

Diskussionen om en ny kommunalreform - Hvorfor? Hvad? Og hvorhen?

Af Roger Buch Jensen, Adjunkt, ph.d., cand.scient.pol., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet - Odense Universitet.

Der har i de seneste par år været ført en debat om kommunernes fremtid, hvor kravet om en ny kommunalreform hyppigt fremføres. I artiklen gives et signalement af debatten. Det er Roger Buch Jensens opfattelse, at den demokratiske vinkel på spørgsmålet om kommunernes bæredygtighed har en tendens til at blive glemt, og at der hersker en "megamani" i debatten. Store enheder ses som et ubetinget gode, selv om der mangler faglig dokumentation for, at større enheder fungerer mere effektivt end små.

"...public administration has been almost obsessed with constructing the best organizational structures for implementing public programs."

(Guy Peters, 1995: 135).



Siden efteråret 1998 har kommunernes bæredygtighed, behovet for en ny kommunalreform og større kommuner været til debat.

To spørgsmål er relevante i forlængelse af diskussionen om grundlæggende politisk-administrative strukturer i Danmark. For det første spørgsmålet om hvorfor en sådan diskussion overhovedet opstår, og for det andet spørgsmålet

om hvad diskussionen har handlet om.

Hvorfor?

Årsagerne til debatten om kommunernes bæredygtighed kan findes i såvel generelle forhold som i konkrete begivenheder. En første observation er, at debatten opstår temmelig brat. Det er først i starten af oktober 1998, at Kommunernes

Landsforenings (KL) nyhedsmagasin Danske Kommuner tager debatten op, efter at aviser og enkelte kommunalt orienterede tidsskrifter havde rettet opmærksomhed på en lokal diskussion om sammenlægning af to kommuner. I marts 1999 udgiver KL debatoplægget "Kommunerne for fremtiden" og i foråret 1999 afholdes road-shows, hvor KL's ledelse debatterede med kom-

muneforeningerne. På KL's delegeretmøde i juni 1999 udtalte daværende indenrigsminister Tor-kild Simonsen støtte til lokale initiativer til kommune-sammenlægninger og udpegede opgaveløsning, som det centrale vurderingskriterium for kommunernes bæredygtighed. Debatten tabte momentum i vinteren 1999-2000, på trods af - eller måske på grund af? - Indenrigsministeriets konference i november 1999 om kommunernes opgaver, samarbejde og forsøg. I foråret 2000 lancerer KL den anden fase af debatten - nu skal diskussionen bre-des ud fra politikerne til hele samfundet. Dette kan ikke siges at være sket i sommeren 2000, hvor debatten stadig forekommer at være gået i stå i forhold til 1999.

Generelle forhold

Flere generelle forhold er vigtige, når reformdebatten skal forklares, men især tre skal fremhæves: en tidsånd præget af reformitis, et mediebillende præget af problematisering og statens vanskeligheder med styring af de ustyrlige kommuner.

Den reformitiske tidsånd

Kommunerne er i de seneste 30 år blevet påført eller har påført sig selv den ene reform efter den anden. Kommunalreformen, hvis implementering blev påbegyndt i 1970, har været den mest synlige af disse reformer. Efter den fulde udfoldelse af denne reform fra slutningen af 1970'erne, hvor kommunerne - organisatorisk, forvaltningsmæssigt og institutionelt med bygning af rådhus, institutioner, ansættelse af personale, etablering af forvaltninger og udvalg, fastlæggelse af rutiner og arbejdsgange osv.- havde fundet en form lig den, som kendes i dag, fulgte i en kort årrække en konsolideringsfase i begyndelsen af 1980'erne, hvor kommunerne "hvilede på laurbærene" og blot fungerede.

Fra midten af 1980'erne startede en ny omstillings- eller reformfase, hvor kommunerne gennemførte: sammenlægninger af forvaltninger og sammenlægninger af politiske udvalg, decentralisering til institutionerne, etablering af brugerbestyrelser, indførelse af mål-rammesty-

ring etc. (Andersen, Berg & Buch Jensen, 1998). Mod slutningen af 1990'erne stødte nye reformelementer til: nye lønsystemer, intern kontraktstyring, udlicitering, kvalitets-sikring, servicedeklarationer etc. Nogle af de mange reformelementer er udbredt overalt, mens andre kun har fundet udbredelse i få kommuner. Reformprocesserne kan ses som udtryk for en international tendens til omstilling af den offentlige sektor, af nogle samlet i begrebet New Public Management (Klausen & Ståhlberg, 1998) og hvor gennemgående elementer er den øgede borger-orientering og effektivitets-orientering, som OECD advokerer for (OECD, 1995: 7-11).

I den danske sammenhæng kan reformerne næppe ses som udtryk for en samlet og styret reform, som målrettet arbejder imod en bestemt model for den offentlige sektor, men trods dette er der i reformerne det gennemgående træk, at den ene reform følger efter den anden - organisatorisk forandring og reform er med Brunsson og Olsens ord blevet en rutine (Brunsson og Olsen, 1993: 1). Det at være en moderne embedsmand eller moderne politiker - det være sig en kommunal eller national - er nært koblet til evnen til forandring: at kunne udtænke og gennemføre reformer. Tilsvarende forventes medarbejderne i den offentlige sektor at kunne omstille sig til det politiske og administrative lederskabs reformideer. Denne evige forandring er noget kvantitativt og kvalitativt nyt i forhold til perioderne før kommunalreformen og har nået et omfang, hvor ikke mindst medarbejderne i den offentlige sektor betragter udviklingen som et problem i sig selv. Reformerne fremstår ikke som løsninger på problemer, men derimod som et problem i sig selv - som en reformitis eller reformsyge, hvor opgaven for medarbejderne ikke består i leve med og udnytte reformerne til forbedringer i det daglige arbejde, men derimod at overleve reformerne og forsøge at klare det daglige arbejde på trods af reformerne.

Det problematiserende mediebillende

Væsentlig for, at debatten om kom-

munalreform kunne opstå, er et mediebillende, som problematiserer kommunernes opgaveløsning. Når en kommune får mediedækning - hvilket for de mindre kommuner sker sjældent - er dette, uanset om der er tale om aviser eller radio/TV, i overvejende grad en presseud-dækning, som tager udgangspunkt i problemer: ventelister til daginstitutioner, nedskæringer i hjemmehjælpen, nedslidte folkeskoler. Det problematiserende mediebillende kan i udgangspunktet ikke kritiseres, da det udspringer af almindelige journalistiske relevanskriterier og af pressens funktion som vagthund i forhold til magthaverne. Uanset dette skaber mediebillendet en offentlig debat, som tager udgangspunkt i en præmis om, at kommunerne ikke løser deres opgaver ordentligt, hvilket er en væsentlig grund til, at kommunalreform overhovedet kan komme på tale.

De ustyrlige kommuner

Statens styring af kommunerne, som foregår gennem utallige kanaler, hvor lovgivningen og aftalesystemet er de vigtigste, har gennem en lang årrække været præget af statslige beklagelser over manglende overholdelse af aftaler og behov for stadig mere præcis lovgivning for at undgå målforskydninger. I 1998 blev selskabsligningen og levnedsmiddelkontrollen direkte fjernet som kommunale opgaver på grund af statslig utilfredshed med kvaliteten af opgaveløsningen. En sammenligning af Danmark med Sverige og Norge viser imidlertid, at styringen af kommunerne er relativt mest effektiv i Danmark - i en undersøgte periode fra 1980-1997 opfyldes regeringens målsætninger om vækst i de kommunale udgifter i 12 af årene, mens den klart overskrides i 3 år og der ses mindre overskridelse i 3 år (Blom-Hansen, 1998:24-28), det er dog kun i fem af årene at overholdelsen er præcis (Blom-Hansen, 1996). Uanset dette må statens oplevede vanskelighederne med at styre kommunerne ses som en del af baggrunden for de signaler, om at det ville være mere hensigtsmæssigt med færre kommuner, som finansministeren er fremkommet med.

Konkrete begivenheder

Ud over de generelle forhold er tre konkrete begivenheder nævneværdige, som forklaringer på diskussionen om behovet for større kommuner: hovedstadsdiskussionen, forslagene om at nedlægge amterne, samt lokale sammenlægnings- og samarbejdsinitiativer.

Hovedstadsdiskussionen

I de seneste 30 år er den politisk-administrative organisering af hovedstadsområdet blevet diskuteret gang på gang. De seneste omgange var de kuldsejlede forhandlinger efter Hovedstadskommissionens betænkning fra 1995, og de senere forhandlinger som førte til etableringen af Hovedstadens Udviklingsråd.

Betydningen af hovedstadsdiskussionen ligger i den domino-teori, som er udbredt i kommunerne. Dominoteorien bygger på den logik, at regionale forandringer i hovedstaden - eksempelvis etableringen af det storamt, som var på tale efter hovedstadskommissionens betænkning - vil udløse behov for regionale forandringer i resten af landet, og at dette dernæst vil udløse behov for forandringer i den kommunale struktur.

Hovedstadsdiskussionen har derved skabt en usikkerhed i hele landet, hvor Amdtsrådsforeningen og KL, samt amts- og kommunalpolitikere har overvejet, hvad konsekvenserne kunne blive af en omfattende hovedstadsreform og hvordan det enkelte amt eller kommune i givet fald skulle reagere.

Denne usikkerhed kombineret med et ønske om i givet fald selv at gennemføre de nødvendige reformer før eventuelle statslige initiativer er en væsentlig faktor bag kommunalreformdiskussionen. Etableringen af Hovedstadens Udviklingsråd har næppe mindsket denne usikkerhed - i hvert fald ikke på længere sigt.

Nedlæggelse af amterne

Den tidligere konservative statsminister Poul Schlüter foreslog i sin regeringstid at nedlægge amterne ud fra en begrundelse om, at tre administrative niveauer er for mange for et lille land som Danmark. Sådanne udmeldinger var med til at

skabe usikkerhed om den politisk-administrative struktur og med til at fremme domino-teorien. Betydningen af Schlüters og andre såvel borgerlige som venstrefløjspartiets nedlæggelsesforslag må dog vurderes som mindre end betydningen af hovedstadsdiskussionen.

Lokale initiativer

Afgørende for frembruddet af diskussionen var den opmærksomhed, som skabtes om enkelte kommuners overvejelser og planlægning af sammenlægning, samt opmærksomheden på den bredere tendens til øget samarbejde mellem kommuner, som har været i gang i årtier, men som ser ud til at intensiveres mod 1990'ernes slutning. Dette var med til at skabe KL's og tidsskriftet Danske Kommuners øgede opmærksomhed på problemstillingen og ikke mindst en vigtig udløsende faktor for statens signaler om positiv indstilling til lokale sammenlægningsinitiativer.

Sammenfattende er der altså mange faktorer, som kan have medvirket til skabelsen af debatten om en kommunalreform. Dog er det slående, at mange af faktorerne ikke kan siges at være væsentligt forandret i forhold til 1997, 1995 eller for den sags skyld 1988 eller 1983. Undtagelserne er omstillingsbølgen, samt de konkrete lokale initiativer.

Måske er en begrænset effekt af de mange reformtiltag fra midten af 1980'erne afgørende. De mange mindre reformers mangel på effekt førte måske til, at der skabes ønske om en større og mere grundlæggende reform? Øget økonomisk pres på den offentlige sektor og især kommunerne nævnes ofte som argument for diverse omstillingstiltag også behovet for en kommunalreform, men den faktiske udvikling i bruttonationalproduktet i forhold til befolkningstallet, samt realvæksten i de kommunale driftsudgifter peger på en aftagende fiskal klemme og øgede midler (Blom-Hansen, 1998: 24-31). I stort set alle år i 1990'erne havde kommunerne en real vækst i driftsudgifterne.

Hvad?

Hvad har indholdet af kommunalreformdiskussionen så været?

Diskussionen cirkler om begrebet bæredygtighed, som har flere forskellige dimensioner: økonomi og effektivitet, faglighed og demokrati. Det er karakteristisk, at debatten i høj grad har fokuseret på de første tre dimensioner, mens den demokratiske vinkel ikke tillægges samme opmærksomhed.

Men hvad ved vi om de fire dimensioners sammenhæng med kommunestørrelse?

Økonomisk og effektivitetsmæssig bæredygtighed

Diskussionen om økonomisk bæredygtighed tager udgangspunkt i en forventning om, at større kommuner vil kunne høste stordriftsfordele sammenlignet med de små kommuner. Der er fire hovedproblemer med stordriftsargumentet. For det første påpeger den økonomiske teori, at stordriftsfordele primært kan forventes i kapitalintensiv produktion, hvor man kan få mere ud af den samme maskinpark. Dette gælder imidlertid næppe den offentlige sektor, hvis primære opgave er serviceproduktion, som i sin natur ikke er kapitalintensiv, men derimod arbejdskraftintensiv. Allerede på det teoretiske niveau må forventningen om stordriftsfordele altså være lille. For det andet underbygges denne teoretiske forventning af danske såvel som udenlandske undersøgelser af kommunale stordriftsfordele.

De ganske få undersøgelser af danske kommuners administrations- og driftsudgifter viser, at der for de mindste kommuner vil kunne vindes stordriftsfordele, men samtidig også at de største kommuner er dyre. De billigste kommuner er altså mellemgruppen af kommuner, og den ideelle kommune i disse undersøgelser har omkring omkring 30.000-50.000 indbyggere. De mulige besparelser ved samling af kommunerne omkring idealstørrelsen er imidlertid meget små. Der kan således kun spares 1-2 procent af driftsudgifterne og omkring 5 procent af administrationsudgifterne, alt i alt kun 1-2 mia. kr. i en kommunal økonomi, hvor milliarderne tælles i hundredvis (Houlberg, 1996; Mouritzen, 1999: 17-21) og en kommende rapport fra Indenrigsministeriet ser

ud til at bekræfte disse tal (Berlingske Tidende, 04.05.2000, side 2). Men ikke blot er besparelserne små, det skal for det tredje også huskes, at sammenlægninger på ingen måde er gratis.

Der vil være meget store omkostninger til konsulentbistand og til de mange arbejdstimer, som skal anvendes i hver enkelt kommune på forberedelsen og gennemførelsen af sammenlægninger. Stordriftsbesparelserne vil altså være spist op en årrække frem i tiden af disse såkaldte transaktionsomkostninger ved gennemførelsen af sammenlægningen. Et fjerde langt mere alvorligt problem er, at det er tvivlsomt om besparelserne overhovedet vil indfinde sig.

Dette skyldes, at kommuner med indbyggertal omkring 40.000 er en ganske bestemt kommunetype, karakteriseret ved, at de har koncentreret befolkningen i ét stort bycentrum. Den tætte koncentration af borgerne i byerne - urbaniseringsgraden - og de typiske sociale, økonomiske og erhvervsmæssige strukturer som følger med, er forklaringen på, at netop disse kommuner er billigst. Ved sammenlægning af små landkommuner til nye storkommuner opnås ikke etableringen af sådanne bymæssige, sociale, økonomiske og erhvervsmæssige strukturer, og de stordriftsfordele, som umiddelbart findes i de økonomiske analyser, vil formentlig kun i begrænset omfang indfinde sig i den praktiske virkelighed efter en ny kommunalreform.

Faglig bæredygtighed

Men hvis ikke stordriftsargumentet er stærkt, så må ekspertiseargumentet da i det mindste holde vand? Nye store kommuner må bedre kunne opbygge, finansiere og fastholde den nødvendige medarbejderstab til at have ekspertise til at løse de vanskelige, sociale, tekniske og miljømæssige problemer, som en moderne kommune står overfor?

Svaret er umiddelbart ja, men argumentet lider af den fundamentale svaghed, at de områder, hvor de mindre kommuner oplever ekspertiseproblemer er få og afgrænsede. De små kommuner oplever derimod ikke vanskeligheder med at

løse de kommunale kerneydelser, som almindelige sociale problemer, folkeskole, børnepasning og hjemmehjælp.

Den seneste undersøgelse af borgernes tilfredshed - gennemført af Aalborg Universitet for Rockwoolfonden - viser faktisk, at netop i forhold til disse vigtige kerneopgaver, er tilfredsheden med den kommunale service størst i de mindre kommuner. Følges ekspertiseargumentet bliver konsekvensen, at den kommunale struktur fastlægges på baggrund af de 5-10 procent - eller endnu mindre - af opgaverne, som de små kommuner har problemer med, og ikke ud fra de 90-95 procent af opgaverne, som de små kommuner løser uden problemer. Kommunerne oplever ikke generelt ekspertiseproblemer, men derimod alene i forhold til helt konkrete sociale-, sundhedsmæssige eller miljøproblemer.

Derfor bør kommunerne søge konkrete løsninger på konkrete problemer og næppe anvende strukturelle reformer. Kommunale samarbejder eller flytning af opgaverne til amterne eller staten er blot to mulige alternativer til sammenlægninger.

Demokratisk bæredygtighed

Først og fremmest er der en række demokratiske omkostninger. Borgerne i små kommuner er i modsætning til borgerne i store kommuner karakteriseret ved (1) i højere grad at stemme ved valgene, (2) i højere grad at være politisk aktive og deltage i lokale valgkampe, og (3) i mindre grad at have politisk mistillid til politikerne og det politiske system.

Derimod er de politiske partier og interesseorganisationerne mere aktive i de store kommuner (Mouritzen, 1991; 1999; Urban, 1999). Nye større kommuner indeholder altså umiddelbart mulighed for, at demokratiet i højere grad bliver organisationernes mere end borgernes demokrati, og at den politiske deltagelse falder. Disse konsekvenser skal dog ikke overdrives. På samme måde som sammenlægning af små landkommuner ikke skaber de samme bymæssige sociale og økonomiske strukturer, som er den egentlige baggrund for de små økonomiske

stordriftsfordele i "idealkommunerne" på 30.000-50.000 indbyggere, så skaber sammenlagte landkommuner heller ikke de aldersmæssige, uddannelsesmæssige, sociale og erhvervsmæssige strukturer, som er den reelle forklaring på den lave demokratiske deltagelse, som findes i store kommuner. Hverken de økonomiske eller demokratiske sammenhænge i de nuværende kommuner kan altså ikke direkte fremskrives ind i eventuelle nye storkommuner. Men den mulige politiske fremmedgørelse, der kan skabes af, at kommunekontoret og kommunalbestyrelsen pludselig rykker 20-30-40 eller måske 50 km væk, bør tages alvorligt som en mulig konsekvens.

Kommunalbestyrelsen rykker også væk på en anden måde, fordi det kan forudses, at der vil ske en indskrænkning i antallet af kommunalpolitikere. Danmark er i forvejen et af landene i Europa med færrest kommunalpolitikere, og i forhold til befolkningstallene er antallet af kommunalpolitikere eksempelvis omkring dobbelt så stort i Sverige, Norge og Finland (Mouritzen, 1999). De små kommuner i dag er karakteriseret ved, at der er ganske mange kommunalpolitikere i forhold til indbyggertallet, hvilket betyder, at der aldrig er langt til en kommunalpolitiker - der vil ofte bo en i landsbyen, eller på nærliggende landejendomme. Når antallet af kommunalpolitikere pludselig halveres, eller skæres ned til en tredje- eller fjerdedel, vil borgerne kunne opleve det lokale demokrati som kraftigt svækket - og igen er vejen til politisk fremmedgørelse ikke lang.

En tredje negativ effekt af en ny kommunalreform er en nationalisering af kommunalpolitikken, ved at opstillingsmønstre og mandatfordelingen i kommunerne vil komme til at ligge langt tættere på landspolitikken. På samme måde som amtspolitikken i dag i forhold til opstillingsmønstrene - hvilke partier som opstiller - er næsten fuldstændig lig landspolitikken, og i forhold til politiske tendenser - vælgermæssige op- og nedture for partierne - er langt tættere koblet til landspolitikken, end kommunerne er. To andre aspekter af nationaliseringen af kommunalpolitikken er, (1) at både

staten og Folketinget vil opleve det som langt lettere, at styre færre kommuner, samt (2) at de landsdækkende partier, som i de senere år er blevet styrket markant økonomisk, kan se en større interesse i at forsøge at påvirke kommunalpolitikken ved central styring.

Dette var umuligt med de oprindelige 1.300-1.400 sognekommuner, er svært med de nuværende 275 kommuner, men vil være mere realistisk med eksempelvis 100 kommuner. Hvis det er de samme partier, som opstiller over hele landet, hvis vælgerbevægelserne styres af landspolitiske tendenser, hvis ministerierne og Folketinget strammer styringen af kommunerne, og hvis partiernes landsorganisationer også strammer kontrollen af de lokale partiorganisationer og lokalpolitikere, udfordres hele ideen om det kommunale selvstyre - hvad skal vi så med det?

Hvorhen?

I den offentlige debat er det også et gennemgående træk, at forskelle mellem kommunerne problematiseres. Forskelle i længden af ventelister til daginstitutioner, tilbud til ældre og behandlingstilbudene på amternes sygehuse gøres til problemer og folketingspolitikere eller ministre griber i nogle tilfælde ind med påbud eller ændrede lovregler, som mindsker mulighederne for lokale vurderinger og skøn.

Med disse tendenser og med diskussionen om behovet for en kommunalreform bliver behovet for en principiel debat om det lokale selvstyre påtrængende. I denne debat er det nødvendigt at sætte argumenterne om faglige og økonomiske bæredygtighed - som bestemt er vigtige - i perspektiv i forhold til demokratiske argumenter og argumenter om lokalt selvstyre. I den øjeblikkelige debat fremstår det som om formålet med kommunerne alene er effektiv serviceproduktion.

Hvis dette er formålet, er det spørgsmålet, om der overhovedet er behov for kommuner - og amter? Vil en central styring fra ministerierne i samspil med brugerbestyrelser ikke være mere effektiv?

Fusionsbølgen, som gennem en årrække har bølget gennem det

private erhvervsliv, har eksempelvis betydet færre slagterier, mejerier og bankfilialer, og kan tages som et sikkert forvarsel om en anden side af nye og større kommuner, nemlig færre men større skoler, plejehjem og måske daginstitutioner.

Presset for at høste potentielle stordriftsfordele ved sammenlægning af skoler o.l. vil øges i nye og større kommuner. Betydningen af de lokale offentlige institutioner for at fastholde et levede daglig-, kultur og foreningsliv i lokalsamfundene og landsbyerne i Danmark er stor. I det hele taget bør den bredere sammenhæng mellem offentlig sektor, kommunestørrelse og lokalsamfundene indgå i debatten. Måske kan vi nuancere effektivitetsdebatten ved at medtænke den norske bygdepolitik, hvor man af hensyn til et politisk mål om, at sikre liv i landområderne og undgå affolkning og befolkningskoncentration i byerne, træffer et politisk valg om ikke at være 100 procent effektive.

Hvis målet alene er effektiv serviceproduktion er det vel ikke engang nok, at centralisere alle opgaver til staten? Så burde opgaverne vel lægges ud til det private erhvervsliv? Eksistensen af den offentlige sektor og kommunerne er i det hele taget udtryk for, at effektivitet kun er en sekundær - men ikke ligegyldig - målsætning i forhold til andre politiske mål, eksempelvis lighed, retfærdighed eller bæredygtige lokalsamfund og lokalt selvstyre.

Denne sandhed ser ud til at være gået i glemmebogen i nutidens politiske strøm, hvor jagten på effektivitet ser ud til at gøre os blinde i forhold til andre - og vel de egentlige? - mål for demokratiet og det lokale selvstyre. I øjeblikket er det megamanien - stor, større, bedst - som ses som vejen til effektivitet.

At megamanien hverken kan finde stærk teoretisk eller empirisk støtte, har hidtil ikke anfægtet de centrale beslutningstagere i KL, Finansministeriet eller Indenrigsministeriet, hvilket ikke kan overraske i en offentlig sektor, hvor omstilling og reformer er blevet rutine - eller måske endda et ritual. Fraværet af rationalitet i reformprocesserne er

næsten lige så dominerende, som fraværet af helhedssyn, mens i denne komplekse samfundsudvikling er spørgsmålet til den enkelte borger forbavsende enkelt: vil du betale en tyver eller måske en halvtredser ekstra i skat om året, for at bevare de små kommuner?

Den skarpe fokus på økonomi og effektivitet indeholder også det problem, at der som nævnt ovenfor ikke er meget der tyder på at kommunerne har fået færre ressourcer op gennem 1990'erne - tvært imod.

Hvis kommunerne alligevel oplever et gab mellem opgaver og ressourcer, kan det skyldes, at borgerne er blevet mere krævende. Selv om det er vanskeligt at finde håndfaste mål for en sådan udvikling, er der ingen tvivl om, at borgerne til stadighed udvikler nye behov og at politikerne derfor permanent vil stå i en situation, hvor der ikke er ressourcer nok til alle behov.

Dette er en livsbetingelse som politik og økonomi deler - begrænsede ressourcer og uendelige behov. Dilemmaet kræver til stadighed politiske beslutninger om at vælge og prioritere mellem behovene. Alle forsøg på at finde strukturelle løsninger, der skal strække eller effektivisere ressourcerne og mindske gabet mellem behov og ressourcer vil derfor kun være kortsigtede.

Og hvis dette er det egentlige problem bag diskussionen om en ny kommunalreform, stiller vi måske de forkerte spørgsmål - hvordan skal vi opfylde behovene? hvordan skal vi producere? - i stedet for at rejse de mere fundamentale spørgsmål: hvilke behov skal vi varetage? har vi spredt det offentlige ansvarsområder for vidt ud? er omsorgsopgaverne til borgere med særlige behov, blevet skubbet tilbage af serviceopgaver til alle borgere - også dem uden egentlig behov?

Behovet for nuanceringer og eftertanke i kommunalreformsdebatten er stort, men om kommunalreformen kommer inden for de næste 10 år afhænger af mange faktorer. Det kan bemærkes, at nogle af de kommuner, hvis diskussioner og planer om sammenlægning var udløsende for diskussionen, i foråret 2000 har skrinlagt planerne,

og at folkeafstemningen på Langeland gav et - om end begrænset - nej til sammenlægningen. En Gallup-undersøgelse fra 1999 viste, at kun en tredjedel af borgerne i Danmark ønsker deres kommune sammenlagt med en eller flere af nabokommunerne.

Afgørende for kommunalreformens skæbne kan paradoksalt nok blive andre reformer. Som påpeget af reformforskere er et af de bedste midler imod en reform, at gennemføre andre reformer (Brunsson &

Olsen, 1993). Frygten for en gennemgribende kommunalreform kan være katalysator for gennemførelse af nye mindre reformer, der kan opfylde effektivitetsmålet.

Man kan have sin tvivl om effekten af sådanne reformer, men en ting synes givet: forandringerne vil fortsætte. Men bliver service, arbejdsmiljø, problemløsningen, livet i kommunerne og det kommunale demokrati bedre eller gennemfører vi blot et reformatisk ritual?

Andersen, Vibeke Normann, Rikke Berg & Roger Buch Jensen (1998). "Omstilling og servicedemokrati i kommunerne - politikerrollen under forandring", *Politica*, 30. årgang, nr. 3, pp. 324-339.

Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*, London & New York: Routledge.

Blom-Hansen, Jens (1996). Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4, pp. 285-305.

Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*, *Politica*s ph.d.-serie, Århus: Politica.

Guy Peters, B. (1995). *The Politics of Bureaucracy*, New York: Longman Publishers USA.

Houlberg, Kurt (1995). "Kommunale stordriftsfordele - myte eller realitet?", *Nordisk administrativt tidsskrift*, nr. 1, pp 65-88.

Houlberg, Kurt & Henrik Larsen (2000). "Er kommunerne bæredygtige ind i det næste årtusind?" i Peter Dahler-Larsen og Kurt Klaudi Klausen (red.). *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (red.) *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Mouritzen, Poul Erik (1991). "Is Big Really so Beautiful? Is Small Really so Ugly?" Temaartikel i *Årsberetning 1991*, Odense: Odense Universitet.

Mouritzen, Poul Erik (1999). *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?*, AKF rapport, København: AKF Forlaget.

OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD.

Urban, Brian (1999). *Kommunestørrelse og Demokrati*, upubliceret speciale, Syddansk Universitet-Odense Universitet: Institut for Statskundskab.