholdsvis 38 (Lolland kommune) og 36 (Guldborgsund kommune), skal det også forstås ud fra, at Lolland-Falster fra gammel tid havde nogle af de bedste landbrugsjorde i landet og nogle af de højeste landbefolkningskoncentrationer og derfor også nogle af de arealmæssigt mindste sogne/sognekommuner. Omvendt havde mange vest- og nordjyske områder nogle af de dårligste og mindst opdyrkede jorde. På trods af den begyndende opdyrkning og oprettelse af nye sogne og sognekommuner, var de administrative områder derfor stadig geografisk store og svagt befolket 1960. De jyske marginale områder havde til dels allerede arealmæssigt store sognekommuner. Man kan sige, at Lolland-Falster gik fra at være en tætbeholdet egn til at være en svagt befolket egn, mens Vest- og Nordjylland gennem hele perioden har været svagt befolket i forhold til det landstypiske. Derfor vil udviklingen også fremstå voldsommere på Lolland-Falster i figur 10's afbildning.

Sidst, men ikke mindst skal det fremhæves, at lokale forhold flere steder medførte afvigelser fra de to ovenstående forklaringsmodeller. Mest tydeligt ses dette ved de små ø-kommuner Læsø, Samsø og Ærø, der valgte at forblive selvstændige, så de bedre følte sig i stand til at varetage de særlige behov og forhold, som et øsamfund giver. Men mange andre steder var der heftige diskussioner, om hvorvidt man fx skulle slutte sig til større by-orienterede kommuner eller til mindre og mere landorienterede kommuner, og mange steder kunne det have

gået begge veje. I Odder blev det længe diskuteret, om man skulle slutte sig til storbykommunen Århus, til den mere landligt orienterede Skanderborg storkommune eller forblive selvstændigt. Det sidste blev valgt, men enhver af de tre mulige løsninger havde været gangbar.

I Thomas Pallesens bidrag til Magtudredningen fra 2003 koges diskussionen om større kommuner eller ej ned til to centrale standpunkter: »Større kommuner er mere effektive end små, mens mindre kommuner er mere demokratiske end større«. ³¹ Såfremt dette er korrekt, må det danske kommunestyre været blevet markant mere effektivt og markant mindre demokratisk. Antallet af kommuner er på under 50 år blevet reduceret fra knap 1.400 til knap 100. I Sønderjylland er antallet i løbet af mindre end 100 år endda blevet reduceret fra godt 400 *Gemeinde*-kommuner til fire storkommuner i dag – en reduktion på 99 %. I 1842 var der i gennemsnit godt 1.000 person pr. kommune. I dag er der gennemsnitlig godt 50.000. Den markante og voldsomme udvikling de sidste 50 år skete næsten udelukkende i forbindelse med kommunalreformerne i 1970 og 2007, og omfanget af sammenlægninger må i høj grad forstås ud fra Folketingets ønske om store og effektive kommunale grundenheder til at varetage størstedelen af velfærdsstatens ydelser. Mens amter, delstater og centraladministrationen i mange europæiske lande varetager store dele af velfærdsydelserne, er det kendetegnende for Danmark og de øvrige nordiske lande, at den mest decentrale sektor, kommunerne, står for størstedelen. ³² Til gengæld er kommunerne i dag flere steder lige så store, som amterne var for 50 år siden.

Konklusion

Det største skift i den kommunale udvikling skete i løbet af 1960'erne. Før 1960 var kommuneinddelingen langt hen historisk betinget – grænserne og skellene mellem land og by byggede på langt ældre strukturer, og ændringerne var begrænsede i perioden 1842-1960. Der skete ganske vist nyoprettelser og opsplittings, primært i de mest ekspansive hedeegne, og købstadskommunerne blev udvidet efter 1890'erne. Men det var kun i Sønderjylland i forbindelse med genforeningen, at der skete fundamentale ændringer før 1960'erne. I 1960'erne blev de små kommuner af flere politikere anset for uhensigtsmæssige for det fremtidige kommunale serviceniveau, og mange ønskede i særdeleshed, at

31 Pallesen 2003: 134.

32 Pallesen 2003: 9.

skellet mellem sognekommuner og købstadskommuner blev fjernet. Perioden fra 1960'erne og frem til i dag har været præget af ensretning, stadig færre og større kommunale enheder samt en stadig større indgriben i det kommunale styre fra Folketingets side, særligt i forbindelse med kommunalreformerne 1970 og 2007.

Den kommunale geografi har dermed langt fra udviklet sig glidende eller lineært over tid, ligesom udviklingen har været alt andet end jævnt fordelt over landet. Bruddenes kronologi markeres bl.a. ved den nye købstadskommuneudvikling fra 1890'erne, det generelle og store skift i udviklingen i 1960'erne og de store reformer/ændringer i 1920, 1970 og 2007. De regionale og lokale forskelle i udviklingen ses fx mellem købstadskommune/sognekommune, bykerne/forstad, hedeland/agerland og mellem de nutidige vækstcentre og det såkaldte Udkantsdanmark de seneste årtier. København/Storkøbenhavn har på flere områder, som sædvanlig fristes man til at sige, en særstilling. Sammenfattende gælder, at udviklingen har været ganske kompleks og skal forklares ud fra den samfundsmæssige forandring på forskellige niveauer. Følgende forklaringsmodeller/-niveauer må anses for de mest centrale:

For det første er der de overordnede udviklingstendenser inden for demografien, samfundsøkonomien og velfærdsstaten. Overordnet set kan de fleste regionale forskelle i den ældste kommunalstruktur fra midten af 1800-tallet forklares ud fra de store demografiske forskelle med de tyndt befolkede jyske hedeegne, de tættere befolkede agerbrugsegne samt de stadig større befolkningskoncentrationer i byerne. Befolkningsstilvæksten, særligt den relativt større vækst i hedeegnene, kan fortsat forklare de fleste nye kommuneoprettelser frem til midten af 1900-tallet. Udvidelserne af købstadskommunerne fra slutningen af 1890'erne kan forklares samfundsøkonomisk og demografisk som et forsinket resultat af industrialiseringen fra og med 1870'erne og byernes voldsomme vækst fra og med slutningen af det 19. århundrede.

Kommunesammenlægningerne de sidste 50 år kan forklares ud fra det politiske ønske om en større velfærdssektor, professionaliseringen af den kommunale sektor og rationaliseringstendenserne særligt de sidste årtier. Som den sidste generelle udviklingstendens skal fremhæves de økonomisk-regionale forskydninger, fx ekspansionen i hedeegnene og den nyeste tendens til voksende skel mellem vækstcentre og et Udkantsdanmark, der har haft stor betydning for kommunernes størrelse.

For det andet må helt lokale forhold og særinteresser inddrages som forklaringsfaktor. Når der fokuseres på den enkelte kommune, kan de generelle udviklingstendenser forklare mange ændringer og forhold,

men overraskende ofte afviger udviklingen på et eller flere områder fra den generelle udvikling. Den historiske konflikt mellem Marstal og Ærøskøbing havde stor betydning for kommunalstrukturen; de økonomisk-politiske skel i Odense hindrede længe en sammenlægning mellem købstaden og Skt. Hans distriktskommune; og der er ganske givet også en glimrende historie gemt bag Andreas Severin Weis' »private« møllekommune i Århus. Et utal af skiftende lokale økonomiske, kulturelle og politiske forhold kan spille ind ved den konkrete kommunale udvikling.

Tredje forklaringsmodel/-niveau er staten og statens vilje og mulighed for at gennemføre sine ønsker. Statsmagtens afgørende rolle ses måske tydeligst eksemplificeret ved de kommunale forskelle mellem kongeriget og Sønderjylland: Mens statsmagten ønskede en velfungerende og decentral kommunestyrelse i kongeriget, ville København i midten af 1800-tallet ikke risikere et tilsvarende lokalt demokrati i den sproglige og nationale krudttønde, som Slesvig-Holsten var. Da området kom under Preussen, blev kommunerne gjort så små og på flere måder underlagt de stærke *Kreise* (amter) med udpegede kredsledere og tyskdomineret ledelse, at myndighederne i Berlin stadig havde godt styr på det såkaldte lokale demokrati. Den ikke-eksisterende og senere svage kommunestruktur i Slesvig-Holsten var primært et resultat af, at centraladministrationerne ikke ønskede lokalt demokrati her.

Kommunalreformerne 1970 og 2007 er ligeledes gode eksempler på statens store indflydelse på kommunestrukturen. Selvom de nye kommunegrænser typisk blev tegnet af de gamle kommuner selv, skulle det ske inden for retningslinjer udstukket af Folketinget og med den slet skjulte trussel: »Gør det selv, eller vi gør det for jer«. Kommunalreformerne 1970 og 2007 blev bestilt fra toppen af det administrative niveau og udført i praksis af bunden af det administrative niveau. Men når det er sagt, så skal det også pointeres, at sammenlægninger ville være forekommet selv uden statens meget direkte indgriben. Statens rolle var snarere at styre og udvide en bølge, der allerede var sat i gang, end det var at starte en bølge selv. Sammenlægninger var blevet diskuteret og enkelte steder gennemført allerede før reformerne 1970 og 2007. Til gengæld betød statens indgriben, at sammenlægningerne blev gennemført i et stort omfang, over hele landet og efter de samme overordnede målsætninger. Lokale ønsker blev hørt, men kunne blive ignoreret, såfremt det afveg fra Folketingets målsætninger.

Litteratur:

Christensen, Harry (1976): Danske landkommuner 1842-1970. Fortegnelse over kommuner under dansk landkommunal lovgivning med omlægninger og nyere grænseændringer. Landsarkivet for Nørrejylland.

Boje, Per & Henning Nielsen (1985): Odense bys historie bd. 7. Moderne tider. Odense 1868-1914. Odense Universitetsforlag.

Clemmensen, Niels (2011): Konflikt og konsensus i kommunen. Det landkommunale selvstyre i Danmark i det 19. århundrede. Museum Tusulanum.

Dam, Peder og Johnny Jakobsen (2008): Historisk-geografisk atlas. Det Kongelige Danske Geografiske Selskab.

Furdal, Kim (1999): Fra preussiske landkommuner til danske sognekommuner, kommunestyret i Sønderjylland fra 1867 til 1920'erne. Historisk Samfund for Sønderjylland.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): Kommunalreformen kort fortalt.

Jørgensen, Harald (1985): Lokaladministrationen i Danmark, oprindelse og historisk udvikling indtil 1970, en oversigt. Rigsarkivet.

Kommunallovskommissionen (1966): Kommuner og kommunestyre. Betænkning afgivet af Kommunallovskommissionen«. Betænkning nr. 420.

Meyer, Poul (1949): Danske bylag. En fremstilling af det danske landsbystyre paa baggrund af retshistoriske studier over jordfællesskabets hovedproblemer. Nyt Nordisk Forlag.

Møller, Anders Monrad & Jørgen Thomsen (1987):): Odense bys historie bd. 8. Vækst og vagtskifte. Odense 1914-1940. Odense Universitetsforlag.

Nørr, Erik (1984): Præst og administrator. Sognepræstens funktioner i lokalforvaltningen på landet fra 1800 til 1841. Rigsarkivet.

Pallesen, Thomas (2003): Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark. Magtudredningen. Aarhus Universitetsforlag.

Strukturkommissionen (2004): Strukturkommissionens betænkning. Sammenfatning. Betænkning nr. 1434, http://www.sum.dk/Aktuelt/Publicationer/Publicationer_IN/~//media/Filer-Publikationer-IN/Kommunalreformen/2004/Strukturkommissionens-sammenfatning/strukturkommissionens-sammenfatning.ashx. Lokaliseret d. 11. januar 2013.

Trap, J.P. (1873): Statistisk-topographisk Beskrivelse af Kongeriget Danmark. 2. udgave. Bind 6. Amterne Aarhus, Veile, Ringkjøbing, Ribe og Færøerne. Forlagsbureauet.

Trap, J.P. (1904): Kongeriget Danmark. 3. udgave. Bind V. Amterne Aarhus, Veile, Ringkjøbing, Ribe og Færøerne. Udarb. af H. Weitemyer. Gad.

Trap, J.P. (1928): Kongeriget Danmark. 4. udgave. Bind 8. Ringkjøbing Amt. Ribe Amt. Udarb. af Gunnar Knudsen. Gad.

Aagesen, Aage (1961): Atlas over Danmark bd. II. Befolkningen. Det Kongelige Danske Geografiske Selskab.

SUMMARY

Danish Municipalities 1838-2012
An Historico-Geographic Analysis of the
Danish Municipal Structure from its Establishment until Today

The division of Denmark into municipalities took place in the first half of the nineteenth century. For the Kingdom proper, the procedure was finalized in 1842, while in the duchies – present-day South Jutland and Schleswig-Holstein – things remained unsettled until 1867, i.e. after the establishment of Prussian rule following the Second Schleswig War 1864. Since then, municipalities have undergone several fundamental changes in terms of statutes, assignments, and sizes and boundaries. The present article focuses on the latter aspect, mapping out the spatial variations induced by successive administrative reforms.

The most significant shift occurred in the nineteen sixties. Before 1960, size and demarcations were, by and large, determined by history – municipal boundaries and the limits between town and country built on far older structures. Even gradual modifications were few and insignificant over the period 1842-1960. Some new municipalities were indeed formed and some older ones split in two, primarily in moorland tracts now being subject to intensified cultivation and demographic expansion. Likewise, the area of many towns and boroughs was enlarged around the turn of the century and later. Nevertheless, fundamental change was confined to Northern Schleswig, reunited with Denmark in 1920.

In the nineteen sixties, politicians considered the smallness of municipal units an obstacle to the improvement of local public service, and there was a desire to have the distinction between rural and urban units removed. From then on until today, standardization, concentration of authority in larger units, increased parliamentary intervention and state regulation of municipal affairs have been main tendencies, institutionalized through major administrative reforms in 1970 and 2007.

The development in municipal geography, then, was far from smooth or linear, measured along the axis of time, and change was not evenly distributed across the country. Societal dynamics on several levels must be taken into consideration in order to understand what happened and why.

First, a series of overriding trends in demography, national economy and welfare provision made its influence felt. Regional differences within the older municipal structure are roughly explained by major demographic differences, with sparsely populated moorland tracts in Jutland, more densely populated agrarian districts across the country, and the ever-larger concentrations of people in towns and cities as the three ideal types.

Population growth, particularly in low-density areas, also explains most cases of altogether new municipalities until the middle of the twentieth century. The enlargement of provincial boroughs from the end of the eighteenth century was a product of continued industrialization, beginning in the eighteenth century, and of general urban growth.

The merger of municipal units over recent decades are explained by a politically motivated desire on the one hand to erect a bigger, more encompassing welfare sector manned by professionals, and on the other hand to run it more efficiently, benefiting from economies of scale.

Displacement of the economic weight of different regions within the national framework was in more than one period an important factor; for instance, the fast-track growth in the former moorlands and the more recent divide between growth centres and peripheral areas have both played a major role in determining the size of municipalities.

Secondly, local peculiarities and vested interests must be taken into account. When focusing on any individual unit, general tendencies explain a lot, but surprisingly often one or more deviations from the mainstream development occur. Unique economic, cultural and political factors can all exercise considerable influence and contribute to the overall outcome in a way that counterbalances uniformity.

A third important level of explanation is the central state apparatus and its resolve and opportunity to carry out its plans and programmes. The clearest illustration of this nexus is perhaps the significant differences in municipal structure between South Jutland, formerly part of the duchies, and the remainder of Denmark, i.e. the pre-1920 Kingdom. The overall structural reforms of 1970 and 2007 are other good examples of the importance of the influence of the state on municipal structure. Even though the municipalities that were involved drew up the new local boundaries, the results must comply with guidelines issued by the Danish Parliament. Reforms were designed on the upper level, but carried out in practice at the bottom of the administrative hierarchy, by municipality officials. Having said this, it is worthy of note that mergers would have taken place regardless of state initiative. The intervention from the top was very direct, but the role of the state was rather to channel and enhance a wave that had already been set in motion than to initiate the process from scratch. Mergers were a topic of discussion from early on and a few were already carried out before the reforms of 1970 and 2007. On the other hand, the presence of centrally decreed targets and procedures meant that mergers happened in most places, spread all over the country and according to common guidelines. Local requests were taken under consideration, but might be ignored if they differed from the targets stipulated by the central authorities.