



Decentralisering eller statsstyring?

Den danske kommunalreforms indhold og udfordringer

»Decentralisering eller statsstyring? Den danske kommunalreforms indhold og udfordringer« er udarbejdet for FOKUS af Nils Groes.

Redaktion: Lisbeth Winther Jørgensen, FOKUS-sekretariatet.

FOKUS – FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service – er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i regioner og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

KL

Danske Regioner

DSI – Institut for Sundhedsvæsen

AKF – Anvendt KommunalForskning

Frederiksberg Kommune

Københavns Kommune

KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Kommunaldiretørkredsen

Regionsdiretørkredsen

FOKUS-pjecerne er en serie korte skrifter om kvalitetsudvikling. Pjecerne henvender sig til ledere og medarbejdere, som i praksis arbejder med kvalitetsudvikling. Men de vil også være af interesse for politikere i regioner og kommuner. De synspunkter, der bliver fremsat i pjecerne, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS.

FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond.

ISBN nr. 978-87-90837-48-8 (trykt)

ISBN nr. 978-87-90837-47-1 (elektronisk)

Decentralisering eller statsstyring?

Den danske kommunalreforms indhold og udfordringer

januar 2007

Indhold

Forord	5
Sammenfatning	6
1. Indledning: Den danske erfaring 2002-2006	8
2. Kommunalreformens elementer	9
3. Rationalet	12
4. Tidsplan og politisk forløb	13
5. Sektorproblemer og politiske knaster	15
6. Økonomien	23
7. Konklusion	30
8. Litteratur	32

Forord

1. januar 2007 fik Danmark en ny offentlig struktur. Mange kommuner er blevet større, amterne er afskaffet, og fem nye regioner er født. Opgaverne er også blevet omfordelt: Regionerne skal primært tage sig af sygehusene, mens de fleste af amternes andre opgaver er overtaget af kommuner og stat.

Der er tale om den største forvaltningsreform i Danmark i en menneskealder. Denne pjeces beskriver kort og klart rationalet bag reformen, de vigtigste indholdsmæssige elementer og det politiske forløb. Pjecen skitserer også de knaster, der kan forventes at give problemer på kort og langt sigt. Endelig diskuteres de økonomiske perspektiver i den nye struktur.

Pjecen er udarbejdet af Nils Groes, der, som det måske vil være læserne bekendt, i mange år var direktør

for AKF og formand for FOKUS. Pjecen henvender sig til alle, der ønsker en indsigtfuld indføring i strukturreformens baggrund, indhold og perspektiver.

Vi fokuserer i FOKUS på kvalitet i de offentlige ydelser. Vi forsøger også at holde øje med strukturreformens betydning for kvaliteten og håber, at denne pjeces, der giver ét perspektiv på den nye offentlige struktur, kan bidrage til den fortsatte debat.

God læselyst!

Januar 2007
Anders Larsen
Formand for FOKUS

Sammenfatning

1. januar 2007 vågner Danmark op med en ny offentlig struktur. Amterne er afskaffet og fem regioner får sygehusopgaven, men ikke ret til skatteudskrivning. Mange kommuner er blevet større, og de har alle fået flere opgaver (fra amterne), det samme har staten, som også udbygger overvågningen af kommunerne. Denne pjece gennemgår dele af strukturreformen, dens tilblivelse og nogle af de problemer, som kan følge med.

Afsnit 2 skitserer den nye offentlige geografi samt opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner, finansieringen heraf og udligningsreformen. Afsnit 3 søger rationale bag strukturreformen, og afsnit 4 beretter om det hurtige forløb, fra debatten om den kommunale struktur blev rejst i 2002, til hele lovgivningen var vedtaget i 2006.

Afsnit 5 handler om (uløste?) problemer i offentlige sektorer. De fleste *sociale døgninstitutioner*, som før hørte under amterne, er fra 2007 kommunale. Håbet er, at der vil opstå et velfungerende marked kommunerne imellem for alle landets borgere til institutionernes ydelser. Frygten er, at en kommunes borgere kun visiteres til egne kommunale tilbud. I *sundhedssektoren* introduceres et incitamentssystem, der skal

tilskynde kommunerne til at reducere indlæggelser på sygehuse. Men da kommunerne ikke har indflydelse på den sag, og systemet i øvrigt giver sygehusene (som sammen med lægerne bestemmer) større incitament til indlæggelse, kan resultatet let blive modsat det tilsigtede. *Beskæftigelsespolitikken* skal fremover udmøntes i jobcentre, ét per kommune. Hvert jobcenter rummer typisk både en statslig søjle (for forsikrede ledige) og en kommunal (for ledige på kontanthjælp). Forskelle i kultur, ledelse og administrative systemer rummer kimen til splid i de tvedelte jobcentre. Kommunerne får en meget stor del af det offentliges *miljø- og planopgaver*. Hvordan vil de nye beføjelser så blive håndteret? Vil hensynet til lokalt initiativ og beskæftigelse gå forud for nationale miljøhensyn? Og vil de nye, regionale statskontorer i så fald evne at bremse udviklingen? Også inden for *uddannelses- og integrationsområdet* er der store udfordringer.

Det eneste, vi ved med sikkerhed om reformens økonomiske konsekvenser, er ifølge afsnit 6, at der bliver betydelige omstillingsomkostninger på kort sigt. På længere sigt kan man håbe på stordriftsfordele. Der eksisterer uden tvivl rationaliseringsmuligheder, spørgsmålet er, om de indhøstes. Noget peger på, at der er større gevinster at hente ved en ændret adfærd

i den givne struktur end ved at ændre struktur uden at ændre adfærd. Kommunerne er under pres for at holde både et ensartet service- og skattniveau, men da deres indtægter ikke er ens, og udligningen stadig langt fra 100%, må de fattige (udkants-) kommuner knokle og knibe på vægten, mens de velbærgede kan holde en høj kvalitet og i øvrigt tage den med ro.

Konklusionen er, at allerede inden reformen træder i kraft, kan man se behov for korrektioner fx inden for

beskæftigelses- og sundhedsstrukturen. Og trods højere udligning har kommunerne langtfra ens muligheder for at levere en ensartet høj kvalitet. Krav herom kan højst føre til ens procedurer.

Der er behov for løbende analyser og i løbet af få år en samlet evaluering af den nye struktur.

1. Indledning: Den danske erfaring 2002-2006

Danmark er på vej til at gennemføre en kommunalreform i hastigt tempo. 275 kommuner bliver til 98 og får nye opgaver fra de 14 amter, som bliver nedlagt. Til gengæld skabes fem nye regioner, som næsten kun skal varetage sygehusopgaven. Det kan altså lade sig gøre at gennemføre en omfattende strukturreform med ét hug i et (lille, tætbeholdt) nordisk land. Og det hele er sket i et forbløffende tempo fra sommeren 2002, hvor de første spæde politiske rumlerier startede, til 1. januar 2007, hvor kommunalreformen træder i kraft, og de nye kommuner og regioner skal fungere. Tilsyneladende uden markant politisk modstand.

Reformfædrenes mantra er borgeren i centrum. Kommunen åbner porten for borgeren til alle offentlige ydelser. Systemet skulle blive mere enkelt og overskueligt. Indenrigs- og sundhedsministeren har stillet os store rationaliseringsgevinster i udsigt: Dobbelt-administration undgås, stordriftsfordele burde føre til besparelser i milliardklassen og forbedret service. Men holder disse visioner? Eller er der også en anden agenda bag retorikken? Og hvad sker der på længere sigt? Derom handler denne pjece, som skitserer dele af kommunalreformens elementer, rationale, knaster og økonomi.

2. Kommunalreformens elementer

Opgavefordelingen

Hvor amterne før havde hele sundhedsopgaven og sociale døgninstitutioner foruden gymnasierne og vokseuddannelsen, hovedveje og offentlig trafik samt miljøtilsyn og regionsplanlægning, får de nye regioner stort set kun sygehuse samt special- og praktiserende læger. Resten deler stat og kommuner. Kommunerne skal således have det forebyggende sundhedsarbejde, de fleste veje og miljøtilsyn samt den geografiske planlægning (kommuneplanen). Kommunerne får ansvaret og udgifterne til døgnanbringelse af handicappede m.v. og overtager endda nogle statslige småopgaver såsom udstedelse af pas og kørekort. Omvendt har staten overtaget hele det kommunale ligningsarbejde. Kommunerne skulle stadigvæk kunne fastsætte deres skatteprocent af både indkomst og fast ejendom (jf. dog nedenfor), men staten ligner borgerne, kradser pengene ind og leverer kommunernes andel sidenhen. Staten overtager også det overordnede miljøtilsyn og kontrollerer, om kommunerne i deres lokalplanlægning overholder landets love.

Det går vel i det hele taget som en rød tråd gennem den nye lovgivning, at staten vil kontrollere kommu-

nerne mere. Bl.a. derfor oprettes dels et statsligt evalueringsinstitut, som skal gå kvaliteten af den kommunale virksomhed efter i sømmene, dels ét, som skal måle effektivitet og kvalitet i sygehusbehandlingen (uddele smileys) og skabe incitamenter (belønning hhv. træk i statstilskud). Kommunerne har dog bevaret adgangen til at kaste sig ud i nye opgaver (inden for kommunalfuldmagtens vide rammer). Men regionerne har overhovedet ikke mulighed for at påtage sig nye opgaver (andre end de i loven nævnte, jf. Loven om regioner, 2005). I øvrigt er bemærkningerne til lovforslaget et festfyrværkeri af besværgelser om alt det, regionerne ikke må – de skal ikke tro, de er noget! Omvendt oprettes der et væld af statslige regioner. Amtmændene afløses af statsansatte regionsdirektører, som sammen med deres jurister skal føre tilsyn med kommuner og region (uden folkelig indblanding som i tilsynsrådene, der blev betjent af statsamterne tilforn). Men fx har også Beskæftigelsesministeriet oprettet fire regioner (her er Sjælland inkl. København blevet én region, da det jo er ét arbejdsmarkedsopland!). Og Miljøministeriet har fået hele syv regionale enheder (natur- og miljøcentre) spredt over det ganske land.

Den offentlige geografi

Frem til for nylig har Danmark haft 275 kommuner og 16 amtskommunale enheder, nemlig 14 amter samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Nu får vi 98 kommuner og kun fem regioner. Nogle af de nye kommuner får over 100.000 indbyggere. Andre overlever med få tusinde sjæle (Læsø har kun 2.100). Små kommuner har fundet en "kattelem" ved at indgå forpligtende samarbejde med en større kommune. "Kattelemsklausulen" er dog ikke brugt af mange, bl.a. fordi store kommuner hellere ville indlemme de små. Men dette pokerspil gav ikke altid pote, når små kommuner så gik sammen med andre små frem for den store nabokommune.

Finansieringen

Regionerne

I regionerne afløses retten til at kunne udskrive skat på indkomst og fast ejendom med tilskud fra stat og kommuner. I stedet for amtsskatten opkræver staten et sundhedsbidrag og sender pengene videre til regioner og kommuner. Regionerne får et bloktilskud (på 75% af deres budgetterede omkostninger) og et aktivitetsafhængigt tilskud (5%). De statslige bloktilskud fra sundhedsbidrag til kommunerne ekspederes videre til regionerne som et grundbidrag til sygehusopgaven (10%) samt et aktivitetsafhængigt bidrag (10%). Regionernes aktiviteter finansieres altså indirekte over

skatterne, men staten og kommunerne skulle i og for sig have hånd i hanke med sundhedsudgifterne. Regionsrådet kan ikke forhøje grundbidraget, hvis 2/3 af de kommunale repræsentanter i kontaktudvalget er imod. Og stiger grundbidraget mere end pris- og lønfremskrivningen, reduceres statens tilskud med 50% af dette merprovenu (jf. Møller Pedersen 2006).

Hermed har man valgt at bryde med det hævdundne princip i det danske kommunestyre, at ansvaret for beslutninger og økonomi skulle hænge tæt sammen. Den, der bestilte musikken, skulle også betale – og stå direkte til ansvar herfor hos borgerne. Der er stadigvæk direkte valg til regionsudvalgene, men de folkevalgte skal ikke forsvare skattestigninger – kun mangelfuld service. Denne asymmetri kan give anledning til bekymring, jf. Blom-Hansen (2005) og Møller Pedersen (2005a, 2005b og 2006). Hvor er skatteyderhensynet placeret? Og vil regionsudvalgene nu ikke alliere sig med læger og sygeplejersker om at få et stedse dyrere sundhedsvæsen? Har regeringen skabt en ny udgiftsdrivende sundhedsmaskine? Alle-rede i 2006 synes regionernes fremmeste talsmand at have glemt alt om den økonomiske ansvarlighed, han som amtsborgmester prædikede (navnet er Hansen ... Bent Hansen).

Kommunerne

Kommunerne bevarer principielt retten til at udskrive skat, om end den er sat i bero med et lovforslag om

uændrede kommunale skatteprocenter, foreløbig i 2006 og 2007. Desuden vil de nye opgaver blive finansieret over øgede bloktilskud (jf. Mau 2006). Et kæmpe regnestykke blandt mange, da også udligningen blev lavet om. Efter at alt tilsyneladende var lagt på plads, har kommunerne i flere omgange fået flere penge, men endnu er det vel ikke ganske afgjort, hvad det kommer til at koste at holde ro i geledderne. Hvor mange flere "hold kæft-bolsjer" skal kommunerne have for at acceptere konsekvenserne af regnestykkerne (jf. Blom-Hansen 2005)?

Som beskrevet af Mau (op.cit.) vil udligningen mellem kommunerne blive øget. De velbjergede kommuner i Hovedstadsregionen skal af med mere til udkantkommuner i fx Vestjylland. Men er det nok? Med de nye opgaver og regeringens øgede krav til og kontrol af kvaliteten i de kommunale serviceydelser kan nogle fattige kommuner komme slemt op at køre. Guldborgsund får flere penge, men hvorfor skal Lolland tabe på det store regnestykke? (Er det fordi Lolland i forvejen havde fået en udviklingsaftale og penge dertil?). Morsø, Thisted og Frederikshavn vinder på omlægningen, men hvorfor ikke Brønderslev? Hidtil har de små fattige kommuner måttet klare økonomiske problemer ved at fire på kvaliteten og vende det blinde øje til statslige forskrifter og krav til service samt dokumentation heraf. I sammenlægningen af fem små kommuner på Bornholm, som trådte i kraft primo 2003, viste det sig, at mange lovpligtige journaler på sociale sager sim-

pelt hen ikke eksisterede – de lokale sagsbehandlere havde det i hovedet (jf. Christoffersen m.fl. 2003). Det krævede ressourcer, da Bornholms Regionskommune ville overholde statslige forskrifter.

Men hvis de nye kommuner i udkantsregionerne skal følge alle statslige forskrifter, kan nogle få det svært. En ond cirkel kan udvikle sig, hvor udkantsområder, der i forvejen har det skidt, vil få det værre, beskæftigelsesmulighederne kan blive færre, afvandringen accelerere. For selv efter struktur- og udligningsreform vil de velbjergede hovedstadskommuner have den laveste skat og det højeste serviceniveau. Og regeringen vil henholde sig til kommunernes besparelspotentiale, jf. indenrigsministerens udsagn herom (Jyllands-Posten, april 2005). Man kan spørge sig selv, om de skrappe kvalitetskrav alene går på procedurerne og ikke indholdet? Skal alle kommuner følge samme procedurer, uanset hvor lidt de reelt har at byde på? Skal visitationen være ens, uanset om man kan byde på dyreryg eller bare en krads?

3. Rationalet

Kommunalreformen i 1970 byggede på troen på decentralisering, altså på at kommunerne kunne og måtte selv, bare de blev store nok til at rumme en moderne folkeskole.

I dag synes rationalet et ganske andet, jf. Nannestad (2006). Overskriften er borgeren i centrum, kommunen som porten for offentlige tilbud, bedre service og stordriftsfordele. Ifølge Lotz (2006) har de kommunale ydelsers kvalitet været af afgørende betydning for reformens fædre. Systemet skulle blive mere enkelt og overskueligt – dobbeltadministration i amter og kommuner undgås. Men bag om disse smukke ord ligger nok også en anden dagsorden: Regeringen og centraladministrationen vil have bedre tjek på kommunerne via færre, større kommuner. Der skal være mere kontrol af metoder og resultater. Troen på forskelligheden og kommunernes egne valg af

serviceniveau og skattesats er erstattet af Folketingets krav om ensartethed i offentlig service. Men uanset hvilken politologisk kasket, Nannestad (op.cit.) tager på, er reformens rationale svær at finde.

Det synes som om regering og folketing betragter de nye kommuner som administrative enheder, der har til opgave at levere lokal service effektivt, men efter statslige forskrifter. Forestillingen om kommuner som lokalsamfund – der var et bærende element i forrige kommunalreform – er svær at få øje på.

Med den stærke fokus på statens kontrolmuligheder, på at de kommunale institutioner betragtes som virksomheder og borgerne som kunder og/eller brugere, er der i reformen hentet mange træk fra den såkaldte "new public management" (jf. Nielsen 2005).

4. Tidsplan og politisk forløb

"Nogle gange overgår virkeligheden fantasien. Her taler resultaterne for sig selv. Kommunalbestyrelserne har siden sidste efterår stået i spidsen for en proces, der i løbet af ganske få måneder har skabt et helt nyt kommunalt danmarkskort – med større og stærkere kommuner. Et danmarkskort, der i vid udstrækning har lokalpolitisk ejerskab. Et mere robust Kommune-Danmark. Det er et resultat, vi kan være glade for". Sådan sagde formanden for KL i sin beretning på det årlige delegeretmøde i april 2005 (KL 2005). Samme ordvalg brugte indenrigsministeren.

Sandt er det, at udviklingen er gået hurtigt, og at kommunerne har accepteret ministerens udspil. Uden at kende opgaverne og finansieringen har der været vældig mange frivillige sammenlægninger (uden for hovedstadsområdet).

Det hele startede med en debat om kommunestyret og "de overflødige amter" i sommeren 2002, midt i agurketiden. Emnet blev kaste i vejret af backbenchers fra det store regeringsparti med Dansk Industri i kulissen. Debatten døde ikke i sommervarmen, og i oktober 2002 nedsatte regeringen en "Strukturkommission", der skulle redegøre for det offentliges eksis-

terende struktur og skavanker samt komme med forslag til, hvordan strukturen kunne forbedres. Strukturkommissionens betænkning kom i januar 2004 og allerede i april samme år kom regeringen med et meget detaljeret udspil til en ny kommunal struktur, baseret på tusindvis af sider fra de involverede sektorministerier. I juni 2004 traf regeringen aftale med Dansk Folkeparti om hovedtrækkene i en reform og i oktober samme år blev en stribe lovforslag sendt til høring. I februar 2005 holdt regeringen politiske møder med KL og Amtsrådsforeningen og fremsatte lovforslagene. Inden sommer var drøftelserne mellem regering og KL om de økonomiske konsekvenser afsluttet, og lovforslagene vedtaget. Sidst på efteråret 2005 kom så lovforslag til finansierings- og udligningsreform, som blev vedtaget i 2006. Omkring $\frac{3}{4}$ af de 70 lovforslag blev vedtaget op til sommeren 2005 og resten (mest om finansieringen) i 2006. I november 2005 var der kommunalvalg, hvor der, ud over kommunalbestyrelser til de kommuner, som ikke lægges sammen med andre, blev valgt sammenlægningsudvalg for de nye kommuner, der skulle forberede strukturen i hver af de nye kommuner, for siden at blive kommunalbestyrelser. Første januar 2007 træder kommunalreformen så i kraft.

Hvor har Socialdemokratiet været henne? De har spillet en underlig passiv rolle, bange for at der var tale om en tabersag, som de ikke ville fedtes ind i, men uden selv at have noget slagkraftigt alternativ. Regeringen strakte sig langt for at få et forlig, statsministeren understregede meget behovet for enighed mellem de to store "kommunepartier" (Venstre og Socialdemokraterne), men selv ville han heller ikke fedtes ind i sagen, og hans løjtnant (indenrigsministeren) kommunikerede ikke for godt med oppositionen. Mærkeligt nok endte sagen med, at det forlig, regeringen

næsten indgik med Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, bestemte lovgivningen, båret igennem af regeringen og Dansk Folkeparti.

Reformen har ikke mødt den store folkelige interesse, endsige modstand. Først i efteråret 2006 (hvor det hele var vedtaget) lød der protester, fordi reformen angiveligt førte til offentlige nedskæringer (trods stigende offentligt forbrug, ifølge budgetterne også i kommunerne i 2007).

5. Sektorproblemer og politiske knaster

Nedenfor skitseres problemer inden for nogle offentlige sektorer i det nye kommunale setup. Ikke de eneste. Og tiden vil måske vise, at det heller ikke var de væsentligste.

Sociale opgaver

Kommunalreformens konsekvenser på det sociale område er ikke så voldsomme, fordi kommunerne i forvejen har varetaget de fleste sociale opgaver (jf. Søndergaard 2005). Kun de dyreste og mest specialiserede tilbud på børne- og handicapområdet samt tilbud om rådgivning har ligget i amterne. De fleste af disse tilbud er varetaget af amtslige institutioner, som har opsamlet stor viden (om de udviklingshæmmede, de fysisk og psykisk handicappede; alle områder der dækker over mange og meget forskelligartede handicap, der hver for sig kræver ekspertise).

Reformen indebærer, at finansieringen og myndighedsansvaret flytter til kommunerne (jf. Søndergaard op.cit.). Driften af institutionerne placeres som udgangspunkt i regionerne, men finansieres af kommunerne via en betalingsordning. Kommunerne overtager dog ved reformens start institutioner for børn med sociale eller adfærdsproblemer og kan overtage andre,

eller senere etablere institutioner på nye områder. Der indføres refusions-/udligningsordning for dyre enkeltsager, mens stat og kommuner deles om rådgivningen. Det bliver ikke let at sikre alle kommuner mod øgede økonomiske byrder som følge af ændringer på det sociale område, men det gælder jo så mange andre områder, som bliver berørt af kommunalreformen. Et særligt problem er de dyre enkeltsager, hvor hver enkelt kommune nok får en vis refusion. Men den enkelte kommune løber en større risiko end i dag (før 2007), hvor amterne tager over i den slags sager. De små kommuner, som er blevet tilbage, kan altså risikere at måtte øge deres skatteprocent, hvis en enkelt borger bliver ramt af et svært handicap – et etisk problem, når en navngiven borger kan få synlig plads i den kommunale økonomi.

Der er ifølge Søndergaard (op.cit.) næppe grund til at vente nogen ændring i antallet af tilbud – det vil så godt som aldrig være til diskussion, om der skal gives tilbud i svære sager. Men hvilket tilbud får borgeren og hvorhenne?

Det bestemmes af kommunernes adfærd. Visionen i KL er, at der dannes et nyt og overskueligt marked for tilbud fra sociale institutioner. Regionerne (og de

private non-profit udbydere) kan videreføre etablerede institutioner, i det omfang, kommunerne vil bruge dem. Men det bliver ikke mange, og de savner naturlig sammenhæng. Tilskyndet af KL har kommunerne allerede sat sig på flertallet (3/4) af de tidligere amtslige institutioner (uden at kende omkostningerne fuldt ud). Dertil vil komme nye kommunale institutioner. Og så kan den enkelte kommune vælge mellem egne institutioner eller andre kommuners eller regionernes eller de private tilbud. Hvis markedet virkelig bliver frit og gennemsigtigt og hvis kommunerne handler økonomisk og fagligt ansvarligt, dvs. vælger det billigste tilbud, som tilgodeser borgerens behov, bliver reformen her en succes. Skrækscenariet er, at kommunerne sørger for beskæftigelsen i egne institutioner og partout fylder egne borgere heri, selv om det hverken er det billigste eller det bedste for borgeren. Hvorfor? Dels for at udnytte den kapacitet, de selv har skabt (og dermed undgå omkostninger ved uudnyttet kapacitet på egne institutioner). Dels fordi mange kommuner i Danmark har en tendens til at sammenligne prisen på tilbud udefra med egne marginalomkostninger. Én gang ansatte medarbejders løn regnes for faste omkostninger, som derfor ikke altid indgår i overvejelserne, når egne faciliteter skal sammenlignes med andres tilbud. Denne holdning har modvirket en større grad af udlicitering, selv på områder, hvor besparelsesmulighederne var evidente (jf. Christoffersen og Paldam 2003). Allerede i efteråret 2006 lyder skræmte røster om ringere tilbud til vanskeligt stillede børn. Og

lederne af døgninstitutioner lufter deres bekymring. Socialministeren har udtalt: "Jeg vil gribe ind over for kommuner, som sætter økonomiske hensyn højere end barnets tarv" (24 timer, okt. 2006). Hun får travlt.

Sundhedspolitikken

Som nævnt overgår ansvar for og finansiering af sygehuse samt special- og praktiserende læger fra amterne til de fem regioner, som ikke får mange andre opgaver. Regionerne ledes af folkevalgte råd, men får ikke (som amterne) skatteudskrivningsret – de skal leve af tilskud fra stat og kommuner – langt størsteparten som bloktilskud fra staten baseret på objektive udgiftsbehov. Alene her kommer problemer for borgere i dele af landet (Hovedstadsregionen), som hidtil har haft udgifter langt over landsplan, fordi viljen og betalingsevnen har været til stede. Skal niveauet ned på niveau med det øvrige land, vil det uvægerligt slå sprækker i den offentlige sundhedssektor og fremme private alternativer (hvilket allerede synes på vej i Whisky-bæltet).

Kommunerne får 20% af de statslige bloktilskud til sundhedsformål og skal så ekspedere pengene videre til regionerne for sygehusbehandling af deres borgere – både et grundbidrag og en betaling pr. behandling, mest ved hver indlæggelse, mindre ved ambulat behandling eller konsultation. Ideen er, at kommunerne skal have et incitament til at forebygge

livsstilssygdomme frem for at sende borgerne i sygehusenes hænder. Det forebyggende sundhedsarbejde bliver en kommunal opgave. Kommunernes muligheder for at påvirke borgernes helbred og vej til sygehusene er mindre end små. Ændret livsstil påvirker ikke indlæggelserne her og nu. Desuden sker visitationen via lægerne (som lønnes af regionerne) i samarbejde med sygehusene (som drives af samme). Så selv om betalingen skulle give kommunerne incitament til at holde borgerne væk fra sygehusene, så har de ingen redskaber til at påvirke denne trafik. Ifølge Møller Pedersen (2005a og 2005b), kan kommunerne i bedste fald påvirke 10% af det, de betaler for. Omvendt giver selv samme betalingssystem et incitament for sygehusene til at hverve patienter (hellere indlagt end ambulænt), og de har helt anderledes indflydelse på disse beslutninger. Så i stedet for at udføre forebyggende og behandlende tiltag i hjemmene får sygehusene nu incitament til at indlægge patienterne.

Den nye finansieringsmekanisme kan føre til øgede sundhedsudgifter, mere kassetænkning og større administrationsomkostninger (jf. Møller Pedersen 2005a, 2005b og 2006). Kassetænkning i sig selv er vel i orden, og ingen kan fortænke offentlige institutioner heri. Det sørgelige er, at man indretter incitamentsstrukturen, så adfærden bliver samfundsøkonomisk irrationel. Det er svært at se fordelene ved det nye system frem for det gamle. Men hvor i verden har man fundet en hensigtsmæssig model?

Det er o.k. at involvere kommunerne i sundhedspolitikken og finansieringen heraf, ligesom en hensigtsmæssig økonomisk incitamentsstruktur skulle være velkommen. Så lad os se lovforslagene om kommunal medfinansiering som et første trin mod et bedre system. Også selv om det er et fejltrin, hvor håbet går på, at sygehusene fungerer ud fra hensynet til patienternes helbred – på trods af de finansielle incitamenter, ikke på grund af dem. Altså at læger og sygeplejerskers kultur og etik kan holde stand imod finansielle hensyn – indtil systemet bliver ændret og mere gennemtænkt. Men hvor lang tid går der, før det sker? Og hvordan skal det se ud?

Beskæftigelsespolitikken

Dansk beskæftigelsespolitik har hidtil været organiseret i to søjler: én kommunal socialpolitisk, hvis opgave det har været at skaffe beskæftigelse til ikke-forsikrede ledige (og arbejdsduelige), der lever af kontanthjælp, og én statslig, der skulle tage sig af de forsikrede ledige, dvs. de, som er medlem af en arbejdsløshedskasse (typisk tilknyttet en fagforening) og lever af dagpenge. Det statslige system har været dirigeret fra Arbejdsmarkedsstyrelsen med regionale centre og lokale arbejdsformidlingskontorer, hele molevitten spundet ind i et net af lønmodtager- og arbejdsgiverfora. Den kommunale beskæftigelsesindsats har indtil år 2001 været en del af socialpolitikken, udsprunget af socialreformen for 70 år siden og under

socialministerens domæne. I den socialdemokratiske epoke (størsteparten af det 20. århundrede) har det egentlig været meningen, at alle arbejdssøgende skulle være medlemmer af en fagforening og tilknyttet arbejdsløshedskasse, så kontanthjælp (udsprunget af fattighjælp) var tænkt som undtagelsen, rettet mod svagt stillede medborgere. Men sådan er det ikke gået. Fagforeningerne har i de senere år mistet medlemmer, og siden 1960'erne med fuld beskæftigelse, har mange arbejdsløse levet af kontanthjælp.

Således har Danmark opbygget to parallelle beskæftigelsessystemer med overlappende opgaver. Begge systemer er del af en socialdemokratisk tradition: beskæftigelsespolitikken dybt integreret i det korporative system med Arbejdsministeriet og arbejdsmarkedets parter, socialpolitikken forankret i Socialministeriet og kommunerne. Hver af parterne skuer med mistro på hinanden, har opbygget sin egen kultur og føler sig som demokratiets sande vogter; men der er milevidt mellem LO- og lokaldemokratiet.

Det hører med til historien, at de store offentlige beskæftigelses- og arbejdsformidlingskontorer kun formidler arbejde til et fåtal af de mange, som søger og får job. Langt de fleste kontakter formidles direkte på det velfungerende danske arbejdsmarked i kraft af arbejdsgiveres og jobsøgendes egne søgeaktiviteter. Og det kan tilføjes, at den eneste påviste markante effekt af offentlige beskæftigelsesforanstaltninger er "trus-

selseffekten", som får folk til selv at finde arbejde, inden de tvinges ud i en offentlig foranstaltning.

Da den borgerlige regering i 2001 kom til, omdøbtes Arbejdsministeriet til Beskæftigelsesministeriet, og den kommunale beskæftigelsesindsats og kontanthjælp blev inddraget herunder. Ambitionen var, at de to søjler skulle slås sammen til én. Derfor ville beskæftigelsesministeren også lægge hele den offentlige beskæftigelsesindsats ind under de nye store kommuner, som til gengæld skulle kontrolleres tættere af staten, der ikke længere ville acceptere kommunal metodefrihed, men styre metoderne og måle beskæftigelsesindsatsens kvalitet, målt på antal ledige, der kom i ustøttet arbejde (m.v.). Kommunerne skulle under regional statslig overvågning, og arbejdsmarkedets parter skulle involveres i regionale og lokale beskæftigelsesråd.

Tanken mødte voldsom modstand fra arbejdsmarkedets parter, som følte, at én af deres vigtigste bastioner var truet. Som Kongshøj Madsen (2006) har beskrevet det: "...venner af dansk arbejdsmarkedspolitik mistede vejret, da de så... beskæftigelsespolitikken som "socialpolitikens muntre fætter". Væk var forestillingen om arbejdsmarkedspolitik som et overgribende politikfelt, der har til opgave at forbedre det samlede arbejdsmarkeds funktionsmåde... Tilbage var en arbejdsmarkedspolitik med fokus på de ledige... en særlig aktiv form for socialpolitik." Følgelig gik Socialdemokraterne m.fl. imod, og i kommunerne var der bekymring over statens kvælertag.

Løsningen blev uskøn: Som hovedregel skal der nu i hver kommune placeres ét beskæftigelsescenter med én leder, men to afdelinger: én statslig for de forsikrede ledige, én kommunal for de ledige, som ikke er forsikrede. De ansatte sidder i samme center og har nok samme kantine; men nogle er ansat og lønnet af staten, deres arbejde kontrolleres særskilt af staten, og it-systemet er statsligt. Med det kan de kommunikere elektronisk med andre statsligt ansatte (fx i andre centre); dog ikke med de kommunalt ansatte, som sidder i samme bygning, men bruger et kommunalt system. Det er altså ikke kun kulturerne, der er forskellige hos de sammenbragte børn.

En undtagelse er 14 udvalgte kommuner, som får ansvaret for hele indsatsen og bemanningen. Denne forsøgsordning, der forekommer mere rationel, kan få det svært i forsøgsperioden (og risikerer sabotage fra arbejdsmarkedets parter samt minutøs kontrol af staten).

Hovedreglen i den nye ordning med to herrer, kulturer og systemer i ét hus forekommer ikke langtidsholdbar. Den kolliderer også med reformens tanke om, at der i hver kommune skal være én indgang, ét center, hvor alle borgernes problemer i forhold til det offentlige håndteres (i hvert fald i første omgang). For de, der ønsker socialhjælp, må henvende sig i det kommunale center, men skal de have beskæftigelse, må de hen i jobcentret (hvor de ikke kan få kontanthjælp). Og skal

de have dagpenge, må de stadig til arbejdsløsheds-kassen (og til lægen, hvis de bliver syge etc. etc.).

Det kan også være et problem, at de nye større kommuner kun vil være dele af et større arbejdsmarkedsopland. Jobcentrene burde altså se ud over egne kommunegrænser. Det er de fire nye statslige regioner helt klar over, og det bliver deres opgave at sikre en sammenhængende regional arbejdsmarkedspolitik (jf. AF-Storkøbenhavn 2006). Men selv om målsætningen måske er klar, hvordan vil regionerne så sikre sammenhængen? Som bekendt pendler ca. 50% af de erhvervsaktive ud af deres bopælskommune, og stedse flere pendler stedse længere, hvilket understreger fokuseringen på de ledige – ikke hele arbejdsmarkedet og dets funktionsmåde (jf. Kongshøj Madsen, op.cit., der også sidder tilbage med en stille undren over, hvad det hele skulle til for, når dansk beskæftigelsespolitik i udlandet beundres og styringsstrukturene af EU kaldes velfungerende).

Det tager tid at reparere på kommunalreformens skønhedspletter. Selv om det allerede i dag (ultimo 2006) synes åbenlyst, at meget må ændres, skal reformen først have lov at virke, demonstrere skavanker og styrkesider. Men den nye struktur i beskæftigelsespolitikken skal bygges op i en periode med høj beskæftigelse og store flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Der er altså pres på systemet. Mange er allerede historierne om tumult på de nye jobcentre. Har man fået

etableret en velfungerende maskine inden 2010, hvor systemet skal evalueres og et nyt måske etableres?

Miljø- og planpolitikken

Som nævnt får kommunerne en meget stor del af det offentlige miljø- og planopgaver. Kommuneplanen bliver al geografisk planlægnings kerne og landsplanlægningen skulle gerne udstikke de overordnede retningslinjer og forhindre kollisioner mellem myndigheder og hensyn. Væk er fortidens monstrum: regionplanen, hvori amterne bøjede kommunernes geografiske udviklingsmuligheder i neon; nu kan regionerne kun lave udviklingsplaner, men de har ingen myndighed over kommuneplanerne og ingen midler til at skabe mere varig udvikling. Som et kuriosum kan nævnes, at Hovedstadsregionen skal lave udviklingsplaner, som rækker ind i naboregionen (Sjælland). Regering og Folketing ønskede nemlig ikke, at Hovedstadsregionen skulle blive alt for stor og magtfuldkommen, derfor kom der to regioner på Sjælland, hvor mange faglige hensyn pegede på én (læg mærke til, at arbejdsmarkedsregion Sjælland også omfatter hovedstaden (samt Møn og Lolland-Falster) fordi området er ét sammenhængende arbejdsmarked) – og derfor blev centret for den amputerede Hovedstadsregion placeret i Hillerød, ikke i København. Men da planlægningen af hovedstadens geografiske udvikling (den såkaldte fingerplan, hvor bebyggelsen gerne skulle ligge op ad S-togsnettets "fingre" med grønne kiler ind imellem) nødig

skulle gå agurk, inddrog man Roskilde, Greve og Køge Kommuner i Hovedstadsregionens udviklingsplan. Dvs. borgerne i disse kommuner kan stemme på ét regionsråd (Sjællands), men deres udvikling ligger angiveligt i hænderne på et andet (hovedstadens). Og for at det ikke skal være løgn, skal der oprettes ét trafikselskab for hele Sjælland, inkl. Lolland-Falster og København.

Det altafgørende problem for miljø og geografisk udvikling bliver imidlertid, hvordan kommunerne fremover vil håndtere deres nye beføjelser på miljø- og planområdet (jf. Svan Hansen 2006). Selv om kommunerne er blevet større, kan man frygte, at lokale hensyn (til fx beskæftigelsen) vejer tungere end nationale og internationale miljøhensyn. Givet er det, at nogle kommuner tidligere har dispenseret for regler (fx i by- og landzoneloven) for at tilgodese små virksomheder, der gav lokal beskæftigelse og skattegrundlag (og fodslag i den lokale Rotary). Når amterne ikke fuldt ud har forhindret det, skyldes det bl.a. kommunernes indflydelse i amtsrådene. Systemet har altså hidtil langt fra været fuldkomment.

Fortalerne for kommunernes større råderum på plan- og miljøområdet hævder, at i og med kommunerne er blevet større (eksternalitetsproblemet følgerlig mindre), miljøopgaverne kommer til at fylde mere og kan koordineres i kommuneplanerne, vil kommunerne tage opgaven mere alvorligt. EU-krav vil gøre miljøindsatsen dyrere, og kommunerne er angiveligt bedre til at for-

midle en ny politik, altså få borgerne til at acceptere ejerskabet af miljøopgaven. Ifølge denne opfattelse skulle kommunerne faktisk være bedst til at internalisere miljøproblemerne.

Kommunerne har allerede fået kompetencen til at administrere by- og landzoneloven. Hidtil er det ikke påvist, at det åbne land herefter i højere grad end tilforn er plastret til med velhaverboliger eller virksomheder (Bille m.fl. 2004). Men perioden har endnu været for kort til, at nogen varig konklusion kan drages.

Det er dog næppe tilfældigt, at miljøministeren er i gang med at oprette en række regionale statskontorer, der skal overvåge den kommunale praksis på plan- og miljøområdet.

Uddannelse og integration

Der er vigtige kommunale opgaver, som ikke berøres synderligt af kommunalreformen, herunder uddannelse og integration. Når de alligevel omtales, skyldes det dels, at de er af så stor betydning for det fremtidige kommunestyre og accepten heraf, dels at statens trang til at overvåge og kontrollere kommunerne også er kommet til at omfatte disse områder.

På *uddannelsesområdet* er den eneste markante ændring, at gymnasierne (der hidtil har været ejet og drevet af amterne) skal blive selvejende institutioner,

der lever af taxametertilskud, dvs statstilskud, der afhænger af søgningen. Hermed kommer gymnasierne på linie med erhvervsskolerne. Man kan undre sig over, hvorfor gymnasierne, som er de mest velfungerende blandt ungdomsuddannelserne (både ifølge de unges vurdering og ud fra hensyn til fremtidig indtjening og beskæftigelse, jf. Pilegaard Jensen m.fl. 1997; Andersen 1997 og 2005 samt Groes m.fl. 2004b) skal have ændret ejerforhold og organisation. Var der ikke grund til at værne om noget så sjældent som et relativt velfungerende skolesystem? På den anden side bliver ungdomsuddannelserne under ét mere ens og strømlinede.

For kommunerne bliver det store problem, hvordan de skal forbedre *folkeskolen*. Sagen er, at Danmark bruger flere midler på folkeskolerne end andre lande, men resultaterne synes langt fra bedre. Flere PISA-undersøgelser konkluderer i hvert fald, at danske skoleelever klarer sig ringere end elever fra andre lande såsom Finland (jf. Meiding 2004). Og en PISA-undersøgelse fra København viser, at der er enorm spredning mellem skolernes resultater, også når man korrigerer for socioøkonomiske forskelle (Egelund og Rangvid 2005). Nogle privatskoler ligger helt i top (sammen med en enkelt kommunal skole). Andre (og ganske mange) kommunale skoler i København præsterer resultater, som er ringere end gennemsnittet i Brasilien. Nu skal man passe på med den slags sammenligninger, men også OECD (2005) påpeger, at kvaliteten af undervis-

ningen i de danske skoler er ringe, sammenlignet med ressourceforbruget. Den konklusion har både regeringen og kommunerne (KL) taget til sig – problemet er bare, hvordan man vil tackle det. Herom synes man internt i regeringen uenige; sagen har sågar ført til en ministerrokade. Spørgsmålet er, hvor meget og hvordan man vil kontrollere kommunerne og folkeskolerne. Der har udviklet sig en kultur blandt danske folkeskolelærere, hvor man modsætter sig al indblanding og indsigt i, hvad der foregår i hvert enkelt klasselokale, samt forbeholder undervisningsmonopolet i grundskolen (og lederjob sammesteds) for de seminarieuddannede lærere. Inspektøren på den enkelte skole har heller ikke meget at lede med; hun kan ikke ansætte eller afskedige lærerne, ikke anvende økonomiske incitamenter, og kulturen på skolerne er inderligt imod den slags. Lærernes stedse lavere (relative) aflønning og anseelse er med til at forstærke problemet. Desværre har vi ikke tilstrækkelig evidensbaseret viden om, hvad der skal til for at forbedre undervisningen. Flere ressourcer alene gør det ikke.

Integrationspolitikken i Danmark er heller ikke vellykket. Selv om vi i en lang periode har haft lav ledighed, har det danske arbejdsmarked haft sværere ved at absorbere indvandrere fra 3.-verdenslande end vore nabolande, for slet ikke at tale om UK og USA. I de

senere år er hård kriminalitet blandt unge 2.-generationsindvandrere også blevet hyppigere, ofte med ud-spring fra boligområder med dominans af indvandrere, som lever af offentlige overførselsindkomster.

Kommunalreformen vil ikke ændre grundlæggende på denne sag, selv om de amtslige tilbud til hårdt ramte unge som nævnt bortfalder. Det debatteres hyppigt, hvor stor en rolle, den geografiske koncentration spiller. Og her har kommunerne givetvis et stort medansvar, da de i sin tid afgjorde, om nyt byggeri skulle være privat (parcelhuse) eller socialt. Beslutningerne skete dog længe før, integrationen var et problem. De almennyttige boliger blev i høj grad opført til danske arbejdere, hvoraf mange siden er flyttet til ejerboliger, mens borgere på overførselsindkomst (af dansk eller udenlandsk herkomst) er flyttet ind i de såkaldt almene kvarterer. Det afgørende problem har været den danske boligpolitik, hvor huslejerne synes politisk fastlåst, bestemt af de historiske opførelsesomkostninger (jf Groes 2003). De store kommuner, som især er ramt af problemerne, kan sjældent bygge sig ud af miseren, fordi både de og deres velbærgede naboer typisk er fuldt udbyggede. I øvrigt har ikke mange kommuner længere lyst til at huse almene boliger, nu de er kendt som fluefangere af sociale tilfælde.

6. Økonomien

Kort sigt

På kort sigt bliver der store omstillingsomkostninger for de kommuner, som skal sammenlægges. Det er det eneste, der er sikkert om økonomien i den reform.

Og nogle har været fristet til at leve over evne før dommedag. Fortidens erfaringer taler om øget letsind før en sammenlægning. Der er da også eksempler på kommuner, som har brugt løs af kassebeholdningen. Og de dødsdømte amter – hvorfor skulle de ikke tilgodesegne egne borgere frem for at lade likviderne havne i fremmede kasser? Men regeringen har holdt vågent øje med, at økonomien ikke løber løbsk. Og skabt en økonomisk spændetrøje for de regionale og lokale aktører frem til og med 2007. I den sammenhæng har skattestoppet, som den borgerlige regering indførte ved sin tiltræden i 2001, været en god hjælp (for finansministeren), som nu er styrket ved lovgivning, der fastholder skatteprocenten i kommunerne i 2006 og 2007. Regeringen har også indført stram statskontrol med alle større kommunale investeringer frem til og med 2007.

Den tætte kontrol med kommunerne vil sikkert fortsætte efter 2007 og de næste år, så der ikke sker en glidning (opad) i serviceniveauet eller gennemføres

dyre investeringer (nye flotte rådhus, som det skete i 1970). Regeringen og KL har dog indgået aftale om, at kommunerne kan låne til produktivitetfremmende investeringer, men det er småpenge, som ikke engang er brugt.

Længere sigt

Kan de nye kommuner så indhøste økonomiske stordriftsfordele?

Der eksisterer uden tvivl rationaliseringsmuligheder; men de dokumenterede økonomiske gevinster har hidtil været til at overse. Det bliver afgørende, hvem der efter kommunalreformen sætter dagsordenen – finansministeren med krav om økonomisk tilbageholdenhed eller sektorministrene med flere kvalitetskrav til serviceydelse og mere kontrol heraf. Og hvilke mål sætter de nye kommuner sig?

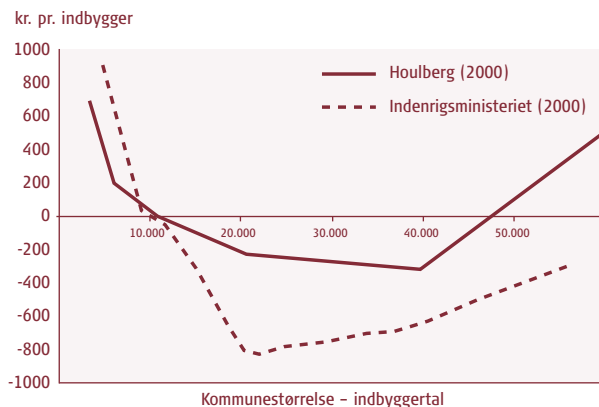
Indtil nu synes der muligheder for at indhøste økonomiske stordriftsfordele uden at sætte gevinsten over styr. Sådan kunne man tolke erfaringerne fra Bornholm, det kunne ligge i regeringens udmeldinger i 2005 og mange kommuners indledende manøvrer. Men let bliver det ikke.

Økonomiske stordriftsfordele og -ulemper

Der er som nævnt næppe tvivl om, at mulighederne for stordriftsfordele eksisterer. Men de større kommuner har ikke altid udnyttet disse muligheder, eller også har de gjort det, men gevinsten er gået til højere (umålelig) kvalitet eller til et mere behageligt liv for de kommunalt ansatte. I hvert fald ser det ud til, at de stordriftsfordele (som i dag kan måles) især gælder for kommuner under 10.000 indbyggere og kun i begrænset omfang (om overhovedet) for kommuner over 18.-25.000 indbyggere, jf. fig. 1. For kommuner over 40.000 indbyggere synes der ifølge Houlberg og Møller (2001) at være direkte stordriftsulemper, dvs. stigende driftsomkostninger per indbygger (korrigeret for servicebehov, herunder alder og socioøkonomiske faktorer). I Indenrigsministeriet opsummeres størrelseseffekten ved sammenlægning (i år 2000) af kommuner op til 18.-20.000 indbyggere til ca. 650 mio. kr. eller en halv pct. af alle kommuners samlede nettodriftsudgifter og godt 2 pct. af de involverede kommuners nettodriftsudgifter. Lotz (2006) tolker på basis af de empiriske undersøgelser, at der er signifikante stordriftsfordele. Ved en sammenlægning af kommuner op til 18-25.000 indbyggere skulle effekten blive ca. 1,65 mia. kr. "men denne gruppe har også de lavest beregnede udgifter" ifølge Indenrigsministeriet – større kommuner har højere omkostninger per indbygger. Houlberg og Møller (op.cit.) påviser tillige, at det er så

så med stordriftsfordelene på mange driftsområder – fx synes der at være klare stordriftsulemper på ældreområdet – omkostningerne per person over 65 år (vægtet) stiger uafbrudt for kommuner over 10.000 indbyggere. Omvendt er de konstaterede stordriftsfordele i de hidtidige analyser især fundet på administrationsområdet – faktisk finder Houlberg (2004), at resultatet for de samlede driftsudgifter stort set svarer til det for administrationsomkostningerne alene – det skulle altså være dem, der forklarede det samlede resultat. Men Blom Hansen og Larsen (2005) finder, at stordriftsfordele på administrationsområdet er en illusion, som skyldes forskelle i organisation og budgettering af administrationsudgifter. I de små kommuner konteres de centralt, i de store lægges mange administrative opgaver ud i institutioner m.v. og konteres derfor som sektorspecifikke udgifter (børnepasning, ældrepleje etc.). Faktisk konkluderer Blom Hansen og Larsen, at jo større kommune, des dyrere administration. Der kan dog være måleproblemer i både gamle og nye undersøgelser.

Figur 1 Størrelseseffekt i skattefinansierede nettodriftsudgifter og nettodriftsudgifter i alt i forhold til kommuner med ca. 12.000 indbyggere



Kilde: Houlberg og Møller i Norstrand og Groes (red.) 2001.

Som påvist af Christoffersen og Larsen (2003) er det i øvrigt sin sag at sammenligne kommunernes omkostningsstruktur område for område. Da der har været et stort pres på kommunerne for at holde stedse mere ensartede skatter, må de vanskeligere stille nødvendige knibe på vægten på områder, hvor det er muligt. Så når små fattige kommuner vil prøve at undgå højere skatter end de større, indretter de deres ældreservice herefter, fx med færre tilbud til ældre end i større kommuner. Resultatet er da også, at kommunernes skatteprocent ikke er afhængig af deres størrelse.

Christoffersen og Larsen (op.cit.) har tilsyneladende påvist, at de administrative stordriftsfordele er af forholdsvis ny dato. I 1970 var der ifølge disse analyser ingen at spore, men siden hen er de blevet stedse større. Det passer godt med Groes (2004), som viser, at de små kommuner i 2002 tilsyneladende har de største serviceudgifter, ligesom de har haft relativt stigende omkostninger siden 1985 (i forhold til de større). I 1985 var der ingen stordriftsfordele ifølge tværnsnit-analyserne, mens de i 2002 var signifikante! Hvis der faktisk eksisterer administrative stordriftsfordele, kunne en forklaring være den nye teknologi (it m.m.), som har billiggjort administrationen i store enheder – også i forhold til de små. Et andet element kan være den stigende markedsgørelse. Som nævnt af Christoffersen og Paldam (2003) synes der at være en tendens til, at fx udlicitering begynder i de store kommuner og derfra spreder sig til de andre. Udlicitering er både dyrt og vanskeligt at gennemføre (men besparelspotentialet kan være stort, jf. Christoffersen, (2004)). Omkostningerne ved en udlicitering er imidlertid ikke væsensforskellige i store og små kommuner. Græsted-Gilleleje Kommune har tre kontorer til at varetage udlicitering: på det tekniske område, ældrepleje samt børnepasning og skoler. Det er nødvendigt, fordi hvert område kræver faglig ekspertise. Disse kontorer kunne godt (hver for sig) håndtere opgaverne for flere (nabo)kommuner.

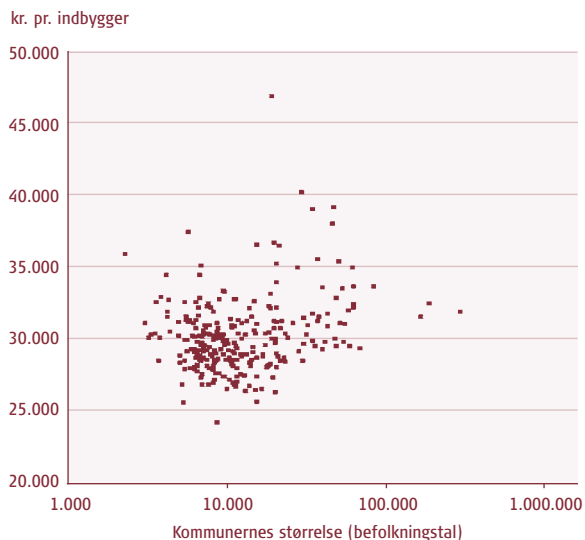
De små kommuner med små opgaver (i kr. og øre) kan også have svært ved at opdyrke et marked. Således finder Boll Hansen (2004), at de små kommuner har sværere ved at tilbyde valgmuligheder på ældreområdet end de store – det gælder både personlig pleje og praktisk bistand. Det kan dog hænge sammen med, at en del små kommuner ligger i tyndt befolkede områder (eller på øer), hvor private udbydere måske ikke skimter profit.

Figur 1 skulle illustrere, at der er stordriftsfordele for kommuner under 20.000 indbyggere – og ulemper for dem over 40.000, dvs. stigende driftsomkostninger per indbygger (korrigeret for servicebehov, herunder alder og socioøkonomiske faktorer i øvrigt (jf. Lotz 2006). Hvorfor har store jyske kommuner så satset på en størrelse langt over 50.000? Måske drejer det sig om noget ganske andet: magt og regional indflydelse?

Figur 2 viser et usminket billede af sammenhængen (eller manglen på samme) mellem kommunernes størrelse og driftsudgifter. Figuren ligner et klatpapier og stordriftsfordele/ulemper er svære at få øje på. Korrigerer vi for socioøkonomiske forskelle kommunerne imellem (figur 3), bliver billedet ikke meget klarere. Læseren skal gøre sig klart, at på basis af tal fra figur 2 og 3 kan vi også konstruere en sammenhæng som i figur 1. Først skal vi dog slå kommunerne sammen i

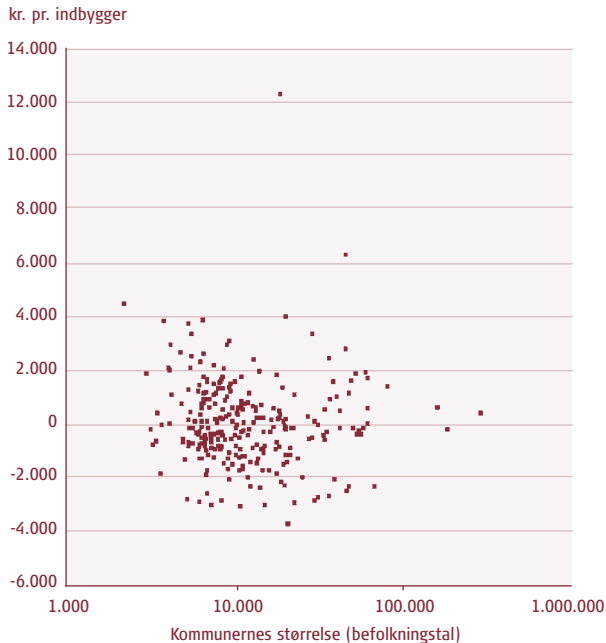
størrelsesgrupper, bagefter gennemføre regressionsanalyser på disse tal. Det er sandt, at et todimensionalt billede af en enkelt sammenhæng ikke fortæller den fulde sandhed. Omvendt er der ingen ende på økonometrikeres opfindsom- og udholdenhed, hvilket maner til forsigtighed med tolkningen af såkaldt signifikante resultater.

Figur 2 Driftsudgifter pr. person fordelt på kommuner 2002



Kilde: Groes og Brink (2006).

Figur 3 Forskelle i driftsudgifter korrigeret for sociale forskelle 2002



Kilde: Groes og Brink (2006).

Note: Bemærk, at forskellene mellem kommunerne i figur 3 er mindre (ca. 10.000 kr. mellem billigste og dyreste) end i figur 2 (hvor de var ca. 16.000 kr.). Korrektionen for sociale forskelle har altså indsnævret spændet mellem dyre og billige kommuner.

Samtidig illustrerer figur 3, hvor stort potentiale der er at indhente, hvis alle kommuner var lige økonomiske.

Det er næppe realiserbart, men figuren antyder dog, at kommunerne typisk kunne spare 3.-4.000 kr. per indbygger (og nogle meget mere), hvis de blev lige så omkostningsbevidste som de mest økonomiske i 2002 (med dagens teknologi).

Andre fordele og hensyn

Når vi ikke finder større økonomiske stordriftsfordele, kan det som nævnt hænge sammen med flere ting. For det første kan det skyldes, at de tal, vi har (Indenrigsministeriets), ikke i tilstrækkelig grad afslører kvalitetsforskelle. Som nævnt af Christoffersen (2004) kan større kommuner levere større kvalitet, uden at det registreres i tilgængelige data. Det er forsøgt at måle effektiviteten, hvor også kvaliteten indgår, i finske kommuner (Loikkanen og Susiluoto 2005). Resultatet er signifikante stordriftsulemper! Og andre faktorer end kommunestørrelse spiller en vigtigere rolle for effektiviteten. I øvrigt ligger den største kommune (Helsinki) tæt på bunden (altså med den laveste effektivitet) – hvor i verden har man ellers hørt om det? Tilfredsheden i de store danske kommuner er (ifølge Lolle 2002) bestemt ikke større end i de små. Men måske er tilfredsheden i små samfund generelt større end i store, også med politiet, postvæsenet og kongethuset?

Christoffersen og Larsen (2003) påpeger forskelle i kommunernes håndtering af de statslige forskrifter: de små har af gode grunde ikke samme mulighed for at hånd-

tere forskrifterne så professionelt som de store. Her er nok tale om administrative kvalitetsforskelle, som ikke kommer frem i Houlberg og andres talanalyser.

For det andet er der på mange felter uudnyttede rationaliseringsmuligheder, som kunne realiseres ved en ændret kommunal incitamentsstruktur og adfærd. Alt tyder på, at der også kunne realiseres besparelser på andre områder end det administrative, jf. nedenfor og Christoffersen (2004). *Der er langt større rationaliseringsgevinster at hente ved en ændret adfærd i den givne struktur end ved at ændre struktur uden at ændre adfærd.*

I en undersøgelse af Paldam og Christoffersen (2004) illustreres dette. Omkostningerne ved skolerengøring afhænger af skolens størrelse – jo større skole, des mindre enhedsomkostninger. Det gælder især, hvis rengøringen er udliciteret. De private virksomheder med et incitament til at minimere omkostningerne opnår større stordriftsfordele end kommunerne. Her får vi en illustration af uudnyttede stordriftsfordele i kommunerne. Det samme gælder for undersøgelserne af kommunestørrelsens betydning for børnenes succes i folkeskolen, som det påpeges i Christoffersen (2004). Hverken Nannestad (2004) eller Pilegaard Jensen og Schindler (2004) kan finde belæg for stordriftsfordele (målt på prøver og læsefærdighed). Dette til trods for, at Undervisningsministeriet i sit oplæg til Strukturkommissionen finder en sammenhæng mellem elevernes

færdigheder og lærernes kvalifikationer (om de underviser i deres linjefag). Men selv om de store kommuner har bedre mulighed for at sikre, at eleverne får kvalificeret undervisning, sker det tilsyneladende ikke. Andre hensyn forhindrer den optimale brug af skolernes ressourcer. Det skal dog tilføjes, at Heinesen (2004) finder, at elever fra folkeskoler i kommuner under 15.000 indbyggere har en lidt ringere sandsynlighed for at gennemføre en ungdomsuddannelse end elever fra kommuner på mere end 15.000 indbyggere (det drejer sig om 3 procentpoint ud af godt 80). Senest har Egelund (2006) fundet en signifikant positiv og lineær sammenhæng mellem skolestørrelse og præstationsniveau for 9. classes elever i folkeskolen (om end forklaringsgraden er beskedent). Et andet eksempel på uudnyttede stordriftsfordele: Boll Hansen og Vested (2004) finder i en spørgeskemaundersøgelse ikke tegn på størrelsesforskelle i specialiserede instrumentelle plejeopgaver eller villigheden til at påtage sig flere sådanne opgaver. I de fleste store kommuner har man indrettet sig med sygeplejersker i distrikter. Kvaliteten i hvert distrikt afhænger i høj grad af den enkelte sygeplejerskes kompetence og motivation – ganske som i mindre kommuner. Forfatterne fandt i deres undersøgelse i efteråret 2003 kun to store kommuner, hvor man har skabt specialiserede team, der tog ud i komplicerede tilfælde. Siden synes tallet dog at være øget.

I øvrigt viser Dilling-Hansen (2004), at der i bedste fald eksisterer meget begrænsede tekniske stordrifts-

fordele i kommunerne. Men der kan næppe være tvivl om, at potentialet eksisterer.

Heinesen og Husted (2004) finder ingen signifikant sammenhæng mellem kommunernes størrelse og deres succes med integration af indvandrere. Arendt (2004) finder heller ikke tegn på stordriftsfordele i kommunernes arbejdsmarkedsindsats over for kontanthjælpsmodtagere – en interessant konklusion, da øgede arbejdsmarkedsopgaver (i et enstrengt system) netop skulle være en vigtig begrundelse for større kommuner.

Et væsentligt problem er (ifølge Groes (2004)), at kommunerne er under pres for både at holde et ensartet serviceniveau og ensartede skattesatser, selv om deres indtægtsgrundlag (borgernes skattepligtige indkomster) er vidt forskelligt, og udligningen kommunerne imellem langt fra er 100 pct. Det er den som omtalt heller ikke efter udligningsreformen. Fattige udkantkommuner får svært ved at levere den forlangte vare. Dette problem løses kun i meget begrænset omfang af en strukturreform – det er mestendels et spørgsmål om udligning. Og den enkelte kommune kan gøre uendelig lidt for at ændre den lokale erhvervsudvikling – uanset størrelse. Desuden har regeringen (i det nationale skattestops navn) påbudt, at de (fattige) kommuner, der har vundet ved udligningsreformen, skal sætte skatten ned og derfor ikke kan hæve serviceniveauet, så det bare ligner de rigere kommuners.

Et særligt argument for større kommuner skulle være den kommende mangel på arbejdskraft og de deraf følgende rekrutteringsproblemer for kommunerne, især de små. Gennemgangen af Groes m.fl. (2004a) efterlader ikke det indtryk, at det offentlige generelt vil få uoverstigelige rekrutteringsproblemer, måske med undtagelse af de sundhedsuddannede. Men selv om det ikke er alvorligt på makroplan, kan den enkelte lille kommune i et udkantsområde måske godt opleve vanskeligheder med at rekruttere fagligt kvalificerede medarbejdere. Spørgsmålet er bare, hvor meget det hjælper at lægge flere udkantskommuner sammen – om det ikke er et regionalt fænomen? Og om små centralt beliggende kommuner overhovedet vil få svært ved at rekruttere gode højtuddannede medarbejdere? Noget ganske andet er, at kommuner, hvor borgerne har gode indtægter, og huspriserne er høje, kan have svært ved at rekruttere lærere, pædagoger og ikke mindst social- og sundhedsassistenter og -hjælpere.

En undersøgelse i oktober 2006 (Ugebrevet A4) viste pudsigt nok, at 6 ud af 10 kommunaldirektører for de nye storkommuner forudså store problemer med at rekruttere personale, ikke mindst til ældreplejen. Det blev tilskrevet den demografiske udvikling og kaldt velfærdsstatens største problem af socialchefernes formand. Men en smule lavkonjunktur kan nu hurtigt løse den sag.

7. Konklusion

I sundhedssektoren er det et mantra, at al behandling skal være eviaensbaseret. Sådan er virkeligheden ikke og slet ikke i hele den offentlige service. Kommunalreformens nyskabelser er ingenlunde bygget på solid empirisk erfaring. Der er mange løse ender og huller i vores viden. Derfor kan det jo godt være rigtigt at træffe en beslutning nu; det er et politisk valg. Her skal ikke diskuteres, om kommuner skal være store eller små, påviselige stordriftsfordele er svære at finde for andet end de helt små kommuner; men det er oplagt, at skal kommunerne have mange og vanskelige opgaver, må de have en vis størrelse. Små kommuner kan kun håndtere begrænsede opgaver. Og nu har man altså villet noget andet i en hastig omkalfatring af den offentlige sektor. Som Mouritsen skrev (1999) "Jo mere debatten kører, desto mere cementeret bliver troen på, at kommunesammenlægninger er uundgåelige – der bliver tale om en selvopfyldende proces – der er gået selvsving i tingene". Eller som indenrigsministeren sagde i januar 2004: "Det er ikke et spørgsmål, om vi skal have en strukturreform – den er allerede i gang".

Store træk i den nye struktur kan vel vare i 35 år (som det gik med forgængerens). Men på mange områder er der behov for hurtige justeringer. Derfor må det være

nyttigt for samfundet og det offentlige i Danmark, hvis det videre forløb følges tæt og evalueres grundigt. Og vi får en mere solid viden om livets gang i de offentlige kontorer, korridorer, vuggestuer, klasseværelser, sygehuse, plejehjem og samspejlet imellem dem.

Hvis kultur, adfærd og incitament i kommuner og regioner er af større betydning for service og økonomi end strukturen, er det vigtigt, at vi følger disse forhold nøje, herunder udviklingen i kvalitet og effektivitet i den offentlige service, og hvad der bestemmer den. Dels er der altså behov for løbende analyser på alle offentlige områder med henblik på løbende korrektioner for at udnytte ressourcerne optimalt. Dels skal der om få år gennemføres en total evaluering af den offentlige struktur. Der er områder, hvor ikke alle kommuner fungerer optimalt og felter, hvor nye samarbejdsformer ikke synes hensigtsmæssige. Allerede før reformen træder i kraft (ultimo 2006) ser det ud til, at nødvendige korrektioner trænger sig på. I hvert fald på to områder er den nye struktur direkte uholdbar: Det ene er sundhedsvæsenet, dets finansiering ja til og med spørgsmålet om regionernes overlevelse. Det andet er beskæftigelsespolitikken, hvor problemerne med den nye tostrengede struktur i hver kommune forstærkes af højkonjunkturen. Og jobcentre

er skruet sammen til at finde job til ledige – ikke at skaffe arbejdskraft til virksomhederne.

Kommunerne har fået flere opgaver, men staten er samtidig udstyret med flere redskaber (bemyndigelser i lovgivningen) til at føre tilsyn med og kontrollere den kommunale virksomhed (for slet ikke at tale om den regionale). Det kommunale selvstyre begrænses og dermed mulighederne for at indrette serviceydelserne efter lokalt behov.

Udligningen er blevet større, men den er langt fra 100%. Så kan man heller ikke få ens kvalitet i kommunernes service. Kravet herom kan højst føre til ens procedurer. Er det hensigtsmæssigt, når ressourcer og følgelig tilbud er forskellige? Folketing og centraladministration må acceptere et vist mål af forskelligheder eller gennemføre den totale udligning (med deraf følgende konsekvenser for det kommunale selvstyre). Men hvilket mål er acceptabelt, og passer det med den gennemførte udligningsreform?

Statsministeren har på Venstres landsmøde (nov. 2006) bebudet en regeringsoffensiv for at øge effektiviteten i den offentlige sektor. Men hvad med at lære den lidt bedre at kende? I Danmark ofres der milliarder af statslige midler på forskning i diverse teknologier: nano, bio og it, for ikke at tale om Galathea- og rumrejser samt andre væsentlige materier. Men hvis nu Danmarks største velfærdsproblem hænger tæt sammen med, i hvilket omfang vi fremover skuldrer behovet for offentlige ydelser af høj kvalitet. Var det så ikke en idé at vide lidt mere om hvordan?

Politiske valg på ufuldkomne grundlag kan være nødvendige. Udviklingen skal ikke gå i stå, selv om nogle fornemmelser ikke kan dokumenteres mur- og nagelfast. Men det ville ikke skade, om vi var klogere, når de næste beslutninger skal træffes.

8. Litteratur

AF-Storkøbenhavn (2006): *Arbejdsmarkedet på Sjælland og øerne – struktur og udvikling*.

Andersen, Dines (1997): *Uddannelsesvalg efter 9. klasse*. Socialforskningsinstituttet.

Andersen, Dines (2005): *4 år efter grundskolen – 19-årige om valg og veje i ungdomsuddannelserne*. akf forlaget.

Arendt, Jacob Nielsen (2004): *Kommunestørrelse og indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere*. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Bille, Trine; Henrik Christoffersen og Erik Wulff (2004): *Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser*. akf forlaget.

Blom-Hansen, Jens (2005): *Kommunalreformens økonomiske konsekvenser*. *akf-nyt*, juni, 2.

Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen (2005): *Jo større, jo dyrere*. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.

Boll Hansen, Eigil (2004): *Mulighed for frit valg af leverandør*. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Boll Hansen, Eigil og Stine Hovgaard Vested (2004): *Kommunernes udførelse af specielle plejeopgaver*. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Christoffersen, Henrik (2004): *Stordriftsfordele og andre økonomiske fordele – de første erfaringer fra kommunesammenlægningen på Bornholm*. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Christoffersen, Henrik (2006): *Kommunalreformen som vej til vidensamfundets velfærdssektor*. *Samfundsøkonomen*, 6.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2003): *Central government regulation in an inhomogenous Danish local government structure*. Working paper, akf.

Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2003): Markets and Municipalities. A study of the behaviour of the Danish municipalities. *Public Choice*, 114 (Nov. 1-2): 79-102.

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

Dilling-Hansen, Mogens (2004): Kommunal effektivitet og struktur. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Egelund (2006): Skolestørrelse og PISA-resultater. *Psykologisk Pædagogisk Rådgivning*, 43. årg., pp. 309-314.

Egelund, Niels og Beatrice Schindler Rangvid (2005): *PISA-København 2004 – kompetencer hos elever i 9. klasse i København*. akf forlaget.

Groes Nils (red.) (2003): *Salg af almene boliger – Vejen frem?* akf forlaget.

Groes, Nils (2004): Skatteprocenter, serviceniveau og udligning i kommunerne. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Groes, Nils (2006): Reformens puslespil – passer brikkerne? *Samfundsøkonomen*, 6.

Groes, Nils og Anne Kaag Andersen (2004): Den regionaløkonomiske udvikling og kommunalstrukturen i Danmark. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Groes, Nils og Kristian Brink (2006): *Skatteprocenter, servicemål og udligninger i danske kommuner*. akf forlaget.

Groes, Nils; Anders Holm og Fane Groes (2004a): Manglen på arbejdskraft i amter og kommuner – kommer der et problem? I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Groes, Nils; Anders Holm, Fane Groes, Tina Honoré Kongsø og Kristian Brink (2004b): *Akademikernes arbejdsløshed og indtjening – brikker til et mønster*. akf forlaget.

Heinesen, Eskil (2004): Kommunestørrelse og elevernes uddannelsesforløb efter grundskolen. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Heinesen, Eskil og Leif Husted (2004): Kommunernes succes med hensyn til integration af indvandrere omfattet af integrationsloven. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Houlberg, Kurt (2004): Demokratiske og økonomiske perspektiver ved en ny kommunal struktur. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Houlberg, Kurt og Inge Lene Møller (2001): Kommunistørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng? I: Norstrand, Rolf og Nils Groes (red.): *Kommunestyrets fremtid*. AKF Forlaget.

Jensen, Carsten Lynge (2005): Regional omfordeling: konsekvenser af kommunalreformen. *akf-nyt*, 2.

KL (april 2005): *Formandens beretning 2005*. KL.

Klaudi Klausen, Kurt (2006): Kommunernes fremtidige styring og lokaldemokrati. *Samfundsøkonomen*, 6.

Kongshøj Madsen, Per (2006): Strukturreformen og beskæftigelsespolitikken. *Samfundsøkonomen*, 6.

Loikkanen, Heikki A. og Ilkka Susiluoto (2005): Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002. *Urban Public Economics Review*, 4.

Lolle, Henrik (2002): *Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig kommunal service*. akf forlaget.

Lotz, Jørgen (2006): Kommunale stordriftsfordele og sammenlægninger. *Samfundsøkonomen*, 6.

Loven om regioner m.v. (2005): *Lov nr. 537 af 24. juni 2005*.

Mau, Niels Jørgen (2006): Struktur- og udligningsreformen – passer pengene? *Samfundsøkonomen*, 6.

Meiding, Jan (red.) (2004): PISA 2003 – *Danske unge i en international sammenligning*. DPU's forlag.

Mouritsen, Poul Erik (1999): *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?* akf forlaget.

Møller Pedersen, Kjeld (2004): Behovet for strukturændringer i sundhedssektoren. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker og sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Møller Pedersen, Kjeld (2005a): *Kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet – en idé på sandgrund?* Syddansk Universitetsforlag.

Møller Pedersen, Kjeld (2005b): Kommunal medfinansiering og økonomiske incitamenter. *akf nyt*, 2.

Møller Pedersen, Kjeld (2006): Kommunal medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen: Columbusæg eller misfoster? *Samfundsøkonomen*, 6.

Nannestad, Peter (2004): Hvorfor opnår nogle kommuner bedre resultater end andre? Kommunestørrelse og folkeskolekarakterer. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Nannestad, Peter (2006): Strukturreformens rationale(r). *Samfundsøkonomen*, 6.

Nielsen, Klaus (red.) (2005): *Institutionel teori*. Roskilde Universitetsforlag.

OECD (2005): *Education at a Glance*, OECD.

Paldam, Martin (2006): Grænserne mellem den offentlige og private sektor. Vil kommunalreformen rykke dem? *Samfundsøkonomen*, 6.

Paldam, Martin og Henrik Christoffersen (2004): Markedsgørelse under usikkerhed. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Pilegaard Jensen, Torben og Beatrice Schindler Rangvid (2004): Elevernes læsefærdigheder og kommunestørrelse. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Pilegaard Jensen, Torben; Karin Blix Mogensen og Anders Holm (1997): *Valg og veje i ungdomsuddannelserne*. akf forlaget.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning*. Betænkning nr. 1434.

Svan Hansen, Tina (2006): *Fremtidens forvaltning af naturen og arealanvendelse i det åbne land – et FOKUS udviklingsprojekt*. FOKUS.

Søndergaard, Jørgen (2005): Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen inden for socialområdet. *akf-nyt*, 2.

Ugebrevet A4 (2006): *Fremtidens ældre må passe sig selv*. Nr. 37.

Pjecen kan bestilles hos FOKUS på
Tlf.: 35 29 81 00
E-mail: publ@fokus-net.dk
FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk

Pjecen koster kr. 50,- inkl. moms, ekspedition og forsendelse. Pjecen kan læses og udskrives gratis fra FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk/kommunalreform

Pjecen har bestillingsnummer 7367
© FOKUS og forfatteren

Layout: Sisterbrandt designstue
Tryk: Danske Regioner
Oplag: 500

ISBN nr. 978-87-90837-48-8 (trykt)
ISBN nr. 978-87-90837-47-1 (elektronisk)

I 2007 får Danmark en ny offentlig struktur med større kommuner og bare fem regioner, der stort set kun har sundhedsopgaven tilbage.

Denne pjeces skitserer først den nye offentlige geografi og opgavefordeling samt rationale. Dernæst omtales nogle få af de uløste problemer: de sociale døgninstitutioners kvalitet og ekspertise i fremtiden under kommunalt herredømme, sygehusenes finansiering (og regionernes overlevelse), samarbejdet i de nye jobcentre (mellem statsligt og kommunalt ansatte – det bliver ikke let) og miljøpolitikken under kommunernes vinger.

Næste afsnit handler om de stordriftsfordele, regeringen regner med i de nye kommuner. Al erfaring maner dog til skepsis. Det eneste sikre er, at der bliver store engangsomkostninger. Og der er mere at vinde ved en ny adfærd i de eksisterende kommuner end ved en ny struktur uden ændret adfærd. Statens øgede krav til og kontrol med kommunerne gør det sværere for de fattige kommuner. Ganske vist er udligningen øget, men den er langt fra 100%. Så kan man heller ikke forlange ens kvalitet over hele landet.

Der er al mulig grund til at følge udviklingen i den nye offentlige struktur nøje. Det gjorde ikke noget, hvis man handlede på mere solidt grundlag, næste gang tingene skal laves om.

ISBN nr. 978-87-90837-48-8 (trykt)

ISBN nr. 978-87-90837-47-1 (elektronisk)

Kan bestilles eller downloades på www.fokus-net.dk/pjecer