

To kommunalpolitiske paradokser og to kommunalreformer

I de senere år er den kommunale geografiske struktur kommet til debat på en måde, hvor større kommuner i høj grad ses som løsningen på kommunernes problemer. Debatten er præget af skæv fokus – bl.a. fordi den vægter økonomisk effektivitet og faglig bæredygtighed og i mindre grad har fokus på demokratiske aspekter af større kommuner. Debatten mangler på én gang overvejelser om demokratiske og økonomiske og faglige svagheder ved større kommuner. Endelig har debatten bevæget sig fra en debat om kommunernes fremtid til en debat om, at større kommuner er fremtiden.



Lektor Roger Buch,
Syddansk Universitet

Det kommunale demokrati virker og det er kommunernes ene store problem. Paradokset udspringer af, at kommunerne på den ene side fører en forskellig politik, hvilket netop er målet med et kommunalt selvstyre, men at de samme forskelle på den anden side i stigende omfang problematiseres af medier, interesseorganisationer, staten og Folketinget.

Det andet store problem er, at kommunerne grundlæggende løser de fleste opgaver på en udmærket måde, men at dette ikke afspejles i den offentlige debat om kommuner – og amter. Bruger- og borgerundersøgelser beskriver på den ene side en relativt velfungerende serviceproduktion, mens me-

diere og den offentlige debat på den anden side er præget af fejl, ventelister, svigtende service og problemer.

Kommunestyret virker – der skabes forskelle

Danske kommuner har en i international sammenligning meget omfattende autonomi, som i høj grad bruges til at indrette kommunernes service- og skattniveau forskelligt, jf. tabel 1. Alene skattniveauets variation fra 15,5 til 23,2 procent er bemærkelsesværdigt. Til sammenligning varierer amtsskatterne i 2001 kun fra 11,4 til 12,5 procent. Forskellene skal dog ikke overvurderes, da dele af variationen skyldes kommunernes forskellige sociale struktur, som gør, at nogle kommuner nærmest automatisk får mange udgifter inden for et område (eksempelvis daginstitutioner- og skoleområdet), mens andre kommuner især får udgifterne på andre områder (eksempelvis ældre- eller socialområdet).

Forskelle i kommunernes befolkningsstruktur betyder desuden, at nogle kommuner har borgere, som har store indtægter og begrænset træk på kommunens service, mens andre kommuner har borgere med forholdsvis små indtægter og større træk på kommunens service. Dette gælder eksempelvis stor-

Tabel 1. Kommunernes budgetterede skatter, udgifter og andre oplysninger 2001, samt værdierne indekseret i forhold til den gennemsnitlige værdi

	Laveste værdi	Gennemsnits værdi	Højeste værdi	Laveste værdi indeks	Højeste værdi indeks
Udskrivningsprocent	15,5	20,7	23,2	75	112
Grundskyldspromille	6	13,4	24	45	179
Udgifter til ældreomsorg i kr. pr. ældre over 66 år	25.289	36.883	48.824	69	132
Udgifter til folkeskolen i kr. pr. barn (7-16 år)	29.723	39.258	53.261	76	136
Gennemsnitlige klassekvotienter i folkeskolen	13,8	19,4	22,5	71	116
Samlede pasningsudgifter i kr. pr. barn (0-10 år)	10.761	23.821	40.474	45	169
Biblioteksudgifter i kr. pr. indbygger	73	425	998	17	235
Udgifter til sport og fritid i kr. pr. indbygger	271	1.055	2.537	26	241

Kilde: Indenrigsministeriets nøgletal 2001. Indeks: Gennemsnitsværdi = 100

byerne, hvor mange borgere arbejder, men er bosat og betaler skat i omegnskommunerne, mens storbyerne har store udgifter til sociale klienter, misbrugere og andre grupper, som typisk tiltrækkes af storbyerne.

For at kompensere for disse skævheder er udviklet et kompliceret udligningssystem med flere former for udligning. Udligningssystemet kritiseres jævnlgt fra stort set alle sider, og Kommunernes Landsforening har i august 2001 lagt op til en reformering og forenkling af systemet. Diskussioner af ordningerne forekommer dog noget overproportionerede i betragtning af, at udligningsordningerne kun flytter 8 og 4 mia. kr. internt blandt henholdsvis kommunerne og amterne, og når det huskes, at nettodriftsudgifterne i kommunerne er cirka 160 mia. kr. og amternes er cirka 75 mia. kr.

Et mere enkelt og retfærdigt system kan ingen vel være modstander af, men skepsis er velbegrundet i forhold til (1) om dette er muligt, da der i en sådan reform ikke kan skabes vindere uden samtidig at skabe tabere, og (2) om det overhovedet vil ændre kommunens situation markant, da udligningssystemet trods alt kun flytter en begrænset del af det kommunale budget.

Hverken de strukturelle forklaringer på forskellene eller udligningssystemernes homogeniserende effekt, ændrer grundlæggende på konklusionen om en høj autonomi og store skatte- og udgiftsforskelle mellem kommunerne. Dette har ligefrem fået nogle til at tale om, at danske kommuner har verdensrekord i lokalt selvstyre.

Kommunernes forskellige løsninger gælder ikke blot den service, kommunerne leverer til borgerne, men også den måde kommunerne organiserer sig på. Uanset mange lighedspunkter i eksempelvis antallet af udvalg og hierarkisk struktur, og uanset at kommunerne siden midten af 1980'erne har gennemløbet mange af de samme reformer – sammenlægninger af forvaltninger og politiske udvalg, indførelse af mål- og rammestyring, decentralisering til institutionerne, nye lønsystemer osv. – er der en stor forskel i hvordan de samme rammer og udviklingstendenser konkret er slået igennem i den enkelte kommune. Farum Kommune og tilsvarende reformivrige kommuner er – uanset om deres udformning og udvikling vurderes positivt eller negativt – levende eksempler på, at der ikke blot er muligheder for indholdsmæssig autonomi, men også en udstrakt formmæssig autonomi. Det kommunale selvstyre virker altså: der skabes forskellige lokale politikker, og kommuner organiserer sig forskelligt.

Forskellene kritiseres – og søges udjævnet

Forskellene er imidlertid i stigende omfang sat under en kritisk lup. Staten og Folketinget følger systematisk med i kommunernes præstationer via de kommunale nøgletal, og via Finansministeriet og andre ministeriers sammenlignende undersøgelser af kommunernes indsats på forskellige områder. For store forskelle problematiseres og bruges eventuelt som afsæt for statslige lovinitiativer, som præciserer og specificerer reglerne, eller som helt fratager kommunerne råderum ved at fjerne opgaven fra kom-

munerne, eller ved at erstatte skønsudøvelse med entydige automatiske regler, som det eksempelvis er sket mange steder inden for det sociale område.

Aftalesystemet med de årlige forhandlinger mellem på den ene side staten og på den anden side amter og kommuner, har ligeledes en homogeniserende effekt ved groft sagt på den ene side at lægge låg på indtægtsiden, og på den anden side at lægge bund under visse udgiftsområder. Regeringens udmelding om pladsgaranti til daginstitutioner for børn er vel det bedst kendte eksempel på, at regeringen presser kommunernes udgifter op på bestemte områder. Aftalesystemet som for alvor trådte i karakter fra slutningen af 1970'erne, har kun været en delvis succes – fra en statslig synsvinkel – da aftalerne ikke sjældent brydes af kommunerne, men en især dæmpende effekt på de kommunale udgiftsønsker har uden tvivl været en følge af aftalesystemet, på trods af, at der som nævnt også kan findes eksempler på et statsligt pres for større udgifter på konkrete områder. Diverse pulje- og forsøgsmidler, hvor kommunerne har kunnet søge økonomiske tilskud, har desuden meget konkret påvirket kommunernes adfærd.

En mere usystematisk og mindre institutionaliseret påvirkning sker gennem mediernes fremdragelse af sager – oftest enkeltsager eller enkelte kommuners sager – hvor lavere service kritiseres og hvor forskelle mellem kommunerne kritiseres, typisk på den måde, at kommuner, som bruger færre midler eller giver mindre service end andre kommuner problematiseres. Den omvendte problematisering, at service eller udgifter er for store, høres yderst sjældent.

Amter og kommuners fejl og problemer sættes under lup

Mediernes fokus på amter og kommuners problemer er et velkendt fænomen, som næsten giver indtryk af, at amter og kommuner kun kan få medieopmærksomhed, hvis de kan fremvise fejl, mangler, ventelister osv. Det i øjeblikket mest åbenbare eksempel på dette er sygehusvæsenet, hvor en forudsætningsløs udlænding nærmest ville få indtryk af, at sygehuse- ne står på kanten af afgrunden, at der kun anvendes de behandlingsmetoder, som alle andre lande har forladt, at sygehusvæsenet er ekstremt dyrt, at der næsten ingen patienter behandles og at de, som behandles fejlbehandles. Dette karikerede billede ligger ikke langt fra det som politiske partier, patient-

foreninger og medier i fællesskab fremmalder. Dette er ikke et specielt fænomen for sygehusene eller amterne, men blot det område, hvor det omvendte skønmaleri i øjeblikket er drevet længst ud. Alt i alt skabes for amter og kommuner, og for utallige politikområder en politisk debat og et medie billede, som signalerer, at den offentlige sektor har store problemer, og nærmest er i en dyb og voksende krise. Dette billede er ikke problematisk, hvis det har noget med virkeligheden at gøre, men er det tilfældet?

Amter og kommuner løser opgaverne godt

Selvfølgelig er der konkrete problemer i dele af den offentlige sektor, det vil der formentlig være så længe det er mennesker, som træffer de politiske beslutninger og mennesker, som udfører disse. Problemerne skal altså ikke afvises eller bagatelliseres, men de skal sættes i et perspektiv, som gør, at de i højere grad er undtagelsen end reglen. Talrige bruger- og borgerundersøgelser fra Finansministeriet og andre ministerier, fra private konsulentfirmaer og den offentlige forvaltning selv, fra amter og kommuner viser, at borgerne på langt de fleste områder er tilfredse og ofte er meget tilfredse med den service og de ydelser, som leveres. Det gælder også det for tiden så udskældte sundheds- og sygehusvæsen, som i parentes bemærket i international sammenligning er forholdsvis billigt, effektivt og med i front på mange behandlingsområder – men selvfølgelig ikke alle.

Der eksisterer altså et gab mellem den politiske offentligheds virkelighed og den virkelighed, som borgere, personale og politikere møder og oplever. Og den politiske offentligheds virkelighed har sit eget liv, sin egen dynamik, som skaber politiske beslutninger på baggrund af et fortegnet portræt af hvor, og hvor store problemerne er.

De to kommunalpolitiske paradokser (1) det lokale selvstyre fungerer, men kritiseres for at skabe forskelle, og (2) opgaverne løses generelt godt, men dette overses i den politiske offentlige debat i medier, partier osv., er to væsentlige udfordringer for ikke blot amter og kommuner hver især, men også for det kommunale demokrati som helhed og er en væsentlig baggrund for at en ny kommunalreform er kommet på dagsordenen.

Kommunalreform III

De to kommunalpolitiske paradokser er nemlig ikke de eneste forhold, som sætter dagsordenen for kom-

munerne ved indgangen til det 21. århundrede. Siden efteråret 1998 er den kommunale geografiske struktur kommet til debat på en måde, hvor større kommuner i høj grad ses som løsningen på kommunernes problemer. Debatten har tre vigtige karakteristika.

For det første præges debatten af en dobbelt skæv fokus. Dels en skæv fokus på økonomisk effektivitet og faglig bæredygtighed, og i langt mindre grad på demokratiske aspekter af større kommuner. Dels en skæv fokus i retning af at betone økonomiske og faglige fordele, og i mindre grad være opmærksom på de økonomiske og faglige ulemper ved større kommuner. Debatten mangler altså på en gang overvejelser om demokratiske, økonomiske og faglige svagheder ved store kommuner.

For det andet er det kendetegnende, at debatten startede som en bred og åben debat om kommunernes fremtid, men det blev stadig tydeligere, (1) at centrale kommunalpolitiske aktører, som ledelsen af KL, Indenrigsministeriet og Finansministeriet, gerne ser lokale debatter og forsøg på kommunesammenlægninger – og ikke blot kommunernes fremtid, og (2) at disse aktører ydermere gerne ser, at disse debatter ender med at kommuner sammenlægges. Debatten skred populært sagt fra en diskussion om kommunernes fremtid, til en debat om, at større kommuner er fremtiden.

For det tredje er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at disse ønsker hos centrale beslutningstagere meget sjældent udtrykkes direkte, og for det andet ikke fører til, at de centrale beslutningstagere handler og lægger op til en principiel debat om behovet for en ny kommunalreform. Der føres en *laissez-faire* politik, hvor man på den ene side klart signalerer ønske om kommunesammenlægninger, men på den anden side lader det være op til kommunerne selv, om dette kommer til at ske, og ikke træffer en formel beslutning om, at sammenlægninger er et mål hverken fra KL's eller statens side. At Folketinget i den sidste ende selvfølgelig kan blokere for sammenlægninger af kommuner ændrer ikke på det forunderlige, at et så vigtigt spørgsmål, som den fremtidige kommunale og amtslige struktur, afgøres uden at Folketinget på forhånd har taget stilling til, om dette ønskes, og hvad der bør være grundlaget for den fremtidige kommunale struktur. Denne fremgangsmåde står i skærende kontrast til forspillet til kommunalreformen i 1970, hvor man centralt startede et udrednings- og betækningsarbejde alle-

rede i 1958, og altså næsten brugte et årti til forbedelse af reformen.

Kommunalreformsdebatten er en vigtig samfundsmæssig og demokratisk debat, men spørgsmålet er, om debatten er gået i stå på grund af folkeafstemningen den 29. maj 2001 på Bornholm? Afstemningen blev et endog meget klart »Ja« til sammenlægning af Bornholms fem kommuner, og en samtidig sammenlægning af kommunerne med amtet. Beslutningen kunne ses som en katalysator for andre kommuners overvejelser om sammenlægninger, men kan lige så vel blive en sovepude for andre kommuner, som vælger en vente-og-se position, hvor man vil følge forløbet og udfaldet af det bornholmske eksperiment, før man går videre med egne planer. Om den nye kommunalreform bliver en realitet eller Bornholm bliver en enlig svale kan ikke afgøres endnu, men hvis sammenlægningsbølgen ruller, vil der i virkeligheden ikke være tale om kommunalreform II, men derimod om kommunalreform III.

Kommunalreform II

Siden midten af 1980'erne har kommuner og amter nemlig befundet sig i en gennemgribende reformfase, hvor organisering, normer, roller, arbejdsgange og rutiner er lagt om på en så omfattende måde, at det kommer på højde med omlægningerne i forbindelse med kommunalreformen i 1970. Elementerne i omstillingen har blandt andet været sammenlægninger af forvaltninger og politiske udvalg, indførelsen af mål- og rammestyring, decentralisering til institutioner og brugerbestyrelser, nye lønssystemer osv. Denne stille og gradvise kommunalreform har fundamentalt forandret kommunalpolitikken, og rejst en række problemer, som får meget ringe opmærksomhed.

For det første oplever amts- og kommunalpolitikere i stigende omfang, at de har mistet magt – ikke som forventet til eksempelvis brugerbestyrelserne, men derimod til embedsmændene i centralforvaltningen, som er blevet det centrale omdrejningspunkt for eksempelvis mål-rammestyringen, for kommunikationen med brugerbestyrelserne og for gennemførelsen af bruger- og borgerundersøgelser.

For det andet bygger de moderniserede kommuner på en grundide om den lyttende kommune, som på forskellig vis opfanger borgernes ønsker og behov, og så vidt muligt opfylder disse. Denne ide er blevet opfanget af borgerne, som i dag forventer en

kommunal service indrettet efter deres behov. Når der i meningsmålinger i 1970'erne blev spurgt til, hvordan en kommunalpolitiker skulle handle, hvis han kom i konflikt med sine vælgere, svarede flertallet af borgerne, at politikerne skulle følge sin egen overbevisning – sådan som det i øvrigt er idealet for folketingspolitikere i grundlovens § 56. Når samme spørgsmål stilles i 1990'erne svarer borgerne, at politikerne skal følge borgernes ønsker.

Idealet om den lyttende kommune kan forekomme meget demokratisk, men indeholder det grundlæggende paradoks, at borgernes ønsker langt overstiger både de nuværende økonomiske rammer, og hvad borgerne selv er villige til at betale i skat. Borgerne kan med andre ord kun blive skuffede i deres forventning om, at politikerne skal følge deres ønsker.

Herudover bygger idealet om den lyttende kommune på en urealistisk forestilling om den artikulerede, politisk interesseret borger, som kan og vil give udtryk for sine ønsker. Mange borgere er på grund af sygdom, alderdom, sociale problemer eller

misbrug fuldstændig ude af stand til at indgå i den moderne kommunes dialog-cirkler, brugerinddragelse, behovsundersøgelser osv. Den lyttende kommune er med andre ord et godt system for de resourcestærke borgeres krav om service, men formentlig et dårligt system for de svage gruppers behov for omsorg. Her ligger både store demokratiske og omsorgsmæssige problemer gemt, som fortjener en omfattende kulegravning og debat.

Ved indgangen til det 21. århundrede er det kommunale demokrati til debat på mange fronter, og det lokale selvstyre udfordres af to grundlæggende paradokser og af ikke mindre end to kommunalreformer. Kommunernes overlevelse i deres nuværende geografiske størrelser er ikke givet, ligesom opgaverne heller ikke ligger fast. Behovet for en principiel national debat om det kommunale selvstyres fremtid er åbenbar. Men først skal der vel komme både et kommunal- og et folketingsvalg – eller måske skal paradokserne, *laissez-faire* politikken og problemerne have lov at drive videre på det oprørte kommunale hav?