

Landsbykommissionen delbetænkning 2

dbefolkning og
offentlig service

2

Det administrative Bibliotek
Slotsholmsgade 12
1216 København K

Betænkning nr. 927 • Maj 1981

D 30.14 / 3 ex 3

30.14 / 3 ex 3

Landsbykommissionen delbetænkning 2
befolkning og offentlig service

Fotos: Side 8 Knud Lautrup-Larsen, Planstyrelsen.
Side 30 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 34 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 72 Fra "Landsbladet", Landboforeningernes ugeblad.
Side 90 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 120 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 146 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 174 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 204 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.

Trykt af visoprint as i 3000 eksemplarer.
København 1981. ISBN 87-503-3712-2.
Betænkning nr. 927.

Indholdsfortegnelse

Forord	7
Del I Befolkningsforhold	8
Udviklingen i landsbyernes folketal	9
Storbynærhedens betydning	13
Befolkningen i 1976	15
Landsbyer i landdistrikter	23
Landsbyernes befolkningsudvikling i 1980-92	24
Almennyttigt boligbyggeri i landsbysamfund	26
Del II Offentlig service	30
Undervisningsområdet	34
Hidtidig udvikling i lovgivningen	36
Nugældende lovgrundlag - status	40
Skolens udvikling	42
Det fremtidige børnetal	45
Private skoler	46
Om folkeskolens udbygningsplanlægning	47
Valg af skoletyper - sammenhæng mellem skolestørrelse, pædagogiske og økonomiske forhold	50
Pædagogiske forhold	52
Økonomiske forhold	57
Befolkningsunderlag for en 7-klaset skole	65
Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger	68
Biblioteker	72
Historisk udvikling	74
Nuværende lovgrundlag	75
Status	77
Udviklingstendenser	82
Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger	86

Det sociale område	90
Lovgrundlag - planlægning - styring	91
Foranstaltninger for børn og unge	94
Historisk udvikling	95
Typer af dagtilbud	96
Beskrivelse af institutionsformerne	99
Kommunens udgifter	106
Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger	107
Tilbud for voksne	109
Tilbud for ældre	110
Typer af tilbud	112
Økonomiske forhold	116
Målsætningen for ældreområdet - virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger	116
Forskellige offentlige serviceområder i øvrigt	120
Lægepraksis	121
Lægemiddelforsyningen	126
Kirker	134
Politi	139
Post	142
Trafikbetjening	146
Trafikpolitik og den fysiske planlægning	147
Den hidtige udvikling og status omkring 1975-80	148
Den trafikale adfærd	150
Den kollektive trafikbetjening	153
Omkostningerne ved at have egen bil og ved at benytte kollektivt transportmiddel	156
Trafikulykker og trafikstøj	159
Den trafikale situation for udvalgte befolkningsgrupper og turformål	161
Den fremtidige trafikudvikling	163
Trafikale følger af fremtidig energiknaphed	164
Indtroduktion af nye kollektive trafiksystemer	166
Metoder til mindskelse af trafikulykker og trafikstøj	169
Virkemidler og Landsbykommissionens anbefalinger	171
Energiforsyning	174
Den nuværende forsyning	177

Lovgrundlag, planlægning og styring	181
Lovregler af betydning for udnyttelsen af vedvarende energi	183
Alternative energikilder og forsyningssystemer.	190
Den fremtidige varmforsyning uden for kraftvarme- og naturgasområder.	194
Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger.	202
 Bilag 1	
Skrivelse af 3. marts 1978 fra miljøministeren til de fremtidige medlemmer af kommissionen (kommissoriet) . . .	205
 Bilag 2	
Fortegnelse over tidligere og nuværende medlemmer af kommissionen	208
 Bilagsfortegnelse: Del I Befolkningsforhold	211
 Bilagsfortegnelse: Del II Off. service	221
 Udvalgt litteraturliste.	248
 Fortegnelse over love, bekendtgørelser og cirkulærer.	253
Publikationer udgivet af Landsbykommissionen.	256

Forord

I november 1980 afgav Landsbykommissionen sin første delbetænkning, som omhandlede den hidtidige udvikling. Landsbykommissionens anden delbetænkning har som emne landsbyernes befolkningsforhold og forsyningen med offentlig service.

Del I, Befolkningsforhold, er en gennemgang af de senere års udvikling i landsbyernes folketal og indeholder tillige nogle antagelser om den fremtidige udvikling under visse forudsætninger.

Del II, Offentlig service, er en gennemgang af de offentlige serviceydelser, der har særlig betydning for landsbyernes og landdistrikternes befolkning. De enkelte afsnit indeholder desuden Landsbykommissionens forslag til virkemidler for de pågældende områder.

Ved udarbejdelsen af de forskellige afsnit har de respektive ministerier medvirket.

Kommissionens øvrige betænkninger har følgende emner: Delbetænkning 3 handler om erhvervsforhold, især landbrug og fremstillingsvirksomhed. Delbetænkning 4 handler om den private serviceforsyning, særligt dagligvareforsyningen. Delbetænkning 5 handler om kulturelle forhold, planlægning, fredningsforhold og medindflydelse, og endelig er delbetænkning 6, Bidrag til en landsbypolitik, en sammenfatning af kommissionens forslag til virkemidler og til iværksættelse af dem.

Aalborg, maj 1981

Henning Madsen
Formand for Landsbykommissionen.

Del I - Befolkningsforhold



Den følgende beskrivelse af den hidtidige befolkningsudvikling lægger hovedvægten på perioden 1970-76. I landsbysammenhæng er befolkningsudviklingen interessant ud fra to synsvinkler. For det første er landsbyen et sted, hvor de forskellige servicefunktioner som f.eks. butik og skole ligger, og for det andet har eller søger den erhvervsaktive del af befolkningen beskæftigelse på arbejdspladser, som ligger i eller uden for landsbyen.

Landdistriktbefolkningen skal medtages som en del af underlaget for landsbyernes servicefunktioner, når man skal opgøre efterspørgsel efter offentlige og private serviceydelser.

Beskrivelsen af landsbyernes befolkningsforhold omfatter de godt 1.000 byer med mellem 200 og 1.000 indbyggere. Denne afgrænsning er valgt, fordi den stemmer overens med de statistiske opgørelser fra Danmarks Statistik.

Der er dog lavet en særlig undersøgelse i nogle udvalgte amtskommuner af landsbyer med mellem 50 og 200 indbyggere, som er beskrevet i et afsluttende afsnit. På basis af denne undersøgelse kan det skønnes, at der er ca. 2.100 landsbyer med mellem 50 og 200 indbyggere.

Der findes kun meget sparsomme, statistiske oplysninger om landsbyer med mindre end 50 indbyggere, men Hovedstadsrådet har foretaget en optælling af fritliggende bebyggelser med minimum 3 gårde eller 6 huse. Det drejer sig kun om bebyggelser, som er opstået før udskiftningen og ophævelsen af dyrkningsfællesskabet sidst i 1700-tallet. Bruger man denne afgrænsning, er der 82 landsbyer i hovedstadsregionen med mindre end 50 indbyggere. Dette tal skal sammenholdes med, at der er 130 landsbyer med mellem 50-200 indbyggere.

Udviklingen i landsbyernes folketal

Folketal i 1976

I 1976 boede der ca. 440.000 personer (svarende til 8,7% af lan-

dets befolkning) i de danske landsbyer - her forstået som byer med mellem 200 og 1.000 indbyggere. Halvdelen af de 440.000 boede i byer med 200-500 indbyggere, den anden halvdel i byer med 500-1.000 indbyggere.

Landdistriktbefolkningen udgjorde 882.000 personer i 1976, hvilket svarer til 17,4% af landets befolkning.

Der var i 1976 godt 1.000 landsbyer i Danmark med mellem 200-1.000 indbyggere. Af disse havde ca. 2/3 mellem 200 og 500 indbyggere, mens de resterende havde mellem 500 og 1.000 indbyggere.

Det samlede antal byer i Danmark med over 200 indbyggere var i 1976 ca. 1.450. Mere end 2/3 af det samlede antal byer i landet var således landsbyer, men de havde kun en befolkning svarende til 8,7% af landets befolkning.

Landsbyerne havde i 1976 gennemsnitlig 437 indbyggere. Gennemsnitsstørrelsen for de små landsbyer (200-500 indbyggere) var 320, og for de større landsbyer 687 indbyggere.

Befolknings- udvikling

Tabel 7. /. Den procentvise årlige vækst i folketallet fordelt på byklasser

Byklasse	1960-65	1965-70	1970-76
	%	%	%
Byer med 500-999 indb.	1,6	3,2	1,6
Byer med 200-499 indb.	1,4	÷ 0,7	0,3
Landdistrikter	÷ 1,5	÷ 1,9	÷ 2,1
Hele landet	0,7	0,7	0,5

Kilde: Småbyer i landdistrikter (1979)
Registerfolketællingen (1976)

Det fremgår af tabel 1.1., at der siden 1970 er sket en vækst i landsbyernes indbyggertal. Væksten har for de store landsbyers vedkommende ligget over landsgennemsnittet, mens den for de små landsbyers vedkommende har ligget lidt under. Landsbyerne har samlet i perioden 1960-76 haft en procentuel vækst i folketallet, der ligger over landsgennemsnittet.

Byer i vækst

Selv om byerne med mellem 200 og 1.000 indbyggere som gennemsnit har haft vækst, er der dog stadig en del, hvor folketallet

falder. Tabel 1.2. viser bevægelserne i folketallet i bymæssige bebyggelser med 200 indbyggere og derover. For hver enkelt byklasse er det opgjort, hvor stor en andel der vokser, henholdsvis falder i folketal. Bevægelserne i folketal for hver enkelt by er målt i forhold til bystørrelsen ved hver enkelt periodes begyndelse. Byklassen indeholder altså de samme byer på de to tidspunkter, og man kan således sige at byklassen er fastholdt inden for hver enkelt periode.

Tabel 1.2. Andelen af byer med vækst, henholdsvis tilbagegang i folketal for bymæssigt bebyggelser med 200 indbyggere og derover målt i forhold til bystørrelsen ved hver enkelt periodes begyndelse

	1960-65		1965-70		1970-76	
Bystørrelse ved hver periodes begyndelse	Pct. steget	Pct. faldet	Pct. steget	Pct. faldet	Pct. steget	Pct. faldet
	- % -		- % -		- % -	
Byer 5.000 indb. og derover	95	5	86	14	69	31
Byer 2.000-5.000 indb.	88	12	86	14	92	8
Byer 1.000-2.000 indb.	96	4	90	10	95	5
Byer 500-1.000 indb.	86	14	79	21	91	9
Byer 200- 500 indb.	69	31	66	34	76	24
Absolut antal	509	168	748	185	1.042	222

Anm.: Byer med uændret folketal i de to år er henført til gruppen "faldet"

Kilde: Småbyer i landdistrikter (1979)

Statistiske Efterretninger A 37 (1978)

Det fremgår, at 76% af de landsbyer, der i 1970 havde 200-500 indbyggere, har haft befolkningsfremgang i perioden 1970-76, mens 24% havde befolkningstilbagegang.

Det fremgår også, at delperioden 1970-76 har en højere andel af småbyer med befolkningsfremgang end de øvrige delperioder 1960-65 og 1965-70.

At der er sket en vækst for gruppen med 500-1.000 indbyggere understreges af, at 91% af byerne har haft befolkningsfremgang i perioden 1970-76. Endvidere viser delperioden 1970-76 den højeste andel af byer i vækst sammenlignet med hele perioden 1960-70.

*Befolknings-
udviklingen
1970-76*

Det er vanskeligt at lave en samlet vurdering af udviklingen i folketallet fordelt på byklasser 1970-76, blandt andet fordi der er sket ændringer i statistikken. Men det er alligevel muligt at udlede nogle tendenser, der viser hvordan de enkelte byklassers folketal har udviklet sig i denne periode. Dette er gjort i Bilag I 1. Udviklingen belyses både med byerne fastholdt i 1970-byklassegrupperingen og med byklassegrupperingen fra 1976.

Tabel 1.3. Folketallet fordelt på byklasser 1970 og 1976

Byklasse	1970		1976 Fastholdt byklasse 1970		1976 Byklasse 1976	
	Absolut forde- ling	Pct-vis forde- ling	Absolut forde- ling	Pct-vis forde- ling	Absolut forde- ling	Pct-vis forde- ling
		%		%		%
Hovedstadsområdet	1.382.000	28,0	1.293.000	25,5	1.293.000	25,5
Byer over 5.000 indb.	1.648.000	33,4	1.686.000	33,3	1.759.000	34,7
Byer 2.000-5.000 indb.	271.000	5,5	359.000	7,1	405.000	8,0
Byer 1.000-2.000 indb.	226.000	4,6	294.000	5,8	292.000	5,8
Byer 500-1.000 indb.	198.000	4,0	252.000	5,0	221.000	4,4
Byer 200- 500 indb.	211.000	4,3	257.000	5,1	220.000	4,3
Landdistrikter	1.001.000	20,3	931.000	18,4	882.000	17,4
Hele landet	4.938.000	100,1	5.072.000	100,2	5.072.000	100,1

Kilde: Rapport om det fremtidige bymønster (1979), Registerfolketællingen (1976).

*Landsbyer med
200-500 indb.*

I 1976 boeder der 220.000 personer i byer med 200-500 indbyggere. Dette var 9.000 flere end i 1970. Hvis man fastholder byklasseinddelingen fra 1970, bliver stigningen imidlertid på 46.000 personer.

Det skønnes, at der i perioden 1970-76 er omkring 110 byer, der er vokset så meget, at de er rykket op i byklassen 500-1.000 indbyggere. Jvf. bilag I 1.

Sammenfattende har de fleste byer i gruppen 200-500 indbyggere været i vækst. En del byer er som nævnt vokset op i højere byklasser. Dette forklarer, hvorfor gruppen vokser kraftigere ved fastholdt 1970-byklasseinddeling end ved 1976-inddelingen.

Landsbyer med 500-1.000 indb.

I 1976 boede der 221.000 personer i byer med 500-1.000 indbyggere. Dette var 23.000 flere end i 1970. Hvis man derimod fastholder byklasseinddelingen fra 1970, bliver stigningen på 54.000 personer.

Næsten alle byer i gruppen med 500-1.000 indbyggere har haft befolkningstilvækst i perioden. Dette har bevirket, at relativt mange byer er vokset ud af gruppen og op i en højere byklasse. Gruppen er præget af en relativ stor udskiftning. Således er kun 2/3 af byerne i gruppen i 1976 "gengangere" fra 1970.

Den gennemsnitlige vækstprocent i byerne i gruppen 500-1.000 indbyggere er større end for byerne i gruppen 200-500 indbyggere. Ved fastholdt byklasseinddeling fra 1970 bliver vækstprocenterne 27,7% for gruppen 500-1.000 indbyggere og 21,6% for gruppen 200-500 indbyggere.

Landdistrikter

Landdistriktbefolkningen er faldet fra ca. 1 million personer i 1970 til 880.000 personer i 1976 - et fald på 120.000 personer. Hvis afgrænsningen af landdistrikterne er ens i 1970 og 1976, er faldet dog kun på ca. 70.000 personer.

Denne forskel på 50.000 personer kan forklares ved den forbedrede statistiske opgørelsesmetode i 1976. Den giver 162 "nyopdagede" og "nyopståede" småbyer, der er registreret første gang i 1976, og som derved "forsvinder" fra landdistrikterne. Den resterende del af faldet - de 70.000 personer - skyldes, at der er sket en fraflytning fra landdistrikterne til byerne.

Sammenfatning

Set under ét har småbyerne og landdistrikterne, således som de var afgrænset i 1970, haft en vækst i folketallet i perioden 1970 til 1976 på omkring 30.000 personer. Denne fremgang dækker imidlertid over to modsatrettede tendenser, hvor landdistrikternes folketal er faldet med ca. 70.000 personer, mens landsbyernes folketal er steget med 100.000 personer.

I 1976 boede der ca. 1.323.000 personer i de små byer og landdistrikterne tilsammen, og det svarer til godt en fjerdedel af hele landets befolkning.

Storbynærhedens betydning

En meget stor andel af landsbyerne har som nævnt haft befolkningstilvækst i perioden 1970-76. Man kan have den formodning,

at storbynærhed har en gunstig betydning for befolkningsudviklingen i de små bysamfund.

Bymønsterrapportens undersøgelse

En opgørelse af befolkningstilvækst fordelt på byklasser og kommune-grupper er foretaget i planstyrelsens "Rapport om det fremtidige bymønster". Kommune-grupperne er her inddelt efter størrelsen af deres største by og pendlingsforhold, hvilket kan betragtes som indikatorer for "storbytæthed" i kommunerne.

Tabel 1.4. Befolkningstilvækst fordelt på byklasser og kommunetyper

Byklasse 1970	Kommunegruppe 1970		Kommuner med største by over 10.000 indb. m.fl. ¹⁾		Øvrige kommuner med stor udpendling ²⁾		Øvrige kommuner med lille udpendling ³⁾		Hele landet
			Vækst 1965-70	Vækst 1970-76	Vækst 1965-70	Vækst 1970-76	Vækst 1965-70	Vækst 1970-76	
			%		%		%		
Byer 500-1.000 indb.			31,4	37,3	11,5	26,3	8,8	15,2	27,7
Byer 200-500 indb.			19,8	31,5	7,3	19,3	5,5	12,8	21,6
Landdistrikter			÷ 4,1	÷ 5,5	÷ 6,6	÷ 7,9	÷ 10,0	÷ 7,4	÷ 7,3

1) Herunder hovedstadsregionen og omegnskommuner til kommuner med over 100.000 indbyggere

2) Ved stor udpendling menes, at forholdet mellem erhvervsaktiv arbejdende og erhvervsaktiv boplatte var mindre end 0,85 i 1970.

3) Ved lille udpendling menes, at forholdet mellem erhvervsaktiv arbejdende og erhvervsaktiv boplatte var større end 0,85 i 1970.

Kilde: "Rapport om det fremtidige bymønster", Planstyrelsen 1979.

Tabel 1.4 viser, at landsbyer beliggende i en kommune med en storby (over 10.000 indb.) er vokset mere end landsbyer beliggende i landkommunerne, som er kommuner, hvor den største by har mindre end 10.000 indbyggere. Det ses endvidere, at landsbyer beliggende i landkommuner med stor udpendling vokser hurtigere end landsbyer beliggende i landkommuner med lille udpendling. Da stor pendling tyder på beliggenhed nær større byer og arbejdspladskoncentrationer, kan man af tabellen udlede, at nærhed til større byer og arbejdspladskoncentrationer spiller en afgørende rolle for småbyers væksttempo. Endelig ses det af tabel 1.4, at befolkningstilvæksten i de forskellige kommunetyper er størst i de store landsbyer, og det fremgår, at befolkningstilvæksten har været større i perioden 1970-76 end i perioden 1965-70.

Befolkningen i 1976

Befolkningens aldersmæssige, erhvervmæssige, uddannelsesmæssige og stillingsmæssige sammensætning i landsbyerne beskrives i det følgende.

Geografisk fordeling

I 1976 boede, som tidligere nævnt, 8,7% af landets befolkning i byer med 200-1.000 indbyggere, mens 17,4% boede i landdistrikter. Disse to grupper omfattede således tilsammen 26,1% af landets befolkning. Man skal imidlertid være opmærksom på, at dette gennemsnitstal dækker over nogle store geografiske variationer. Således boede 52,5% af befolkningen i Viborg amt i byer med 200-1.000 indbyggere og i landdistrikter, mens det i Roskilde amt kun var 19,9%. En amtskommunal opdeling af befolkningen fordelt på byklasser findes i bilag I 2.

Tabel 1.5. Alderssammensætning 1976 - procentvis fordeling

Alder	Byklasse			
	500-1.000 indb.	200-500 indb.	Landdistrikter	Hele landet
	%	%	%	%
0 - 15	27,9	26,4	25,5	23,9
16 - 24	11,2	11,5	13,2	13,1
25 - 59	42,7	41,8	42,7	44,1
60 - 66	6,2	7,1	8,1	7,3
	18,2	20,3	18,7	18,9
67	12,0	13,2	10,6	11,6
Ialt	100,0	100,0	100,1	100,0

Anm.: En opgørelse af befolkningen fordelt på køn og alder findes i bilag I 3.

Kilde: Specialkørsel på registerfolketællingen 1976.

De 0-15 årige

Af tabel 1.5. fremgår det, at børnenes procentvis andel (de 0-15 årige) er større på landet og i landsbyerne - kraftigst i de store landsbyer - end i hele landet. Det skyldes dels en større fertilitet i disse områder, og dels at stort set alle landsbyer - også landsbyer med befolkningstilbagegang - har haft en betydelig befolkningsudskiftning. Det har her vist sig, at tilflytterfamilierne ofte er unge med børn.

De 16-24 årige Gruppen af 16-24 årige består dels af erhvervsaktive og dels af uddannelsessøgende, som er over den undervisningspligtige alder.

Gruppen er underrepræsenteret i landsbyerne, mens den i landdistrikterne ligger på landsgennemsnittet. Den er dog fordelt således, at mænd er overrepræsenteret, mens kvinder er underrepræsenteret. At gruppen 16-24 årige er procentvis mindre i landsbyerne end i hele landet, skyldes formentlig, at mange unge er flyttet til byerne for enten at få uddannelse ud over 9.-10. skoleår eller for at få arbejde. At gruppen for landdistrikternes vedkommende ligger på landsgennemsnittet skyldes nok, at der her er en tradition for, at mændene tager arbejde lokalt i en tidlig alder, typisk inden for landbrugssektoren.

De 25-59 årige

Den centrale erhvervsaktive aldersgruppe, de 25-59 årige er lidt underrepræsenteret i landdistrikterne og i landsbyerne.

De 67-årige

Der er færre pensionister i landdistrikterne og flere i landsbyerne, sammenlignet med landsgennemsnittet.

Landsbybefolkningens erhvervsmæssige sammensætning

I det følgende beskrives landsbybefolkningens erhvervsmæssige sammensætning. Registerfolketællingen, som resultaterne er baseret på, viser, i hvilke brancher landsbyernes og landdistrikternes befolkning arbejder, men *ikke*, hvor arbejdspladserne ligger. Det er altså en opgørelse efter de erhvervsaktives bopæl.

Landdistrikterne

Som man kunne forvente, spiller landbruget en afgørende rolle for beskæftigelsen i landdistrikterne, men dets betydning falder ved stigende bystørrelse. Landbrugets dominerende rolle i landdistrikterne betyder, at alle andre brancher - bygge- og anlægsbranchen undtaget - er klart underrepræsenteret i landdistrikterne.

Landsbyerne

Branchefordelingen for de erhvervsaktive landsbybeboere afviger ikke markant fra landsgennemsnittet. Dog er bygge- og anlægsbranchen overrepræsenteret i 1976, mens gruppen "private tjenesteydelser" er underrepræsenteret.

Offentlige ydelser

Gruppen "offentlige ydelser m.m." er klart underrepræsenteret i landdistrikterne, men også i landsbyerne er gruppen underrepræsenteret, dog ikke så klart, som man kunne forvente. Dette hænger bl.a. sammen med, at der for de beskæftigede i denne sektor ofte ikke er sammenfald mellem hjemby og arbejdsby. Til illustration af pendlingens omfang inden for den offentlige sektor, kan følgende tabel opstilles.

I tabel 1.7. er landsbyerne fordelt efter deres beliggenhed i forskellige kommunetyper. Af tabellen fremgår det, at der i landsbyerne i

hovedstadsregionen var en kraftig overrepræsentation af offentligt ansatte, mens landsbyerne i landkommunerne var kraftigt underrepræsenteret.

Sammenfald mellem bolig og arbejdssted

En stikprøveundersøgelse i 10 landsbyer foretaget af Socialforskningsinstituttet viser, at ca. halvdelen af de erhvervsaktive landsbyboere har deres arbejde inden for 10 min. gang fra deres bopæl - d.v.s. inden for deres hjembys grænser. Det er især inden for brancherne landbrug, detailhandel, private tjenesteydelser og bygge- og anlæg, der er sammenfald mellem boligby og arbejdsby.

Tabel 1.6. Personer i erhverv 1976. Relativ fordeling

	Byer 500-1.000	Byer 200-500	Landdi- strikter	Hele landet
	%	%	%	%
Landbrug, fiskeri m.v.	6,5	10,2	38,6	8,4
Fremstillings- virksomhed	21,6	21,6	14,9	20,0
Bygge- og an- lægsvirksom- hed	12,2	12,6	8,1	7,9
Engroshandel	5,4	5,1	3,7	6,3
Detailhandel	9,1	8,2	4,6	8,4
Transport- virksomhed	6,1	6,2	3,7	6,8
Private tje- nesteydel- ser ¹⁾	12,2	10,6	6,9	13,8
Offentlige ydelser m.m. ²⁾	23,9	22,1	15,6	25,1
Uoplyste erhverv	3,1	3,4	3,9	3,3
Ialt	100	100	100	100
Ialt abso- lutte tal	101.449	97.940	423.199	2.497.343

1) Herunder hotel, restauration og forlystelser, finansierings- og forretningsservice samt reparation og anden servicevirksomhed.

2) offentlige ydelser m.m. omfatter erhverv inden for hovedafdelingerne el-, gas-, varme- og vandforsyning og tjenesteydelser i DS's erhvervsgrupperingskode af 1. april 1977 (for en detaljeret afgrænsning henvises til bilag I 2 i Registerfolketællingen "Bygrupper").

Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976.

Den anden halvdel af de erhvervsaktive landsbyboere har for en stor dels vedkommende deres arbejde i den nærmest liggende større by.

Tabel 7. 7. Andelen af beskæftigede under "Offentlige ydelser m.m. i forhold til beskæftigede ialt i landsbyerne fordelt på byklasser og kommune grupper

Kommunegruppe	Byklasse	
	500 - 1.000 indb.	200 - 500 indb.
	%	%
Landsbyer beliggende i Hovedstadsregionen	28,5	27,9
Landsbyer beliggende i kommuner med største by over 100.000 indb. og deres forstadskommuner	24,5	21,8
Landsbyer beliggende i kommuner med største by 10.000-100.000 indb.	25,7	23,3
Landsbyer beliggende i øvrige kommuner (landkommuner)	22,5	21,1
Ialt	23,9	22,1

Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976

Tabel 1.8. Erhvervsfrekvenser¹⁾ 1976 - fordelt på køn og byklasser

	Byer med 500-1.000 indb.	Byer med 200-500 indb.	Landdistrikter	Hele landet
	%	%	%	%
Mænd	78	76	80	78
Kvinder	48	45	47	50

1) Udregnes som personer i erhverv $\times$ 100
personer i og uden for erhverv

Anm. De aldersbetingede erhvervsfrekvenser er udregnet i bilag I 4
Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976

Af tabel 1.8. fremgår det, at landsbyernes og landdistrikternes erhvervsfrekvens ikke afviger markant fra landsgennemsnittet. Erhvervsfrekvensen viser, hvor stor en andel af befolkningen der er i erhverv, d.v.s. de beskæftigede og arbejdsløse. Ser man på de aldersbetingede erhvervsfrekvenser, er der heller ikke de store for-

skelle. Dog er erhvervsfrekvensen for de 16-24 årige kvinder i landdistrikterne på 46% og dermed lavere end landsgennemsnittet på 58%. Endvidere er erhvervsfrekvensen for mænd over 67 år markant højere end landsgennemsnittet, henholdsvis 26% og 16%. Det hænger sammen med, at mange landmænd er erhvervsaktive ud over det 67. år.

Uddannelsesfrekvenser

Tabel 1.9. Uddannelsesfrekvenser¹⁾ 1976 fordelt på byklasser og aldersgrupper

Byklasse	Under uddannelse ialt	Aldersgruppe	
		16-24	25-59
Byer 500-1.000 indb.	8.620	31	1
Byer 200- 500 indb.	8.504	31	1
Landdistrikter	40.823	33	1
Hele landet	283.659	35	2

1) Uddannelsesfrekvensen angiver, hvor mange der er under uddannelse ud af hver 100 personer i aldersgruppen.

Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976.

Gruppen under uddannelse består af to undergrupper "uddannelsessøgende" og "personer i erhverv og tillige under uddannelse". Omkring 40% af de uddannelsessøgende har samtidig beskæftigelse.

Uddannelsesfrekvenserne i landsbyerne og i landdistrikterne synes, som det fremgår af tabel 1.9., kun at ligge lidt under landsgennemsnittet. Det må dog erindres, at netop gruppen 16-24 årige var underrepræsenteret i landsbyerne, og derfor er det absolutte antal personer under uddannelse i landsbyerne relativt lille. I alt var ca. 4% af landsbybeboerne over den undervisningspligtige alder under uddannelse i 1976. På samme tidspunkt var ca. 6% af hele landets befolkning over den undervisningspligtige alder under uddannelse.

Pensionistfrekvenser

Pensionistfrekvenserne for landsbyerne ligger på eller lidt over landsgennemsnittet. Pensionistfrekvenserne for landdistrikterne ligger under landsgennemsnittet. Årsagen til dette er, at mange landmænd er erhvervsaktive i en høj alder.

Tabel 7.10. Pensionistfrekvenser¹⁾ 1976 -fordelt på byklasser og aldersgrupper

Byklasse	Ialt	Aldersgruppe			Pensionister
		16-24	25-59	60-66	67
		%	%	%	%
Byer 500 -1.000 indb.	33.379	1	4	33	94
Byer 200 - 500 indb.	36.434	1	4	33	93
Landdistrikter	115.896	1	5	25	85
Hele landet	768.528	1	5	32	91

1) Pensionistgruppen omfatter alle former for pensionister.
Pensionistfrekvensen angiver, hvor mange pensionister der findes ud af hver 100 personer i aldersgruppen.

Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976

Som det fremgår af figur 1.1, afviger den relative fordeling på arbejdsstilling i landsbyerne og i landdistrikterne fra landsgennemsnittet. Andelen af selvstændige er højst i landdistrikterne, hvilket hænger sammen med det store antal selvstændige landmænd. Men også i landsbyerne er de selvstændige overrepræsenteret. Dette hænger dels sammen med, at landbruget også her er overrepræsenteret (dog kun i byer med 200-500 indb.) og dels med, at der er relativt mange *mindre* industri- og håndværksvirksomheder i landsbyerne.

De medhjælpende hustruer er klart overrepræsenteret i landdistrikterne, fordi mange landmandskoner hjælper til i bedriften.

Lønmodtagergruppen er underrepræsenteret i landsbyerne og i landdistrikterne. Stærkest er underrepræsentationen i landdistrikterne, men også i landsbyerne ligger andelen af lønmodtagere under landsgennemsnittet. Der synes at være en tendens til stigende repræsentation af lønmodtagere ved stigende bystørrelse.

Arbejdsstilling indenfor lønmodtagergruppen

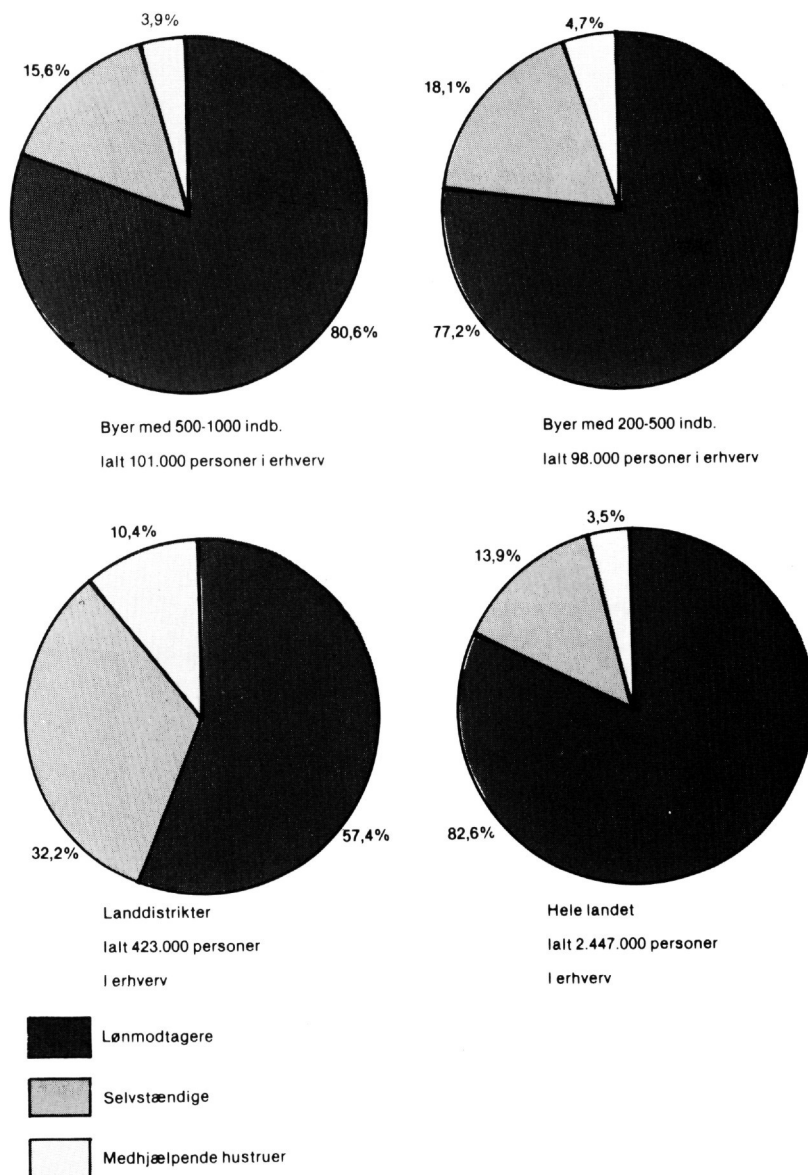
Figur 1.2 viser, hvorledes lønmodtagergruppen er sammensat - i landsbyerne, i landdistrikterne og i hele landet.

I landsbyerne og i landdistrikterne afviger fordelingen på arbejdsstilling - inden for lønmodtagergruppen - fra landsgennemsnittet.

Landsbyerne

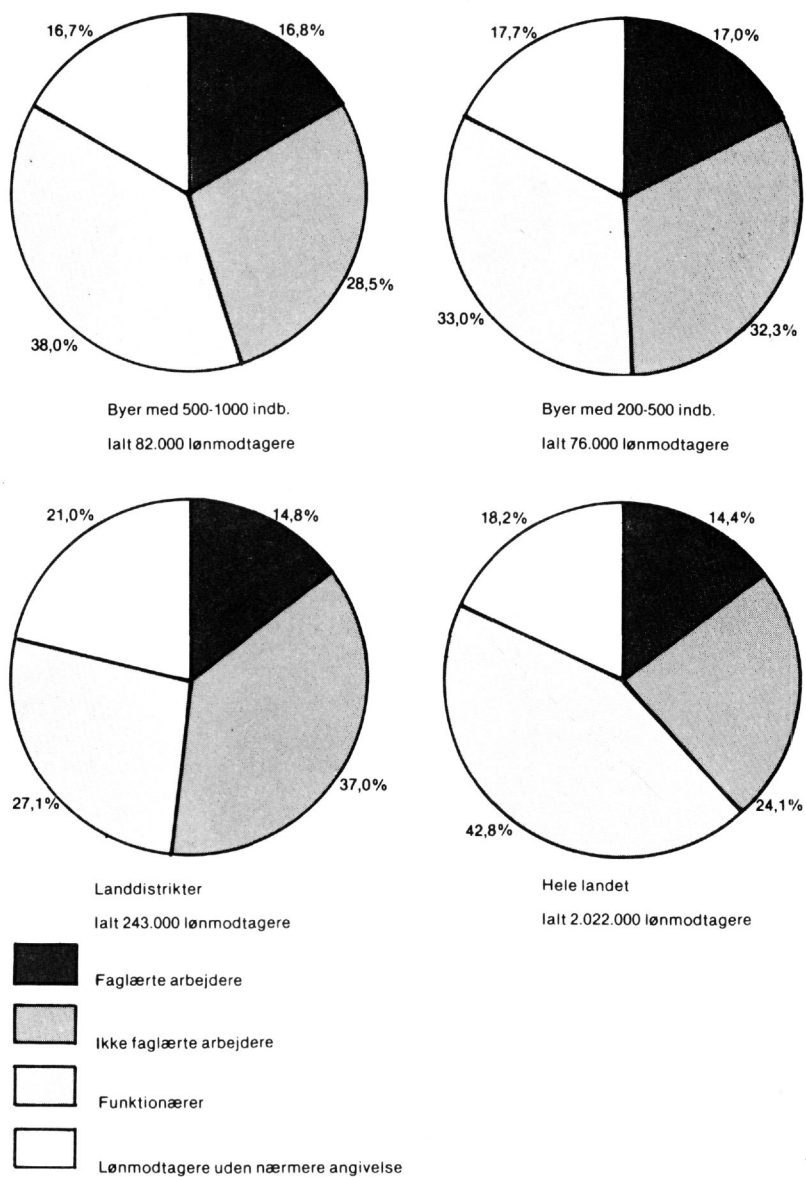
En sammenligning af de to landsbygrupper viser, at blandt lønmodtagerne er funktionærgruppen klart underrepræsenteret i de små byer.

Fig. 1.1. Arbejdsstilling 1976 - relativ fordeling.



Kilde: Specialkørsel på registerfolketællingen 1976.

Fig. 1.2 Lønmodtagere - relativ fordeling på arbejdsstilling 1976.



Kilde: Specialkørsel på registerfolketællingen 1976.

Både faglærte og ufaglærte arbejdere er overrepræsenterede i landsbyerne. Overrepræsentationen af faglærte arbejdere er stærkest i de små landsbyer.

Sammenholdt med at den samlede lønmodtagergruppe er underrepræsenteret i landsbyerne, betyder det, at funktionærgruppen er endnu mere underrepræsenteret målt i forhold til den samlede erhvervsaktive befolkning i landsbyerne end det umiddelbart fremgår af fig. 2. Omvendt er gruppen "arbejdere" i landsbyer ikke så overrepræsenteret.

Landdistrikterne

I landdistrikterne er funktionærgruppen kraftigt underrepræsenteret, mens de ufaglærte arbejdere er kraftigt overrepræsenteret. Andelen af faglærte arbejdere inden for lønmodtagergruppen ligger på landsgennemsnittet.

Set i forhold til den samlede erhvervsaktive befolkning er funktionærgruppen kraftigt underrepræsenteret, de faglærte arbejdere lidt underrepræsenteret og de ufaglærte arbejdere lidt overrepræsenteret i landdistrikterne.

Landsbyer i landdistrikter

Planstyrelsen har i samarbejde med Danmarks Statistik foretaget en totaltælling af landsbyer i Nordjyllands amtskommune, Fyns amtskommune samt Lolland-Falster, del af Storstrøms amtskommune. Tællingen er foretaget i 1979. Endvidere har Sønderjyllands amtskommune i forbindelse med regionplanlægningen foretaget en totaltælling af landsbyer med 50-200 indbyggere i Sønderjyllands amtskommune. Endelig har Hovedstadsrådet i rapporten "Landsbyer i hovedstadsregionen" optalt antallet af landsbyer med 50-200 indbyggere i Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter.

På baggrund af disse opgørelser er det muligt at anslå det samlede antal landsbyer med 50-200 indbyggere i hele landet til ca. 2.100.

De registrerede landsbyer har i gennemsnit 94 indbyggere. Det vil sige, at der i hele landet bor ca. 200.000 personer i landsbyer med 50-200 indbyggere, det svarer til 22% af den samlede landdistriktbefolkning og til 4% af landets samlede befolkning.

En nærmere beskrivelse af undersøgelsens metode og resultater findes i bilag I 5.

Landsbyernes befolkningsudvikling 1980-92

Landsbykommissionen har ikke udarbejdet en samlet vurdering af den sandsynlige fremtidige befolkningsudvikling i landsbyerne, fordi der efter kommissionens opfattelse vil være stor usikkerhed knyttet til en sådan befolkningsprognose, og fordi landsbyerne er alt for forskellige til, at der kan drages generelle konklusioner.

Landsbykommissionen har imidlertid til brug for beskrivelsen af den fremtidige dagligvarebutiksstruktur i landsbyerne udarbejdet nogle vurderinger af befolkningsudviklingen frem til 1992 i 9 stikprøvekommuner. Det skal understreges, at det *ikke* er en prognose over den mest sandsynlige udvikling, men alene en simpel forlængelse af nogle udviklingstræk, som har været gældende i en basisperiode (1976-80). Hertil kommer, at de udvalgte stikprøvekommuner næppe heller er repræsentative for alle kommuner i hele landet.

Tabel 7.7 7. Den årlige procentvise befolkningsvækst i 9 udvalgte kommuner fordelt på byklasser i perioden 1970-80

	Hele landet	Stikprøve- kommuner	Stikprøve- kommuner
	1970-76	1970-76	1976-80
Byklasse:	%	%	%
Over 1.000 indb.	0,5	4,0	3,5
500 - 1.000 indb.	4,3	3,4	2,7
200 - 500 indb.	3,5	1,8	1,2
Landdistrikter	÷ 1,3	÷ 1,5	÷ 1,5
I alt	0,5	0,6	0,8

Anm: Byerne er fordelt på byklasser efter folketallet i byerne ved hver periodes begyndelse.

Kilde: Danmarks Statistik og ICP

Tabel 1.11. viser, at byer med 500-1.000 indbyggere i de udvalgte kommuner har haft en befolkningstilvækst, der i perioden 1976-80 procentuelt er dobbelt så høj som væksten i de mindre byer med 200-500 indbyggere. Begge bygruppers befolkningstilvækst ligger over landsgennemsnittet. Landdistrikterne har i samme periode haft et fald i befolkningstallet på 1,5% pr. år.

Den årlige befolkningstilvækst i landsbyerne i de udvalgte kommuner er mindre i perioden 1976-80 sammenlignet med perioden

1970-76. Det procentvise fald i landdistrikternes folketal har været det samme i de to delperioder.

Hvad angår repræsentativiteten, viser tabel 1.11., at de udvalgte kommuners landsbyer fra 1970 til 1976 har haft en vækst i folketallet, der ligger under gennemsnittet for landsbyerne i hele landet, mens faldet i landdistrikternes folketal i de udvalgte kommuner er lidt større end landsgennemsnittet. Den samlede befolkningstilvækst svarer stort set til landsgennemsnittet for perioden 1970-76. Derimod har stikprøvekommunerne haft en vækst i perioden 1976-80 på 0,8% pr. år, hvor hele landet kun havde en befolkningstilvækst på 0,2% pr. år.

Udviklingen 1980-92

Hvis udviklingstendenserne fra perioden 1976-80 i stikprøvekommunerne fremskrives til 1992, vil byerne og landdistrikterne her få en befolkningsudvikling, som vist i tabel 1.12.

Tabel 1.12. Skøn over den årlige procentvise befolkningstilvækst i 9 udvalgte kommuner fordelt på bykasser i perioden 1980-92

	årlig vækst 1980-92	vækst på 12 år
	%	%
Byklasse		
Over 1.000 indb.	2,1	28,9
500 - 1.000 indb.	2,7	37,2
200 - 500 indb.	0,8	9,5
Landdistrikter	÷ 2,2	÷ 23,3
I alt	0,4	4,8
Hele landet ¹⁾	0,2	2,1

1) Danmarks Statistiks befolkningsprognose 1980-2000.

Anm.: Beregningerne af de enkelte byklassers årlige vækstprocent er nærmere beskrevet i Bilag I 6.

Tabel 1.12. viser, at de større landsbyer i de udvalgte kommuner i gennemsnit vil vokse med godt en tredjedel i tolvsårsperioden 1980-92, hvis befolkningsfremskrivningen realiseres. Landsbyer med 200-500 indbyggere vil i samme periode vokse med knap 10%, mens landdistrikternes folketal vil falde med knap en fjerdedel.

Sammenholdes tabel 1.12. med tabel 1.11. ses det, at de store landsbyer i perioden 1980-92 vil få en uforandret vækst, sammen-

lignet med perioden 1976-80, mens væksten i de små landsbyer vil være aftagende. Endelig viser konsekvensfremskrivningen, at det årlige procentvise fald i landdistrikternes folketal vil stige i fremskrivningsperioden sammenlignet med perioden 1976-80.

Det bemærkes, at stikprøvekommunerne skønnes at få en befolkningstilvækst i 12-årsperioden, der ligger klart over landsgennemsnittet, idet vækstprocenten er dobbelt så høj som landsgennemsnittets. Det betyder, at tallene ikke uden videre kan omregnes til landstal.

For at illustrere konsekvensfremskrivningens resultater kan det nævnes:

- at en by med 375 indbyggere ifølge konsekvensfremskrivningen i 12-årsperioden vil få en tilvækst på 3 indbyggere årligt - hvilket svarer til 1 husstand.
- at en by med 780 indbyggere ifølge konsekvensfremskrivningen i 12-årsperioden vil få en tilvækst på 21 indbyggere årligt - hvilket svarer til 7 husstande.

Det skal understreges, at det her viste regnestykke er et eksempel, og at det ikke må betragtes som en realistisk fremskrivning af landsbyernes befolkningsudvikling.

Almennyttigt boligbyggeri i landsbysamfund.

Langt den overvejende del af landsbybeboerne bor i en-familiehus, som de ejer, og der findes kun i meget begrænset omfang lejeboliger.

Dette indebærer, at beboere, der af den ene eller anden grund ønsker eller er nødt til at bo i en lejet bolig, må flytte fra landsbyen. Som eksempler på grupper med interesse i at bo i lejlighed i landsbyen, kan nævnes enlige, der ikke har råd til at købe hus, og ældre mennesker, der foretrækker at bo i en selvstændig bolig i deres vantede miljø, men for hvem besværet og udgifterne ved at bo i eget hus overstiger deres formåen.

I det følgende beskrives bestemmelserne om almennyttigt byggeri, ligesom praksis med hensyn til støtte til almennyttigt byggeri i landsbyerne omtales.

Lovgivningen

Støtte til opførelse af almennyttigt boligbyggeri kan ydes i henhold til lov om boligbyggeri (lovbekendtgørelse nr. 354 af 30. juli 1980 og lov nr. 480 af 5. november 1980 om ændring af lov om boligbyggeri). Der er tale om en generel offentlig subsidiering i form af grundkapital, rentesikring, statsgaranti og kommunal regaranti. Grundkapitalen ydes af stat, kommune og Boligselskabernes Landsbyggefond og dækker ialt 23 pct. af anskaffelsessummen (grundudgifter, håndværkerudgifter og omkostninger, excl. kurstab og prioriteringsindskud). Beboerindskuddet udgør 3 pct. De resterende 74 pct. dækkes ved optagelse af realkreditlån på det almindelige kapitalmarked. Til betaling af ydelserne på disse lån ydes en statslig rentestøtte-rentesikring, som dækker en del af renteutgiften.

Grundkapital

Grundkapitalen - 23 pct. af anskaffelsessummen - ydes som lån med prioritet efter realkreditlån på 74 pct. Lånet er rentefrit og afdrages, når ejendommens økonomi tillader det - dog senest 50 år efter ibrugtagelsen. Af disse 23 pct. dækker kommunen 6 pct. og staten 17 pct. i 1980, 15 pct. i 1981 og 17 pct. i 1982. Landsbyggefondens andel nedtrappes og udgør 4½ pct. i 1980, 2 pct. i 1981 og bortfalder helt fra 1982.

Rentesikringen er et statstilskud, som dækker forskellen mellem den faktiske rente og en basisrente på 6% af de optagne realkreditlån. Fuld rentesikring ydes i 4 år fra ibrugtagelsen. Herefter aftrappes rentesikringen ved, at basisrenten forhøjes med et reguleringstillæg, der udgør 75 pct. af den procentvise årlige stigning i priserne eller - hvis disse er steget mere end lønningerne - af den procentvise lønstigning.

Statsgaranti

Statsgarantien for realkreditlån ydes for den del af lånets nettoprovenu, der får pantesikkerhed ud over 65 pct. af nettoanskaffelsessummen og højst inden for en lånegrænse på 74 pct. af denne. Statsgarantien forudsætter, at vedkommende kommune forpligter sig til at godtgøre staten halvdelen af det tab, der måtte fremkomme for staten som følge af garantiforpligtelsen.

Betingelser for støttetilsagn

Det er en betingelse for at opnå tilsagn om støtte til almennyttigt nybyggeri, at den samlede anskaffelsessum pr. m² bruttoetageareal (excl. byggelånsrenter og udtørningsudgifter) ikke overstiger bestemte af boligministeriet fastsatte beløb (rammebeløb). Disse reguleres kvartalsvis på grundlag af byggeomkostningsindekset for montagebyggeri. Pr. 1. januar 1981 er rammebeløbene fastsat til 4.930 kr. i hovedstadsområdet (Københavns og Frede-

riksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter) og 4.500 kr. i det øvrige land. Beløbene kan forhøjes med tillæg for lavt byggeri og lav gennemsnitlig lejlighedsstørrelse. (Boligministeriets cirkulære af 8. november 1977 om ændringer i lov om boligbyggeri m.v.).

Det er endvidere en betingelse, at der ikke i byplanmæssig henseende er noget til hinder for gennemførelse af byggeriet. Eventuel fornøden lokalplan skal være endeligt godkendt, eller endelig godkendelse skal foreligge af eventuelt fornødent tillæg til decentraliseringsgrundlaget (§ 15-rammerne).

Såfremt bygherren er et almennyttigt boligselskab med vedtægter, godkendt af boligministeriet, kan støtte i henhold til boligbyggeri-loven ydes til gennemførelse af nybyggeri uden stedlige begrænsninger, bl.a. under forudsætning af, at kommunen skønner, at der er behov for det pågældende byggeri.

Igennem 1970'erne blev almennyttigt nybyggeri stort set kun opført i de større byer inden for primærkommunerne.

Også almennyttigt boligbyggeri i landsbyer

Først sent i 1970'erne skete der en ændring heri, og i 1980 og 1981 er der en udtalt tendens til at søge almennyttigt boligbyggeri placeret også i de mindre lokalsamfund, der før kommunesammenlægningen var selvstændige sognekommuner. Fra primærkommunernes side er der i disse tilfælde henvist til et voksende lokalt behov for almennyttige udlejningsboliger.

Der er på denne baggrund både i 1980 og i 1981 givet et betydeligt antal støttetilsagn til almennyttigt byggeri i sådanne lokalsamfund.

Projekterne er naturligt af begrænset omfang. Støttetilsagnene har omfattet byggerier med gennemsnitligt 6-7 lejligheder (højest 19-20, lavest 2-4). Eksempelvis kan nævnes:

Spøttrup kommune, hvor der er givet støtte til 40 boliger, fordelt på 6 projekter i Oddense, Lem, Lihme, Ramsing, Balling og Hvidbjerg.

Nørager kommune: 30 lejligheder, fordelt på 6 projekter i Hauerslev, Ravnkilde, Stenild, Nørager og Rørbæk.

Det er iøvrigt karakteristisk for denne kategori af støttesager, at anskaffelsessummerne i langt den største del af tilfældene ligger væsentligt under de ovenfor omtalte rammebeløb, og at boliglejen derfor nærmest vil ligge noget under det "normale".



Den offentlige service har på samme måde som den private service både en beskæftigelsesmæssig betydning for lokalsamfundet og betydning for det samlede servicetilbud, der gives borgerne.

Beskæftigelsen inden for offentlig servicevirksomhed, hvortil også må henregnes en række private og selvejende institutioner som børnehaver, skoler m.v., var ifølge Danmarks Statistiks oplysninger i 1979 ca. 747.000 personer. Dette svarer til godt en fjerdedel af den samlede arbejdsstyrke.

Alene på grund af beskæftigelsens størrelse og vægt er lokaliseringen af den offentlige service af central betydning, når man ser på bymønstrets udvikling. Adgangen til offentlig service er også af betydning, når man skal vurdere befolkningens livsbetingelser i forskellige dele af bymønstret.

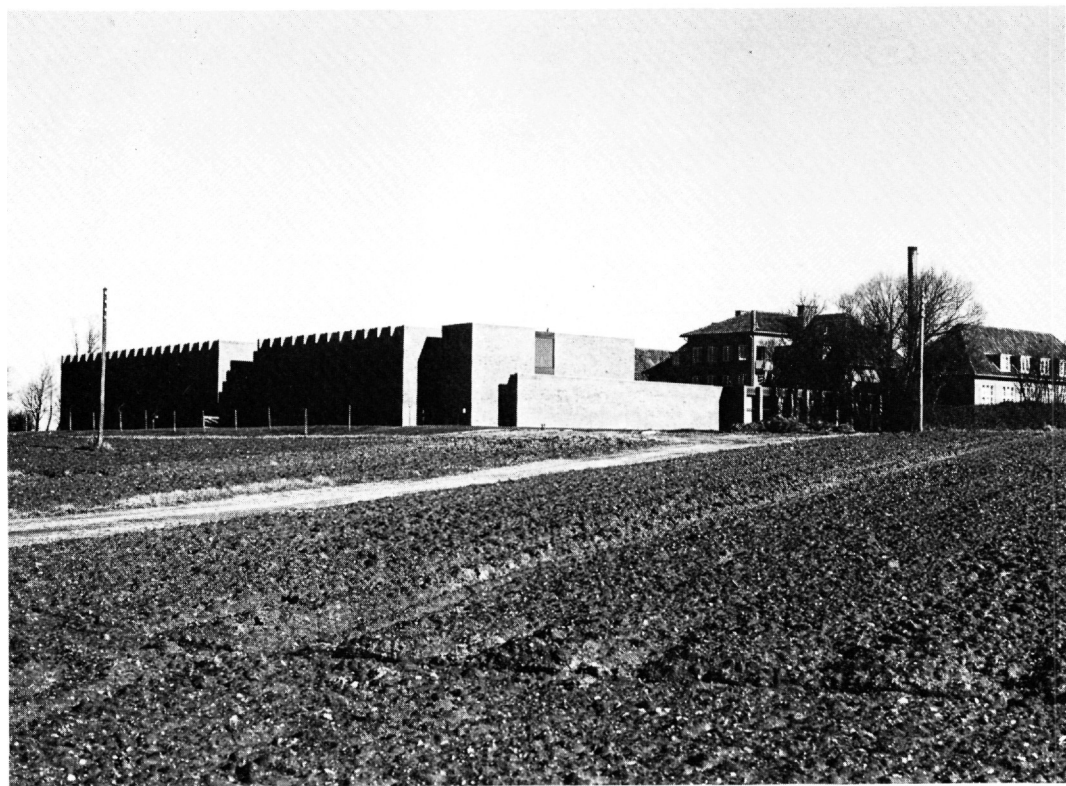
De seneste års udvikling inden for den offentlige service i de enkelte bebyggelser har været præget af to delvis modsatrettede tendenser.

På den ene side er der gennem den sidste 10-års periode kommet et øget udbud, og der er sket oprettelse af nye former for institutioner, der tidligere ikke havde så stor udbredelse. F.eks. er der gennem 60'erne og begyndelsen af 70'erne kommet flere børneinstitutioner og ældreinstitutioner også i byer af mindre størrelser, ligesom der er kommet overbygning ved nogle folkeskoler.

På den anden side er der nedlagt skoler, pastorater, kommunekontorer og jernbanekontorer, postekspeditionskontorer, biblioteksfilialer m.v. Sådanne institutionsnedlæggelser har umiddelbart været forbundet med en faldende lokal beskæftigelse og - formentlig - som hovedregel tillige et lavere serviceniveau. Det sidste gælder dog ikke i alle tilfælde, idet visse institutionsnedlæggelser, f.eks. på post- og biblioteksområdet er sket som led i strukturomlægninger, hvor den lokale service på anden vis kan være blevet opretholdt eller endda forøget.

De to hovedtendenser fordeler sig imidlertid meget ujævnt mellem de forskellige landsbyer, og der findes ikke belæg for at sige noget nærmere om, i hvilken udstrækning den ene tendens alt i alt måtte opveje den anden. Som det opleves i landsbyerne er der dog næppe tvivl om, at serviceforringelsen ses som den dominerende tendens.

I det følgende er de områder af den offentlige service, der er af mest umiddelbar betydning for landsbyernes beboere, opdelt og beskrevet sektorvis: Folkeskoler, biblioteker, det sociale område (børneinstitutioner, institutioner for ældre), lægepraksis, lægemiddelforsyningen, postvæsen, kirkelige institutioner, kollektiv trafik og energi.



Ethvert barn har pligt til at modtage undervisning fra det år, hvori barnet fylder 7 år og i de følgende 9 år. Eleven har endvidere ret til endnu et års undervisning i 10. klasse.

Folkeskolens mål

I folkeskolen har alle børn ret til fri undervisning. Undervisningspligten medfører en pligt til at deltage i folkeskolens undervisning eller i en undervisning, der svarer dertil, fx i en privat skole. Folkeskolen er den kommunale skole, der tilbyder undervisning efter den til enhver tid gældende folkeskolelov. Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at give eleverne mulighed for at erhverve sig kundskaber og færdigheder, som medvirker til den enkelte elevs alsidige udvikling. Folkeskolens formål er endvidere at forberede eleven til medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og til medansvar for løsningen af fælles opgaver.

Disse mål må ses som produkt af de krav som den fortsatte samfundsudvikling stiller, men også som en politik der er med til at påvirke den fremtidige udvikling af samfundsforholdene.

Nutidens uddannelsespolitiske hovedsynspunkter er præget dels af det stigende behov for specialisering og differentiering på arbejdsmarkedet og dels af et ønske om at medvirke til mere ensartede uddannelsesmuligheder for landets borgere. Det er en klar hensigt med uddannelsespolitikken at skolevæsenet skal medvirke til at fjerne sociale og miljømæssige skel i befolkningen.

Folkeskolen og lokalsamfundet

Folkeskolen har været og er fortsat et centralt led i lokalsamfundets tilbud af bl.a. forskellige uddannelsesmæssige, kulturelle og sociale funktioner. Placeringen og opretholdelsen af skolen i det lokale samfund, valget af skoledistrikt og af skoleenhedsstørrelse er betydningsfuldt for hele karakteren af nærsamfundet.

Hidtidig udvikling i lovgivningen

Skolen på landet, skolen i byen

Tidligere var der i flere henseender forskelle mellem de regler, der gjaldt for skoler på landet, og de regler, der gjaldt for skoler i byerne. Forskellene i regler har formentlig i væsentlig grad været udslag af forskelle mellem de faktiske forhold på landet og i byerne, navnlig med hensyn til befolkningstæthed og afstands- og hjemtransportforhold. Forskellene i regler stammer fra en tid, hvor det var det normale at børn gik ind i samme erhverv som deres forældre, og hvor man i de traditionelle erhverv på landet ikke krævede specielle skolekundskaber.

Forskellene har bl.a. betydet, at børn og unge på landet ikke har haft de samme muligheder på skole- og uddannelsesområdet som børn og unge i byerne. Ønsket om at skabe lige skolemuligheder for børn på landet og børn i byerne har i mange år spillet en væsentlig rolle ved ændringer i skolelovgivningen.

Før undervisningspligtens indførelse i 1814 undervistes eleverne som regel enkeltvis eller i små grupper af elever på forskellige alderstrin. Denne ikke-årgangsdelte undervisning fortsatte i mange skoler, efter at undervisningspligten var indført. Det blev imidlertid på længere sigt vanskeligt at tilpasse det øgede antal årgange, der nu skulle være på skolen, til denne undervisningsform. De øgede krav om fagopdeling og fagspecialisering var en medvirkende årsag til, at man sigtede mod at have (mindst) én klasse for hver årgang.

1937-loven

Folkeskoleloven fra 1937 har sammen med senere lovændringer, bl.a. i 1958, 1970, 1974 og 1975, haft afgørende betydning for hvordan skolestrukturen i de enkelte kommuner ser ud i dag.

Forskellige regler for land og by

Folkeskoleloven fra 1937 havde forskellige regler for folkeskolen i købstæderne og folkeskolen på landet.

/ *købstæderne* skulle folkeskolen efter lovens normalordning bestå af 4-årige grundskoler efterfulgt enten af 3-årige hovedskoler eller 4-årige mellemskoler, eksamensfri mellemskole og eksamensmellemskole.

Ikke årgangsdelt undervisning

På landet kunne folkeskolen være en udelt skole med et efter børnetallet afpasset antal klasser. Var skolen på 4 klasser eller derover, blev den delt i en 3-årig forskole og en 4-årig hovedskole. (Hertil kunne der knyttes en fortsættelsesklasse og kursus med forberedelse til "almindelig forberedelseseksamen", også kaldet

præliminæreksamen). Med hensyn til undervisningens samlede omfang og fagene var minimumskravene de samme for den købstadsordnede og den landsbyordnede skole, medens kravene før 1937-loven havde været lavere for landsbyskolen end for byskolen.

Årgangsdeling

Efter 1937-loven skulle det tilstræbes, at der i fremtiden blev oprettet én klasse for hver børne-årgang. På landet tillod 1937-loven fortsat indirekte ikke-årgangsdelte klasser, og hvor skolen ikke havde mere end 24 elever, var der mulighed for at opretholde en én-klasse skole. Efter bestemmelserne i 1937-loven var der desuden mulighed for et lidt højere maksimum for børnetallet pr. klasse i skolerne i landkommunerne end i købstadskommunernes skoler. Den væsentligste forskel mellem købstadsskolen og landsbyskolen var dog, at der ikke kunne oprettes eksamensskoleafdeling i forbindelse med en landsbyordnet skole. - Dette blev der først åbnet mulighed for ved kongelig anordning fra 1956.

Elevernes timetal

1937-loven stillede i princippet samme mindstekrav for den landsbyordnede skole som for den købstadsordnede skole med hensyn til elevernes samlede timetal gennem deres 7 års skolegang.

Børnetal - skoledistrikt

En skoles børnetal har bl.a. sammenhæng med afgrænsningen af skoledistriktet. Ved fastlæggelsen af skoledistrikterne har man fra gammel tid skullet tilstræbe, at børnenes skolevej ikke blev urimeligt lang. Efter 1937-loven skulle det tilstræbes, at børnene som regel ikke fik mere end et vist nærmere angivet antal km (2,5) til skole for de yngste børn og noget mere for de ældste børn (3,5 km). Samtidig fastsattes for landkommunerne regler om befordring til skolen af børn med længere skolevej.

Befordring

1937-loven. Centraliserings- tendenser

Forskellige bestemmelser i 1937-loven kunne give anledning til en hel eller delvis samling af skolevæsenet på færre og større skoler i landkommunerne inden for den enkelte kommune eller for to eller flere kommuner i fællesskab gennem de skoleforbund, der var blevet hjemlet ved 1937-loven. Der kunne være både pædagogiske og økonomiske fordele forbundet hermed. Centraliseringen kunne således give mulighed for i højere grad end hidtil at gennemføre den årgangsdeling, som 1937-lovens bestemmelser sigtede mod. Lovens krav med hensyn til undervisning af de større børn nødvendiggjorde, at der blev tilvejebragt skolekøkkener og sløjdlokaler. Specielt for den landsbyordnede skole tillod loven, at børn fra flere skoler kunne samles på et sted til undervisning i sløjd og "kvindelig husgerning". Der kunne dannes skoleforbund alene til

undervisning i disse fag. 1937-loven krævede endvidere, at der ved alle skoler med børn over 12 år skulle være gymnastiksal (med omklædningsrum og baderum)

Mellemskoler, hovedskoler, den særlige fortsættelsesklasse i tilknytning til skoler på landet og "særklasser" (for handicappede) ligesom centralskoler kunne være fælles for flere for- eller grundskoler og for flere kommuner. Tilsvarende kunne skoledistrikterne være større for hovedskoler og mellemskoler end for forskoler og grundskoler. Dette fik særlig betydning for skolestrukturen i landkommunerne på grund af det mindre børneunderlag for skolerne i disse kommuner.

1958-loven

Ved ændringen af folkeskoleloven i 1958 blev der fastlagt en fælles struktur for by og land: en 7- eller 8-årig hovedskole, der kunne videreføres med en 9. klasse - og fra 1962 også med en 10. klasse - og med en 3-årig realafdeling i tilslutning til 7. klasse. Reglerne har siden 1958-lovændringen været ens for by og land.

I 1958 skete der også en ændring af afstandsbestemmelserne. Det skulle herefter tilstræbes at børnene i de første 3 årgange højst fik 3 km til skole og børnene i de følgende årgange højst fik 5 km. Befordringsbestemmelserne blev udvidet til også at gælde for eleverne i 8. og 9. klasserne samt realklasserne.

Centralskoler og skoledistrikter

Lovens bestemmelser om centralskoler og skoledistrikter blev samtidig ændret. Der åbnedes mulighed for, at samling af elever i større skoleenheder inden for den enkelte kommune eller mellemkommunalt kunne finde sted fra et hvilket som helst klasse- eller årgangstrin. Samtlige tre årgange i den 3-årige realafdeling skulle dog placeres på samme skole. Bestemmelserne åbnede således mulighed for, at en kommune kunne have et i arealmæssig henseende lille skoledistrikt for de mindre klasser mens de større årgange blev overført til centralskoler. Adgangen til at samle børn fra flere skoler til undervisning i sløjd og husgerning blev samtidigt udvidet til også at omfatte "valgfri fag og liniefag" i 7. - 9. skoleår.

1968-loven

I 1968 blev afstandsbestemmelserne i relation til befordring af skoleelever indarbejdet i selve befordringsbestemmelsen. Denne blev samtidig udvidet til også at gælde for købstadskommunerne. Derefter blev i 1970 bestemmelserne om skoledistrikternes geografiske udstrækning ophævet.

1970-lovændringen

Ved ændringen af folkeskoleloven i 1970 indførtes en bestemmelse

se om den ugentlige undervisningstid for eleverne. Bestemmelsen var en rammebestemmelse, der skulle udfyldes af kommunerne i undervisningsplanen for de enkelte klasser. De maksimale ugentlige timetal var for alle årgange 2 timer højere end de minimale. Rammerne gik fra 17-19 timer i første og andet skoleår til 28-30 timer i 6. - 10. skoleår. Med tanke særligt på de ikke fuldt årgangsdelte skoler på landet gav bestemmelsen mulighed for at fastsætte et timetal uden for disse rammer, når særlige forhold gjorde det nødvendigt.

Udbygnings- planlægning

I 1970 blev der i skolestyrelsesloven indsat en bestemmelse om at amtsrådet ved forhandling med kommunerne skulle udarbejde en plan for udbygningen af folkeskolevæsenet i amtet.

Bestemmelsen blev fulgt op af undervisningsministeriets cirkulære af 18. december 1970 om kommunernes udbygningsplanlægning. Der blev i cirkulæret nævnt forskellige forhold, der burde lægges vægt på ved planlægningen for de enkelte kommuners skolevæsen. Bl.a. nævnes i cirkulæret, at ingen skole bør oprettes eller opretholdes, uden at der er et rimeligt elevgrundlag, og at skoler med undervisning af 8. - 10. årgang burde have et elevgrundlag svarende til ikke under 3 klasserækker (spor) d.v.s. ikke færre end ca. 70 elever pr. årgang. Ikke årgangsdelte skoler burde normalt ikke opretholdes, og der burde i de enkelte kommuner som led i udbygningsplanlægningen tages stilling til de fremtidige forhold for 7-årige enkeltsporede skoler.

Dette cirkulære blev i 1972 suppleret med et nyt cirkulære. Det indeholdt en vis opblødning af kravet til skolestørrelse. 1972-cirkulæret oplyste således om mulighederne for - gennem tilpasning af elevernes ugentlige timetal efter elevtallet i klasserne - at opretholde en eller flere mindre skoler i en kommune uden uforholdsmæssigt store merudgifter. Cirkulæret pegede også på 2-sporede overbygninger for 8. og 9. klasse.

1974-lov ændringen

I 1974 blev der direkte i loven åbnet mulighed for at nedsætte undervisningstiden med indtil to timer i 1. og 2. skoleår, med indtil tre timer i 3. og 4. skoleår, og med indtil fire timer i 5. - 10. skoleår i klasser med færre end 18 elever. Bestemmelsen betød udvidede muligheder for at tilpasse elevernes ugentlige timetal efter de aktuelle elevtal i klasserne. På denne måde kunne lærerskematimeforbruget pr. elev på hvert enkelt klassetrin tilnærmelsesvis blive det samme for klasser med forskelligt elevtal. Denne ænd-

ring gjorde det økonomisk mere overkommeligt at opretholde skoler med små klassekvotienter.

*Udviklingen
i lovgivningen
afspejler
udvikling i
holdninger*

Udviklingen i folkeskolelovgivningen afspejler en udvikling i samfundets krav og holdninger til uddannelsessystemet.

Den teknologiske udvikling med stigende specialisering har påvirket skolen i retning af krav om flere fag, mere avancerede undervisningsformer, mere teknisk udstyr, flere faglokaler o.s.v.

Sideløbende hermed har der været en udvikling i holdningerne til deling af eleverne med henblik på videreuddannelse og senere erhvervsplacering. Man har erkendt, at tidlig deling af eleverne ikke så meget følger elevernes lyst og evner som forældrenes socialøkonomiske status. Dette har sammen med ønsket om så vidt muligt at give børn med forskellig baggrund - socialt eller geografisk betinget - lige gode uddannelsesmuligheder ført til princippet om den udelte skole og til ønsket om, at eleverne skal have et samlet skoleforløb med en fortløbende sammenhængende undervisning gennem hele folkeskolen. Specialiseringskravet tilgodeses bl.a. ved mulighed for kursusdeling og tilbuds-fag i de ældste klasser.

*Folkeskoleloven
fra 1975*

Nugældende lovgrundlag - status

Den nugældende lov om folkeskolen er lov nr. 313 af 16. juni 1975 som ændret senest ved lov nr. 245 af 4. juni 1980.

Den ændrede folkeskolelov fra 1975 trådte i kraft den 1. august 1976. Fra dette tidspunkt fik kommunerne videre rammer med hensyn til at bestemme en skoles størrelse og en skoles driftsform med meget få begrænsninger i lovgivningen.

Skolestørrelse

Der er store variationsmuligheder med hensyn til skolestørrelse. Den mindste skolestørrelse, som loven tillader, består af tre sammenhængende klassetrin, f.eks. børnehaveklasse samt 1. og 2. klassetrin, men der er ikke sat nogen nedre grænse for antallet af elever. Folkeskoleloven indeholder samtidig ikke længere krav om fuld årgangsdeling, men der åbnes udtrykkelig mulighed for undervisning på tværs af klassetrinnene.

*Elevtallet på de
enkelte klassetrin*

Ved skoleårets begyndelse må elevtallet i grundskolens klasser ikke overstige 28, og børnetallet i en børnehaveklasse må ikke overstige 22, medmindre klassen deles i to grupper med hver højst 14 børn. Derudover indskrænkes undervisningsministeriets mulighed

for at påvirke elevtallet på de enkelte klassetrin sig til, at ministeriet kan fastsætte bindende rammer for kommunernes forbrug af lærerskematimer pr. elev på de enkelte klassetrin i grundskolen og i 10. klasse. Ministeriet har ikke fastsat bindende rammer, men har med cirkulære af 9. december 1975 om udformningen af undervisningsplaner i folkeskolen udsendt vejledende normer, baseret på et gennemsnitligt elevtal i grundskolens klasser på højst 22.

Ved cirkulære af 9. februar 1981 er det dog - med henvisning til at det gennemsnitlige lærerskematimeforbrug pr. elev i 1980/81 ligger 10,9% over den vejledende norm - tilkendegivet, at undervisningsministeriet nøje vil følge udviklingen i lærerskematimeforbruget pr. elev med henblik på, om der skulle vise sig behov for at fastsætte bindende rammer.

Cirkulære om faglokaler

I praksis har det vist sig, at spørgsmålet om indretning af faglokaler til undervisning i fysik/kemi i folkeskolen indgår med betydelig vægt i beslutningsgrundlaget for fortsat opretholdelse af 7-klasede skoler. På denne baggrund har undervisningsministeriet i cirkulæreskrivelse af 10. oktober 1978 til alle amtsråd og kommunalbestyrelser henledt opmærksomheden på, at det i mange tilfælde vil være muligt at indrette et almindeligt klasselokale således, at det på rimelig måde vil kunne opfylde de pædagogiske krav til undervisning i faget fysik/kemi på 7. klassetrin. Denne mulighed er dog ikke udnyttet i større omfang.

Ugentlig undervisningstid

Folkeskoleloven har ikke siden lovændringen i 1958 indeholdt særlige regler for landkommunerne. De ret vide rammer for elevernes ugentlige undervisningstid på de enkelte klassetrin har imidlertid særlig betydning for skoler i landsbyer. Den ugentlige undervisningstid for eleverne er:

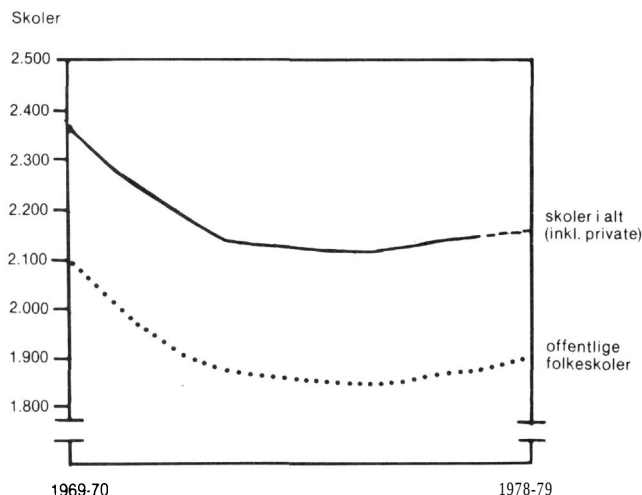
på 1. og 2. klassetrin	15-20 timer
på 3. klassetrin	18-23 timer
på 4. klassetrin	20-25 timer
på 5. klassetrin	23 - 29 timer
de følgende klassetrin	24 - 30 timer

Disse rammer åbner mulighed for at kommunerne i undervisningsplanen afpasser timetallet efter elevtallet. Sigtet med bestemmelsen var bl.a. at forbedre mulighederne for at opretholde små skoler på et forsvarligt økonomisk grundlag. I bilag II 1 er illustreret det mindste lærerskematimeforbrug pr. elev på 1. klassetrin ved forskellig årgangsstørrelse.

<i>Børnehaveklasser</i>	I 1966 fik kommunerne efter en 4-årig forsøgsperiode adgang til at oprette børnehaveklasser, og fra 1/1 1981 skal kommunerne oprette børnehaveklasser for kommunens børn. Amtskommunen kan i særlige tilfælde tillade, at der optages børn fra flere skoledistrikter i en skoles børnehaveklasse. Denne bestemmelse er især indsat af hensyn til de skoler, der er for små til hver især at oprette en børnehaveklasse.
<i>Skolevæsenet er kommunalt</i>	Folkeskoleloven administreres af de enkelte kommuner. Indtil 1. april 1975 ydede staten varierende tilskud til dækning af kommunernes udgifter til skolebyggeri og til indretning af bibliotek, ungdomsskolevirksomhed, anlæg af idrætsanlæg m.v. Desuden ydedes der refusion til delvis dækning af lærerlønnen. Fra 1. april 1975 bortfaldt statens procenttilskud til driften af folkeskolen fuldstændig. Statens tilskud til det kommunale skolevæsen indgår nu som en del af det samlede bloktilskud fra staten til de enkelte kommuner.
<i>Skolenedlæggelse</i>	En kommunalbestyrelses beslutning om at nedlægge en skole, f.eks. på grund af et lille elevtal på skolen, kan udsættes af befolkningen i et skoledistrikt. Beboerne i et skoledistrikt kan forlange, at der forud for gennemførelsen af en kommunalbestyrelsesbeslutning om skolenedlæggelse skal holdes beboerafstemning. Der skal afholdes beboerafstemning om en skolenedlæggelse, hvis halvdelen af de stemmeberettigede - d.v.s. de beboere i skoledistriktet, der har valgt til kommunalvalg - begærer det. Bliver resultatet af afstemningen, at mindst 60% af de stemmeberettigede ønsker skolen opretholdt, kan skolen først nedlægges efter et kommunevalg, og da kun hvis kommunalbestyrelsen påny træffer beslutning herom. Som bilag II 2 er indsat en samlet oversigt over bestemmelser i skolestyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 24 af 20/1 1978 med senere ændringer) der er af betydning for landsbyerne. Oversigten er udarbejdet af undervisningsministeriet.
<i>Hele landet</i>	Skolens udvikling I skoleåret 1969/1970 var der ca. 2.200 kommunale folkeskoler fordelt over hele landet. Der var i årene forud sket et ret markant fald i antallet af skoler. Denne tendens holdt sig også i de første år ind i 70'erne, hvorefter antallet omkring 1974-1975 stabiliseredes

på 1.950 folkeskoler. Omkring 1977-1978 var tallet atter stigende (se fig. 2.1).

Figur 2. 1. Antallet af offentlige og private folkeskoler i hele landet fra 1969/70 til 1978/79.



Gengivet efter Folkeskolen og fritidsundervisningen, 1979-1990, undervisningsministeriet, juli 1980

Landsogne

En undersøgelse af antallet af skoler og deres struktur i henholdsvis 1955, 1966 og 1976 i landsogne (uden for hovedstadsområdet) viser, at antallet af skoler i denne periode er faldet fra 3.010 til 1.199, uanset at befolkningstallet har været svagt stigende i perioden (se tabel 2.1). I 1979 var antallet af folkeskoler i landsognene faldet til 1.150.

Tabel 2.1. Udviklingen i antallet af folkeskoler i samtlige landsogne^{x)} udenfor hovedstadsområdet

	1955	1966	1976
Skoler	3.010	1.747	1.199
Indbyggere pr. skole	562	995	1.633
Indbyggere pr. sogn	1.040	1.070	1.190
Skoler pr. sogn	1,9	1,1	0,7
Km ² pr. skole	12,6	21,8	31,7

^{x)} 1976-opgørelsen over antal landsogne er anvendt for alle 3 tidspunkter.

Kilde: Danneskiold-Samsøe, Skolen og landsbyen, Undervisningsministeriet 1979.

Tabel 2.2. Opgørelse over antal kommunale folkeskoler i landsogne uden for hovedstadsområdet og deres struktur 1955, 1966 og 1976

	Del- sko- ler	Ikke- årgangs- delte	7-klassede årgangs- delte	Skoler med over- bygning	Samt- lige
1955	301	2.419	182	108 ⁺)	3.010
1966	608	269	377	493	1.747
1976	160	71	544	424	1.199

⁺ Købstadsordnede skoler. I 1955 var undervisningspligten endnu kun 7 årig.

Kilde: Danneskiold Samsøe, Skolen og landsbyen, Undervisningsministeriet 1979.

Tabel 2.2 viser at det er de ikke-årgangsdelte skoler, der er forsvundet. En del af dem er først omdannet til delskoler - d.v.s. skoler med mindre end 7 klassetrin, også kaldet forskoler - og senere nedlagt. Derimod steg antallet af årgangsdelte skoler med mindst 7 klassetrin.

Nedgangen i antallet af skoler med overbygning - d.v.s. skoler, der ud over 1.-7. klasse har 8. og 9. klasser og eventuelt 10. klassetrin - skyldes hovedsagelig, at mange af de 8. og 9. klasser, der var blevet oprettet i begyndelsen af 60'erne, havde så få elever, at der ikke kunne tilbydes tilstrækkelige valgmuligheder i de valgfrie fag. De skoler med overbygning, der eksisterer i dag, har med få undtagelser mindst 2 spor i overbygningen.

*Årsager til
udviklingen*

Faglokalekrav

Skolernes alder

Som det vil ses, har der fundet en omfattende centralisering sted. Som tidligere nævnt har gennemførelsen af 1937-lovens faglokalekrav (gymnastiksal, sløjdsal og skolekøkken ved alle hovedskoler) øvet en betydelig indflydelse på forløbet. Så sent som i 1955 havde en tredjedel af de sognekommunale skoler ingen af de tre nævnte faglokaler, og kun 30% var fuldt udbyggede. Lovens gennemførelse med bibeholdelse af den dengang eksisterende struktur ville kræve meget store anlægsudgifter, og det var derfor nærliggende at søge dem nedbragt ved hjælp af en centralisering inden for kommunens egne grænser eller i samarbejde med nabokommuner. Centraliseringen fremmedes også af det faktum, at mange skoler var utidssvarende. En opgørelse fra midten af 1960'erne viste, at 60% af alle de sognekommunale skoler var bygget før 1939, og halvdelen havde ikke over 3 normalklasseværelser. Her tik kom, at små skoler med et lille antal elever ikke kunne tilbyde

*Utilstrækkelige
valgmuligheder*

de nye 8. og 9. klasser, der blev oprettet i begyndelsen af 1960'erne, tilstrækkelige valgmuligheder inden for den fagopdelte undervisning. Det ville give for små hold.

*Geografisk
beliggenhed*

En undersøgelse af de nuværende landsogn-skolers geografiske beliggenhed viser, at de for de flestes vedkommende er at finde i landsbyer med kirke og i større bymæssige bebyggelser. Kun i de tyndest befolkede områder, hvor afstanden mellem byerne er stor, findes endnu små skoler i helt små landsbysamfund eller ved en sognevej mellem dem.

Af landsbyer med 500-1000 indbyggere havde i 1976 70% en folkeskole. For landsbyer med 200-500 indbyggere var det tilsvarende tal 49%.

*Centraliseringens
følger*

En af centraliseringens følger har været, at landsbyens isolering blev brudt. Børnenes fysiske og åndelige verden blev udvidet, men dette skete samtidig på bekostning af den tryghed, som det lukkede samfund kunne give.

*Afstand
hjem-skole*

Et andet resultat af centraliseringsprocessen har været, at afstanden hjem-skole er forøget. Flere børn end nogensinde bliver transporteret til skole ved skolebusordninger.

Det lave børnetal i landsognenes skoler har sammen med årgangsdelingen ført til lavere klassekvotienter og dermed bedre plads pr. elev. Ved en betragtelig del af de ældre skoler mangler der imidlertid birum, grupperum og fællesarealer.

*Befolknings-
udviklingen*

Det fremtidige børnetal

Efter befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik 1980-2010, der er baseret på befolkningsopgørelsen pr. 1. januar 1980, vil der inden for de nærmeste år indtræde en nedgang i antallet af skolebørn (d.v.s. i antallet af de 7-16-årige). Der forventes således en nedgang fra 781.000 i 1980 til 690.000 i 1987. Da det drejer sig om aldersklasser, der allerede er født, påvirkes tallene ikke af usikkerheden i den fremtidige fertilitetsudvikling.

I følge prognosen fortsætter nedgangen i antallet af skolebørn. I år 2010 forventes antallet at være 620.000, d.v.s. 20% færre end i dag.

Folkeskolens samlede elevtal vil således i de kommende år være

faldende såvel i by som på land. Denne situation er ny efter den lange periode fra 1960 til midten af 1970, hvor der var en stigning i antallet af børn inden for folkeskolens område, dels på grund af "store årgange", dels som følge af en udvidelse af undervisningspligten.

Private skoler

Friskoler og private grundskoler

Ud over kommunale folkeskoler er der mulighed for oprettelse af friskoler, private grundskoler, folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og efterskoler, (jfr. lov om friskoler og private grundskoler og lov om folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og efterskoler).

De nævnte to love, der i øvrigt må ses i sammenhæng med lov om statsstøtte til visse private skoler, indeholder ingen bestemmelser, der specielt har forholdene i landsbyer for øje, men navnlig friskoleloven kan med sine beskedne elevtalkrav (§ 13) have betydning for landsbyer.

Friskoler og private grundskoler er private skoler, der giver en undervisning inden for 1.-9. klassetrin og børnehaveklassen samt 10. klasse, som står mål med, hvad der i almindelighed kræves i folkeskolen.

De private skoler skal for at opnå statstilskud være privatejede selvejende institutioner og have mindst 28 elever i alt på 1. - 7. klassetrin, d.v.s. 4 elever pr. årgang, eller mindst 20 elever i alt, hvis skolen kun omfatter 1.-5. eller 1.-6. klassetrin. Lærere og skolens leder skal aflønnes efter de regler, der gælder i folkeskolen. Undervisningsministeriet har fastsat regler for, hvilket maksimalt skematimeforbrug pr. elev, man vil yde statstilskud til.

Der ydes et statstilskud på 85% af skolens driftsudgifter. Ved ændringen af folkeskoleloven i 1975 blev det bestemt, at forældre, hvis børn går i friskole, skal have deres udgifter til undervisnings- og læremidler godtgjort af staten, som får delvis refusion fra kommunerne.

De grundlæggende idéer bag friskoleloven er, at forældre med anden idémæssig og religiøs overbevisning end folkeskolens skal kunne sikre sig, at deres børn bliver opdraget og undervist i overensstemmelse med denne overbevisning.

Undervisningsministeriet har ingen indflydelse på skolernes placering, idet det er overladt til de private initiativtagere at træffe beslutning herom. I bekendtgørelse nr. 474 af 22. september 1978 er der i øvrigt fastsat nærmere regler om fremgangsmåden ved oprettelse af en friskole eller en privat grundskole, som ønsker at opnå statstilskud.

Det samlede elevtal i private skoler var i 1973/74: i børnehaveklasse samt 1. - 10. årgang, 46.032, fordelt på 254 skoler og i 1980/81 57.982, fordelt på 326 skoler. I 1980/81 gik ca. 8% af det samlede elevtal i private grundskoler.

Eleverne i disse skoler kommer ofte fra et geografisk område, der dækker flere kommunale skoledistrikter. Eksistensen af en eller flere private grundskoler i et område påvirker naturligvis elevantallet i de kommunale skoler og kan i visse tilfælde få indflydelse på mulighederne for at opretholde små kommunale skoler. I alt er 29% af de private grundskoler beliggende i landsogne.

I bilag II 3 er der givet en oversigt over antallet af private grundskoler, fordelt på forskellige kommunetyper (1979/80). Det fremgår heraf, at der i 145 kommuner i kommunegruppen, hvor største by er over 2000 indbyggere, er 96 private skoler, mens der i 133 kommuner, hvor største by er på 0-500 indbyggere, er 223 private, hovedsagelig ikke fuldt årgangsdelte skoler.

Om folkeskolens udbygningsplanlægning

Efter skolestyrelseslovens § 35 skal der for hvert amt udarbejdes en samlet plan for udbygningen af folkeskolevæsenet, ungdomsskolevirksomheden og anden offentlig skoleundervisning.

Formål

Udbygningsplanlægningens formål er at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag for lokale beslutninger om udviklingen over en årække. Udbygningsplanlægningen skal samordnes med anden sektorplanlægning i en samlet fysisk og økonomisk planlægning. Udbygningsplanlægningen skal samtidig bidrage til at give undervisningsministeriet en information om den fremtidige udvikling på folkeskole- og fritidsområdet som kan bidrage til den overordnede planlægning såvel af disse områder som af det samlede uddannelsessystem.

Udbygningsplanlægningen omfatter foruden den offentlige folkeskole som nævnt også virksomhed i henhold til lov om fritidsun-

dervisning m.v. Derimod omfatter den ikke den tilsvarende undervisning ved private skoler og institutioner. Det er dog nødvendigt i planlægningen at tage hensyn til sådanne skolars og institutioners indflydelse på det offentlige undervisnings væsen.

Udbygningsplanerne udarbejdes af kommunalbestyrelsen.

Indhold

Udbygningsplanen skal udarbejdes under hensyntagen til amtskommunens og kommunernes økonomiske planlægning og under hensyn til den fysiske planlægning på såvel kommunalt som regionalt niveau.

Udbygningsplanen skal bestå af tre dele, nemlig en statusdel, en perspektivdel og en programdel:

Statusdelen skal indeholde en redegørelse for de eksisterende forhold.

Perspektivdelen skal indeholde en udførlig målbeskrivelse for bl.a. serviceniveau, skolestruktur og kapacitetsændringer.

Endelig skal programdelen indeholde en beskrivelse af, hvorledes kommunen vil opnå de opstillede mål.

Udbygningsplanlægningen for skoleområdet dækker en periode på 12 år og er i lighed med anden planlægning en såkaldt "rullende" planlægning, der skal tages op til revision hvert 4. år, og som skal justeres hvert år. Ved de årlige justeringer foretages - samordnet med den lokale budgetlægning - en tilpasning af planlægningen under hensyn til eventuelle ændringer i dens forudsætninger og grundlag.

Krav om beboermedvirken

Decentraliseringen af folkeskoleplanlægningen har - ligesom decentralisering på en række andre vigtige samfundsområder - udviklet et krav om øget beboerdeltagelse i beslutningsprocesserne. En fortsat samfundsmæssig udvikling med trivselshensynet som noget primært indebærer, at lokalsamfundenes beboere får medindflydelse på en lang række forhold, som tidligere var fastsat af staten. I og med at skolen opfattes som en af lokalsamfundenes bærende samfundsmæssige institutioner skærpes interessen for, hvorledes den er indrettet og organiseret.

Denne øgede interesse for, at kommunernes indbyggere får mulighed for at deltage i en debat om den fremtidige udvikling på skole-

området, er kommet til udtryk i undervisningsministeriets cirkulære om udbygningsplanlægningen samt i vejledningen om udbygningsplanlægningen.

I cirkulæret fremhæves det at repræsentanter for skolernes brugere, - skole- og fritidskommission, skolenævn, skoleledere, lærerrepræsentanter m.fl. - så tidligt som muligt bør inddrages i arbejdet.

I vejledningen opfordres der til at også kommunens øvrige indbyggere inddrages i arbejdet, og det fremhæves, at en lokal debat om den fremtidige skolestruktur er en naturlig del af planlægningsarbejdet. Den kan - alt efter omstændighederne - foregå inden påbegyndelsen af udbygningsplanarbejdet, eller under selve planarbejdet.

Landsrede g ø r else

Undervisningsministeriets landsrede g ø r else: Folkeskolen og Fritidsundervisningen 1979-90 indeholder en sammenfatning af de foreliggende udbygningsplaner. Det fremgår af redegørelsen, at kommunernes og amtkommunernes forventninger til det fremtidige elevtal gennemgående ligger over de beregninger Danmarks Statistik og undervisningsministeriet har foretaget.

Disse - formentlig - for høje tal vil få en række afledede virkninger. F.eks. vil de sandsynligvis betyde, at de forventede klassekvotienter ikke kommer til at holde stik, og driftsudgifterne pr. elev - herunder antallet af lærerløntimer pr. elev - vil stige, hvis der ikke gribes ind.

Struktur

Udbygningsplanerne for folkeskolen foreslår kun i få tilfælde en strukturændring omkring den årgangsdelte skole som løsning på et forventet affolkningsproblem. Dette til trods for, at de nuværende små 7-klasede, årgangsdelte skoler i landsognene i de senere år har haft en faldende tilgang af elever med deraf følgende lavere klassekvotienter.

Blandt skolerne med overbygning udgør de to-sporede skoler nok et særligt problem i dag, idet det dalende børnetal kan medføre at skolen bliver en-sporet, eller at elevgrundlaget bliver for lille til, at overbygningen kan opretholdes med et rimeligt udbud af valgfag og en rimelig økonomi.

En mere detaljeret undersøgelse af skolevæsenet i nogle udvalgte kommuner findes i O. Danneskiold-Samsøe: "17 kommuner, re-

degørelse for det kommunale skolevæsen. Nutid og fremtid", 1979.

Sognet

Det fremgår af denne redegørelse, at den lokale enhed - den gamle kommune eller sognet - spiller en meget betydelig rolle i det kommunale skolevæsens opbygning og organisation, i alle tilfælde uden for de større bysamfund.

De små skoler

Opretholdelsen af de små skoler (d.v.s. skoler med klassekvotienter pr. årgang på mindre end ca. 15) er et vitalt spørgsmål i mange kommuner. Ikke desto mindre undlader næsten alle de kommuner blandt de 17, som har små skoler, at tage stilling til spørgsmålet om de små skolars fremtid i udbygningsplanerne.

Dette sker til trods for, at de små skoler i undersøgelsen har et betydeligt højere lærerskematimeforbrug - og dermed højere driftsudgifter pr. elev end de større skoler.

I nogle kommuner kompenseres det høje lærerskematimeforbrug i de små skoler ved et lavt forbrug i overbygningsskolerne, således at det kommunale gennemsnitsforbrug ikke kommer til at adskille sig så meget fra landsgennemsnittet.

Risiko ved manglende stillingtagen

Det forhold at kommunerne ikke tager klart stilling til de små skolars fremtid - om man vil acceptere højere driftsudgifter, eller hvordan man vil løse problemerne - kan opfattes som et udtryk for at man finder de små skoler så væsentlige for, lokalsamfundene - landsbyerne - at man i alle tilfælde vil opretholde dem.

Men det kan også indebære den risiko at kommunalbestyrelsen blot ønsker at stå frit, således at man - påvirket af faldende elevtal i samtlige kommunens skoler, påvirket af krav om opbremsning i udgiftsstigninger o.s.v. - senere kan dokumentere, at det af økonomiske og andre grunde er nødvendigt at nedlægge de små, "dyre" skoler.

Forskellige skoletyper

Valg af skoletyper - sammenhæng mellem skolestørrelse, pædagogiske og økonomiske forhold.

En skole kan karakteriseres ved antal elevårge, ved antal klasser pr. årgang og ved hvilke årge, der er på skolen.

Skoletyperne kan opdeles i:

- ikke-årgangsdelte skoler med indtil 7 årgange
- årgangsdelte skoler som underviser på mindre end 7 klassetrin (forskoler)
- årgangsdelte skoler med undervisning fra børnehaveklasse til og med 7. klasse/årgang
- årgangsdelte skoler med undervisning fra børnehaveklasse til og med 10. klasse/årgang.

Disse skoletyper er illustreret i fig. 2.2. Figuren indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af de eksisterende muligheder.

Fuld årgangs- deling

Fuld årgangsdeling betyder i skolestruktursammenhæng, at der er oprettet mindst én klasse for hver elevårgang. En en-sporet skole er en skole, hvor der er en klasse pr. elevårgang, og tilsvarende er en to-sporet skole en skole med 2 klasser pr. elevårgang. I en 9-årig to-sporet skole er der således 18 elevklasser (evt. suppleret med 1-2 børnehaveklasser og 10. klasse).

Ikke/uld årgangsdeling

En ikke fuldt årgangsdelt skole har elever fra to eller flere årgange (klassetrin) i samme klasse. 7. årgang skal dog altid have sin egen klasse.

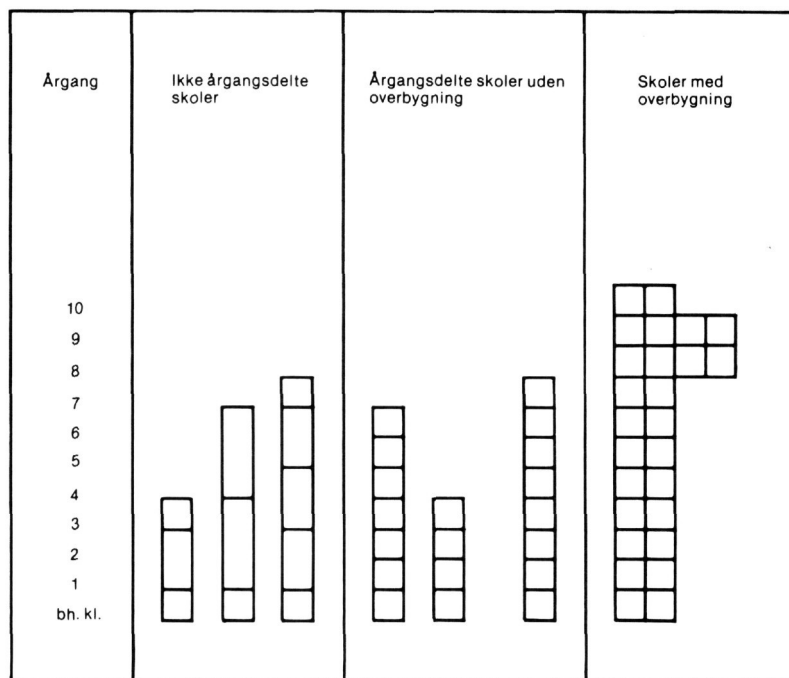
Overgang fra én skole til en anden kan efter folkeskoleloven ske fra og med 3. årgang til og med 9. årgang.

Valg af skole- struktur

Lovgivningen giver kommunalbestyrelsen meget frie rammer for valget af skolestruktur. En kommune kan således - i princippet vælge en centraliseret model med flersporede skoler for elever fra børnehaveklassen til og med 10. klasse. Men kommunalbestyrelsen kan også vælge små, spredt placerede skoler for de yngste årgange og en centralisering for de ældste årgange.

Kommunens valg af skolestruktur afhænger af mange forskellige faktorer, bl.a. geografiske, økonomiske - herunder de eksisterende skolars bygningsstandard - og pædagogiske faktorer. De konkrete forhold vil variere fra sted til sted - alt efter befolkningssammensætning og holdninger på stedet. Valget af skolestruktur må ses i sammenhæng med planlægningen af andre sektorer og må indgå i kommuneplanlægningen.

Fig. 2.2. Illustration af nogle skoletyper.



Hver firkant illustrerer en klasse.

Pædagogiske forhold

De pædagogiske konsekvenser kan ligesom de økonomiske konsekvenser ikke betragtes isoleret ved valget af skolestørrelse. Ved den endelige stillingtagen til, hvilken skolestruktur og hvilken skolestørrelse man skal vælge - og herunder f.eks. mulighederne for at opretholde en mindre skole i en landsby uanset at elevgrundlaget går tilbage - er det nødvendigt at vurdere sammenhængen mellem fordele og ulemper set både fra et økonomisk og fra et pædagogisk kriterium.

Skolestørrelse

De betragtninger og undersøgelser der er gengivet på de følgende sider er hovedsagelig taget fra Ivar Koed og Jørgen Bundsgaard - Valg af skolestørrelse bind II 1979 - der beskriver en række pædagogiske forhold, der har betydning for valget af skolestruktur, og belyser forholdet mellem forskellige skolestørrelser og forskellige virkninger på elever, lærere og forældre. Undersøgelserne af de pædagogiske forhold er gengivet efter kapitel 1, skrevet af Finn Rasborg.

Ved vurderingen af de omtalte undersøgelser må man dog være opmærksom på, at udtrykket "små skoler" dækker skoler med 2-300 elever.

Standpunkt

Præstationsniveauet i en række frivillige fag i forskellige skolestørrelser er meget forskelligt: Jo mindre skolestørrelse, jo flere elever er der med høje præstationsniveauer. Jo større skolestørrelse, jo flere elever er der med lave præstationsniveauer.

Lærerens vurdering af, om eleverne opfylder skolens faglige mål, viser en klar tendens: Jo mindre skolen er, des flere elever vurderes til at opfylde skolens faglige mål.

Læreres vurdering af elevernes forudsætninger for individuel undervisning er betydeligt højere i små skoler end i større skoler.

Lærere bedømmer den sociale udvikling hos elever i små skoler som bedre end hos elever i større skoler.

Lærere vurderer elevernes muligheder for gruppearbejde som bedre i små end i store skoler - ligesom deres vurderinger også peger på, at samarbejde synes at være bedre i små skoler end i større skoler.

Lærere vurderer, at elever i små skoler er mere motiverede til at medvirke i planlægning af undervisningen end elever i større skoler.

Elevers trivsel

En række undersøgelser peger på, at der er en sammenhæng mellem elevers trivsel og skolens størrelse, således at trivselen er ringere, jo flere elever der er på en skole. Undersøgelserne viser, at elever i små skoler har en mere nuanceret opfattelse af skolens daglige aktiviteter end elever i større skoler. Elevers deltagelse i samarbejde med andre skoler er præget af større aktivitet i små skoler end i større skoler.

Befordring

Koncentration af skolerne på færre, større enheder indebærer at mange elever må køres til skole med skolebus. Skolebuskørslen opfattes som ubehagelig af eleverne. Mange elever føler deres fritid stærkt beskåret. De der bor nær ved skolen er mere tilfredse end de fjernereboende. Jo mere skolebuserfarne eleverne er, jo mere negative bliver de over for skolebuskørslen.

Undersøgelser af elevernes standpunkt i skolefag synes dog at vi-

se, at de elever der selv transporterer sig til skole og de der benytter skolebus klarer sig lige godt.

*Skoleskift til
overbygningsskole*

Det kan i høj grad diskuteres om det bør tilstræbes, at hele skolegangen foregår på én skole, eller om et eller flere skoleskift er at foretrække. Det kan ligeledes diskuteres, på hvilket tidspunkt det vil være mest hensigtsmæssigt at gennemføre et eventuelt skoleskift.

8.-10. klasserne

Der synes at være almindelig enighed om at undervisningen i de ældste klasser, især 8.-10. klasserne, vanskeligt kan gennemføres, så den bliver tilfredsstillende - såvel pædagogisk som økonomisk i en enssporet skole. Dette skyldes den større fagspecialisering valgfag og tilbudsfag - krav til mere varieret undervisningsmateriale, teknisk udstyr o.s.v. Den vejledende timestfordelingsplan, der er gengivet i bilag II 4, illustrerer, at de facilitetskrævende fag især kommer til ved 7. klasse.

*De lavere
klassetrin*

En decentraliseret skolestruktur med enkeltsporede skoler vil der for i praksis blive skoler med undervisning op til det 6. eller 7. klassetrin. Indvendingerne mod disse skoler skyldes især tre forhold.

*Skoleforløbet
brydes*

For det første at eleverne derved ikke får et ubrudt skoleforløb med en sammenhængende undervisning gennem hele folkeskolen. Elever der kommer fra flere forskellige skoler kan have faglige "huller" i forhold til en ny klasse. Desuden har det været anført, at mange elever netop i det 6. eller 7. skoleår intellektuelt som i faglig henseende er særlig uegnede til at skifte skole.

*Overbygnings-
faciliteterne
udnyttes ikke*

Det andet argument mod denne skolestruktur er, at børnene i de yngre klasser ikke får fordel af de - normalt bedre - faciliteter der findes ved den større skole.

*Undervisnings-
kvaliteten forringes*

Endelig er det tredje ofte fremførte argument mod enkeltsporede 6 eller 7 klassede skoler, at undervisningen på disse skoler bliver af ringere kvalitet. Det hævdes, at der vil blive skabt skel mellem de forskellige lærere, at det vil være "finere" at undervise på skoler med højere klasse.

*Argumenter
for deling*

På den anden side kan fremhæves de trivselsfremmende forhold ved de enkeltsporede skoler, forhold der især er af betydning for de mindre elever. Hertil kommer de miljømæssige fordele for de mindre bysamfund ved at have en skole med de aktiviteter, der

kan knyttes hertil, og den kortere skolevej for børnene. Kort skolevej er som tidligere nævnt i sig selv en fordel for børnene og medfører besparelser med hensyn til transportomkostninger for det offentlige.

Skoleskift kan være gavnligt for eleverne

Det fremhæves ofte, at de små enkeltsporede-skoler kun bør omfatte børnehaveklasse og 1.-6. klasse, idet det først er fra 7. klassetrin der opstår øgede krav til undervisningsfaciliteter. Adskillige pædagoger finder, at skoleskift på dette trin er gavnligt for eleverne. Det er et passende alderstrin at indsætte en udfordring fra et nyt, større og mere krævende miljø.

Lokalsamfundet som undervisningsmateriale

Et yderligere argument for de små lokale skoler uden overbygning er, at eleverne ved at blive i den lokale skole kan få lokalsamfundets miljø som undervisningsmateriale eller have lokalsamfundets miljø som kilde for undervisningen.

Elever og lærere bor langt fra hinanden

En centralisering af skolerne medfører, at de enkelte elever kommer fra et større geografisk opland. På denne måde bliver chancen for, at lærerne og eleverne bor inden for samme område og derved benytter de samme service- og indkøbssteder, mindre. Muligheden for at møde hinanden på en uformel måde, som det kan ske hos købmanden, på postindleveringsstedet eller på vejen bliver derfor mindre, og forældrekontakten kan tilsvarende indskrænke sig til de formelle indkaldelser til forældremøder og forældrekonsultationer m.v.

Nedlæggelser fører til friskoler

Det har iøvrigt vist sig, at nedlæggelsen af en skole og overflytning af undervisningen til en fjernereliggende skole i en del tilfælde har givet stødet til oprettelse af en friskole. I så fald er det offentliges udgifter til tilskud hertil og til opretholdelse af pladser på kommuneskolen blevet større end udgifterne ved driften af den oprindelige skole. Sådanne initiativer, hvor yngre lærere ofte fører an, synes iøvrigt at bekræfte en påstand om, at en del lærere foretrækker at undervise på en mindre skole.

Andre delinger

Der kan naturligvis også tænkes andre delinger. F.eks. en opdeling i en lille skole omfattende børnehaveklasse samt 1. og 2. klasse, en skole med et noget større børenunderlag (skoledistrikt) omfattende 3. - 6. klasse og endelig en 3-4 sporet skole med 7. - 10. klasse.

En sådan skole vil - lige som den enkeltsporede 6-klassede skole -

give gode muligheder for at skabe en forbindelse mellem børnehaven og børnehaveklasse.

Samarbejde mellem skolerne

Målet om et sammenhængende skoleforløb gennem folkeskolen må iøvrigt i vid udstrækning kunne tilgodeses ved at kommunalbestyrelsen arbejder for at gennemføre et tæt samarbejde mellem de små skoler og de overbygningsskoler, de små skoler normalt leverer elever til. Gennem dette samarbejde kan der opbygges en fælles forståelse for skoleforløbet som helhed hos lærerne, med hensyn til mål, fag, elevforudsætninger, undervisningsplanlægning og udførelse. Endelig kunne det ved ansættelsen af lærerne tilkendes, at de skulle skifte mellem at undervise i skolen med overbygning og i en skole uden overbygning.

I denne forbindelse skal iøvrigt nævnes, at folkeskoleloven udtrykkelig giver mulighed for, at skolen for de første 3 eller 4 klassetrin (incl. børnehaveklasser) kan henlægges under en anden skoles ledelse, når børnetallet er under 100. Dette indebærer, at skolen ikke har eget skolenævn.

Ikke årgangsdelte skoler

For en række mindre bysamfund vil elevtallet være for lavt til at det på lidt længere sigt vil være økonomisk acceptabelt at opretholde en enkeltsporet, årgangsdelt skole. Folkeskoleloven åbner imidlertid mulighed for, at flere klassetrin slås sammen til én klasse, nemlig hvis der er for få elever til, at man kan oprette eller opretholde én klasse for hver årgang på rimeligt, økonomisk grundlag.

Argumenter mod ikke-årgangsdeling

Hovedbegrundelsen for at dele børnene op i klasser efter årgang er at sikre, at eleverne så vidt muligt er på samme trin i deres udvikling. Når eleverne er meget forskellige, kan en betydelig del af lærerens tid gå til f.eks. at beskæftige den kvikke elev, mens den svage elev keder sig og forstyrrer arbejdsroen i klassen - og omvendt. En risiko ved stor spredning i klassen er altså, at de svageste bliver tabt eller de dygtigste holdes tilbage.

Argumenter for ikke-årgangsdeling

På den anden side er børn på samme alderstrin meget forskellige. Undersøgelser har således vist, at børn i en normal klasse med ét års spredning i levealder repræsenterer 3-4 årganges spredning i intellektuel udvikling. Og de udvikler sig i ryk. Den elev, der ved begyndelsen af et skoleår opfattes som en svag elev, kan godt senere i skoleåret have udviklet sig til at være en af de dygtigste. Når flere klassetrin undervises sammen, kan man undgå den stive inddeling i "båse", der hindrer, at en elev som følge af et spring i udvikling kan få udfordringer, der svarer dertil. For eleverne vil det

kunne betyde, at de i højere grad accepterer forskelle mellem elevernes niveau.

Skal overgang til ikke-årgangsdelt undervisning i større omfang give en økonomisk fordel, må klassekvotienterne dog være væsentligt højere, end de er i de ikke-årgangsdelte skoler, der findes i dag. Den gennemsnitlige klassekvotient i de eksisterende ikke-årgangsdelte skoler er 11,9, og den gennemsnitlige lærerskematimeforbrug pr. elev er 2,00. Lærerskematimeforbruget er dermed ca. 45% højere end for 1.-7. årgang i fuldt årgangsdelte skoler.

Hvis lærerne får timerreduktion i forbindelse med en udvidet overgang til ikke-årgangsdelt undervisning, reduceres den økonomiske fordel.

Gennemførelse af ikke-årgangsdelt undervisning i klasser med 18-20 elever stiller utvivlsomt særlige krav til lærerne, som derfor kan have behov for en efteruddannelse, der sigter mod denne undervisningsform.

Økonomiske forhold

Økonomiske forhold Skolernes driftsudgifter kan opdeles i:

- Lærerskematimer, d.v.s. lærerpersonalets egentlige undervisning.
- Lærerlønninger i øvrigt, d.v.s. reduktionstimer (det antal timer, lærerne bliver aflønnet ud over undervisningstiden for opgaveretning og pasning af samlinger), administration, biblioteksarbejde m.m.
- Andre elevafhængige udgifter, f.eks. undervisningsmidler, skolepsykologer, elevaktiviteter, frivillig undervisning.
- Udgifter der varierer med skolens fysiske størrelse, som opvarmning, rengøring, vedligeholdelse m.v.
- Befordringsudgifter, der afhænger af elevtal og skolestruktur.

Aflønningerne går ca. 7.560 kr. til undervisningspersonale. Af de resterende 1.135 kr. går hovedparten til rengøringspersonale og pedel. En smule går til administration. Det skal tilføjes, at halvdelen af udgifterne til fremmede tjenesteydelser ligeledes går til rengøringsformål.

Posterne: varekøb og anskaffelser anvendes overvejende til anskaf-

felse af undervisningsmidler, herunder bøger for 170 kr. pr. elev. Det skal bemærkes, at netop bogudgiften er væsentligt mindre ved skoler uden 8.-10. klasser, nemlig ca. 100 kr. pr. elev.

Vedligeholdelsesudgifterne har hovedsagelig relation til skolebygningerne, og det samme gælder gas og el m.v. samt skatter og afgifter.

Den gennemsnitlige driftsudgift pr. elev var for samtlige kommunale folkeskoler i 1980 ca. 15.000 kr. om året. Der er kommuner, hvor driftsudgiften pr. elev er under 12.000 kr. om året og kommuner, hvor udgiften ligger endda noget over 23.000 kr.

Tabel 2.3. Skolernes omkostningsstruktur efter udgiftsarter. 3-sporet skole med fuld årgangsrække

	Kr. pr. elev	Procent
Lønninger	8.695	78
Fremmede tjenesteydelser	405	3½
Varekøb	345	3
Anskaffelser	265	2½
Vedligeholdelse	710	6½
Gas, el, varme m.v.	460	4
Skatter og afgifter	120	1
Andet	90	1
I alt	11.090	99½

Anm.: Oplysningerne er baseret på en gennemgang af regnskabsoplysninger fra 33 kommuner med 356 skoler.

Kilde: Uddannelsesanalyser nr. 1 1981.

Faktorer, der påvirker udgiftsniveauet

Der er mange årsager til, at driftsudgifterne til folkeskolevæsen varierer fra kommune til kommune. Lidt forenklet kan disse årsager inddeles i to hovedkategorier. Den første indeholder de faktorer, der stort set er upåvirkelige på kort sigt, mens den anden indeholder de faktorer, der på forskellig måde kan påvirkes gennem et bevidst valg mellem alternativer.

Blandt faktorerne i den første kategori er kommunens arealmæssige udstrækning, befolkningens geografiske fordeling og fordeling på aldersklasser, kommunens infrastruktur - her særligt veje og trafikforbindelser - samt en række andre forhold, der ikke alene

vedrører vilkårene for folkeskolevæsenet, men også for kommunens øvrige servicefunktioner i forholdet til borgerne.

Blandt de ofte omtalte faktorer i den anden kategori er f.eks. skolestrukturen, antallet af lærere, antallet af ugentlige undervisningstimer pr. elev på de enkelte klassetrin, mindstegrænsen ved oprettelse af valg- og tilbudsforhold, klassekvotienten på de enkelte klassetrin, tildelingen af reduktionstimer til forskellige formål, henvisningen af elever til specialundervisning, anvendelsen af deletimer, undervisningsfaciliteters og lokalers størrelse og indretning m.v. Det hyppigt anvendte begreb serviceniveau, er på mere eller mindre udefineret vis knyttet til mange af de nævnte faktorer.

Lærerlønning er

Den vigtigste og største post på en kommunes skolebudget er udgifter til lærerlønninger, der i 1976 udgjorde 2/3 og i dag er på ca. 3/4 af de samlede driftsudgifter. Udgiften til lærerlønninger er igen hovedsagelig bestemt af lærerskematimeforbruget.

Lærerskema- timeforbrug - serviceniveau

I bilag II 5 er vist det samlede lærerløn timeretal fordelt på forskellige formål. Det fremgår heraf, at lærerskematimeforbruget (det antal timer, som lærerne anvender direkte til undervisningen i klasserne - katedertimer) i de kommunale skoler har været stigende fra 1,50 pr. elev i 1972/73 til 1,74 i 1979/80.

En skoles lærerskematimeforbrug til normalundervisning er for 1. - 7. klasses vedkommende næsten udelukkende bestemt af elevtallet, klassekvotienterne, elevernes ugentlige timeretal, samt anvendelsen af deletimer.

Ved en bedømmelse af serviceniveauet var man tidligere mest tilbøjelig til at betragte disse elementer særskilt, d.v.s. standarden betragtedes som højere, jo lavere klassekvotient, jo flere ugentlige timer og jo flere deletimer. I løbet af 70'erne er der fra undervisningsministeriet lagt op til en anden betragtningsmåde, således at lærerskematimeforbruget pr. elev bliver det afgørende element i den bedømmelse af standarden.

Derved opnås, at en høj klassekvotient kompenseres ved flere undervisningstimer eller deletimer. En undervisning, der skal gennemføres under hensyn til elevernes individuelle forudsætninger, er mere tidskrævende, jo flere elever der er i klassen. Det må derfor være rimeligt at gå ud fra, at klassen med få elever og få undervisningstimer opnår samme serviceniveau som den "store" klasse med mange timer.

Som nævnt i kap. 1 indeholder folkeskoleloven temmelig vide rammer for fastsættelsen af elevernes ugentlige timetal. Inden for disse rammer er det kommunalbestyrelsen, der afgør, hvor mange lærerskematimer man vil anvende, og hvorledes lærerskematimerne - og dermed den største post på skolevæsenets driftsudgifter - fordeles mellem de forskellige klassetrin og mellem kommunens forskellige skoler.

Hvis kommunalbestyrelserne som foreslået i undervisningsministeriets cirkulære af 18. juli 1975 fastsætter et konstant lærerskematimeforbrug pr. elev for kommunen som helhed, betyder det, at udgifterne til lærerlønninger kan blive mindre afhængige af skolestørrelsen.

Man må dog være opmærksom på, at undervisningsministeriets vejledende norm for lærerskematimeforbruget er fastsat først i 1970'erne, hvor den gennemsnitlige klassekvotient var noget højere (jfr. at "normalt timetal" er 22) end i dag, hvor den gennemsnitlige klassekvotient er faldet til 18,7. Ved lovens mindste ugentlige timetal er det ikke muligt at overholde undervisningsministeriets vejledende norm på 4. - 6. klassetrin, såfremt kommunens gennemsnitlige klassekvotient falder under 18. På disse klassetrin ligger kommunerne i dag ca. 25% over normen. Fuld udnyttelse af mulighederne for at tilpasse lærerskematimeforbruget til skolestørrelsen - ved faldende elevtal - vil derfor betyde, at man må acceptere *enten* en standardforringelse, især på de store skoler, i forhold til det serviceniveau, der findes i dag, *eller* forøgede udgifter til skolevæsenet.

I "17 kommuner, Redegørelse for det kommunale skolevæsen" påvises det, at det faktiske lærerskematimeforbrug pr. elev er markant højere i de små skoler end i de store skoler (målt i antal elever). Grænsen synes at ligge omkring 110 elever. Under denne skolestørrelse stiger forbruget stærkt og nogenlunde i takt med faldet i børnetallet. Undersøgelsen viser også, at kommunerne anvender mulighederne for at kompensere det høje lærerskematimeforbrug i de små skoler ved et lavt forbrug i overbygningsklasserne, således at det kommunale gennemsnitsforbrug ikke kommer til at adskille sig så meget fra landsgennemsnittet.

*Andre forhold
må medtages*

Når der skal tages stilling til en bestemt skolestruktur og dermed til, hvilken skolestørrelse man bør tilstræbe - herunder hvilke økonomiske muligheder der er for at opretholde skolen i landsbyen, eventuelt som delskole - er det ikke nok at se på lærerskematime-

forbruget pr. elev. Det er også nødvendigt med en viden om hvilken klassestørrelse, hvilke valgfagsudbud og hvilket elevtimetal, der kan holdes inden for et bestemt lærerskematimeforbrug pr. elev, da dette er af betydning for serviceniveauet på den enkelte skole. D.v.s. det bliver spørgsmålet om at forbinde økonomien med de pædagogiske ønsker og muligheder.

Modelskoler

I Ivar Koed, Jørgen Bundsgaard: "Valg af skolestørrelse" bind II, 1979, er på grundlag af nogle modelskoler gennemført en analyse af driftsudgifterne, forstået som køb af varer og tjenester til drift og vedligeholdelse af skoler ved forskellige skolestrukturer ved henholdsvis ens lærerskematimeforbrug og ens serviceniveau.

Der er altså ikke tale om en sammenstilling af de faktiske udgifter i kommunerne, men om en beregning af udgifterne ved forskellige strukturer, baseret på nærmere angivne forudsætninger.

Formålet med undersøgelsen er at tilvejebringe et relevant udgangspunkt ved afvejning af, om man skal vælge én-, to- eller tre-sporede skolestrukturer. Men det forudsættes, at elevgrundlaget er tilstrækkeligt til klassestørrelser på 22 elever. Selv om beregningsresultaterne dækker udsving i klassekvotienten ned til 18 elever pr. klasse, kan de derfor kun i begrænset omfang anvendes på de små skoler i landdistrikterne.

Beregningerne og analyserne er som udgangspunkt baseret på de retningslinier, som angives dels i folkeskoleloven, dels i de vejledende timefordelingsplaner (og dermed cirkulæreskrivelsen vedrørende lærerskematimeforbruget pr. elev). Hvor der ikke findes specifikke retningslinier, forudsættes disse i analyserne og i beregningerne at antage gennemsnitlige værdier. Koed og Bundsgaard har endelig i et særligt afsnit analyseret variationen i disse forudsætninger.

Resultaterne fra analysen tyder på, at driftsudgiften pr. elev er størst for de mindre skoleenheder og mindst for de største. Beregningen tyder imidlertid på, at disse forskelle er relativt små, mellem 6 og 11%, lidt afhængigt af, hvilken anskuellesvinkel man baserer beregningen på.

Undervisningsministeriet har på grundlag af regnskabsoplysninger for 1978 fra 33 kommuner med 356 skoler foretaget en analyse af driftsudgifterne ved forskellige skoletyper ("Uddannelsesanalyser" nr. 1 1981).

Det fremgår af undersøgelsen, at de ikke årgangsdelte skoler er dyre skoler med omkostninger, der pr. elev ligger 34 procent over landsgennemsnittet for tilsvarende undervisning. Det skyldes et meget stort timeforbrug pr. elev. Skoler med højst 5 årgangstrin er derimod meget billige skoler (20 procent under landsgennemsnittet) på grund af lave driftsomkostninger pr. skematime.

En-sporede skoler med højst 7 årgangstrin ligger 7 procent over landsgennemsnittet pr. elev. De har gennemgående et højt timeforbrug pr. elev, men dette opvejes i nogen grad af relativt lave driftsomkostninger pr. skematime.

En sammenligning mellem skoler med fuld overbygning viser betydelige stordriftsfordele, jo flere parallelklasserækker de har, jo mindre skematimeforbrug har de pr. elev, og jo mindre er omkostningerne pr. skematime. Skoletyper med mindst 4 spor (d.v.s. mellem 35 og 45 klasser ekskl. børnehaveklasser) er således 13 procent billigere end skoletypen med 2 spor (15-25 klasser ekskl. børnehaveklasser).

Ved vurderingen af de ikke-årgangsdelte skolars omkostninger må man være opmærksom på, at de ikke er dyre, *fordi* de er ikke-årgangsdelte, men fordi de ligger i områder med spredt bebyggelse, der kun giver et svagt elevgrundlag. De ville blive endnu dyrere, såfremt de gennemførte fuld årgangsdeling.

Anlægsudgifter

Som nævnt tidligere foreligger der ikke en fuldstændig opgørelse over landsbyskolernes alder og vedligeholdelsesstandard og moderniseringsniveau. Men selv om skolebygningerne har en lang levetid, viser erfaringerne, at skoler forældes og må moderniseres. Ved beslutning om, at der skal foretages om- eller tilbygninger, eller skolen eventuelt skal nedlægges, er det relevant at se på, hvad det vil koste at bygge nyt. Ved en stor del af de ældre skoler kan det således konstateres, at der mangler fysiklokaler og forskellige af de lærer- og elevfaciliteter, som undervisningen vil forudsætte ved nybyggeri.

Modelskolei

Koed og Bundsgaard har i "Valg af skoletyper", bind I, foretaget en analyse af sammenhængen mellem skolestørrelse og anlægsudgiftens størrelse for nogle opstillede modelskoler. Beregningerne omfatter udgiften til selve skolebyggeriet, d.v.s. projektering, materiale- og håndværksudgifter, samt udgifter til løst og fast inventar. Analysen viser, at anlægsudgiften pr. elev viser en faldende tendens med stigende sporantal. Dette skyldes bl.a., at en skole

må have et vist minimum af faciliteter som lærerværelse og faglokaler, og disse lokaler kan ikke udnyttes fuldt ud ved en mindre skole med få klasser.

De resultater, der refereres i det følgende, har mest direkte relevans for kommuner, der står over for en befolkningsudvikling, og som derfor måske skal opføre nye skoler eller udvide eksisterende inden for kommunens grænser. Om- og tilbygningsproblemer samt nedlæggelse af skoler er ikke behandlet særskilt.

Det præciseres, at de økonomiske konsekvenser kun vedrører en del af skolestrukturproblematikken, og at andre forhold som driftsudgifternes størrelse (herunder transportudgifterne) og de pædagogiske konsekvenser også må indgå. Det samme gælder en række forhold, der er specifikke for den enkelte kommune såsom kommunens udstrækning, boligområdernes placering og skolerens anvendelse til andre formål.

Analysen viser, at lokaleudnyttelsen stiger kraftigt, når man går fra den én-sporede model skole med overbygning til den to-sporede. Ved at gå fra den to-sporede til den tre-sporede model-skole vil det ikke være muligt at øge udnyttelsen tilsvarende, hvorfor der må ske en næsten proportional udvidelse af lokaleantallet. Det samme gælder mere udtalt ved overgang fra den tre-sporede til den firesporede modelskole.

Dette forklarer, hvorfor man i analysen fandt den største forskel i anlægsudgifter mellem den én-sporede skole med overbygning og den to-sporede, mens forskellen mellem en firesporet og en tre-sporet er ret lille. Langt de største forskelle i anlægsudgifter pr. elev fandtes mellem én- og to-sporede del-skoler til og med 3. eller 5. klasse.

Anlægsudgifter ved skolestrukturer

Forskellene i anlægsudgifternes størrelse kan hensigtsmæssigt illustreres ved skolestrukturer sammensat af forskellige skoletyper.

I bilag II 6 er vist anlægsudgifterne pr. spor, pr. elev og pr. m² for nogle skolestrukturer, der udgør et samlet forløb fra børnehaveklassen til og med 10. klasse.

Det fremgår heraf, at strukturer med én-sporede skoler med overbygning er de dyreste, og at tendensen til faldende udgift med stigende sporantal går igen.

Dette betyder dog ikke, at et højt sporantal i alle tilfælde vil være det økonomisk set mest fordelagtige på længere sigt. F.eks. vil kommuner med spredt befolkning pådrage sig store driftsudgifter til skoletransport ved at centralisere undervisningen på få store skoler.

Det er bemærkelsesværdigt, at strukturerne med to-sporede skoler med skoleskift efter 3. eller 5. klasse og med firesporede overbygninger udgiftsmæssigt placerer sig mellem den rent to-sporede og den rent tre-sporede struktur.

*Institut for
Kommunalplan-
lægning's
konklusion*

I bilag II 7 er gengivet en del af en konkret konsekvensanalyse, som Institut for Kommunalplanlægning har foretaget i 1978. Undersøgelsens sigte var at belyse konsekvenserne af 3 alternative udbygninger af skolestrukturen i 5 kommuner.

Instituttet præciserer, at beregningerne kun vedrører en del af skolestrukturproblematikken. Andre forhold som driftsudgifternes størrelse (herunder transportudgifterne) og de pædagogiske konsekvenser må også indgå. Instituttet udleder som et af resultaterne efter gennemgangen af skolerne i de 5 kommuner, at der i områder med ca. 1.000 indbyggere vil kunne drives en-sporede skoler fra børnehaveklassen til 7. klassetrin, uden at det behøver at betyde en økonomisk belastning for kommunen. En forudsætning for denne økonomiske vurdering er det dog, at skolen drives med samlæsning (d.v.s. elever fra forskellige klasser læser sammen i visse fag) eller bedst som en ikke-årgangsdelt skole.

Det skal bemærkes, at instituttet ved vurdering af faglokalebehovet har lagt til grund, at de små landsbyskoler ikke skulle stilles dårligere med hensyn til faciliteter end det, der på undersøgelsestidspunktet ved en gennemsnitlig betragtning blev lagt til grund ved lokaleprogrammer for skolebyggeri. Hvis man således accepterer et lavere niveau for faglokalefaciliteter og birum m.v., vil udgifter til supplerende byggeri blive mindre og eventuelt helt kunne bortfalde. Desuden har instituttet ikke beregnet konsekvenserne af at dele børnene efter 6. klasse. I delskoler med børnehaveklasse til og med 6. klasse kan man spare faciliteter til faget fysik.

Selv om de to refererede undersøgelser ikke kan anvendes direkte af kommunerne - den ene fordi den bygger på ikke-eksisterende modelskoler, den anden fordi den bygger på én helt konkret kommune og dens specielle forhold - kan de dog give et indtryk af nogle af de forhold, der må undersøges, før kommunalbestyrelsen træffer sin beslutning.

De udbygningsplaner, som kommunerne har udarbejdet efter undervisningsministeriets vejledende retningslinier, indeholder samlede statistiske oplysninger og prognoser for hele en kommunes undervisningsområde. Udbygningsplanerne indeholder således grundlaget og forudsætningerne for, at man herefter kan foretage en mere detaljeret analyse af kommunernes skoler, således som Rens-undersøgelsen er et eksempel på.

Man kan ikke ud fra de to refererede undersøgelser - eller andre undersøgelser - sige noget om, hvilken skolestørrelse der er den bedste, og hvilken der er den ringeste. En afgørelse heraf er ifølge sin natur politisk. Men for at de forskellige valgmuligheder kan siges at være ordentligt belyst, må såvel de målelige konsekvenser - driftsudgifter og anlægsudgifter - som de konsekvenser, der er vanskeligere at gøre op - virkningen for børnenes og lærernes trivsel, elevernes indlæring og skolens anvendelse uden for skoletiden - medtages i beslutningsgrundlaget.

Befolkningsunderlaget for en 7-klasset skole

Ved en vurdering af mulighederne for at opretholde landsbyskolerne er befolkningsunderlaget en vigtig størrelse.

Det er ikke muligt at fastsætte en bestemt norm for, hvor mange mennesker der skal bo i et skoledistrikt, for at det vil være "økonomisk og pædagogisk forsvarligt" at opretholde en skole. Tallet varierer med en række forhold. Her skal blot nævnes to: den politiske vurdering og befolkningens aldersfordeling.

Det vil altid bero på en politisk vurdering, hvad man opfatter som en økonomisk og pædagogisk forsvarlig løsning. Hvis kommunalbestyrelsen lægger vægt på, at de små skoler opretholdes, vil man naturligvis være mere indstillet på at betale, hvad det eventuelt måtte koste, end hvis kommunalbestyrelsen foretrækker store skoler med overbygning.

Mindste klassekvotient

Ved en teoretisk beregning af det befolkningsunderlag, der kan danne grundlag for en syvklasset, årgangdelt skole, må det være rimeligt at tage udgangspunkt i, at klassen skal "hvile i sig selv". Dette betyder, at den ikke skal have tilført ressourcer i form af lærerskematimer fra andre skoler, og at det samlede lærerskematimeforbrug for hele kommunen ikke i væsentlig grad må overstige undervisningsministeriets vejledende normer (se bilag II 5).

I den vejledende timefordelingsplan anbefales en undervisningsstandard, målt som lærerskematimeforbrug pr. uge pr. elev, der går fra 1,05 i 1. klasse til 1,64 i 7. klasse, baseret på, at der er 22 elever pr. klasse og et ugentligt timetal fra 18 timer i 1. klasse til 30 timer i 7. klasse. Hvis det ugentlige timetal nedsættes til lovens mindstetal, kan samme standard opnås ved et elevtal på 18.

Ved lavere klassekvotienter end 18 må man enten acceptere højere lærerskematimeforbrug pr. elev eller trække ressourcer fra skoler med højere klassekvotienter.

Tabel 2.4. Udvalgte befolkningsårgange fordelt på kommunklasser i 1977, 1990 og 2000.

		En børneårgang (1/7 af de 0-6 årige, %)		Totalt befolknings- antal
Hovedstadsregionen	1977	22 716	1,29	1 758 055
	1990	20 745	1,20	1 728 000
	2000	19 764	1,16	1 693 300
Kommuner med byer over 100.000 indb. + omegnskommuner	1977	11 388	1,49	760 492
	1990	11 355	1,40	810 900
	2000	11 117	1,33	830 100
Kommuner med byer 20.000-100.000 indb.	1977	11 014	1,45	755 565
	1990	10 708	1,35	788 800
	2000	10 385	1,28	805 600
Kommuner med byer 10.000-20.000 indb.	1977	5 427	1,41	383 705
	1990	5 468	1,35	404 800
	2000	5 324	1,27	416 000
Kommuner med byer 5.000-10.000 indb.	1977	4 850	1,45	334 030
	1990	4 988	1,42	350 400
	2000	4 867	1,35	360 100
Øvrige kommuner	1977	15 795	1,45	1 088 032
	1990	17 181	1,47	1 168 300
	2000	16 858	1,39	1 208 200
Hele landet	1977	71 189	1,40	5 079 879
	1990	70 445	1,34	5 251 217
	2000	68 315	1,28	5 313 340

Kilde: Befolkningsprognoser 1977-2000. Statistiske undersøgelser nr. 36 samt specialudskrift fra Danmarks Statistik.

Her er gengivet efter: Rapport om det fremtidige bymønster, Planstyrelsen 1979.

Befolkningsunderlag Af tabel 2.4, der viser udvalgte befolkningsårgange fordelt på kommuneklasser, fremgår, at en skoleårgang i 1977 udgjorde 1,40% af totalbefolkningen, og at dette tal forventes at falde til 1,28% ved år 2000.

Det vil sige, at det gennemsnitlige befolkningsunderlag, der skal til, for at der vil være 18 elever pr. klasse, er 1385 indbyggere ($1385 \times 1,3\% = 18$). Som gennemsnit vil et befolkningsunderlag på 1385 personer indeholde 18 børn i 7-års alderen.

De i tabel 2.4. angivne årgange udviser ikke de helt store udsving, når man sammenligner de forskellige kommunetyper (når der ses bort fra hovedstadsområdet).

En nedbrydning af tallene på mindre enheder giver større udsving. En opdeling på amter (uden for hovedstadsområdet) viser således udsving på de 7-åriges andel af totalbefolkningen, der er mere end dobbelt så stort som det i tabel 3 angivne.

Undervisningsministeriet har desuden gennemgået oplysninger om antallet af 7-årige og totalbefolkningen, i én kommune for 1980. Kommunen er en forstadskommune til Århus og indeholder en række skoler for 1.-7. årgang (enkelte klassetrin har 2 parallelklasser). Inden for kommunen varierede de 7-åriges andel af totalbefolkningen i de enkelte skoledistrikter fra 1,57% til 2,06%. D.v.s. en variation på $\pm 13\%$ målt i forhold til gennemsnittet på 1,82%.

Konklusion

Sammenholdes klassekvotienten på 18 med udviklingen i de 7-åriges andel af totalbefolkningen, når man altså til et befolknings-tal på 1.385 indbyggere i gennemsnit for at skolen kan blive funktionsdygtig og rimelig økonomisk. Det er her forudsat, at alle elever går i den kommunale folkeskole. Dette gennemsnitstal må dog tages med stor varsomhed, idet der som nævnt i én kommune fandtes lokale variationer på $\pm 13\%$. Dette medfører, at befolkningstallet kan variere fra ca. 1.200 til ca. 1.600 indbyggere.

Det faktiske lærerskematimeforbrug ligger imidlertid betydeligt over undervisningsministeriets vejledende normer. I 1979/80 udgjorde lærerskematimeforbruget pr. elev for 1.-7. klasse således 1,40 mod det vejledende gennemsnit på 1,24. Gentages beregningerne med udgangspunkt i det faktiske forbrug - som vel må tages som udtryk for den standard, kommunalbestyrelserne har fundet rimelig - når man til en klassekvotient på ca. 15 og et nødvendigt

befolkningsunderlag for en årgangsdelt skole på mellem 1.000 og 1.300 indbyggere.

Ovenstående beregninger er foretaget ud fra forudsætningen om, at skolen er årgangsdelt. Hvis man i stedet underviser flere årgange i samme klasse, kan klassekvotienten på 15-18 elever naturligvis overholdes med et mindre befolkningsunderlag.

Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger

Folkeskoleloven giver kommunerne vide muligheder for at ændre en bestående skolestruktur. En kommune kan således - i princip - vælge at tilstræbe en centraliseret model med få flersporede skoler for elever fra børnehaveklassen til 10. klasse, eller den kan vælge små, spredt placerede skoler for de yngste årgange og en centralisering af overbygningen for de ældste årgange.

I de overvejelser, kommunalbestyrelserne må gøre sig forud for en stillingtagen til eventuelle ændringer i skolestruktur, indgår en lang række faktorer af pædagogisk, trivselsmæssig, miljømæssig, økonomisk og anden art. Der må foretages en vurdering af de enkelte skoleformers fordele og ulemper, herunder om eleverne helst bør blive i samme skole længst muligt, eller om der bør ske skoleskift og i så fald på hvilket tidspunkt.

Ingen af synspunkterne - for eller imod skoleskift - har en sådan vægt, at det i sig selv kan medføre, at en bestemt løsning i alle henseender er den rigtige i hele landet. Det er heller ikke muligt at sige noget entydigt om, hvilken skolestruktur der er den billigste, den centraliserede eller den decentraliserede.

Det er i høj grad de lokald forhold - befolkningstæthed og -sammensætning, bymæssig struktur, skolebygningernes standard og kapacitet o.s.v. - og den lokale befolknings ønsker, der er afgørende for, hvilken vægt fordelene og ulemperne ved de forskellige muligheder tillægges.

Udbygningsplaner

Grundlaget for en kommunal beslutning på folkeskoleområdet skabes gennem udbygningsplanlægningen, hvis formål netop er "at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag for lokale beslutninger om folkeskolens og fritidsundervisningens udvikling over en årrække, samordnet med anden sektorplanlægning i en samlet fysisk og økonomisk planlægning".

Beboermedvirken

Det er i undervisningsministeriets cirkulære om udbygningsplanlægningen bl.a. fremhævet, at "det er ønskeligt, at skolekommissionen, skolenævn, ungdomsskolenævn, voksenundervisningsnævn, lederne af kommunens skolevæsen og repræsentanter for lærerne så tidligt som muligt inddrages i arbejdet med udformning af udkastet til udbygningsplanernes retningslinier.

Landsbykommissionen finder det væsentligt, at disse også i fremtiden inddrages i denne fortsatte planlægningsproces, men også at kommunens øvrige indbyggere inddrages i planlægningsarbejdet, og at de inddrages, før der træffes afgørende beslutninger i kommunalbestyrelsen.

En lokal debat om, hvilken skolepolitisk linie kommunen agter at følge i de kommende år - og om den fremtidige skolestruktur - bør være en naturlig del af planlægningsarbejdet.

Landsbykommissionen lægger, som det fremgår, vægt på, at beslutningerne om skolestrukturen foretages lokalt i kommunerne i overensstemmelse med lokalbefolkningens ønsker og holdninger og igennem skolekommissionens og skolenævnets deltagelse i processen. Man skal dog pege på en række særlige forhold for landsbyerne, som efter kommissionens opfattelse bør indgå med betydelig vægt i kommunernes overvejelser og i debatten mellem kommunerne og borgerne.

Ulemper ved centralisering

En centraliseret skolestruktur med få flersporede skoler i kommunernes største byer kan for børn fra landsbyer og landdistrikter betyde, at de får lang afstand mellem hjem og skole. Det indebærer lang skolebuskørsel, betydelig forskel mellem skole- og hjemmemiljøet, og den store "fjerne" skole virker uoverskuelig. Hertil kommer den miljømæssige værdi for landsbyerne ved, at de har en skole med de aktiviteter, der kan knyttes til den.

Fordele ved centralisering

Disse forhold vil i mange tilfælde mere end opveje de store overbygningsskolars fordele: samlet skoleforløb fra 1. - 10. klasse, mere varierede faglige tilbud og undervisningsmaterialer m.m.

Kommissionen finder derfor, at udgangspunktet for planlægningen på skoleområdet skal være, at de nuværende landsbyskoler søges opretholdt.

Hvis elevtilgangen betyder, at den gennemsnitlige klassekvotient bliver væsentligt lavere end landsgennemsnittet, bør kommunal-

bestyrelsen undersøge, om det på baggrund af en afvejning af fordele og ulemper af økonomisk, pædagogisk og miljømæssig art vil være hensigtsmæssigt at opretholde landsbyskolen. I denne afvejning bør indgå en vurdering af:

- de eksisterende skolebygningers standard og kapacitet, omkostninger til skolebuskørsel m.v.
- de muligheder, folkeskoleloven giver for at tilpasse det ugentlige timeforbrug til elevtallet i klasserne, således at klasser med lavt elevtal får få timer, og klasser med højt elevtal får mange timer om ugen,
- om og på hvilken måde kommunen vil acceptere forskelle mellem de enkelte skoler i kommunen med hensyn til lærerskematimeforbruget, således at der accepteres relativt flere lærerskematimer i landsbyskoler end i de øvrige skoler i kommunen,
- om en eventuel permanent ændring af skolegrænser, midlertidig ændring af skolegrænser, indførelse af flydende skolegrænser, indførelse af frit skolevalg med maksimal normering af klasse størrelser og klasseantal i kommunen eller lignende kan anvendes som metode til at sikre en bedre elevfordeling i kommunen og bevarelse af landsbyskolen.

Desuden foreslås det overvejet, om der bør opretholdes en ikke-årgangsdelt delskole for de yngste årgange. I denne forbindelse skal der peges på de særlige pædagogiske krav, denne skoleform stiller til lærerne. Der vil formentlig vise sig et behov for efteruddannelse af lærere med henblik på undervisning i netop disse skoler.

Der bør skabes et tæt samarbejde mellem overbygningsskolerne og de små skoler, der leverer elever til overbygningsskolerne, eventuelt således at de samme lærere underviser begge steder.

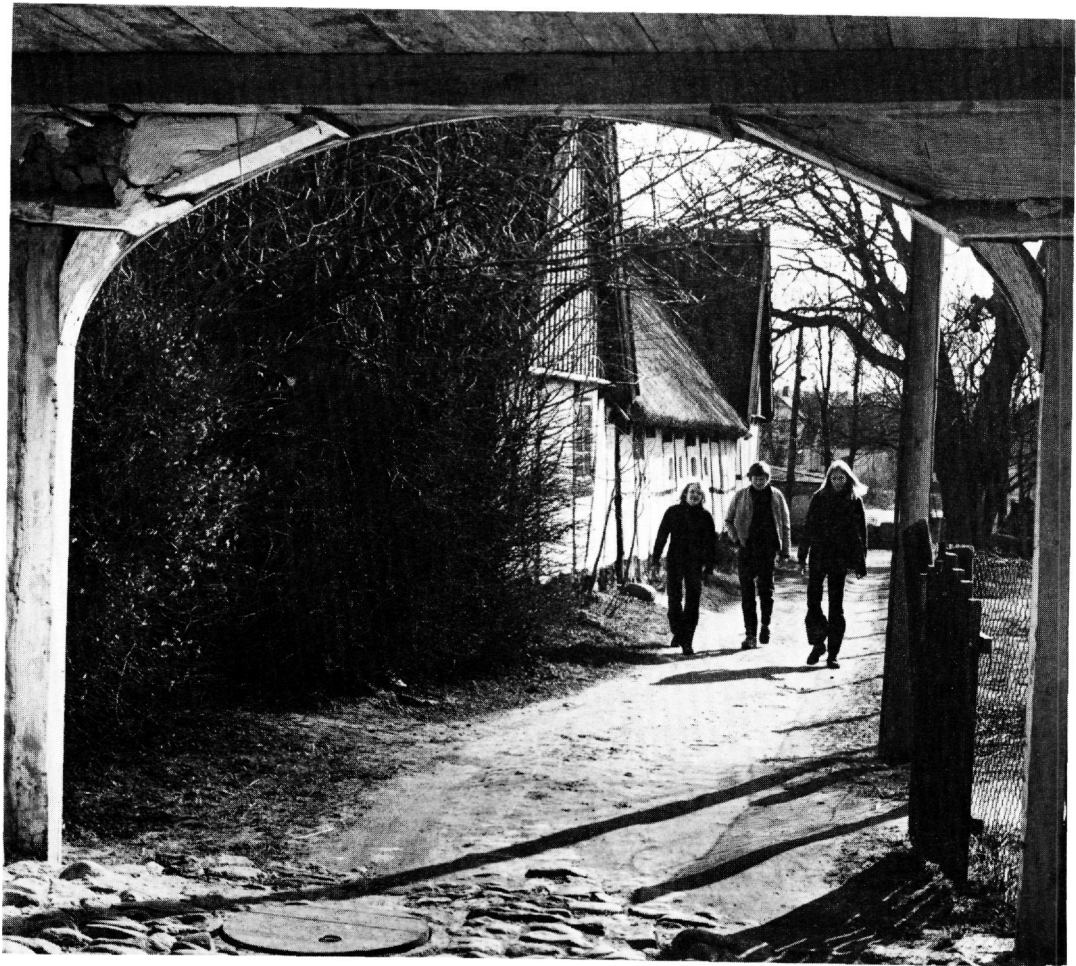
For landsbyskolens vedkommende vil der i praksis kun være fire muligheder, da det er usandsynligt, at der i landsbyerne vil blive oprettet helt nye skoler. De fire muligheder er:

- at bibeholde den eksisterende 7-klassede skole som den er,
- at ændre strukturen fra årgangsdelt til ikke-årgangsdelt, hvis børnetallet gør det muligt,
- at overflytte nogle af de ældste årgange til en anden skole eller
- at nedlægge skolen helt.

Ved overvejelserne om en landsbyskoles fremtid skal kommissio-

nen pege på de muligheder for bevaring af skoler, der ligger i at udnytte eventuel overskydende pladskapacitet på skolerne til f.eks. etablering af pasningsmuligheder for børnehaveklassebørn og/eller etablering af daginstitutioner efter bistandsloven, f.eks. aldersintegrerede institutioner for børn og unge mellem 0 og 13 år.

Ud fra en planlægnings- og ressourcebetragtning finder kommissionen, at det vil være hensigtsmæssigt, om der i folkeskoleloven blev tilvejebragt et formaliseret - og med den sociale lovgivning koordineret - regelsæt om tilbud til skoleelevers ophold under tilsyn på skolerne før og efter skoletid, således at de forskellige fritidsordninger, uanset om de foregår i børnehaver, fritidshjem eller som skolepasningsordninger, giver en supplerende pasning og beskæftigelse under pædagogisk og socialt udviklende forhold.



Heltids- og del tids- biblioteker

På biblioteksområdet findes 2 bibliotekstyper, heltids- og deltidsbiblioteker. Et heltidsbibliotek er et bibliotek, hvis administrative leder er heltidsbeskæftiget og faguddannet bibliotekar. I et deltidsbibliotek er lederen ikke heltidsansat og ikke (bortset fra et 2 ugers grundkursus) bibliotekaruddannet. I følge oplysninger fra bibliotekstilsynet har størstedelen af personalet i deltidsbibliotekerne biblioteksarbejdet som bierhverv; mellem 50 og 60% af lederne er lærere. Der fandtes i 1979 400 biblioteker, der har til huse på skoler sammen med skolebibliotekerne.

Bibliotekernes opgaver

Det moderne folkebiblioteks opgave er ikke, som det var tidligere, alene at udlåne bøger. Bibliotekerne formidler i stort omfang udlån af andet materiale, bl.a. grammofonplader, bånd og audiovisuelt udstyr og billedkunst. Bibliotekerne indrettes også i stigende grad med møde- og samlingslokaler, og der afholdes kulturelle arrangementer af forskellig karakter. Biblioteket virker desuden som oplysningscentral for lokalsamfundets beboere.

Tilstedeværelsen af en fast afdeling, hovedbibliotek eller filial, kan således være ensbetydende med et kulturtilbud og et åbent fælles samlingssted for det lille samfund. Men for at biblioteket skal fungere efter denne hensigt, skal man kunne komme på biblioteket ud over et par timer om ugen, og der skal være plads til at samles.

Den mobile filial, bogbussen, kan nå helt ud til beboerne i de tyndt befolkede områder, der ligger uden for de faste filialers rækkevidde. Det er ikke mindst af betydning for ældre, for små børn og andre "afstandshandicappede". Men den kan i følge sagens natur ikke fungere som samlingssted på samme måde som en fast afdeling. Værdien af at kunne nå langt ud geografisk begrænses dog i den udstrækning, man af hensyn til driften af bogbussen må lægge holdetiderne inden for udearbejdendes normale arbejdstid.

I 1977 havde lige ved 50% af alle biblioteksfilialer en ugentlig åbningstid på mindre end 5 timer. Størstedelen af biblioteksfunktio-

nen i disse områder varetages af ikke-faguddannede bibliotekarer. Det er også i disse filialer, at der kan konstateres en serviceulighed med hensyn til lokaler, materialetilbud o.lign.

Skolebiblioteker

Biblioteksloven indeholder også bestemmelser, som sigter mod oprettelse af skolebibliotek på hver skole. Nedlægges en skole med et skolebibliotek - der også har litteratur til fritidslæsning - bortfalder denne nære biblioteksmulighed for de børn i de mindre landsbysamfund, der går i skole.

I bilag II 8 og II 9 er givet en beskrivelse af aktiviteterne i to biblioteksfilialer, der ligger i landsbyer.

Læseforeninger, sognebogsamlinger

Historisk udvikling

Oprindelsen til de danske folkebiblioteker findes i de gamle landsbysamfund, hvor der fra omkring året 1800 og op igennem hele århundredet blev oprettet et meget stort antal læseforeninger og grundlagt mange sognebogsamlinger. På den måde blev de første biblioteker som selvejende eller foreningsejede institutioner knyttet tæt sammen med det lille lokale samfund, afgrænset ved sognet eller skoledistriktet. Ofte var det den lokale skolelærer eller præst, der var initiativtager til oprettelsen af biblioteket.

Biblioteksloven fra 1920

Denne tradition for opbygning af biblioteksvæsenet i forholdsvis mange små selvstændige enheder påvirker den dag i dag landets samlede biblioteksstruktur. Mønsteret med de mange selvstændige enheder blev respekteret af den første bibliotekslov fra 1920 og dens efterfølger, biblioteksloven fra 1964, der fortsat er gældende. Efterhånden forekom det utidssvarende, at der i mange små landkommuner var flere selvstændige biblioteker (i nogle tilfælde op til 5-6), og at kommunernes rolle som koordinator af det samlede biblioteksudbud inden for kommunernes grænser var så ringe, som tilfældet var.

Biblioteksloven fra 1964

Ved sammenlægning i forbindelse med kommunalreformen i 1970 af de gamle kommuner i de nye administrative enheder, stor-kommunerne, blev de enkelte kommuners biblioteksvæsen også overført i lighed med bl.a. kommunernes skoler. Som følge af 1964-lovens bestemmelser om den administrative opbygning medførte kommunalreformen en radikal ændring i strukturen. Antallet af administrative biblioteksenheder blev reduceret til 277 (nu yderligere reduceret, idet 28 kommuner samarbejder med andre). Folkebibliotekernes fysiske struktur, d.v.s. antallet og placeringen

af biblioteksafdelinger, forblev stort set upåvirket i hvert fald de første år efter 1970.

Nuværende lovgrundlag

Den nuværende folkebibliotekslov (lovbekendtgørelse nr. 700 af 9.12.1975 med senere ændringer) er folkebiblioteksloven af 1964.

Folkebibliotekernes formål

Folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet materiale til rådighed gratis.

Biblioteksloven indeholder en forudsætning om,

- at kommunen har pligt til at stille en biblioteksbetjening til rådighed for både børn og voksne
- at biblioteksbetjeningen skal stå i forhold til kommunens indbyggerantal og bebyggelsesforhold - med minimumsgrænser fastsat af kulturministeriet
- at der ved lovgivningen omkring biblioteksvæsenet tilstræbes en ligelig adgang til biblioteksbenyttelse, og
- at der oprettes skolebiblioteker ved alle skoler som led i det kommunale skolevæsen.

Biblioteksstruktur

Biblioteksloven har som helhed betydning i forhold til landsby-samfundet. Særlig betydning for landsbyerne har dog bestemmelser, der vedrører udformningen af biblioteksstrukturen i den enkelte kommune eller i et biblioteksmæssigt samarbejde mellem to eller flere kommuner.

Det er nu udtrykkeligt anført i biblioteksloven, at et bibliotek bør sigte mod at oprette filialer, hvor virkeområdets størrelse og karakter gør det nødvendigt. Et virkeområde betyder i denne sammenhæng en kommune eller et biblioteksmæssigt samarbejde omfattende to eller flere kommuner.

Ministeriet for kulturelle anliggender har i en bekendtgørelse fra 1965 (bekendtgørelse nr. 169 af 13.5.1965) nærmere uddybet lovens tekst således:

"Såfremt størrelsen af bibliotekets virkeområde, kommunikationerne inden for området eller dets geografiske udformning bevirker, at befolkningens biblioteksbetjening ikke kan ske på forsvarlig måde fra ét bibliotekslokale, bør der normalt oprettes en eller

flere filialer. Afgørende vil det her navnlig være, at ingen beboere har en afstand til nærmeste udlånssted, der i væsentlig grad vanskeliggør benyttelsen af biblioteket. Oprettelse af faste filialer forudsætter dog, at der inden for virkeområdet ud over det sted, hvor hovedafdelingen er placeret, findes samlede bebyggelser af et vist omfang. I de dele af virkeområdet, hvor dette ikke er tilfældet, og hvor afstandene gør det nødvendigt, kan der etableres en mobil betjening, der indrettes således, at den i videst muligt omfang erstatter en fast filial...

Stk. 2 - Kommunalbestyrelsen afgør efter indstilling fra biblioteksudvalget, hvilken af afdelingerne der er hovedbibliotek ... Hovedbiblioteket tilrettelægger samarbejdet mellem de forskellige afdelinger og varetager den samlede administration af virkeområdets folkebiblioteksvæsen.

Stk. 3 - I såvel hovedbibliotek som filialer skal der findes børnebøger."

Bogbusser - busstop

Ved bogbusser forstås en til formålet indrettet bus, der giver publikum adgang til at vælge bøger under ophold på bestemte holdepladser. Basisbiblioteket for bogbussen kan enten være et hovedbibliotek eller en stor filial.

Bogbussen adskiller sig fra de faste filialer ved at være mobil, d.v.s. udlånsfunktionen er ikke bundet til en bestemt bygning. Bogbussen, således som den fungerer i dag, har den begrænsning i forhold til de faste filialer, at den stort set kun varetager ét led af de samlede biblioteksfunktioner, nemlig udlånsfunktionen. På den anden side har bogbussen det fortrin, at den netop ved sin mobilitet kan betjene de dele af et biblioteksområde, der er tyndt befolket.

Bogbussens bøger m.v. er et integreret og "flydende" led i det lokale biblioteksvæsens samlede boglige og audiovisuelle udlåns-samlinger. Den kan derfor give et mere varieret udbud end den lille filial. Heroverfor må på den anden side vurderes den begrænsning af betjeningsmulighederne, der ligger i, at planlægningen af bogbussens drift ofte medfører, at holdetiden - især i de mindste bysamfund - indskrænkes til ca. 1 time ugentligt. Ofte kommer bogbussen om eftermiddagen, hvor udearbejdende med normal arbejdstid er afskåret fra at benytte den. Det samme problem gælder naturligvis for de faste filialer, når åbningstiden ligger inden for den normale arbejdstid.

Tilskud til biblioteksformål

Efter den gældende bibliotekslov yder staten i dag følgende tilskud til de kommunale folkebiblioteker:

- Driftstilskud på 20% af bibliotekets samlede udgifter.
- Tilskud til dispositionssummen til støtte af biblioteker, som ikke er "fuldt udbyggede".

Driftstilskud

De tilskudsberettigede udgifter omfatter ikke anlægsudgifter vedrørende fast ejendom. Derimod er udgifter til inventar m.v. tilskudsberettigede. Egentlige huslejebeløb er driftsudgifter, og udgifter til lokaler i bygninger, der ejes af kommunen eller stilles gratis til rådighed af andre, indgår i driftsudgifterne med et "ansat beløb", den såkaldte lokaleværdi.

Indkøb af bogbus er en driftsudgift. Kommunen kan derfor få driftstilskud i indkøbsåret.

Dispositionssum

Tilskud af dispositionssummen udbetales efter ansøgning til kommuner, der etablerer heltidsbibliotek og til kommuner med heltidsbibliotek, som reorganiserer deres filialbetjening.

Tilskudet ydes normalt med 50% af "merudgifterne" i en treårig periode. Hvis der i udbygningen indgår væsentlige forbedringer af bibliotekets lokaler, kan der ydes tilskud med 66 2/3% af "merudgifterne".

Status

Landstal

En opgørelse fra 1974 over folkebibliotekernes betjeningssteder fordelt på bystørrelser viser, at der i 1974 var ialt 1.249 faste betjeningssteder (hvoraf 994 var filialer), og 588 busstop fordelt på 30 busser. Pr. 31.3.1974 var der i alt 947 bebyggelser på mellem 200 og 100 indbyggere. Disse bebyggelser havde 204 faste afdelinger (fordelt på hovedafdelinger/filialer og heltids/deltidsbiblioteker) og 119 busstop. Uden for bymæssig bebyggelse, d.v.s. i områder med under 200 indbyggere var der 309 faste afdelinger og 382 busstop. Alt i alt lå 613 eller 64,7% af de faste betjeningssteder i byer med under 1000 indbyggere eller uden for bymæssig bebyggelse. I samme gruppe lå 85,2% af busholdepladserne.

Pr. 31.12.1979 er der foretaget en amtsvis opgørelse over betjeningssteder og ugentlige åbningstider. Det samlede antal biblioteksafdelinger udgør pr. denne dato i alt 1.194 fordelt på 247 hovedbiblioteksafdelinger, 879 filialer og 68 busser med en samlet

åbningstid på 17.174 timer. Stigningen i bogbussenes antal synes hovedsagelig at have fundet sted i landsbysamfundene.

En oversigt over biblioteksbetjeningen i de kommuner, i alt 188, der pr. 1.1.1980 havde et indbyggertal på under 15.000, fremgår af tabel 3.1.

Tabel 3.1. Oversigt over biblioteksbetjeningen i kommuner med under 15.000 indbyggere. (Pr. 1.1.1980)

Indbyggere pr. 1. jan 1980	Deltids- betjening	Heltidsbetjening	
		Selvstændigt	Samarbejde
10.000 - 14.499	5	42	2
8.000 - 9.999	18	16	8
6.000 - 7.999	25	24	11
5.000 - 5.999	13	5	2
- 4.999	10	2	5
Ialt	71	89	28

Kilde: Bibliotekstilsvnet.

Oversigten viser, at det ikke er kommunernes indbyggertal i sig selv, der er afgørende for etablering af heltids- eller deltidsbiblioteksbetjening.

Åbnings tidei

For bibliotekerne er der fastsat visse minimumsåbningstider afhængige af indbyggertallet i bibliotekets virkeområde.

For filialer er åbningstiden vejledende og fastsættes efter behov, idet der dog er fastsat minimumsåbningstider for filialer i de kommuner, der kun har deltidsbiblioteker. For et deltidsbibliotek i et område med op til 1.000 indbyggere skal åbningstiden således være mindst 2 timer pr. uge, fordelt over 2 dage, og i et virkeområde, hvor der er mellem 1.000 og 2.000 indbyggere, er åbningstiden mindst 3-6 timer ugentlig, fordelt over 2-3 dage. I virkeområder med op til 10.000 indbyggere er tallene for heltidsbiblioteker 20 timer fordelt på 5 dage.

Tabel 3.2. indeholder en oversigt over biblioteksfilialer i hele landet fordelt efter åbningstid pr. uge.

Tabel 3.2. Oversigt over ugentlige åbningstimer i filialer opgjort i procent (1977)

Åbningstimer pr. uge	Filialer i heltids- bibl.	Filialer i deltids- bibl.
	%	%
- 2 timer	22	30
3 - 4 timer	23	42
5 - 10 timer	23	27
11 - 15 timer	6	1
16 - 20 timer	5	-
21 - 40 timer	14	-
41 - timer	7	-
Total	100	100

Kilde: Bibliotekstilsynet.

45% eller næsten halvdelen af de filialer, der hører under et heltidsbibliotek, havde en ugentlig åbningstid på under 5 timer (det bemærkes, at hovedbiblioteksåbningstiden som et minimum er 20 timer ugentlig), og næsten 75% af filialerne under et deltidsbibliotek havde den samme korte åbningstid (under 5 timer).

Tabel 3.3. Faste filialer i heltidsbiblioteker fordelt efter ugentlige åbningstimer. 31.12.1979. Regioner

Åbningstimer pr. uge	Hoved- stads- området	Øvrige Sjælland, Bornholm	Fyn	Jylland	Hele landet
	%	%	%	%	%
- 2 timer	1	10	30	29	22
3 - 4 timer	-	28	20	26	23
5 - 10 timer	-	33	23	24	23
11 - 15 timer	4	11	3	6	6
16 - 20 timer	3	9	7	3	5
21 - 40 timer	52	8	16	8	14
41 - timer	39	2	2	3	7
Total	99	101	101	99	100

Kilde: Bibliotekstilsynet.

I tabel 3.3. er - opdelt på regioner - foretaget en procentvis fordeling af faste filialer i heltidsbiblioteker fordelt efter ugentlige åbningstimer.

Forskellige faktorer kan påvirke et biblioteks "faktiske dækningsområde" bl.a. geografiske, trafikale, bebyggelsesmæssige forhold og bibliotekets tiltrækningskraft. Befolkningstætheden og befolkningens holdning til afstande spiller en rolle. I tættere bebyggede områder er befolkningen vant til at have servicen "lige om hjørnet", mens befolkningen i tyndt befolkede områder er mere vant til lange afstande.

Benyttelsesgrad, benyttelsesmønstre

Fra praksis og undersøgelser (bl.a. Esbjerg 1969 og Fyn 1976/77) viser erfaringen, at afstanden mellem lånerens bopæl og biblioteket spiller en afgørende rolle for biblioteksbenyttelsen.

Undersøger man, hvor et biblioteks benyttere er bosat, viser det sig, at det store flertal bor inden for en ret kort afstand fra biblioteket. Uden for denne afstand falder lånernes antal. Det er ikke alene det absolutte antal biblioteksbenyttere, der aftager med øget afstand. Også den del af den samlede befolkning i et givet område, der benytter biblioteket, falder, jo fjernere området ligger fra biblioteket.

Børns biblioteksanvendelse

Særlig for så vidt angår børns anvendelse af biblioteker og børnebiblioteksbetjeningen på landet, har det påvirket lånemønstret, at folkebiblioteket (biblioteksfilialerne) ofte var placeret på skolerne. I mange tilfælde er biblioteket børnenes eneste kulturtilbud ud over skolen. Samtidig har undersøgelser vist, at netop børnegruppen er meget afstandsfølsom.

Der er i dag 400 fællesbiblioteker placeret på skoler. For børneafdelingen betyder dette, at skolebiblioteket og folkebibliotekets børneafdeling lokalemæssigt, bogbestands- og personalemæssigt er fælles.

Uanset at afstanden ikke er eneafgørende for biblioteksanvendelsen, viser undersøgelser, at den radius, der ikke bør overskrides, hvis maksimal udnyttelse af biblioteket skal finde sted, ligger på mellem 1 og 2 km for voksne og ca. 0,5 km for børn, der besøger biblioteket alene. Det bekræftes af tilsvarende undersøgelser fra udlandet. Grænserne ligger nok højere i rene landområder, bl.a. fordi beboerne på landet er mindre afstandsfølsomme.

For bogbussen har det i praksis vist sig, at dækningsområdets radius er på højst 0,5 km.

Tilrettelæggelsen af den kollektive trafikbetjening kan påvirke afstandens betydning for et biblioteks benyttelse. Trafikvejene kan få betydning ikke blot ved placering af betjeningssteder, men også ved fastlæggelse af åbningstider, servicetilbud og arrangementer. Trafiklinier og køreplaner kan begrænse det tidsrum, benytteren har til rådighed på biblioteket. Ved biblioteksplanlægningen bør man således søge at koordinere et biblioteks åbningstid med busforbindelser til området.

Bibliotekernes udnyttelsesgrad

Af virksomhedstal fra 1974/75 over bogbestand og bogudlån (fra bibliotekstilsynets rapport til bibliotekskommissionen) fremgår, at der ikke er væsentlige forskelle med hensyn til antallet af bøger i de forskellige bibliotekstyper, men derimod afgørende forskelle på deres udnyttelsesgrad. Udlånet pr. indbygger til voksne i heltidsbiblioteker er 100-170% højere, til børn 79-121% højere end i deltidbiblioteket. Det antal gange, en bog udlånes pr. år (cirkulationstallet) er tilsvarende højere i heltidsbiblioteket.

Tabel 3.4. Virksomhedstal 1974/75. Folkebiblioteker (undt. centralbiblioteker)

			Deltidsbiblioteker	Heltidsbiblioteker	
				-14.999 ^{x)}	Alle
Bogbestand, voksne	bd. pr. indb.	2,22	2,85	2,86	
Bogbestand, børn	bd. pr. indb.	1,45	1,83	1,38	
Tilvækst, voksne	bd. pr. indb.	0,16	0,28	0,31	
Tilvækst, børn	bd. pr. indb.	0,15	0,28	0,22	
Udlån, voksne	bd. pr. indb.	2,68	5,39	7,07	
Udlån, børn	bd. pr. indb.	2,40	5,26	4,56	
Cirkulationstal ¹⁾ , voksne			1,20	1,88	2,50
Cirkulationstal ¹⁾ , børn			1,65	2,88	3,29
Gns.åbn.tid (timer) pr. uge H. afd.			9,26	29,32	40,02
Gns.åbn. tid (timer) pr. uge Filialer ²⁾			3,42	6,10	12,34

1) Udlån divideret med bogbestand

2) Bogbus inkl.

x) Kommuner med under 15.000 indbyggere.

Kilde: Bibliotekstilsynet.

I tabel 3.4. er foretaget en sammenligning af benyttelsesgraden i henholdsvis deltidsbiblioteker og heltidsbiblioteker i de kommuner, der på opgørelsestidspunktet havde under 15.000 indbyggere. Sammenligningen viser, at heltidsbiblioteket benyttes meget mere end deltidsbiblioteket.

Udviklingstendenser

En landkommunes biblioteksstruktur

Fastlæggelsen af ikke mindst en landkommunes biblioteksstruktur, det vil især sige beslutningen om placering af filialer, deres serviceniveau (bogbestand, åbningstid m.v.) og filialens karakter (d.v.s. fast eller mobil) indeholder stillingtagen til adskillige forhold af kulturpolitisk, lokalpolitisk, økonomisk og biblioteksfaglig karakter. Traditionen spiller også en væsentlig rolle. Stort set alle faste filialer i landområderne har eksisteret i mange år - adskillige i flere generationer. Det er den enkelte kommunalbestyrelse, der må træffe dette valg.

Centralt/decentralt biblioteksvæsen

I princippet og i vid udstrækning også i praksis er det muligt at decentralisere eller sprede de fleste af bibliotekets tilbud. Lokaler, der kan stilles til rådighed for såvel bibliotekets som den lokale befolknings arrangementer, kan i princippet knyttes til enhver biblioteksafdeling. De mere specielle og dermed mindst benyttede materialer og delfunktioner er det næppe rimeligt og muligt at decentralisere i samme omfang som de almene og hyppigere benyttede materialer og funktioner. Indgangsveje til informationer kan dog med fordel decentraliseres f.eks. i form af bibliografier, abstracts, litteraturlister, og inden for en vis fremtid også indgangsveje til edb-lagrede informationer, mens store stationære samlinger ikke kan decentraliseres i samme omfang. Produktionen af bøger og andre materialer til massekommunikation viser en fortsat stigning, og intet tyder på, at der vil ske en stagnation i fremtiden. En eventuel tilbagegang f.eks. i bogproduktionen vil modsvares af tilsvarende vækst inden for nye materialetyper.

Disse behov medfører, at der i alle biblioteker vil være behov for et stigende titeltilbud, samtidig med at det bliver vanskeligere at decentralisere alsidige stationære materialesamlinger. Decentralisering af materialesamlinger kan derfor med fordel baseres på mindre grundsamlinger suppleret med hyppigt udskiftede "vandresamlinger".

Udlånsfunktionen er traditionelt den, der har indtaget den dominerende plads på biblioteket. Det er samtidig den, der ud fra en

umiddelbar betragtning synes bedst tilgodeset i alle filialtyper, især hvis man betragter udlånsfunktionen som opfyldt ved, at brugeren (benytteren) har lejlighed til at vælge eller blot afhente en bog.

I praksis indgår der imidlertid en række andre momenter, der er af betydning for kvaliteten, og som derfor også må indgå i vurderingen af filialens funktion, bl.a. en alsidig bogbestand, størst muligt udvalg af titler, bibliotekarisk vejledning om titler og emner og mulighed for at "ose".

Avis-, tidsskrifts- og håndbog sfunkti on

Ud over den traditionelle udlånsfunktion kommer muligheden for adgang til tidsskrifter, aviser og håndbøger/opslagsværker. For brugeren ligger den særlige værdi i, at dette materiale permanent er til stede på biblioteket.

Den mobile filial kan rumme en vis mindre tidsskrifts- og håndbogssamling. Den særlige værdi får tidsskrifts- og håndbogssamlingen imidlertid først i forbindelse med mulighederne for læsesalsbenyttelse og mere permanent anvendelse af biblioteksenheden. Denne mulighed kan en bogbusfilial ikke opfylde.

Kulturelle arrangementer

Folkebiblioteket bliver i stigende omfang hjemsted for forskellige aktiviteter som et naturligt led i dets virksomhed. Det sker ud fra et ønske om at udvide grænserne for udtryksformerne og placere biblioteket endnu mere centralt i det lokale liv. Dette er også en særlig form for service, og måske kan netop denne funktion bidrage til at skabe et samlet miljø, et værksted for det pågældende lokalområdes befolkning. Ved vurderingen af hvilken filialtype, man skal vælge i et landsbysamfund, bør man nok særlig være opmærksom på, at man ved valget af en fast filial måske samtidig giver landsbybeboerne deres eneste mulighed for et permanent fælles samlingssted. Valget af bogbussen udelukker, at biblioteksfilialen får samme funktion.

Den mobile filial, bogbussen, kan ifølge sin natur ikke fungere som samlingssted på samme måde som den faste filial. Det har imidlertid vist sig, at bogbussen kan skabe sit eget miljø, og at den i en vis udstrækning kan anvendes til mindre arrangementer - f.eks. til eventyrtimer og filmforevisninger for børn - hvis der lægges en køreplan, der giver mulighed for det.

Det almindelige princip er, at man placerer hovedafdelingen i kommunens største og mest centralt beliggende bebyggelse, mens

filialerne placeres med rimelig indbyrdes afstand i de mindre bebyggelser i yderområderne. Normalt findes de mest benyttede materialer både i hovedafdelingen og i filialerne, medens de mindre benyttede principielt forbeholdes hovedbiblioteket, fra hvilket de dog naturligvis stilles til rådighed gennem filialerne. Dette generelle princip er ikke ufravigeligt, f.eks. kan man i en kommune med 3 gunstigt placerede, omtrent lige store bebyggelser fordele det samlede tilbud på 3 servicemæssigt nogenlunde ens afdelinger. Hovedbiblioteksfunktionen er her kun af administrativ karakter.

I mange kommuner vil løsningen med hensyn til biblioteksbetjeningen i landsbysamfundene næppe være et enten eller - d.v.s. et valg mellem faste filialer med en bestemt standard eller bogbusser - men et både og, d.v.s. en kombination af de to former for filialer.

Tilstedeværelsen af en fast afdeling, hovedbibliotek eller filial kan være ensbetydende med et kulturtilbud og et åbent, fælles samlingssted for det lille samfund - måske det eneste. Virkelig betydning i den rolle, som det moderne samfund har tillagt biblioteks virksomheden, får en biblioteksfilial imidlertid først, hvis virksomheden - selv om det kun bliver i beskedent omfang - får karakter af en servicevirksomhed med et alsidigt tilbud. Tilbudet bør dog ikke kun vedrøre materialer, men også noget så banalt som åbnings-tider og lokaler.

Udformningen af den lokale biblioteksstruktur vil være forskellig fra kommune til kommune. Selv om der bør tilstræbes ligelighed i adgangen til bibliotekerne, må man dog se i øjnene, at det ikke vil være realistisk gennemførligt at skaffe alle en kommunes beboere fuldstændig samme lette adgang til en kommunes samlede biblioteksservice.

Bebyggelsesstrukturen og befolkningsfordelingen i en kommune vil være afgørende for, hvilke muligheder der er for udformning af biblioteksstrukturen. I en kommune, der er præget af stor ensartethed i bebyggelsesstrukturen, vil det være muligt med rimelig effekt at udforme en biblioteksstruktur, der bygger på en vis ensartethed i serviceniveauet. Ethvert betjeningssted forudsætter tilstedeværelsen af et vist befolkningsunderlag i betjeningsstedets opland, og det er usikkert, om de naturlige oplandsgrænser kan overskrides, selv når der foretages en betydelig oprustning af betjeningsstedets faglige niveau. I de kommuner, der er præget af ensartet bebyggelsesstruktur, og hvor der ikke er større forskelle imellem indbyggertallet i de enkelte bysamfund, vil der næppe op-

nås nogen væsentlig effekt ved at udbygge en biblioteksafdeling i ét af bysamfundene fremfor i de andre. I sådanne tilfælde vil betydelige forskelle i afdelingernes betjeningsniveau formentlig ikke medføre, at de naturlige oplandsgrænser overskrides af benytterne.

I de situationer, hvor en kommune er domineret af et stort bysamfund suppleret med mindre bymæssige bebyggelser, vil biblioteksafdelingen i det største bysamfund også have det største betjeningsniveau. Forskellene i de enkelte afdelingers betjeningsniveau vil i princippet afspejle forskellene i enkeltområdernes befolkningsstørrelse. I sådanne tilfælde vil der formentlig også være grænser for, med hvilken effekt man kan udbygge betjeningsniveauet i de mindre afdelinger.

Stærk decentralisering

Et hovedspørgsmål i den faglige debat er det, i hvor små bysamfund en fast biblioteksafdeling med rimelig effekt kunne placeres, og der har gennem tiderne i biblioteksfaglige kredse været varierende opfattelser af det hensigtsmæssige i en meget stærk decentralisering af en kommunes biblioteksvæsen.

Således har det været hævdet, at den vidtgående decentralisering, der stræber efter at placere en afdeling af biblioteket inden for umiddelbar rækkevidde af alle beboere, kan bidrage til at vække opmærksomhed om bibliotekets eksistens. Der vil umiddelbart både være tale om udstrakt service og værdifuld propaganda. Et sådant strukturprincip vil kræve mange afdelinger, og et stort antal af disse vil være små. Hvis afdelinger af denne art bliver så små, at de ikke kan give et nogenlunde repræsentativt udtryk for bibliotekets muligheder og tilfredsstillende et vist lånebehov, kan resultatet blive negativt. Det behov, folkebiblioteket skal dække, er betydeligt større og mere differentieret end tidligere. En lille materialebestand, der blot står som en forpost for at gøre opmærksom på biblioteket, er ude af stand til blot nogenlunde at dække dette behov og derfor heller ikke i stand til at fastholde publikums interesse.

Åbningstider og personale i forhold til filialtype

Hvis man f.eks. vælger en fast filial og samtidig har et ønske om, at biblioteket også skal give et landsbyfund et hjemsted for kulturelle aktiviteter, må åbningstiden fastlægges i forhold hertil, idet servicetilbudet ellers vil blive uden indhold og værdi for lokalsamfundet. Som alternativ og eventuelt som et muligt supplement til en fast filial har man bogbussen, der er beskrevet foran. Bogbussen kan nok opfylde udlånsfunktionen, men de øvrige biblioteksfunktioner som f.eks. kulturelle arrangementer er den mo-

bile filial ikke egnet til - måske lige bortset fra visse mindre aktiviteter for børn.

Det er næppe muligt generelt at fastslå det mindste befolkningsunderlag for en fast filial eller det mindste mål for omfanget af filialens virksomhed. I betænkningen "Den lokale biblioteksstruktur" fra 1970 opererer man skønsmæssigt med et opland på 2-3.000 indbyggere, en bogbestand på 5-6.000 bind og en ugentlig åbningstid på mellem 15-20 timer. Dette skøn var baseret på udlånsvirksomheden. Bibliotekstilsynet oplyser, at dette skøn over oplandets størrelse, i dag nok er sat for højt, bl.a. under hensyn til de andre funktioner, som biblioteket varetager.

Bibliotekstilsynet peger som biblioteksfaglig myndighed på, at det har været et åbent spørgsmål, om man skal gå ned under et vist virksomhedsniveau (serviceniveau) alene med den begrundelse at få mange faste filialer. Der kan her være en risiko for, at udlægningen vil virke negativ ved ikke at give et virkeligt indtryk af, hvilke muligheder det moderne folkebibliotek rummer for den enkelte og for både det store og det lille samfund. Hvis man ønsker at bevare de bestående filialer især med henvisning til deres værdi som samlingssteder for de små landsbysamfund, må det understreges, at den faste filial må have et vist minimum af service (jfr. hvad der er sagt ovenfor om åbningstider) for at sætte filialen i stand til at fungere som et lille kulturelt centrum.

Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger

Opgørelsen over benyttelsen af bibliotekerne viser, at et nedsat serviceniveau på bibliotekerne også medfører en ringere benyttelse. Det kunne umiddelbart tale for en samling af biblioteksfunktionen i større, faste enheder suppleret med bogbusordninger. Udviklingen vedrørende benyttelse kunne imidlertid tænkes at vende, hvis man i stedet valgte at udbygge den lokale service i faste filialer. Bibliotekstilsynet har oplyst, at en udbygning af biblioteksvæsenet altid medfører en stigende benyttelse - d.v.s. der findes altid et udækket behov. Det har ikke været muligt at skaffe materiale, som kunne belyse både de økonomiske og de benyttelsesmæssige konsekvenser af de alternative muligheder for biblioteksbetjening i landsbyerne og de tyndt befolkede områder.

En afvejning i det enkelte tilfælde af, om en biblioteksfilial skal være fast eller mobil, må bero på en lokalpolitisk vurdering af,

hvilke faktorer inden for den samlede biblioteksvirksomhed man vil lægge mest vægt på.

For mange af de bestående filialer gælder, at deres funktion og benyttelse er beskeden, formentlig bl.a. på grund af meget kort åbningstid. Man må til at overveje, om ikke tabet ved at miste en fast filial vil kunne opvejes ved indførelsen af en mobil filial, en bogbus. Hvor en bus har afløst små filialer, er udlånstallene i det pågældende område overalt flerdoblet.

Erfaringerne viser, at nye lokaler, øget åbningstid og øget materialetilbud samt biblioteksuddannet arbejdskraft resulterer i en stærkt forøget benyttelse af biblioteksfilialerne.

Virkemidler

De mange faktorer, der indgår ved valget af en kommunes biblioteksstruktur, er bl.a.:

- valget mellem en fast filial eller en bogbus
- åbningstiden
- lokalernes størrelse og indretning
- filialens bogbestand
- personalets faglige baggrund
- anvendelse af udbringningsordninger
- muligheder for informationsformidling.

Beslutningen om landsbyernes biblioteksbetjening er som nævnt op til kommunalbestyrelserne i de enkelte kommuner og må afhænge af den lokale kulturpolitik for kommunen som helhed.

Biblioteksplanlægningen

En af forudsætningerne for at give kommunens indbyggere en ligelig adgang til biblioteksbetjening vil være i biblioteksplanlægningen som led i den samlede kommuneplanlægning for de enkelte kommuner, at tage udgangspunkt i alle de variationer, der findes i de lokale samfund og i de deraf følgende forskellige levevilkår. Ved denne planlægning må man se på, at filialbibliotekeme bliver virkelig attraktive for deres område. - De må ikke stå i skyggen af hovedbiblioteket. Konkret vil det betyde, at personale, åbningstider og biblioteksmateriale må fordeles inden for bibliotekets virkeområde, således at filialen virkelig udgør et tilbud, som passer netop til dette område.

Kommunerne har i dag mange muligheder for at udbygge sit biblioteksvæsen. Spørgsmålet for en kommune er, hvilke økonomiske ressourcer man vil anvende, og på hvilken måde man beslutter at

fordele ressourcerne mellem henholdsvis hovedbibliotek og kommunens filialer og/eller bogbusservice.

En kommune, der ønsker at prioritere biblioteksbetjening i kommunens tyndt befolkede områder højere, har mulighed for at beslutte, at en vis andel af kommunens budget til biblioteksvæsenet forlods skal anvendes til filialbibliotekerne.

Serviceniveau/ udgiftsniveau

Det vil imidlertid, set for landet som helhed, medføre betydelige udgiftsstigninger at højne serviceniveauet på landet og i landkommunerne til det, der ud fra en biblioteksfaglig synsvinkel betragtes som et acceptabelt minimumsniveau. Ikke mindst i lyset af udgiftsmæssige begrænsninger vil man derfor i mange kommuner stå over for en afvejning mellem enten at udbygge nogle få, evt. kun en enkelt filial i de største og bedst placerede landsbyer og henvise de øvrige landsbyers beboere hertil eller til kommunens hovedbibliotek, eller at opretholde/etablere mindre filialer eller en mobil bogbus, der med et begrænset serviceudbud til gengæld kan nå ud til flere landsbyer og dermed til flere beboere.

Landsbykommissionens anbefalinger

Kommissionen finder, at valget mellem f.eks. bogbus eller en fast filial, udvidelse af åbningstiden m.v. bør fastlægges i et nært samarbejde med beboerne i det enkelte område. Det er vigtigt, at man i kommunalbestyrelsen er åben over for de nye og utraditionelle forslag, der måtte komme frem ved samarbejdet med beboerne.

En af de muligheder, der bør overvejes, er en kombination af offentlige og private servicefunktioner. Man kan f.eks. eksperimentere med små utraditionelle filialer, der kan indgå i lokalområdets daglige miljø. En "amputeret filial" bestående af en læsesal med dagblade og tidsskrifter, eventuelt en elementær samling af opslagsbøger og en lille udlånsafdeling, kunne tænkes kombineret med andre offentlige eller private servicefunktioner, f.eks. butik, skole, klublokaler o.s.v. Biblioteket kan desuden suppleres med en holdeplads for bogbussen.

Den gældende bibliotekslov åbner mulighed for oprettelse af en sådan filial. Ved en opdeling af regnskabet for den pågældende virksomhed er det muligt at få samme refusion som for øvrige biblioteksfilialer.

Et supplement til den faste filial og bogbussen kunne være en husstandsomdeling af oversigter over bibliotekets nyanskaffelser. Denne service kunne kombineres med mulighed for at indgive te-

lefoniske bestillinger til biblioteket på udbringningen direkte til hjemmet eller gennem den lokale filial eller bogbussen.

Behandlingen af kommunens samlede struktur og ressourceanvendelse inden for bibliotekssektoren bør finde sted ud fra en samlet planlægning af biblioteksområdet, som indgår i den overordnede kommuneplanlægning på lige fod med anden sektorplanlægning. Herved sikres også muligheder for en koordination og justering af biblioteksplanlægningen med f.eks. planlægningen af den kollektive trafik for kommunen. Og kommunens indbyggere får mulighed for medindflydelse på beslutninger om biblioteksstrukturen.



I løbet af 60'erne og begyndelsen af 1970'erne er der sket en stærk udvikling inden for den sociale sektor. Særlig har en række nye foranstaltningstyper for børn og unge og på ældreområdet fået en større udbredelse.

Når man sammenligner de enkelte kommuner landet over, finder man betydelige forskelle på det sociale serviceniveau. Også inden for den enkelte kommunes grænser kan der være store forskelle. Udbygningen og etableringen af de sociale institutioner er først og fremmest sket i tilknytning til de større og største byområder. I de senere år er de dog også blevet udbredt til de mindre byer og de tyndt befolkede områder af landet.

Kontantydelse og serviceydelser

Inden for den sociale lovgivning skelner man mellem to former for ydelser, *kontantydelse*, (f.eks. kontanthjælp i forbindelse med sygdom) og *serviceydelser* (f.eks. daginstitutioner for børn). For Landsbykommissionen er det især serviceydelserne - og hvordan landsbyerne kan sikres et rimeligt serviceniveau - der har interesse.

Serviceydelserne kan opdeles i tilbud og ressourceforbrug vedrørende:

- Tilbud til børn og unge
- Tilbud til voksne
- Særlige tilbud til ældre

Bistandsloven

Lovgrundlag - planlægning - styring

Inden for den del af sociallovgivningen, der vedrører serviceydelser, opererer man med et generelt regelsæt og med generelle målsætninger for tilvejebringelsen af de sociale serviceydelser i landet som helhed. Der er således ikke i den lovgivning, der vedrører det sociale og sundhedsmæssige område, bestemmelser, der specielt tager sigte på landsbyens/landkommunens eller de større byers/bykommuners sociale serviceniveau.

Den nugældende lov om social bistand m.v. (lov nr. 333 af 19. juni 1974 med senere ændringer) trådte i kraft 1. april 1976. Loven afløste lov om offentlig forsorg, lov om børne- og ungdomsforsorg, lov om revalidering, lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister, lov om mødrehjælpsinstitutioner, lov om husmoderafløsning og hjemmehjælp og lov om tilsyn med herberger og arbejds hjem m.v.

Bilag II. 10 indeholder en specifikation og oversigt over de enkelte ydelsesgrupper, suppleret med oplysninger om, hvilken myndighed der er ansvarlig for administration og planlægning af de enkelte ydelser og for finansiering af ydelserne.

Kompetencefordeling

I henhold til styrelsesloven for det sociale og sundhedsmæssige område (lovbekendtgørelse nr. 392 af 22. juli 1975 om styrelsen af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender) er den almindelige kompetence til at træffe bestemmelse om forhold vedrørende kommunens virksomhed på sociale og sundhedsmæssige områder henlagt til kommunalbestyrelsen, mens kommunens sociale udvalg i vidt omfang i loven har fået tillagt en særlig kompetence i anliggender vedrørende enkeltpersoner. Amtsrådet fører tilsyn og koordinerer de sociale udbygningsplaner, som kommunerne skal udarbejde.

Samtidig med gennemførelsen af bilstandsloven blev reglerne for finansiering af ydelserne ændret. Som hovedregel refunderer staten i dag 50% af en kommunes udgifter til bistand.

Planlægning

Med gennemførelsen af bilstandsloven blev kompetencen til at bestemme det sociale serviceniveau lagt ud til de enkelte kommunalbestyrelser. Kommunalbestyrelsens beslutninger på det sociale område har i takt med denne overflytning af kompetence ændret sig over mod en styring inden for de generelle rammer, som angives i lovgivningen og andre centrale retningslinier.

Kommunalbestyrelsen må tage stilling til spørgsmål som:

- Hvorledes ønsker man at imødekomme den efterspørgsel efter serviceydelser, som borgerne i kommunen giver udtryk for?
- Hvilke ressourcer er nødvendige for at tilfredsstille efterspørgslen?

I den sociale styrelseslov er fastsat, at kommunerne skal udarbejde

en (5-årig) plan for udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i kommunen.

Udbygningsplanlægningen har først og fremmest til formål at forbedre beslutningsgrundlaget for kommunalbestyrelserne. Både kommunens budgetlægning og prioriteringen af ressourcefordelingen lettes. Planerne danner også udgangspunkt for en koordinering med f.eks. kommunens tilbud inden for skole- og fritidsområdet og andre tilgrænsende sektorer samt en koordinering med den fysiske planlægning. Og planerne åbner mulighed for et tværgående samarbejde mellem kommunerne indbyrdes og til amtskommunen.

De kommunale udbygningsplaners indhold

Der skal påses 3 forhold ved de kommunale udbygningsplaner.

For det første skal de regler, der er fastsat for planlægningen, være fulgt. Dette indebærer f.eks., at planen skal være vedtaget af kommunalbestyrelsen/amtsrådet, og at den plan, der vedtages, skal være et realistisk udtryk for det niveau på det sociale og sundhedsmæssige område, som de besluttende myndigheder mener at kunne og burde følge på planlægningstidspunktet.

For det andet skal den pligt, som kommunerne og amtskommunerne har efter lovgivningen til at tilvejebringe social og sundhedsmæssig service, kunne anses for opfyldt. Selv om beslutningskompetencen på disse områder er decentraliseret til kommunalbestyrelser og amtsråd, indeholder den sociale styrelseslov i kravene til udbygningsplanernes indhold en forudsætning om belysning af serviceniveauet på det sociale og sundhedsmæssige område i kommunen som helhed.

For det tredje skal der ved det kommunale og amtskommunale ressourceforbrug på det sociale og sundhedsmæssige område tages et rimeligt hensyn til de statslige rammer for offentlige udgifter.

Som nævnt er der ikke i den sociale lovgivning bestemmelser, der direkte tager sigte på det sociale serviceniveau i landsbyerne og de tyndt befolkede områder. Ved udformningen af sociallovgivningen er der imidlertid netop lagt vægt på, at det sociale serviceniveau kan tilpasses de ønsker og behov, man har på lokalt plan. Der er ikke fra centralt hold fastsat bindende minimums- eller maksimumsnormer og standarder for de enkelte serviceydelser.

Udbygningsplanerne skal ikke formelt godkendes af socialministe-

riet, og udbygningsplanerne kan ikke bruges af staten som et direkte styringsmiddel til f.eks. at sikre en bestemt servicedækning i landsbyen eller i bestemte landsbyer.

Staten har mulighed for, gennem oplysning og ved fastsættelse af vejledende normer, at påvirke de kommunale dispositioner på det sociale område for at sikre "en rimelig dækning" på kommune-niveau.

Planerne er imidlertid et vigtigt led i den øgede informationsudveksling, der i dag foregår mellem den enkelte kommunes borgere, politikere og forvaltning og kan derfor spille en central rolle i drøftelsen mellem beboerne og kommunalbestyrelsen om, hvilken service kommunen kan og skal tilbyde på det sociale område, og herunder også hvilke servicetilbud der skal være i landsbyerne.

Befolknings- udviklingen

En vigtig forudsætning ved udarbejdelsen af de sociale udbygningsplaner og vurderingen af ressourceforbruget for et givet serviceniveau er den fremtidige befolkningsudvikling, som bl.a. også er en forudsætning for tilsvarende vurderinger inden for skoleområdet.

Befolknings- udviklingen i de enkelte kommuner

Når man ser på landet som helhed, er et af de mere markante træk i befolkningsudviklingen i resten af dette århundrede det stigende antal børn og unge og det stigende antal ældre. I 1980 udgør børn og unge til og med 18 år ca. 27% af den samlede befolkning, og de forventes i 1985 at udgøre 26%. Materiale fra Danmarks Statistik og socialstyrelsen viser, at der er store forskelle fra kommune til kommune i både børns og unges aktuelle andele af befolkningen og i udviklingen heri.

Redegørelsen vil i det følgende blive opdelt således, at der først omtales foranstaltninger for børn og unge, dernæst foranstaltninger for voksne og til sidst foranstaltninger for ældre.

Foranstaltninger for børn og unge

Lovgrundlag og kommunernes forpligtelser

Efter bistandsloven skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger. I socialministeriets cirkulære fra 1976 om institutioner under kommunerne anføres, at daginstitutioner for børn tjener et socialpædagogisk hovedformål ved at være et supplement til hjemmet. Der gives

samtidig en beskrivelse af daginstitutionernes pædagogiske arbejde og indhold.

Lands tal

I 1979 var der omkring 165.000 institutionspladser ved vuggestuer, børnehaver, fritidshjem og aldersintegrerede institutioner. I sammenligning med slutningen af 1950'erne er der sket en næsten firedobling af kapaciteten. Hertil kommer ca. 52.000 dagplejepladser, der har været lovhjemlet siden 1964. Udbygningsplanerne for daginstitutionsområdet viser, at der i de kommende 5 år forventes en samlet yderligere vækst på ca. 23%.

Fra asyl til daginstitutioner

Historisk udvikling

Fra de første asyls oprettedes gik der over 90 år, før der i 1919 blev skabt hjemmel for statstilskud til "institutioner for forebyggende børneforsorg". Senere blev der i 1933 gennemført bestemmelser, der åbnede mulighed for indtil 50% tilskud fra staten til sådanne institutioners drift. Indtil 1949 var betingelsen for et driftstilskud, at institutionen udelukkende eller væsentligst modtog børn fra ubemidlede hjem. I 1949 blev dette ændret, og i 1964 knæstattes betegnelsen daginstitutioner. Siden 1964 har daginstitutionerne også skullet modtage børn, hvis opdragelse kræver det af sociale og pædagogiske grunde. Ikke mindst fra dette tidspunkt er der sket en stærk udbygning af især kommunale daginstitutioner og den kommunale dagpleje, der blev etableret samtidig. Videreførelsen af denne udvikling er med bistandsloven nu helt overført til kommunerne.

Ændringer i samfundet

Den ændring, der er sket i daginstitutionernes indhold og formål, er sket i takt med - og man kan sige som en følge af - den ændring, der er sket i samfundets struktur og holdninger, bl.a. som en følge af industrialiseringen. Efter 2. verdenskrig er udviklingen accelereret særlig stærkt, og tilværelsen er blevet ændret både for børnene og for alle andre.

Blandt forhold, der har ført til, hvad man kan beskrive som en anden arbejdsdeling mellem forældrenes opgaver og kommunens opgaver over for børnene og de unge, kan nævnes:

Afvandringen fra landbruget

Den stærke afvandring fra landbruget, der startede tidligt i halvtredserne, har affolket rene landområder og afsondret børnene på landet. Børnene på landet har længere til andre børn. De er mere alene og har mindre mulighed for at møde jævnaldrende børn. Dette kan også gælde for landsbyens børn, når man samtidig ser

på, at familiemønstret har ændret sig, idet antallet af børn i familierne er blevet mindre. Ændringen i erhvervs- og boligmønstret har som oftest også medført, at generationerne bor længere fra hinanden. Antallet af udearbejdende mødre er steget, og der er i dag langt flere børn af enlige forsørgere.

Færre kontaktmuligheder

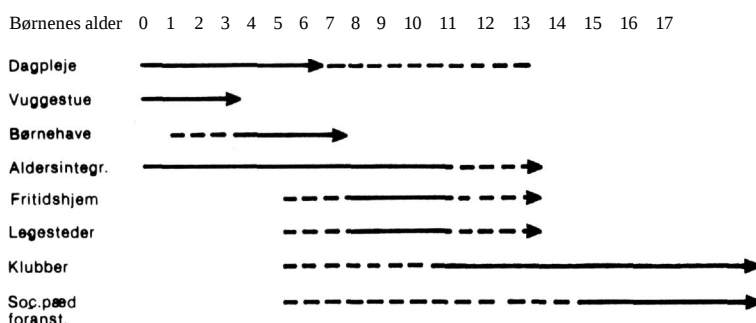
Bl.a. disse forhold har medført, at det enkelte barns muligheder for at få kontakt med andre børn og voksne i forskellige aldersgrupper er blevet mindre, hvis man isoleret ser på hjemmet og familien. Denne udvikling har skabt et øget behov for, at børn og unge får mulighed for kontakter med andre børn og voksne uden for deres familie.

Denne udvikling indvirker stærkt på børnenes levevilkår. En dagforanstaltning, f.eks. blot i form af nogle timers dagligt ophold i en institution eller et særligt samlingssted for børn må derfor betragtes som et tilbud, som alle børn kan få gavn af.

Typer af dagtilbud

I figur 4.1. er vist en samlet oversigt over de forskellige typer af tilbud for børn og unge, som gives i henhold til bilstandsloven. Figuren angiver endvidere, hvilke aldersgrupper det enkelte tilbud først og fremmest benyttes af (den fuldt optrukne linie).

Figur 4.7. Oversigt over tilbud for bjørne- og ungdomsområdet.



Kilde: Socialstyrelsen, redegørelse om udbygningsplaner 1979.

Hovedtendensen i den geografiske udbygning af dagtilbudene uden for hovedstadsområdet viser, at det især er regioncentrene, d.v.s. kommuner hvor største bymæssige bebyggelse er 40.000 indbyggere eller derover (omfatter landets 8 største byer uden for

hovedstadsområdet) og lokalcentre, d.v.s. kommuner hvor største bymæssige bebyggelse er 2.000-9.999 indbyggere, som i planperioden 1980-85 planlægger at øge pladsudbudet.

Som nævnt er der store variationer i dækningsprocenten både mellem forskellige kommuner og inden for den enkelte kommunes grænser. Ved dækningsprocenten forstås antallet af børn, der benytter dagforanstaltningerne, sat i forhold til alle børn i de relevante aldersgrupper.

Det fremgår af materiale fra socialstyrelsen, at kommuner med mindre byer og landkommunerne har den laveste dækning med daginstitutionspladser.

I tabel 4.1. er for 1980 givet en oversigt over fordelingen af dagforanstaltninger på kommunegrupper.

Oversigten giver ved sin opdeling generelt udtryk for en lavere dækningsprocent i landsbyerne og de tyndt befolkede områder. For beboerne i disse områder er der på samme tid også længere til disse foranstaltninger.

Valg af dagtilbud

Når en kommune skal vælge, om der skal etableres en børneinstitution og i bekræftende fald hvilken type af dagtilbud til børn og unge, der skal etableres, vil en række forskellige forhold påvirke valget.

Traditionelt har man ved inddelingen af typerne taget udgangspunkt i børnenes alder, men bostandsloven åbner mulighed for, at der kan indføres mere fleksible ordninger på tværs af aldersgrupperne.

De tilbud, der kan etableres til børnene, opdelt efter aldersgrupper, er følgende: (se også figur 4.1)

- | | |
|-------------|--|
| 0-2 (3) år: | Vuggestuer, aldersintegrerede institutioner eller dagpleje. |
| (2) 3-7 år: | Børnehaver (for den ældste årgang tillige børnehaveklasser), aldersintegrerede institutioner eller dagpleje. |

7-18 år: Fritidshjem, eventuelle skolefritidsordninger, aldersintegrerede institutioner, fritidsklubber, ungdomsklubber eller andre socialpædagogiske fritidsordninger - og dagpleje.

Tabel 4.1. Oversigt over fordelingen af dagforanstaltninger på kommunegrupper, 1980

	Dækningsprocenter		
	0-2 årige	3-6 årige	7-13 årige
<i>Hovedstadsområdet</i>			
Hovedstaden - København, Frederiksberg og Gentofte	44	78	37
Gamle forstæder - Kommuner med mindre end 12% af folketallet mellem 0-6 år	42	65	26
Nye forstæder - Kommuner med mere end 12% af folketallet mellem 0-6 år	46	56	25
<i>Øvrige land</i>			
Regionscentre - Største bymæssige bebyggelse er 40.000 indb. eller derover	26	45	14
Egnscentre - Største bymæssige bebyggelse er 10.000-39.999 indb.	27	39	13
Lokalcentre - Største bymæssige bebyggelse er 2.000-9.999 indb.	28	34	7
Landkommuner - Største bymæssige bebyggelse er mindre end 2.000 indb.	26	32	6
Hele landet	32	46	16

Kilde: Socialstyrelsen 1980.

Beskrivelse af institutionsformerne

Vuggestuen

Vuggestuen er institutionsformen for børn fra de første levemåneder, til de er 3 år. For at åbningstiden kan dække den tid, hvor forældrene er udearbejdende, er denne i almindelighed 10-12 timer daglig. Vuggestuerne skal imidlertid ikke kun - som da de første vuggestuer i sin tid blev oprettet - tage sig af barnets fysiske pleje. I de sidste 10 år er der lagt en stadig stigende vægt på den pædagogiske side af arbejdet.

Børnehaven

Børnehaven modtager børn fra 2-3 år og op til skolealderen.

Børnehaverne løser både en praktisk (pasning) - og en pædagogisk opgave. Hovedopgaven er at give børnene mulighed for udfoldelse og tryghed i et miljø, som rummer udfordringer til det enkelte barn, og som giver det mulighed for at være sammen med andre børn. I børnehaven skal børnene bl.a. hjælpes til at opleve sig selv som enkeltpersoner, der kan gå ind og samarbejde i et fællesskab med andre.

Børnehavens pædagogiske indhold præges mere og mere af en målbevidst tilrettelæggelse af det daglige arbejde med børnene, bl.a. ved at bestemte emner tages op i mindre børnegrupper. Netop ved at kombinere friere aktiviteter med fast tilrettelagt arbejde forsøger man at vænne børnene til skolens arbejdsform.

Børnehaven opbygges normalt med grupper på mellem 12 og 20 børn, og åbningstiden er også her 10-12 timer daglig for heldagsbørnehaver.

Legestue

Legestuerne modtager i reglen børn fra 3 til 7 år. De har kortere åbningstid, og børnene kommer ofte kun et par timer 2-3 gange ugentligt.

Fritidshjem

Fritidshjemmet er for de børn, der er begyndt at gå i skole. Fritidshjemmet forsøger gennem leg, sport og andre aktiviteter at supplere skolens undervisning og opdragelse. I princippet modtager det alle skolesøgende børn, men i praksis er der en tendens til, at de ældre skolebørn foretrækker mindre bundne fritidstilbud.

Fritidshjemmet løser, ligesom børnehaven, en praktisk opgave i forbindelse med forældrenes fravær fra hjemmet og påser, om børnene møder. Det modtager barnet, før det går i skole, og igen når det kommer fra skole.

Skolefritidsordninger

I de senere år er fritidsordninger på skolerne (for skolens børn) visse steder begyndt at dække de opgaver, fritidshjemmet ellers skulle dække.

De kan have den fordel, at de kan indrettes i lokaler, som findes på skolen. Gennem beliggenhed på eller i umiddelbar forbindelse med skolen opnår man, at børnene ikke behøver at færdes unødvendigt i trafikken.

Skolepasningsordninger

Skolepasningsordninger kan i dag etableres efter bistandslovens bestemmelser, og sådanne ordninger må, med hensyn til ydre rammer, personale m.v., stort set have samme udformning og indhold som en almindelig daginstitution, der modtager børn i samme alder, d.v.s. fortrinsvis 6-12 år.

Der findes imidlertid også skolefritidsordninger, der etableres som et åbent tilbud til skolens børn uden for skoletiden samt i mellemtimer og i frikvarterer. Disse ordninger må sammenlignes med den fritidsklubvirksomhed, der organiseres under fritidsloven, og der er ikke som ved de almindelige fritidshjem nogen tilsynsforpligtelse.

Aldersintegrerede institutioner

Det er imidlertid de aldersintegrerede institutioner, der etableres flest af i disse år. D.v.s. børneinstitutioner, der henvender sig til alle børn fra de er 0 år og helt op til de er 12-14 år, og hvor man opgiver den skarpe grænse mellem "vuggestuebørn", "børnehavebørn" og "fritidshjemsbørn".

Det anses for mere naturligt ikke at isolere aldersgrupperne fra hinanden, og søskende har i disse institutioner mulighed for at være sammen i løbet af dagen.

I landsbyerne og de tyndt befolkede områder har den aldersintegrerede institution en særlig betydning, idet denne institution kan modtage alle de børn, der er inden for et lokalområde uden at skulle tage hensyn til, at de hidtil på grund af forskellig alder ville have hørt til forskellige institutioner. Da institutionstypen retter sig til hele børnegruppen mellem 0 og 14 år, er den meget fleksibel med hensyn til alderssammensætningen. Det befolkningsunderlag, der vil være nødvendigt for at udnytte en institutions faciliteter fuldt ud, vil være mindre end for de øvrige institutionstyper, (jfr. tabel 4.2 og 4.3).

Fritidsklubber og ungdoms- klubber

For de unge mellem 12 og 18 år, der har behov for større fritidsrammer og for at deltage i aktiviteter andre steder end i daginstitutioner, indtager fritidsklubber og ungdomsklubber en særlig status. Fritidsklubber og ungdomsklubber er et socialpædagogisk tilbud til de unge efter skole- eller arbejdstid. Og børnene og de unge kan vælge, hvornår de vil deltage i klubbens aktiviteter.

Lovgivningen åbner mulighed for, at der etableres klubvirksomhed ud fra 2 sæt regler. Det ene sæt regler findes i lov om fritidsundervisning kap. II. Det andet i lov om social bistand.

Forskellen i de to regelsæt kommer til udtryk i formålet med fritidsvirksomheden. I lov om fritidsundervisning m.v. er klubberne defineret som en supplerende fritidsvirksomhed for aldersgruppen 14-18 år. Supplerende, fordi den skal supplere det tilbud om fritidsaktiviteter, der ydes fra ungdomsskoler, foreninger og ungdomskorps.

I lov om social bistand er klubberne defineret som en virksomhed, der primært skal yde et socialpædagogisk tilbud. Klubber efter denne lovgivning skal således ses som en del af det sikkerhedsnet af forebyggende institutioner og hjælpeforanstaltninger, der er spændt ud under børn, unge og deres familie.

Den kommunale dagpleje

Dagplejeordningen kan principielt modtage børn i alle aldre. I praksis viser opgørelser, at 2/3 af dagplejebørnene er under 3 år, d.v.s. "vuggestuebørn".

Efter de regler, der gælder i bistanndsloven, må ingen modtage mere end 2 børn i dagpleje mod betaling uden at have en særlig tilladelse til det fra det sociale udvalg. Der gives ikke tilladelse til at have flere end 5 børn i dagpleje. Det sociale udvalg skal føre tilsyn med dagplejehjemmet. Dette tilsyn udføres af personer, som samtidig kan vejlede med hensyn til forholdene for børn i den pågældende alder.

Dagplejen har samme opgaver som vuggestuer, og man kan ikke generelt sige, om dagpleje er bedre end ophold i vuggestue eller omvendt.

Nogle børn - f.eks. ængstelige børn og børn, der let bliver syge - hjælpes måske bedst i en god dagplejes mindre miljø. Andre børn - f.eks. mere aktive og udadvendte - vil måske i højere grad drage nytte af de tilbud, vuggestuen tilbyder.

En af de ting, der ofte fremhæves i forbindelse med dagplejeordningen, er, at dagplejemødrene i deres arbejde er meget overladt til sig selv, og de muligheder, der er for at få kontakt med andre dagplejemødre eller med småbørnspædagoger, således at dagplejemødrene kunne udveksle erfaringer og hente gode råd, og således at børnene kunne få noget bredere kontakter til andre børn, er meget ringe.

På denne baggrund er man i enkelte kommuner begyndt med at etablere dagplejen sådan, at dagplejemødrene knyttes til en daginstitution i området. Derved kan man opnå, at dagplejemødrene kan få støtte i arbejdet med børnene fra daginstitutionens personale, herunder låne legetøj og deltage med dagplejebørnene i institutionens udflugter og lignende. Man kan også ved den ordning opnå, at nogle børn i en periode er i institutionen og i en anden periode i dagplejen.

Situationen i landsbyerne

I landkommunerne med meget spredt bymæssig bebyggelse er der en tendens til, at dagplejen for 0-2 årige har en mere permanent - og dominerende - karakter end de øvrige dagtilbud for børn. Dette kan der være flere grunde til. Hvis man alene ser på børnepasningsbehovet, vil dette behov, hvor det kun drejer sig om enkelte børn, oftest hurtigere kunne imødekommes og samtidig vil ordningen være mere smidig i forhold til det aktuelle behov end en særligt etableret og indrettet daginstitution. Forældrenes holdning til daginstitutioner og dagpleje kan også være af betydning. En løsning, hvor barnet passes i et privat hjem, ligger tættere på det, man tidligere og mere traditionelt opfattede som mest i overensstemmelse med, hvordan børnenes tarv bedst blev tilgodeset under opvæksten.

Endelig er det nødvendige befolkningsunderlag for at oprette henholdsvis en kommunal dagplejeplads og f.eks. en vuggestue vidt forskelligt.

Institut for Kommunal Planlægning har i rapporten "Serviceforsyningen i tyndt befolkede områder, 1978" undersøgt, hvilket befolkningsunderlag der er nødvendigt for en vuggestue/børnehave til 24 børn og et fritidshjem til 40 børn. Som grundlag for instituttets undersøgelse indgår dels de enkelte aldersgruppers andele af den samlede befolkning, dels en forudsætning om, hvilken dækningsprocent der er i kommunen. Ved vurderingen af undersøgelsens konklusion med hensyn til det nødvendige befolkningsunderlag for forskellige typer af børneinstitutioner i de enkelte kommu-

ner må således indgå forbehold om de variationer, der kan være i børnegruppernes andele af den samlede befolkning i kommunen og om den aktuelle dækningsgrad i kommunen.

I tabel 4.2., der er fra instituttets rapport, er vist størrelsesordenen af de nødvendige befolkningsunderlag for henholdsvis vuggestue, børnehave og fritidshjem.

Tabel 4.2. Størrelsesordenen af det nødvendige befolkningsunderlag for de traditionelle daginstitutioner

Institution	Årgange	Dækningsgrad	Institutionsstørrelser Antal pladser	Nødvendigt befolkningsunderlag
Vuggestue	0- 2	20%	30	3.330
Børnehave	3- 6	50%	30	1.000
Fritidshjem	7-14	50%	40	6.700

Kilde: IKP, serviceforsyningen i tyndt befolkede områder, 1978, Benedicte Weber: "Landsbyernes fremtid 2".

Det skal bemærkes, at de forudsætninger, Institut for Kommunal Planlægning har opstillet om dækningsgraden, er temmelig høje. Med en lavere dækningsgrad bliver det nødvendige befolkningsunderlag højere. I "Redegørelse om udbygningsplaner for 1979", Socialstyrelsen, november 1979, var dækningsgraden i 1979 for landet som helhed opgjort til: for vuggestue 10%, for børnehaver 35% og for fritidshjem 10%. For så vidt angår børnehaver kan dog i løbet af planperioden 1980-85 forventes realiseret en gennemsnitlig dækningprocent på 50.

Tabel 4.3. Det nødvendige befolkningsunderlag for en aldersintegreret institution

Dækningsgrad	Institutionsstørrelse (antal pladser)	Nødvendigt befolkningsunderlag
27%	24	800
40%	24	500

Kilde: Institut for Kommunal Planlægning, serviceforsyningen i tyndt befolkede områder 1977.

I tabel 4.3. er skematisk angivet eksempler på aldersintegrerede institutioners krav til befolkningsunderlag, således som Institut for

Kommunal Planlægning er nået frem til det i instituttets undersøgelse.

Institutioner ved skolerne

Fra de er ca. 7 år, går børnene i skole en del af dagen. De tilbud, der er placeret på skolen, er af særlig stor betydning for skolebørn i landsbyerne og de tyndt befolkede områder, hvor der mangler én, flere eller enhver form for institution i området. Hvis der ikke er en vis sammenhæng i placeringen af skoler og fritidshjem eller de fritidshjemlignende tilbud, vil de børn, der kommer fra landsbyen og de tyndt befolkede områder ofte skulle anvende megen tid på transport hver dag, medmindre foranstaltningerne netop ligger i den landsby, hvor de bor.

De forhold, der kan tale for at lægge en børneinstitution ved eller på skolen, må vejes op med hensynet til de funktioner, en daginstitution kan have i landsbyen uden skole. Især for de børn i førskolealderen, der bor i landsbyerne - og for deres forældre - vil det være en fordel, at institutionen ligger i nærheden af deres hjem.

Hvad påvirker behovet for dag- foranstaltninger

Institutioner for børn og unge inden for socialområdet skal opfylde både et behov for børns pasning og samtidig tjene et socialpædagogisk formål ved at være et supplement til hjemmet. Iflg. bistanstloven skal kommunen sørge for at etablere det nødvendige antal institutionspladser for børn og unge. Det er imidlertid kommunen selv, der i første omgang skal vurdere de konkrete behov for institutionspladser. Udgangspunktet for behovsopgørelsen vil være den fremtidige befolkningsudvikling i kommunen, og forventningerne til denne indgår som et centralt element ved vurderingen af behovet for dagtilbud for børn og unge. Andre forhold har imidlertid også betydning, men indgår nok med forskellig vægt fra kommune til kommune. Bl.a. skal nævnes kvindernes erhvervsfrekvens og udviklingen i boligforsyningen. Endvidere har det i praksis vist sig, at efterspørgslen efter daginstitutioner vokser med et stigende udbud. - Folk får kendskab til dagtilbudenes indhold, og der sker en holdningsændring hos forældrene til den pasningsform, de ønsker for deres børn. Betalingsforholdene for kommunens daginstitutioner- og dagplejepladser og den vægt, man i kommunen lægger på at fremme udviklings- og opvækstvilkårene for kommunens børn og unge, vil også øve indflydelse på behovet.

At planlægge udbygningen af dagforanstaltninger for børn og unge betyder imidlertid ikke kun at bestemme pladskapaciteten fordelt på aldersgrupper, men der skal samtidig tages stilling til:

- Hvor i kommunen skal pladserne placeres?
- Hvilke typer af dagtilbud skal man vælge?
- Hvorledes skal man indrette de nye daginstitutioner?
- Hvilke institutionsstørrelser skal man planlægge?
- Hvem skal have del i den samlede pladskapacitet?

I det omfang, en kommune giver den geografiske placering og tilknytning til nærmiljøet høj prioritet, vil den aldersintegrerede børneinstitution have særlige fordele i relation til landsbyerne. Denne institutionstype henvender sig til en større aldersgruppe, og etableringen af denne institutionstype i landsbyen vil give mulighed for at få et naturligt centrum for forældresamarbejdet, for samarbejdet med sundhedsplejerske, for et mødested for dagplejemødre, og der vil også være mulighed for at supplere det med et samlingssted for unge (14-18 årige).

Et lokalområdes behov for specielle typer af dagtilbud er samtidig ofte tidsbegrænset. - I et lille lokalområde, som en landsby vil være, taler meget for en fleksibel indretning af de ydre (fysiske) rammer for tilbudet til områdets beboere.

I de landsbyer, hvor der samtidig er en skole, kunne man også tænke sig en koordineret planlægning med skolevæsenet og på denne måde kombinere institutionstyper, f.eks. ved at etablere et tilbud, der både rummer skole for de mindste børn (børnehaveklasse, 1., 2. eventuelt 3. klasse) og samtidig daginstitutionsfunktioner. I det hele taget skal der i forbindelse med dette planlægningsarbejde særlig i relation til landsbyerne peges på mulighederne for at tilvejebringe smidige løsninger og kombinationer af institutionstyper.

Som et eksempel kan nævnes en løsning, man er nået frem til i landsbyen Øsløs i Thisted kommune. Her har man i et område med ca. 487 indbyggere (skoledistriktet for Øsløs skole) siden 1977 gennemført en ordning, hvor man parallelt med skolen i Øsløs, der er en 4-klasset skole med 7 årgange, har etableret en legestue og børnehaveklasse. På denne måde har man fået tilknyttet 21 børn i førskolealderen til ordningen, hvor det yngste er 2½ år og det ældste 5 år.

Ved omtalen af mulighederne for kombination af daginstitutioner med skoler skal det dog nævnes, at langt fra alle landsbyer har en skole. Af landsbyer med 500-1.000 indbyggere var i 1976 30% uden en folkeskole, for landsbyer med mellem 200-500 indbyggere var den tilsvarende procent 51.

Kommunens udgifter

Ved en vurdering af, hvad servicetilbudene koster kommunen, må driftsudgifterne belyses på flere måder for at give et realistisk billede.

- Kommunens samlede bruttoudgifter opdelt i lønudgifter og øvrige driftsudgifter.
- Kommunens samlede nettoudgifter, d.v.s. excl. forældrebetaling og statsrefusion, som angiver kommunens finansieringsbehov.
- De gennemsnitlige bruttoudgifter pr. plads inden for hver type af dagtilbud.

Bruttoudgiftsoplysningerne fortæller, hvad det koster at opretholde de nuværende dagtilbud. Nettoudgiftsoplysningerne fortæller, hvad kommunen selv skal udrede af de samlede bruttoudgifter, og hvordan kommunens skatteprocent belastes.

Anlægsudgifter

Tabel 4.4. Anlægsudgifter (brutto) for forskellige institutionstyper. 1980-niveau

Institutions- type	Anlægsudgifter ^{x)} (opgivet pr. plads)	Husleje pr. år (pr. plads)
Aldersintegreret institution	45.000	8.000
Vuggestue	66.000	11.000
Børnehave og fritidshjem	37.000	6.800

^{x)} De pågældende beløb indeholder ikke udgifter til grundkøb.

Kilde: Socialministeriet.

Driftsudgifter

Tabel 4.5. Maksimumsgrænse for drifts- og øvrige udgifter pr. plads 1980-niveau

Aldersgruppe	Årlig driftsudgift pr. plads	Ugentlig åbningstid
0-2	35.532,-kr.	(541)
3-6	19.062,-kr.	(54 t)
7-14	14.688,-kr.	(541)

Kilde: Socialministeriet.

Ovenfor er gengivet eksempler på drifts- og etableringsudgifter (brutto) for forskellige institutionstyper. Eksemplerne er hentet fra talmateriale i socialministeriet.

Udgifter til kommunal dagpleje

Tilsvarende kan man opgøre udgifterne til den kommunale dagpleje. Disse udgifter består af løn til dagplejemødrene og den tilsynsførende samt udgifter til køb af legetøj, inventar m.v. Her viser socialministeriets tal, at de årlige udgifter gennemsnitlig kan sættes til 18.800 kr. (jan. 1980-niveau)pr. barn.

Udgifterne ved etablering af et dagtilbud for børn i henholdsvis eksisterende og i ny bebyggelse, vil være meget afhængige af bebyggelsens standard og egnethed. Det vil derfor være vanskeligt generelt at pege på udgiftsforskelle.

Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger

Bistandsloven fastsætter ingen nedre grænser eller bindende normer for det antal børn, der som minimum skal være, før man kan etablere et dagtilbud. De meget vide rammer, som bistandsloven angiver, stiller kommunerne ret frit med hensyn til former for tilbud for børnene. I landsbyen vil "offentlige" lokaler i f.eks. et ældre beboelseshus, der direkte er opkøbt af kommunen til formålet, kunne udnyttes til en aldersintegreret børneinstitution eller til "legestue", der blot benyttes et par timer nogle gange om ugen.

Sammenhæng med anden planlægning og andre sektorområder

Mange af tilbudene inden for andre områders sektorer har som nævnt berøringsflader til tilbudene inden for social- og sundhedssektoren. Eksempelvis kan nævnes sygehusvæsenet og skolenævnet, hvor der på en lang række felter kan påvises sammenhænge til social- og sundhedssektoren.

Ligeledes kan nævnes den fysiske planlægning, hvor flere af de forhold, der omfattes af den fysiske planlægning, indgår som forudsætninger for den sociale og sundhedsmæssige udbygningsplanlægning, f.eks. kan nævnes befolknings-, bolig- og erhvervsudvikling. I samspillet mellem forskellige områder kan netop ligge væsentlige bidrag til nytænkning.

Nye krav til udbygningsplanlægningen

Socialministeriet overvejer for tiden i samarbejde med de kommunale organisationer at supplere de fremtidige udbygningsplaner med en del, der omhandler de langsigtede fremtidsperspektiver. Dette sker for at give kommunerne og amtskommunerne bedre muligheder for at fastlægge deres langsigtede målsætning med

hensyn til det fremtidige serviceniveau og formerne for service forholdsvis ubundet af de eksisterende tilbud og sektoropdelinger. Hensigten er desuden at give kommunerne mulighed for at koordinere deres langsigtede social- og sundhedspolitiske overvejelser med de planlægningsovervejelser, kommunerne har inden for de andre sektorer.

Landsbykommissionens anbefalinger

Tilbudet til børn og unge er et kommunalt ansvarsområde, både hvad angår struktur og ressourceanvendelse. Det er kommunalbestyrelsen/amtsrådet, der afgør hvilke institutionstyper der skal anvendes, og hvor de skal placeres, hvem der skal have andel i den samlede pladskapacitet, og i hvilket omfang der skal ske udbygning af tilbudene til børn og unge.

Efter Landsbykommissionens opfattelse bør tilbudene til børn og unge i landsbyerne være lette at komme til, og det bør være tilbud, der også rummer udfordringer til det enkelte barn, og som giver det mulighed for at være sammen med andre børn.

I et lille lokalområde, som en landsby er, med dens begrænsede befolkningsunderlag, taler meget for en fleksibel indretning af de fysiske rammer for tilbudet til områdets beboere.

Landsbykommissionen skal pege på, at den aldersintegrerede børneinstitution har særlige fordele i sammenhæng med landsbyerne. I de landsbyer, hvor der er en skole, bør man overveje at kombinere institutionstyperne f.eks. ved at etablere tilbud, der både rummer skole for de mindste børn (børnehaveklasse, 1., 2. og evt. 3. - 4. klasse) og samtidig daginstitutionsfunktioner. Tillige bør der søges etableret samarbejde med eksisterende foreninger og ungdomsorganisationer herom.

Efter Landsbykommissionens opfattelse kan der opnås både socialpædagogiske og økonomiske fordele, hvis de enkelte kommuner - f.eks. ved samordning af udbygningsplanerne for skoleområdet med udbygningsplanerne for det sociale område - systematisk undersøger, om der er muligheder for at tilvejebringe smidige løsninger og kombinationer af institutionstyper, f.eks. mulighederne for at kombinere det sociale områdes tilbud om fritidshjem med andre fritidstilbud, der igangsættes i den kulturelle sektor. Ved at samordne dele af socialforvaltningens og den kulturelle forvaltnings arbejdsområder, f.eks. med udgangspunkt i den eksisterende skole eller i et andet hus, købt eller bygget til formålet, kan der åbnes

mulighed for en bedre udnyttelse af de ressourcer, kommunen anvender på børns og unges fritid.

Tilbud for voksne

Lovgrundlag og kommunens forpligtelse

I henhold til bistandsloven påhviler det amtsrådet at sørge for, at invaliderede eller andre erhvervshæmmede har mulighed for optagelse på institutioner til erhvervsmæssig optræning og uddannelse samt arbejdsprøvning og omskoling. Amtsrådet skal tillige sørge for, at personer, der af fysiske eller psykiske årsager m.v. ikke er i stand til at fastholde eller opnå normal beskæftigelse i det almindelige erhvervsliv, har mulighed for beskæftigelse på beskyttede virksomheder eller ved andre foranstaltninger, f.eks. i beskyttede enkeltpladser i offentlige kontorer, institutioner, virksomheder m.v.

De sociale serviceydelser, der stilles til rådighed for den erhvervsaktive del af befolkningen, omfatter: særligt plejehjem, forsorgshjem, hjælpemidler samt en række foranstaltninger, der sigter på at genoprette/fastholde en persons tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er i særlig grad sidstnævnte type af tilbud, der har betydning for landsbyerne.

Landstal

Det drejer sig om revaliderings- og optræningsinstitutioner, beskyttede virksomheder og beskyttede enkeltpladser. I landet som helhed var der i 1980 72 institutioner og 879 pladser.

Institutionernes geografiske placering

Her som på andre områder inden for det sociale område har der været en stigende efterspørgsel efter disse tilbud. Institutionerne er i amtskommunalt regi, og de spiller i forhold til beskrivelsen af landsbyernes situation en mindre væsentlig rolle, men jo fjernere de er placeret fra landsbyen og fra hjemkommunen, jo mere fremmede vil de blive oplevet af den enkelte.

Institutionernes geografiske placering viser, at dækningen inden for den enkelte amtskommune er meget varierende. F.eks. har ikke alle amtskommuner revalideringsklinikker, og dette betyder en lang transportvej til og fra revalideringsinstitutionerne. Der har også i de senere år været en stigende ventetid inden de personer, der har behov bistand, kan optages på en revalideringsklinik.

På kommunalt plan har flere kommuner, som led i den amtskommunale udbygningsplanlægning, peget på muligheden for på lo-

kalt plan at etablere arbejdsprøvnings- og optræningspladser og beskyttede pladser. I forbindelse med etablering af tilbud for voksne peger kommunerne på, at nærhedsprincippet bør fremmes. Det anføres, at en lang transporttid virker hæmmende på revalideringsarbejdet, idet det samlede fravær fra hjemmet forlænges urimelig meget, hvilket mange voksne revalidenter ikke kan klare. Hvis nærhedsprincippet ikke fremmes, vil mange voksne være vanskelige at motivere for en revalideringsplan.

Enkeltpladser i den private sektor

I denne forbindelse kan også nævnes problemerne omkring oprettelsen af beskyttede enkeltpladser i den private sektor. Det har ikke hidtil været muligt at oprette sådanne pladser. Men i oktober 1978 har socialministeriet givet Viborg amtskommune tilladelse til, at der ydes tilskud i henhold til bistandsloven i forbindelse med placering af personer med nedsat arbejdsevne i individuelle beskyttede arbejdspladser på det private arbejdsmarked.

De foreløbige resultater af dette forsøg synes at pege på, at en sådan ordning vil være særdeles bæredygtig og indebære gode muligheder for personer, som ikke uden skånende vilkår vil have mulighed for at gøre sig gældende på arbejdsmarkedet.

Landsbykommissionens anbefalinger

I den forbindelse skal Landsbykommissionen pege på, at de lokale løsningsmuligheder kan styrkes, såfremt der udarbejdes generelle regler for tilskud til placering af personer med nedsat arbejdsevne i individuelt beskyttede arbejdspladser på det private arbejdsmarked.

Tilbud for ældre

Lovgrundlag og kommunens forpligtelse

I medfør af bistandsloven påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for, at der i kommunen findes en hjemmehjælpsordning, således at der kan ydes praktisk bistand i hjemmene af hjemmehjælpere, og bistandsloven åbner også mulighed for, at der kan ydes støtte til forskellige former for hjælpemidler i hjemmet.

Endvidere skal kommunalbestyrelsen sørge for, at personer, hvis helbredstilstand bevirker, at de ikke kan klare sig selv i eget hjem, får mulighed for optagelse på et plejehjem.

Lands tal

Inden for området "tilbud for ældre" var der i 1980 i alt etableret knap 110.000 pladser med et samlet personale på godt 68.000 fuldtidsbeskæftigede.

De sociale udbygningsplaner viser, at der op til 1985 er planlagt en vækst i såvel pladser som personale på omkring 15%.

Som det fremgår af tabel 4.6. er den planlagte vækst størst inden for den gruppe af tilbud, der retter sig mod pensionister, der bor i eget hjem.

Tabel 4.6. Den planlagte udvikling i antallet af pladser og personale ved foranstaltninger for ældre (1980-85)

Foranstaltninger for pensionister i eget hjem	1979	1980	1983	1985	Tilvækst 1980-85	
					abs.	%
1 A. Pladser ¹⁾	19.600	21.500	25.900	27.100	5.600	26
1 B. Personale ²⁾	24.700	26.300	29.300	30.000	4.400	17
Boligforanstaltninger						
2. A. "Pladser" ³⁾	86.400	88.200	96.000	99.500	11.300	13
2. B. Personale	40.900	42.100	46.300	47.800	5.700	14
A. Pladser ialt	106.000	109.700	121.900	126.600	16.900	15
B. Fuldtidsbeskæftigede ialt	65.600	68.400	75.600	78.500	10.100	15

1) Pladser ved dagcentre, daghjem samt dagpladser på plejehjem.

2) Personale ved dagcentre, daghjem, hjemmesygepleje, hjemmehjælp og kommunalt omsorgsarbejde.

3) Antal pensionistboliger, antal beboere ved kollektiv- og beskyttede boliger samt **døgnpladser** på plejehjem.

Kilde: Socialstyrelsen, "Redegørelse om udbygningsplaner 1979".

En gruppering af kommuner efter bymæssighed giver ikke noget entydigt bidrag til forklaring af forskelle i serviceniveauet inden for de enkelte kommunetyper.

Gennem de senere år har der været en stadig stigning i tilbudene og foranstaltningerne for pensionister. Som nævnt fremgår det af de sociale udbygningsplaner, at kommunerne også i de kommende år regner med at udbygge dette område.

Årsager

Dette er dels udtryk for, at de ældre udgør en stadig stigende andel af landets samlede befolkning, men der kan også peges på andre faktorer, der påvirker det øgede behov.

- Beskæftigelsesmønsteret. I takt med stigningen i arbejdsstyrken, især kvindernes erhvervsdeltagelse, må det antages, at den "private" del af omsorgsarbejdet er blevet reduceret med et øget behov for offentlige foranstaltninger for ældre til følge.
- Boliger. Det bliver stadig mere sjældent, at 3 generationer bor under samme tag. Det har også noget at gøre med de boliger, der er bygget de sidste par årtier, og med udviklingen i de almindelige krav til boligstandard.
- Holdningsændringer såvel hos ældre som yngre har bevirket et ændret syn på modtagelse af offentlige ydelser.

Typer af tilbud

Tilbudene til ældre/pensionister kan praktisk opdeles i tilbud for pensionister, der bor i eget hjem, hjemmehjælp, hjemmesygepleje, kommunalt omsorgsarbejde, madudleveringsordning og lign., dagcentre, daghjem og dagpladser på plejehjem og i boligforanstaltninger for pensionister, der ikke kan klare sig i eget hjem.

I det følgende skal kort nævnes de tilbud, der umiddelbart synes af væsentligst betydning for landsbyernes beboere. Men det skal bemærkes, at bistandsloven åbner mulighed for en stor variation af servicetilbud, der kan strække sig fra nogle få timers besøg af en hjemmehjælper eller nogle få timers ophold på et dagcenter til døgnophold på et plejehjem.

Hjemmesygepleje

Ifølge lov om hjemmesygepleje skal kommunerne yde vederlagsfri hjemmesygepleje efter lægehenvvisning.

Formålet med hjemmesygeplejeordningen er at imødekomme behovet for hjemmesygepleje i tilslutning til sygdomsbehandling og optræning, således at patienten - i det omfang det er medicinsk og socialt forsvarligt - kan forblive i sit hjem under sygdom. Det tilsigtes herved tillige at aflaste sygehusvæsenet og gennem et udbygget samarbejde mellem læge/sygehus og hjemmesygeplejerske at opnå behandlingsmæssige og samfundsøkonomiske fordele. I forbindelse med pleje og omsorg af patienter i hjemmet kan hjemmesygeplejeordningen medvirke til, at de ældre kan forblive i eget hjem længst muligt. Dette kan tillige mindske behovet for plejehjemspadser.

I 1980 var antallet af hjemmesygeplejersker - omregnet til heltidsbeskæftigede - 2.410 for hele landet. Ordningen tager også sigte på bistand til andre end de ældre, men i praksis viser det sig, at ca. halvdelen af samtlige henviste personer er over 65 år.

Hjemme hjælp varig/midler tidlig hjemmehjælp

Ud over hjemmesygepleje kan der ydes praktisk bistand i hjemmet af hjemmehjælpere, der er uddannet til at varetage dette erhverv. Hjemmehjælpere yder også bistand til andre befolkningsgrupper, men den overvejende del af hjemmehjælpen benyttes af pensionister.

I 1980 var der ansat godt 21.000 fuldtidsbeskæftigede personer som hjemmehjælpere. Siden 1977 er der sket en endnu større stigning i udbygningen af hjemmehjælpsordningen, end kommunerne dengang havde planlagt. En af grundene til denne stigning kan bl.a. være en ændring af strukturen inden for ældreforsorgen, hvor man i stigende grad søger at sikre den ældre mulighed for at forblive i eget hjem så længe som muligt.

Samtidig har staten som beskæftigelsesfremmende foranstaltning for ældreomsorgsområdet gennemført en midlertidig forhøjelse af refusionssatsen for hjemmehjælp på 25%, således at staten yder kommunerne en refusion på 75% mod normalt 50% som på øvrige omsorgsområder.

Boligforanstaltninger

De boligforanstaltninger, der kendes for ældre, kan inddeles i fire kategorier, pensionistboliger, kollektivboliger, beskyttede boliger og plejehjem. Hver kategori af boligformer kan beskrives ved sine tilbud om forskellig grad af service. I praksis er der, når man ser på landet som helhed, en glidende overgang mellem de forskellige boligtyper, hovedsagelig bestemt af de personalemæssige ressourcer, den enkelte kommune afsætter.

Pensionist-, kollektiv- og beskyttede boliger er i modsætning til plejehjemmene karakteriseret ved, at de er beboernes egne private boliger. I disse boliger bevarer beboerne (folke) pensionen og opretholder en større grad af selvstændighed.

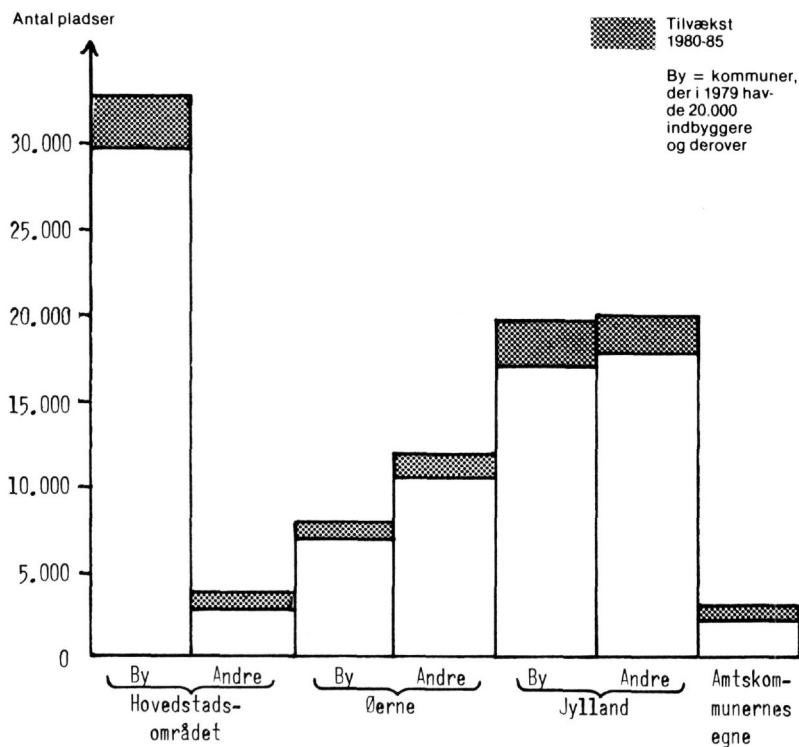
Samme procent- vise tilvækst i de 3 hovedområder

I figur 4.2. er de samlede planlagte boligtilbud for ældre fordelt geografisk. For hvert af de 3 hovedområder, hovedstadsområdet - øerne - Jylland, planlægger kommunerne den samme procentvise tilvækst. Bykommunerne i hovedstadsområdet planlægger en forøgelse af boligtilbudet på ca. 10% i løbet af planperioden, medens "andre" kommuner planlægger en stigning på 32%. Den planlagte stigning i boligtilbudet for ældre i bykommunerne, på øerne og i Jylland er lidt større end den planlagte vækst i de øvrige kommuner (15% mod 12%).

Det er de største provinsbykommuner og de mindste kommuner i

hovedstadsområdet, som planlægger den største vækst i boligtilbudene.

Figur 4.2. Antal "pladser" i særlige boliger for ældre i 1980 og 1985.



Kilde: Socialstyrelsen, "Redegørelse om udbygningsplaner 1979".

Pensionistboliger

Formålet med pensionistboligerne er at sikre pensionister mulighed for en selvstændig husførelse i en hensigtsmæssig og billig bolig, og ved gennemførelsen af loven om boligydelse til pensionister har man villet tilskynde pensionisterne til at blive i deres egen bolig.

Efter gennemførelsen af loven om boligydelse til pensionister (lov nr. 251 af 8. juni 1978) er det et spørgsmål, om der i fremtiden vil være helt det samme behov for boliger til pensionister i form af netop pensionistboliger, eller om pensionistboligerne i fremtiden hellere skulle omdannes til f.eks. beskyttede boliger. Besvarelsen

af dette spørgsmål må bl.a. afhænge af, om der er tilstrækkeligt med små tidssvarende lejligheder i det almindelige udlejningsbyggeri.

Kollektiv boliger

Kollektivboliger er de boliger, der er berettiget til rentesikring (i henhold til lov om boligbyggeri) og hvor der i henhold til bilstandsloven kan ydes hjælp til indretning af boligen for at gøre den bedre egnet som opholdssted for den pågældende.

Ved kollektivboliger er der fortsat tale om et egentligt lejemål, men der er ved denne boligform mulighed for en vis medhjælp, f.eks. et kaldeanlæg.

En undersøgelse, foretaget af socialforskningsinstituttet i 1972 suppleret af en undersøgelse, foretaget af EG V (Ensomme Gamles Værn) i samarbejde med AIM A/S (Institut for meningsmåling) viser, at der hos de ældre er en betydelig interesse (ca. 50%) for at flytte til en kollektiv bolig med de faciliteter, disse omfatter, når de får vanskeligheder med at klare sig i deres hidtidige bolig. De andre ca. 50% ønsker at blive i deres egen bolig med den hjælp, de kan få gennem hjemmehjælpsordningen m.v.

Beskyttede boliger

Beskyttede boliger er boliger for personer, der ikke kan klare sig i deres egen bolig længere, men hvis tilstand på den anden side ikke nødvendiggør optagelse på plejehjem.

I beskyttede boliger skal der findes en vagtcentral, hvorfra der kan tilkaldes hjælp på ethvert tidspunkt af døgnet. Der skal være mulighed for personlig bistand, bistand til pasningen af boligen, og en begrænset pleje svarende til, hvad der ydes af hjemmesygeplejen. Herudover skal der være fælles faciliteter og serviceydelser, samt mulighed for deltagelse i fælles aktiviteter. Boligen skal være indrettet, så den er egnet for handicappede personer. - Der kræves visitation efter de samme regler, som gælder for plejehjem.

Plejehjem

Plejehjemmets opgave er at dække en række behov hos pensionisten: Behovet for en hensigtsmæssig bolig, behovet for personlig og praktisk bistand, plejebehovet samt de øvrige omsorgsbehov.

Samlet planlægning

Når boligformerne for ældre betragtes under ét, er der på landsbasis fortsat flest pensionistboliger og plejehjemspladser. I stadig flere kommuner ses den beskyttede bolig imidlertid som et velegnet alternativ til de traditionelle plejehjem.

Stadig kommuner uden alternative boliger

Ved begyndelsen af den periode, som de foreliggende udbygningsplaner på det sociale område omfatter (1980-1985), er der 28 kommuner, der ikke har pensionist-, kollektiv- eller beskyttede boliger. Herudover er der 82 kommuner, der har pensionistboliger som eneste særlige boligtilbud til ældre ved siden af plejehjem. Ved planperiodens slutning er der fortsat 14 kommuner, der hverken har eller planlægger pensionist-, kollektiv- eller beskyttede boliger. De fleste af disse kommuner har i forhold til lands- og amts gennemsnittet et højt forbrug af plejhjemspladser, og alle har et relativt lavt personaleforbrug på deres plejehjem. Tillige har mange af disse kommuner en lav dækning med foranstaltninger for pensionister i eget hjem. Herudover er der 31 kommuner, der alene har eller planlægger pensionistboliger, men hverken kollektiv- eller beskyttede boliger.

Økonomiske forhold

Driftsudgifter til plejehjem

De årlige udgifter (incl. afskrivning og forrentning) til en let henholdsvis tung plejhjemsplads udgør omkring 125.000 og 225.000 kr. De årlige udgifter ved at yde massiv bistand til ældre i eget hjem udgør typisk ca. 100.000 kr. Heri indgår, at pensionsydelse samt boligydelse udgør knap 30.000 kr., medens de resterende ca. 70.000 kr. er udgifter i forbindelse med hjemmesygepleje, hjemmehjælp, madudbringning, boligindretning og hjælpemidler m.m. samt eventuelt ophold i daghjem eller dagcenter.

De årlige merudgifter ved at visitere til en plejhjemsplads - når det var muligt for den ældre med bistand at klare sig i eget hjem - kan herefter opgøres til et sted imellem 25.000 og 125.000 kr., afhængigt af om der benyttes en let eller en tung plejhjemsplads.

Anlægsudgifter til plejehjem

De gennemsnitlige anlægsudgifter medio 1980 for en plejhjemsplads var for hovedstadsområdet: 488.000 kr. og for det øvrige land: 405.000 kr. Anlægsudgiften for en beskyttet bolig eller en kollektivbolig er den samme som for en plejhjemsplads, medens driftsudgifterne gennemsnitligt er på 60.000 kr.

Beskyttede boliger/ kollektive boliger

Målsætningen for ældreområdet - Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger

Den udbygning, der har fundet sted omkring ældreomsorgen, er hovedsagelig foregået i områderne med den største befolkningskoncentration. Når man sammenholder dette med ønskerne hos de ældre om at blive i deres egen bolig længst muligt eller flytte til en kollektivbebyggelse, synes der at være behov for en indsats for

at skaffe de ældre mulighed for at blive boende i det miljø, de har levet og fungeret i.

Landsbyernes situation

De ældre i landsbyerne og i de tyndt befolkede områder bor ofte i ældre utidssvarende boliger, hvor de har vanskeligt ved at klare den daglige husholdning. Hertil kan også komme, at de har vanskeligt ved at få dækket deres daglige fornødenheder, når en butik lukker, eller en institution flytter og den kollektive trafik til landsbyen ikke er udbygget.

Der er ingen tvivl om, at de ældre i videre udstrækning vil kunne klare sig i eget hjem, hvis det er i en velindrettet bolig, hvis der inden for rimelig gangafstand er en dagligvarebutik, og hvis det kollektive trafiksystems udformning gør det muligt at komme i kontakt med omverdenen. Af betydning er det også, om der i nærheden bor familie eller venner, der kan og vil hjælpe.

Er bare nogle få af disse fornødenheder ikke til stede, vil det vise sig i behovet for offentlige foranstaltninger, fordi den daglige tilværelse bliver for vanskelig at klare. I kommuner med stor plejehjemskapacitet vil det ofte medføre plejehjemsindlæggelse af personer, der snarere havde behov for en mere hensigtsmæssig bolig eller for hjælp til at få dækket nogle praktiske behov.

Valg af foranstaltnings-type (boligtype)

Som nævnt bliver de ældres andel af den samlede befolkning stadig større. Når en kommune skal planlægge for ældreområdet, vil den fremtidige befolkningsudvikling og især udviklingen på ældreområdet altid være grundlaget for en vurdering af det behov, der er eller vil komme i kommunen med hensyn til foranstaltninger for ældre.

Nogle af de spørgsmål, der må indgå ved planlægningen af faciliteter for ældre er bl.a.:

- Hvordan er kommunen egentlig indrettet, set med de ældres øjne?
- Hvordan er boligtilbudene (er de varierede)?
- Hvordan er de forskellige boligtilbuds beliggenhed?
- Hvordan er det offentlige trafiknet?
- Hvor kan de ældre mødes?

Landsbykommissionens anbefalinger

Planlægningen og beslutningen om, hvilke tilbud om boliger, plejehjem og andre sociale serviceforanstaltninger, der skal være for ældre, er overladt til den enkelte kommune.

Landsbykommissionen kan støtte synspunkterne om, at de ældre, der ønsker det, bør have muligheden for at blive i egen bolig, og for at blive i det miljø, de har levet og fungeret i, så længe som muligt. Landsbykommissionen skal pege på, at der ofte er få udlejningsboliger i landsbyerne, og kommunalbestyrelserne bør derfor være opmærksomme på mulighederne for at etablere pensionist-, kollektiv- og beskyttede lejeboliger som små enheder.

Kommissionen skal desuden pege på de muligheder, der kan ligge i at kombinere de forskellige institutioner og bistandsformer. Således kan plejehjem, beskyttede boliger og dagcentre samordnes med tilbud for de ældre i eget hjem, som f.eks. madordninger, hjemmehjælp og hjemmesygepleje, ligesom også muligheder for korttidsophold for de ældre, der fra tid til anden får brug for det, bør indgå.

I stedet for ét stort plejehjem ét sted i kommunen, ét stort dagcenter et andet sted og kollektivboligerne et tredje sted kunne man måske opnå bedre resultater med sådanne kombi-enheder, der kan placeres lokalt i de ældres vante omgivelser og alligevel være driftsøkonomisk forsvarlige. Sådanne enheder kunne med fordel placeres i tilknytning til f.eks. bibliotek, skoler og fritidsklubber.

Dagcentervirksomheden kunne tænkes udvidet, så lokalerne og faciliteterne i øvrigt kunne udnyttes bedre og til glæde også for andre end de ældre gennem aktiviteter (f.eks. under fritidsloven), som ikke kun tager sigte på en bestemt aldersgruppe.

Der er et tæt samspil mellem de forskellige tilbud om serviceydelser inden for bistandslovens rammer. Samtidig har planlægningen inden for andre områder, bl.a. sygehusvæsen, planlægningen af den kollektive trafik samt hele den sammenfattende, fysiske planlægning, betydning ved valget af struktur for de tilbud, der gives de ældre. Kommunens planlægning herfor bør således foregå ud fra en samlet planlægning som led i den overordnede kommuneplanlægning og med en meget tæt koordinering til den øvrige sektorplanlægning.

Forskellige offentlige serviceområder i øvrigt



Lægepraksis

Lægepraksis findes i følgende former:

- Enkeltmandspraksis
- Kompagniskabspraksis
- Samarbejdspraksis

Enkeltmands- praksis

Enkeltmands- eller solopraksis vil sige almen lægegerning udøvet af en enkeltperson, der ikke har fællesskab med andre læger om patienter. Lægen med solopraksis kan udmærket have samarbejde med andre læger i praksis om vagt- og ferieordninger m.m.

Kompagniskabs- praksis

En kompagniskabspraksis drives af flere læger med fælles lokaler, personale og økonomi. Patienterne har ofte mulighed for at blive patient hos en bestemt læge i kompagniskabet, men er principielt tilmeldt kompagniskabet, ikke den enkelte læge.

Samarbejds- praksis

Samarbejdspraksis drives mellem flere enkeltmands- og/eller kompagniskabspraksis. I en samarbejdspraksis er der ofte et vist fællesskab om lokaler og personale, men den enkelte praksis har hver sin patientkreds.

Uden for de københavnske kommuner var der pr. 31. december 1979 2.386 praktiserende læger. Heraf var 817 (34%) i enkeltmandspraksis, 1.258 (53%) i kompagniskabspraksis og 311 (13%) i samarbejdspraksis. Ved denne opdeling er læger, der er i kompagniskab, men hvor kompagniskabet er i konsultationsfællesskab med et andet kompagniskab eller med en eller flere enkeltlæger, henregnet til samarbejdspraksis.

De statistiske oplysninger, der foreligger om lægepraksis, tager udgangspunkt i en opdeling i Københavnsområdet (København, Frederiksberg, Amager) på den ene side og det øvrige land på den anden side. Det er derfor ikke muligt klart at skelne mellem by og land, men der synes af være visse træk og tendenser, der er specielle for amtskommuner med en stor landbefolkning.

Gruppe 1 er den mest almindelige forsikringsform, og de personer, der er gruppe 2-sikrede, bor i hovedsagen i hovedstadsområdet. Pr. 1. oktober 1980 udgjorde gruppe 2-sikrede 6,6% af samtlige gruppe 1- og 2-sikrede i hele landet, og andelen af gruppe 2-sikrede var størst i hovedstadsområdet, 12,6%, og i øvrigt større på Sjælland end i Jylland, på Fyn og Bornholm.

I det følgende vil beskrivelsen derfor kun behandle lægepraksis i forhold til gruppe 1-sikrede. Det bemærkes, at der ved opgørelsen er en forskel mellem antal indbyggere pr. læge og antal tilmeldte gruppe 1-sikrede. Dette skyldes dels at en del af befolkningen som nævnt har valgt at være omfattet af sikringsgruppe 2 og derfor ikke er tilmeldt en bestemt læge, dels at de sikrede kun omfatter personer på 16 år og derover. Børn under 16 år er omfattet af forældrenes sikringsform.

Landstal

På landsplan er antallet af læger i almen praksis steget fra 2.045 i 1971 til 2.782 i 1980, en stigning på 33%, mens befolkningstallet i den samme periode kun er steget 2,9%. Antallet af indbyggere pr. læge i landet som helhed er således faldet fra 2.434 i 1971 til 1.842 i 1980. Væksten i antallet af læger i almen praksis var relativt størst i midten af 70'erne og relativ mindre i slutningen af 70'erne og i 1980. Op gennem 70'erne er der ligeledes sket en relativ stigning i antallet af lønnede medhjælpere, sekretærer, sygeplejersker og laboranter.

Hidtidig udvikling

Inden for de sidste ti år er der blevet oprettet stadig flere kompagniskabspraksis, og tendensen går generelt i retning af oprettelse af flere fællespraksisformer og færre enkeltmandspraksis.

Den typiske enkeltmands praksis omfatter fra 1.000 til 2.000 gruppe 1-sikrede, den typiske kompagniskabspraksis omfatter 2 læger med fra 1.600-3.199 gruppe 1-sikrede. Fordelingen mellem amter i relationen antal læger pr. indbygger viser, at hovedstadsområdet, Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter har flest indbyggere pr. læge (1.954, 2.019 og 2.104), mens Bornholm som helt specielt område kun har 1.493 indbyggere pr. læge. Mellem de øvrige amter findes ingen nævneværdige forskelle, idet indbyggerantallet pr. læge svinger fra 1.984 til 1.903. Disse tal siger dog ikke noget om forskellen i lægedækning mellem land og by.

En analyse fra 1978 vedrørende samtlige alment praktiserende læger uden for hovedstadsområdet viser, at mellem 79% og 87% af de gruppe 1-sikrede havde kontakt med en alment praktiserende

læge. Der findes imidlertid ingen oplysninger om det samlede antal patientbesøg pr. læge.

Tabel 5.1. viser et skøn over fordelingen mellem land og by inden for de enkelte amter af gruppe 1-sikrede pr. læge. Skønnet er foretaget af Amtsrådsforeningen pr. 1. oktober 1980. Der foreligger ikke tilsvarende oplysninger over antal indbyggere fordelt på praksisområder. Tendensen er her, at der er færre gruppe 1-sikrede pr. læge i landområder end i byområder. Bornholm indtager igen en særstilling, idet der for landområder som gennemsnit er 1.007 gruppe 1-sikrede pr. læge, mens Nordjyllands amt for landområder ligger over landsgennemsnittet for byområde, idet Nordjylland har 1.351 gruppe 1-sikrede pr. læge i landområder, og landsgennemsnittet for byområder er 1.333. Landsgennemsnittet for landområder er 1.248 gruppe 1-sikrede pr. læge.

Tabel 5.1. De alment praktiserende læger efter landsoverenskomsten skønsmæssigt fordelt på by-land pr. 1. oktober 1980

	Land			By		
	Læger	Tilmeldt gr. 1-sikr.	Gr. 1-sikr. pr. læge	Læger	Tilmeldt gr. 1-sikr.	Gr. 1-sikr. pr. læge
Københavns amtskommune	0	0		299	378.292	1.265
Frederiksberg amtskommune	69	79.149	1.147	103	134.499	1.306
Roskilde amtskommune	30	38.804	1.293	70	94.532	1.350
Vestsjællands amtskommune	60	76.476	1.275	91	125.591	1.380
Storstrøms amtskommune	57	73.690	1.293	85	117.018	1.377
Bornholms amtskommune	15	15.100	1.007	19	21.256	1.119
Fyns amtskommune	94	119.394	1.270	154	214.536	1.393
Sønderjyllands amtskommune	82	104.622	1.276	62	78.294	1.263
Ribe amtskommune	61	75.282	1.243	58	81.415	1.404
Vejle amtskommune	74	96.477	1.304	99	144.274	1.457
Ringkøbing amtskommune	69	76.998	1.116	77	112.411	1.460
Århus amtskommune	133	152.906	1.150	196	259.640	1.325
Viborg amtskommune	79	103.328	1.307	50	67.871	1.357
Nordjyllands amtskommune	142	191.832	1.351	131	161.410	1.232
I alt	965	1.203.968	1.248	1.494	1.991.039	1.333
Antal gruppe 1-sikrede i gennemsnit		1.248			1.333	

Anm: Praksisområder med købstad er henregnet under by, resten af praksisområderne som land.
Kilde: Amtskommunernes klassifikation af praksisområder.

*Planlægning af
lægepraksis*

De alment praktiserende læger i Københavns, Frederiksberg, Tårnby og Dragør kommuner yder lægehjælp i henhold til over-

enskomst angående lægegerning gældende fra 1. januar 1970 med tillæg, mens de alment praktiserende læger i amtskommunerne yder lægehjælp efter landsoverenskomst og almen lægegerning mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Praktiserende Lægers Organisation gældende fra 1. april 1976.

I henhold til sygesikringsloven er der i hver amtskommune nedsat et fællesudvalg med repræsentanter for amtsrådene og fra lægekredsforeningerne, som varetager praksisområdeinddelingen i hver amtskommune efter vejledende normer i landsoverenskomstens kapitel IV.

Det hedder heri, at fællesudvalget ved praksisplanlægningen må tage udgangspunkt i visse nærmere faktiske forhold. Landssamarbejdsudvalget skal på samme måde have kendskab til disse forhold ved en efterfølgende godkendelse af praksisplanlægningen. I landsoverenskomsten nævnes herefter som faktiske forhold:

Geografiske forhold

- Kommuneinddelinger
- Land- og byzoneinddelinger
- Geografiske skillelinier
- Trafikale forhold

Befolkningsforhold

- Befolkningsfordeling
- Befolkningsudvikling
- Befolkningsønsker til den primære lægetjeneste

Alment praktiserende læger

- Nuværende praksissted og praksisformer
- Vagtordninger
- Fremtidige arbejdsopgaver

Medicinske institutioner m.v.

- Hospitaler
- Speciallæger

Paramedicinske institutioner m.v.

- Hjemmesygepleje
- Sundhedspleje
- Jordemødre
- Fødeklinikker

Mødrehjælp
Apoteker

Kommunale institutioner
Socialforvaltning
Skoler, dag- og døgninstitutioner m.v.

Planlægningsforudsætningerne tilstræbes således at svare til de, der i øvrigt anvendes ved planlægning i amtskommunerne. Det tilkendegives samtidig, at det synes mest hensigtsmæssigt, at fællesudvalgene tilvejebringer og systematiserer oplysninger om de for praksisplanlægningen relevante forhold, førend selve planlægningen indledes.

I de fleste af de regionplanforslag, der er udarbejdet i henhold til lands- og regionplanloven, efterlyses en nærmere koordinering mellem især sygehusplanlægningen og almen- og speciallægeplanlægningen, da flere amtskommuner kan konstatere en ujævn fordeling af læger i forhold til befolkningen. Enkelte regionplanforslag fremhæver det ønskelige i at arbejde med maksimumsafstande til læge/lægehus, og flere steder anbefales udvidede lægehuse til dækning af flere elementære funktioner og behov end kendt fra "solopraksis" eller huslæger. Det er således et spørgsmål, om de oplysninger, man har ønsket at få tilvejebragt som grundlag for praksisplanlægningen, har haft reel betydning ved praksisplanlægningen i de enkelte amtskommuner.

*Planlægnings-
perspektiver*

Sygehusene er et element i den fysiske planlægning, hvorimod de mindre led i sundhedstjenesten ikke hidtil er indgået heri. Dette til trods for, at der knytter sig en væsentlig interesse for enhver borger til at have bekvem adgang til læger, speciallæger, apotek o.s.v.

Specielt kunne tendensen til specialisering og koncentration i sygehussektoren føre til overvejelser om betjening af befolkningen med mere elementær service, skadestuer i mindre enheder, eventuelt knyttet til lægehuse etc.

Loven om offentlig sygesikring indeholder ikke bestemmelser, der formaliserer planlægningen inden for sygesikringsområderne, således som det er tilfældet inden for bl.a. sygehussektoren og den sociale sektor i øvrigt.

De tilbud, der er inden for både socialektoren og dele af sund-

hedssektoren, har på en række områder sammenhæng til bl.a. den service, der ydes inden for lægepraksis.

Landsbykommissionens anbefalinger

Ud fra de hensyn, der varetages gennem den sammenfattende planlægning, der finder sted som led i region- og kommuneplanlægningen afstemmes med de rammer, der lokalt fastsættes for så vidt angår de andre områder inden for sundhedstjenesten og inden for det sociale område.

Landsbykommissionen skal pege på de fordele, der ud fra en samlet helhedsbetragtning vil kunne opnås, såfremt der sker koordinering af praksisplanlægning med udbygningsplanen inden for bl.a. sygehussektoren.

Landsbykommissionen skal endelig pege på den støtte for praksisplanlægningen, der vil ligge i, at dens resultater optages i region-, kommune- og lokalplanlægningen med den deraf følgende sikring af lokalisering og areal. Beboerne i lægedistriktet ville herved også få mulighed for at tilkendegive deres ønsker til praksisstrukturen.

Lægemiddelforsyningen

Lægemiddelforsyningen og apotekssystemet kan i relation til landsbyerne ses fra to synsvinkler. For det første er det af betydning, at befolkningen - og herunder også de, der bor i landsbyerne - har en let og sikker adgang til gode lægemidler til rimelige priser. Således er målsætningen for lægemiddelforsyningen ofte blevet formuleret.

Men herudover kan lægemiddelforsyningen også have en indirekte betydning for landsbyerne, idet placeringen af et håndkøbsudsalg eller et medicinudleveringssted hos en købmand eller i en brugs kan medvirke til at styrke eksistensgrundlaget for dagligvarebutikken i landsbyen.

Nuværende lovgrundlag

Det lovgrundlag, som lægemiddelforsyningen hviler på, er apotekerloven fra 1954 og lov om lægemidler fra 1975.

Lægemiddeldistributionssystemet består af en række enheder, der er knyttet til apotekerne. Det er apoteker, apoteksfilialer, apoteksudsalg, håndkøbsudsalg og medicinudleveringssteder. Endelig findes der også i et vist omfang en udlevering sted direkte fra læge til patient, navnlig i forbindelse med vagttjeneste.

<i>Apotek</i>	Et apotek fremstiller og forhandler lægemidler og er forpligtet til at være forsynet med eller omgående fremskaffe såvel ethvert lægemiddel, der ordineres på recept og som lovligt må forhandles her i landet, som de lægemidler der er forbeholdt apotekerne.
<i>Apoteksfilial</i>	En apoteksfilial er en afdeling af et apotek, hvor personalet også er uddannede farmaceuter. En apoteksfilial forhandler lægemidler og skal omgående søge et rekvireret lægemiddel fremskaffet, såfremt det ikke er på lager. Apoteksfilialer kan ligesom apoteker foretage selvstændig ekspedition af recepter. De første apoteksfilialer blev oprettet i 1972, selv om der siden 1955 har været hjemmel i apotekerloven til at etablere apoteksfilialer. Apoteksfilialers åbningstid svarer til apotekernes. Sundhedsstyrelsen har dog i nogle tilfælde begrænset receptekspeditionstiden, så den ikke omfatter hele åbningstiden. Serviceniveauet på en velfungerende apoteksfilial adskiller sig ikke væsentligt fra serviceniveauet på et apotek, idet mindst 95% af henvendelserne til en apoteksfilial kan ekspederes med det samme. Efter de kriterier, apotekerloven opstiller, er der økonomisk basis for at etablere apoteksfilialer på et langt mindre befolkningsunderlag, end det der kræves til en økonomisk forsvarlig apoteksdrift.
<i>Apoteksudsalg</i>	Et apoteksudsalg drives af et apotek. Udsalget forhandler ikke receptpligtige lægemidler, men må udlevere lægemidler efter recept, som forud er ekspederet i apoteket. Apoteksudsalgets personale er apoteksfaglært og kan give faglig vejledning og betjening om lægemidlets anvendelse. I praksis er der i de fleste tilfælde tale om, at recepter indtelefoneres af lægen. Forbrugeren behøver således ikke at henvende sig på apoteksudsalget to gange i anledning af én ekspedition.
<i>Håndkøbsudsalg</i>	Et håndkøbsudsalg drives af en bestyrer i lokaler, der ikke tilhører apoteket. Håndkøbsudsalget kan forhandle og udlevere de samme lægemidler som et apoteksudsalg, men bestyreren er ikke apoteksfaglært. I landdistrikterne og de små byer vil håndkøbsudsalget ofte blive drevet sammen med en lokal brugs eller købmandsbutik og kan på denne måde understøtte det økonomiske grundlag for lokalbutikken.

Medicinudleveringssted

Det samme gælder et medicinudleveringssted. Der er ikke i lovgivningen fastsat bestemmelser for disse og de skal derfor ikke godkendes af sundhedsstyrelsen. I modsætning til de øvrige enheder er de heller ikke underkastet tilsyn af de farmaceutiske visitatorer. Udleveringsstederne forhandler ikke lægemidler, men udleverer lægemidler, der efter forbrugerens eller lægens ønske er sendt til udleveringsstedet. Udleveringsstederne er som hovedregel etableret på steder, hvor der på grund af for ringe befolkningsunderlag ikke er basis for at etablere et håndkøbsudsalg.

Hidtidig udvikling

Den geografiske fordeling af de private apoteker i forhold til indbyggertallet i området samt den gennemsnitlige omsætning pr. apotek fremgår af tabel 6.1. Befolkningsunderlaget for et apotek eller en apoteksfilial varierer fra ca. 10.000 personer til knap 29.000 personer, hvor gennemsnittet for hele landet ligger på ca. 15.000 personer.

Tabel 6.1. Geografisk fordeling af antal apoteker i forhold til indbyggertal og bruttoomsætning

Kommune og amter	Antal 1.1.1979 Apoteker	Apoteks- filialer	Folketal 1.1.1979 (1.000 indbyg- gere)	Indbyg- gere pr. apotek incl. fi- lialer 1.1.1979	Bruttoomsæt- ning (excl. moms) 1978 pr. apotek incl. filia- ler (1000kr).
Københavns	42	-	506	12.048	5.012
Frederiksberg	9	-	89	9.889	
Københavns	26	-	630	24.231	7.109
Frederiksborg	12	4	326	20.375	7.379
Roskilde	7	-	200	28.571	9.043
Vestsjællands	16	2	276	15.333	5.873
Storstrøms	21	2	259	11.261	5.101
Bornholms	3	-	48	16.000	6.174
Fyns	30	2	452	14.125	5.066
Sønderjyllands	18	2	249	12.450	4.577
Ribe	12	3	211	14.067	5.153
Vejle	23	1	323	13.458	5.288
Ringkøbing	17	-	261	15.353	5.270
Århus	32	1	572	17.333	6.300
Viborg	20	1	231	11.000	4.817
Nordjyllands	32	2	479	14.088	6.126
Hele landet	320	20	5.112	15.035	5.671

Kilde: Årsberetning 1979 for sundhedsstyrelsens lægemiddelfordeling.

Medregnes antallet af enheder i det totale lægemiddeldistributi-
onssystem viser tabel 6.2, at der i 1978 ialt var 420 apoteker, apo-

teksfilialer og apoteksudsalg. Hertil kommer knap 840 håndkøbsudsalg og knap 600 medicinudleveringssteder. Det gennemsnitlige befolkningsunderlag pr. distributionsenhed kan på dette grundlag beregnes til knap 3.000 personer.

Det fremgår endvidere af tabel 6.2, at der gennem de sidste 5 år er sket en stigning i antallet af medicinudleveringssteder, mens antallet af håndkøbsudsalg i samme periode har holdt sig konstant.

Tabel 6.2. Distributionsenheder ved årets slutning:

År	Apoteker	Apoteksfilialer	Apoteksudsalg	Håndkøbsudsalg	Medicinleveringssteder	Distribuerende læger
1960	351	0	-	-	-	-
1970	349	0	-	-	-	-
1974	333	6	59	835	-	-
1975	330	11	62	825	432 ^{x)}	95
1976	323	15	63	820	515 ^{x)}	87
1977	322	16	73	817	560 ^{x)}	73
1978	320	20	80	837	588 ^{x)}	65
1979	319	23	-	-	-	-

^{x)} Disse tal er behæftet med en vis usikkerhed.

Kilde: Årsberetning 1979 for sundhedsstyrelsens lægemiddelfdeling.

Tabel 6.3. Andelen af byer med apotek eller håndkøbsudsalg i bykommuner^{x)} 1974-77

Bystørrelse 1.7.1976	Antal byer	Håndkøbsudsalg/ apotek %
1.500-2.000 indb.	11	46
1.200-1.500 indb.	8	50
1.000-1.200 indb.	11	9
800-1.000 indb.	16	38
600- 800 indb.	20	30
400- 600 indb.	40	35
300- 400 indb.	34	15
200- 300 indb.	51	8

^{x)} Ved bykommuner forstås dels kommuner, hvor der findes en by på mindst 10.000 indb. og dels omegnskommuner omkring Århus, Odense og Ålborg.

Anm: Tallene er baseret på en stikprøve bestående af 7 amtskommuner.

Kilde: Rapport om det fremtidige bymønster (1979).

Tabel 6.4. Andelen af byer med apotek eller håndkøbsudsalg i øvrige kommuner

Bystørrelse 1.7.1976	Antal byer	Håndkøbsudsalg/ apotek %
1.500-2.000 indb.	23	78
1.200-1.500 indb.	23	83
1.000-1.200 indb.	31	81
800-1.000 indb.	22	82
600- 800 indb.	55	58
400- 600 indb.	102	38
300- 400 indb.	89	39
200- 300 indb.	118	14

Kilde: Rapport om det fremtidige bymønster (1979)

Tabel 6.3 og 6.4 viser, at forekomsten af apotek eller håndkøbsudsalg først bliver almindelig, når bystørrelsen er over 600 indbyggere, og at det kun gælder for områder, der ikke ligger i nærheden af en større by. Tabel 4 viser også, at godt 1/3 af alle byer med 300-600 indbyggere har et apoteks- eller håndkøbsudsalg.

Planlægnings- procedure - udviklingstendenser

Der er ikke i lovgivningen fastsat en særlig procedure for planlægningen af lægemiddeldistributionen. Beslutninger om oprettelse og nedlæggelse af apoteker m.v. sker på basis af en konkret vurdering i hvert tilfælde. I det følgende gøres rede for, hvordan disse enkeltsager behandles.

Apotek

På baggrund af sundhedsstyrelsens kendskab til de enkelte apoteker er der i store træk lagt planer for, hvilke apotekers fremtid og placering der skal tages op til nærmere vurdering, inden der træffes beslutning om, at de pågældende bevillinger opslås ledige. Såfremt en bevilling kan forventes ledig til "normal tid" ved apotekerens pensionering, tages spørgsmålet om apotekets fremtid og placering op til vurdering 1-1½ år før bevillingen bliver ledig. I andre tilfælde sker det, så snart sundhedsstyrelsen har kendskab til, at bevillingen vil blive ledig.

Vurderingen indledes med, at den farmaceutiske visitorator indsamler et basismateriale vedrørende fysiske planer for udpegede byudviklings- og erhvervsområder, prognoser for befolkningsudviklingen, lokale trafikforbindelser og indkøbsvaner, lægernes praksisplanlægning, lægemiddelforbrugende institutioner m.m. i

den pågældende amtskommune og i den eller de kommuner, der er oplande til apoteket. På baggrund af dette materiale og oplysninger om de lokale apotekers indretning og økonomiske forhold udarbejdes et notat, der indeholder tilstrækkelige basisoplysninger til, at senere instanser - embedslægeinstitutionen, Dansk Apotekerforening og Dansk Farmaceutforening - der høres, kan vurdere forholdene. Notatet afsluttes med visitators vurdering og konklusion.

Notatet sendes herefter til den lokale embedslægeinstitution til udtalelse. Såfremt de oplysninger, der herefter foreligger, ikke giver sundhedsstyrelsen grundlag for at foreslå ændringer i det pågældende apoteks status og placering, standses den videre behandling af sagen sædvanligvis, og apoteket opslås på normal måde ledigt af sundhedsstyrelsen. Det skal bemærkes, at en del af de bevilningssager, der tages op til nærmere vurdering, ender med en beslutning om, at der ikke er grundlag for at afgive indstilling om ændringer i apotekets status eller placering.

Er der grundlag for videre behandling, inddrages Danmarks Apotekerforening og Dansk Farmaceutforening. Er der fortsat grundlag for at foreslå ændringer, afgiver sundhedsstyrelsen indstilling til indenrigsministeriet. Indstillingen baseres på faglige og økonomiske kriterier og på målsætningen om at sikre befolkningen let adgang til lægemidler til rimelige priser. Indstillingen vedlægges de udtalelser, sundhedsstyrelsen har indhentet. Før sagen afgøres i indenrigsministeriet sendes sagens akter til den pågældende amtskommune og til den eller de berørte kommuner, der anmodes om udtalelser.

Sidste fase i sagsbehandlingen foregår i indenrigsministeriet, hvor man på baggrund af de indkomne udtalelser træffer den endelige afgørelse om et apoteks fremtid.

Afhængigt af, hvor enige de hørte parter i sagen har været, varer det fra *Vi* til 1½ år at opnå en endelig afklaring.

Håndkøb

Håndkøbsudsalgsbestyreren samt oprettelse, nedlæggelse og flytning af håndkøbsudsalg skal også godkendes af sundhedsstyrelsen. Den tidligere bestemmelse om, at håndkøbsudsalg ikke uden særlig dispensation må etableres hos næringsdrivende, er bortfaldet. Apotekeren har ansvaret for håndkøbsudsalgets forsvarlige indretning og skal mindst to gange årligt føre tilsyn med håndkøbsudsalgene og føre journal over disse tilsyn.

Udviklingstendenser Apoteker drives i henhold til en offentlig bevilling. Det offentlige har derfor i medfør af apotekerloven en mulighed for at bestemme oplande til de enkelte apoteker og at fastlægge distributionsformen inden for apotekets betjeningsområde. Man kan således pålægge en apoteker at oprette f.eks. håndkøbsudsalg eller medicinudleveringssteder. Modsat skal apotekeren også indhente tilladelse i sundhedsstyrelsen, hvis han selv ønsker at oprette håndkøbsudsalg eller medicinudleveringssteder.

Efter sundhedsstyrelsens opfattelse har der gennem de seneste år kunnet spores et stadigt stigende behov for en samlet analyse og planlægning af lægemiddeldistributionen, således at denne tilpasses og justeres i takt med de ændringer, der i øvrigt sker i samfundet.

De regler og procedureforskrifter for oprettelse og nedlæggelse af apoteker, der er fastsat i den nugældende apotekerlov, giver kun få muligheder for at gennemføre en sådan planlægning. For det første kan nye apoteker kun oprettes, når det må antages, at de ved normal drift ikke vil blive berettiget til såkaldt nettotilskud. Da omkostningerne ved etablering af et apotek er store, er det svært at opfylde lovens krav. Myndighederne kan ikke pålægge en apoteker at overtage et andet apotek eller at flytte sit apotek. Dette sammenholdt med, at en apoteksindehaver ofte har en funktionsperiode på 25 år, gør det vanskeligt at planlægge, idet der reelt kun kan foretages ændringer i et apoteks forhold i forbindelse med, at bevillingen er ledig. Der er i de seneste år kun oprettet et enkelt apotek. Dernæst har det gældende afgiftssystem bevirket, at det har været vanskeligt i alle tilfælde at skabe interesse for etablering af apoteksfilialer. Hovedparten af disse er etableret som en følge af et ministerielt påbud i forbindelse med en apoteksnedlæggelse i et område med faldende folketal, hvorimod kun et mindre antal er oprettet i områder med stigende befolkningsunderlag.

Disse forhold har bevirket, at sundhedsstyrelsen kun har kunnet stille forslag om isolerede ændringer i forholdene omkring det enkelte apotek. Sådanne ændringer har ofte kun indebåret beskedne reduktioner i apoteksservicen i områder med "overdækning".

Lovforslag

Det kan dog nævnes, at der i indenrigsministeriet arbejdes med udformning af en ny lov om apoteksvirksomhed til afløsning af den gældende apotekerlov fra 1954. Et udkast til lovforslag er i

oktober 1980 udsendt til høring hos en række myndigheder og organisationer.

Der er i udkastet lagt op **til**, at ændringer i distributionssystemet i højere grad end efter gældende praksis skal ske på grundlag af den samlede vurdering af distributionsforholdene inden for et større område. Som grundlag herfor skal sundhedsstyrelsen ifølge lovudkastet hvert fjerde år udarbejde en redegørelse for lægemiddeldistributionen m.v. gennem apoteker og sygehusapoteker i hver amtskommune samt for Københavns og Frederiksberg kommuner under ét. Der er således ingen egentlige planlægningsbestemmelser i lovforslaget.

Desuden foreslås der en vis smidiggørelse af det nuværende bevilningssystem, hvor en bevilling i alle tilfælde gælder indtil indehaverens fyldte 70 år, uden at der i bevillingsperioden er mulighed for at flytte eller nedlægge apoteket uden bevillingshaverens samtykke.

I udkastet til lovforslaget åbnes der mulighed for, at en bevilling i særlige tilfælde kan meddeles for et begrænset tidsrum, samt at der i tilfælde, hvor et apotek ønskes nedlagt, kan meddeles vedkommende apoteker bevilling til et andet apotek, selv om der er bedre egnede ansøgere til stede.

Tærskelværdier for håndkøbsudsalg

Det forhold, at der ikke foregår - og ikke på grundlag af de nugældende procedureregler kan foregå - en samlet koordineret planlægning af lægemiddeldistributionen resulterer i, at der ikke findes fastsatte kriterier for, hvornår der i hvert fald skal oprettes håndkøbsudsalg. Danmarks Apotekerforening mener imidlertid, at der i øjeblikket er for mange håndkøbsudsalg, og at de eksisterende udsalg er for ringe indrettet med hensyn til opbevaring af medicin i form af køleforhold, giftskabe og muligheder for at afsondre medicin. Foreningen mener, at udbringning af medicin fra apoteket skulle gøres mere effektiv som erstatning for håndkøbsudsalg.

Landsbykommissionens anbefalinger

Det er Landsbykommissionens opfattelse, at mulighederne for at bevare og etablere nye håndkøbsudsalg og medicinudleveringssteder bør styrkes. Beboerne i landsbyerne og landdistrikterne får på denne måde forsyning med lægemidler inden for en rimelig afstand. Hertil kommer, at et håndkøbsudsalg eller et medicinudleveringssted kan bidrage til, at en lokal dagligvarebutik får en større indtjening og en større tiltrækning på forbrugerne.

I den forbindelse skal man være særlig opmærksom på, at der ikke stilles unødvendige krav til indretning og opbevaringssteder af medicin, fordi der herved påføres den handlende omkostninger, som ikke vil kunne dækkes ind gennem den bruttoavance, som den handlende får for at distribuere lægemidlerne.

Kommissionen finder, at der bør etableres en ordning, så kommunerne får en høringsret, når det drejer sig om oprettelse eller nedlæggelse af håndkøbsudsalg og medicinudleveringssteder. Herved bliver det muligt for kommunen at foretage en samlet planlægning og vurdering af lægemiddeldistributionen samt at se denne i sammenhæng med serviceforsyningen i øvrigt inden for kommunen.

Det er kommissionens opfattelse, at mulighederne for at bevare og etablere håndkøbsudsalg og medicinudleveringssteder bør styrkes. **Der** vil dog fortsat være beboere, især de der ikke har bil, der har svært ved at benytte et håndkøbsudsalg eller et medicinudleveringssted. Disse beboere bør derfor have mulighed for at få medicin bragt ud til boligen.

Kirker

For tiden oprettes der flere præstestillinger, end der nedlægges. Kriteriet for, om der skal oprettes en ny stilling, eller om en stilling skal nedlægges eller bibeholdes, er en samlet vurdering af befolkningens størrelse, den sociale sammensætning og til- og fraflytningsfrekvensen i området. Endvidere vurderer kirkeministeriet, om der er særlige behov for kirketjeneste, f.eks. om der i området ligger et hospital, om der er en forventning om mange konfirmander eller lignende. Nedlæggelse af præstestillinger sker overalt i landet, såvel på landet som i byerne, når et kirkesogn affolkes. Kirkeministeriet følger den praksis, at der alene sker en nedlæggelse af et præsteembede i forbindelse med ledighed.

Det frivillige, kirkelige arbejde

I landsognene og landsbysamfundene har det tidligere ofte været sognets præst, der har forestået det frivillige, kirkelige arbejde i sognet. Dette arbejde, der har haft både kristelig, kulturel og social karakter, har fungeret ved, at præsten har taget initiativ hertil, og det mere formelt regulerede kirkelige arbejde har været det naturlige udgangspunkt for andre aktiviteter i sognet.

I takt med nedlæggelsen af præstestillinger på landet og sammenlægning af to eller flere sogne til ét pastorat vil dette arbejde få vanskelige vilkår.

Hidtidig udvikling

Ved reformationen (1536) ophørte den danske kirke med at eksistere som et retligt, selvstændigt samfund. Den øverste myndighed i kirkelige anliggender har siden været staten. Ved grundloven fik befolkningen trosfrihed til selv at bestemme, om de ville tilhøre den danske folkekirke. Ved grundloven blev det også fastlagt, at kirkens forhold ordnes ved lov.

Ca. 95% af befolkningen tilhører i dag den danske folkekirke, og der har i de sidste 10 år været en lille stigning i antallet af forældre, der vælger at lade deres børn døbe.

I tabel 7.1 er givet en oversigt over nedlagte og oprettede præstestillinger i perioden 1972-1980. I tabel 7.2 er givet en oversigt over samtlige præstestillinger i Danmark pr. 1. januar 1981.

Som det fremgår af tabellerne, er der en tendens til, at der oprettes flere stillinger, end der nedlægges. Nedlæggelsen af præstestillinger sker typisk ved en sammenlægning af de mindre landsogne. Ønsket om nedlæggelse af et præsteembede sker sjældent på grund af et lokalt ønske, selv om menighedsrådene ofte kan se nødvendigheden af en mere rimelig arbejdsdeling inden for det kirkelige område.

Tabel 7. 7. Oversigt over nedlagte og oprettede præstestillinger i perioden 1972-80

	Nedlagte i forbindelse med sammenlægning	Heraf nedlagte i større byer (Randers, Århus)	Heraf nyoprettede ved sogneudskillelse	Yderligere stillinger i samme sogn	Netto tilgang og netto afgang	Antal fastestillinger pr. 1.1.
1970	16		1	6	-9	1.738
1971	17		2	5	-10	1.729
1972	26	5	3	7	-16	1.719
1973	13	2	3	9	-1	1.703
1974	10	2	5	15	+10	1.702
1975	3	-	3	9	+9	1.712
1976	3	1	-	20	+17	1.721
1977	2	-	-	14	+12	1.738
1978	2	2	12	17	+15	1.750
1979	-	-	10	-	+20	1.765
1980			6		+17	1.785

Kilde: Kirkeministeriet.

Tabel 7.2. Antal præstestillinger pr. 1. januar 1981

Faste præstestillinger (incl. færøske præster og biskopper)	1.812
Hjælpepræster (lønnede)	44
Grønlandske præster	23
Præster under Dansk Kirke i Udlandet (DKU-præster)	3 3
Sømandspræster	11
Institutionspræster (fængselspræster og hospitalspræster)	16
Døvepræster	5
Valgmeninghedspræster	27
I alt	1.971

Kilde: Kirkeministeriet.

Nuværende lovgrundlag

I overensstemmelse med forudsætningen om kirkens friere stilling er opgaverne inden for det kirkelige område, spørgsmål vedrørende kirke, kirkegård, præstegårde, præster, kirkefunktionærer m.v., i vid udstrækning lagt ud til stiftsøvrigheden, provstiudvalgene og til lokale menighedsråd.

Kirkeministeriet

Kirkeministeriet er den øverste myndighed inden for administrationen af de kirkelige anliggender, og underordnede kirkelige instanser og private kan forelægge spørgsmål vedrørende alle de kirkelige forhold for ministeriet.

Stiftsøvrigheden

I administrativ henseende er landet opdelt i stifter, der forestås af stiftsøvrigheden (stiftsamtmanden og biskoppen). Biskoppen er den øverste stedlige myndighed i gejstlige anliggender. Hvert stift er opdelt i et antal provstier (i alt 107), der har hver sin provst og provstiudvalg. Provstiudvalget fører tilsyn med præsteembederne og kirkernes økonomiske sager og består af provsten som formand og to-fire læge medlemmer, valgt af provstiets menighedsråd.

Menighedsråd

I henhold til lov om menighedsråd, lovbekendtgørelse nr. 136 af

15. april 1980, er der oprettet et menighedsråd i hvert sogn eller kirkedistrikt. Antallet af menighedsråd er idag ca. 2.200. Menighedsrådet vælges blandt sognets kirkelige vælgere til varetagelse af de lokale anliggender i sognet og har ved lovgivningen fået tillagt visse nærmere angivne beføjelser. Gennem oprettelse af menighedsråd har man villet give folkekirken en friere stilling i forhold til staten i overensstemmelse med grundlovens forudsætning herom.

Menighedsrådenes opgaver

Menighedsrådenes opgaver er hovedsageligt rent administrative. Menighedsrådene bestyrer folkekirken kirker, kirkegårde og kirkens øvrige ejendom. Herunder hører bestyrelsen af de faste ejendomme, der hører til præsteembederne, f.eks. præsteboliger og eventuelle jordtilliggender.

Menighedsrådet tager endvidere del i bestyrelsen af sognets kirkelige midler, bl.a. kirkekassen og præstelønningskassen, og menighedsrådenes medlemmer tager del i valg af læge medlemmer til provstiudvalgene, der som nævnt varetager økonomiske opgaver i den lokale, kirkelige administration, herunder godkender budgetter for kirke- og præstelønningskasserne.

Hvad særligt angår landsbyerne må nævnes, at menighedsrådene har mulighed for at være initiativtagere til opførelse af bygninger til brug for konfirmandundervisning og til kirkelig mødevirksomhed, evt. i forbindelse med etableringen af en sognegård. Lokaler til de nævnte formål kan også etableres gennem erhvervelse og ombygning af eksisterende bygninger. Udgifterne til tilvejebringelse af lokaler beregnet til kirkelige formål, afholdes af de kirkelige kasser.

Landsognene

I de tyndt befolkede områder på landet er det i dag almindeligt, at to eller flere sogne udgør et pastorat med én præst. I 1980 var der ca. 1.350 pastorater. En præst kan ikke forpligtes til at afholde mere end to gudstjenester pr. helligdag. I de fleste tilfælde, hvor der i et pastorat bliver flere kirker at betjene for en præst, vil der hermed også blive tilsvarende færre gudstjenester i hver kirke.

En menighed har mulighed for, hvis mindst 50 medlemmer ønsker det, at ansætte yderligere en præst. Lønnen til denne præst skal dog afholdes af medlemmerne selv.

Valg-og fri-menigheder

En kreds af medlemmer af en menighed kan danne en valgmenighed med egen, lønnet præst. Beslægtet med valgmenigheden er fri-

menigheden. Medlemmer af fri- og valgmenigheder betaler selv udgifterne til deres egen kirketjeneste, men de betaler ikke kirkeskat. I lovgivningen om kirkernes brug er der en særlig hjemmel til at overlade valg- og frimenigheder brugen af folkekirkens kirker.

Kirkebygningernes benyttelse Traditionelt benyttes også præstegårdene som ramme omkring kirkelige møder for både unge og ældre. Herudover kan menighedsrådet i henhold til brugsloven indstille til biskoppen, at kirkerummet anvendes til afholdelse af kirkekoncert, kirkespil og lignende. Menighedsrådene kan selv tillade afholdelse af kirke- og missionshistoriske foredrag og lignende i kirken.

De administrative rammer Den lokale administration af de kirkelige anliggender i landsbysamfundet er overladt til menighedsrådene. Rammerne for denne administration såvel som rammerne for provstiuudvalgenes, stiftsøvrighedens og kirkeministeriets administration er fastlagt i den kirkelige lovgivning og i de bekendtgørelser og cirkulærer, der er udarbejdet med hjemmel i denne lovgivning. Herudover er denne administration som den øvrige administration på lokalt, regionalt og statsligt niveau undergivet de økonomiske rammer, der til enhver tid er fastsat i budgetterne.

Initiativer fra menighedsrådene Menighedsrådsloven tillægger udtrykkeligt menighedsrådene en særlig ret til selv at tage sager og forhold, der vedrører sognemenigheden, under overvejelse og rette henvendelse til biskoppen eller til kirkeministeriet herom.

Kun ganske enkelte af de kirker, der er opført i middelalderen og senere, er ophørt med at fungere som sådanne. Når man ser bort fra de store restaureringer, der gennemføres med tilskud fra staten, er vedligeholdelsesudgifterne til de eksisterende kirker relativt små. På den anden side er præsteboliger og især de ældre præstegårde på landet meget dyre at holde. Den største udgiftspost på det kirkelige budget er imidlertid lønudgiften til præst, graver m.v.

Virkemidler I takt med at skoler bliver nedlagt, forsamlingshuse solgt til andet formål og biblioteksfilialer udskiftet med biblioteksbusser, vil kirken og de bygninger, der hører under den kirkelige administration, måske være de eneste offentlige bygninger, der er tilbage i landsbyen.

Landsbykommissionens anbefalinger

I redegørelse vedrørende revision af lov om kirkens brug, sognebåndsløsning m.m. (betænkning nr. 769), der er afgivet i 1973 af en arbejdsgruppe nedsat af kirkeministeriet, er der bl.a. peget på muligheden for at meddele tilladelse til anvendelse af kirkerum-mene til forskellige former for foredrags- og foreningsvirksomhed. Landsbykommissionen kan tilslutte sig denne anbefaling og skal foreslå, at det overvejes at udvide menighedsrådenes muligheder for at meddele sådanne tilladelser til forskellige aktiviteter i overensstemmelse med landsbybeboernes ønsker og behov.

Som nævnt ovenfor kan menighedsrådene stå som initiativtagere til opførelse af bygninger til konfirmandundervisning og kirkelig mødevirksomhed og herigennem ofte give stødet til etablering af egentlige sognegårde, hvor udgifterne til de lokaler, der er beregnet til kirkelige formål, afholdes af de kirkelige kasser. I tilfælde, hvor der i forbindelse med tilvejebringelse af lokaler til kirkelige formål også etableres et forsamlingshus eller fritidscenter, børneinstitution, bibliotek m.m., vil der ved indsats såvel af kirkelige som kommunale midler kunne skaffes samlingssteder til landsbybeboerne.

Landsbykommissionen skal pege på de muligheder, der måske netop for de mindre landsbysamfund ligger i at kunne kombinere etablering af en sognegård med f.eks. et forsamlingshus m.m. Det er Landsbykommissionens opfattelse, at en øget information om de muligheder, den kirkelige lovgivning indeholder, vil kunne medvirke til, at der i landsbyerne tages initiativ til sådanne smidige løsninger.

Politi

Politiets arbejdsopgaver

Efter retsplejeloven (§108) er det politiets opgave:

- at opretholde sikkerhed, fred og orden
- at påse overholdelsen af love og vedtægter samt
- at foretage det fornødne til hindring af forbrydelser og til efterforskning og forfølgning af sådanne.

Hertil kommer en række mere administrativt prægede opgaver, som enten har karakter af direkte service over for borgerne eller som bistand til andre forvaltningsmyndigheder ved opfyldelsen af disses funktioner.

Hidtidig udvikling

Ved politikredsenes oprettelse i 1919 fik politiet pålagt en række administrativt prægede opgaver, som hverken kunne henlægges til

domstolene eller til amterne. I årene efter politikredsene oprettelse blev politiet aflastet for disse ikke-politimæssige opgaver, som typisk blev henlagt til den kommunale forvaltning. I forbindelse med politikredsreformen af 1973, der omtales nedenfor, blev den omtalte udviklingslinje fortsat, således at politiet i dag kun har relativt få opgaver af ikke ren politimæssig natur.

Politets lokale Organisation

Fra politikredsene oprettelse og indtil 1973 skete der kun beskedne ændringer i politikredsene geografiske grænser. I 1973 var landet inddelt i 72 politikredse, hvis udstrækning med enkelte undtagelser fulgte de tidligere kommunegrænser.

Politireformen

I 1973 ændredes inddelingen ved politikredsreformen til 54 politikredse. Reformen blev gennemført på grundlag af de undersøgelser, der var foretaget af det strukturudvalg, der var nedsat af justitsministeriet i 1967 (betænkning nr. 605/1971).

Strukturudvalget skulle vurdere politikredsinddelingen og var navnlig begrundet i ønsket om en mere effektiv udnyttelse af politiets ressourcer, således at der kunne ydes en bedre og mere ensartet politimæssig betjening af hele landet. I overvejelserne indgik også et ønske om at få politikredsene grænser koordineret med den ny kommuneinddeling.

Ordenspolititjenesten

I den enkelte politikreds er ordenspolititjenesten opdelt i stationsområder - hovedpolitistationer, understationer og landdistrikter.

I 1970 var der 41 af de dengang 72 kredse, der havde en hovedpolitistation og én eller flere understationer. 31 kredse havde kun én station. 151 kredse havde hovedpolitistationen døgntjeneste. I de resterende kredse, der omfattede et indbyggertal på ca. 2 mio., var der enten etableret samarbejdsordninger med nabokredse eller hjemmევagsordninger for kredsene ordenspolititjenestemænd.

Efter gennemførelsen af politikredsreformen er hele landet nu dækket af ordenspolitistationer med døgnvagt. 151 politikredse udføres denne tjeneste af personale fra kredsens egen hovedstation, medens døgnvagtsbetjeningen i de sidste 3 kredse i aften- og nattetimerne samt i et vist omfang i week-ends og på helligdage udføres med bistand fra de større nabokredse.

Af hovedsagligt geografiske grunde er der i 37 politikredse etableret én eller flere understationer, der inden for åbningstiden normalt udfører al ordenspolititjeneste i stationens distrikt. Understa-

tioner har i almindelighed kun åbent i nogle dagtimer, men enkelte understationer har døgnvagtstjeneste.

Distriktpoliti

For at udbygge og vedligeholde politimandens lokalkendskab og hans personlige kontakt med befolkningen samt institutioner og virksomheder i byområder er der i ca. 35 politikredse oprettet distriktpoliti. Ved denne ordning er det overladt en enkelt polititjenestemand at varetage visse dele af den politimæssige betjening af et afgrænset byområde. I 1980 var der knap 250 distriktpolititjenestemænd.

Landpolitidistrikter

I 1970 var der 185 landpolitidistrikter. Antallet var dalende i årene op til 1970 og efter politikredsreformens gennemførelse er antallet af landpolitidistrikter yderligere blevet begrænset. I dag eksisterer knap 150 landpolitidistrikter.

Et landpolitidistrikt omfatter typisk en eller flere primærkommuner, og befolkningsunderlaget for et distrikt er på omkring 10.000 indbyggere. Landpolititjenestemændene skal i almindelighed have bopæl og hermed kontor i distriktet.

Nedgangen i antallet af landdistrikter skyldes dels befolkningsbevægelser dels den tidligere omtalte overførelse af opgaver fra politiet til f.eks. den kommunale forvaltning. Det må i den forbindelse nævnes, at de overførte opgaver typisk blev varetaget af landpolititjenestemænd.

I forbindelse med gennemførelsen af politikredsreformen, ophævede man også sognefogedinstitutionen bortset fra knap 20 sognefogeddistrikter på mindre øer.

Sammenfatning

I dag er samtlige landets kommuner dækket af døgnbetjente ordenspolitistationer. De større bysamfund har endvidere en lokal politimæssig betjening af distriktpoliti på knap 250 mand, og på landet har man som anført knap 150 landpolitidistrikter. I en række kommuner har politiet herudover etableret en ordning i samarbejde med kommunerne, hvorefter en polititjenestemand har bestemt kontortid med henblik på lokalbefolkningens politimæssige betjening.

Fremtidsperspektiver

Justitsministeriet har ikke aktuelle planer om væsentlige ændringer af politikredsenes grænser, og man vil heller ikke gå ind for yderligere nedlæggelse af landpolitidistrikter, medmindre der er

flertal for det blandt politikredsene kommunalt udpegede medlemmer af lokalnævnene.

Post

Postbetjeningsstruktur

De forskellige former for postbetjening, der findes i landsbyerne og landdistrikterne, er:

- posthus med omdeling
- posthus uden omdeling (indleveringsposthus)
- postbud (cykel eller bil)
- postkasse

Opgaver

De opgaver, postvæsenet udfører i landsbyerne og landdistrikterne, er postbesørgelse til og fra kunderne. Postforsendelserne omfatter almindelige breve, postkort, rekommanderede forsendelser, værdibreve, tryksager og småpakker, pakker, postanvisninger, ind- og udbetalingskort, postopkrævning på brevforsendelser, postinkasseringer og aviser. Desuden drejer det sig om salg af frimærker.

Postomdeling

Postomdelingen sker alle hverdage direkte til de beboere på landet, der er post til. Der er kun ganske få undtagelser fra den direkte omdeling, men generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet kan træffe bestemmelse om, at post til adressater, der bor særlig afsides eller utilgængelige steder, kan afleveres på et sted, der er opgivet af adressaten.

På omdelingssiden er der i princippet ens serviceniveau på landet og i byerne.

Landpostruten udføres med bil, cykel eller knallert og alle arter af postforsendelser udbringes i landdistriktet. Pakker af vægt over 1 kg. kan dog ikke altid udbringes, når omdelingen udføres på cykel eller knallert. Udføres omdelingen i bil, udbringes alle pakker.

Postforsendelser

Befolkningen på landet har flere muligheder for at afgive forsendelser til postbesørgelse. Beboerne kan foretage indlevering af post på et posthus i byerne eller på et af de ca. 1300 posthuse, der ligger spredt ud over hele landet. Almindelige brevforsendelser kan også nedlægges i postkasser, der er opsat rundt omkring i landdistrikterne. Endelig har befolkningen på landet, i modsætning til befolkningen i byerne, adgang til at afgive alle arter af postforsendelser til de omdelende landpostbude. For beboerne på landet og i landsbyerne fungerer landpostbudet således som et

slags mobilt posthus. Landpostbudet kan på sin rute varetage de mest almindelige postforretninger og modtage de fleste forsendelser, pakker breve m.v., til postbesørgelse. Endvidere kan der hos landpostbudet købes frimærker og frimærkehæfter.

Den postservice, der ydes beboerne i landsbyerne og de tyndt befolkede områder, er i denne henseende bedre end i byerne. F.eks. er det en umiddelbar fordel, at en pakke i de fleste tilfælde kan afleveres til et landpostbud, hvorimod postvæsenets kunder i byerne er henvist til at sørge for indlevering af pakker på et posthus.

Hvor omdelingen udføres på cykel eller knallert, kan landpostbudene af praktiske grunde kun modtage pakker samt massevis forekommende tryksager, når vægten og omfanget af den øvrige post gør det muligt. Udføres omdelingen i bil, modtages dog alle arter af postforsendelser.

Administrativ opbygning

Administrativt er posthusene inddelt i forskellige posthuskategorier - postkontor, postekspedition o.s.v. - selve udtrykket "posthus" er kun en fællesbetegnelse. Det er historisk betinget, om et posthus er en selvstændig administrativ enhed, og det er ikke muligt klart af afgrænse, hvornår et posthus må anses for at være "et posthus på landet".

Man kan tilnærmelsesvis betragte alle de posthuse, der ikke enten er selvstændige administrative enheder - d.v.s. efter traditionel betegnelse benævnt et postkontor - eller ligger i en by, hvor der er et postkontor, som posthuse på landet. Det er således ikke en bestemt oplandsstørrelse og dermed et bestemt befolkningsunderlag, der er afgørende for, om et posthus er et "landposthus".

Lands tal

Af de ialt 790 posthuse, der var på landet pr. 31 /12 1979, var 410 både omdelings- og indleveringsposthuse. Størstedelen af disse posthuse har selvstændig postadresse. De øvrige 380 posthuse er kun indleveringsposthuse, men kan også forestå forsendelse og udbetaling af pengebeløb, som er lagt til afhentning, fordi postbudet ikke har kunnet aflevere forsendelsen eller udbetale beløbet under omdelingen.

40 posthuse på landet bestyres af tjenestemandsansat personale. Ved de øvrige posthuse på landet udføres arbejdet i henhold til en entreprisekontrakt. Post- og Telegrafvæsenet påregner i den kommende tid løbende at afløse entrepriseforholdet af et egentligt funktionærforhold. Dette gælder dog ikke de entreprisekontrakter (95) der er indgået med henholdsvis DSB eller en privatbane, eller

ved de ca. 60 postekspeditioner og brevsamlingssteder, hvor arbejdet udføres sammen med forretning eller lignende, hvor entreprisekontrakten er indgået med forretningsindehaveren (f.eks. en brugsforening).

Hvor entreprisekontrakten ikke er indgået med DSB, en privatbane eller en forretningsdrivende, er kontrakten indgået med en lokalt bosat person. I mange tilfælde er betalingen for bestyrelse af et posthus hele eller en væsentlig del af eksistensgrundlaget for en familie.

Udviklingstendenser

Som led i bestræbelserne for at begrænse udgifterne har Post- og Telegrafvæsenet gennem flere år arbejdet med at centralisere omdelingen, uden at denne omlægning væsentligt skulle forringe betjeningen.

Omlægningen er bl.a. foretaget i forbindelse med den nu næsten tilendebragte motorisering af landpostbetjeningen. Ved omlægningen er landpostruterne flyttet fra ét postkontor til et andet, og omdelingsposthusene er omdannet til indleveringsposthuse. Centraliseringen og omlægningen har således ikke uden videre bevirket, at posthuset nedlægges, og der er heller ikke herved sket nogen indskrænkning i den servicebetjening som landpostbudet hidtil har stået for. Landpostbudet kan som hidtil modtage og udlevere alle arter af postforsendelser.

Tabel 8.1. Skøn over antallet af fremtidige, hensigtsmæssige nedlæggelser eller omdannelser af posthuse. (1980)

		omdannelser	nedlæggelser
1. distrikt:	(Sjælland uden for København, Lolland-Falster, Møn, Bornholm)	9	2
2. distrikt:	(Fyn, Sydjylland)	39	
3. distrikt:	(Midtjylland)	18	
4. distrikt:	(Nordjylland)	10	

Kilde: Ministeriet for off. arbejder.

I tabel 8.1 har Post- og Telegrafvæsenets distriktsmyndigheder foretaget et skøn over, hvor mange posthuse det endnu vil være

hensigtsmæssigt at omdanne eller nedlægge inden for de næste 10 år.

Procedure for omdannelse/nedlæggelse Spørgsmålet om omdannelse eller nedlæggelse af et posthus vil i det enkelte tilfælde blive forelagt for de kommunale myndigheder.

Landsbykommissionens anbefalinger Det er Landsbykommissionens opfattelse, at det serviceniveau postbetjeningen har i dag, er af væsentlig betydning for landbefolkningens levevilkår. Landsbykommissionen finder, at denne servicefunktion bør bevares i så vid udstrækning som overhovedet muligt. Landsbykommissionen skal især fremhæve den fordel, som det er for beboerne i landsbyerne og de tyndt befolkede områder at have et landpostbud.

Landsbykommissionen skal pege på, at en postekspedition eller et brevsamlingssted (et landposthus) som tillægsfunktion til en lokal detailvarebutik vil kunne understøtte butikkens økonomi, såfremt betalingen for denne tillægsfunktion overstiger butikkens faktiske udgifter herved. Ved en sådan kombination vil beboerne kunne afvikle flere ærinder på en gang. En butiks tiltrækningskraft vil på denne måde kunne øges.

Landsbykommissionen skal endelig foreslå, at man undersøger muligheden for i videre udstrækning at anvende postbetjeningen til bogudbringning fra biblioteker, medicinudbringning m.v.



Den trafikpolitiske redegørelse 1975

Trafikpolitik og den fysiske planlægning

I 1975 afgav trafikministeren til folketinget en trafikpolitisk redegørelse, der indeholdt hovedlinierne for den fremtidige trafikpolitik.

Redegørelsen omfattede dels en beskrivelse af målsætninger for trafikpolitikken, dels en beskrivelse af relationerne mellem trafikpolitik og politik på andre områder.

Disse trafikpolitiske målsætninger er siden blevet udbygget i de årlige landsplanredegørelser, ligesom de var medtaget blandt forudsætningerne i "Rapport om det fremtidige bymønster", planstyrelsen 1979. Heraf udkrystalliserer sig tre hovedmålsætninger for trafikpolitikken:

- Et bestemt transportarbejde skal udføres med mindst mulig resourceanvendelse i form af tid, penge og energiforbrug og færrest mulige miljømæssige gener i form af forurening, støj og trafikulykker.
- Der bør opbygges et trafiksystem, som både vil være i stand til at fungere i perioder med knaphed på energi og til at sikre den billøse befolkning transportmulighed til arbejde, service og indkøbsfaciliteter m.v.
- Den kollektive trafik samt cykel/gang trafikken bør fremmes mest muligt de steder, hvor det er hensigtsmæssigt.

Lands- og region- planlægningen

Disse trafikpolitiske målsætninger er således snævert forbundet med målsætningerne for lands- og regionplanlægningen.

Dette fremhæves specielt i 1979-landsplanredegørelsen, hvor en sammenhængende lokaliserings- og trafikpolitik anbefales. Den overordnede fysiske planlægning kan støtte realiseringen af trafikpolitiske målsætninger, hvis den fremtidige lokalisering af boliger, arbejdspladser, service- og detailhandelsvirksomheder baseres på

- at behovet for transport bør mindskes mest muligt
- at ledig kapacitet i eksisterende trafik anlæg bør udnyttes og
- at transportbehovet i stor udstrækning bør imødekommes ved kollektive transportmidler og/eller cykel/gang.

1979-landsplanredegørelsen anbefaler en lokaliseringspolitik, der i højere grad placerer hovedparten af det forventede, begrænsede boligbyggeri i svage kommune- og egnscentre. Denne lokaliseringspolitik skal fastholde et tilstrækkeligt befolkningsunderlag, således at det nuværende service-, indkøbs- og arbejdspladsudbud kan opretholdes eller udbygges. Det vil i høj grad fremme realiseringen af de nævnte målsætninger for trafikpolitikken.

Trafikale følger af spredt bosætning

Det må i denne forbindelse nævnes, at en spredt bosætning vil gøre en rimelig kollektiv trafikbetjening mere kostbar og samtidig øge samfundets følsomhed over for energiknaphed. Dette kan imødegås i nogen grad af lokale forhold som rutenettets udformning, udnyttelsen af ledig kapacitet i busser o.s.v. En spredt bosætning vil - i betragtning af, at der formentlig kun bliver tale om en bosætning af meget begrænset omfang - næppe i noget væsentligt omfang påvirke service og indkøbsmuligheder, hvorfor den sandsynligvis blot vil medføre et øget transportarbejde.

For den billøse del af befolkningen vil den dårligere, kollektive trafikbetjening tillige forringe adgangen til service, indkøb, arbejde m.v.

Den hidtidige udvikling og status omkring 1975-80

Landsbybefolkningens muligheder for fysisk kontakt med omgivelserne er gradvis blevet bedre som følge af stadig hurtigere, bekvemmere og mere økonomiske transportmidler.

Historisk udvikling

Ved begyndelsen af århundredet foregik al transport til fods, med hestevogn eller jernbane. Omkring 1. verdenskrig slog cyklen for alvor igennem. I løbet af 1920'erne og 1930'erne kom rutebiler og hyrevogne, mens privatbilen var forbeholdt de få. Først fra 1950 holdt privatbilen for alvor sit indtog. I takt hermed indskrænkedes efterhånden det almindelige kollektive trafiknet, således at det omkring 1975 havde mistet sin betydning for størstedelen af landsbyernes befolkning som konkurrencedygtigt transportalternativ. Det kollektive trafiknet kunne ikke opfylde en række væsentlige rejseformål. F.eks. kunne det ikke imødekomme det stadigt voksende transportbehov, der bestod i bolig-arbejdssteds-ture omkring kl. 7 om morgenen. Der var således ikke taget hen-

syn til de væsentlige befolkningsgrupper, som af aldersmæssige, økonomiske eller andre grunde ikke havde mulighed for transport i egen bil. I løbet af 1960'erne oprettedes særlige lukkede kollektive transportnet, som f.eks. de kommunale skolebusnet.

Transportarbejdets størrelse

En landsbybeboer rejser årligt ca. 1.000 km længere - d.v.s. 10% mere - end gennemsnitsdanskeren. Forskellen er nettoresultatet af to modgående tendenser, idet landsbybeboeren rejser noget sjældnere, men til gengæld længere på hver rejse end gennemsnitsdanskeren, (trafikundersøgelse fra 1975).

Befolkningens transportbehov er forskelligt for de forskellige typer af landsbyer. Frem for alt hænger variationerne sammen med hvor mange turmål, der er placeret i selve landsbyen, og hvor langt der er til de nærmeste overordnede bycentre. De forbedrede transportmidler har gradvis ophævet nødvendigheden af, at landsbybeboerne bor og arbejder i samme landsby og får de vigtigste behov for service og fritidsaktiviteter dækket her. Den yderste konsekvens af de forbedrede transportmidler er fremkomsten af landsbyer næsten uden lokale beskæftigelses- og servicefaciliteter.

Trafikmidler

Betragtes turenes fordeling på de forskellige transportmidler, kan der derimod kun konstateres mindre forskelle imellem de forskellige typer landsbyer. Det gælder generelt i landsbyerne, at kun nogle få procent af de ture, der gennemføres af personer over 15 år, foretages med et kollektivt transportmiddel. Cykel, knallert og gang er den dominerende transportform ved de helt korte ture, mens privatbilen i øvrigt stort set er enerådende.

Privatbilens stærke placering i landsbyerne understreges af, at en tur, der gennemføres med bil, i gennemsnit er en halv time hurtigere - uanset rejseformålet - end hvis et kollektivt transportmiddel var blevet benyttet.

Bilandel

I landsbyer og landdistrikter findes derfor også relativt mange biler i forhold til indbyggerantallet, nemlig 890 pr. 1.000 husstande imod 700 i hele landet i 1975 (se "Trafik 2000", 1977).

Kollektiv trafikandel

I Ribe amt udgjorde i 1975 skolebuskørslen godt halvdelen af den samlede kollektive trafik med bus, omfattende såvel den almindelige rutekørsel som specialkørslen. Da skolebuspassagererne kun sjældent er mere end 15 år, og hvis disse tal er repræsentative for landsbyerne i hele landet, kan de kollektive trafikmidlers turandel antages at udgøre ca. 10% af landsbybeboernes samlede turantal.

Tvangspassagerer

Den kollektive trafik havde midt i 1970'erne mistet sin placering som et konkurrencedygtigt alternativ til de øvrige transportmidler i de tyndt befolkede områder. En interviewundersøgelse fra Ribe amt, (C.U. Johansen, F. Krogh og P.O. Pedersen, 1979), kan belyse "tvangspassagerernes" andel på dette tidspunkt. Ifølge denne undersøgelse var det kun knap 10% af passagererne, som ifølge egen opfattelse havde bilen som alternativt transportmiddel til den almindelige buskørsel. Og kun ca. 20% af passagererne havde kørekort og boede i en husstand, der rådede over en bil.

Denne tilstand blev erkendt i den trafikpolitiske redegørelse fra 1975, og lovgivningen i 1978 om den kollektive trafik havde bl.a. til formål at forbedre det kollektive trafikudbud.

Lastbiltrafik

Lastbiltrafik på vejene giver i almindelighed ikke anledning til væsentlige kapacitetsmæssige problemer. Dog kan tung lastbiltrafik nedslide specielt kommunevejene, da disse veje ikke er dimensioneret til tung trafik. Ved smalle, lokale veje kan tung lastbiltrafik ligeledes give problemer.

Den trafikale adfærd.

Udøvelse af sociale funktioner

Som hovedregel foretages en rejse som led i udøvelsen af sociale funktioner som f.eks. at komme på arbejde, at foretage indkøb eller at besøge venner og bekendte. Rejser har i almindelighed ikke noget formål i sig selv. En nærmere forståelse af landsbyboernes trafikale adfærd kræver derfor kendskab til, hvilke sociale funktioner der bliver tilfredsstillet i selve landsbyen, og hvilke der bliver tilfredsstillet udenfor, særligt måske i de nærliggende byer.

De vigtigste turformål

Transportaspektet er naturligvis ikke lige vigtigt i forbindelse med alle sociale funktioner. I det følgende behandles derfor særligt to væsentlige aspekter, nemlig rejserne mellem bolig og detailhandels- og andre serviceforretninger og institutioner samt rejserne mellem bolig og arbejdsplads. Med hensyn til detaljerede beskrivelser af indkøbsadfærd og placeringen af arbejdspladser henvises til delbetænkning 3 og 4 om erhverv og privat service. I alt udgør disse to rejsetyper ca. 2/3 af den voksne befolknings samlede antal rejser.

Den samlede trafikale adfærd forklares herefter som et samspil mellem placeringen af boliger, servicefunktioner og arbejdspladser samt udbudet af trafikmidler. Set i en historisk sammenhæng

har udbudet af trafikmidler omvendt øvet indflydelse på placeringen af boliger, servicefunktioner og arbejdspladser.

In dkøbsadfærd

Af central betydning for det transportarbejde, der afledes af indkøbsadfærd, er andelen af indkøbene, der foretages i den lokale landsby. Vigtigst i denne sammenhæng er indkøbene af dagligvarer. En høj indkøbsandel uden for landsbyen kan resultere i et betydeligt transportarbejde.

Bortfald af lokal service

Et bortfald af lokale servicefaciliteter vil typisk medføre et øget transportarbejde, fordi alternativet ofte vil være indkøb i den nærliggende by. Stigningen i transportarbejdet behøver imidlertid ikke at blive så stor, som afstanden mellem landsby og det nye indkøbssted antyder. Forøgelsen kan nemlig blive modvirket af ændret adfærd, f.eks. koncentrerede indkøb, så man i stedet for daglige indkøb nøjes med at købe ind en gang om ugen. En anden mulighed vil være at kombinere indkøbsturene med andre typer af ture, f.eks. bolig-arbejdsstedsrejser. Endelig vil der ofte være mulighed for at øge indkøbene fra omkringkørende salgsvogne.

Bortfald af lokale servicefaciliteter vil ligeledes påvirke turenes fordeling på transportmidler. Ifølge Landsbykommissionens undersøgelse af detailhandel (1980) er privatbil eller cykel/knallert/gang helt dominerende som transportmiddel ved indkøb i den lokale landsby. Ved indkøb i nærmeste by benyttes næsten udelukkende privatbil. Opnåelse af kørelejlighed eller brug af kollektivt trafikmiddel er kun af mindre betydning.

Bolig-arbejdsstedstrafikken

Problemstillingen i forbindelse med bolig-arbejdsstedstrafikken adskiller sig noget herfra.

For mange beboere i landsbyer og landdistrikter er der sammenfald mellem bolig og arbejdsplads. Ved de traditionelle håndværksprægede erhverv og ved den lokale service samt ikke mindst ved landbrugserhvervet er det således almindeligt, at arbejdsplads og bolig ligger i samme bygning.

Andelen af lokal beskæftigelse i landsbyerne vil dog typisk variere med dominansen af de traditionelle erhverv. Den vil være størst i stagnerende landbrugsdominerede landsbyer og mindre i de ekspanderende landsbyer. Ifølge detailhandelsundersøgelsen og en undersøgelse foretaget af Statens Byggeforskningsinstitut i 1979 kan andelen af lokal beskæftigelse skønnes til 40-50%. I mange landsbyer er andelen dog betydeligt lavere. Et hovedproblem er

netop, at der findes et betydeligt antal landsbyer, som stort set er uden lokale servicefaciliteter og med kun få arbejdspladser. Til sammenligning skal det nævnes, at andelen af lokalt beskæftigede i de noget større byer er oppe omkring 80%.

Et alternativ til lokal beskæftigelse kan naturligvis være beskæftigelse i nærmeste by. Det er imidlertid karakteristisk, at det i gruppen, som ikke har lokal beskæftigelse, kun er ca. halvdelen, som har beskæftigelse i den nærmeste by. Den anden halvdel har beskæftigelse længere væk. Afhængig af arbejdspladsernes lokalisering vil en del af denne halvdel finde beskæftigelse i landsbyer og andre i fjernereliggende bycentre. Særligt vil bolig-arbejdsstedsrejserne mellem landsbyer have et spredt og usystematisk mønster, som det er dyrt at give en rimelig god kollektiv trafikbetjening. Disse rejser vil formentlig være ret lange. Ulemperne ved ikke-lokal beskæftigelse kan mindskes ved at placere en større del af de virksomheder, som i væsentlig grad beskæftiger andet end lokal arbejdskraft, i egns- eller kommunecentre.

*Beskæftigelse sv. al-
lokalt eller
ikke-lokalt*

Set fra den enkeltes synspunkt kan problemstillingen beskrives således: Ikke alene skal der være et lokalt udbud af arbejdspladser. Der skal også blandt disse være et arbejde, som passer til folks kvalifikationer og interesser. Afhængigt af, hvilke jobs den enkelte søger, vil alternativet til lokal beskæftigelse være beskæftigelse i den nærmeste by eller længere borte.

*Nedlæggelse af
lokal virksomhed*

Arbejdspladsnedlæggelser medfører ofte et øget transportarbejde. Hvis f.eks. en avanceret industrivirksomhed i en landsby har tiltrukket den nødvendige højt kvalificerede arbejdskraft ved at tilbyde gode boliger, og virksomheden nu lukker, må den frigjorte arbejdskraft flytte eller søge arbejde de steder - måske langt borte - hvor der findes jobs af tilsvarende karakter. Virkningen af en lukning vil være mindre, hvis den frigjorte arbejdskraft ikke er specialiseret.

Dilemma

Risikoen for virksomhedslukninger er et dilemma i transportmæssig henseende ved udbygning af beskæftigelsesmulighederne i landsbyerne. I bedste fald kan placering af erhvervsvirksomheder i landsbyer resultere i en meget kort afstand mellem bolig og arbejdsplads. I værste fald kan det resultere i en lang afstand eller måske bopæls- eller erhvervsskift. Et andet væsentligt forhold er, at tilpasningen til ændret transportafstand mellem bolig- og arbejdssted vil være langsommere og mere omkostningsfyldt for den enkelte end tilpasning til en ny indkøbsadfærd.

Ændret valg af transportmiddel

Skiftet fra lokal til ekstern beskæftigelse får også følger for transportmiddelvalget, (se f.eks. "Indkøbsadfærd og holdninger", 1980, forskellige Observaundersøgelser og G.V. Mogensen, H. Mørkeberg, J. Sundbo, SFI-1979). Ved lokal beskæftigelse benyttes enten bil eller cykel/gang/knallert. Ved ekstern beskæftigelse er benyttelse af egen bil helt dominerende, mens kørelejlighed og egentlig "carpooling" kun forekommer i begrænset udstrækning. Kollektive transportmidler anvendes næsten ikke i denne situation.

Stigende vanskeligheder fra 60'erne.

Den kollektive trafikbetjening

Siden begyndelsen af 1960'erne og indtil for ganske nylig har den lokale og regionale kollektive trafik ikke mindst i landdistrikterne været præget af et faldende passagergrundlag og stigende økonomiske vanskeligheder. Årsagen skal bl.a. findes i privatbilismens fremvækst, affolkningen af landdistrikterne og en ændret erhvervsstruktur. De økonomiske vanskeligheder havde baggrund i de koncessionerede rutebilruters stærkt stigende lønudgifter og andre omkostninger, som kun kunne dækkes ind gennem forhøjelse af billetpriserne. Da de normalt ikke modtog offentlige tilskud, blev følgen ofte en reduktion i antallet af busruter eller i turhyppigheden. (Se "Kollektiv trafik i landdistrikterne", 1980 og P.O. Pedersen o.a., 1979).

Folkeskoleloven af 1958 pålagde det offentlige en vis befordringspligt for eleverne til og fra skole. Kun få steder kunne de eksisterende rutebilnet klare denne transport. Der oprettedes derfor særlige skolebusruter, som kun medtog elever til og fra skole. Særlige kørselsordninger fandtes også inden for social- og sundhedsforvaltningernes område. Derimod kunne rutenettet normalt klare elevtransporterne til og fra de gymnasiale uddannelsesinstitutioner. Her betalte - og betaler - amtskommunen årskort til transport med det almindelige busnet.

Op gennem 1960'erne og 1970'erne blev de særlige kørselsordninger stadig mere udbredte. Denne udvikling bidrog til en yderligere mindskelse af grundlaget for den almindelige rutekørsel.

Situationen i sidste halvdel af 1970'erne

Situationen for den kollektive trafik i sidste halvdel af 1970'erne er i Landsbykommissionens rapport om kollektiv trafik i landdistrikter sammenfattet således:

"Den nuværende betjening består ofte dels af et offentligt net af

rutebiler og tog og dels af specielle kørselsordninger, især skolebuskørsel. Rutebilnettet giver dækning af stort set alle landsbyer over 40 indbyggere. Men antallet af forbindelser er ofte få, f.eks. 1-4 daglige ture til kommune- og egnscenter. Herved dækkes ikke alle turformål. Det er især rejser til arbejde kl. 7 og fra arbejde kl. 17, aftenrejser til egns- og kommunecentre og sygehusbesøg, der ikke dækkes af de eksisterende forbindelser. Derimod dækkes normalt indkøbsrejser og rejser til gymnasiale uddannelser. Driften indstilles dog ofte helt i weekends".

Beskrivelsen var formentlig ganske repræsentativ for betjeningen af landdistrikterne med kollektiv trafik på daværende tidspunkt, selv om undersøgelsen kun vedrørte tre amter. Det kan derfor ikke undre, at det i sidste halvdel af 70'erne stort set kun var tvangskunder uden anden transportmulighed, der foretog lokale og regionale rejser med kollektive transportmidler.

Tre love om kollektiv trafik 1978

I 1978 vedtog folketetinget tre love, der havde det generelle sigte at styrke den kollektive trafik i provinsen, nemlig lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet af 29. marts 1978, lov om buskørsel ligeledes af 29. marts 1978 og lov om hyrekørsel af 8. juni 1978.

Formålet med kollektivtrafikloven er at fremme en samordning af den kollektive trafik ad vej og bane. Loven åbner mulighed for en nærmere samordning af de særlige kørselsordninger med den almindelige rutekørsel. Endvidere pålægger loven amtsrådene at udarbejde en samlet plan for den lokale og regionale kollektive trafik i amtet. Forslag til disse planer skulle have været udarbejdet 1. maj 1980. Loven giver amtsrådet og kommunalbestyrelserne i amtet mulighed for at danne en fælleskommunal trafikvirksomhed. Endelige muliggør den nye lov om buskørsel bl.a. telebuskørsel og anden efterspørgselsstyret kørsel, hvor en bestemt rute kan fraviges, når en person ønsker transport.

Konsekvenserne af de nye love

Følgerne af denne lovgivning vil først vise sig fuldt ud i de kommende år. Pr. 1. oktober 1980 havde endnu ikke alle amter udarbejdet de foreskrevne forslag til planer for den kollektive trafik, og kun i få amter er de udarbejdede forslag til trafikplaner omsat til konkrete køreplaner.

Ni amter havde dannet eller forventedes at danne fælleskommunale trafikselskaber omfattende lokale og regionale ruter. Det drejer sig om Vejle, Sønderjyllands, Storstrøms, Vestsjællands, Born-

holms, Nordjyllands, Viborg, Ringkøbing og Ribe amtskommuner. I Århus og Fyns amtskommuner forventes der oprettet amtslige trafikselskaber, som kun overtager driften af de regionale ruter. De enkelte kommuner i de to amter skal fortsat drive de lokale ruter.

Undersøgelse af kollektiv trafik efter de nye love

I Landsbykommissionens arbejdsrapport, Kollektiv trafik i landdistrikterne, er virkningen af lovgivningen i 1978 på udbuddet af kollektiv trafik i landdistrikterne søgt vurderet. Man har udvalgt to kommuner i Vestsjællands amt og en kommune i henholdsvis Ribe og Ringkøbing amter. I Vestsjællands amt er der opstillet en konkret køreplan for betjeningen med kollektiv trafik. I Ribe og Ringkøbing amter foreligger der endnu kun planer i henhold til loven.

Alene af rent statistiske årsager er der en betydelig usikkerhed med hensyn til i hvilken udstrækning, resultaterne vil vise sig at være repræsentative for resten af landet.

Undersøgelsens resultat

I de undersøgte kommuner er der opnået en væsentlig bedre trafikbetjening. Forbedringen er især opnået ved at inddrage skolebusnettet i det almindelige rutenet, ved en forenkling i linieføringen og ved en forøgelse i antallet af ruter. Det samlede net, som omfatter såvel regionale som lokale ruter, giver desuden både en større netdækning og et øget antal driftstimer pr. år end tidligere. Endelig er der sket en forbedring med hensyn til antal daglige forbindelser til kommune- og egnscentre, således at flere turformål betjenes. Forbedringen gælder især aftenrejser og i nogen grad rejser til arbejde i nærmeste kommune- eller egnscenter kl. 7 om morgenen.

Forbedringen har været størst i de to kommuner i Ribe og Ringkøbing amter, hvor der endnu ikke er udarbejdet konkrete køreplaner. Forbedringen har været mindst i de to kommuner i Vestsjællands amt, hvor køreplaner er opstillet. Der er her stadigvæk en række landsbyer, hvor væsentlige turformål ikke kan gennemføres ved benyttelse af det kollektive trafiksystem. Undersøgelsen viser iøvrigt ikke nogen klar forbindelse mellem forbedring af trafikbetjeningen og landsbytype, som her er defineret på basis af den lokale service og eksistensen af en skole samt afstand til nærmeste overordnede center.

Der er i landdistrikterne fortsat en betydelig forskel i tidsforbruget ved brug af privatbil og kollektivt transportmiddel i lokal- og regi-

onaltrafikken. Brug af privatbil giver stadigvæk det mindste tidsforbrug. Selv om det principielt er muligt at gennemføre en given tur ved hjælp af kollektive trafikmidler, så vil det ofte være forbundet med ulemper i form af ekstra tidsforbrug, gangafstand, busskift o.s.v. Hertil kommer, at der i den omtalte undersøgelse af kollektiv trafik påvises en lang række forskelligartede specialtilfælde, hvor det ikke er muligt at gennemføre en given tur ved hjælp af kollektive trafikmidler. Til sammenligning skal det nævnes, at det stort set er muligt at gennemføre alle ture i hovedstadsområdet med kollektive trafikmidler. Alligevel foregår mindre end halvdelen af de lidt længere ture med kollektive trafikmidler.

Nye undersøgelser

Der er iværksat nye undersøgelser for at belyse den kollektive trafiks udbud og efterspørgsel nærmere, bl.a. som følge af de nye love om kollektiv trafik. Ministeriet for offentlige arbejder har - ved Sydjysk Universitetscenter i Esbjerg - iværksat en undersøgelse af den kollektive trafik i perioden 1975-83. Endvidere er der i fællesnordisk regi iværksat en undersøgelse af, i hvilken udstrækning forskellige netstrukturer inden for givne økonomiske rammer har betydning for betjeningen med kollektiv bustrafik i landdistrikterne.

Samordning af de særlige kørselsordninger under social- og sundhedsforvaltningen med den almindelige rutekørsel er tilsyneladende fortsat et problem. Såvidt det kan skønnes, er denne samordning kun sket i ringe udstrækning i de nye planer for den kollektive trafik. Der er nedsat en arbejdsgruppe med tilknytning til det centrale handicapråd og med repræsentanter fra de berørte ministerier og fra kommuner og amtskommuner til at undersøge dette spørgsmål.

Omkostningerne ved at have egen bil og ved at benytte kollektivt transportmiddel

I landsbyerne og landdistrikterne må de kraftige omkostningsstigninger i 1979 og 1980 ved at have egen bil have været særligt mærkbare, idet den stærke bilafhængighed ikke modsvares af en tilsvarende høj disponibel indkomst.

Der er forskelle i følgerne af disse omkostningsstigninger på forskellige niveauer. For den enkelte husholdning må omkostningsstigningerne have resulteret i et pres på realindkomsterne. På samfundsøkonomisk plan kan man sige, at omkostningsstigningerne

har resulteret i, at en stigende del af samfundets ressourcer anvendes til transportformål, og man kan samtidig sige, at der er sket et ønsket skift fra et transportmiddel til et andet.

I det følgende vil omkostningsforholdene ved at have egen bil og ved at benytte kollektivt transportmiddel især blive betragtet fra den enkelte, typiske husholdnings synsvinkel.

Den enkelte husholdning

Fra slutningen af 1978 til begyndelsen af 1980 steg de gennemsnitlige omkostninger ved at have en bil i mellemklassen for den enkelte husholdning fra ca. 14.000 til ca. 19.000 kr, svarende til en stigning på godt 35% på 1½ år.

Denne stigning i omkostningerne ved bilhold var væsentligt større end de gennemsnitlige lønstigninger. Omkostningsstigningen må derfor for mange have været en kraftig tilskyndelse til at nedskære bilkørslen. Bolig-arbejdsstedsture i egen bil udgør i gennemsnit godt 7000 km årligt. Denne del af kørslen er vanskelig at nedskære på kort sigt. Hvis omkostningsstigningen skal udlignes, må den resterende del af årskørslen nedskæres drastisk. Dette vil kun kunne gøres, hvis der gennemføres væsentlige ændringer i den hidtidige indkøbs- og fritidsadfærd.

Rente- og befordringsfra drag

Landsbybeboerne belastes således i forhold til andre borgere af større transportomkostninger. Til gengæld opnår landsbybeboerne gennem rente- og befordringsfradrag i den skattepligtige indkomst en delvis godtgørelse for deres ekstra omkostninger.

Lang kollektiv transport kontra brug af privatbil

Den almindelige kollektive trafik var som nævnt reduceret til et lavt niveau midt i 1970'erne. Som følge af kommunernes krav om omkostningsdækning var den også temmelig dyr, i det mindste i sammenligning med, hvad der gjaldt i hovedstadsområdet.

Et 40-turs kort i Ringkøbing amt for en bustur på ca. 30 km kostede medio 1978 306 kr. På årsbasis kunne man altså købe ca. 45 kort for, hvad det kostede at have en bil i mellemklassen. Man bør dog også tage hensyn til et eventuelt befordringsfradrag for den del af buskørslen, der vedrører bolig-arbejdsstedsrejser.

En egentlig sammenligning af omkostningerne kræver en omfattende undersøgelse. Man kan belyse størrelsesforholdet ved et forenklet eksempel. Et ægtepar, der har arbejde 30 km fra bopælen og rent faktisk kan anvende bus til at komme til og fra arbejde, skulle alene til bolig-arbejdsstedstransport anvende mere end

23 kort ä 306 kr. Selv om man indregner værdien af befordringsfradraget, er der tale om en væsentlig udgift. Parret har alene til bolig-arbejdsstedstransport anvendt en tredjedel af hvad det kostede at have en bil af mellemklassen.

For de betalende "tvangskunder" må omkostningerne til kollektiv trafik derfor ofte udgøre en ikke ubetydelig del af det samlede budget.

Bustaksten 1978-1980

Udviklingen i bustaksterne fra 1978 til 1980 har varieret fra amtskommune til amtskommune.

Fra 1978 til 1980 steg bustaksterne i Ringkøbing amt mindre end omkostningerne ved at have bil. I 1980 kunne man købe ca. 10% flere buskort end i 1978 for det beløb, som skulle anvendes for at holde en mellemklassebil.

I Vejle og Storstrøms amt blev der i forbindelse med oprettelsen af fælleskommunale trafikelskaber i løbet af efteråret 1979 indført nye zone-baserede takstsystemer. Denne nyordning indebar reelt en sænkning af taksten på 40-50%. Derimod gennemførtes der ikke nogen takstsænkning i forbindelse med oprettelsen af Sønderjyllands fælleskommunale trafikelskab 1. januar 1980, hvilket må ses på baggrund af, at der allerede tidligere i forbindelse med oprettelse af et amtskommunalt trafikelskab var gennemført en takstnedsættelse. Det er således rimeligt at formode, at realiseringen af de amtslige forslag til trafikplaner vil gøre de kollektive trafikmidler relativt billigere. I hvert fald i forhold til privat bilkørsel.

Samfundsøkonomi

Samfundsøkonomisk indebærer transportarbejdet i de tyndt befolkede områder et betydeligt ressourceforbrug både offentligt og privat. De store omkostningsstigninger i 1979 og 1980 ved privat bilhold har forøget dette ressourceforbrug betydeligt.

Persontransport i de tyndt befolkede områder resulterer i et relativt lille tidsforbrug. Socialforskningsinstituttets "Småbyer i land-distrikter" indeholder beregninger af tidsforbruget. Landbefolkningen anvender i gennemsnit mindre tid på kollektivrejser end bybefolkningen, selv om de i gennemsnit rejser længere. Det kan forklares ved at privatbilandelen er højere på landet. Til gengæld vil de billøse på landet bruge mere tid til transport end de billøse i byerne.

Det omtalte fald i billetpriserne ved kollektiv bustransport er kun i begrænset udstrækning udtryk for et faldende samfundsøkonomisk ressourceforbrug. Der er kun tale om faldende samfundsøkonomisk ressourceforbrug i den udstrækning, prisdet modsvares af rationaliseringsgevinster. Disse kan f.eks. opstå i forbindelse med forbedret samordning af den almindelige busbetjening og de særlige kørselsordninger.

Trafikulykker og trafikstøj

Landsbysamfundene udsættes først og fremmest for belastninger fra biltrafikken i form af trafikulykker og trafikstøj. Disse belastninger fra biltrafikken tegner et billede, som formentligt er ganske godt dækkende for trafikale gene-virkninger i almindelighed fra biltrafikken. Det er nogenlunde de samme årsagsfaktorer, som afstedkommer de forskellige gener. Ved selve trafikstrømmen er faktorer som antallet af enheder, fordelingen på trafik- og køretøj sarter og hastighed de vigtigste. Hvad angår vejanlægget og dets udformning, er faktorer som vejbredde, vejkryds samt til- og frakørselsvejene de væsentligste.

Trafikstøj og luftforurening

Trafikstøj og luftforurening er typiske byfænomener. De landsbyer, som gennemskæres af stærkt trafikerede veje, kan dog også have problemer. Det er kun de stærkt trafikerede veje, som i almindelighed kan give anledning til et væsentligt støjproblem. Uden for de lidt større byer vil der derfor særlig være støjproblemer i tilknytning til hovedlandeveje. Derimod forekommer der kun sjældent et væsentligt forureningsproblem. Ministeriet for offentlige arbejder har iværksat en undersøgelse af trafikulykker i landsbyer. Undersøgelsen omfatter Frederiksborg og Vestsjællands amter. En landsby afgrænses her som en by med en befolkning på mellem 200 til 1.000 indbyggere.

Ifølge foreløbige resultater gennemskæres ca. en fjerdedel af alle landsbyer af en hovedlandevej. Det er ved denne, der især kan være støjproblemer. I mange landsbyer fungerer hovedlandevejen også som lokal hovedfærdselsåre. Landsbyen klumper sig sammen omkring den, således at en stor del af husene i landsbyen ligger lige ud til hovedlandevejen. Det er særligt i disse landsbyer, at der kan være følelige ulemper.

Et andet foreløbigt resultat fra undersøgelsen er, at trafikuheld foregår på veje med en høj andel af gennemkørende trafik.

I landsbyer med gennemfartsvej er det totale ulykkestal pr. ind-

bygger næsten oppe på gennemsnittet for hele landet. I de øvrige landsbyer er gennemsnittet kun halvt så højt.

Landsbyerne med gennemfartsvej omfatter ca. 3/4 af det samlede antal landsbyer.

En af årsagerne til at en relativ stor del af trafikulykkerne foregår i forbindelse med gennemfartsveje, er sammenblandingen af hurtig gennemkørende trafik og lokal kørsel til ejendomme langs vejene.

Regulering af adgangsveje

Visse vejstrækninger er særlig risikofyldte. Det drejer sig om vejstrækninger med tilgrænsende, sammenhængende bebyggelse og erhverv. En del erhverv er trafikskabende og udnytter det store antal trafikanter på den gennemkørende vej, f.eks. møbelforretninger og brugtbilforretninger.

Vejbestyrelserne kan i medfør af vejloven regulere adgangsforholdene til ejendomme. Vejdirektoratet er vejbestyrelse for hovedlandevejene, amtskommunerne for landsvejene og kommunerne for kommunevejene.

En vejbestyrelse skal således bl.a. give tilladelse til anlæg af nye overkørsler. For de eksisterende overkørsler ved de overordnede veje, f.eks. landeveje og hovedlandeveje, gælder desuden en særlig adgangsbegrænsning, der består i, at overkørslernes hidtidige anvendelse bliver registreret på et bestemt tidspunkt, og udnyttelsen låst fast. Adgangsbegrænsningen gælder ikke for de strækninger, der har sammenhængende bebyggelse.

Ledige drifts- bygninger

Adgangsbegrænsningen er iøvrigt lempet noget i et cirkulære af 1. december 1977. Formålet hermed var at give mulighed for en vis begrænset anvendelse af ledige driftsbygninger i landbruget.

Anvendelse af ledige driftsbygninger til andre erhverv kan være ønskelig for at forbedre de lokale beskæftigelsesmuligheder i landdistrikterne. By- og landzoneloven blev da også ændret - bl.a. med henblik herpå - i 1975.

Lokale beboere og trafikulykker

Undersøgelsen af trafikulykker i landsbyer vil bl.a. indeholde en nærmere beskrivelse af trafikuheldenes karakter. Af central interesse er spørgsmålet om, i hvilken udstrækning lokale beboere er indblandet i trafikulykkerne. Disse resultater foreligger imidlertid først i løbet af 1981.

Den trafikale situation for udvalgte befolkningsgrupper og turformål

Bolig-arbejdsstedsrejse med bil

Bolig-arbejdsstedsrejser bliver som regel gennemført i privatbil. Den erhvervsaktive, som bruger bil, har bedre muligheder for i løbet af rimelig kort tid at komme til og fra arbejdspladsen, da vejnettet generelt er veludviklet selv i befolkede egne. De senere års omkostningsstigninger ved brug af privatbil er en kraftig tilskyndelse til at skifte transportmiddel. Tilskyndelsen er kraftigst de steder, hvor der er sket en så stor forbedring af det kollektive transportsystem, at dette kan optræde som alternativ til privatbilkørsel. I disse situationer forstærkes tilskyndelsen yderligere af, at befordringsfradraget må formodes at blive reduceret til prisen for et månedskort til det kollektive transportsystem.

Bolig-arbejdsstedsrejser uden bil

Bolig-arbejdsstedsrejser har ofte været vanskelige at gennemføre uden brug af bil. Omkring 1975 var det i almindelighed udelukket at benytte kollektivt transportmiddel til bolig-arbejdsstedstrafikken, hvis mødetidspunktet var kl. 7 om morgenen. Den eneste mulighed - ud over bil og motorcykel - var at gå eller køre på cykel/knallert, men det forudsætter en ret kort afstand mellem bolig og arbejdsplads.

Der er sket en vis forbedring i de amter, hvor de nye kollektive trafikplaner er realiseret. Nu er det i en række tilfælde muligt at være fremme i nærmeste kommune- eller egnscenter kl. 7 om morgenen. Landsbykommissionens arbejdsrapport om landsbybeboernes indkøbsadfærd og -holdninger indeholder oplysninger om bolig-arbejdsstedsrejser. Undersøgelsen er foretaget i 3 små landsbysamfund. En fjerdedel af alle bolig-arbejdsstedsrejserne går til nærmeste kommune- eller amtscenter. De kan nu gennemføres med det kollektive trafiksystem. En anden fjerdedel er hverken lokal eller går til nærmeste kommune- eller egnscenter. For denne fjerdedels vedkommende vil de eneste mulige transportmidler formentlig fortsat være knallert, motorcykel eller bil. Den resterende halvdel er lokalture.

Indkøbsture

I takt med at den lokale service er forsvundet i landsbyerne, er det blevet mere og mere nødvendigt for den hjemmearbejdende i det mindste en gang imellem at komme til det nærmeste kommune- eller egnscenter. Ofte er det ikke nødvendigt at være fremme på et bestemt tidspunkt. Det er dog et rimeligt krav, at transporten kan foregå uden mange skift og rimelig hurtigt. For den hjemmearbejdende har privatbilen en række oplagte kvaliteter i denne sam-

menhæng. Men ægtefællen vil som regel have lagt beslag på bilen for at komme på arbejde. Den hjemmearbejdende vil derfor være henvist til at gå, cykle eller benytte kollektive trafikmidler.

I sidste halvdel af 70'erne havde en buslinie i almindelighed få og måske uregelmæssige afgang. Den hjemmearbejdende ville have rimeligt gode muligheder for at indrette sine indkøbsture herefter. Dette bekræftes af Landsbykommissionens undersøgelse af den kollektive transport i landdistrikterne. Men naturligvis vil også den hjemmearbejdende kunne nyde godt af de forøgede frekvenser, som kan forventes ved de nye systemer.

Skolekørsel

Børns og unges ture mellem hjem og skole skal i et vist omfang dækkes ved kommunal transport. De elever, som er bosat i en vis afstand fra skolen, eller hvis skolevej er usædvanlig farlig, har krav på at blive transporteret med en særlig bus, hvis der ikke er mulighed for almindelig, kollektiv transport. De øvrige skoleelever er henvist til at gå eller cykle, hvis de da ikke hentes og bringes. Da mange landsbyer gennemskæres af stærkt trafikerede veje, ville eksistensen af særlige stisystemer for de lette trafikanter mellem skole og hjem indebære trafiksikkerhedsmæssige fordele.

Øvrige ture

I sidste halvdel af halvfjerdsene kunne kollektiv transport kun i meget begrænset udstrækning benyttes ved de øvrige. Hovedtransportmidlerne var cykler eller knallerter, eller man måtte gå. De stærkt trafikerede veje giver også her problemer. Der vil nok være en tendens til at undlade visse ture, hvis de er for farlige. De stærkt trafikerede veje kan naturligvis også være et problem for voksne.

I sidste halvdel af 70'erne var aftenture til og fra nærmeste kommune- eller egnscenter som regel umulige at gennemføre med det kollektive transportsystem. Dette har utvivlsomt for børn og unge bevirket bortfald af rejser. En forbedring af muligheden for aftenophold kan forventes at ske i takt med, at forslagene til kollektive trafikplaner bliver realiseret.

Pensionister

Pensionister har ofte særlige problemer med at gennemføre deres turformål. Med undtagelse af de helt korte ture er pensionisterne af fysiske grunde ofte tvunget til at benytte et transportmiddel, der kan transportere dem fra dør til dør. Taxa, privatbiler og visse kollektive transportsystemer kan opfylde disse behov. Dette særlige behov findes også hos grupper med fysiske handicaps. Forbedringen af det kollektive trafiksystem vil kun i ringe udstrækning

kunne afhjælpe de ældres problemer. Alternativt må de indrette sig på en minimal rejseaktivitet. Dette gælder f.eks. indkøbsadfærden.

Den fremtidige trafikudvikling

Det følgende afsnit om den fremtidige trafikudvikling bygger på den forudsætning, at der ikke iværksættes nye foranstaltninger til at påvirke udviklingen. Det forudsættes dog, at de amtskommunale forslag til trafikplaner realiseres i de kommende år. Placeringen af boliger, servicefunktioner og arbejdspladser samt udbudet af bl.a. kollektiv trafik er væsentlige faktorer til forklaring af den trafikale udvikling.

Samspeilet mellem placeringen af boliger og lokale detailforretninger er gjort til genstand for omfattende undersøgelser igangsat af Landsbykommissionen og beskrevet i betænkningen om privat service og i arbejdsrapporterne om detailhandlen. Undersøgelserne har omfattet de egentlige landdistrikter og landsbyer med højst 600 indbyggere. I kommissionens regi er der ligeledes gennemført analyser af den kollektive trafikbetjening af landdistrikterne, refereret i en arbejdsrapport herom. Derimod er der kun i begrænset omfang gennemført analyser af lokaliseringen af arbejdspladser og de trafikale konsekvenser heraf.

Den lokale detailhandel

I undersøgelserne af detailhandlen påpeges bl.a. to forhold af væsentlig betydning for den fremtidige udvikling i bolig-servicetrafikken.

Det første er, at andelen af dagligvarer, der købes lokalt, forventes at være nogenlunde konstant i de kommende år, under forudsætning af at der fortsat findes en lokal detailforretning. Andelen har været næsten konstant i de senere år.

Det andet forhold er at 60-70% af dagligvareforrentningerne i landdistrikterne og i landsbyerne forventes nedlagt inden 1992. Særligt udsatte er de rene landdistrikter og de mindste landsbyer med under 200 indbyggere. I landsbyer med mere end 600 indbyggere forventes den lokale dagligvareforsyning ikke at blive truet.

Længere indkøbsture

Det årlige antal kilometer, en person bruger til indkøbsture, må derfor forventes at stige ret kraftigt i de rene landdistrikter og de mindste landsbyer. Der vil formodentlig være en svagere vækst i

rejsebehovet i landsbyerne med mere end 200 indbyggere. I de nævnte undersøgelser forventes antallet af kilometer pr. person til bolig-serviceture frem til 1992 at vokse med ca. 1/3.

Forbrugeren kan delvis kompensere for de øgede rejselængder ved en omlægning af indkøbsadfærden. Omlægningen må især forventes at finde sted i landdistrikterne.

Trafika 1e følger af længere indkøbsture

Den beskrevne udvikling får bl.a. visse konsekvenser for trafikfordelingen. Turlængderne vil vokse, specielt i de rene landdistrikter. En del korte lokalture vil blive omlagt til længere regionalture. Cykel- og gangturenes betydning vil derfor være aftagende. Kollektivtrafikkens andel af indkøbsturene vil vokse, fordi turene bliver længere. Udviklingen i bilturenes markedsandel er mere uvis. Alt i alt vil behovet for privatbilen dog nok vokse i takt med, at nærbutikkerne forsvinder.

En sådan udvikling vil særligt påvirke den trafikale situation for de billøse i de mindste landsbyer. De må enten affinde sig med at cykle og gå længere end hidtil eller med at benytte et kollektivt transportmiddel. Der sker ikke nogen væsentlig ændring for de ældre eller fysisk handicappede. De har hele tiden været tvunget til at benytte et motoriseret transportmiddel.

Bolig- og arbejdsstedsrejser

Det er ikke muligt at skønne over den fremtidige udvikling i bolig-arbejdsstedstrafikken, da man ikke kan forudsige udviklingen i lokaliseringen af arbejdspladser.

Ressourceforbruget i landsbyer og landdistrikter sammenlignet med resten af landet kan ikke fastlægges på dette grundlag. De tyndt befolkede egne vil dog formentlig fortsat være mere ressourcetrængende i trafikal forstand.

Trafikale følger af fremtidig energiknaphed

I det følgende er opstillet nogle rent kvalitative og yderst foreløbige ræsonnementer om de trafikale følger af fremtidig energiknaphed. Den stærke afhængighed af privatbilen gør, at disse følger vil være særligt mærkbare i landsbyerne.

Man kan forestille sig forskellige former for energiknaphed. Der kan være tale om direkte fysisk underskud, som dog ikke vil blive behandlet her. Eller der kan være tale om, at energipriserne i en

periode stiger væsentligt hurtigere end det almindelige prisniveau. Denne situation behandles nærmere her.

Kraftige prisstigninger

Umiddelbart vil stigningen i energipriserne resultere i reallønnedgang og i bestræbelser på at mindske bilkørslen.

En bil har hidtil i gennemsnit kørt ca. 15.000 km om året. En landsbybeboer kører gennemsnitligt ca. 7.000 km om året i bil i forbindelse med bolig-arbejdsstedstrafik.

Umiddelbare følger

Bestræbelser på at mindske bilkørslen må i første omgang forventes at få følger for de resterende 8.000 km, som hovedsagelig bruges til indkøbs- og fritidsture. En reduktion af årskørslen med f.eks. 1/4 vil således indebære næsten en halvering af kørslen til fritids- og indkøbsformål. Dette er kun muligt ved en kraftig omlægning af indkøbs- og fritidsadfærden.

Omlægningen kan bl.a. ske ved en nedskæring i antallet af ture til de nærliggende byer. På disse længere indkøbsture må der derfor købes ind i større partier. Endvidere vil der være mulighed for, at flere familier koordinerer deres indkøbsture. De lokale handlende vil få gode muligheder for at øge deres markedsandel. Tendensen til fortsatte nedlæggelser af lokale service- og detailhandelsforretninger vil derfor nok blive afsvækket. Samtidig vil fritidstrafikken blive indskrænket til et minimum.

Følger på længere sigt

De planlagte forbedringer af det kollektive transportsystem vil dog utvivlsomt forbedre dets muligheder for at overtage en del af de tidligere bilture. På lidt længere sigt vil der opstå et voksende behov for mindskelse af bilkørslen i forbindelse med bolig-arbejdsstedsturene. Det traditionelle kollektive bussystem - også efter at de planlagte forbedringer er realiseret - er dog ikke særlig velegnet til at opfange disse ture. Der må derfor forventes et voksende behov for at finde alternative løsninger.

Mindskelsen i bolig-arbejdsstedstrafikken må især formodes at ske ved bortfald af ture, for eksempel ved at deltidsarbejde uden for hjemmet bliver afviklet.

Mange familiers økonomi er baseret på to indtægter eller på supplerende deltidsarbejde. Behovet for lokale arbejdspladser vil derfor fra en trafikalsynsvinkel øges i tilfælde af en væsentlig stigning i energipriserne.

På længere sigt kan det ikke udelukkes, at hyppigere bopælsskift kan blive følgen. Samtidig vil der dog muligvis ske en vis opbremsning i udflytningen til landsbyerne af byboere, som ønsker at bevare deres hidtidige arbejdsplads.

Bus lov 1978

Introduktion af nye kollektive trafiksystemer

Den nye lovgivning om den kollektive trafik synes først og fremmest at medføre et forøget udbud af lokal busbetjening samt en bedre samordning af kørslen. Den nye buslovs muligheder for telebuskørsel og lignende efterspørgselsstyret kørsel er derimod endnu ikke blevet udnyttet.

Telebussystem

Ved et telebussystem forstås et kollektivt trafiksystem bestående af minibusser, der dirigeres fra en fælles trafikcentral. Passagerer kan ringe til trafikcentralen og bestille en tur ved at oplyse, hvor og hvornår man ønsker at blive afhentet, og hvor man skal hen.

Systemet er beskrevet i Anders Nyvigs rapport "Dial A Ride":

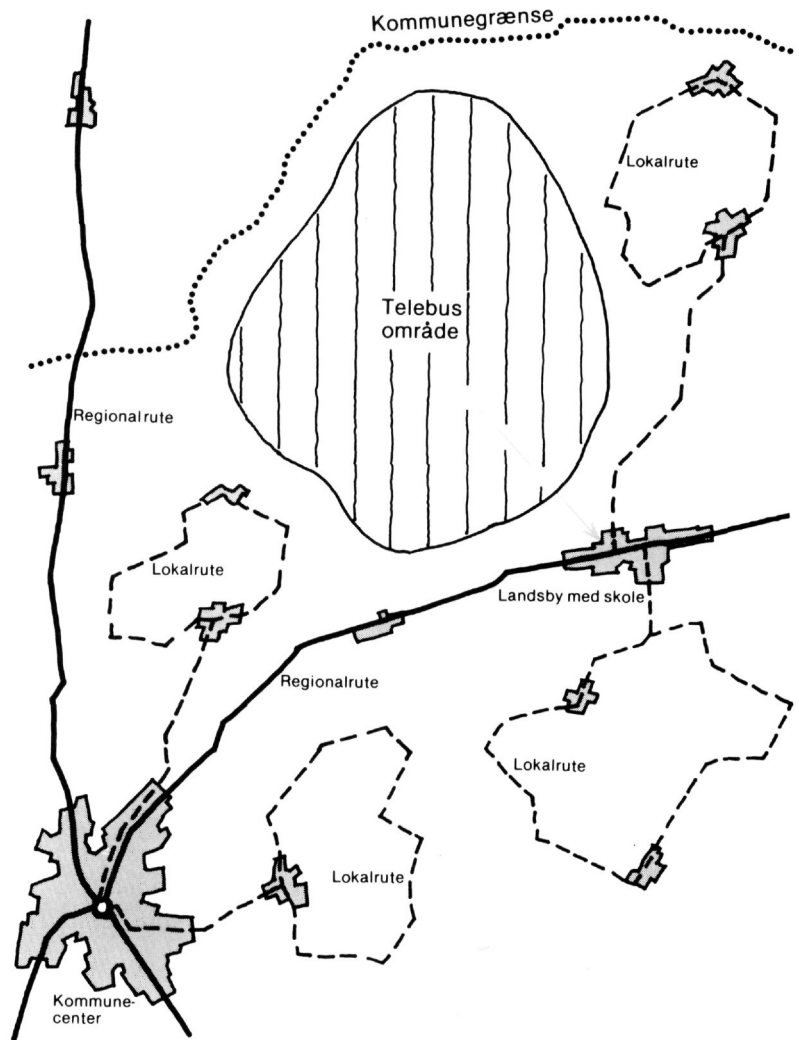
"Trafikcentralen sammenholder de forskellige indløbne bestillinger og tilrettelægger på grundlag heraf rute og køreplan for busserne, således at passagerer med helt eller delvis sammenfaldende ture kører med den samme bus. Specielt skal det fremhæves, at man ved de fleste telebussystemer tilstræber at yde passagererne en dør-til-dør-betjening. Systemet kan altså betragtes som en blanding mellem almindelig busdrift og taxikørsel.

Ved traditionel busbetjening er busserne bundet til bestemte ruter og tider. Ved en telebusbetjening vil busserne derimod kun være bundet til at operere inden for et bestemt afgrænset geografisk område«".

En mulighed i tyndt befolkede områder

De traditionelle liniebundne bussystemer vil normalt kunne transportere væsentligt flere passagerer pr. bustime end telebussystemerne. Et telebussystem vil derfor særligt være en mulighed i landdistrikter med et lille befolkningsunderlag. I dagtimerne vil det alene kunne fungere som supplement til det almindelige bus-system, men det vil måske kunne fungere som en erstatning i nat-tetimerne. En yderligere mulighed for anvendelse af telebussystemer er der i forbindelse med den forestående samordning af de særlige kørselsordninger under social- og sundhedsforvaltningen.

Fig. 9.1. Område i en kommune, der kan betjenes med telebus.



Kilde: Kollektiv trafik i landdistrikter,
COWIconsult for Landsbykommissionen, 1980.

Eksempel på et telebussystem

Der findes forskellige telebussystemer. I det følgende skitseres et enkelt telebussystem, der kan supplere det lokale, rutebundne busnet.

I figur 9.1 er vist et tyndt befolket område, der er velegnet til telebusbetjening. Eksemplet og figuren er fra Landsbykommissionens arbejdsrapport: "Kollektiv trafik i landdistrikterne".

I telebusområdet skal eleverne på skoledagene transporteres **til** skolen i en større landsby. Dette kan ske med en taxi eller en minibus. Samtidig kan denne taxi eller minibus benyttes af alle andre personer.

Af hensyn til skoleeleverne skal telebussen være ved skolen i landsbyen f.eks. kl. 7.55, 8.50, 9.45 og 10.40. Der skal køres fra skolen ud i området f.eks. kl. 10.40, 11.35, 12.50, 13.45 og 14.40. I køreplanen kan disse tidspunkter derfor indgå, ligesom der etableres "ca."-afgangstidspunkter ude i området ved steder, telebussen altid passerer.

Almindelige passagerer kan bestille ture på centralen, der kan være en selvstændig central eller den lokale taxicentral, indtil et par timer, før turen skal foregå. Passagererne får oplyst et omtrentligt afhentningstidspunkt. Centralen giver besked til chaufføren, der på den pågældende tur afhenter passagererne på bopælen.

Skoleelever vil som i dag blive taget med fra opsamlingspunkter. Den eneste ulempe vil være, at telebussen kan være lidt forsinket, hvis flere almindelige passagerer end normalt ønsker transport. Ved ankomsten til den lokale skole kan passagerer, der skal videre, skifte til en regionalrute eller lokalrute. Disse busser skal jo ankomme på samme tidspunkt af hensyn til elevtransporten.

Ved transporten fra kommunecentret til landsbyen benyttes regionalrute eller lokalrute. Almindelige passagerer og overbygnings-elever skifter til telebussen, som samtidig medtager elever fra skolen i landsbyen.

Et telebussystem som her skitseret med et betjeningstidsrum kl. 7.00 - 14.00 på skoledage vil ikke betyde større udgifter end de, der alligevel skulle betales for skolekørsel, socialkørsel m.v. En sådan betjening vil især henvende sig til hjemmearbejdende og pensionister med ture til indkøb, besøg, læge, kommunekontor m.v. Ved at udvide betjeningsintervallet kan telebussystemet også varetage bolig- og arbejdsstedsrejser. Et sådant udvidet betjeningstidsrum kan omfatte kl. 6.00 - 18.00 på hverdage.

Telebussystemet kan også erstatte lokalrutebetjeningen i en kommune i trafiksvage tidspunkter, f.eks. i weekends, (se Landsbykommissionens arbejdsrapport om kollektiv trafik).

To begrænsede forsøg med anvendelse af telebus forventes gennemført i Ringkøbing amt i 1981.

I en artikel i Danske Kommuner, nr. 2 1981 (Kai Thaarslund: "Behovsstyret kollektiv trafik") resumeres erfaringerne fra nogle forsøg i udlandet. Det fremgår af artiklen, at telebussystemer i de fleste tilfælde er væsentlig mere omkostningskrævende end konventionelle bussystemer. I tyndt befolkede områder kan enkelte telebussystemer til supplerende af de lokale rutebundne ruter imidlertid være de mest økonomiske løsninger, både privatøkonomisk og samfundsøkonomisk.

Carpooling

Carpooling er betegnelsen for den situation, hvor en privatbil opsamlende passagerer på et regelmæssigt tilbagevendende turforløb, selv om disse passagerer selv har bil. Carpooling er på grænsen af det, der sædvanligvis forstås ved kollektiv trafik. Da antallet af personer pr. bil specielt i bolig-arbejdsstedstrafikken normalt er væsentligt mindre end kapaciteten, er det imidlertid en oplagt måde at forbedre udnyttelsen af privatbilerne på. Det offentlige har visse muligheder for at medvirke hertil. Så vidt det vides, finder egentlig carpooling kun sted i et yderst begrænset omfang i land-distrikterne (se Wood, 1979). Men det fremtidige omfang må bl.a. afhænge af energiprisernes højde.

Samkørsel

Derimod er samkørsel i videre forstand utvivlsomt af større omfang. Ved samkørsel menes, at flere personer kører i samme bil.

Ministeriet for offentlige arbejder har i samarbejde med andre berørte ministerier og lokale myndigheder overvejet spørgsmålet om en videre propaganda for samkørsel. Resultatet heraf kan forventes at foreligge i nær fremtid.

Tre forskellige strategier

Metoder til mindskelse af trafikulykker og trafikstøj

Man kan opstille tre forskellige strategier for udbygning af overordnede veje, der føres igennem mindre byer, landsbyer og anden bymæssig bebyggelse. Disse tre strategier betegnes omfart, trafikprioriteret gennemfart og miljøprioriteret gennemfart.

Omfart er betegnelsen for de tilfælde, hvor det ud fra trafikale, miljømæssige og økonomiske overvejelser anses for hensigtsmæssigt inden for en kortere årrække at anlægge en omfartsvej uden om den pågældende by.

Trafikprioriteret gennemfart er betegnelsen for de tilfælde, hvor

den overordnede vej gennem byen forbedres. Denne forbedring sker under fortsat hensyntagen til den overordnede biltrafiks krav om forholdsvis høj hastighed og i øvrigt med stor vægt på uheldsbekæmpelse. Med dette som udgangspunkt søges de svage trafikanters og omgivelsernes behov tilgodeset med midler som krydsninger ude af niveau, cykelstier, afskærmninger etc.

Miljøprioriteret gennemfart dækker de tilfælde, hvor den overordnede vej gennem byen forbedres med henblik på omgivelsernes og de lette trafikanters behov. Krydsningsmulighederne forbedres, de lette trafikanters andel af vejarealet forøges, støjbelastningen søges nedsat etc. Også i dette tilfælde lægges der stor vægt på uheldsbekæmpelse. For biltrafikken betyder denne prioritering af medtrafikanter og omgivelser, at den afvikles med en noget ringere standard. Først og fremmest afvikles biltrafikken med nedsat hastighed.

Omfartsveje er kostbare

En forbedring af trafiksikkerheden i landsbyer med en gennemfartsvej kan bestå i at lede trafikken uden om landsbyerne. Dette vil som regel kræve byggeri af nye veje. Ved anlæg af en omfartsvej vil der normalt ske en mindskeelse i såvel det samlede antal trafikulykker som i antallet af trafikulykker i landsbyen.

Alene af økonomiske årsager vil der imidlertid kun undtagelsesvis være basis for at mindske landsbyers trafiksikkerhedsproblem ved anlæg af nye veje. Hovedparten af alle landsbyer må fortsat affinde sig med at blive gennemskåret af en gennemfartsvej. Anlæg af særlige cykel/gangstier langs de mest trafikerede veje vil dog kunne øge trafiksikkerheden betydeligt.

Anlæg af omfartsveje kan i øvrigt give meget væsentlige problemer, især for produktionen på de animalske landbrug. En omfartsvej vil ofte afskære forbindelsen mellem bygninger og landbrugsjord.

Trafikprioriteret gennemfartsvej

Ved trafikprioriteret gennemfart kan der utvivlsomt opnås en forøgelse af trafiksikkerheden. Denne løsning er ofte en relativt billig løsning sammenlignet med omfartsvejen.

Imidlertid efterlader den en række uløste problemer.

Der kan fortsat være væsentlige gener for landbysamfundet i form af trafikstøj. Den trafikprioriterede gennemfartsvej vil fortsat have en væsentlig barrierevirkning ved at mindske kontakt på tværs af

vejen. Den forøgede sikkerhed er måske netop opnået ved at bremse den tværgående trafik.

I forbindelse med anlægget af den trafikprioriterede gennemfartsvej sker der måske en udretning af vejen gennem landsbyen, og krydsene gøres måske bredere ved anlæg af en ekstra kørebane m.v. Sådanne ændringer vil ofte medføre nedrivninger i landsbyerne. Derved kan værdifulde fysiske landsbymiljøer måske blive ødelagt og væsentlige fredningsmæssige interesser blive forbigået.

Miljøprioriteret gennemfartstvej

De to første strategier er de to traditionelle løsningsmetoder. Den sidste strategi er derimod endnu ikke afprøvet i Danmark.

Ifølge færdselslovens paragraf 40 kan der ved lokalveje etableres lege- og opholdsområder. Bilerne må eller kan her højst køre 15 km i timen og skal vige for de gående. Denne løsning svarer til gågader og stilleveje, hvor bilerne højst må køre 30 km i timen.

Imidlertid kan § 40 næppe tænkes anvendt på gennemfartsveje med væsentlige trafikmængder. Her må der tages særlige forholdsregler for gennemfartstrafik på landsbysamfundets præmisser. Dette kan opnås ved milde hastighedsdæmpende foranstaltninger, f.eks. indsnævring af kørebanearealet, forsætninger af kørebanen, og visse af de foranstaltninger, der anvendes på stillevejene. Når man indskrænker kørebanebredden, bliver der et areal til overs. Dette areal kan anvendes til heller, der gør det lettere for fodgængere og cyklister at krydse kørebanen. Andre muligheder er cykelstier, fortove, beplantninger o.s.v. (se herom i norsk rapport fra statens vegvesen "Hovedvej i Tettsted", Oslo 1979). Afhængig af forholdene kan man forestille sig maksimale hastigheder på 40-60 km/timen.

Der er oplagte fordele for lokalsamfundet ved § 40-agtige løsninger. Trafiksikkerheden øges med faldet i bilernes kørselshastighed. Støjen fra trafikken mindskes også, og lokalbefolkningens tryghed øges. Der er også tale om billige løsninger. Det er dog væsentligt at give foranstaltninger af den nævnte art en fysisk udformning, som understøtter landsbymiljøets karakter i stedet for at ødelægge det.

Virkemidler og Landsbykommissionens anbefalinger

Arbejdspladser, service og trafik

Opretholdelse af lokal service og detailhandel kan medvirke til at spare ressourcer til transportformål. De korte afstande kan medfø-

re et mindsket biltransportarbejde og flere cykel-/gangture. En lokal butik vil ligeledes give de befolkningsgrupper, som er uden reel bilrådighed, bedre mulighed for at foretage de nødvendige indkøb af dagligvarer.

Landsbykommissionen mener derfor, at opretholdelse af lokal detailhandel er ønskelig, også ud fra en trafikal synsvinkel.

Under forudsætning af, at lokale arbejdspladser giver anledning til lokal beskæftigelse, mener Landsbykommissionen, at opretholdelse af og eventuel udbygning af lokale arbejdspladser i landsbyen kan være gunstig ud fra en trafikal synsvinkel, fordi der kan opnås korte transportafstande. Men gennemsnitligt er transportafstande mellem bolig og arbejdsplads imidlertid ofte længere end ved arbejdspladserne i byerne, og det kan være vanskeligt at give bolig-arbejdsstedstrafikken i de tyndt befolkede egne en rimelig kollektiv trafikbetjening.

Landsbykommissionen finder derfor, at det bør undersøges, om en udbygning af arbejdspladserne i landsbyerne kan tilrettelægges således, at det på længere sigt resulterer i en trafikalt tilfredsstillende situation.

Det er amtskommunen og kommunerne, der forestår planlægning og udførelse af den kollektive busstrafik i amterne.

Kollektiv trafik

Det er kommissionens opfattelse, at en fortsat udbygning af den kollektive trafikbetjening med integrerede takstsystemer i tyndt befolkede områder er af afgørende betydning for levevilkårene i disse egne, ikke mindst af hensyn til den store del af befolkningen, som er uden reel bilrådighed.

Landsbykommissionen støtter derfor de bestræbelser, der gøres bl.a. i amterne for at forbedre den kollektive trafikbetjening af de tyndt befolkede egne.

De hidtidige erfaringer med mere utraditionelle kollektive trafiksystemer, bl.a. telebussystemer, tyder på, at disse systemer særligt kan være anvendelige i tyndt befolkede områder. De kan tilmed tilbyde dør-til-dør-transport, som særligt er til fordel for ældre, handicappede og mindre børn. Erfaringer fra udlandet tyder på, at omkostningerne ved enkle telebussystemer til supplerende af lokale rutebundne ruter kan blive acceptable, både privatøkonomisk og samfundsøkonomisk.

Landsbykommissionen anbefaler derfor, at der snarest iværksættes overvejelser og forsøg for nærmere at belyse disse transportsystemers muligheder i landdistrikterne. I den forbindelse skal der også peges på de igangværende overvejelser om en yderligere samordning af de særlige kørselsordninger i henhold til sociallovgivningen med anden kollektiv transport.

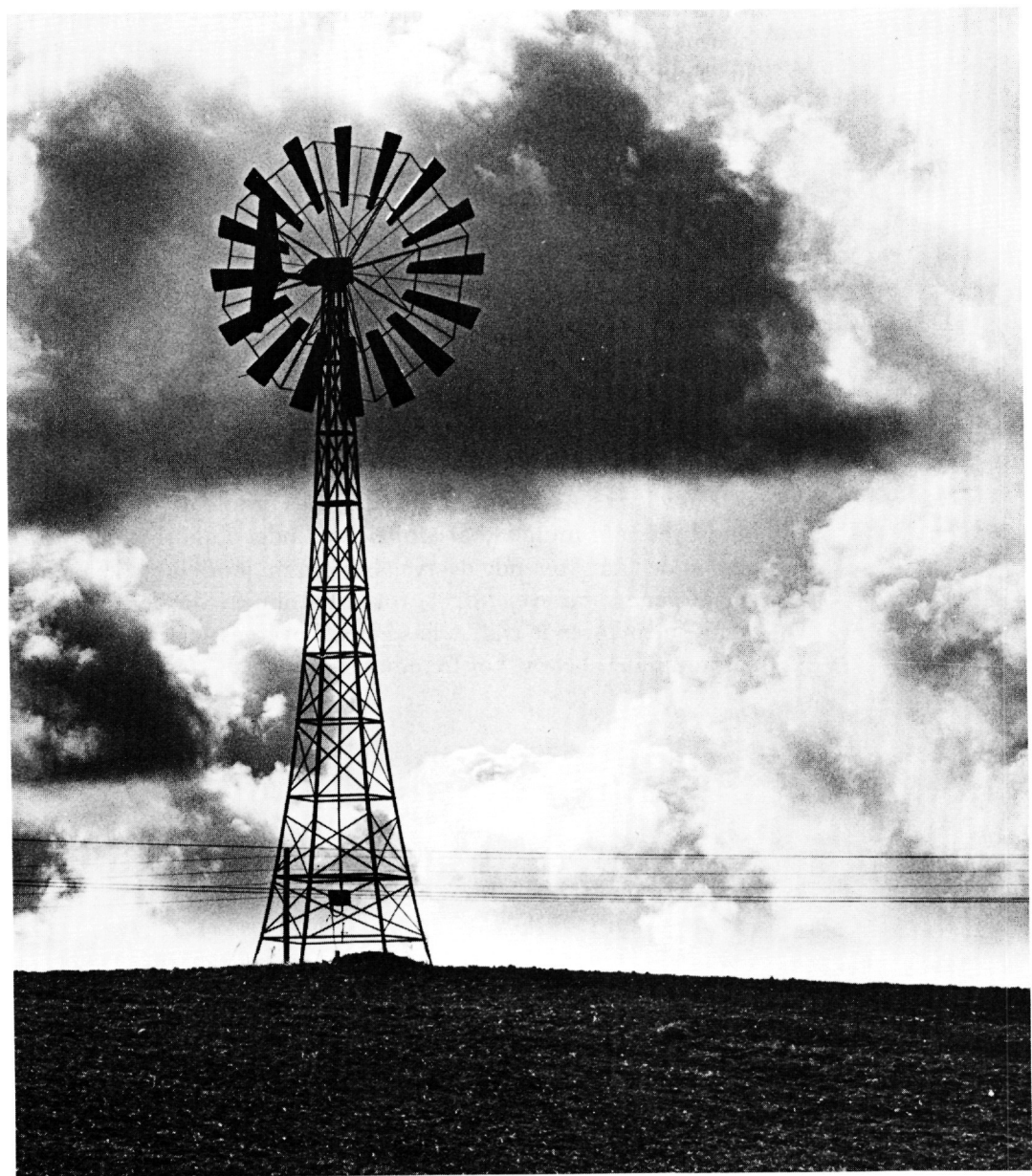
Desuden bør mulighederne for at det offentlige medvirker til frivillige kørselsordninger (samkørsel, carpooling m.v.) undersøges nærmere, bl.a. af hensyn til de energi- og ressourcemæssige fordele, der er ved sådanne ordninger.

Trafikstøj og trafiksikkerhed

Trafikulykker og trafikstøj i landsbyerne er snævert forbundet med de stærkt trafikerede gennemfartsveje, som gennemskærer et betydeligt antal landsbyer.

Kommissionen ønsker på den anden side at understrege, at det alene af økonomiske grunde kun er muligt at bygge omfartsveje ved et lille antal landsbyer, og at omfartsveje ved landsbyerne kan give anledning til væsentlige problemer for især det animalske landbrug og for landsbyens detailvarebutikker.

Af hensyn hertil og til det fysiske miljø i landsbyerne, og fordi der er behov for relativt billige løsninger, hvis problemerne i så mange landsbyer som muligt skal afhjælpes, finder Landsbykommissionen, at de igangværende overvejelser om miljøorienterede ændringer af gennemfartsveje, d.v.s. foranstaltninger, der kan reducere den gennemkørende trafiks hastighed i overensstemmelse med lokalsamfundets behov, bør fremmes.



Staten har i de seneste år iværksat en sammenfattende planlægning af landets energiforsyning. Anledningen er især de meget store stigninger i energipriserne og den usikkerhed, der er forbundet med at sikre regelmæssige og tilstrækkelige tilførsler af råolie. For tiden er ca. 70% af Danmarks energiforbrug dækket af olieprodukter, og det er Folketingets erklærede mål at søge afhængigheden af olie mindsket.

I forbindelse med landsbyproblematikken er det først og fremmest energiforbruget til transport og især opvarmning, der har interesse. Der er ingen grund til at tro, at forbruget til elektricitet eller produktion vil påvirkes særligt af det ene eller det andet bymønster.

Det samlede energiforbrug fordeler sig i dag med 18% til transport, 30% til elektricitet, 15% til produktion og 37% til opvarmning. Opvarmningsforbruget er således det største, og undersøgelser viser, at i landsbyer og landdistrikter ligger dette forbrug noget over landsgennemsnittet.

I april 1977 nedsatte handelsministeriet varmeplanudvalget, hvis opgave var at undersøge, hvordan forskellige energiformer kan indpasses i varmforsyningen, og hvordan en løbende varmeplanlægning kan foretages.

Varmeplanudvalgets arbejde koncentreredes i første omgang om anvendelse af kraftvarme - d.v.s. varmforsyning ved udnyttelse af overskudsvarme fra elektricitetsfremstilling - og naturgas. Varmeplanudvalget opdelte landet i områder, som af økonomiske og andre grunde egner sig til forsyning med kraftvarme og/eller naturgas.

Område IV

I marts 1979 afgav udvalget således en redegørelse "Varmeforsyningsplanlægning og områdeafgrænsning", der opdelte landet i 4 hovedområder, hvoraf de 3 kan forsynes med kraftvarme eller naturgas - eller en kombination heraf. Det fjerde område, område

IV, omfatter de egne, der hverken findes egnet til forsyning med naturgas eller kraftvarme, og som typisk vil være spredt bebyggede områder. Først når den endelige planlægning af naturgas- og kraftvarmeforsyningen er færdig, kan man endeligt definere områderne geografisk. Men det er allerede nu klart, at "område IV" omfatter størstedelen af det, der er landsbykommissionens geografiske interesseområde, nemlig landsbyerne og landdistrikterne.

Når netop disse områder er skilt ud fra hinanden hænger det sammen med, at de energiforsyningssystemer, der er baseret på kraftvarme eller naturgas, kræver en vis bebyggelsesstørrelse og -tæthed for, at man kan opnå et rimeligt forhold mellem investeringen i distributionsnettet og antallet af tilsluttede forbrugere.

Forbrugerunderlag

Der er forskelle i den mindstestørrelse, en bebyggelse skal have, for at det skønnes hensigtsmæssigt at tilslutte den til de nævnte systemer. Det kan f.eks. være tilstedeværelse af en lokal industri-virksomhed, hvorfra en eventuel overskudsvarme kan udnyttes, eller det kan være afstanden til en naturgasledning. Naturgassen kan nå længere omkring end kraftvarme. I den nuværende naturgasplanlægning regnes med, at der i gunstige tilfælde, d.v.s. ved kort afstand til naturgasforsyningsnettet, kan ske forsyning af bysamfund ned til en størrelse af 100 boliger. Det må derfor antages, at en del landsbyer vil kunne forsynes med naturgas.

Traditionelt har man i landsbyer og landdistrikter været henvist til at klare opvarmningen individuelt, og først i de senere år har man erkendt, at netop disse egne har et potentiel i form af ubegrænsede vedvarende energikilder, d.v.s. sol, vind, m.v. og begrænsede vedvarende energikilder som biogas, halm, overskudstræ, affald m.v. Yderligere er stort set hver eneste bolig i landet - uanset beliggenhed - forbundet med el-distributionsnettet.

Varmeplanudvalget blev i august 1979 anmodet om at undersøge disse muligheder nærmere. Udvalgets kommissorium var:

”at beskrive varmeforsyningsmulighederne for så vidt angår den del af den eksisterende og kommende bygningsmasse, som ikke bliver forsynet med naturgas eller kraftvarme, herunder belyse mulighederne for anvendelse af el og vedvarende energikilder og kombinationer heraf samt anvendelse af anden overskudsvarme end kraftvarme, at undersøge, hvordan vedvarende energikilder til opvarmningsformål kan finde indpasning i områder af landet, hvor

naturgas eller kraftvarme tildeles en prioriteret anvendelse, at gennemgå eksisterende lovgivning, som har betydning for mulighederne for at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder til opvarmningsformål, og redegøre for de lovmæssige styringsmidlers mulige anvendelse med henblik herpå".

VPU's 3. del- betænkning

I april 1980 afgav Varmeplanudvalget sin betænkning herom, og den danner i hovedsagen baggrund for dette afsnit af landsbykommissionens betænkning. Energiforsyningen til transportformål er behandlet under betænkningens afsnit om trafikforhold.

Varmeplanudvalgets betænkning er særlig koncentreret om det før omtalte "område IV", der typisk omfatter spredt bebyggede områder. Det skal dog understreges, at området ikke er endeligt geografisk defineret, og at det omfatter enkelte større byer, ligesom ikke alle landdistrikter er indeholdt i det.

For landsbyerne og landdistrikterne er spørgsmålet, på hvilke måder man kan mindske den nuværende næsten totale olieafhængighed, om man kan anvende de eksisterende individuelle systemer med andre energikilder, om man kan etablere mindre, kollektive forsyningsmuligheder baseret på andre energikilder, hvordan man integrerer landområdernes energiforsyning i samfundets helhedsplanlægning, og hvad der er rimeligt ud fra en samfundsøkonomisk helhedsbetragtning.

Den nuværende forsyning

Pr. 1. juli 1976 boede ca. 440.000 mennesker i bebyggelser mellem 200 og 1.000 indbyggere, og ca. 88.000 mennesker i de rene landdistrikter.

Nogen samlet kortlægning af varmeforsyning og øvrige energiforsyning i disse områder findes ikke. Der er dog næppe boliger, der ikke har elektricitet i dag, ligesom det er en kendsgerning, at den helt dominerende opvarmningsmetode er individuelle oliefyringsanlæg. Men i hvilket omfang, den stigende interesse for udnyttelse af vedvarende energikilder har slået igennem i landområdernes energi- og varmeforsyning, er det på dette tidspunkt vanskeligt at gøre op.

Nye forsynings- metoder

På landsbasis findes visse generelle beregninger og især skøn, som understreger, at man befinder sig på et tidligt stade i udviklingen

af nye, brugbare energiforsyningsmetoder. Der foregår imidlertid en del udviklingsarbejde i både offentligt og privat regie.

De kendte metoders eller systemers udviklingstrin varierer og ser således ud:

- Anlæg til fyring med overskudshalm og affaldstræ samt varmepumpeanlæg anses for næsten udviklede. Der er på dette tidspunkt installeret ca. 12.000 halmfyr i landet, især på landbrugs-ejendomme, ligesom det anslås, at der findes ca. 3.000 varmepumpeanlæg.
- Vindmøller, sol- og biogasanlæg er stadig under udvikling. Det anslås, at der i dag findes ca. 400 vindmøller, de fleste forsynet med elektriske generatorer, og ca. 2.500 individuelle solvarmeanlæg.

Staten har i sidste halvdel af 1970'erne givet tilskud til udnyttelse af vedvarende energikilder, især med henblik på at skabe grundlag for serieproduktion. Fordelingen pr. 15. oktober 1979 af de midler, der har været afsat hertil, fremgår af følgende tabel:

Tabel 10.1. Statstilskud til vedvarende energikilder, reserveret tilskudsbeløb og andre sager pr. 15. oktober 1979:

	Antal	Mio. kr.
Solvarmeanlæg	563	5,5
Vindmøller	339	10,3
Varmepumpeanlæg	1.111	14,6
Biogasanlæg	1	0,1
Halmfyringsanlæg	1.498	12,7
Træfyringsanlæg	1.028	5,4
Komposteringsanlæg	0	0
Ialt	4.540	48,6

(Marius Kjeldsen, Symposium om Danmarks energiproblemer, 1979).

Forbrugsmønstret i en landkommune

Energiforbrugsmønstret i landområderne har hidtil været sparsomt belyst.

I 1978 tog Nysted kommune på Lolland initiativ til en undersøgelse af kommunens langsigtede energiforsyningsmuligheder, Nysted Energi Projekt. Projektet har foreløbig udsendt to rapporter, hvoraf den seneste er en detaljeret kortlægning af kommunens

energiforbrugsmønstre i dag og som sådan den første af sin art i Danmark. Rapporterne følges op af redegørelser for de fremtidige energiforsyningsmuligheder i særdeleshed.

Når projektet har særlig interesse for landsbykommissionens arbejde, skyldes det, at Nysted kommune er en udpræget landkommune med en spredt bosætning. Af kommunens ca. 6.000 indbyggere bor 1.300 i Nysted, ca. 1.900 bor i bebyggelser på over 200 indbyggere og resten på landet. Over en fjerdedel af kommunens husstande er således landbrugshusstande. Nysted kommune er til lige beliggende i et område, der ikke forventes forsynet med kraftvarme eller naturgas, hvorfor projektet er orienteret mod en udnyttelse af lokale energikilder.

Resultaterne af undersøgelsen, der med simple modifikationer kan overføres på andre landkommuner og landområder, skal kort resumeres i det følgende:

Det samlede energiforbrug

Det samlede energiforbrug i Nysted er opgjort til 153,9 GWh (1 GWh = 10^9 watt-timer), som fordeler sig med 56,4% til opvarmning, 29,8% til transport, 10,9% til elektricitet, 1,9% til el-varme og 1% til gas. Dette forbrugsmønster afviger en del fra lands gennemsnittet, fordi Nysted er uden industri og derfor ikke indeholder energi til produktion (procesenergi), som på landsbasis udgør 13% af det samlede forbrug.

Varmeforbrugsmønstret

Netto-varmeforbruget pr. husstand svarer til et olieforbrug på godt 4.000 liter pr. år, svarende til 13 mio. liter olie, og 89% af varmeforbruget dækkes med olie som energikilde. Dette forbrug svarer til den officielle planlægningsnorm for enfamiliehuse fra før 1977 på trods af, at isoleringsstandarden er væsentligt lavere og, at der er større boligareal pr. bolig end i landet som helhed. Den lave isoleringsstandard hænger sammen med boligmassens relativt høje alder.

Når varmeforbruget alligevel ikke er højere, skyldes det især, at mange boliger kun delvis opvarmes.

Der er i Nysted ingen særlig forskel på varmeforbruget i de forskellige bebyggelsestyper på trods af meget varierende størrelse og isoleringsstandard. Blandt årsagerne hertil er, at de store, fritliggende parcelhuse oftest også er bedre isolerede.

Knap en trediedel af det samlede varmeforbrug går til erhverv, herunder landbrug, og til institutioner.

El-forbrugs- mønsteret

Det samlede el-forbrug i Nysted kommune udgør knap 20 millioner kWh, hvoraf ca. 15% går til opvarmning, 48% til husholdningsformål og 37% til erhvervsformål.

Særlig bemærkelsesværdigt er det, at husholdningerne i Nysted gennemsnitligt bruger 25-50% mere el end en dansk gennemsnits-husholdning, og så er el-varmeforbruget endog ikke medregnet.

Årsagen hertil er bl.a., at antallet af fryserne er betydeligt større her end i landet som helhed, og at der i det hele taget bruges mere el til køle- og fryseformål, formentlig på grund af større afstand til butikker og en vis hjemmeproduktion af madvarer.

Også beholdningen af TV-apparater er væsentlig større i Nysted end i landet som helhed, hvad der nok i nogen grad skyldes, at man kan opfange både dansk, svensk og tysk TV.

Transportenergi- forbrugsmønsteret

Biltallet pr. indbygger i Nysted er ca. 20% højere end landsgennemsnittet med 33 biler pr. 100 indbyggere, men bilerne kører 12-13% mindre pr. år end i landet som helhed.

Persontransportarbejdet pr. år udgør 10.800 km., hvilket er lidt under gennemsnittet for landdistrikter og byer under 1.000 indbyggere.

Den kollektive trafik bruger 3% af energien til persontransport, men udfører 6% af persontransportarbejdet, mens privatbiler anvender 89% af energien til at udføre 84% af persontransportarbejdet.

Af det samlede transportenergiforbrug tegner persontransporten sig alene for 56%, landbruget for 37%, mens øvrige erhverv anvender 7%.

Det er oplyst, at Nysted Energi Projekt vil resultere i et forslag til en samlet energianvendelsesplan for kommunen og senere i en varmeplan.

Det er karakteristisk for energiforbrugsmønsteret, at langt størstedelen af energiforsyningen i Nysted - og i andre landkommuner - er baseret på olieprodukter. Den væsentligste opgave i landsby-

sammenhæng bliver, i lighed med folketingets erklærede mål for landet som helhed, at søge olieafhængigheden mindsket både af økonomiske grunde og af hensyn til forsyningssikkerheden. Netop i de egne, der ikke vil blive forsynet med naturgas eller kraftvarme, er det nærliggende at søge lokale energikilder udnyttet mest muligt.

I forbindelse med Båring-Asperup projektet på Fyn er gennemført en forbrugsundersøgelse, der i store træk bekræfter det billede, Nysted-undersøgelsen giver.

Lovgrundlag, planlægning og styring

Der findes endnu ingen lovgivning, der er rettet direkte mod indpasningen af individuelle opvarmningsanlæg i landets energiforsyning.

Lovgrundlag

Varmeforsyningsloven omfatter kun kollektive opvarmningsanlæg, hvorimod individuelle anlæg, der f.eks. anvender elektricitet eller vedvarende energi, ikke er direkte omfattet af loven. Eksisterende love og bestemmelser kan endog i et vist omfang tænkes at være hæmmende for en udvikling af forsyningen med vedvarende energi.

Under energiministeriet er der indledt et samarbejde mellem flere ministerier for at undersøge, hvordan den eksisterende lovgivning inden for en række områder forholder sig til udnyttelse af vedvarende energikilder, og for at komme med oplæg til eventuelle lovændringer.

Til brug for varmeplanudvalget udarbejdes en oversigt over "Regelsæt af betydning for anvendelsen af vedvarende energikilder", som gengives i uddrag i næste afsnit.

Planlægning

Først i de seneste år har man påbegyndt en samlet energi- og varmeplanlægning.

Tidligere har der i almindelighed været tale om, at de koncessionerede leverandørselskaber, d.v.s. fjernvarmeselskaber, gasforsyningsselskaber og el-selskaber og de private brændselsimportører har foretaget en planlægning, der tog sigte på deres egen markedsføring og ikke på samfundsmæssige helhedsbetragtninger.

Da den mest anvendte energiform, olien, indtil for få år siden var

så billig, har energiforbruget - herunder til opvarmning - ikke haft særlig indflydelse på bymønstret, og man har frit kunnet vælge, om man ville have sit hus opvarmet på den ene eller den anden måde.

Med baggrund i varmemforsyningsloven er der indledt en varme planlægning, der dog endnu i hovedsagen drejer sig om naturgas og kraftvarme. De lokale varmeplaner skal udarbejdes af region- og kommuneplanmyndigheder på dette grundlag og skal resultere i konkrete planer for varmemforsyningen.

Det vil sige, at den fysiske planlægning skal fastlægge størrelse af bymæssige bebyggelser, tilvækstens beliggenhed, bebyggelsestæthed og byfornyelsesprincipper *også* under hensyn til varmemforsyningsmulighederne for både eksisterende og ny bebyggelse.

Styringsmidler

Lov om varmemforsyning indeholder styringsmidler, som er særligt rettede mod de områder, der via kollektive rørledningssystemer opvarmes ved hjælp af naturgas eller kraftvarme.

Disse styringsmidler består bl.a. i tilslutningspligt, bidragspligt, forbud mod visse opvarmningssystemer samt pålæg om at anvende bestemte energiformer.

Selv om tilbudspligt og bidragspligt godt kunne anvendes på kollektive anlæg, der forsynes med vedvarende energi, er disse anlæg endnu meget uudviklede, og bestemmelserne kan ikke anses for at have positive styringsmuligheder af betydning for udnyttelse af vedvarende energi.

Varmeplanudvalget har da også i sin betænkning gjort sig overvejelser om supplement og ændringer til bestående lovgivning og om økonomiske styringsmidler, der vil kunne fremme en omlægning af energiforsyningen i landsbyer og landdistrikter.

Eksisterende bygningsmasse

Det påpeges, at det især vil være økonomiske styringsmidler, der kan finde anvendelse over for den eksisterende bygningsmasse. Det kan f.eks. dreje sig om subsidieordninger, afskrivningsregler, afgifter m.v., som bør tilrettelægges med henblik på et sammenfald af privat- og samfundsøkonomiske interesser.

Fremtidige bygningsmasse

Varmemforsyningen af den nye bygningsmasse i område IV bør baseres på en samlet offentlig planlægning. For at fremme anvendelsen af bl.a. vedvarende energi og akkumulerende/afbrydelig el-

varme bør loven suppleres med regler, der muliggør planlægning af en indplacering af individuelle anlæg i visse områder. Det påpeges, at en sådan lovændring kan få konsekvenser i form af ændringer i f.eks. zoneloven, kommuneplanloven, byggelovgivningen og el-forsyningsloven m.v.

Det foreslås undersøgt, hvordan der kan skabes et økonomisk incitament til overgang til akkumulerende/afbrydelig el-varme, ligesom det anbefales, at støtte til udnyttelse af vedvarende energi fortrinsvis anvendes i de områder, der ikke forsynes med overskudsvarme eller naturgas. Endelig foreslår udvalget, at forskning og udvikling inden for vedvarende energikilder søges styrket bl.a. gennem det statsstøttede energiforskningsprogram.

Lovregler af betydning for udnyttelsen af vedvarende energi

Naturfredningsloven

I henhold til naturfredningslovens kap. 3 kan der foretages fredning med henblik på at værne Danmarks natur- og landskabelige værdier. En sådan fredning kan medføre bevarelse af den nuværende tilstand, således at f.eks. bebyggelse eller visse arter af bebyggelse fremtidig forbydes.

Eksisterende landskabsfredninger vil ofte indeholde bestemmelser, der bl.a. forbyder opsætning af master, antenneanlæg o.lign., bygningsværker, herunder også vindmøller. Fredningsnævnet kan dog dispensere fra disse bestemmelser.

Endelig indeholder naturfredningsloven regler om bygge- og beskyttelseslinier. Fredningsnævnet kan ligeledes dispensere fra disse regler. Endvidere kan miljøministeren gøre generelle undtagelser med hensyn til naturfredningslovens almindelige bestemmelser om bygge- og beskyttelseslinier inden for nærmere afgrænsede geografiske områder.

Bygningsfredningsloven

Bygningsfredningsloven har til formål at værne landets ældre bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi.

En fredning i henhold til bygningsfredningsloven kan ikke blot omfatte selve bygningen, men også bygningens umiddelbare omgivelser, eksempelvis haver m.v. Det vil således som hovedregel ikke være muligt at placere vedvarende energianlæg hverken på selve bygningen eller i bygningens umiddelbare omgivelser.

Miljøbeskyttelsesloven

En række anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder er optaget på listen over særligt forurenende virksomheder, anlæg og indretninger, som er omfattet af miljøbeskyttelseslovens kap. 5. Dette gælder således komposteringsanlæg, anlæg til forbrænding af halm og træaffald med en indfyret effekt med mere end 120 kW, hvor der fyres med andet end olie og gas samt vindkraftanlæg med en afgiven effekt på 100 kW og derover. Sådanne listevirksomheder må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens kap. 5. I forbindelse med en sådan godkendelse kan der bl.a. stilles krav til anlæggets placering og drift.

Etablering af anlæg til udnyttelse af jordvarme (varmeslanger i jord) kræver tilladelse i henhold til § 11 i miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen har i cirkulæreskrivelse af 21. februar 1980 udarbejdet foreløbige retningslinier for tilladelse til etablering af jordvarmeanlæg.

Grundvandsvarmeanlæg (anlæg til afledning af grundvand, som efter indvinding er afkølet i en varmeveksler, til undergrunden) kræver tilladelse i henhold til vandforsyningsloven og miljøbeskyttelseslovens § 11.

Miljøreglement

Særligt kap. 10 og 11 for miljøreglementet kan have betydning for udnyttelsen af vedvarende energi. Miljøreglementets kap. 10 omfatter fyringsanlæg, herunder mindre halmfyringsanlæg, mindre anlæg til forbrænding af fast brændsel i kombination med olie eller gas. Kap. 11 omfatter erhvervsvirksomheder, der ikke er listevirksomheder, herunder disses energianlæg samt energiproducerende anlæg, der drives erhvervsmæssigt.

Hvis et anlæg, der er omfattet af reglementets bestemmelser medfører væsentlige ulemper eller uhygiejniske forhold for omgivelserne, kan der meddeles påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger.

Lov om lands- og regionplanlægning

Regionplanlovene har kun i begrænset omfang betydning for anvendelse af vedvarende energikilder, men kan dog eksempelvis tage stilling til, i hvilke områder der må opføres større vindmøller.

Kommuneplanloven

Kommuneplanlovens regler om bebyggelse henviser til definitionen i byggeloven, d.v.s. at kommuneplanloven ikke blot omfatter bygninger, men også faste konstruktioner og anlæg, såsom vindmøller og solfangeranlæg m.v.

Også i medfør af kommuneplanloven kan arealer udpeges til opførelse af store vindmøller, d.v.s. vindmøller med en generatoreffekt på over 100 kW. I lokalplaner i henhold til kommuneplanloven kan der bl.a. optages bestemmelser om en bebyggelses omfang og placering samt om tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg, herunder vindmøller, solfangeranlæg m.v.

Inden der gives byggetilladelse til større byggearbejder, har kommunen pligt til at lave en lokalplan. Dette omfatter bl.a. etablering af vindmøller, også med en ydelse på under 100 kW - i hvert tilfælde i bymæssig bebyggelse.

Kommunalbestyrelsen kan dispensere fra lokalplanen ved mindre afvigelser fra bestemmelserne i lokalplanen. Kommuneplanloven indeholder endvidere bestemmelser om maksimal bebyggeshøjde, idet ingen del af en bygning må være højere end 8,5 m. Således kræves der altid dispensation fra kommuneplanloven, når der skal opføres vindmøller, medmindre projektet er lokalplanpligtigt.

Miljøministeren kan fastsætte generelle undtagelser for højdegrænsebestemmelserne for særlige arter af bygninger m.v. Sådanne generelle undtagelser er bl.a. gennemført på siloer samt landbrugets avls- og driftsbygninger i landzone.

Endelig kan der i henhold til kommuneplanloven stilles krav til den ydre udformning af en bebyggelse i forbindelse med byggetilladelsen.

Lov om by- og landzoner

I henhold til by- og landzoneloven må der ikke i landzone uden tilladelse opføres ny bebyggelse, medmindre bebyggelsen er "erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- og skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet".

Byggeloven

Byggeloven omfatter ikke blot bygninger, men også faste konstruktioner og anlæg, herunder eksempelvis vindmøller og solfangeranlæg.

Bygningsreglementet udstedes i henhold til byggeloven og indeholder de nærmere regler om specielt i loven angivne forhold.

Ud over kravene til bebyggeshøjde, der indeholdes i kommuneplanloven, stiller bygningsreglementet krav til bygningernes højde i forhold til skel, vej og anden bebyggelse på samme grund,

d.v.s. de såkaldte skrå højdegrænseplaner. Ved beregning af højde af vindmøller er det den øverste spids på vindmøllen, der er bestemmende for vindmøllens højde. Disse skrå højdegrænseplaner medfører, at det normalt ikke vil være muligt at placere en vindmølle i områder med sluttet bebyggelse.

Bygningsreglementet stiller bl.a. krav til bebyggelsers konstruktive forhold og henviser i et vist omfang til de af Dansk Ingeniørforening opstillede normer. Dette indebærer, at også vedvarende energianlæg skal opfylde de normer, som bygningsreglementet henviser til. Bygningsreglementet stiller endvidere krav om brandforhold og ildsteder og skorstene, der bl.a. kan få indflydelse på udnyttelse af halmfyr m.v.

Endelig stiller bygningsreglementet forskellige krav til udførelse af tekniske installationer.

Bygningsreglementet indeholder en række lempelser i byggesagsbehandlingen for avls- og driftsbygninger ved land- og skovbrugs-ejendomme beliggende i landzone og som ikke kræver tilladelse efter lov om by- og landzoner.

Realkreditloven

Anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder kan principielt realkreditfinansieres efter samme regler, som gælder byggeriet i øvrigt. Efter de gældende regler stilles krav om en værditilvækst på min. 10% i forbindelse med f.eks. en ombygning, og dette har i en række tilfælde været til hinder for realkreditfinansiering af vedvarende energianlæg, idet disse investeringer ikke har givet sig tilsvarende udslag i ejendommens værdi.

Der er fornylig vedtaget en ændring af realkreditloven i forbindelse med lån til isolering og anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder, således at der ikke længere stilles krav om værditilvækst, og at udgifterne nu kan finansieres fuldt ud efter fradrag af eventuelt statstilskud.

Arbejdsmiljøloven

Man har ikke egentlige regler, der sigter specielt på udnyttelse af vedvarende energikilder, men sådanne anlæg bedømmes dels ud fra arbejdsmiljølovgivningens almindelige sikkerhedskrav, dels ud fra de enkelte komponenter i anlæg af tilsvarende karakter.

Man må fremover påregne, at der bliver et behov for egentlige regler for anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder, og at det er hensigten at udarbejde sådanne regler for vindkraftanlæg.

Direktoratet for arbejdstilsynet har med hjemmel i arbejdsmiljøloven opstillet en række krav til bedømmelse af vindmøllers sikkerhed. Disse krav er indeholdt i planstyrelsens vejledning af marts 1978 om små vindmøller.

Skattelovgivning

Skattelovgivningen indeholder især tre regelsæt af betydning for udnyttelsen af vedvarende energikilder, afskrivningsreglerne om, at værdien af egne produkter skal medregnes ved indkomstopgørelsen samt reglerne om, at lejeværdi af egen bolig skal medregnes ved indkomstopgørelsen. Som hovedregel gælder de almindelige regler på de nævnte områder, også i relation til anlæg, som udnytter vedvarende energikilder. Ved en ændring af ligningsloven i 1979 blev landbrugere dog fritaget for at medregne værdien af egen halm, der benyttes til boligopvarmning.

Der kan foretages skattemæssige afskrivninger på vedvarende energianlæg i forbindelse med en række bygninger, der benyttes erhvervsmæssigt.

Den besparelse, der kan opnås ved at anvende et anlæg, som udnytter vedvarende energikilder til opvarmning af en ejerbolig, skal ikke medregnes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Hvis der er tale om en erhvervsejendom, kan udgifterne til anlæggene fradrages som driftsomkostninger.

En eventuel nettofortjeneste ved salg af energi fra et anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder skal medregnes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. For anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder på erhvervsejendomme skal værdien af egne produkter normalt medtages ved indkomstopgørelsen.

Såfremt et anlæg, der udnytter vedvarende energikilder, medregnes ved vurderingen af en fast ejendom, vil det blive taget i betragtning ved beregning af den skattemæssige lejeværdi, når lejeværdien beregnes som en procentdel af ejendomsværdien, som det f.eks. er tilfældet med enfamiliehuse.

Lov om varme- forsyning

Varmeforsyningsloven, der har til formål at fremme den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningsafhængighed af olie, stiller på en række områder krav til bygningers forsyning med energi samt til priserne for denne energiforsyning.

Kollektive varmforsyningsanlæg kan pålægges at anvende bestemte former for energi i produktionen i et nærmere bestemt omfang. Der er dog herved snarere tænkt på brug af naturgas eller overskudsvarme end på udnyttelse af vedvarende energikilder.

I henhold til varmforsyningsloven kan kommunalbestyrelsen under visse forudsætninger bestemme, at såvel ny som eksisterende bebyggelse skal tilsluttes et kollektivt varmforsyningsanlæg. Ifølge lovforslagets bemærkninger vil eksisterende eller fremtidige bygninger, der i væsentligt omfang opvarmes med vedvarende energi, kunne undtages fra tilslutningspligten - d.v.s., at bygninger, hvor vedvarende energi kun dækker en mindre del af opvarmningsbehovet, som det eksempelvis er tilfældet med individuelle solvarmeanlæg, vil kunne få pålagt tilslutningspligt. Afgørende for sådanne anlægs anvendelse i disse bygninger bliver derfor, hvordan afregningen sker mellem det kollektive varmforsyningsanlæg og brugerne.

Endvidere kan kommunalbestyrelsen under visse forudsætninger bestemme, at nærmere angivne opvarmningssystemer ikke må etableres i en ny bebyggelse inden for et afgrænset geografisk område. Da vedvarende energianlæg hovedsageligt er vandbaserede systemer, der let vil kunne tilsluttes kollektive varmforsyningsanlæg, må det forventes, at forbudet ikke vil blive anvendt over for vedvarende energianlæg.

I henhold til varmforsyningsloven skal priser og andre betingelser for leverancer fra kollektive varmforsyningsanlæg godkendes af et af energiministeren nedsat gas- og varmeprisudvalg. Udvalget har bl.a. mulighed for at give pålæg om ændring af priser eller betingelser, såfremt disse antages at ville medføre en i samfundsmæssig henseende uøkonomisk anvendelse af energi. Udvalget vil således bl.a. kunne give pålæg om ændring af betingelser fra kollektive varmforsyningsanlæg, der lægger hindringer i vejen for anvendelse af vedvarende energikilder.

Lov om el-forsyning Lov om el-forsyning stiller primært krav til større elproducerende anlæg og vil således kun i begrænset omfang stille krav til vedvarende energianlæg. Lovens § 5, stk. 1, nr. 2, pålægger dog bevilingshavere forsyningspligt, hvilket betyder, at der altid vil kunne ske el-forsyning f.eks. som supplement til vedvarende energikilder.

Lovens § 13, stk. 1, nr. 2, giver endvidere energiministeren beføjelse til ud fra energipolitiske hensyn at pålægge produktionsvirk-

somheder at anvende bestemte former for energi - herunder f.eks. vindenergi - i produktionen. Bestemmelsen kan ikke anvendes til at fremme udbredelsen af privatejede vindmøller.

Økonomiske forhold af betydning for udnyttelse af vedvarende energi

Danske El-værkers Forening har udsendt vejledende retningslinier for afregningsregler i forbindelse med anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder til samtlige landets el-forsyningsselskaber. Disse retningslinier er udtryk for en vis forbedring af afregningsreglerne for vedvarende energianlæg, således vil ejerne nu få samme pris for strøm leveret til el-selskabet, som dette normalt betaler til andre el-forsyningsselskaber.

Afregningsregler

Endvidere er der nu blevet mulighed for at oprette fælles vindmøller. Ganske vist er det muligt at anvende el-forsyningsselskabets net vederlagsfrit til transport af el mellem mølle og ejere; men de krav, der stilles vedrørende forholdet mellem mølleejerne og el-forsyningsselskaberne - nemlig at 60% af produktionen kan aftages af mølleejeren, at ejerne forudsættes maksimalt at modtage 55% af deres forbrug fra vindmøllen, og at mølleejeren skal betale et investeringsbidrag til forstærkning af nettet - kan blive afgørende for økonomien i et sådant vindmølleanlæg.

Fjernvarmeværkernes tilslutningsbetingelser

I en række tilfælde forbyder fjernvarmeværkernes tilslutningsbetingelser anvendelse af suppleringsvarme. Danske Fjernvarmeværkers Forening har dog udsendt et cirkulære til medlemmerne, der opfordrer disse til at lempe tilslutningsbetingelserne, således at der åbnes muligheder for installering af anlæg til udnyttelse af vedvarende energikilder.

En øget anvendelse af vedvarende energianlæg kan dog bevirke, at der sker en ændring i fjernvarmeværkernes prisbestemmelser, således at alle de faste udgifter betales af forbrugerne i form af faste afgifter, mens kun udgiften til brændsel dækkes over kubikmeterafgiften. I modsat fald vil den enkeltes besparelse ved installering af et alternativt energianlæg blive lagt over på de øvrige brugere i form af en forøgelse af kubikmeterafgiften.

Mulige ændringer af regelsættene

Reglerne er generelt ikke udformet med henblik på anvendelse over for vedvarende energianlæg, men er udformet med henblik på at varetage andre overordnede hensyn, eksempelvis sikkerhedskrav, miljøkrav m.v.

De hindringer, reglerne lægger for anvendelse af vedvarende energi, vil således kun kunne afskaffes, såfremt der bliver tale om en

positiv særbehandling af vedvarende energianlæg, således at der på dette område bliver tale om en tilsidesættelse af de hensyn, som reglerne i øvrigt sigter på at varetage.

Et sådant arbejdes gennemførelse kræver nedsættelse af et organ med repræsentanter fra de involverede ministerier og styrelser, der kan foretage en detaljeret gennemgang af reglerne vedrørende de enkelte typer anlæg.

Alternative energikilder og forsyningssystemer

I det følgende gennemgås de alternative og vedvarende energikilder, som egner sig til opvarmningsformål.

I de områder, der ikke forsynes med kraftvarme eller naturgas, må det antages, at oliefyring i en årrække fortsat vil være den dominerende opvarmningsform. Det er dog den erklærede målsætning at opnå en omstilling til andre forsyningskilder.

En række opvarmningsformer er til rådighed. Elektricitet kan anvendes under forskellige former. Dertil vil sol- og vindenergi kunne indgå i forsyningen.

Der er desuden en række begrænsede, alternative eller vedvarende energikilder til rådighed. Det drejer sig hovedsageligt om halm, affald, overskudstrø og biogas. Disse energikilder har kun ringe betydning i landssammenhæng, men kan få væsentlig betydning i landsbyer og landdistrikter.

Energikilder som geotermisk energi, bølge- og tidevandsenergi samt vandkraft har på dette tidspunkt kun ringe betydning, og vil, selv om man bliver i stand til at udnytte dem, kun kunne dække en ubetydelig del af energibehovet.

Elektricitet

El-varme er en realistisk mulighed for forsyningen af landsbyer og landdistrikter, bl.a. fordi transmissionsnettet allerede er udbygget i vidt omfang og i mange tilfælde kan rumme den yderligere belastning, en stigning i el-varmeforbruget vil medføre.

Ved varmforsyning med el kan man dels tale om modstandsvarme i form af direkte el-varme eller akkumulerende/afbrydelig el-varme, og dels kan elektriciteten anvendes til drift af f.eks. varmepumper.

<i>Direkte el-varme</i>	Ved direkte el-varme forstås varme fra el-panelradiatorer og varmt brugsvand, fra el-vandvarmere, der er karakteriserede ved, at de bruger elektricitet, netop når de anvendes, eller opvarmningsformer, der bygger på en el-forsynet centralvarmekedel og et traditionelt radiatoranlæg. El-varme kan i princippet decentraliseres meget i forbrugsleddet, men forøget direkte el-varme vil stille krav til el-værkskapacitet og fordelingsnet.
<i>Akkumulerende / afbrydelig elvarme</i>	Akkumulerende eller afbrydelig el-varme er anlæg, som forsynes på samme måde som ved direkte el-varme, men som har et tilsluttet varmelager, enten i form af en vandtank eller en keramikkerne. Fordelen ved den akkumulerende/afbrydelige el-varme er, at man kan tappe elektricitet på tidspunkter, hvor værkernes kapacitet ikke udnyttes fuldt ud, og opsamle den resulterende varme til brug på andre tidspunkter. I princippet skal et forsyningssystem af denne art kunne etableres uden yderligere udbygning af el-værkskapaciteten, mens det lokale fordelingsnet i nogle tilfælde skal forstærkes. Forudsætningen for, at denne opvarmningsform kan udbredes, er imidlertid nok, at der skabes et privatøkonomisk incitament i form af lavere tariffer for den elektricitet, som tappes uden for el-værkernes spidsbelastningsperioder.
<i>Varmepumpeanlæg</i>	Varmepumper er anlæg, der hæver lavtemperaturrenergi op til et niveau, som kan bruges til opvarmning. Princippet er, at pumpen fjerner varme enten fra jord eller luft, herunder f.eks. staldvarme, og afgiver den til husets varmesystem. Pumpen bruger energi f.eks. fra el-nettet, men er i stand til at producere 2-6 gange så meget energi, som den selv anvender. Varmepumper anvender altså i realiteten oplagret solenergi. De kan anvendes både til individuelle og kollektive anlæg og kan kombineres med andre former for anlæg. Varmepumpeanlæg er ret kostbare, men anses i visse tilfælde for at være konkurrencedygtige med f.eks. oliefyringsanlæg.
<i>Overskudshalm</i>	Overskudshalm afbrændes for det meste på markerne, hvad der luftforurener og skader markernes fauna. Halmen kan imidlertid bruges - og bliver i et vist omfang brugt til fyringsformål, fortrins-

vis på landejendomme. I alt er opstillet ca. 12.000 halmfyringsanlæg. Ressourcerne er i sig selv begrænsede, og man kan kun udnytte en del af den samlede produktion.

Der produceres gennemsnitlig 6,5 **mill**, tons halm pr. år, hvoraf 2 mill, tons er overskudsproduktion, som kan anvendes til andre formål, herunder som energiråstof. Anvendes hele overskudsproduktionen til energiproduktion, antages det, at halm kan dække ca. 3% af landets energiforbrug i 1995.

Ved lokal anvendelse af halmen, hvor især transportudgifterne mindskes, er den økonomiske fordel størst.

Overskudstræ

Overskudstræ er det, der gennem skovdriften og træindustrien bliver tilovers i form af ukurante planker, bark, savsmuld, stød, grene m.m., og som ikke udnyttes i dag. Hertil kommer affaldstræ fra byggepladser samt rydnings- og beskæringsaffald. Man regner med, at disse ressourcer udgør ca. 1,6 millioner m³/år, eller tilstrækkeligt til at opvarme mellem 80 og 100.000 store enfamiliehuse.

En meget stor del af disse ressourcer findes i de områder, der ikke tænkes forsynet med kraft-varme eller naturgas, hvorfor en udnyttelse netop her kan være fordelagtig. Også her kræves dog en yderligere teknologisk udvikling, hvis den potentielle energimængde skal udnyttes fuldt ud, ligesom det især for skovarealerne vedkommende er væsentligt at være opmærksom på de mulige biologiske konsekvenser ved en udnyttelse af træaffaldet.

Biogasanlæg

Af de begrænsede, vedvarende energikilder har nok især biogasanlæg betydning for landdistrikter og landsbyer. Biogas kan fremstilles af organisk affald fra husdyr, landbrug og husholdninger i øvrigt. Endnu har interessen mest samlet sig om anlæg til forsyning af enkelte landbrugsbedrifter, men i princippet er der rige muligheder for at lave kollektive anlæg for flere landbrugsbedrifter eller for en landsby, hvor også spildevand og organisk affald fra husholdningerne kan udnyttes.

Energiindholdet kan omsættes i eksplosionsmotorer eller i varmekedler, hvoraf det sidste nok har størst interesse. Som ved andre alternative energikilder må det understreges, at teknologien endnu ikke er udviklet til et niveau, hvor denne energiforsyningsform er konkurrencedygtig, ligesom den energimængde, der er til rådighed, kun vil kunne dække en marginal del af landets energibehov.

En udvikling af biogasteknologien vil dog have en positiv effekt på både beskæftigelsen og valutabalancen. Der er også grund til at påpege, at de miljøgener, der i dag kendes fra opbevaringen af organisk gødning, vil reduceres betydeligt ved brug af biogasanlæg, ligesom parasitæg og sygdomsskim nedbrydes i processen.

Sol

Solenergien forekommer i princippet i ubegrænsede mængder, men strålingen har lav energi tæthed. 80% af solenergien falder mellem april og september.

Solenergien udnyttes ved hjælp af en solfanger, energien føres til en vandtank, der fungerer som varmelager, hvorfra vand tappes til opvarmning eller som brugsvand.

Individuelle solanlæg

Solvarme kan ikke i praksis dække opvarmningsbehovet, fordi varmen ikke inden for rimelige økonomiske rammer kan oplagres til vinteren, hvor behovet er størst. Det betyder, at et solvarmeanlæg må kombineres med en eller flere andre opvarmningsformer. Endnu regner man kun med en udnyttelse på 25% af den indfaldende stråling selv i de bedste anlæg.

Kollektive solvarmeanlæg

Kollektive solvarmeanlæg kan være i form af traditionelle anlæg, der kun kan anvendes som supplementssystem, og kun hvis man i øvrigt anvender et vandbaseret fordelingssystem.

Et andet system er sol-fjernvarmeanlæg, som kobles til ledningssystemet og forsynes med nat-varmelager.

Endelig kan man lave solvarmeanlæg med sæsonlagring, således at varmen kan opbevares fra sommer til vinter. Det kræver imidlertid meget stor varmelagerkapacitet, og er derfor kun egnet som fællesanlæg.

Det teknologiske stade er endnu sådan, at det er meget kostbart at opføre solvarmeanlæg.

Vind

Udnyttelsen af vindenergi sker ved hjælp af vindmøller, der omsætter energien til elektricitet ved hjælp af generatorer eller til varme ved direkte kobling til en varmepumpe. Vindenergien kan i princippet udnyttes både individuelt og kollektivt, men endnu er det især mindre vindmøller, der er opført her i landet.

Det forventes, at vindmøller særligt vil få betydning uden for bymæssige bebyggelser. Vindmøllernes energiproduktion vil dog va-

riere stærkt gennem året, fordi vindhastigheden ikke er konstant. Det vil derfor være nødvendigt at supplere vindenergien med anden energi. Generelt regnes der med, at højst halvdelen af varmebehovet for et typisk parcelhus kan dækkes af vindenergi.

En el-producerende vindmølle vil i princippet kunne kombineres med et hvilket som helst andet energisystem. Den enkleste kombination er, hvor vindmøllen er koblet direkte til det elektriske net. Hvis møllen producerer mere el end nødvendigt, kan overskuddet sendes ud på det elektriske net, og når den producerer mindre end nødvendigt, får forbrugeren el fra det almindelige net.

Vindmølleenergien vil også kunne udnyttes i forbindelse med de fleste varmeanlæg, i de fleste tilfælde via et varmelager. Det kan være kombinationer med el-varmeanlæg, oliefyr, gasfyr, fjernvarme, solvarme, biogas og med varmepumpeanlæg.

Den fremtidige varmforsyning uden for kraftvarme- og naturgasområder

Varmeplanudvalget har i sin betænkning forsøgt at foretage "skitse-mæssige analyser" af, hvordan opvarmningen i de områder (område IV), der ikke forsynes med kraftvarme eller naturgas, kan tænkes at foregå i 1995. Område IV er, som tidligere nævnt, karakteristisk ved typisk at have spredt bebyggelse, idet det dog også vil indeholde bymæssige bebyggelser. Boligbestanden i område IV skønnes i 1995 at være ca. 650.000, hvoraf 100.000 er tilvækst efter 1977, et tal, der dog i miljøministerens kommentar til betænkningen skønnes at være for højt. De 100.000 boliger svarer til 20% af den i dag forventede tilvækst for hele landet.

Med baggrund i det skønnede boligtal og en beregning af det årlige nettopvarmningsbehov er skitseret fire fremtidsbilleder af, hvordan opvarmningen kan tænkes at foregå. Billederne er alene opstillet ud fra tekniske og fysiske overvejelser. Hvert af disse billeder vurderes med hensyn til brændselsforbrug, investering, beskæftigelse, valutaforhold, miljø- og forsyningssikkerhed.

De fire fremtidsbilleder ser således ud:

0. Uændret opvarmningsform baseret på olie og evt. kul i fjernvarmeværker. Dette billede betragtes som referencebillede, og de tre øvrige billeder vurderes i forhold hertil.

1. Kraftig udbygning af vedvarende energianlæg og udbredt brug af varmepumper.
2. Moderat udbygning af vedvarende energianlæg og varmepumpeanlæg samt brug af akkumulerende/afbrydelig el-varme.
3. Kraftig udbygning af akkumulerende/afbrydelig el-varme og direkte el-varme.

I alle fire fremtidsbilleder indgår, at område IV i dag ud af i alt 550.000 boliger har ca. 100.000, som opvarmes ved hjælp af olie-fyrede fjernvarmeanlæg, og som er beliggende i bymæssige bebyggelser.

Tabel 10.2 Skønnet boligbestand i område IV i 1995 (1.000 stk.)

Byggeperiode	indtil 1977			1978-85		1986-95		Ialt
	huse	lejl.	land- brug	huse	lejl.	huse	lejl.	
Spredt bebyggelse og landdistrikter	210		90	10		10		320
Landsbyer ca. 200 - 1000 indb.	100			10		10		120
Villakvarterer og bykerne	90	60		20	10	20	10	210
Ialt	400	60	90	40	10	40	10	650

Kilde: VPU 3. delbetænkning

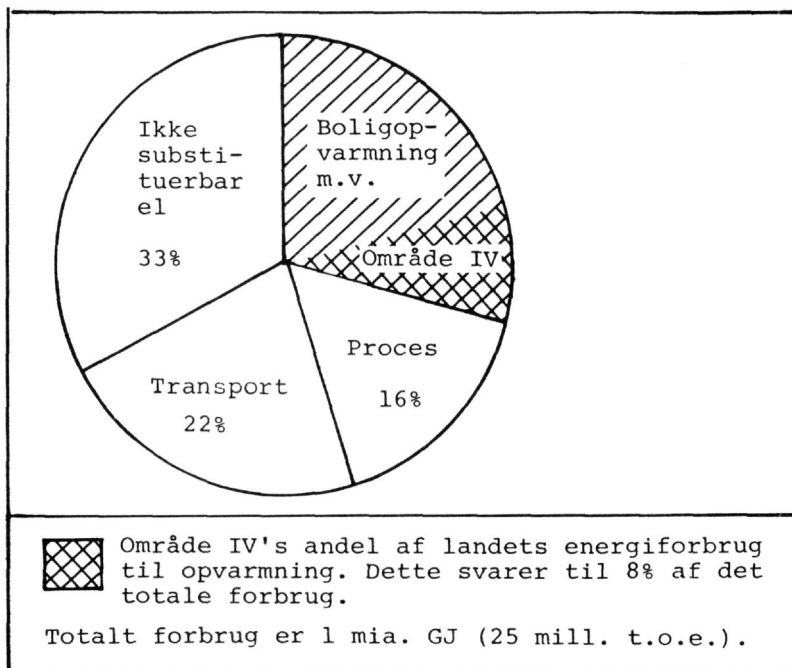
Billede 0.

Det første billede er baseret på, at den varmeforsyning, der i dag helt overvejende er baseret på olie, fortsættes frem til 1995. Det svarer til en oliemængde på 1,9 mill. tons olie eller 8% af landets skønnede totale energiforbrug i 1995.

Område IV's andel af landets energiforbrug til opvarmning. Dette svarer til 8% af det totale forbrug.

Totalt forbrug er 1 mia. GJ (25 mill. t.o.e.).

Figur 10.1. Fordelingen af Danmarks forventede brutto energiforbrug.



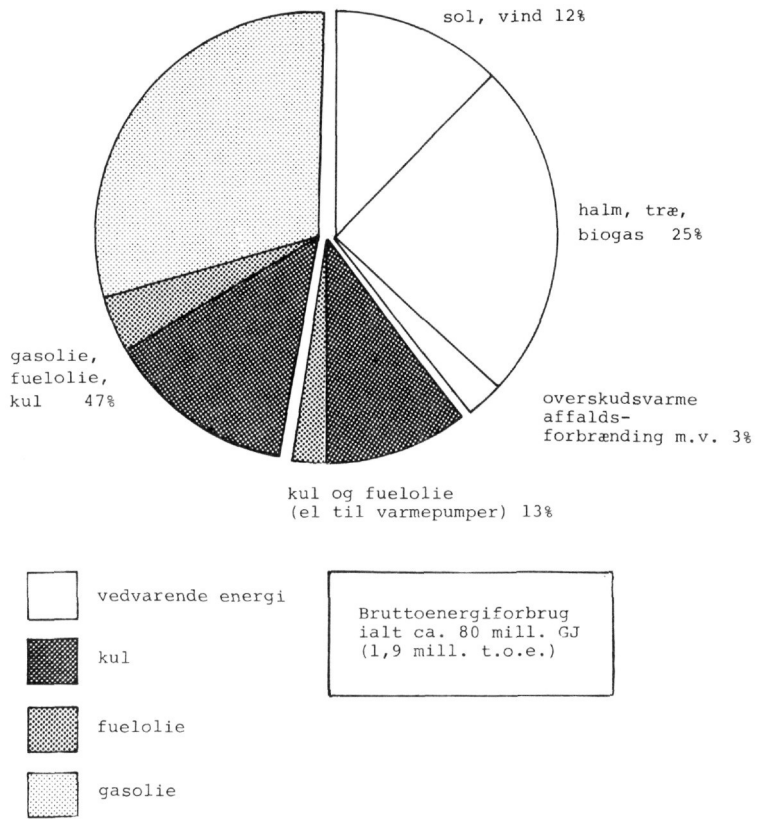
Kilde: Varmeudvalgets tredje delbetænkning. Energiministeriet 1980.

Billede 7

I dette billede forudsættes størstedelen af varmekonsumet dækket af vedvarende energi og varmepumper. Man forestiller sig et stort antal kombinerede anlæg etableret, idet energiformer, der vanskeligt kan lagres, kombineres med former, der kan lagres over længere tid, ligeledes har man gjort et skøn over, hvor mange anlæg, det er muligt at fremstille.

Størstedelen af områdets boliger vil være beliggende i landsbyer eller landdistrikter, og de vil da have adgang til halm, træ, biogas samt sol og vind.

Figur 10.2 Område IV's brændselsforsyning i 1995 ved kraftig udbygning med vedvarende energi og varmepumper (billede nr. 1).



Kilde: Varmeudvalgets tredje delbetænkning. Energiministeriet 1980.

Der er regnet med, at stort set alle landbrugsejendomme bliver selvforsynende med varme, ligesom det antages, at landsbyer og småbyer i mindre omfang opfører kollektive varmeanlæg baseret på vedvarende energi, og som kan dække det lokale behov fuldt. Det kan være solvarmeanlæg med sæsonlager eller kombinerede sol-, vind- og biogasanlæg, eventuelt med varmepumper.

De boliger, som kun delvis eller slet ikke forsynes af vedvarende energi, tænkes forsynet af varmepumpeanlæg, eventuelt kombineret med oliefyr eller el-varme.

Under forudsætning af denne kraftige udbygning med vedvarende energi og varmepumper antages det, at man dækker 40% af område IV's energiforbrug til opvarmningsformål. Inddrages også vedvarende energi til procesvarme og elektricitet, opnås en yderligere

brændselsfortrængning. Figur 10.2 viser den skønnede sammensætning af brændselsforbruget i 1995 under disse forudsætninger.

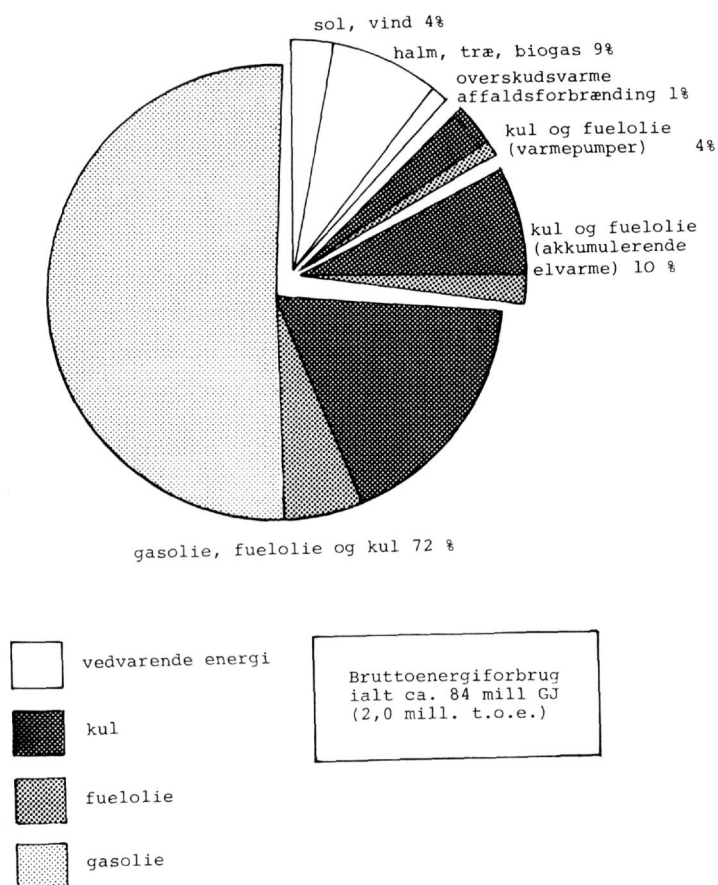
Billede 2

Billede 2 bygger på en moderat udbygning med vedvarende energi og akkumulerende/afbrydelig el-varme.

Antallet af vedvarende energianlæg er kun 1/3 af de forudsatte anlæg i billede 1.

Hertil kommer dog anlæg til akkumulerende/afbrydelig el-varme i et antal af 50.000, hvoraf halvdelen tænkes kombineret med solvarmeanlæg og vindmøller.

Figur 10.3 Område IV's brændselsforsyning i 1995 ved moderat udbygning med vedvarende energi, varmepumper og akkumulerende / afbrydelig elvarme (billede nr.2).



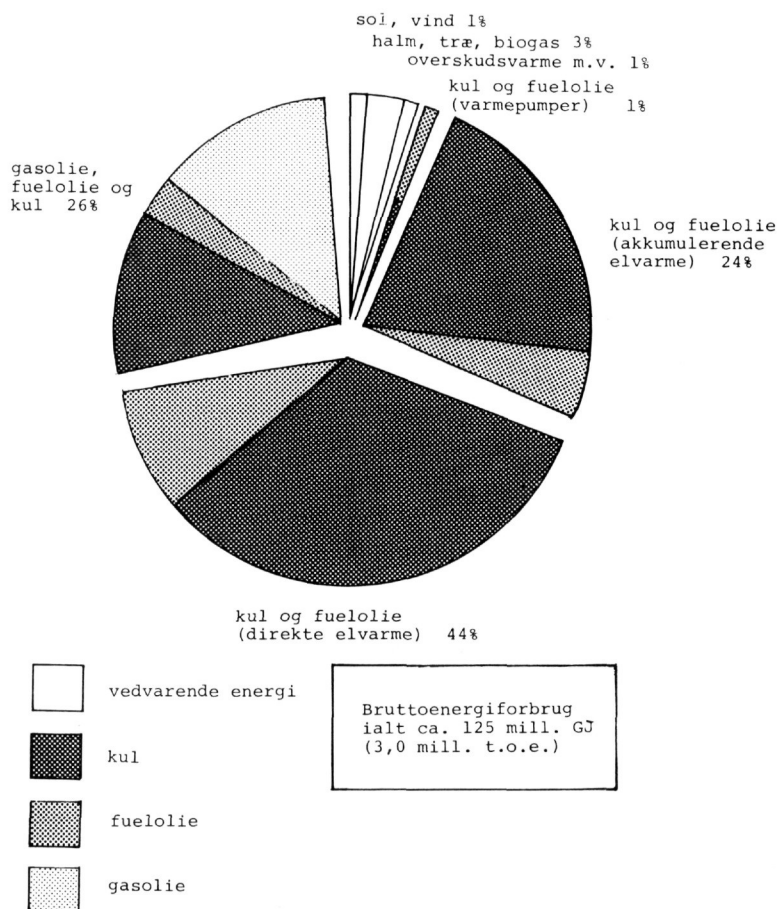
Kilde: Varmeudvalgets tredje delbetænkning. Energiministeriet 1980.

I billede 2 skønnes vedvarende energikilder at kunne dække ca. 13% af område IV's varmebehov. Indførelsen af akkumulerende/afbrydelig el-varme betyder tillige, at bruttoenergiforbruget øges, fordi nyttevirkningsgraden herved er lavere end ved oliefyring.

Udnyttelsen af de begrænsede vedvarende energikilder er reduceret til 15% af det totale potentiale, mens el-varmen kun udnytter 20% af den forventede overskudskapacitet på el-værkerne i 1995.

Brændselsforbrugets skønnede sammensætning i dette billede fremgår af figur 10.3.

Figur 10.4 Område IV's brændselsforsyning i 1995 med kraftig udbygning med akkumulerende / afbryde lig og direkte elvarme (billede nr.3).



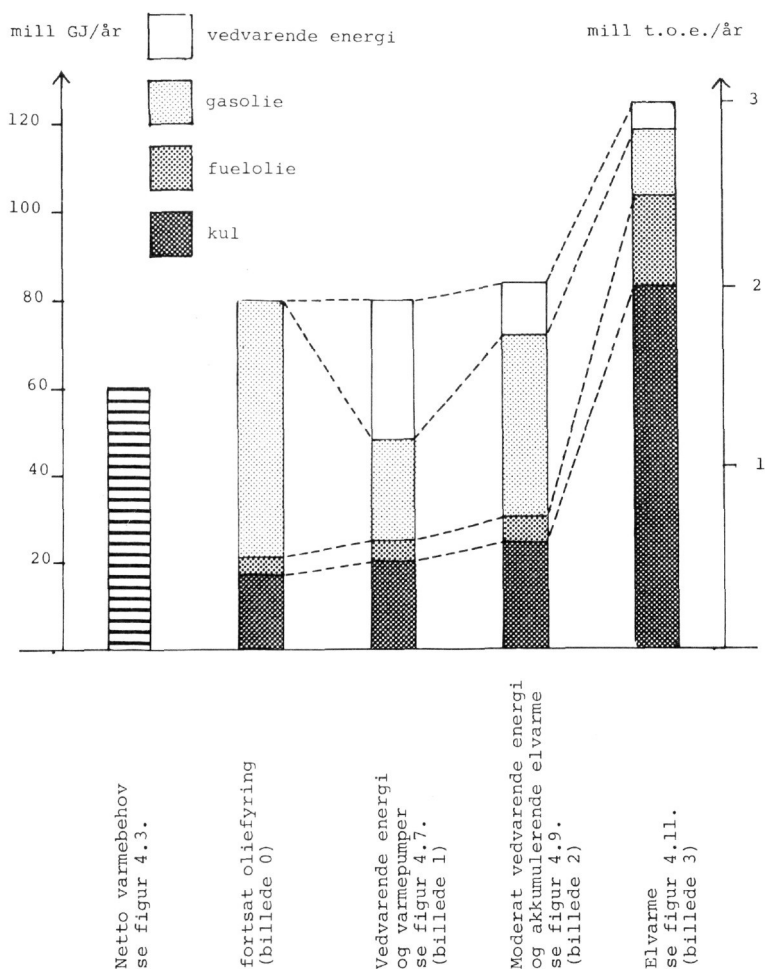
Kilde: Varmeudvalgets tredje delbetænkning, Energiministeriet 1980.

Billede 3

Den tredje skitserede mulighed består i udstrakt brug af direkte og akkumulerende/afbrydelig el-varme. Således skønnes det, at ca. 400.000 af område IV's boliger kan opvarmes ved elektricitet, heraf ca. 150.000 boliger med akkumulerende/afbrydelig varme, der udnytter el-værkernes ledige natkapacitet. Produktionen af elektricitet antages at ske i olie- og kulfyrede kraft- og kraftvarmeværker.

Forbruget af kul og fuelolie forøges med mere end 50% i forhold til en fortsat oliefyringsbaseret opvarmning som i billede 0.

Figur 10.5 Område IV's nettovarmebehov og de tilhørende brændselsforbrug i 1995 i de 4 fremtidsbilleder.



Kilde: Varmedvalgets tredje delbetænkning. Energiministeriet 1980.

*Samfundsmæssige
konsekvenser af
de 3 billeder*

Varmeplanudvalget understreger, at de beskrevne billeder er tre ud af mange mulige.

For hvert af billederne er en række forhold belyst, og de er indbyrdes sammenlignet.

De belyste forhold er:

- brændselsforbruget i 1995
- forsyningssikkerhed
- opvarmningsomkostninger
- investeringsforhold
- brændselsbesparelse/omlægning sammenholdt med merinvesteringer
- beskæftigelsesforhold
- valutaforhold
- miljøforhold

Endvidere belyses det langsigtede perspektiv for hele landet.

Det understreges, at for at de vedvarende energikilder på længere sigt kan yde væsentlige bidrag til hele landets energiforsyning, må der hurtigst muligt skabes et marked for dem i område IV.

*Udvalgets kon-
klusion*

I det følgende refereres udvalgets konklusion på sammenligningen af de 3 fremtidsbilleder med referencebilledet:

Det er muligt at begrænse olieforbruget til opvarmningsformål i område IV væsentligt ved udstrakt brug af vedvarende energianlæg, ved brug af el-varme, hvorved forbruget omlægges til kul og fuelolie eller en kombination af disse to muligheder. Dette medfører, at landets forsyningssikkerhed øges.

Alle billederne har med små realbrændselsprisstigninger et rimeligt forhold mellem værdien af brændselsbesparelsen/omlægningen i 1995 og merinvesteringen. Økonomien - udtrykt ved dette forhold - er under de givne forudsætninger mest fordelagtigt for el-varmebilledet, men til gengæld meget afhængigt af udviklingen i kul- og oliepriserne.

Merinvesteringerne i fremtidsbilledet med kraftig udbygning af vedvarende energianlæg og varmepumper er ca. tre gange større end i de to øvrige fremtidsbilleder og giver en tilsvarende større merbeskæftigelse. Dette billede har en beskæftigelsesvirkning på lidt mere end 7.000 mandår pr. investeret mia. kr., mens el-varmebilledet har en lidt lavere beskæftigelseseffekt pr. investeret mia. kr.

Valutafordelen er stor i alle tre fremtidsbilleder i forhold til fortsat oliefyring, så længe de relative priser mellem kul og olie er uændret. Valutafordelen i el-varmebilledet er dog meget afhængig af ændrede relative priser.

De miljømæssige gener ved brug af vedvarende energi synes alt i alt at være mindre og til dels af en anden art end ved oliebaseret opvarmning, mens de miljømæssige konsekvenser ved den omlægning fra olie til kul, der sker ved brug af el-varme, endnu er uafklarede.

På baggrund af landets nuværende og fremtidige situation er det udvalgets opfattelse, at der på både kort og langt sigt vil være en samfundsmæssig gevinst ved at benytte vedvarende energianlæg og akkumulerende/afbrydelig el-varme.

Virkemidler - Landsbykommissionens anbefalinger

Der er i de senere år installeret en mængde vedvarende energianlæg i Danmark, ligesom der løbende foretages udviklingsarbejder og undersøgelser.

For en del forsyningsmetoders vedkommende er teknologien endnu ikke tilstrækkeligt udviklet til, at de er konkurrencedygtige alternativer.

Det er på den anden side klart, at både de stigende brændselspriser og ønsket om en større forsyningssikkerhed taler for en intensiveret udvikling af vedvarende energikilder - i særdeleshed med henblik på forsyning af landsbyer og landdistrikter.

Planlægning

En udvikling af disse energikilder bør ske som et led i samfundets helhedsplanlægning af energiforsyningen. Det er f.eks. vigtigt, at introduktion af nye energiformer og forsyningsmetoder sker på en måde, der ikke hæmmer en rationel anvendelse af de investeringer i kollektive forsyningssystemer, som allerede er foretaget eller besluttet. En meget stærk "individualisering" af energiforsyningen kan få en negativ effekt på samfundets muligheder for at planlægge - og for at nærme sig de generelle mål, der er opstillet i den energipolitiske målsætning. Derfor må den udnyttelse af lokale og vedvarende energikilder, som er oplagt i landsbyerne og de spredt bebyggede områder, foregå i koordination med den energiplanlægning, der kommer til at foregå i amt og stat, og ikke mindst i kommunerne.

VPU's anbefalinger

Varmeplanudvalget har i sin tredje delbetænkning påpeget, at der hurtigst muligt bør skabes et marked for vedvarende energianlæg i de områder, der ikke forsynes med naturgas eller kraftvarme, ligesom etableringen af akkumulerende/afbrydelige el-varmesystemer bør støttes, for eksempel gennem anvendelse af lavtariffer.

Udvalget anbefaler også, at varmemforsyningsloven suppleres med henblik på en fornuftig planlægning og styring af varmemforsyningen i disse områder, ligesom andre love, der vedrører energiforsyningen, eventuelt bør ændres.

Landsbykommissionens anbefalinger

Landsbykommissionen kan tilslutte sig de anbefalinger, varmeplanudvalget har fremsat i sin tredje delbetænkning.

Det er kommissionens opfattelse, at en koncentration af tilskudene til de områder, der ikke forsynes med kraftvarme eller naturgas, vil styrke landområdernes og landsbyernes muligheder for at skabe en energiforsyning, som er baseret på lokale energikilder i størst mulig grad, og som samtidig vil være i overensstemmelse med samfundets helhedsplanlægning på energiområdet. Det er også en kendsgerning, at en række alternative og vedvarende energikilder netop er til rådighed og bedst vil kunne anvendes i landsbyer og landområder.

Landsbykommissionen kan anbefale, at offentlige tilskud til anvendelse af alternative og vedvarende energikilder fortrinsvis gives i de områder, der ikke vil blive forsynet med kraftvarme eller naturgas.

Kommissionen finder i øvrigt, at muligheden for et etablere mindre, kollektive anlæg baseret på én eller flere alternative/vedvarende energikilder, f.eks. i form af andelsselskaber, og at mulighederne for at opnå lokale beskæftigelsesmæssige fordele herved bør undersøges nærmere.

Det er kommissionens opfattelse, at det vil være uheldigt, hvis der bliver for stor forskel i energipriserne for brugere, der får kollektiv opvarmning i form af bl.a. overskudsvarme eller naturgas, og brugere, der fortsat må have individuelle opvarmningssystemer. Derfor bør mulighederne for at skabe et pris- og/eller afgiftssystem, som er baseret på en udjævning af taksterne for de forskellige energikilder, undersøges nærmere.



Bilag 1

Skrivelse af 3. marts 1978 fra Miljøministeren til de fremtidige medlemmer af Landsbykommissionen.

I de seneste år har der været en stigende interesse for de små bysamfunds - landsbyernes - muligheder for at indgå i et fremtidigt bosætningsmønster. Den erhvervsmæssige udvikling igennem de seneste årtier, herunder især mekaniseringen inden for landbruget og koncentrationstendenserne i såvel privat som offentlig virksomhed, har medført, at landsbyernes traditionelle erhvervsgrundlag er svækket. Dette har på visse områder medført en forringelse af servicebetjeningen for den del af befolkningen, der bor i de mindste bysamfund. Ikke mindst de ældre og børnene, der ikke har egen bil til rådighed, har mærket denne udvikling.

Samtidig kan det konstateres, at der siden begyndelsen af 1970'erne er sket en relativ betydelig bosætning i bysamfund med 200-1000 indbyggere.

I debatten om landsbyerne fremhæves ofte, at landsbymiljøet frembyder særlige trivselsmuligheder, der må bevares og udvikles. Samtidig kritiseres de offentlige myndigheder for gennem administrationen af lovgivningen at medvirke til, at udviklingen i landsbyerne stagnerer.

Hidtil har landsby-debatten været præget af uklarhed omkring de reelle problemer i forbindelse med bosætningen i landsbyerne, f.eks. hvilke samfundsøkonomiske og sociale konsekvenser en større bosætning i landsbyerne giver. Endvidere er der det problem, at udbygning af en landsby hurtigt kan medføre, at de kvaliteter mistes, som miljøet i en mindre enhed kan indeholde.

For nærmere at få belyst landsbyernes forhold har regeringen besluttet at nedsætte en kommission, der skal gennemgå problemstillingen omkring landsbyerne.

Kommissionen skal analysere den hidtidige befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling for landsbyerne. I den forbindelse må kommissionen undersøge, hvordan private og offentlige dispositioner har påvirket udviklingen. Kommissionen skal herunder gennemgå udformningen og administrationen af den lovgivning, der har betydning for landsbyernes udvikling.

Kommissionen skal redegøre for den sandsynlige udvikling for landsbyerne frem til år 2000 under hensyn til den forventede befolknings- og erhvervsudvikling.

Kommissionen skal i fortsættelse heraf overveje, på hvilke måder den forventede udvikling for landsbyerne vil kunne påvirkes. Herunder må kommissionen belyse de samfundsøkonomiske og andre konsekvenser af forskellige alternativer for landsbyernes udvikling.

Kommissionens redegørelse skal dels kunne være et grundlag for den videre debat om landsbyerne, dels til sin tid kunne indgå som et grundlag i kommunernes, amtskommunernes og statens fysiske og økonomiske planlægning. Det igangværende fysiske planlægningsarbejde i kommuner og amtskommuner forudsættes således fortsat efter reglerne i lovgivningen og de mellem myndighederne indgåede aftaler.

Ministeriet har udpeget amtskommunaldirektør Henning Madsen til formand for kommissionen.

Kommissionen vil i øvrigt få følgende sammensætning:

- 1 medlem udpeget af finansministeriet
- 1 medlem udpeget af handelsministeriet
- 1 medlem udpeget af indenrigsministeriet
- 1 medlem udpeget af ministeriet for kulturelle anliggender
- 1 medlem udpeget af kirkeministeriet
- 1 medlem udpeget af landbrugsministeriet
- 1 medlem udpeget af ministeriet for offentlige arbejder
- 1 medlem udpeget af socialministeriet
- 1 medlem udpeget af undervisningsministeriet
- 1 medlem udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark
- 1 medlem udpeget af Kommunernes Landsforening
- 1 medlem udpeget af Hovedstadsrådet
- 1 medlem udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- 1 medlem udpeget af Butikshandelens Fællesråd

- 1 medlem udpeget af De samvirkende danske Landboforeninger
- 1 medlem udpeget af Danske Husmandsforeninger
- 1 medlem udpeget af Håndværksrådet
- 1 medlem udpeget af Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger
- 1 medlem udpeget af Forbrugerrådet
- 1 medlem udpeget af Danmarks Naturfredningsforening
- 1 medlem udpeget af Landssammenslutningen af Landsbysamfund
- 1 medlem udpeget af miljøministeriet, planstyrelsen
- 1 medlem udpeget af miljøministeriet, fredningsstyrelsen.

Desuden har miljøministeren anmodet enkelte personer om at indtræde i kommissionen.

Planstyrelsen varetager kommissionens sekretariatsforretninger.

I den anledning skal man efter indstilling fra ovennævnte, anmode Dem om at indtræde som medlem af Landsbykommissionen.

Niels Matthiassen
(sign.)

Ole Plougmann
(sign.)

Bilag 2

Fortegnelse over tidligere
og nuværende medlemmer af kommissionen

Amtskommunaldirektør Henning Madsen, Nordjyllands amtsråd,
udpeget af miljøministeren som *formand*.

Fuldmægtig Peter Lorentz Nielsen, udpeget af finansministeriet.

Ingeniør Niels Moe, udpeget af energiministeriet fra 14. april
1980.

Fuldmægtig Jens Christian Poulsen, for perioden indtil september
1980, herefter
fuldmægtig Lene Thylstrup, udpeget af indenrigsministeriet.

Fuldmægtig Lilian Trettvik, udpeget af industriministeriet, tidli-
gere handelsministeriet.

Ekspeditionssekretær Hugo Jensen, for perioden indtil oktober
1980, udpeget af ministeriet for kulturelle anliggender.

Ekspeditionssekretær Erik Andersen, udpeget af kirkeministeriet.

Kontorchef K. M. Didriksen, udpeget af landbrugsministeriet.

Planlægningschef Hans Würtzen, for perioden indtil 17.marts
1981, herefter
fuldmægtig Jens Larsen, udpeget af ministeriet for offentlige ar-
bejder.

Fuldmægtig Stig Kuhlmann for perioden indtil 29. august 1978,
herefter
fuldmægtig Johnny Bjarking udpeget af socialministeriet.

Arkitekt Adam Otto Danneskiold-Samsøe, udpeget af undervis-
ningsministeriet.

Amtsborgmester Erling Tiedemann for perioden indtil 13. december 1978, herefter
viceamtsborgmester Lars Agerskov, udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark.

Borgmester Kristian Thule Hansen, udpeget af Kommunernes Landsforening.

Rådsformand Bent Sørensen, udpeget af Hovedstadsrådet.

Fuldmægtig, cand.polit. Svend Erik Nielsen, udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Chefkonsulent Poul Berri Nielsen, udpeget af Butikhandelens Fællesråd.

Gårdejer Gunnar Pedersen for perioden indtil 31. december 1979, herefter
gårdejer Axel Ladegaard Jensen, udpeget af De samvirkende danske Landboforeninger.

Afdelingschef P. Bilsted Pedersen, udpeget af Danske Husmandsforeninger.

Direktør Laue Traberg Smidt, udpeget af Håndværksrådet.

Analysechef Mogens Godt, udpeget af Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger.

Sekretær Hans Daugaard, udpeget af Forbrugerrådet.

Professor, dr.techn. P. H. Bendtsen, udpeget af Danmarks Naturfredningsforening.

Seminarieadjunkt, cand.scient.pol. Ole Glahn, udpeget af Landsforeningen af Landsbysamfund.

Direktør Vagn Rud Nielsen, udpeget af miljøministeriet, planstyrelsen.

Direktør Viggo Nielsen, udpeget af miljøministeriet, fredningsstyrelsen.

Professor Bjarne Stoklund, udpeget af miljøministeren.

Forfatteren Knud Holst, udpeget af miljøministeren.

Fhv. folketingsmedlem Gunhild Due, for perioden indtil marts 1981, udpeget af miljøministeren.

Konsulent Trine Nielsen, udpeget af miljøministeren.

I forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 1979 blev det daværende handelsministeriums opgaver overført til henholdsvis energi- og industriministeriet. Herved fik industriministeriet umiddelbart en repræsentant i kommissionen.

Den 14. april 1980 udpegedes en repræsentant for energiministeriet.

Bilagsfortegnelse:

Del I. Befolkningsforhold

Bilag I. 1.	
Landsbyernes befolkningsudvikling 1970-76	212
 Bilag 1.2.	
Den procentvise fordeling af befolkningen på byklasser i 1976 opgjort amtskommunalt	215
 Bilag I. 3a.	
Befolkningens alderssammensætning 1976.	216
 Bilag I. 3b.	
Befolkningens alderssammensætning 1976 - relativ fordeling	216
 Bilag I. 4.	
Alders betingede erhvervsfrekvenser 1976.	217
 Bilag I. 5.	
Registrering af landsbyer med 50-200 indbyggere.	217
 Bilag 1.6.	
Beregningsmetode for fremskrivning	220

Bilag I. 1.

Landsbyernes befolkningsudvikling 1970-76

Tabel 7. Antal byer i de forskellige byklasser i 1970 og 1976

	1970	1976	Nettovækst 1970-76
Hovedstadsområdet	-	-	-
10.000 indb. og derover	45	50	5
5.000-10.000 indb.	28	35	7
2.000- 5.000 indb.	96	137	41
1.000- 2.000 indb.	164	211	47
500- 1.000 indb.	279	323	44
200- 500 indb.	651	686	35
Hele landet	1.263	1.442	179

Kilde: Statistiske Efterretninger A 37 (1978)

Antallet af landsbyer er vokset fra 930 i 1970 til 1.009 i 1976. Nettotilvæksten på 80 landsbyer dækker imidlertid over nogle store bruttoforskydninger. Procentvis er det de store landsbyer samt de lidt større byer, som er vokset antalsmæssigt mest.

Disse bruttoforskydninger skyldes især, at mange landsbyer har haft vækst i folketallet, hvorved de er "rykket op" i en større byklasse. Derimod er det kun ganske få tilfælde, hvor byer er rykket ned i en lavere byklasse, fordi de har haft fald i folketallet.

To måder

Der er således to måder at belyse udviklingen i landsbyernes folketal på. Ved den ene måde placeres byerne i de byklasser, som de tilhører på de forskellige opgørelsestidspunkter. Herved bliver det ikke de samme byer på de to opgørelsestidspunkter, der sammenlignes, idet nogle kan være rykket ud af byklassen, mens andre kan være rykket ind i byklassen.

Ved den anden måde er det de samme byer på de to opgørelsestidspunkter, der sammenlignes. Det er folketallet i de byer, som ligger i byklassen ved periodens begyndelse, som følges til periodens slutning. Populært sagt foretages opgørelsen af folketallet med fastholdte byklasser.

Forbedret statistik

En anden forklaring på bruttobevægelserne i antallet af byer skyldes præcisionen i den statistiske opgørelsesmetode. Ved register-

folketællingen i 1976 er den statistiske præcision ved byopgørelsen forøget betydeligt i forhold til tidligere som følge af forbedret kortmateriale. Den øgede præcision har dels bevirket en forbedret afgrænsning af allerede registrerede byer, og dels at flere nye småbyer er blevet "opdaget". Der er herved sket en vækst i antallet af byer alene som følge af forbedret opgørelsesmetode. Det er følgende ændringer fra 1970 til 1976, der er sket:

Antal nyregistrerede byer i 1976 med 200-500 indb.	165
Antal nyregistrerede byer i 1976 med 500-1.000 indb.	13
Antal byer faldet til under 200 indb. i 1976	16

De 165 landsbyer, der i 1976 er nyregistrerede i gruppen 200-500 indbyggere, består hovedsageligt af landsbyer, der er "nydagede" som følge af de forbedrede opgørelsesmetoder, mens det kun er enkelte småbyer, der er vokset op over 200-grænsen. Desuden er det få landsbyer, der er rykket ned fra gruppen med 500-1.000 indbyggere.

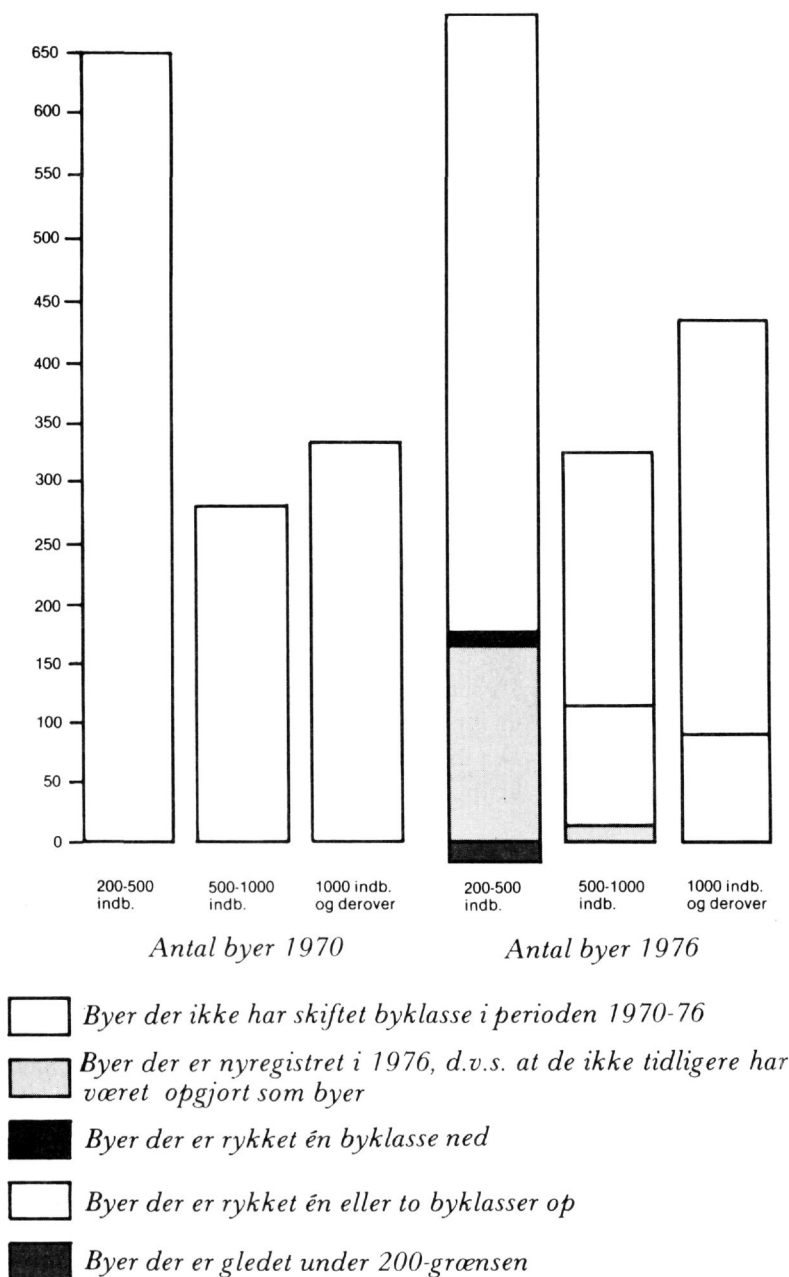
Tabel 2 viste, at der var en nettotilvækst på 35 landsbyer i byklassen 200-500 indbyggere. Dette, sammenholdt med at 16 byer er gledet ud som følge af faldende folketal, og med at der kom 165 nyregistrerede byer, tyder på, at knap 120 landsbyer rykkede fra gruppen med 200-500 indbyggere op i gruppe med 500-1.000 indbyggere.

På samme måde gemmer der sig bag nettotilvæksten på 44 byer i gruppen med 500-1.000 indbyggere store bruttoforskydninger. Det er kun omkring 2/3 af byerne i gruppen i 1976, der også lå i gruppen i 1970.

Som nævnt var ca. 120 byer i gruppen 200-500 indbyggere rykket op i en højere gruppe. Hovedparten af disse - ca. 100 - er rykket op i den nærmeste højere gruppe med 500-1.000 indbyggere, mens de resterende ca. 20 er sprunget op i en højere byklasse. Da der i gruppen 500-1.000 indbyggere kun er en "uforklaret" vækst på 31 byer, betyder en nettotilvækst "nedefra" på ca. 100 byer, at ca. 70 byer må være rykket op fra gruppen 500-1.000 indbyggere og derved ud af landsbygrupperne.

Ovenstående beskrivelse af forskydningerne i bestanden af landsbyer er illustreret i fig. 1.

Fig. 1. Udviklingen i bestanden af landsbyer 1970-76.



Den procentwise fordeling af befolkningen på byklasser i 1976. Amtskommunalt opgjort

Byklasse	Hoved- stads- området	Frederiks- borg amt	Ros- kilde amt	Vest- sjællands amt	Stor- strøms amt	Born- holms amt	Fyns amt	Sønder- jyllands amt	Ribe amt	Vejle amt	Ring- købing amt	Århus amt	Viborg amt	Nord- jyllands amt
5.000 og derover	100	60,0	55,4	42,2	34,3	30,6	46,0	31,1	49,6	50,7	41,2	57,6	32,2	5,4
2.000-4.999 indb.	0	13,3	12,5	7,6	10,2	7,7	14,0	16,6	9,0	8,6	11,8	10,0	4,7	10,8
1.000-1.999 indb.	0	5,7	12,2	8,3	9,2	16,4	5,6	9,9	6,3	8,1	6,5	6,0	10,7	7,9
500- 999 indb.	0	4,5	3,9	5,5	5,7	9,7	5,5	7,1	6,9	6,8	5,7	5,0	7,7	6,1
200- 499 indb.	0	3,6	3,0	6,1	7,4	4,9	5,9	8,2	4,2	4,6	6,8	4,7	9,6	6,8
Landdistrikter	0	13,0	13,0	30,3	33,1	30,7	22,9	27,1	24,0	21,2	28,0	16,8	35,2	3,0
	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Heraf 200-1.000 + landdist.	0	21,1	19,9	41,9	46,2	45,3	34,3	42,4	35,1	32,6	40,5	26,5	52,5	5,9

Befolkningens alderssammensætning 1976

Alder	Byklasse	By 500 - 1.000 indb.			By 200 - 500 indb.			Landdistrikter			Hele landet		
		Mænd	Kvinder	ialt	Mænd	Kvinder	ialt	Mænd	Kvinder	ialt	Mænd	Kvinder	ialt
0 - 15		31.613	30.607	62.220	29.629	20.041	57.670	116.080	108.636	224.716	620.466	592.166	1.212.632
16 - 24		12.637	12.306	24.943	13.269	11.841	25.110	66.994	48.968	115.962	341.938	341.938	666.536
25 - 59		48.633	46.651	95.284	46.787	44.723	91.510	196.253	180.194	376.447	1.123.975	1.112.774	2.236.749
60 - 66		6.628	7.193	13.821	7.614	7.915	15.529	39.499	31.692	71.191	176.250	193.215	369.465
67		12.351	14.339	26.690	13.610	15.330	28.940	49.774	43.904	93.678	247.198	339.935	587.133
Ialt		111.862	111.096	222.958	110.990	107.850	218.759	468.600	413.394	881.994	2.509.827	2.562.688	5.072.515

Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976

Befolkningens alderssammensætning 1976 - relativ fordeling

Alder	Byklasse	By 500 - 1.000 indb.			200 - 500 indb.			Landdistrikter relativ fordeling			Hele landet		
		Mænd	Kvinder	ialt	Mænd	Kvinder	ialt	Mænd	Kvinder	ialt	Mænd	Kvinder	ialt
0 - 15		28,3	27,6	27,9	26,7	26,0	26,4	24,8	26,3	25,5	24,7	23,1	23,9
16 - 24		11,3	11,1	11,2	12,0	11,0	11,5	14,3	11,9	13,2	13,6	12,7	13,1
25 - 59		43,5	42,0	42,7	42,2	41,5	41,8	41,9	43,6	42,7	44,8	43,4	44,1
60 - 66		5,9	6,5	6,2	6,9	7,3	7,1	8,4	7,8	8,1	7,0	7,5	7,3
67		11,0	12,9	12,0	12,3	14,2	13,2	10,6	10,6	10,6	9,9	13,3	11,6
Ialt		100,0	100,1	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0	100,2	100,1	100,0	100,0	100,0

Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976

Bilag I. 4

Aldersbestemte erhvervsfrekvenser 1976

Aldersgruppe			16-24	25-59	60-66	67
Byklasse		Ialt				
500 - 1.000	Mænd	78	76	96	73	11
	Kvinder	48	57	65	21	1
200 - 500	Mænd	76	77	95	72	12
	Kvinder	45	54	62	20	2
Landdistrikter	Mænd	80	77	94	80	26
	Kvinder	47	46	62	23	3
Hele landet	Mænd	78	72	93	76	16
	Kvinder	50	58	66	26	3

Kilde: Specialkørsel på Registerfolketællingen 1976

Bilag I. 5

Registrering af landsbyer med 50-200 indbyggere

Danmarks Statistik opererer med 200 indbyggere som undergrænse for byer. Der findes imidlertid i landdistrikterne mange sammenhængende bebyggelser af bymæssig karakter med mindre end 200 indbyggere. Det er disse små landsbyer, som planstyrelsen i samarbejde med Danmarks Statistik har registreret i Fyns amt, Nordjyllands amt og Lolland-Falster, del af Storstrøms amt.

Kriterier for registrering

Kort fortalt skal en landsby efter denne undersøgelses definition opfylde følgende kriterier:

Den skal danne en sammenhængende bebyggelse, som kan konstateres på et kort.

Som afgrænsning opad gælder, at der kun medtages byer, som efter Danmarks Statistiks byopgørelse pr. 1. januar 1979 har under 200 indbyggere.

Som afgrænsning nedad gælder, at der skal være mindst 15 adrehsusstande (excl. fælleshusholdninger og sommerhuse).

Er der tvivl om, hvorvidt en by, afgrænset efter disse kriterier, skal medtages eller ej, undersøges det

om lokaliteten har et navn og
om der har ligget eller stadig ligger en funktion i byen (f.eks. kirke, kro, forsamlingshus eller skole).

Er det tilfældet, medtages lokaliteten som by.

Ligger et hus mindre end 200 m fra byen, medtages det under byafgrænsningen.

I undersøgelsen er minimumsgrænsen for en landsby fastsat til 15 adressehusstande, som typisk vil svare til 40-50 indbyggere. Heri er dog ikke medtaget institutioner og fælleshusholdninger som kaserne, fængsler og lign. samt sommerhuse.

Efter ovenstående kriterier er landsbyer med under 200 indbyggere registreret i Fyns amt, Nordjyllands amt samt Lolland-Falster, del af Storstrøms amt. Registreringen er foretaget i 1979.

Registrering i Sønderjyllands amt

I Sønderjyllands amtskommunes publikation "Serviceundersøgelse-metode" er der offentliggjort en registrering af landsbyer i Sønderjyllands amt - herunder landsbyer med 50-200 indbyggere.

I undersøgelsen fra Sønderjyllands amt, der er baseret på kortmateriale fra begyndelsen af 1970'erne, er der anlagt kriterier for registrering, der stort set svarer til ovenstående, idet man dog her har anvendt 17 husstande som undergrænse.

Registrering i hovedstadsregionen

I Hovedstadsrådets rapport "Landsbyer i hovedstadsregionen 1979" er der offentliggjort en registrering af landsbyer i Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter - herunder landsbyer med 50-200 indbyggere.

Ved registreringen er der anlagt kriterier, der stort set svarer til ovenstående.

Undersøgelsernes resultater

Opsummeret giver undersøgelserne følgende resultater som anført i tabel 1.

På baggrund af det gennemsnitlige antal små landsbyer pr. 10.000 indbyggere i landdistrikter, der er anført i tabel 1, er det muligt at estimere det samlede antal landsbyer med 50-200 indbyggere.

Landdistriktbefolkning uden for hovedstadsregionen udgør 822.501 personer.

Antallet af landsbyer med 50-200 indbyggere uden for hovedstadsregionen kan estimeres som:

$$\frac{822.501 \times 23,6}{10.000} = 1.940$$

Hertil kommer landsbyerne med 50-200 indbyggere i hovedstadsregionen, der, jfr. tabel 1, udgør 130.

D.V.S., at der på landsplan, ifølge ovenstående estimation, findes 2.070 landsbyer med 50-200 indbyggere.

Tabel 7.

	Antal landsbyer med 50-200 indb.	Befolkning i landdistrikter	Antal lands- byer pr. 10.000 indb. i landdi- strikt
Nordjylland	179	109.132	16,4
Fyn	229	102.364	22,4
Lolland-Falster	150	44.672	33,6
Sønderjylland	205	66.605	30,8
Gennemsnit			23,6
Hovedstads- regionen	130	59.491	21,9

Kilde: "KÅS registreringen", planstyrelsen 1980, "Serviceundersøgelse metode", Sønderjyllands amtskommune 1976 samt "Landsbyer i hovedstadsregionen 1979", Hovedstadsrådet 1979.

Anm. Når landsbyer beliggende i hovedstadregionen ikke er indregnet i gennemsnittet (og derved i beregningerne), skyldes det, at specielle forhold gør sig gældende for hovedstadsregionen.

Usikkerhed

Det estimerede antal landsbyer med 50-200 indbyggere i hele landet afviger formodentlig kun lidt fra det faktiske antal, idet estimationen er baseret på en gennemgang af 43% af den samlede landdistriksbefolkning.

Bebyggelsesstrukturen er forskellig fra amtskommune til amtskommune, så metoden kan ikke bruges til at betegne et skøn over

antallet af landsbyer i amtskommuner, der ikke er omfattet af undersøgelsen.

Bilag I. 6.

Beregningsmetode for fremskrivning

Til beregning af byklassernes årlige vækstprocent er følgende beregningsmetode anvendt:

Inden for hver enkelt stikprøvekommune er byernes folketal i 1976 og i 1980 benyttet, og byernes årlige vækstprocent er udregnet.

De enkelte byers folketal er dernæst fremskrevet til 1992 under den forudsætning, at de får samme årlige vækstprocent som i basisperioden 1976-80.

På baggrund af Danmarks Statistiks befolkningsprognose 1980-2000 for kommunerne er de enkelte byers befolkningstal normeret, således at det samlede fremskrevne kommunetal stemmer overens med Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

De enkelte byklassers årlige vækstprocent er dernæst fundet ved at sammenligne de til en given byklasse hørende byers folketal i 1980 med de samme byers normerede folketal i 1992.

Bilagsfortegnelse:

Del II. Offentlig service.

Bilag II. 1.	
Grafisk illustration af mindste lærerskematimeforbrug pr. elev på 1. klassetrin ved forskellige årgangsstørrelser (Institut for Kommunalplanlægning "serviceforsyning i tyndt befolkede områder").	223
Bilag II. 2.	
Oversigt over bestemmelser i skolestyrelsesloven, der er af betydning for landsbyerne (Undervisningsministeriet).	223
Bilag II. 3.	
Private grundskoler fordelt efter beliggenheden i forskellige kommunetyper 1979/80, (Undervisningsministeriet og Landsbykommissionens sekretariat).	225
Bilag II 4.	
Vejledende timestfordelingsplan for folkeskolen for klasser med normalt elevtal (22 elever) (Undervisningsministeriet).	225
Bilag II. 5.	
Det samlede lærerløntimetotal for hele landet fordelt på forskellige formål (Undervisningsministeriet).	227
Bilag II. 6.	
Anlægsudgifter pr. spor pr. elev og pr. m ² for nogle skolestrukturer, der udgør et samlet forløb fra bh. kl. til 10. klasse (Koed & Bundsgaard, valg af skolestørrelse 1979).	228
Bilag II. 7.	
Rens skole i Tinglev kommune. Eksempel på en	

skoleanalyse. Uddrag af "Serviceforsyningen i tyndt befolkede områder" Institut for Kommunalplanlægning juni 1978.	228
--	-----

Bilag II. 8.

Frederiks bibliotek - Et landsbybibliotek i Karup kommune	238
--	-----

Bilag IL 9:

Guderup filialbibliotek - Et landsbybibliotek i Nordborg kommune	240
---	-----

Bilag II. 10.

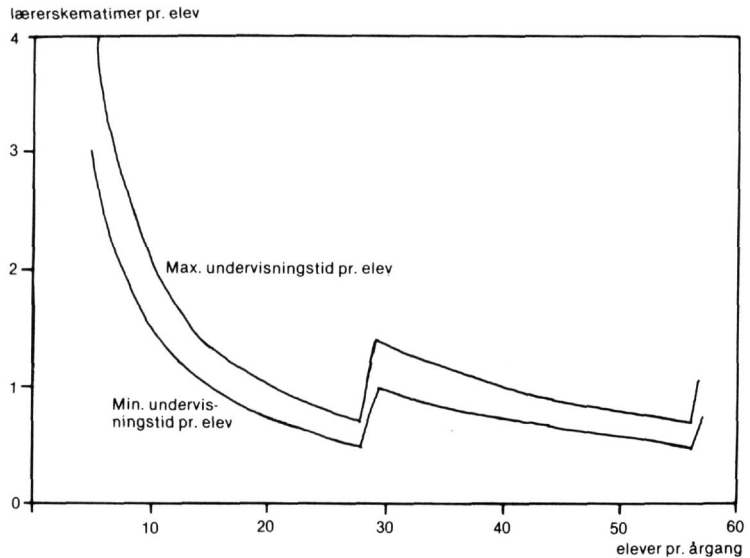
Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område (januar 1981).	244
--	-----

Bilag IL 11.

Omkostninger ved bilhold 1975-80.	246
---	-----

Bilag II. 1

Fig. 2 Mindste lærerskematimeforbrug pr. elev, 1. klassetrin ved forskellige årgangsstørrelser.



Kilde: IKP, Serviceforsyningen i tyndt befolkede områder, 1978.

Bilag II. 2

Oversigt over bestemmelser i skolestyrelsesloven, der er af betydning for landsbyerne.

Udarbejdet af Undervisningsministeriet.

Skolestyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 24 af 20. januar 1978, som ændret ved lov nr. 528 af 28. december 1979).

Ad 1. § 2 om udarbejdelse af kommunens skoleplan og undervisningsplaner.

§ 3 om udarbejdelse af kommunens ungdomsskoleplan.

§ 4, jfr. § 36, om udarbejdelse af skolebyggeprojekter, jfr. navnlig

§ 4, stk. 2, om fastsættelse af nærmere regler om fremgangsmåden.

§ 10 om oprettelse af skolenævn ved de enkelte folkeskoler samt § 27, der indeholder regler om skolenævnenes beføjelser.

Regler om skolenævn må ses i sammenhæng med § 9 om oprettelse af en skolekommission i hver kommune, hvortil et vist antal medlemmer udpeges af og blandt samtlige skolenævnsmedlemmer i kommunen.

§ 35 om udarbejdelse af udbygningsplaner for hver amtsråds-kreds.

Administra- tion

§§ 2, 3, 4, 9 og § 10, jfr. § 27, administreres af kommunerne inden for de ved lovgivningen, dvs. folkeskoleloven, fritidsundervisningsloven og skolestyrelsesloven, fastsatte rammer.

Skolebyggeprojekter skal godkendes af amtsrådet (§ 36). Udbygningsplaner udarbejdes af amtskommuner og kommuner og godkendes af undervisningsministeriet (§ 35).

I skolestyrelsesloven er der tale om lovhjemlede ordninger, som kun kan ændres ved lov.

Med hjemmel i lovbestemmelserne er der udfærdiget forskellige administrative forskrifter, som indeholder den mere detaljerede regulering af de pågældende områder.

Der kan således henvises til følgende forskrifter:

Vedrørende § 2: Undervisningsministeriets cirkulære nr. 224 af 3. december 1975 om udformningen af skoleplaner i folkeskolen og cirkulære nr. 230 af 9. december 1975 om udformningen af undervisningsplaner i folkeskolen.

Vedrørende § 3: Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 422 af 27. august 1975 om ungdomsskolen, herunder ungdomskostskoler, (Vedrørende ungdomskoleplanens indhold).

Vedrørende § 4 og § 36: Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 544 af 14. november 1974 om behandlingen af folkeskolens byggesager, som ændret ved bekendtgørelse nr. 168 af 5. april 1978, og ministeriets cirkulære nr. 238 af 14. november 1974.

(Disse forskrifter indeholder bl.a. bestemmelser om nedsættelse og sammensætning af skolebyggeudvalg).

Vedrørende § 9 og § 10: Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 50 af 14. februar 1978 om valg af skolekommissioner og skolenævn samt valg af skoleråd ved gymnasieskoler uden for København, kapitel 1-3 og 5-6, samt cirkulære nr. 26 af 15. februar 1978.

Vedrørende § 35: Undervisningsministeriets cirkulære nr. 81 af 2. april 1976 om udbygningsplaner for folkeskolen og fritidsundervisningen.

Bilag II. 3.

Private grundskoler fordelt efter beliggenhed i forskellige kommunetyper 1979/80

Kommunegruppe	Antal kommuner i gruppen	Antal fuldt årgangsdelte skoler	Antal ikke fuldt årgangsdelte skoler	Skoler i alt
Største by u. 1.000 indb.	9	0	1	1
Største by 1.000-1.999 indb.	46	12	21	33
Største by u. 2.000 indb. nær større by (10.000 indb.)	13	3	8	11
Største by 2.000-5.000 indb.	77	17	34	51
Største by o. 5.000 indb.	133	165	58	223
I alt	278	197	122	319

Kilde: Undervisningsministeriet

Bilag II. 4

Vejledende timefordelingsplan for folkeskolen for klasser med normalt elevtal (22 elever)

FAG	KLASSETRIN	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Dansk		9 ³	8 ²	7 ¹	6	6	6	6	6	6	6
Klassens time		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Regning / matematik		4 ²	4 ²	4	4	4	4	4	4 ^x	4 ^x	
Idræt		1	2	2	3	3	2	2	2	2	3
Kristendomskundskab		1	1	1	2	1	2		1	1	
Formning		1	2	2	2	1					
Musik		1	2	2	2	1					
Historie	Historie						2	2	2	2	
Geografi	Geografi			3	3	3	2	2	3	3	3
Biologi	Biologi						2	2			
	Samtids-orientering										
Håndarbejde					2	2					
Sløjd						2	2				
Hjemkundskab							2 ²	3 ³			
Engelsk						3 ²	3	3	3 ^x	3 ^x	3 ^x
Fysik / kemi								2	2	2 ^x	
Tilbudsfag og valgfag i alt								3 ³	6	6	14
heraf som tilbudsfag	Tysk							3	4 ^x	4 ^x	4 ^x
	Regning / matematik										4 ^x
	Kristendomskundskab / religion										2
	Fysik / kemi										2 ^x
	Fransk										4
Samlet ugentligt timetal for eleverne		18	20	22	25	27	28	30	30	30	30
Lovens rammer for elevernes ugentlige timetal		15-20	15-20	18-23	20-25	23-29	24-30	24-30	24-34	24-34	24-34
Typisk lærerskematimeforbrug pr. elev ved anvendelse af denne plan		1,05	1,09	1,05	1,14	1,32	1,36	1,64	1,66	1,70	1,88

Kilde: Undervisningsministeriets vejledning af 14. marts 1980 (de små tal angiver muligheden for deltimer).

Elevernes ugentlige vejledende timetal i de enkelte fag på de forskellige klassetrin er på timefordelingsplanen anført ud for fagets navn i vandret kolonne. Det samlede ugentlige timetal for eleverne på de forskellige klassetrin er anført foruden i planen i vandret kolonne og fremkommer som en sammentælling af fagenes timetal klassetrin for klassetrin i lodret kolonne. Som det fremgår af planen, er dette timetal jævnt stigende fra 18 timer på 1. klassetrin til 30 timer på 7. og følgende klassetrin.

Bilag II. 5

Det samlede lærer løn timer er fordelt på forskellige formål. Lærertimer pr. uge pr. elev i kommunale folkeskoler. Hele landet.

Ugentlige lærer- skematimer pr. elev	statistisk-data					plan-data	
	72/73	74/75	76/77	78/79	79/80	78/79*	81/82*
Bh.kl.	0,82	0,87	0,85	0,86	0,89	0,86	0,85
1. kl./årg.	1,01	1,00	1,10	1,12	1,13	....	....
1.-7. kl./årg.	1,25	1,25	1,32	1,38	1,40	....	....
1.-10. kl./årg. inkl. ikke-årg.d.	1,38	1,38	1,44	1,51	1,53	1,75**	1,90**
specialklasse	3,38	3,60	3,71	4,12	4,57	....	....
anden spec. undv.	0,10	0,13	0,15	0,17	0,18	....	....
spec. undv. ialt	0,19	0,21	0,23	0,25	0,26	....	....
lærerskema- timer i alt	1,50	1,53	1,60	1,68	1,74	1,68	1,81
reduktionstimer	0,23	0,22	0,27	0,34	0,37	....	....
lærerløntimer i alt	1,73	1,75	1,86	2,02	2,11	....	....

*)Incl. Københavns og Frederiksberg kommuner, der medtages med statistikdata, og uændret begge år.

**)Incl. specialundervisning ialt,

Kilde: Statistik 1977-78, Folkeskolen m.v. ØSK, jan. 1979, Udbygningssplanerne 1977-90 og Folkeskolen i de enkelte kommuner, 1978-79 og 1979-80, ØSK, 1979 og 1980.

Kilde: Undervisningsministeriet, Folkeskolen og fritidsundervisningen, juli 1980.

Bilag II. 6

Anlægsudgifter for skolestrukturer

Skolestruktur	Udgift pr. spor	Udgift pr. elev	Udgift pr. m ²
	1.000 kr	kr.	kr.
1/1	8.773	36.252	3.119
2/2	7.566	31.264	3.107
3/3	6.808	28.132	2.944
4/4	6.532	26.990	2.943
3 × 1 (0-7)/3 (8-10) . .	10.056	41.552	3.174
3 × 1 (0-5)/3 (6-10) . .	8.999	37.187	3.143
2 × 2 (0-5)/4 (6-10) . .	7.456	30.810	3.048
3 × 1 (0-3)/3 (4-10) . .	7.714	31.876	3.035
2 × 2 (0-3)/4 (4-10) . .	7.155	29.587	2.988

Anm.: Alle priser er pr. 1.7.1977.

Kilde: Koed og Bundsgaard, Valg af skolestørrelse, 1979

Ved 1/1 i tabellens første spalte forstås en skolestruktur bestående alene af en-sporede skoler fra børnehaveklassen til 10. klasse. Ved 3 × (0-5)/3 (6-10) forstås en skolestruktur bestående af tre en-sporede skoler fra børnehaveklasse til 5 klasse, samt en tre-sporet skole fra 6-10. klasse.

Bilag II. 7

Rens skole i Tinglev kommune.

Eksempel på en skoleanalyse. Uddrag af "Serviceforsyning i tyndt befolkede områder" IKP, juni 1978.

*Institut for kommunal planlægning
"Serviceforsyning i
tyndt befolkede
områder".*

Institut for kommunalplanlægning har i forbindelse med en undersøgelse foretaget i 1978 af serviceforsyning i tyndt befolkede områder gennemgået skolestrukturen i 5 kommuner og herunder undersøgt konsekvenserne af 3 alternative udbygninger af undersøgelsesområdernes skolestruktur:

Uændret skolestruktur

Udvidelse af skolerne, så de omfatter 1.-10. klassetrin.

Nedlæggelse af skolerne i undersøgelsesområderne.

Fra denne undersøgelse er på de følgende sider gengivet et eksempel på en konkret konsekvensanalyse ved valget af forskellige skolestrukturer. Eksemplet vedrører Rens skole i Tinglev kommune, hvor det på undersøgelsestidspunktet endnu var uafklaret, om kommunen ønskede at opretholde eller nedlægge småskolerne.

Forudsætning er for Rens eksemplet Eksemplet fra Rens skole skal ses som et eksempel på en konsekvensanalyse af en af kommunens skoler.

Ved en konsekvensanalyse af forskellige skolestrukturer vil der som i eksemplet fra Rens indgå forskellige forudsætninger, der er behæftet med en vis usikkerhed.

Forudsætninger om elevunderlag Vilkårene for en konsekvensanalyse fra Rens og dermed for Tinglev kommunes skolestruktur, er vanskeliggjort ved, at en del af områdets børn (26% på undersøgelsestidspunktet) ikke tilknyttes den danske folkeskole, men i stedet søger private skoler i området. I kommuner, hvor der ikke samtidig er eller bliver etableret en privat skole, vil elevtallet inden for de enkelte årgange derfor normalt udgøre en større andel af den samlede befolknings størrelse end i det foreliggende eksempel.

Forudsætninger for faglokaler Ved vurderingen af, hvilke faglokaler Rens skole mangler, har forudsætningen været, at Rens skole i analysen ikke skulle stilles dårligere med hensyn til faciliteter end det, der på undersøgelsestidspunktet ved en gennemsnitlig betragtning blev lagt til grund for lokaleprogrammer for skolebyggeri. Ved undervisningsministeriets cirkulære af 28/10 1978 peges på, at det vil være muligt at gennemføre undervisning i bl.a. fysik (håndarbejde og formning) uden særskilt etablering af faglokaler til disse fag. Ved en sådan sænkning af den forudsatte standard for Rens skole vil behovet for nybyggeri reduceres og den tilsvarende anlægsudgift blive mindre.

Ved den foreliggende analyse er 7. klasse bibeholdt på Rens skole. Man kunne have overvejet at flytte 7. klasse til naboskolen i Bylderup og kun have opretholdt skolen fra børnehaveklassen til og med 6. klasse. Herved ville man helt have sparet faciliteter på Rens skole til faget fysik.

I eksemplet fra Rens er det endvidere forudsat som det sandsynlige, at en nedlæggelse af Rens skole og en overflytning af eleverne til Bylderup skole vil medføre et vist behov for nybyggeri på denne skole.

<i>Beliggenhed og afgrænsning</i>	Rens Rens by ligger omtrent i midten af Burkai sogn ved Sønderå. Der er følgende afstande fra Rens by til de vigtige trafikmål: - ca. 12 km til Tinglev by, kommunens administrative center. - ca. 15 km til Tønder, der er den nærmeste købstad. - ca. 15 km til grænseovergangen ved Pebersmark.
<i>Kommunegrænser Sognegrænser</i>	Skoledistriktsgrænsen for Rens skole kan også betragtes som oplandsgrænse for byens opland. Dette forstået på den måde, at befolkning boende uden for denne grænse har ingen eller kun sporadisk berøring med servicefaciliteter i Rens by. Derimod benytter befolkningen boende inden for denne grænse i en vis udstrækning de servicefunktioner, der findes i byen. Oplandet for byen Rens er naturligt afgrænset - mod nord med Gammelå, mod syd med landsgrænse, mod vest kommunegrænse med Tønder kommune og mod øst sognegrænse med Tinglev sogn. Inden for denne grænse foruden i Rens by findes der visse servicefaciliteter i landsbyen Store Jyndeved, og der er grænsebutikker ved grænseovergangen i Pebersmark. Som nævnt er Rens by og dens opland beliggende i Burkai sogn. Sognekirken er placeret i Burkai, altså uden for skoledistriktsgrænsen for Rens skole.
<i>Befolkning og erhverv</i>	Rens by's befolkningstal har igennem de sidste årtier ligget på omkring 350 indbyggere. Sidste befolkningsopgørelse i forbindelse med folketællingen 1970 viser et folketal i Rens på 335 indbyggere.
<i>Status i Rens 1980 Hvad besluttede kommunen så?</i>	I 1979 traf Tinglev kommune endelig beslutning om den fremtidige skolestruktur i kommunen. Tinglev kommune besluttede, at Rens skole skulle bibeholdes som en (del)skole med klasser (1-spor) fra børnehaveklasse til 4. klasse. 5.-7. klasse fra Rens skole flyttede til Bylderup skole. Bylderup skole startede skoleåret 1980/81 med tre 8. klasser. Bylderup skole er samtidig blevet overbygningsskole (med 8. - 10. klasse) for Ravsted, Burkai og Bylderup sogn. Ved Bylderup skole er samtidig påbegyndt en etapevis udbygning af skolen med faglokaler m.v. Kvadratmeterprisen for dette nybyggeri inklusive det nødvendige inventar har vist sig at ligge på ca. 4.500 kr. pr. m² i 1980-priser. Hvis kommunalbestyrelsen vælger helt at nedlægge Rens skole,

d.v.s. også flytte bh-klassen - 4. klasse, vil det efter det, der er oplyst fra kommunen, være muligt at indsluse elever fra Bylderup skole uden supplerende nybyggeri.

*En af institut
for kommunal plan-
lægnings konklusio-
ner*

Institut for kommunal planlægning udleder som et af resultaterne efter gennemgang af skolerne i de 5 undersøgte kommuner, at der i områder med ca. 1.000 indbyggere vil kunne drives ensporede skoler fra børnehaveklassen - 7. klassetrin, uden at det behøver at betyde en økonomisk belastning for kommunen. En forudsætning for denne økonomiske vurdering er det dog, at skolen drives med samlæsning i videst muligt omfang eller bedst som en ikke-årgangsdelt skole. Alternativt peger instituttet på, at der bygges i gennemsnit 5 boliger pr. år i området.

I 1975 boede der inden for Rens opland (incl. Rens by) 901 personer. Ca. 1/3 af oplandets indbyggere boede således i Rens by.

*Befolkning i Rens
by:*

1960 342indbg.
1965 362indbg.
1970 335indbg.
1976 366indbg.

Der findes ingen offentlige befolkningsstatistikker for Rens by's opland. For byen Rens findes folketællingsopgørelser fra folketællingerne i 1960, 1965 og 1970. For sognet som helhed (Burkai sogn) findes dog folketællingsopgørelser, som går langt tilbage i tiden. I 1860 var således sognets befolkningstal på 1.884, og i 1970 var det på 2.272. I den mellemliggende periode svinger befolkningstallet, således falder befolkningstallet helt ned til 1.571 i den tyske tid (1910), derefter stiger det jævnt hele perioden frem til 1970. Det kan formodes, at samme udviklingstendens - med den jævne befolkningsvækst også gør sig gældende for Rens området.

*Konsekvensundersø-
gelser af 3 alter-
nativer*

1. september 1976 havde Rens skole 76 elever fordelt på 7 klasser fra 1.-7. kl. (d.v.s. excl. børnehaveklasser).

Elever, klasser

Elever og klasser i Rens skole:

År	Elever	Klasser
1970/71	130	7
71/72	136	8
72/73	114	8
73/74	92	8
74/75	95	8
75/76	92	8
76/77	78	7

Bortset fra en stigning fra 1970/71 - 1971/72 på grund af etablering af børnehaveklasse har elevtallet været faldende. Fra 1970/71 - 1976/77 er elevtallet pr. årgang faldet med knap 42%. Når elevtallet er så lavt i forhold til den samlede befolkningsstørrelse, skyldes det, at en del af børnene søger det tyske mindretals skoler. I 1976/77 var tilslutningen til folkeskolen kun 74%.

Lærerforbrug

Lærerskematimeforbruget var i 1976/77 på 154 pr. uge, d.v.s. 1,97 pr. elev. I skolevæsenet som helhed lå forbruget på 1,45 for 1.-7. klassetrin. Et typisk lærerskematimeforbrug ville have givet 1,27 pr. elev.

Forbruget på 154 timer er fremkommet ved, at man på nogle klassetrin sparer lærerskematimer ved at samlæse visse fag (idræt, musik m.v.) på tværs af klassetrin. Besparelsen er brugt til at hæve antallet af undervisningstimer pr. elev op over det pligtige minimum.

Øvrige driftsudgifter

Udgifterne pr. m² til pedel, rengøring, vedligeholdelse, opvarmning m.v. er noget højere end i kommunen som helhed. På grund af skolens lave elevtal er arealforbruget pr. elev væsentligt højere (ca. 11 m² pr. elev) end i kommunens øvrige skoler (6-7 m² pr. elev).

Dertil må dog føjes, at et arealforbrug på 6-7 m² pr. elev er under en rimelig pædagogisk standard.

Således konkluderer publikationen "Erfaringssamling" udgivet 1977 af Den centrale rådgivningstjeneste for skolebyggeri, på basis af en gennemgang af 41 nyere projekter til folkeskoler, at "et arealforbrug på mindre end 10 m² pr. elev synes at være ensbetydende med en underdimensionering". De samlede driftsudgifter ud over lærerlønninger m.v. udgør ifølge budgettet for 1977 ca. 4.100 kr. pr. elev på Rens skole imod ca. 3.200 kr. for det samlede skolevæsen.

Lokaleforhold

Skolen har 6 almindelige klasselokaler og 1 børnehaveklasserum. Klasselokalerne er på hver 48 m², d.v.s. noget under gængs standard på 60 m².

Af faglokaler er der kun skolekøkken, træsløjde og gymnastiksal. Skolen har ingen lærerværelse.

Der mangler således lærerværelse, fysiklokale, formning/håndarbejdslokale, geografi/biologilokale og sang/musiklokale.

Fremtidig skolestruktur

Udviklingen i *børne- og elevtallet* er beregnet på grundlag af kommunens befolkningsprognose fra 1976, der ikke forudsætter noget boligbyggeri inden for perioden:

Alternativ 1. Uændret skolestruktur.

Faktisk antal elever

	1977 ¹⁾	78	79	80	84	89
Antal 6-13 årige	117	106	100	87	84	84
Antal elever i bh.kl.-7.kl.	78 ²⁾	75 ³⁾	74	64	62	62
Gnstl. ant. elever pr. årgang	11	9	9	8	8	8

1) Faktiske tal.

2) Faktisk antal elever i 1.-7. klasse.

3) Faktisk antal elever pr. 1/9-1977.

Regnes der i stedet med et byggeri på 5 boliger pr. år, vil tallene udvikle sig sådan:

Alternativ 2. Børne- og elevtal for Rens skoledistrikt. 5 boliger pr. år

	1977 ¹⁾	78	79	80	84	89
Antal 6-13 årige	117	113	110	102	107	127
Antal elever i bh.kl.-7.kl.	78 ²⁾	84	81	75	79	94
Gnstl. ant. elever pr. årgang	11	11	10	9	10	12

1) Faktiske tal.

2) Faktisk antal elever i 1.-7. kl.

Uden boligbyggeri vil elevtallet fortsat falde kraftigt indtil begyndelsen af 1980'erne, hvor det vil være nået ned på det halve af antallet i begyndelsen af 1970'erne.

Med et byggeri på 5 boliger pr. år vil elevtallet stadig falde lidt i begyndelsen af perioden, men derefter vil det stige svagt.

Hvis skolen i fremtiden drives som fuldt årgangsdelt, vil lærerskematimetallet udvikle sig som vist nedenfor. Det er forudsat, at til-
delingen af lærerskematimer sker i overensstemmelse med under-
visningsministeriets "typiske forbrug", dog sådan at kravene til
elevernes timetal overholdes. I forhold til den hidtidige praksis be-
tyder det en tendens til merforbrug, fordi der ikke regnes med
samlæsning i nogle fag og en tendens til mindre forbrug, fordi vi
ved små klassekvotienter tillader elevernes undervisningstid at
komme helt ned på minimum på alle klassetrin.

Lærerskematimetalt, fuld årgangsdeling

I alt	1978	79	80	84	89
Uden boligbyggeri	155	162	154	154	154
Med 5 boliger pr. år.	155	164	154	154	154
Pr. elev:					
Uden boligbyggeri	2,07	2,19	2,41	2,48	2,48
Med 5 boliger pr. år.	1,85	2,03	2,05	1,95	1,64

Udnyttes mulighederne for at etablere klasser på tværs af alders-
trin fuldt ud, fås følgende udvikling.

Lærerskematimetalt, samlæsning

I alt	1978	79	80	84	89
Uden boligbyggeri	120	108	119	99	99
Med 5 boliger pr. år	124	113	124	107	121
Pr. elev:					
Uden boligbyggeri	1,60	1,46	1,86	1,60	1,60
Med 5 boliger pr. år.	1,48	1,40	1,65	1,35	1,29

Hvis man hverken bygger boliger eller udnytter mulighederne for
at etablere klasser på tværs af alderstrin, vil lærertimeforbruget
vokse indtil midten af 1980'erne, hvor det vil være ca. dobbelt så
stort som et typisk forbrug pr. elev.

Hvis der enten bygges 5 boliger pr. år eller samlæses, kan forbru-
get bringes næsten ned til et typisk forbrug pr. elev ved periodens
slutning.

Hvis skolen skal opretholdes med 7 årgange, må der foretages en om- og tilbygning, for at den kan få en nogenlunde tidssvarende lokalestandard. Omfanget må rimeligvis afhænge af, om skolen tænkes videreført som fuldt årgangsdelt eller ej.

Hvis skolen føres videre som fuldt årgangsdelt, mangler der et klasserum, for at hver klasse kan få sit eget rum.

Da klassekvotienterne vil være meget små (hvis der regnes med et boligbyggeri, gennemsnitlig 9-12 i den nærmeste 12-års periode) vurderes de eksisterende klasseværelser på 48 m² som tilstrækkeligt store.

Derudover mangler der et fysik/biologilokale, et formning/håndarbejdslokale, et musik/sanglokale samt lærerværelse og kontorer. Behovet for nybyggeri kan derfor skønnes til:

1 klasselokale	55 m ²
1 fysik/biologilokale	100 m ²
1 håndarbejds/formningslokale	100 m ²
1 sang/musiklokale	80 m ²
lærerværelse og kontorer	75 m ²
lait	410 m ²

Med en anskaffelsespris på 3.000 kr./m² ville det svare til en anlægsudgift på ca. 1,2 mio.kr. i 1977 kr.

Hvis skolen skulle udvides, ville det være nærliggende at overveje at inddrage personaleboligerne til undervisningsformål. De økonomiske konsekvenser heraf er dog ikke søgt vurderet.

Regner man i stedet med, at man i hvert fald foreløbig vil udnytte mulighederne for at etablere klasser på tværs af alderstrin, vil der være behov for færre, men større klasselokaler.

Følgende bygningsmæssige ændringer kunne tænkes:

2 klasselokaler udvides ved at inddrage den nuværende korridor, og lokalerne sammenlægges. Der vil derved fremkomme to lokaler på godt 80 m² og et lokale på knap 100 m². De kunne enten bruges som klasselokaler, eller de kunne rumme manglende faglokaler m.v. Eksempelvis sådan:

Ombygninger:	
2 lokaler sammenlægges og indrettes til fysik/biologi. Ombygn. af	100 m ²
Det udvidede lokale indrettes til formning/håndarbejde. Et lokale udvides, ombygning af 2 × 83 m ²	<u>166 m²</u>
I alt ombygning af	<u>266 m²</u>

Nybyggeri	1 sang/musiklokale	80 m ²
	1 ny korridor	<u>75 m²</u>
	I alt nybyggeri	<u>155 m²</u>

Antages det, at omkostningerne ved ombygning beløber sig til det halve pr. m² af nybyggeri, bliver anlægsudgifterne:

Ombygning:	266 x 1.500 kr. =	400.000 kr.
Nybyggeri:	155 x 3.000 kr. =	<u>465.000 kr.</u>
I alt anlægsudgifter i 1977-priser		865.000 kr.

Afledte driftsudgifter.

Regnes arealafhængige udgifter at få samme størrelse pr. m² for nybyggeriet som for de eksisterende skolebygninger i Tinglev kommune, vil arealudgifterne i de omstående eksempler stige med
 ex. 1 410 m² á 350 kr. = 143.500 kr. pr. år.
 ex. 2 155 m² á 350 kr. = 54.250 kr. pr. år.

(Udgiften på 350 kr./m² er det beløb, Tinglev kommune anvender ved budgetlægningen for de bestående skoler).

*Alternativ 2,
etablering af
overbygningsskole*

Bortset fra de første år vil elevtallet pr. årgang ligge på 7-10, hvis der ikke bygges boliger. Bygges der 5 boliger pr. år, vil tallet komme op på 14-15 elever pr. klasse ved periodens slutning.

Selv under de gunstige forudsætninger: 5 boliger pr. år, undladelse af niveaudelingen på 8.-9. klassetrin og udnyttelse af samlæsningsmulighederne, vil lærerskematimetallet pr. elev først efter en halv snes år nå ned på et niveau, der "kun" ligger ca. 30% højere end et typisk forbrug ifølge undervisningsministeriet.

For Rens skoles vedkommende har vi derfor ikke undersøgt konsekvenserne af at etablere en overbygningsskole nøjere.

Alternativ 3, nedlæggelse af skolen

Hvis Rens skole blev nedlagt, ville eleverne blive overført til Bylderup skole.

Driftsøkonomi

Hvis alene Rens skole blev nedlagt, ville det gennemsnitlige elevtal pr. årgang i Bylderup skole i en lang periode komme til at ligge omkring 30. Mange årgangstrin ville da overskride den maksimalt tilladte klassekvotient på 28 og samtidig være for lille til, at kravet til elevernes undervisningstid kunne opfyldes ved typisk lærerforbrug pr. elev. Derimod ville Bylderup skole med sit nuværende distrikt frem til ca. 1984 kunne drives som fuldt årgangsdelt 1-spor skole med et typisk lærerforbrug pr. elev.

For f.eks. året 1980 vil lærerforbruget derfor være det samme, om Rens og Bylderup skole drives som selvstændige skoler, Rens som ikke fuldt årgangsdelt eller som én skole. Hvis Rens blev drevet som fuldt årgangsdelt skole, ville det betyde et merforbrug af lærerskematimer på under 15% i forhold til forbruget ved en overførsel af eleverne til Bylderup skole.

Det er dog sandsynligt, at en eventuel beslutning om at nedlægge Rens skole ville indebære, at også den nærliggende Burkai skole skulle nedlægges. I så fald ville Bylderup skole få et passende elevtal til 2 spor, og lærerforbruget kunne derved bringes ned svarende til UM's typiske forbrug.

Lærertimeforbrug for elever fra Rens skoledistrikt forudsat typisk forbrug år. elev

Intet boligbyggeri	1978	79	80	84	89
I alt bh.kl.-7.kl.	100	98	82	78	77
Pr. elev	1,33	1,33	1,28	1,26	1,24
Med 5 nye boliger pr. år					
I alt bh.kl.-7.kl.	105	106	93	95	111
Pr. elev	1.26	1.30	1.24	1.21	1,18

Anlægsudgifter

Nedlægges alene Rens skole, vil det som allerede nævnt betyde, at der på de fleste klassetrin må etableres 2 spor på Bylderup skole. Da elevtallet vil være ret lavt til en tosporet skole indtil slutningen af 80'erne, vil arealforbruget pr. elev - og dermed anlægsudgiften

pr. elev - muligvis blive ret stort. Nedlægges også Burkai skole i nabosognet, vil en tosporet skoles fyldningsgrad blive normal, og arealforbruget pr. elev vil kunne holdes på et almindeligt niveau, d.v.s. omkring 11 m² pr. elev.

Bilag II.8

Frederiks bibliotek

- Et landsbybibliotek i Karup kommune

Allerede ved kommunesammenlægningen i 1970 valgte man i Karup kommune at decentralisere biblioteksvæsenet, sådan at de tre gamle sogne hver fik et bibliotek. I 1977 overgik Frederiks Bibliotek til heltidsstatus.

Grunden til, at man i Karup kommune valgte en decentralisering var, at man ønskede at give både voksne og børn et godt bibliotekstilbud og et værested, da der i kommunen ikke findes ret mange andre muligheder.

Frederiks er en landsby med ca. 1.500 indbyggere, en 3-sporet centralskole og en børnehave. Biblioteket i Frederiks dækker et område med ca. 2.500 indbyggere.

Biblioteket ligger på hovedgaden i nærheden af skolen og er indrettet i det gamle kommunekontor. Da kommunen havde tre lige store biblioteker, lagde man vægt på, at indretningen ikke måtte blive for dyr, hvorfor det blev bestemt, at en af kommunens tøm-rere skulle fremstille både reoler og kontorinventaret. Det har vist sig at man med små midler udmærket kan skabe et bibliotek, som har en hyggelig og rar atmosfære, hvor lånerne sætter pris på at komme.

Ved indretningen har man taget hensyn **til**, at børn og unge er de flittigste biblioteksbenyttere. De unge har fået et stort rum for sig selv på første sal, hvor de kan høre musik, snakke, læse og spille forskellige spil. Desuden har børnene fået halvdelen af det samlede udlånsareal.

At kommunen ved at vælge at decentralisere biblioteksvæsenet har gjort det rigtige, kan bl.a. ses af udlånstallene og antallet af lånere i forhold til virkeområdet. Der er for øjeblikket ca. 60% af

området indbyggere tilmeldt som lånerne, og det månedlige udlån ligger på ca. 5.000 enheder (bøger + musik).

Som helhed kan man sige, at både børn og voksne ikke alene er flittige lånerne men også forstår at udnytte deres bibliotek, idet de bruger megen tid til at orientere sig i bøger, tidsskrifter, blade, aviser og andet fremlagt materiale.

For at tilgodese de ældre i kommunens yderdistrikter er der oprettet et lille selvbetjeningsdepot, som for øjeblikket er placeret i et brevsamlingssted. Åbningstiden følger naturligvis dettes.

Biblioteket prøver til stadighed at nå ud til så mange som muligt, dels ved et alsidigt materialevalg og dels ved en omfattende arrangements- og pr-virksomhed. Biblioteket har så godt som hver måned en ny udstilling. Ved disse udstillinger lægges der vægt på, at de får et lokalt tilsnit. Dette sker ved at udstillingerne enten omhandler lokalsamfundet eller er fremstillet i samarbejde med folk fra lokalsamfundet.

Dertil kommer enkelt-arrangementer, hvor man prøver at tilgodese både børn og voksne. Enkeltarrangementerne spænder over alt lige fra filmforevisninger, børneteater, forfatteraftener til f.eks. eftermiddag og aften bedømmelse af sølvstøj.

Arrangementerne planlægges for et år ad gangen. De publiceres i en pjece, som husstandsomdeles. Dertil kommer, at man før hvert arrangement med plakater og "løbesedler" fortæller om, hvad der er nært forestående. Egen pr-virksomhed suppleres med mange og yderst velvillige artikler i lokalpressen.

Decentraliseringen af biblioteksstrukturen har vist sig at være hensigtsmæssig. Områdets lokalbefolkning føler, at biblioteket virkeligt er deres og, at de kan tillade sig at stille krav og ønsker til biblioteket, ligesom man fornemmer, at biblioteket er blevet en naturlig del af deres hverdag.

Niels Ågård/Birte Ellerman
oktober 1980

Bilag II. 9

Guderup filialbibliotek

- Et landsbybibliotek i Nordborg kommune

Guderup filialbibliotek

Er der brug for at lave et decentralt bibliotekssystem indeholdende masser af små biblioteker (helt ned til befolkningsgrundlag på 800 - 1.000 indbyggere) og bogbusser her i Danmark? - Kan de bruges til mere end til at dække behovet for hobbybøger og morskabslæsning? - Er små enheder ikke unødvendige, det er jo kun børn, der bruger dem, og de kan benytte skolebiblioteket? - Ja, og jeg kunne stille bunker af spørgsmål i samme dur. - Jeg vil her forsøge at besvare nogle af disse spørgsmål ud fra de erfaringer, jeg har som filialbibliotekar i Guderup.

Fakta om Guderup filialbibliotek

Filial under Nordborg Bibliotek.

23 ugentlige åbningstimer, mandag til fredag 15-19.30, onsdag 10-15.

Personale: 40 timer bibliotekar, 20 timer kontorassistent, 15 timer medhjælp.

1 ugentlig transport fra hovedbibliotek med materialer.

Udlån: 1977: 11.737, heraf 8.562/børn og 3.175/voksne

1979: 23.274, heraf 14.129/børn og 9.145/voksne

Udlån første halvår af 1979: til juli:

7.467/børn og 4.850/voksne.

Udlån første halvår af 1980: til juli:

8.421/børn og 5.520/voksne.

Bogbestand pr. 1.1.1980: 15.584 bind, fordelt med 7.156/børn og 8.438/voksne.

Præsen s s amling af kassettebånd.

Arrangementsvirksomhed for børn og voksne.

Guderup bibliotek

Befolkningsgrundlaget for filialen er på ca. 1.800 indbyggere (hovedsagelig arbejdere/funktionærer fra Danfoss). Byen er bygget op af parceller rundt om et handelscentrum, hvor man kan købe alle dagligvarer samt mere specielle forbrugsgoder (biler, radio og TV etc). Rundt om Guderup ligger 5 landsbyer, fortrinsvis bestående af gårde. Disse byer bliver nu betjent af en bogbus, som startede i sommeren 1978.

Biblioteket, som er et etrumsbibliotek, flyttede i januar 1978 ind i det nuværende lokale, som ligger i et bygningskompleks bestående af hal, skole, cafeteria og bibliotek.

Tidligere havde biblioteket haft lokalefællesskab med skolebiblioteket i et trangt rum på 2.sal på skolen. Dette havde bevirket, at mange ældre mennesker havde haft besvær med at benytte biblioteket på grund af trappen. Desuden stod bøgerne så sammenpresset og uoverskueligt, at mange folk hellere lånte i Nordborg eller Sønderborg, hvis/når de alligevel var der for at handle.

Faguddannet bibliotekar

Samtidig med at biblioteket flyttede, overgik man også fra deltidsbibliotekar til faguddannet bibliotekar (ansat fra 1.10.1977). Det kan godt være noget af et problem at komme som ganske ung ("bette pige") til et lokalsamfund, man intet kendskab har til. Man skal ikke romantisere, ej heller bortrationalisere det faktum, at man skal arbejde for at blive accepteret som person og dermed også for en accept af biblioteket. Men samtidig hermed skal man ikke borteliminere ens egen person, meninger og formål med sit arbejde for at tækkes lokalbefolkningen. Det skal være en vekselvirkning, hvor formidleren gennem sit arbejde, privatliv, foreningsliv er med til at videregive impulser til lokalsamfundet. Det gælder om, som formidler, at være med til at sætte lokalsamfundet i relation til det øvrige samfund gennem de materialer vi stiller til rådighed, gennem vores formidling, gennem vores arrangementer.

Jeg selv har haft en uundværlig hjælp i den tidligere deltidsbibliotekar, som fortsatte på biblioteket som kontorassistent. Hun har forstået at give mig relevante oplysninger om lokalsamfundet samt at inddrage mig i foreningslivet. Det sidste har haft enorm betydning, fordi det har afmystificeret min person fra at være "bibliotekaren" (den officielle/tilflytteren) til af være "Lone". Samtidig har det også haft den betydning, at jeg har talt med/diskuteret med mange ikke biblioteksbenyttere og fortalt hvad et biblioteker, skal, kan og bør være.

Det er selvfølgelig ikke et resultat man kan måle på nogen måde (hvilket jeg heller ikke mener, man skal). Men jeg fornemmer, at vi det sidste halve år har haft en stigning i voksenbesøg og voksenforespørgsler. Her skal det tilføjes, at jeg ikke mener, at man kan måle benyttelses- og udnyttelsesgraden af biblioteket/bibliotekaren blot i udlånsstatistikker. Vi kan have lige travlt, om vi låner 50 eller 250 bøger ud. Det afhænger også af antal biblioteksbenyttere, forespørgslernes sværhedsgrad og besøgende, der bruger biblioteket som "værested", opholdssted.

Vi har i vores materialeindkøb ikke blot købt populære titler, men

tillige forsøgt at præsentere debatterende, aktuel og alternativ litteratur, både fag- og skønlitteratur, for filialens lånere for at finde ud af, hvilken litteratur der er behov for. Det har betydet, at mange voksenlånere hellere henter bøgerne på hylden hos os, end "står i kø" i Nordborg eller Sønderborg.

Børnenes benyttelse/udnyttelse af biblioteket og bibliotekar har altid været god. Dermed være ikke sagt, at det er godt nok, men de har ihvertfald givet beskæftigelse. Vi har indtrykket af, at børnene kan lide at komme hos os, føler sig hjemme, nogle gange måske for meget. I vinterhalvåret regner vi med, at vi har ca. 50 faste daglige børn foruden vores "børnelånere". Det giver somme tider uroproblemer især på grund af bibliotekets størrelse, men for det meste går det godt. Vi holder meget af børnene, men vi er kede af, at de ikke har andre gratis kommunale fritidstilbud. Kommunerne rundt omkring i landet skal passe på, at de ikke bruger de små biblioteker/filialer til at skjule børnenes reelle behov for væresteder som fritidsklubber og "Børnenes jord". Vi kan og skal ikke med vores uddannelse og bemanning varetage alle de funktioner, der er brug for foruden vores bibliotekariske: barnepige, pædagog, "reservemor", mægler osv.osv. Derfor arbejder vi også på andre fronter for at forsøge at være medvirkende til at disse fritidstilbud bliver en realitet i lokalsamfundet, dels gennem vores aktivitet som borger i lokalsamfundet, dels gennem vores arrangements virksomhed, som vi forsøger at relatere til lokalsamfundet og videre til samfundet, for som en filialbibliotekar engang har sagt: "rive folk ud af isolation og provinsialisme".

Relevansen af de små biblioteker

De små biblioteker/filialer har så afgjort deres berettigelse/funktion, som kultur- og informationscentraler. Derfor er det vigtigt, at man fra regeringshold satser på at decentralisere og få faguddannet personale til at varetage/opbygge denne funktion. Dette ikke for at forklejne det arbejde, som mange deltidsbibliotekarere har gjort, det er prisværdigt, men det er vigtigt at have bibliotekarere med indsigt i og viden om litteratursøgning og formidlingsprocesser etc. ansat. Biblioteket skal være en "brugsgenstand", som skal være medvirkende til at give børn og voksne i lokalsamfundet mulighed for øget information og kultur.

Jeg synes, at mine erfaringer fra Guderup siger mig, at decentralisering er meget vigtigt: at folk (børn og voksne) er glade for biblioteket, at de er begyndt at betragte det som deres bibliotek og dermed stille større krav til bibliotekaren gennem forespørgsler som især voksne ikke har troet, vi har kunnet honorere.

Det er vigtigt som bibliotekar et lille sted at gøre sig klart, at man ikke kan adskille arbejde og privatliv fuldstændigt. Samtidig er det vigtigt ikke at blive passiv og lulle sig ind i landsby roman tikken, men have det formål for øje, at vi er lokalsamfundsbibliotek, og gennem samarbejdet med institutioner, foreninger, enkeltpersoner skal være medvirkende til at sætte lokalsamfundet i relation til det øvrige samfund.

Lone Hedelund Henriksen
oktober 1980

Bilag II. 10

Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område (januar 1981)

Kontante ydelser	Beslutningskompetence		Stat	Finansiering		Andre	Offentlig udg. 1981 prisniveau jan. 80 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/ tildeling		Amt	Kom- mune %		
GENERELLE OVERFØRSLER							
Alm. folkepens. 1) for pers. o. 67 år	Lovbunden	Revaliderings- og pensionsnævnet	100				15,1
Alm. børnetilskud	Lovbunden		100				2,3
FØRTIDSPENSIONER							
Enkepension	Lovbunden	Efter ansøgn. til det sociale udvalg	100				0,4
Alm. folkepens. for pers. u. 67 år	Lovbunden	Revaliderings- og pensionsnævnet, efter indstilling fra det sociale udvalg	100				2,1
Invalidepension	Lovbunden	Revaliderings- og pensionsnævnet, efter indstilling fra det sociale udvalg	100			50 kr. pr. helårs- arb.	6,3
Efterløn	Lovbunden	Arbejdsløs- hedskassen	(90)			(10) ²⁾	4,1
DAGPENGE							
Ved sygdom m.v.	Lovbunden	Praktiserende læge	(75)		(25)	³⁾	4,5
KONTANTYDELSE							
Kontanthjælp	Lovbunden	Det sociale udvalg	50		50		3,0
Boligsikring	Lovbunden	Kommunalbest.	40		60		0,5
Boligyldelse	Lovbunden	Det sociale udvalg	75		25		0,9
Personlige tillæg	Rådigh. beløb	Det sociale udvalg	75		25		0,4
Ungdomsydelse	Rådigh. beløb	Det sociale udvalg	100				0,3
Forskudsvis børnebidrag		Det sociale udvalg	100				0,2
INSTITUTIONSYDELSE OG BOLIGER							
FORSØRGSHJEM M.V.	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.	75	25			0,2
Revaliderings- institutioner	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.		50	50		0,6
Døgninst. for børn og unge	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.		50	50		1,4
Særlige daginst. f. børn og unge	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.		50	50		0,1 ⁸⁾
Daginstitutioner og dagpleje	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50		50	5)	4,7
Beskytt. boliger	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50		50	7)	0,3
Kollektiv boliger	Kommunalbest.	Det sociale udvalg			6)	7)	
Pensionistboliger	Kommunalbest.	Det sociale udvalg			6)	7)	1,6 ⁸⁾
Almennyttige boliger	Kommunalbest.					7)	

1) Excl. ATP, 0,4 mia. kr., der er fuldt ud arbejdsmarkedsfinansieret.

2) Medlemsbidraget udgør 3 gange dagpengenes størrelse og arbejdsgiverbidraget 2 gange den maksimale dagpengeindsats' pr. helårsarbejder om året.

3) Excl. arbejdsgiverperiode, der dækker de første 5 uger (skønsmæssigt svarende til et beløb af samme størrelse som den samlede offentlige udgift, d.v.s. 4,5 mia. kr.)

5) Takstbetaling (forældrebetaling) ialt ca. 1,3 mia. kr. (udover de 4,7).

6) Boligydelse plus evt. personligt tillæg plus evt. indretning og medhjælp (BL § 59)

7) Lejebasis

8) Rentesikring, statusudgift

x) prisniveau løbende 80-priser

*Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område
(januar 1981)*

Institutionsydelser	Beslutningskompetence		Stat	Finansiering		Andre	Offentlig udg. 1981 priseniveau jan. 80 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/ tildeling		Amt	Kom- mune %		
Plejehjem	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50		50	9)	7,1
Daghjem og dagcentre	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50		50		0,3
Institutioner f. voksne m. handi- cap og særlige plejehjem (§112)	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv		50	50	9)	1,8
FORANSTALTNINGER UDENFOR INSTITUTION							
HJEMMEHJÆLP	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50		50	10)	2,3
Omsorgsarb. m.v.	Kommunalbest. Det sociale udv.	Det sociale udvalg	50		50		0,3
Hjælpe midler		Revaliderings- og pensions- nævnet vedr. motorkøretøjer					
		Det sociale udvalg	50		50		0,5
Familiepleje		Det sociale udvalg	50		50		0,3
Rådgivning og vejledning fra forvaltning	Amtsrådet Kommunalbest.	Social- og sundhedsudv. Det sociale udvalg		100	100		0,3 ^{x)}
Hjemme- sygepleje	Kommunalbest.	Lægerne via social- og sundhedsforvalt.	50		50		0,4
Svangerskabs- hygiejne og fødselshjælp	Amtsrådet	Amtsrådet		100 ¹¹⁾			0,1 ^{x)}
Sundhedspl.	Kommunalbest.		50		50		0,2
Skolelægen	Kommunalbest.		50		50		0,1 ^{x)}
Børnetandpl.	Kommunalbest.				100		0,8 ^{x)}
Lægehjælp m.v. Medicin m.v.	(amtsrådet) Den prakt. læge	Den prakt. læge Den prakt. læge		100 100		12)	4,1 ^{x)}
Befordringsg. Begravelseshj.		Det sociale udv. Det sociale udv.	50 50		50 50		0,1 0,1
Arbejdsskade- forsikring						100 ¹³⁾	0,4 ¹³⁾
Bedriftssund- hedstjeneste						14)	0,0

9) Herudover kommer beboerbetalning (ca. 0,1 mia. kr.); desuden udbetales der lommepenge (ca. 0,2 mia. kr.), der er medtaget under folkepension. Formelt inddrages derudover folkepension ved ophold på plejehjem, uden at den regnes som beboerbetalning for opholdet.

10) Brugerbetaling ca. 0,1 mia. kr. (udover de 2,3).

11) Dog blodprøver 100% stat

12) Excl. egenbetaling

13) Arbejdsgiverandel

14) 50% statslig etableringsstøtte

^{x)} Priseniveau løbende 80-priser

Bilag II. 11

Omkostninger ved bilhold 1975-1980

I det følgende findes nogle beregninger over, hvor meget det gennemsnitligt koster en privat husholdning at have egen bil. Beregningerne tager udgangspunkt i Notits om omkostningsudviklingen for tre biltyper, vejdirektoratet, 1980. De opstillede enhedsomkostninger omfatter omkostninger vedrørende benzin, reparation, vedligeholdelse og afskrivninger, men hverken renteudgift eller skattereduktion.

Som udgangspunkt for beregningerne har man valgt en bil af mellemklassen, som f.eks. en Golf eller Fiat Ritmo. Det er antaget, at privatbilen kører 15.000 km om året, hvilket nogenlunde er lig landsgennemsnittet, jfr. trafikundersøgelsen af 1975. Den gennemsnitlige årlige bolig-arbejdsstedskørsel i landdistrikter er antaget at ligge på ca. 7.200 km.

Den gennemsnitlige renteomkostning er beregnet ud fra, at købesummen er lånt i en bank. Ifølge oplysninger fra en bilhandler var bankrenten ved lån af denne art 17 procent p.a. i 1975 og 1978 og 22 procent p.a. i 1980. Købesummen og den gennemsnitlige afskrivning pr. kørt km er hentet fra vejdirektoratets notits. Købesummen er herefter fundet som produktet af årskørslen på 15.000 km og restlevetiden, der målt i år er sat til 7 år. Restlevetiden er lig differencen mellem den forventede levetid på 12 år og en bils gennemsnitsalder på 5 år.

Skattereduktionen er beregnet under en forudsætning om en marginal skat på 50 procent. Skattereduktionen hidrører dels fra skatteyderens renteomkostninger og dels fra befodringsfradraget.

Vedrørende befodringsfradraget forudsættes, at man benytter lønmodtagerfradrag B i stedet for A, som er det almindelige lønmodtagerfradrag. Herved mister man i princippet et fradrag på 2.000 kr. Ifølge data fra Danmarks Statistiks selvangivelsesundersøgelse 1978 har imidlertid 90% af de, der har lønmodtagerfradrag B, fradrag for kontingenter til faglige foreninger m.v. Det gennemsnitlige fradrag herfor er 1.900 kr. "Tabet" er altså meget mindre end 2.000 kr. I beregningerne er det sat til 300 kr.

Befodringsfradraget beregnes herefter som produktet af den årlige bolig-arbejdsstedskørsel og et af skattevæsenet fastsat kronebe-

løb (0,53 kr./km i 1975, 0,58 kr. i 1978 og 0,78 kr. i 1980). Man kan dog ikke fratrække de første 1.100 kr.

Herefter er den årlige omkostning ved bilhold beregnet, som det fremgår af tabel 1.

Tabel 1. De årlige omkostninger inklusive skatter og afgifter for en privat husholdning ved at have egen bil af mellemklassen 1975, 1978 og 1980. Der er anvendt løbende priser. For 1980 er anvendt det prisniveau, som gjaldt i begyndelsen af året

	- 1000 kr. -		
	1975	1978	1980
Enhedsomkostninger	10,8	13,1	17,0
Renteomkostning	4,3	5,1	8,4
Skattereduktion for rente- omk.	2,2	2,6	4,2
Skattereduktion for befor- dringsfradrag	1,2	1,4	2,1
Samlet skattereduktion	3,4	4,0	6,3
Samlet omkostning	11,7	14,2	19,1

Udvalgt litteraturliste

Skoler.

Notat til Landsbykommissionen af 29/3 1979, om lovgivning inden for undervisningsministeriets område, der har betydning for landsbyernes udvikling, Undervisningsministeriet.

Skolen og landsbyen, Undervisningsministeriet/Danneskiold-Samsøe, august 1979.

Nutids valg, fremtids vilkår, 1976, Finn Rasborg.

Den danske uddannelsesstruktur. Et debatoplæg udgivet af Kommunernes Landsforening 1976.

Valg af skolestørrelse, bind I og II, 1979, Ivar Koed, Jørgen Bundsgaard.

Vejledning om udbygningsplanlægning, Undervisningsministeriet, 1976.

Serviceforsyning i tyndt befolkede områder, 1978, institut for centerplanlægning og institut for kommunalplanlægning.

Pædagogisk udviklingsarbejde, principper og vilkår belyst ved Brovst-projektet 1970-1974.

Ombygning og udvidelse af bestående folkeskoler, Den centrale rådgivningstjeneste for skolebyggeri, april 1978.

Vejledende lokalprogrammer, Den centrale rådgivningstjeneste for skolebyggeri, april 1978.

Folkeskolen og lokalsamfundets centerfunktion, Den centrale rådgivningstjeneste for skolebyggeri, maj 1978.

Skrivelse til Landsbykommissionen af 27/6 1980 fra Undervisningsministeriet.

Folkeskolen og fritidsundervisningen 1979-90, Undervisningsministeriet, juli 1980.

17 kommuner, Redegørelse for det kommunale skolevæsen, nutid og fremtid, Undervisningsministeriet/Danneskiold-Samsøe, september 1980.

Nøgletal for de kommunale skolevæsener, Undervisningsministeriet, 1980.

Biblioteker

Den lokale Biblioteksstruktur. Bibliotekscentralen 1970. 83 sider.

De små samfunds biblioteker. Udarbejdet af Faggruppen for filial- og bogbusarbejde. Bibliotek 70, Pamflet, 4. 1977. 38 sider.

Nitten biblioteksfilialer. Placering, indretning, virksomhed. Udgivet af Bibliotekstilsynet. Bibliotekscentralen, 1975, 63 sider.

Hu, Teh-wei, Booms, B.H. and Kaltreider, L.W.: A benefit- cost Analysis of alternativ library Delivery Systems. Connecticut, 1975. 286 sider.

Library Advisory Counsil (Wales): Library Services in Rural Areas. London, 1978. 33 sider.

Folk og Bibliotek: En undersøgelse af to kommuner på Lolland-Falster. Af Nan Dahlkild et.al. Storstrømsamtets Biblioteksforening, 1975. 176 sider.

Notat til Landsbykommissionen af 28/2 1979 om Biblioteker, Bibliotekstilsynet.

Brev til Landsbykommissionen af 14/3 1980 med bilag, Biblioteksskolen.

Dele af Bibliotekstilsynets rapport (side 31-36) til bibliotekskommissionen, folkebibliotekerne og deres virksomhed, 1976.

Notat af 30/5 1980 om Biblioteker, Bibliotekstilsynet.

Folkebibliotekernes administration og struktur. Betænkning afgivet af Bibliotekskommissionens specialudvalg 5. Bibliotekscentralen, 1978. 231 sider.

Folkebibliotekernes målsætning og opgaver. Betænkning afgivet af Bibliotekskommissionens specialudvalg 6. Bibliotekscentralen, 1978. 177 sider.

Det sociale område

Almindelig vejledning om udbygningsplaner på sociale og sundhedsmæssige områder, Socialministeriet september 1977.

Planlægning af daginstitutioner og dagpleje, Socialstyrelsens u-plan-service nr. 1.

Daginstitutioner, Grundlag for planlægning og udformning, SBI-rapport 112, Statens Byggeforskningsinstitut 1979.

Prioritering i sundhedsvæsenet, Betænkning nr. 809, Sundhedsprioriteringsudvalget, 1977.

Redegørelse om udbygningsplaner, Socialstyrelsen 1979.

Praksisoplysninger pr. 31/12 1979, Ugeskrift for læger nr. 136, 1980.

Redegørelse vedrørende revision af lov om kirkens brug, sognebåndsløsning m.m., betænkning nr. 769, Kirkeministeriet.

Notat til Landsbykommissionen af 19/12 1981 om den politimæssige betjening af lokalsamfundene.

Trafik

Arbejdsrapport: "Landsbybeboernes indkøbsadfærd og -holdninger", udarbejdet af Institut for Center Planlægning, udgivet af Landsbykommissionen, november 1980.

Arbejdsrapport: "Kollektiv trafik i landdistrikterne", udarbejdet af COWIconsult, udgivet af Landsbykommissionen, november 1980.

"Trafik 2000, et forskningsprojekt om trafikens udvikling under forskellige samfundsmæssige forudsætninger, hovedrapport" Akademisk forlag, november 1977.

"Samspillet mellem bymønstre, trafik og energiforbrug. Rapport 1: Den trafikale adfærd". Udført for planstyrelsen og ministeriet for offentlige arbejder af Anders Nyvig A/S, april 1980.

Foreløbige resultater fra projekt om trafikulykker i landsbyer. Udført af Hoff & Overgaard for vejdirektoratet, september 1980.

Materiale fra en landsdækkende interviewundersøgelse af befolkningstrafikal adfærd, som gennemførtes i 1975, (TU-75).

Interviewundersøgelser gennemført af Observa.

"Rapport om det fremtidige bymønstre", planstyrelsen 1979.

Torben Jacobsen: "Forlægning en miljøforbedring", Dansk Vejtidskrift 1979.

1979 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning, miljøministeriet 1979.

"Dial-a-ride", Anders Nyvig A/S 1974.

K. Wood: "Car pooling-travel to work at an isolated site", TRRL Suppl. report 462, Crowthorn Berkshire, 1979.

"Hovedvej i Tettsted, Prioritering i lokalsamfunnet, "Strategi C", Statens vegvesen, Oslo 1979.

I. Frederiksen: "Trafikale forhold i forskellige bystørrelser", Byplan nr. 4, 1979.

Gunnar Viby Mogensen, Henrik Mørkeberg, Jon Sundbo: "Småbyer i landdistrikter", Socialforskningsinstituttet 1979, publikation nr. 86.

Arbejdsrapport: "Analyse af landsbybutikker", udarbejdet af Institut for Center Planlægning, udgivet af Landsbykommissionen, november 1980.

Arbejdsrapport "Prisanalyse og landsbybutikker", udarbejdet af Institut for Center Planlægning, udgivet af Landsbykommissionen, februar 1981.

Energi

Vedvarende energi, el-varme m.v. i varmforsyningsplanlægningen, 3. delbetænkning fra energiministeriets varmeplanudvalg, april 1980.

Energiforsyningssystemer og bymønstre, planstyrelsen, 1979.

Symposium om Danmarks energiproblemer, Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980.

Handelsministeriets energipolitiske redegørelse, ER 1979, marts 1979.

Varmeforsyningsplanlægning og områdefægrænsning, bilag til ER 79.

Landsbyer, mennesker og planlægning, Dansk Byplanlaboratorium 1980.

Energi-forbrugermønstre i landkommune, Nysted Energi Projekt, DtH/Nysted kommune, marts 1980.

Rapport om det fremtidige bymønstre, planstyrelsen 1979.

Energiforsyning og forsyningsmuligheder i Båring-Asperup, Danmarks Radio/Radio Fyn, januar 1980.

Love, bekendtgørelser, cirkulærer

Skoler

Folkeskoleloven, lovbetænkning nr. 313 af 26/6 1975 med senere ændringer, cirkulære nr. 308 af 18/12 1970 om de i skolestyrelseslovens § 35 omhandlede udbygningsplaner (ophævet).

Cirkulære nr. 143 af 22/8 1975 om folkeskoleloven.

Cirkulære nr. 205 af 16/9 1975 om udarbejdelse af timefordelingsplaner.

Bekendtgørelse nr. 518 af 24/9 1975 om formålet med undervisningen.

Cirkulære nr. 224 af 3/12 1975 om udformningen af skoleplaner.

Cirkulære nr. 230 af 9/12 1975 om udformningen af undervisningsplaner.

Cirkulære nr. 35 af 27/2 1976 om pædagogiske arbejdsopgaver.

Bekendtgørelse nr. 225 af 2/4 1976 om afstemning om nedlæggelse af skoler.

Cirkulære af 2/4 1976 om udbygningsplaner for folkeskolen og fritidsområdet.

Cirkulære af 9/2 1981 om begrænsning af udgifterne.

Lov nr. 306 af 8/6 1977 om friskoler og private grundskoler.

Bekendtgørelse nr. 475 af 2/9 1978 om mindste elevtal på 1. - 7. klassetrin.

Lovbekendtgørelse nr. 24 af 26/1 1978 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v.

Bekendtgørelse nr. 212 af 20/4 1978 om lederes, læreres og elevers deltagelse i kommissioner og nævn efter skolestyrelsesloven m.v.

Biblioteker

Lovbekendtgørelse nr. 600 af 9/12 1975 om folkebiblioteker som ændret senest ved lov nr. 280 af 16/6 1980.

Bekendtgørelse nr. 12 af 16/1 1960 om tilskud til inventarudgifter.

Bekendtgørelse nr. 190 af 29/5 1962 om vurdering af bibliotekslokaler

Bekendtgørelse nr. 178 af 21/5 1965 om skolebiblioteker

Bekendtgørelse nr. 669 af 18/12 1975 om støtte af en dispositions-

sum.

Bekendtgørelse nr. 169 af 13/5 1965 om folkebiblioteker.

Det sociale område

Lov nr. 333 af 19/6 1974 om social bistand med senere ændringer. Senest lov nr. 258 af 16. juni 1980, **jfr.** bekendtgørelse nr. 333 af 27. juni 1980.

Lægepraksis, lægemidler, kirker, post, politi

Lovbekendtgørelse nr. 94 af 9/3 1976 om offentlige sygehuse.

Lovbekendtgørelse nr. 573 af 24/9 1975 om apotekervæsenet.

Cirkulære nr. 175 af 29/9 1975 om administrationsområder til sundhedsstyrelsen.

Bekendtgørelse nr. 585 af 1/12 1977 som ændret ved bekendtgørelse nr. 398 af 7/9 1979 om rekvirering og udlevering af lægemidler m.v.

Bekendtgørelse nr. 586 af 1/12 1979 om indretning og drift af apoteker.

Lovbekendtgørelse nr. 318 af 26/6 1970 om kirkens bestyrelse.

Lovbekendtgørelse nr. 256 af 10/5 1973 om menighedsråd.

Lovbekendtgørelse nr. 151 af 30/5 1961 om kirkens brug, sognebåndsløsning.

Lov nr. 204 af 24/5 1972 om valgmenigheder.

Lovbekendtgørelse nr. 488 af 2/10 1978 "Retsplejeloven" kapitel II Politimyndighed.

Lov nr. 21 af 4/2 1871 om politiet uden for København, senere ændret ved lov nr. 243 af 8/6 1978.

Trafikbetjening

Lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 om offentlige veje som ændret ved lovbekendtgørelse nr. 197 af 3. maj 1978 og 304 af 8. juni 1978.

Cirkulæreskrivelse af 1. december 1977 om adgang fra adgangsbegrænset vejstrækning til landsbrugsbygninger, der ikke længere finder landbrugsmæssig anvendelse.

Lov nr. 114 af 29. marts 1978 om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet.

Lov nr. 115 af 29. marts 1978 om buskørsel.

Lov nr. 270 af 8. juni 1977 om hovedstadsområdets kollektive personbefordring som ændret ved lovbekendtgørelse nr. 542 af 1. november 1978.

Energi

Lov nr. 54 af 25/2 1976 om elforsyning.

Lov nr. 242 af 8/6 1979 om tilskud til vedvarende energikilder.

Bekendtgørelse nr. 361 af 26/7 1979 om statstilskud.

Lov nr. 258 af 8/6 1979 om varmforsyning.

Publikationer udgivet af Landsbykommissionen

"Om landsbyens kulturelle liv", debatbog fra konference på "Djursvold" d. 13 - 15 juni 1980.

"Fire landsbyer - en etnologisk rapport om nutidige livsformer" ved mag. art. Pall Ove Christiansen, oktober 1980.

Delbetænkning 1, "Den hidtidige udvikling", november 1980.

"Fremstillingsvirksomheder i landkommuner og mindre byer", udarbejdet af Lars Andersen, Johan Hviid, Peter H. Matthiesen, november 1980.

"Kollektiv trafik i landdistrikter", COWIconsult, november 1980.

"Analyse af landsbybutikker", udarbejdet af Institut for Centerplanlægning, november 1980.

"Landsbybeboernes indkøbsadfærd og -holdninger", Institut for Centerplanlægning, november 1980.

"Dagligvareforsyningen i landsbyer", Institut for Centerplanlægning, marts 1981.

"Prisanalyse i landsbybutikker", Institut for Centerplanlægning, februar 1981.

"Lokalplanlægning i landsbyer", udarbejdet af byplankonsulenterne Ib Andersen og E. Juul Møller for Hovedstadsrådet. Optrykt af Landsbykommissionen, juni 1981.

Delbetænkning 2, "Befolkning - Offentlig service", maj 1981.

Delbetænkning 3, "Erhverv", maj 1981.

Delbetænkning 4, "Privat service" maj 1981.

Delbetænkning 5, "Kultur - planlægning - medindflydelse", maj 1981.

Delbetænkning 6, "Bidrag til en Landsbypolitik", august 1981.