

## DECENTRALT ELLER CENTRALT? SELVSTYRE ELLER STYRE?

Af lektor Roger Buch, Syddansk Universitet, Odense  
(Pr. 1. juli 2004 lektor ved Danmarks Journalisthøjskole, Århus)

*Det danske lokale selvstyre er yderst velfungerede, borgerne er ekstremt tilfredse med det, og derfor skal der gennemføres en kommunalreform ... NEJ, det er da ulogisk, der må enten være noget alvorligt galt med det lokale selvstyre eller også er en kommunalreform vel uaktuel? Desværre JO, i moderne politik er hverken rationalitet, logik eller sund fornuft, sammenhæng mellem problemer og løsninger eller afvisning af mytologisk tænkning sikre karakteristika. Sådan er det anno 2004 og sikkert også i mange tilfælde fra både fortidens og fremtidens politik.*

### Et reelt lokalt selvstyre?

Påstanden om et velfungerende lokalt selvstyre bygger på en vigtig forudsætning: at der er reelt selvstyre. Selvstyret i danske kommuner er i international sammenhæng uovertruffent.

Børnepasningsudgifterne i kommunerne (fratrullet statstilskud og forældrenes brugerbetaling) går fra mindre end 11.000 kr. i den kommune som bruger mindst pr. barn i alderen 0-10 år til mere end 40.000 kr. per barn i den kommune, som bruger mest. Inden for folkeskolen bruger den mest sparsommelige kommune knap 37.000 kr. pr. elev, mens den mindst sparsommelige kommune spenderer næsten 64.000 kr. Også inden for indsatsen overfor de ældre medborgere ses store variationer. Kommunen med laveste udgifter anvender cirka 25.000 pr. ældre over 66 år, mens kommunen med de højeste udgifter når op på omkring 56.000 kr. pr. ældre. Sådanne forskelle i udgiftsniveauerne på et eller flere hundrede procent gælder ikke specielt inden for de tre ovennævnte kommunale kerneområder, men også mange andre serviceområder og viser, at kommuner generelt har et meget stort spillerum, og at dette rums hjørner og kanter afsøges.

Den logiske konsekvens af, at kommunalpolitikkerne beslutter vidt forskellige udgifter, må blive, at også skatterne bliver forskellige? Ganske rigtigt: på skattesiden er der mere end seks skattepoints i forskel mellem den skattemæssigt billigste kommune som op-

kræver 17,0 procent og den dyreste som opkræver 23,2 procent af sine borgere.

En del af både skatte- og udgiftsforskellene, som er dokumenteret i Indenrigsministeriets kommunale nøgletal 2002, kan tilskrives objektive strukturelle forhold, især de forskellige sociale profiler på kommunernes borgere. Nogle kommuner har mange krævende familier, børn, ældre og unge med store sociale, misbrugs- eller blot aldersproblemer, der ikke har store indtægter som kommunen kan beskutte, mens andre kommuner har et både langt billigere og mere skattebetalende befolkningsmix. Der har op gennem 1990'erne været en tendens til, at forskellene er blevet lidt mindre (Houlberg, 2001), men som det ses i eksemplerne ovenfor, er de stadig meget betydelige.

De to forbehold ændrer ikke på den grundlæggende konklusion: der findes næppe noget land i verden, hvor kommunerne har større autonomi og udnytter den mere end i netop Danmark – uanset at nogle forskelle skyldes strukturelle forhold, og at forskellene er lidt mindre end tidligere. Dette faktum gør det næsten tragikomisk, når det som et af argumenterne for en kommunalreform fremhæves, at reformen har til formål at sikre lokalt selvstyre i forhold til et centralistisk Folketing. Især er det tragikomisk, fordi en række elementer i reformen netop flytter kompetencen fra amter og kommuner til staten, men mere herom senere.

### Et velfungerende lokalt selvstyre?

Men er reelt lokalt selvstyre, som udnyttes til skabelse af stor forskellighed, lig med et velfungerende lokalt selvstyre? Følger man den politiske debat i medierne om amter og kommuner er svaret IKKE et indlysende JA, nærmere tværtimod. Offentlighedens, mediernes og folketingspolitikernes fokus er netop ofte på det problematiske i forskelligheden. Kommuner som gør tingene meget dyrere, billigere, dårligere eller blot anderledes end de øvrige kommuner udsættes for kritik og trusler om indgreb og i yderste konsekvens en mere ensrettende lovgivning.

Grundtonen afspejler et underliggende ideal i enhver retssamfund: at alle borgere og ens sager skal behandles ens. Men dette ideal er *for det første* ikke entydigt, tænk blot på 1970'ernes og 1980'ernes diskussioner om ensretning og et uniformt systemsamfund, eksempelvis kritikken af den daværende undervisningsminister Ritt Bjerregaard, som nedsatte et uddannelsesråd, der i sin betænkning U'78 blandt andet anførte, at en målsætning om "at nå frem til en sådan resultatlighed eller konsekvent lighed, som det også kaldes, kan nødvendiggøre, at de »svage« får mere uddannelse end de »stærke«, så de bringes til samme uddannelsesniveau." Dette blev tolket af borgerlige politikere som, at undervisningsministeren mente, at "hvad ikke alle kan lære, skal ingen lære!", og denne opfattelse blev i de følgende 10-15 år udsat for en heftig kritik for ensretning og ligemageri. Tænk også på 1990'ernes og 2000-tallets megen talen om individuelle løsninger og frit valg.

Vi skal altså have et retssamfund med lighed, men ligheden skal ikke være total og ikke gælde altid. Som næsten alle idealer er idealet om retssamfundet ikke et absolut ideal, men et ideal med forbehold. Forbehold som oftest er skabt af modtrykket fra andre idealer. *For det andet* bygger det danske velfærdssamfund nemlig på en flerhed af idealer, hvor det lokale selvstyre er ét blandt mange andre idealer, som står ved siden af idealet om retssam-

fundet. Et af problemerne i den offentlige debat om amter og kommuner er imidlertid netop, at forbeholdene i lighedsidealene og idealet om retssamfundet sjældent formuleres, ligesom idealet om lokalt selvstyre sjældent gøres til noget centralt i debatten om amter og kommuner. Måske netop derfor kan et hovedelement i regeringens udspil til strukturreform glide ind i den offentlige debat næsten uden kritiske kommentarer, nemlig det revolutionerende forslag om at erstatte de 14 amter af en håndfuld eller færre sundhedsregioner, der som deres primære formål har at levere den samme sygdomsbehandling overalt i landet. Eller som regeringen udtrykte det ved fremlæggelsen af forslaget: at sygdomsbehandlingen ikke skulle afhænge af, hvor borgerne var bosat. Det er tankevækkende at holde dette borgerlige forslag op imod den borgerlige oppositions kritik af den socialdemokratiske uddannelsespolitik i starten af 1970'erne – den ensrettende, uniformerende osv. politik. Og eksempelvis overveje, hvad den borgerlige opposition i 1980 ville have sagt til et forslag om fem sundhedsregioner, som skulle levere den samme behandling i hele landet. Eller hvad man i 2004 ville mene om et forslag, der skulle sikre den samme ældrepolitik, skolepolitik osv. i hele landet. Sygehusområdet er det felt, hvor de seneste ti års kritik af forskellighed har været mest udpræget, men kritikken afspejler en generel tendens, som udfordrer hele ideen om lokalt og regionalt selvstyre.

Grundlæggende værdier er afgørende for vurderingen af, om et reelt lokalt selvstyre også er lig med et velfungerende lokalt selvstyre. To ekstreme positioner er på den ene side et værdisæt, som lægger vægt på både det reelle indhold i selvstyret, og at selvstyret skal være lokalt, og på den anden side den klassiske centralistiske position, der ikke ser lokalt selvstyre som noget værdifuldt. Mellem disse yderpunkter findes en mellemposition, som nok vægtlægger lokalt styre, men som ikke ønsker selvstyre og lokal autonomi, altså en position, som ønsker lokal udførelse og implementering – finsty-

ring – men inden for en centralt givet kurs eller ramme. Denne position kan illustreres ved skole- og daginstitutionsbestyrelser, som i mange kommuner har et reelt begrænset selvstyre, og som reelt blot finjusterer eller finstyrer inden for den overordnede kurs: det tildelte budget og øvrige rammer fra kommunalbestyrelsen. Positionen ligger også tæt på regeringens udspil til sundhedsregioner, der uden skatteudskrivningsret – altså med et budget givet ovenfra, lig skolebestyrelsen – blot skal levere den samme gode service uanset borgernes postnummer.

### **De tilfredse borgere**

Det er altså let at fastslå, at danske kommuner har en i international sammenhæng omfattende autonomi, og at autonomien bruges til at skabe forskellighed både i forhold til servicetilbudene og i forhold til skatteprocenter. Det er derimod umuligt at fastslå, om dette er udtryk for et velfungerende lokalt selvstyre, da vurderingen grundlæggende afhænger af, fra hvilke værdipositioner man betragter situationen. Til gengæld er det let at konstatere, at danskerne generelt er yderst tilfredse med de serviceydelser, som leveres fra amter og kommuner. Borger- og brugerundersøgelserne, som siden midten af 1980'erne har fundet stadig mere udbredelse i amter og kommuner, viser, næsten uanset hvilken kommune eller amt og uanset hvilken sektor der undersøges, typisk meget høje grader af tilfredshed, hvor 75-80-90 procent er tilfredse med skolen, daginstitutionen, plejehjemmet, ja selv med skatten. I forhold til amterne viste den seneste landsdækkende undersøgelse af 32.000 patienter, at mere end 90 (halvfems!) procent var tilfredse eller meget tilfredse med kontakten med sygehusvæsenet (Enheden for brugerundersøgelser, 2003). *En passant* kan det nævnes, at borgerne også er tilfredse med det danske demokrati som ingensinde før (Buch, 2001: 27), og at vi ligger højt over næsten alle europæiske lande på netop det punkt.

### **Fremtidsvisioner og/eller skrækscenarier?**

Den eksisterende viden om amters og kommuners økonomiske, faglige og demokratiske bæredygtighed er glimrende sammenfattet i strukturkommissionens betænkning, der kun indeholder enkelte nye datasæt og analyser, og som primært består af en gennemgang af den eksisterende viden fra den seneste 10-15 års forskning, offentlige rapporter osv. Man kan selvfølgelig heller ikke nå andet, når man blot får 14 måneder til at analysere hele opgaveløsningen, strukturen og demokratiet i det danske velfærdsamfund. Uanset dette er konklusionerne, at der kun er meget begrænsede forskelle i økonomiske effektivitet, som kan tilskrives struktur og størrelsen af amter og kommuner, at demokratiet er velfungerende og ikke særligt påvirket af strukturelle forhold, som størrelsen af amter og kommuner, og at den faglige kvalitet på langt de fleste områder er høj – måske derfor borgerne er så tilfredse – og at der gennemgående ikke er forskelle i den faglige kvalitet, som kan forklares med forskelle i amters og kommuners størrelse. Men hvorfor så reform? Det spørgsmål kan næppe besvares. Til gengæld er det nemmere at komme med bud på, hvad der vil komme ud af reformen. Fem forventninger – eller kvalificerede gæt – følger.

*For det første en kraftig centralisering.* I forhold til det regionale niveau betyder reduktionen i antallet af regionale enheder fra 14 amter til 5 regioner i sig selv, at enhederne rykker længere væk fra borgerne, hvilket formentlig vil blive oplevet som øget centralisering. Derudover vil den ens skat eller sundhedsbidrag, som skal fastsættes af Folketinget være en klar centralisering af beslutningerne om sygehusvæsenet, ligesom de årlige rammeaftaler, som de nye sundhedsregioner skal fungerer under, må forventes at være langt mere præcise og styrende end det nuværende aftalesystem mellem amterne og staten.

*For det andet en samtidig kraftig reduktion og forøgelse af borgernes frie valg.* Strukturkommissionen peger på en svag sammenhæng mellem kommunestørrelse og anvendelsen af frit valg og konkluderer, at større kommuner vil kunne give mere og bredere frit valg (Strukturkommissionen, 2004: 229-264). Den øgede valgfrihed modvirkes imidlertid af en mere fundamentalt reduktion i borgernes valgmuligheder – i dag kan der vælges mellem 271 "pakker" med forskelligt indhold af skat og service, mens der i fremtiden kun kan vælges mellem måske 100 sådanne "pakker". Lige så vigtigt er, at den større valgfrihed til borgerne i større kommuner oftere hænger sammen med den større geografiske befolkningskoncentration end med antallet af indbyggere. Når eleverne i 9. - 10. klasse kan få flere valgfag i større kommuner, skyldes dette især større skoler. Ved sammenlægning af kommuner kan der skabes større valgfrihed til eleverne, men valgfriheden forudsætter koncentration af eleverne på store skoler, med deraf følgende transportomkostninger i både tid og penge.

I det hele taget er geografiens betydning for valgfrihed overset. Er valgfrihed lige meget værd (overhovedet noget værd?), hvis valgmulighederne ligger spredt ud over et stort geografisk område, sammenlignet med valgfrihed, hvor valgmulighederne alle ligger i nærområdet. Og hvis forudsætningen for større valgfrihed ikke blot er større kommuner, men også færre skoler, daginstitutioner, plejehjem osv. så fås større valgfrihed (og muligvis også kvalitet), så kan resultatet blive mindre valgfrihed målt på antallet af skoler, dagsinstitutioner mv., der kan vælges imellem. Der bliver mere valgfrihed (og måske også lidt bedre kvalitet) inden for dørene, men er det det værd, hvis dørene bliver langt færre og længere væk? – det gælder ikke blot døren til skolen, daginstitutionen, plejehjemmet, men også døren til kommunekontoret. Og er dette lige meget værd for alle borgere, eller kun for bestemte grupper?

*For det tredje en samlet set uændret offentlig økonomi og dermed skat.* Skattestoppet, som blev indført af Anders Fogh Rasmussens regering ved tiltrædelsen i 2001, vil efter alt at dømme fortsætte under den næste regering, uanset om dette bliver en Fogh II-regering eller en anden regering. Ønsket om et generelt låg på væksten i den offentlige sektor er fælles politisk gods fra Dansk Folkeparti over regeringspartierne til i hvert fald Socialdemokratiet, hvis ikke endnu længere ud på den politiske venstrefløj.

Men kan skatten ikke reduceres som følge af effektivisering i kølvandet på en kommunalreform? Strukturkommissionen påpeger, at udsigterne til øget effektivisering er begrænsede. I forhold til amterne er konklusionen, at "det kan samlet set ikke entydigt konkluderes, at der er en sammenhæng mellem produktivitet og amtsstørrelse." I forhold til kommunerne konkluderes, at "det samlede effektivitetspotentiale for kommuner med under 18.000 indbyggere kan med betydelig usikkerhed opgøres til 1,5 pct. af de samlede kommunale nettodriftsomkostninger." Denne usikre konklusion følges i øvrigt op med yderligere et klart forbehold: "Det skal understeges, at de beregnede resultater ikke giver belæg for at konkludere, at der vil være tilsvarende stordriftsfordele ved samling af de nuværende mindre kommuner i nye større kommuner." (Strukturkommissionen, 2004: 355).

*For det fjerde en samtidig uforandret, forbedret og forringet faglig kvalitet.* Strukturkommissionen påpeger, at inden for langt de fleste kommunale områder er der ingen forskelle, som kan tilskrives kommunestørrelse. Det gælder eksempelvis daginstitutioner, skoler og ældreområdet – her kan altså ikke umiddelbart forventes entydige forandringer. Andre områder har problemer, men ikke i et omfang, som kan begrunde en strukturreform – det gælder eksempelvis psykiatri, ungdomsuddannelser, integration o.l. Endelig findes en række områder med væsentlige svagheder, og det er her, de største forandringer må forventes –

dette gælder bl.a. sundhed, skat, beskæftigelse o.l. (Strukturkommissionen, 2004: 25). Selv inden for disse sidstnævnte områder er kvalitetsforskellene begrænsede, eksempelvis skatteområdet, hvor borgerne får ret i 39 procent af deres klager i små kommuner mod 36 procent i store kommuner – en forskel ja, men ikke stor nok til at begrunde en strukturreform.

Denne tredeling i hvad man kunne kalde de grønne, gule og røde områder er tankevækkende. Kommunernes grønne områder udgør 50-60-70 procent af enhver kommunens budget, og her løser man opgaverne fint og uden udsigt til forbedring ved større enheder. Lægges de gule områder oveni, ender man op med, at kommunerne reelt kun har problemer inden for nogle få røde områder, som udgør måske 10 procent af kommunernes samlede opgaver, mandskab og økonomi. Kan det begrunde en reform? Borgerne vil i hvert fald næppe blive mere tilfredse, selv om kvaliteten inden for nogle områder måske objektivt set bliver bedre. Det er den entydige konklusion fra Danmarks førende ekspert i servicetilfredshed Henrik Lolle (Lolle, 2003).

*For det femte et fjernere demokrati med ringere påvirkningsmuligheder for borgerne. Den kvalitet, som ligger i at skolen, daginstitutionen og plejehjemmet ligger i nærområdet, skal man slet ikke begynde at tænke på, for med større kommuner må der forventes et mere fjernt demokrati, hvor borgerne vil få vanskeligere ved at for-*

*svare den lokale skole osv. Det bliver tilfældet, selv om kommissionen konkluderer, at "store kommuner ikke er mindre demokratiske end små kommuner." (Strukturkommissionen, 2004: 29). Selv om de fleste borgere bliver ved med at stemme – dog formentlig lidt færre – og selv om en halvering af antallet af kommunalpolitikere i sig selv ikke er udtryk for mindre demokrati, og selv om større afstand til rådhuset ikke er et objektivt mål på fjernere demokrati, så forandres demokratiet fundamentalt i de nye storkommuner.*

*Skole- og plejehjemsdistriktet som i dag udgør en tredje- eller fjerdedel af kommunen vil i de nye sammenlagte kommuner kun udgøre en tiende- eller femtededel af borgerne ... og af vælgere. Og selv om hele området, som det i dag er tilfældet, også i fremtiden bakker skolen op og kæmper imod, når nedlæggelse kommer på tale, så vil denne kamp langt lettere risikere at tabes i de fremtidige strukturer. Det er ikke tilfældigt, at man på Bornholm besluttede at nedlægge tre skoler allerede det første år efter sammenlægningen. Dette vil blive oplevet som et fjernere, mindre lydhørt og ringere demokrati, selv om demokratiet ud fra en formel betragtning stadig fungerer som i dag. Selv om man ikke kan finde væsentlige forskelle mellem store og små kommuner ved analyser af den eksisterende struktur, så er de strukturelle rammer helt afgørende for demokratiets funktionsmåde. Ærgerligt at kommissionen ikke opdagede det.*

#### Referencer:

1. Buch, Roger (2001). *Kommunalvalgene i perspektiv*. Odense Universitetsforlag.
2. Enheden for Brugerundersøgelser (2003). *Patienters vurdering af landets sygehuse 2002. Spørge-skemaundersøgelse blandt 32.000 patienter*, Københavns Amt.
3. Lolle, Henrik (2003). "Tilfredshed med kommunernes opgaveløsning", i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen (red.). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Syddansk Universitetsforlag.
4. Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betænkning. Hovedbetænkning*, nr. 1434, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

# FUTURIBLERNE

MAJ 2004 ÅRGANG 32 – NR. 1-2

SELSKABET FOR FREMTIDSFORSKNING

## TEMA: KOMMUNALREFORMENS KONSEKVENSER

### INDHOLD:

|  |    |
|--|----|
| <i>Redaktionelt oplæg: Kommuner – selvstyre eller ekspertstyre?</i>            | 2  |
| <i>Carsten Henrichsen:</i><br>MOD EN NY KOMMUNALREFORM?                        | 4  |
| <i>Karsten Vragnbæk:</i><br>STRUKTURREFORM SOM POLICY PROCES                   | 13 |
| <i>Peter Pagh:</i><br>KOMMUNALREFORMER OG LOVLIG FORVALTNING                   | 19 |
| <i>Torben Bo Jansen:</i><br>SYGEHUSREGIONER – EN REFORM I BLINDE               | 23 |
| <i>Else Christensen Rædzepodic:</i><br>SELVSTYRE ELLER EKSPERTSTYRE PÅ LANDET? | 31 |
| <i>Roger Buch:</i><br>DECENTRALT ELLER CENTRALT? SELVSTYRE ELLER STYRE?        | 35 |

### Abonnement og indmeldelse:

Selskabet for Fremtidsforskning, Grundtvigsvej 27A, 1. th., 1864 Frederiksberg C  
Tlf. 33 25 83 13, giro 726-7169  
[udvtek@post7.tele.dk](mailto:udvtek@post7.tele.dk), [www.fremtidsforskning.dk](http://www.fremtidsforskning.dk)

### Løssalg: (inkl. moms, ekskl. forsendelse)

|   |           |
|---|-----------|
| Enkeltnummer  | 125,- kr. |
| Dobbeltnummer   | 200,- kr. |
| Årsabonnement på Futuriblerne 2004 (inkl. moms)           | 350,- kr. |
| Medlemskontingent 2004 (inkl. abonnement på Futuriblerne) | 450,- kr. |
| Virksomhedsabonnement 2004 (dækkende tre personer)        | 1.100 kr. |

ISSN 0105 3981  
ISBN 87 89915-54-2