

**De små kommuner.
De er ikk' så ringe endda?**

af

Poul Erik Mouritzen
Syddansk Universitet – Odense Universitet

AKF, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
Nyropsgade 37, 1602 København V
Telefon: 33110300, Telefax: 33152875
www.akf.dk

AKF Forlaget
November 1999

Forord

Denne rapport handler om små og store kommuners bæreevne. Det drejer sig bl.a. om fordele og ulemper med hensyn til økonomi, handlekraft og lokaldemokrati.

Rapporten er skrevet af professor Poul Erik Mouritzen, Odense. Den skal give et overblik over den viden, vi har i dag om kommunernes kvaliteter, afhængig af størrelser, og er baseret på eksisterende forskning – ikke mindst fra Syddansk Universitet – Odense Universitet. Poul Erik Mouritzen er naturligvis alene ansvarlig for rapportens indhold og konklusioner. AKF vil gerne takke de mange forskere, hvis arbejde har gjort denne rapport mulig.

En særlig tak til Poul Erik Mouritzen, som har det store overblik samt evnen til at skrive om kommunernes forhold og formidle overblikket. AKF er overbevist om, at rapporten vil komme vidt omkring og påvirke debatten om kommunernes fremtid og kommunalstrukturen.

Nils Groes
November 1999

Indhold

| | |
|---|----|
| 1 Indledning | 7 |
| 1.1 Den nye debat om kommunernes fremtid | 7 |
| 1.2 Rapportens titel: En påstand og et spørgsmålstejn | 8 |
| 1.3 Rapportens opbygning | 9 |
| | |
| 2 Det danske kommunestyre | 10 |
| | |
| 3 Kommunestørrelsen og økonomien | 13 |
| | |
| 4 Kommunestørrelsen og demokratiets vilkår | 22 |
| 4.1 Valgdeltagelsen | 22 |
| 4.2 Personlig stemmeafgivning og landspolitisering | 24 |
| 4.3 Politisk deltagelse mellem valgene | 25 |
| 4.4 Den politiske tillid | 27 |
| 4.5 Tilfredsheden med den kommunale service | 29 |
| | |
| 5 Er kommunerne klemte? | 32 |
| 5.1 Hvad siger de kommunale chefer? | 32 |
| 5.2 De små kommuner og specialopgaverne | 34 |
| 5.3 Den økonomiske sårbarhed | 36 |
| 5.4 Er en kommunalreform løsningen på bæredygtighedsproblemer? | 38 |
| | |
| 6 De fire »håndtag«, som regulerer kommunestyret | 41 |
| | |
| 7 Er tingene gået i selvsving? | 44 |
| | |
| Teknisk appendiks | 45 |
| Litteratur | 48 |
| Summary | 51 |

1 Indledning

1.1 Den nye debat om kommunernes fremtid

I de første 20 år efter kommunalreformen i 1970 blev der aldrig sat spørgsmålstegn ved den kommunale struktur i Danmark. I det sidste årti er debatten om en ny kommunalreform imidlertid blevet rejst i flere omgange. Allerede i slutningen af 1980'erne satte de konservative, med statsminister Poul Schlüter i spidsen, spørgsmålstegn ved det fornuftige i amternes fortsatte beståen. Samme debat blev forsøgt rejst et par år efter. I 1995-96 var debatten særdeles intens i forbindelse med Hovedstadskommissionens arbejde, et arbejde, der som bekendt strandede på grund af politisk uenighed. Mens Opgavekommissionen arbejdede (1995 til 1997) var der en vis stilstand i debatten. Man afventede, hvad der kunne ske med hensyn til opgavefordelingen mellem stat, amt og kommuner. I det sidste års tid er debatten på ny intensiveret og har denne gang vist sig at være noget mere sejlivet, bl.a. fordi den denne gang har fået talrige udløbere rundt omkring i landet i form af drøftelser i og imellem kommuner med henblik på en intensivering af samarbejde, evt. i form af tanker om egentlige sammenlægninger.

Kommunalreformdebatten har i særdeleshed drejet sig om de fordele i henseende til økonomi og handlekraft, som en sammenlægning af kommunerne ville kunne medføre. Omvendt har debatten stort set været ført uden reference til de demokratiske og deltagelsesmæssige værdier, som nødvendigvis måtte blive påvirket af en ny runde af kommunesammenlægninger. Endelig er der i de seneste år blevet introduceret nogle nye aspekter i debatten: Er de små kommuner præget af uprofessionel sagsbehandling, af lav kvalitet i serviceydelserne, og er de i stigende omfang blevet for økonomisk sårbare?

1.2 Rapportens titel: En påstand og et spørgsmålstegn

Man skal læse titlen til denne rapport meget nøje. Den består af to dele, dels af en *påstand* om, at de små kommuner måske ikke er så ringe endda, dels af et *spørgsmålstegn*. Med dette signaleres en dobbelt holdning til problemet om de små kommuners fremtid.

Påstanden om, at de små kommuner ikke er så ringe, er baseret på, at vi ikke i øjeblikket har en viden, der kan bære en ny kommunalreform igennem. Vi ved, at de små kommuner er forholdsvis dyre i drift, men i det samlede samfundsøkonomiske billede er der tale om småpenge. Samtidig ved vi, at demokratiet på en række punkter har det bedst i de små kommuner. Størstedelen af rapporten indeholder resultater fra det seneste tiårs danske forskning om disse emner.

Spørgsmålstegnet efter påstanden fremhæver imidlertid, at vi ikke ved nok om tingene. At der, såfremt vi begynder at grave lidt dybere på en række områder, måske kan findes væsentlige argumenter for, at de små kommuner med fordel kan opgives. Det er muligt, at opgaveløsningen i de mindre kommuner lider af manglende kvalitet? Vi ved det ikke. Det er muligt, at sagsbehandlingen i de små kommuner er for lidt professionel? Vi ved det ikke. Og det er muligt, at de små kommuner er for økonomisk sårbare? Men vi ved det ikke. I rapporten rejses der en række spørgsmål vedrørende de små kommuners bæredygtighed, spørgsmål som der kun gives nogle forsøgsvis og foreløbige svar på.

Endelig ligger der også i spørgsmålstegnet en åbenhed over for, at den kommunale struktur i Danmark kan anskues i et bredere og mere langsigtet perspektiv. Heri ligger, at kommunestørrelsen skal ses i sammenhæng med, hvordan vi tror og ønsker, at det samlede kommunestyre vil og bør udvikle sig. Hvis nemlig vi tror på, at kommunerne skal pålægges flere opgaver end i dag, eller at kommunerne om nogle årtier ikke mere står for produktionen af service, så åbner det helt andre perspektiver for debatten om de små kommuners fremtid.

I det sidste ligger også en erkendelse af, at kommunestyrets fremtid ikke er et spørgsmål for forskere, men for politikere. Lige gyldigt hvor megen forskning og udredning, der sættes i værk, så er det i sidste ende et politisk spørgsmål, om kommuner skal slås sammen. Forskningen kan pege på nogle

af de momenter, der bør indgå i en politisk beslutning om sammenlægninger – hvad enten disse træffes på frivillig basis af to eller flere kommuner eller træffes af regering og Folketing. Som det vises senere i rapporten, tyder den eksisterende forskning i Danmark på, at der er tale om et trade-off mellem hensynene til henholdsvis økonomi og demokrati. Hvordan de to hensyn skal vejes sammen, kan forskningen imidlertid ikke svare på. Hvordan man eksempelvis skal sætte en gevinst på ½ mia.kr. som følge af mere effektive kommuner over for et fald i valgdeltagelsen og en stigning i mistilliden til de lokale politikere er et rent politisk problem.

1.3 Rapportens opbygning

Rapporten er i hovedsagen baseret på eksisterende forskning. Den er bygget op på den måde, at vi først ser på de økonomiske argumenter for kommunesammenlægninger og dernæst på de demokratiske problemer i forbindelse med sammenlægninger. I et tredje hovedafsnit er det bæredygtigheden, der er i centrum. Endelig sættes – i de sidste afsnit af rapporten – diskussionen om en ny kommunalreform ind i en større sammenhæng, hvor der argumenteres for, at den kommunale struktur nødvendigvis må ses i sammenhæng med de kommunale opgaver, produktionen af service og indretningen af det politiske styringssystem.

Rapporten er skrevet lidt anderledes end en traditionel videnskabelig rapport. I noterne er henvist til de undersøgelser, der refereres til. Såfremt man ønsker yderligere information og dokumentation, må man gå til originalkilderne. I litteraturlisten er medtaget flere referencer, end dem der anvendes direkte i teksten, herunder også udvalgte engelsksprogede referencer.

2 Det danske kommunestyre

Lad os indledningsvis sætte den senere diskussion i relief ved at se på, hvordan det danske kommunestyre ser ud i sammenligning med vore partnerlande i EU. I tabel 2.1 er vist nogle udvalgte tal for 12 europæiske lande.

Tabel 2.1 Kommunestørrelse m.m. i udvalgte lande

| | Gennemsnitlig kommunestørrelse (indbyggere) | Andel kommuner med under 5.000 indbyggere (%) | Antal indbyggere pr. folkevalgt | Antal medlemmer af kommunalbestyrelsen (gennemsnit) |
|----------|---|---|---------------------------------|---|
| Finland | 10.900 | 49 | 394 | 28 |
| Norge | 9.000 | 57 | 515 | 29 |
| Sverige | 30.200 | 3 | 667 | 45 |
| Danmark | 18.800 | 7 | 1.084 | 17 |
| England | 120.000 | 0 | 2.605 | 42 |
| Irland | 103.000 | 0 | 4.013 | 62 |
| Holland | 24.200 | 10 | 1.491 | 54 |
| Belgien | 17.000 | 17 | 783 | 22 |
| Frankrig | 1.600 | 95 | 116 | 14 |
| Italien | 7.200 | 73 | 397 | 18 |
| Spanien | 4.800 | 86 | 597 | 8 |
| Portugal | 32.000 | 6 | 1.125 | 29 |

Kilder: Antal indbyggere pr. folkevalgt og antal medlemmer af kommunalbestyrelsen er hentet hos Lidström, 1996, side 175. For enkelte landes vedkommende er tallene dog hentet gennem forskerkolleger. Valgdeltagelse, som refererer til deltagelsen ved regionalvalg, er hentet hos Rallings, Temple og Trasher, 1994.

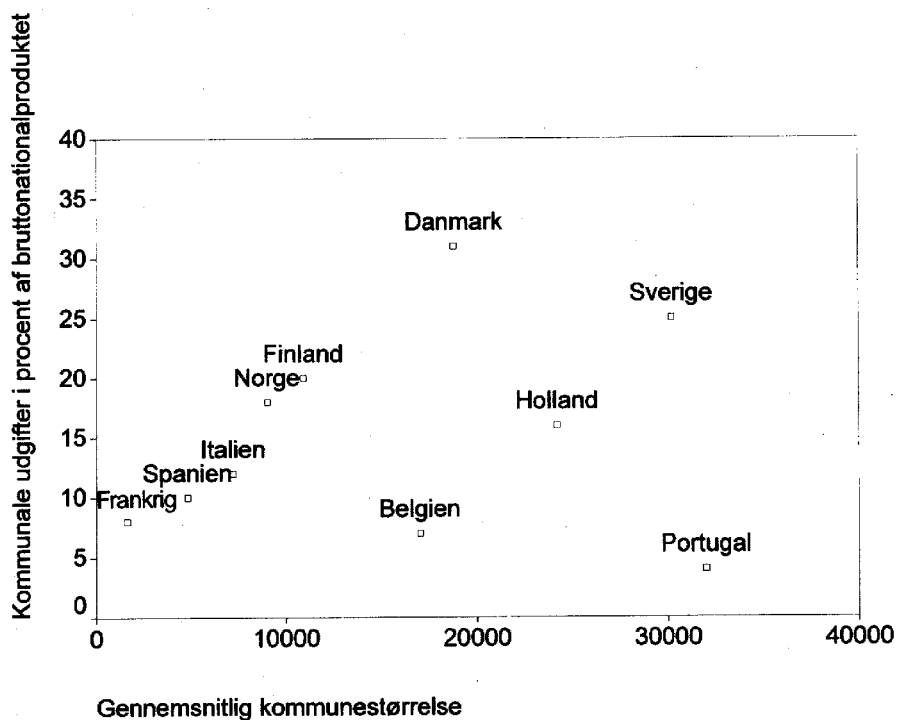
Når det gælder kommunernes størrelse, falder landene i tre hovedgrupper. England og Irland skiller sig ud som én gruppe. Her har man valgt at operere med meget store kommuner, i gennemsnit med mere end 100.000

indbyggere. Så findes der en gruppe lande, hvor kommunerne er relativt små, under 10.000 indbyggere i gennemsnit (Finland ligger dog på knap 11.000), og samtidig er en meget stor del af kommunerne – efter danske forhold – særdeles små. I denne gruppe af lande har over halvdelen af kommunerne mindre end 5.000 indbyggere. Frankrig er det mest ekstreme land i denne gruppe: 19 ud af 20 kommuner (95%) har mindre end 5.000 indbyggere. Danmark tilhører midtergruppen, der er præget af mellemstore kommuner samtidig med, at der er meget få kommuner med under 5.000 indbyggere.

En direkte sammenligning med andre lande tyder således ikke på, at der skulle være det store behov for at skabe større kommuner i Danmark. Men vi skal naturligvis tage i betragtning, hvad kommunerne laver. Franske kommuner laver netop ikke ret meget i sammenligning med de danske. Det fremgår af figur 2.1, hvori vi har plottet to ting over for hinanden. På den vandrette akse har vi den gennemsnitlige kommunestørrelse i de enkelte lande (England og Irland er her udeladt), og på den lodrette akse er målt de samlede (primær- og amts-)kommunale udgifter i procent af bruttonationalproduktet. Det er her tydeligt, at der for de mindre kommuners vedkommende er en klar sammenhæng mellem gennemsnitlig kommunestørrelse og så de kommunale opgaver. Jo mindre kommunerne er og jo færre af dem, der har under 5.000 indbyggere, desto færre opgaver er overladt til kommunerne.

Først når den gennemsnitlige kommunestørrelse når over et vist niveau, ser det ud til, at man har en valgmulighed. Danmark og Sverige har valgt at lægge mange opgaver ud til kommunerne, mens specielt Portugal og Belgien har valgt det modsatte på trods af, at disse landes kommuner måske kunne bære væsentlig flere opgaver.

Figur 2.1 Kommunestørrelse og kommunale opgaver i udvalgte lande



I tabel 2.1 er endelig vist et par tal for den politiske repræsentation, som også kan indgå i overvejelserne om større kommuner. Når det gælder størrelsen af kommunalbestyrelserne ligger vi i bunden, kun overgået af Frankrig og Spanien. Men her må det nævnes, at Frankrig har omkring 35.000 kommuner med mindre end 5.000 indbyggere. Vi har altså i Danmark valgt en styreform, hvor der er forholdsvis få folkevalgte, både absolut og i forhold til indbyggertallet. Dette forhold bør indgå i enhver overvejelse om at lægge kommuner sammen.

3 **Kommunestørrelsen og økonomien**

I gamle dage fandtes der hundredvis af små mejerier i Danmark. De fleste er nedlagt nu – landmændene kunne få mere for mælken ved at sælge den til MD Foods. Det kunne de, fordi MD Foods koncentrerede produktionen på nogle få, store enheder, hvor et moderne produktionsapparat kunne forarbejde mælken til den lavest mulige pris.

Koncentration medførte stordriftsfordele. Det er delvis den samme tankegang, der fremtræder i debatten om kommunesammenlægninger: Ved at gøre kommunerne større, kan tingene gøres billigere.

Umiddelbart er det ikke åbenlyst, at der kan drages en parallel mellem mejerier og kommuner. Forskellen ligger i, at mejeridrift er kapitalintensiv, mens kommunal serviceproduktion er personaleintensiv. Forarbejdning af mælk kræver store investeringer i og stadig fornyelse af store produktionsapparater, som skal udnyttes til yderste grænse, for at man kan klare sig på markedet. Serviceproduktion, hvad enten vi taler om undervisning, hjemmehjælp, pasning af børn eller intensiv indsats over for sociale problemer, kræver derimod mennesker. Investeringer i anlæg er på mange kommunale områder af mindre betydning. Vi ved fra den økonomiske teori, at stordriftsfordele primært findes på områder, der er kapitalintensive. Skal man eksempelvis drive et brandvæsen i kommunalt regi, skal man have mindst én brandbil. I en kommune med 4.000 indbyggere er den dyr (opgjort pr. indbygger), og den udnyttes kun halvt så meget som i en kommune med 8.000 indbyggere, hvor den koster det halve (opgjort pr. indbygger).

En anden årsag til, at det er problematisk at sammenligne mejerier og kommuner, er, at danske kommuner gennem årtier har samarbejdet på en række af de områder, hvor investeringer i udvikling og anlæg var for dyre for de fleste kommuner. Et godt eksempel herpå er samarbejdet i Kommunedata, der muliggør, at selv den mindste kommune i Danmark har adgang til

en omfattende brug af edb. Andre eksempler er Kommunekemi og Kommunekredit.

Alligevel skal man ikke helt fraskrive muligheden for, at der også inden for den kommunale verden kan være visse stordriftsfordele eller endog stordriftsulemper. Det skyldes en række forhold.¹

For det første er der i enhver kommune en række grundomkostninger, som næsten er ens uanset indbyggertal. Alle skal have en borgmester, en kommunaldirektør, et antal udvalgsformænd og chefer, byrådssekretariat osv., osv. Sådanne udgifter vejer tungt i en lille kommune som eksempelvis Marstal, men forsvinder næsten i budgettet i en kommune som Odense. Det er i erkendelse af eksistensen af sådanne grundomkostninger, at Folketinget i 1996 indførte et fast grundbeløb i de generelle tilskud, som tilfaldt alle kommuner uanset indbyggertal. Grundbeløbet, der i 1999 er på 7,5 mio.kr., indgår i beregningen af den enkelte kommunes udgiftsbehov. Efter udligning med 45% svarer det i kr. til 45% af 7,5 mio.kr., altså ca. 3,4 mio.kr. Det tilskud vender vi tilbage til senere²

For det andet kan der måske findes tilsvarende stordriftsfordele på visse kommunale institutioner. Det gælder nok ikke mindst på skoleområdet og i mindre omfang på plejehjem, daginstitutioner og biblioteker. Også disse institutioner har visse grundomkostninger. De skal eksempelvis alle have en leder. Det var overvejelser i denne retning, der fik Vissenbjerg Kommune til at beslutte at lave en enkelt skole med undervisning på fem forskellige lokaliteter (naturligvis i de fem skoler, der eksisterer i kommunen). Ud over grundomkostningerne kan der imidlertid også være andre muligheder for stordrift. Folkeskolen er det mest åbenlyse eksempel herpå. En skolestruktur med store skoler og delvis fleksible grænser mellem skoledistrikterne muliggør, at man kan operere tæt ved det optimale med hensyn til klasse størrelser. En kommune, der har valgt en mere decentraliseret skolestruktur med mange små skoler, vil kunne have vanskeligheder med at fylde klasserne op – ikke mindst hvis kommunens befolkning er spredt over mange mindre landsbyer.

For det tredje kan man ikke afvise, at der selv på personalemæssigt tunge områder kan være stordriftsfordele. Det kan eksempelvis skyldes, at man har mulighed for en mere effektiv arbejdstilrettelæggelse, når man når over en vis volumen. Et eksempel herpå er skolerengøring. Her er der mulighed for at gøre det billigere på de store skoler, en besparelse, der dog kun ser ud til

at blive realiseret, såfremt rengøringen er lagt ud til private firmaer.³

Imidlertid er det ikke sikkert, at større enheder altid medfører lavere omkostninger. Det kan være, at der indtil en vis grænse er besparelser ved at gå fra småt til større, men går man fra større til stort, kan der optræde nogle nye mekanismer, som gør tingene dyrere: Der indtræffer stordriftsulemper. Disse skyldes ikke mindst, at det koster at koordinere og kontrollere tingene. I en lille kommune har sundhedsplejersken fri adgang til socialchefen, udvalgsformanden og måske endog borgmester og kommunaldirektør. Om ikke andet så ser de hinanden i frokostpausen. Over en madpakke er udveksling af information og synspunkter (koordination) gratis. I den store kommune er vejen lang fra den menige sundhedsplejerske til den administrative og politiske top. Her findes et lag af funktionsledere, mellemledere, måske områdekantorledere, og afdelingsledere, som gør, at sundhedsplejersken aldrig møder sin øverste administrative og politiske leder. Mellemlagene er som oftest nødvendige, men de koster penge. Man taler om, at transaktionsomkostningerne stiger, jo større den hierarkiske organisation bliver.

Vejes alle disse overvejelser sammen, kan det således forventes, at der vil være økonomiske fordele ved at gå fra små til større kommuner, men bliver kommunerne for store, begynder omkostningerne at stige igen.

Det skal sluttelig påpeges, at danske kommuner ikke blot betjener sig af personale, men jo faktisk har et betydeligt kapitalapparat, primært i form af bygninger og i mindre omfang i form af maskiner. Desværre har vi jo i Danmark valgt at holde afskrivningerne på kommunale anlæg ude af regnskabet. Omkostningerne ved eksempelvis en ny skole figurerer på regnskabet i de år, hvor skolen bygges. Nedslidningen af bygningen, som måske varer 100 år, ser vi aldrig i regnskabet. Af denne grund kan analyser af de kommunale udgifter alene knyttes til de egentlige driftsudgifter. Man kan også sige det på den måde, at kommunernes aktiviteter fremstår lidt mere løntunge, end de egentlig er, og dermed er de små kommuner måske en anelse mere ineffektive, end det egentlig fremstår i analyserne nedenfor. Problemet er dog næppe stort.

I Danmark har der været gennemført flere analyser af sammenhængen mellem omkostninger og kommunestørrelse. I det efterfølgende redegøres der for analyser af de administrative udgifter og de samlede udgifter.

De administrative udgifter blev undersøgt i begyndelsen af 1990'erne.

Analyserne viste, at der eksisterede en kurvelineær sammenhæng mellem størrelse og omkostninger. De billigste kommuner havde en størrelse på mellem 30.000 og 50.000 indbyggere. Undersøgelsen er nu opdateret ved anvendelse af regnskabstal fra 1996. I det følgende redegøres der for denne opdaterede undersøgelse, der i hovedtræk viser det samme billede som tidligere, i hvert fald for så vidt angår kommuner med under 50.000 indbyggere.⁴

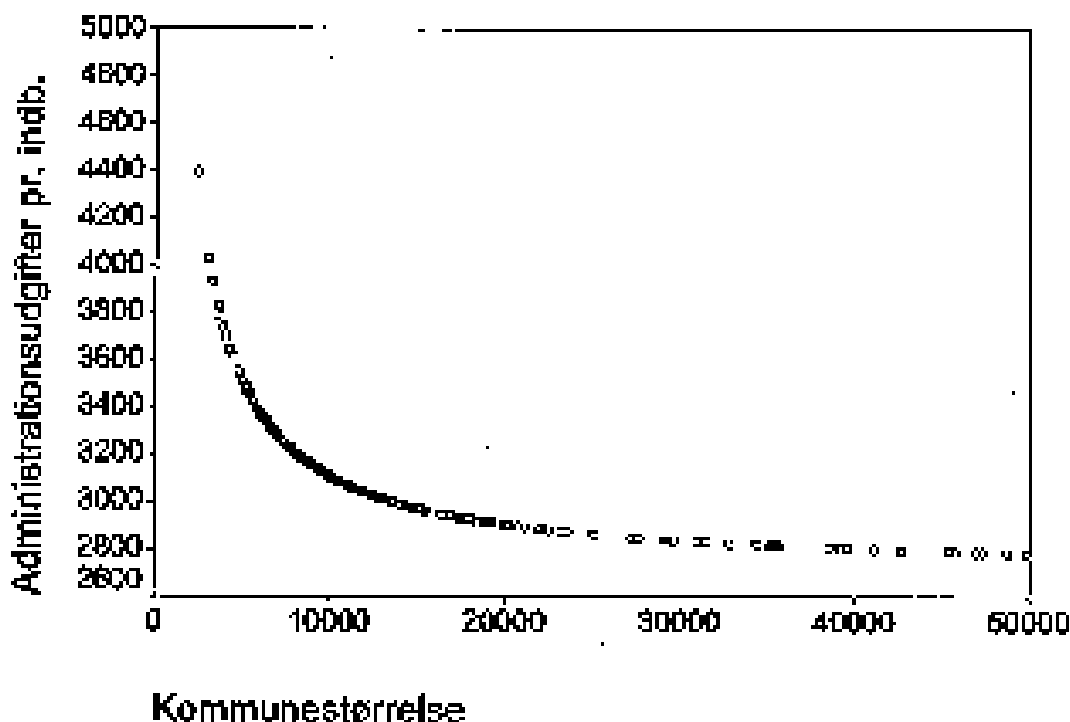
Ser man alene på de rene udgifter, tyder det på, at de administrativt billigste kommuner har en størrelse på mellem 8.000 og 16.000 indbyggere. Den gennemsnitlige udgift pr. indbygger er i denne gruppe af kommuner på 2.975 kr. Bliver kommuner mindre eller større stiger udgifterne derimod. De helt små kommuner under 4.000 indbyggere har en gennemsnitlig udgift på 3.912 kr. pr. indbygger, mens de tre største kommuner med over 100.000 indbyggere opererer med en gennemsnitsudgift på 3.401 kr.⁵

Men de simple gennemsnitstal snyder. Vi glemmer at tage hensyn til, at kommunerne er forskellige med hensyn til udgiftsbehov, økonomiske muligheder og partipolitiske præferencer. Ishøj har eksempelvis relativt høje administrationsomkostninger, men har jo samtidig nogle store udgiftsbehov. Inden vi kan udtale os mere sikkert om eventuelle stordriftsfordele, må der således renses for det forhold, at store kommuner generelt har både større udgiftsbehov og bedre økonomiske muligheder end små kommuner.

I figur 3.1 nedenfor vises sammenhængen mellem kommunestørrelse og administrationsudgifter, efter at der er rensset for udgiftsbehov og økonomisk formåen. Hver prik i figuren repræsenterer en af de 257 danske kommuner, der har under 50.000 indbyggere. Den lodrette akse viser, hvad den enkelte kommunes administrative udgifter ville være, såfremt den havde de samme udgiftsbehov og de samme økonomiske muligheder som en dansk gennemsnitskommune. Figuren viser således den »rene« sammenhæng mellem størrelse og udgifter.⁶

Sammenhængen har form som en kurve. Til at starte med er der relativt store gevinster ved at gå fra små til lidt større kommuner, men efterhånden flader gevinsterne ud for helt at forsvinde ved en kommunestørrelse på omkring 40.000 indbyggere. I modsætning til de tidligere undersøgelser, der viste nogle klare stordriftsulempen, når kommunerne kom over ca. 50.000 indbyggere, er forskellene i 1996 så små, at vi vil konkludere, at der ikke findes stordriftsulempen på det administrative område.

Der er tilsyneladende meget at spare specielt i de små kommuner. Den rensede gennemsnitsudgift i kommuner med under 4.000 indbyggere er på 3.922 kr. pr. indbygger. I kommuner med mellem 30.000 og 50.000 indbyggere er de gennemsnitlige rensede administrationsomkostninger på 2.804 kr. pr. indbygger, altså næsten 30% mindre end i de allermindste kommuner.



Figur

3.1 Kommunestørrelse og administrationsudgifter pr. indbygger 1996

Er disse forskelle tilstrækkelig store til, at det kan begrunde kommunesammenlægninger? Man kan anvende en samfundsøkonomisk såvel som en lokaløkonomisk synsvinkel, for at besvare dette spørgsmål.

Ud fra den *samfundsøkonomiske* synsvinkel er der tale om småpenge. Lad os anlægge det tankeeksperiment, at alle kommuner med under 40.000 indbyggere blev lagt sammen på en sådan måde, at alle de nye kommuner havde netop 40.000 indbyggere. I denne situation vil de samlede besparelser – beregnet rent statistisk – udgøre godt 700 mio.kr. ud af de ca. 14,5 mi-

a.kr., som administrationen koster i Kommunernes Landsforenings 273 medlemskommuner. Det svarer til knap 5%. Blandt de involverede kommuner kan besparelsen beregnes til knap 8%.

Med *lokaløkonomisk* synsvinkel tænkes på, at den samme type beregning kan laves for en hvilken som helst kombination af kommuner, man kunne forestille sig sammenlagt. Det er klart, at besparelserne her vil kunne være væsentligt større relativt set, specielt hvis der er tale om, at meget små kommuner lægger sig sammen. Som eksempel er beregningen alene foretaget for de tre langelandske kommuner, hvoraf de to, Sydlangeland og Tranekjær har mindre end 4.000 indbyggere, mens Rudkøbing i 1996 havde 6.889 indbyggere. En ny langelandsk storkommune med godt 15.000 indbyggere ville rent statistisk set kunne spare ca. 8,1 mio.kr. på administration svarede til ca. 15% af de daværende administrationsudgifter. Dette svarer til, at skatten i den nye kommune alene af denne grund kunne nedsættes med ca. 0,7%.

Umiddelbart ser denne »statistiske« besparelse jo ud til at være anstrengelserne værd. Sammenlægningen har imidlertid konsekvenser for det generelle tilskud på længere sigt. Ganske vist vil det oprindelige grundtilskud på 7,5 mio.kr. pr. kommune ikke umiddelbart forsvinde. Indenrigsministerens seneste forslag går ud på, at det skal aftrappes over otte år. I det langelandske eksempel vil det indebære, at den mulige skattenedsættelse vil blive reduceret efter otte år med ca. 6,8 mio.kr. (svarende til 45% af 15 mio.kr.). Langelænderne vinder således (i heldigste fald, jf. nedenfor) 8 mio.kr., men taber senere 6,8 mio.kr.

Nu er det administrative område jo ikke den eneste kommunale opgave. Kurt Houlbergs analyse af kommunernes samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i 1992 giver også et billede af stordriftsfordele op til en kommunestørrelse på 30.000-50.000 indbyggere – når der er taget højde for de forskelle, der er imellem kommunerne med hensyn til udgiftsbehov, partipolitisk sammensætning, velstand og urbaniseringsgrad. Det beregnes, at hvis man uden problemer kunne lægge alle kommunerne med under 30.000 indbyggere sammen til kommuner med 30.-50.000 indbyggere, så ville der på landsplan kunne spares ca. 650 mio., svarende til 125 kr. pr. indbygger eller 0,7% af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter. En tilsvarende analyse baseret på 1996-regnskabstal viser de samme tendenser. Her vil der under samme betingelser kunne spares ca. 740 mio., igen

svarende til 0,7% af nettodriftsudgifterne.⁷ Besparelserne er størst i de mindste kommuner, men igen ikke af en størrelsesorden, der vil bibringe kommunerne en nettogevinst, når statens grundtilskud til kommunerne er aftrappet efter otte år.

Det gælder for næsten alle kommuner under 40.000 indbyggere uanset størrelse og uanset, hvordan de måtte lægge sig sammen, at den samlede besparelse ender med at blive spist op efter otte år.

Hertil kommer, at disse beregninger hviler på nogle særdeles optimistiske antagelser, som ikke umiddelbart er realistiske. Det gælder i hvert fald med hensyn til tre forhold.

For det første forudsætter de, at de nye sammenlagte kommuner får samme geografiske karakteristika, som de nuværende kommuner med omkring 40.000 indbyggere, hvilket forekommer at være en endog meget urealistisk antagelse. Det kan faktisk påvises, at den væsentligste faktor bag disse mekanismer ikke er indbyggertallet, men snarere urbaniseringsgraden, altså spørgsmålet om, hvordan befolkningen i en kommune er »klumpet« sammen i et eller flere større byområder.⁸ Stordrift er et spørgsmål ikke så meget om indbyggertallet, som om hvordan befolkningen er spredt eller samlet over kommunens område. Når eksempelvis Svendborg Kommune potentielt set kan gøre det billigt, er det altså ikke fordi der bor 43.000 indbyggere i kommunen, men snarere fordi størstedelen af disse 43.000 mennesker er samlet i ét stort byområde. Hvis man lagde de fem bornholmske kommuner sammen, ville man nå et indbyggertal på ca. 45.000. Men borgerne i den nye bornholmske storkommune ville jo stadig bo lige spredt.

For det andet er det væsentligt at fremhæve, at besparelserne ikke kommer pr. automatik. Det kræver vanskelige politiske beslutninger, hvis man eksempelvis på skoleområdet vil strømline skolestrukturen i en ny storkommune, således at man kan nærme sig en optimal skole- og klassestørrelse. Nedlæggelse af små skoler er som bekendt ikke politikernes livret – omend de politiske omkostninger måske er mindre desto større kommunerne er. Samme tankegang må gælde mulige besparelser på det administrative område. Skal potentialet for besparelser realiseres fuldt ud, kræver det en betydelig politisk vilje, fordi nedlæggelse af rådhus, reduktion af det administrative personale og organisatoriske tilpasninger vil møde modstand.

Måske kan der dog skabes en vis forståelse i befolkningen for sådanne tiltag, såfremt man under anvendelse af moderne informationsteknologi kan opretholde »kvikskranger« o.l. i de gamle rådhus.

Endelig gælder det for det tredje, at sammenlægning af kommuner har sine specielle omkostninger. Tidligere kommunaldirektør Svend Lundtorp har peget på tre typer af omstillingsomkostninger. For det første er der »hamstringsomkostningerne«: Op til en kommunesammenlægning har de enkelte kommuner et betydeligt incitament til at få brugt deres formue og få iværksat projekter, som belaster den nye storkommune økonomisk. For det andet er der »krigsomkostningerne«, som opstår ved, at tilpasningen til den nye situation kræver nyinvesteringer i lokaler, udstyr o.l., samt at der vil skulle ske fyringer med deraf følgende udgifter til rådighedsløn, pension o.l. Endelig taler Lundtorp om de egentlige »tilpasningsomkostninger« som følger af, at der skal ske en tilpasning af serviceniveauet over de gamle kommunegrænser. Det er her at forvente, at man politisk vil vælge at lade tilpasningen ske ved at lægge sig på det højeste serviceniveau, der eksisterer på de enkelte serviceområder i de oprindelige kommuner. Jørgen Dich udtrykte det, efter at havde konstateret en betydelig stigning i kommunernes beskæftigelse efter 1970, på sin egen bramfri måde for 25 år siden:

Det er udtryk for en ubegribelig mangel på økonomisk tænkeevne, at man ikke har kunnet forudse, at kommuner, der handler uden ansvar (fordi de står over for opløsning), handler ansvarsløst.⁹

Konklusionen af disse analyser er følgende:

- Ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel vil der kunne være en vis gevinst ved at lægge kommuner sammen. Størrelsen af gevinsten og den usikkerhed, der er knyttet til, om den faktisk kan realiseres, gør imidlertid, at den kan betegnes som gjort ovenfor på særdeles subjektiv vis af forfatteren: Der er tale om småpenge.
- Ud fra en snæver lokaløkonomisk synsvinkel findes der næppe nogen kombination af kommuner, der med (økonomisk) fordel kan lægge sig sammen. Snarere tyder alt på, at de nye storkommuner vil stå med et nettotab på grund af en række ekstraudgifter samt eksistensen af grundtilskuddet i de generelle tilskud.

Hermed være ikke sagt, at der ikke enkelte steder i landet kan være fornuftige økonomiske argumenter for at starte en sammenlægningsdebat. Der kan hist og her være særlige forhold, som der ikke kan tages hensyn til i den type statistiske beregninger, der er omtalt ovenfor. Den afgørende pointe er her, at man ikke i udgangspunktet kan antage, at der kan hentes store besparelser ved sammenlægninger, men at man aktivt skal søge at bevise, at der i de enkelte tilfælde kan være nogle økonomiske gevinster at hente.

Noter

1. Se Houlberg (1995, 66-68) for en nærmere uddybning.
2. For en god ordens skyld skal nævnes, at det tabte beløb formentlig vil blive i bloktilskudspuljen og blive fordelt til alle landets kommuner. Tabet vil derfor blive en anelse under de 45% for en gruppe af kommuner, der måtte lægge sig sammen.
3. Christoffersen m.fl.1999.
4. Se analysen præsenteret i Bogason (1997, 75).
5. Københavns og Frederiksberg Kommuner er holdt ude af alle beregninger. De nævnte tal er rensset for pris- og lønforskelle.
6. Der er redegjort nærmere for regressionsanalyser og beregninger i det tekniske appendiks.
7. Houlberg (1995). Analysen af 1996-tallene er også foretaget af Kurt Houlberg og vil senere blive publiceret på AKF's Forlag. Houlbergs analyse af en række andre områder tyder på, at der på nogle områder er tale om stordriftsfordele, på andre områder stordriftsulemper. Nettoeffekten på de nævnte 740 mio.kr. svarer næsten nøjagtig til den besparelse, der ovenfor blev beregnet for det administrative område.
8. Se Houlberg (1995).
9. Dich (1973, 111).

4 **Kommunestørrelsen og demokratiets vilkår**

Man kan beskrive demokratiets vilkår fra et utal af synsvinkler. Nedenfor er udgangspunktet, at vi i det danske kommunestyre har valgt et repræsentativt demokrati samtidig med, at vi værdsætter borgernes aktive medvirken i de politiske beslutninger også uden for valglokalerne. Vi skal nærmere bestemt se på fem forskellige forhold: valgdeltagelsen, den personlige stemmeafgivning og landspolitiseringen af kommunalvalgene, politisk deltagelse mellem valgene, tillid til politikerne samt tilfredshed med den kommunale service.

4.1 **Valgdeltagelsen**

Stemmeprocenten ved danske kommunalvalg er i international sammenhæng relativ høj, som det i øvrigt også er tilfældet for deltagelsen ved folketingsvalg. Det hænger bl.a. sammen med, at danskerne har en forholdsvis tæt følelsesmæssig tilknytning til deres lokalområde, men også med valgsystemets indretning, der gør, at mindretal af en vis størrelse bliver repræsenteret i de folkevalgte forsamlinger. Danske kommuner råder også over en stor del af de offentlige udgifter, hvilket kan øge interessen for, hvordan kronerne bruges og af hvem. Omvendt er danske kommuner i international sammenligning forholdsvis store, et forhold der nok trækker lidt ned i valgdeltagelsen.¹ Sagen er nemlig den, at der er en tydelig negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse. Jo mindre kommunerne er, desto større er valgdeltagelsen.

Umiddelbart ser det således ud til, at der vil opstå et demokratisk tab ved sammenlægning af kommuner. Inden man drager den konklusion, at man

derfor skal undlade sammenlægninger, bør man dog overveje et par spørgsmål.

Først og fremmest spørgsmålet, om det nu er så betydningsfuldt, at valgdeltagelsen bliver størst mulig. Vi bryster os i Danmark af en høj valgdeltagelse og peger måske lidt fingre ad andre lande, hvor betydeligt færre sætter deres kryds på valgdagen. Men der er jo mange andre deltagelsesformer i et lokalt selvstyre, end netop det at sætte kryds ud for et parti eller en kandidat. En sådan deltagelsesform, som vi stort set har udelukket i Danmark, er folkeafstemninger om enkeltsager. Når man eksempelvis skal vurdere den lave valgdeltagelse ved amerikanske lokalvalg, så er det vigtigt at tage i betragtning, at den lokale borger mellem valgene typisk har haft en masse enkeltsager at tage stilling til, ofte sager, der er kommet til afstemning på borgernes eget initiativ. Pointen her er, at vi ikke skal betragte valgdeltagelse som det ultimative kriterium for, hvordan demokratiets sundhedstilstand ser ud.

For det andet er det vigtigt at overveje, hvad der ligger bag den lave valgdeltagelse i de store kommuner. Sammenhængen mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse kan bunde i flere forhold. Fx kunne man tænke sig, at det forhold, at der er færre vælgere pr. mandat i de små kommuner, kunne få vælgerne til at gå til stemmeurnerne i højere grad, fordi deres stemme tæller med en større vægt. Hvis det var tilfældet, ville skabelsen af større kommuner uden en tilsvarende forholdsmæssig udvidelse af antallet af pladser i kommunalbestyrelsen næsten pr. automatik sætte sig spor i form af en lavere valgdeltagelse. Imidlertid viser det sig, at det afgørende moment er de holdninger, der trives, og den sociale struktur, der eksisterer i de store bymæssige kommuner i sammenligning med de mindre, landlige kommuner. De store byer tenderer mod at skabe social isolation, der er færre og mindre tætte bånd til naboer og arbejdskammerater, og der er flere enlige. Som det var tilfældet ovenfor i forbindelse med diskussionen af stordriftsfordele, er det afgørende her formentlig byernes størrelse. Og som det var tilfældet ovenfor, må vi konstatere, at byerne i Danmark ikke ændrer størrelse ved kommunesammenlægninger!

Dog vil der formentlig blive tale om en vis tilbagegang i valgdeltagelsen, såfremt man går fra meget små til mellemstore kommuner. Men vi taler sandsynligvis kun om nogle få procent.

4.2 Personlig stemmeafgivning og landspolitisering

Et af de argumenter, der ofte føres i marken for, at demokratiet har det bedst i de mindre kommuner, er, at valgene er baseret på et personligt kendskab til kandidaterne. Modsætningsvis fremhæves det, at valgene i de store kommuner er præget af det landspolitiske, dvs. at man her stemmer på partier snarere end personer og vælger det samme parti ved kommunalvalget som ved folketingsvalget.

Disse formodninger er delvis rigtige. Ved valget i 1993 stemte fire ud af fem vælgere personligt i kommuner med under 8.000 indbyggere. I kommuner over 40.000 indbyggere var det tre ud af fem.² Det kan vises, at denne sammenhæng bl.a. skyldes, at antallet af stemmer pr. mandat er færrest i de mindre kommuner, altså at vælgere reagerer på det forhold, at de har større chancer for at påvirke personsammensætning i kommunalbestyrelsen, jo mere den enkeltes stemme tæller. Kommunesammenlægninger vil således med en vis sandsynlighed reducere den personlige stemmeafgivning til fordel for partistemmer.

Med »landspolitisering« af kommunalvalgene tænkes på det forhold, at et partis succes ved et kommunalvalg er afhængig af, hvordan partiet klarer sig på den landspolitiske scene. Hovedreglen, som har dannet sig gennem mange års forskning i emnet, er, at de landspolitiske vinde slår igennem med ca. 60% ved kommunalvalgene. Står eksempelvis et parti til en fremgang på 10% ved et folketingsvalg, vil det vinde 6% ved et samtidigt kommunalvalg. Landspolitisering ansues normalt ikke som et sundhedstegn for det lokale demokrati, fordi fænomenet viser, at vælgere ikke sætter deres kryds på baggrund af den politik, der er ført i den enkelte kommune eller på baggrund af indholdet i de lokale partiers programmer.

Annie Gaardsted Frandsen fra Syddansk Universitet – Odense har undersøgt disse forhold. Hun finder, at de landspolitiske tendenser betyder mere i de store kommuner end i de små. Parallelt hermed viser hun, at den lokalt førte skattepolitik betyder mere i små kommuner (under 10.000 indbyggere) end i mellemstore kommuner, mens den er uden betydning i de store kommuner (over 25.000 indbyggere): De ansvarlige »straffes« for skattestigninger i de små kommuner, mens de »går fri« i de store kommuner. Eller med andre ord, de store kommuner har større autonomi i forhold til

vælgerne end de små, en autonomi der stammer fra vælgernes forskellige adfærd i henholdsvis store og små kommuner.³

4.3 Politisk deltagelse mellem valgene

Borgernes muligheder for at påvirke kommunerne er ikke udtømt, når krydset er sat på valgdagen. Dels findes der en række formaliserede muligheder i sektorlovgivningen (lokalplanlægning, brugerbestyrelser, m.m.), dels eksisterer naturligvis en lang række muligheder, som ikke er omtalt i lovgivningen. Politisk deltagelse, ud over det at sætte sit kryds, anses normalt for et sundhedstegn for demokratiet.

Vi kan sondre mellem kollektiv og individuel deltagelse.

Med hensyn til den *kollektive* deltagelse er det karakteristisk, at kun meget få mennesker søger kommunalpolitisk indflydelse gennem de politiske partier (2% af vælgerbefolkningen) eller gennem arbejde i foreninger (3%). Med *individuel* politisk deltagelse tænkes der på henvendelser til politikere eller forvaltningspersonale. Denne form for deltagelse benyttes af 7% af borgerne overfor forvaltningen, 6% over for de menige politikere og 4% i form af henvendelser til borgmesteren.⁴

Det viser sig, at befolkningens kommunalpolitiske deltagelse generelt falder med stigende størrelse. Faktisk er det således, at de individuelle henvendelser til forvaltning og folkevalgte forekommer tre gange så ofte i kommuner med under 8.000 indbyggere i sammenligning med de helt store kommuner med over 100.000 indbyggere. Undtagelsen fra den generelle tendens er borgernes medlemsskab af og aktivitet inden for de politiske partier. Her synes deltagelsen at nå et toppunkt i kommuner med mellem 15.000 og 40.000 indbyggere.

En ting er, hvordan enkeltindivider deltager, enten isoleret eller gennem kollektiv handlen. Et andet aspekt er, hvor aktive partier og foreninger er vis-à-vis kommunalbestyrelsen. Her viser det sig, at tendensen er den stik modsatte af den netop nævnte. Foreningerne og politiske partier er nemlig, både hvad angår formerne for den kommunalpolitiske aktivitet og bredden i denne, mest aktive i de større kommuner. Det gælder for kommunerne under 15.000 indbyggere, at aktivitetsniveauet ligger under landsgennemsnittet.

nittet. I kommuner med mere end 15.000 indbyggere ligger niveauet derimod over gennemsnittet.

Ud fra disse tendenser må man således forvente, at kommunesammenlægninger vil få konsekvenser for både styrken og karakteren af den politiske deltagelse, der finder sted mellem kommunalvalgene. Større kommuner kan afsvække den enkelte vælgers incitament og vilje til at engagere sig som individ, men kan samtidig styrke partiernes og foreningernes rolle i den kommunale beslutningsproces. I den ekstreme form kan man sige, at store kommuner fører til en professionalisering af politikken. Om man finder sådanne tendenser ønskværdige, er naturligvis en temperamentssag. I denne vurdering må indgå det absolutte niveau for deltagelsen, som immervæk ikke er særligt højt. En reduktion i eksempelvis den individuelle deltagelse med en tredjedel betyder ikke, at man går fra, at 90% af borgerne er aktive til, at det kun er 60%. Snarere er der tale om en reduktion fra 9 til 6%. Det kan man alt efter temperament vælge at kalde en ubetydelig reduktion af demokratiets sundhedstilstand. Men man kan også kalde den katastrofal, fordi der ikke er særligt langt til en deltagelsesprocent på nul.

En vigtig side af historien om deltagelse mellem valgene er naturligvis institutionsdemokratiet i form af forældrebestyrelser, ældreråd og brugerråd af forskellig art. Man kunne hævde, at betydningen af kommunernes størrelse aftager, desto mere institutionsdemokratiet vinder frem. Argumentet er, at nærhedsprincippet så kan » dyrkes « netop i det nære, der hvor brugeren møder kommunen i det daglige, mens det ikke gør så meget, at de folkevalgte politikere i byrådet er længere væk end tidligere. Med til diskussionen hører imidlertid også, at brugerdeltagelsen har en række ulemper. Den kan være med til at gøre de ressourcestærke endnu stærkere i det politiske spil, og den kan føre til en fragmentering af det kommunale system på bekostning af helhedssynet. Et system med større kommuner og en ekstrem grad af brugerdemokrati kan meget let føre til en situation, hvor forholdet mellem brugere og de folkevalgte bliver præget af idelige konflikter, mens den almindelige borger holdes udenfor (se herom i Andersen m.fl. 1998).

4.4 Den politiske tillid

Man taler meget om politikerlede. Inden for statskundskaben bruges det lidt mere neutrale ord, *politisk tillid*. Er den politiske tillid høj, indebærer det, at det enkelte menneske har en positiv vurdering af politikerne: De er fornuftige, troværdige, de lytter til os, og de træffer de rigtige beslutninger, eller bestræber sig i hvert fald på at gøre det. En lav politisk tillid indebærer, at vælgerne har et kynisk syn på politik: Politikerne er kun ude på at mele deres egen kage, de går efter stemmerne, og når de har fået dem, er de i øvrigt ligeglade med, hvad vælgerne mener.

Der er en lang tradition for undersøgelser af tillid og selvtillid, også for så vidt gælder vælgernes holdninger til danske kommunalpolitikere. Det gælder om dem alle, at de viser, at tilliden falder, desto større kommunerne bliver. Demokratiet har det altså bedst i de små kommuner – i hvert fald når det gælder vælgernes egen vurdering.

Den seneste undersøgelse er lavet af Brian Urban som hovedopgave ved Syddansk Universitet – Odense Universitet.⁵ Han sondrer i overensstemmelse med traditionen mellem tre former for tillid omfattende vurderinger af henholdsvis politikernes kompetence, troværdighed og responsivitet. Tilliden undersøges ved at spørge vælgerne, i hvilket omfang de er enige i følgende påstande:

Kompetence: Man kan i almindelighed stole på, at kommunalpolitikere træffer de rigtige beslutninger for kommunen.

Troværdighed: Kommunalpolitikere holder gennemgående deres løfter til vælgerne.

Responsivitet: Kommunalpolitikere tager gennemgående hensyn til, hvad vælgerne mener.

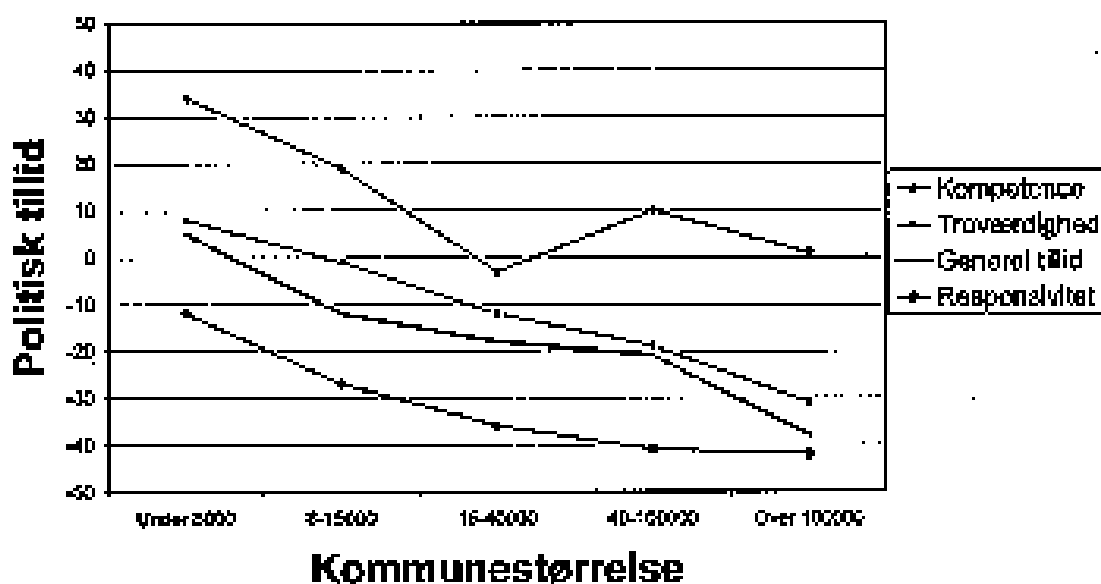
De tre mål bruges hver for sig, men der anvendes desuden et samlet for »generel tillid«, som er et gennemsnit af de tre.

I figur 4.1 er vist svarene på de tre tillidsspørgsmål og på den generelle tillid præsenteret i form af et indeks, der kan tage værdier fra 100 til -100. En værdi på 100 er det »bedste« resultat, for den viser, at alle vælgere i den

pågældende størrelsesgruppe har svaret, at politikerne er henholdsvis kompetente eller troværdige eller responsive. En værdi på -100 viser det modsatte.

Først og fremmest bemærkes det, at det ikke står lige slemt til med de forskellige tillidsdimensioner. Bedst står det til med vurderingen af politikernes kompetence og værst står det til med deres responsivitet. Der er altså en tendens til, at vælgerne nok mener, at politikerne træffer de rigtige valg, men at de tager for lidt hensyn til, hvad vælgerne mener. I parentes skal i øvrigt nævnes, at der ser ud til at være sket et vist fald i tilliden til kommunalpolitikere siden slutningen af 1970'erne. Værst er det gået ud over politikernes troværdighed.⁶

Figur 4.1 Kommunestørrelse og politisk tillid



Det spændende i figuren er imidlertid, hvordan tilliden skifter fra de små til de store kommuner. På en enkelt undtagelse nær (troen på, at politikerne træffer de rigtige beslutninger) sker der et jævnt fald i tilliden med stigende kommunestørrelse. Forskellene mellem de mindste kommuner under 8.000 indbyggere og de største med over 100.000 er i størrelsesordenen 30-40 point på den anvendte skala. Dette skal ses i lyset af, at den maksimale forskel kan være på 200, nemlig fra 100 til -100. Igen skal det slås fast, at

en vurdering af, om dette er lidt eller meget, kun kan baseres på en ren politisk afgørelse.

Dette var den seneste undersøgelse. Samme tendenser fandt imidlertid Hans Jørgen Nielsen i slutningen af 1970'erne og Mouritzen i begyndelsen af 1980'erne.⁷ Der er således ganske stærke belæg for, at vælgernes politiske tillid vil blive reduceret ved en ny bølge af kommunesammenlægninger.

4.5 **Tilfredsheden med den kommunale service**

Umiddelbart kunne man måske forvente, at vælgerne er mest tilfredse i de store kommuner. Det skyldes, at de store kommuner typisk er mere velstående end de små, de har et højere serviceniveau, mens beskatningsniveauet stort set er uafhængigt af kommunestørrelse. De store kommuners skat/serviceforhold er mere favorable end de små kommuners.

Omvendt kan der også argumenteres for, at borgerne i de små kommuner er de mest tilfredse. Jo mindre kommunerne er, desto mere homogent er de nemlig sammensat. Det gælder med hensyn til aldersfordeling, boligforhold, familieforhold og partipolitiske holdninger. Det kan forventes, at folk er mere tilfredse i homogene kommuner, end tilfældet er i heterogene kommuner, simpelthen fordi det er sværere at gøre alle tilpas, jo mere forskellig befolkningen er sammensat. Denne mekanisme indgår som et centralt element i teorien om det kommunale selvstyre.

I realiteternes verden viser det sig, at det er det sidste argument, der har mest for sig. Flere undersøgelser, lavet på forskellige tidspunkter og med anvendelse af en forskellig metode, tyder nemlig på, at vælgernes tilfredshed falder med stigende kommunestørrelse. En undersøgelse fra begyndelsen af 1980'erne påviser, at tilfredsheden er størst i de mindre kommuner, omend der er visse tendenser, der tyder i retning af, at tilfredsheden først begynder at falde, når kommunerne når over ca. 30.000 indbyggere.⁸ Det vises også, at denne sammenhæng skyldes befolkningens sammensætning (homogen sammensætning i de små kommuner) snarere end størrelsen i sig selv. I PLS' undersøgelse fra 1999 af den offentlige service på landet og i byerne finder man ganske vist, at der ikke er forskelle i tilfredshedsgraden mellem bykommuner, landkommuner og udkantskommuner. I et relativt perspektiv, dvs. når man tager den oplevede og realiserede service i betragt-

ning, »er borgerne i land- og udkantskommuner (imidlertid) de mest tilfredse«. ⁹

Den seneste undersøgelse af tilfredsheden, gennemført af Henrik Lolle ved Aalborg Universitet, er fra 1999. Han har specielt, for så vidt angår kommunestørrelsen, koncentreret sig om de store kerneområder ældreomsorg, folkeskolen og børnepasningen. Det påvises, at tilfredsheden er størst i de store provinsbyer (med over 10.000 indbyggere i kommunens største by), mens den er lavest i kommuner, hvor den største by har under 3.000 indbyggere. Forskellen mellem de mindste og største enheder er på omkring 16 procentpoint, idet ca. 27% af borgerne i de mindste enheder (kommuner, hvor den største by har mindre end 3.000 indbyggere) er utilfredse, mens 43% er utilfredse i de største enheder (største by over 30.000 indbyggere). Borgerne i hovedstadsområdet er, når der tages hensyn til det høje serviceniveau her, omtrent lige så utilfredse, som borgerne i de store provinsbyer. ¹⁰

Omvendt er det imidlertid, når vi går uden for kerneområderne. Når det gælder kulturelle aktiviteter, biblioteker, grønne områder, idræt og motion er tilfredsheden mindst i de største provinsbyer (over 30.000 indbyggere) og størst i de mindste enheder med byer under 3.000 indbyggere i største by. Forskellen mellem disse to ydergrupper er dog ikke stor, omkring 6-7 procentpoint.

Hvad er nu konsekvenserne af disse tendenser? Hvis det er rigtigt, at det er befolkningens sociale, demografiske, politiske (m.m.) sammensætning, der er afgørende, vil effekten på tilfredsheden af kommunesammenlægninger afhænge af, hvilke kommuner der lægges sammen. Er det ens kommuner, må man forvente små effekter på tilfredsheden. Drejer det sig derimod om at sammenlægge meget forskellige kommuner, må det forventes, at flere bliver utilfredse.

Analysen af borgernes tilfredshed med kommunernes service er uhyre komplicerede. Med den viden, vi har i dag, tyder alt på, at vi finder den største tilfredshed i de mindre kommuner. Her kræves imidlertid mere dybtgående analyser, inden endegyldige konklusioner kan drages.

Noter

1. Internationale sammenligninger tyder på, at kommunestørrelsen har en vis effekt på valgdeltagelsen, jf. Mouritzen (1997a), der danner grundlaget for den efterfølgende diskussion af valgdeltagelsen.
2. Den personlige stemmeafgivning er analyseret i Mouritzen (1997b).
3. Gaardsted Frandsen (1997, side 108 og 238).
4. Disse tal stammer fra kommunalvalgsundersøgelsen fra 1993 og svarer stort set til en tilsvarende undersøgelse fra 1981. Sidstnævnte er brugt til at analysere sammenhængen mellem kommunestørrelse og deltagelse af Mouritzen (1991, kap. 7), som der refereres til i det efterfølgende.
5. Urban (1999).
6. Urban (1999, 58).
7. Den første undersøgelse er baseret på en kommunalvalgsundersøgelse fra 1978 og gennemført af Hans Jørgen Nielsen ved Københavns Universitet (Nielsen, 1981). Den viste i øvrigt, at tilliden til kommunalpolitikere var højere end tilliden til landspolitikerne. Mouritzen (1991, specielt kap. 16) undersøgte på lidt anden vis tillidsaspektet og fandt, at tilliden faldt med stigende kommunestørrelse.
8. Mouritzen (1991, kap. 16), se også Mouritzen (1985-86).
9. Se PLS Consult (1999, 121)
10. Se Lolle (1999, 41).

5 Er kommunerne klemte?

5.1 Hvad siger de kommunale chefer?

I debatten om en ny kommunalreform har de kommunale embedsmænd groft sagt holdt deres mund, i hvert fald udadtil –ikke unaturligt, fordi der er meget i klemme, både for dem selv og deres politisk foresatte. Men hvad mener embedsmændene egentlig om emnet? Desværre er dette spørgsmål ikke blevet undersøgt siden 1992. Da de grundlæggende tendenser i chefernes vurdering imidlertid næppe er ændret væsentligt, skal vi kort referere nogle hovedtræk fra undersøgelsen dengang.

De kommunale chefer blev bedt om at tage stilling til følgende spørgsmål:

Nedenfor er anført en række argumenter for større kommuner, som ofte høres i debatten. Du bedes, med udgangspunkt i erfaringerne fra dit nuværende ansvarsområde, vurdere, om disse hensyn taler stærkt for, delvis for eller ikke for en ny kommunal struktur, der baseres på, at de mindre kommuner bliver genstand for sammenlægninger.

med de svarmuligheder, at hensynene talte »stærkt for større kommuner«, »delvis for større kommuner« samt »ikke for større kommuner«.¹ I tabel 5.1 er svarene omdannet til en »termometerskala«, der kan variere mellem 0 og 100. Jo nærmere værdien er de 100, desto stærkere vurderer de kommunale chefer, at argumentet er for større kommuner. Undersøgelsen omfatter 1119 kommunale chefer.

Tabel 5.1 De kommunale forvaltningschefer vurdering af udvalgte argumenter for kommunesammenlægninger, 1992

| | |
|---|----|
| Større handlekraft i forhold til EU | 79 |
| Større handlekraft i erhvervspolitikken | 66 |
| Mere professionel sagsbehandling | 45 |
| Stordriftsfordele i produktionen af ydelser | 44 |
| Administrative stordriftsfordele | 39 |
| Højere kvalitet i de kommunale ydelser | 27 |
| Hensynet til bedre politisk styring | 24 |
| Demokratiske hensyn | 6 |

To typer af argumenter, som begge giver mindelser om debatten i 1960'erne op til kommunalreformen i 1970, skiller sig ud. Det er argumenter, der knytter sig til, at de små kommuner ikke er bæredygtige med hensyn til løsningen af nogle bestemte opgaver. Hvor der i 1960'erne specielt var fokus på skolevæsenet, drejer det sig i 1990'erne om to nye »funktioner«, som absolut ikke var inde i billedet forud for 1970, nemlig forholdet til EU og erhvervspolitikken. De kommunale chefer finder, at specielt i løsningen af disse opgaver er de mindre kommuner hæmmede.

De næste fire argumenter i tabel 5.1 drejer sig om økonomi og kvalitet. Blandt disse er mulighederne for en mere professionel sagsbehandling i de små kommuner det væsentligste argumentet, mens højere kvalitet i de kommunale ydelser ses som et forholdsvis svagt argument for kommunesammenlægninger.

De sidste to argumenter, muligheden for bedre politisk styring og forbedringer af demokratiets virkemåde, anses for helt uvæsentlige.

Det viser sig, at der stort set er enighed mellem cheferne på tværs af sektorer i disse vurderinger. Derimod viser det sig, at virkelighedsopfattelsen i meget høj grad er bestemt af kommunens størrelse. Tendensen er generelt, at cheferne i de større kommuner ser relativt store fordele ved kommunesammenlægninger, mens cheferne i de mindre kommuner ser færre fordele.

Med hensyn til bæredygtighedsargumentet er forskellene mellem cheferne fra forskellige kommunestørrelser imidlertid ikke stor. Også cheferne fra de mindre kommuner ser et stærkt argument for større kommuner i det forhold, at kommunerne ikke kan klare forholdet til EU. I lidt mindre omfang ser de også et problem med hensyn til at føre en mere handlekraftig erhvervspolitik. Det er en forholdsvis udbredt vurdering, at der vil være

stortdriftsfordele knyttet til sammenlægning af de mindre kommuner, hvad enten dette drejer sig om produktionsmæssige eller administrative fordele. Denne holdning findes imidlertid især hos lederne i de større kommuner. Det samme gælder argumentet om en mere professionel sagsbehandling, hvor imidlertid cheferne i de allermindste kommuner tilsyneladende ser et problem. Argumentet om, at større kommuner vil føre til en højere kvalitet i ydelserne, vinder ikke udbredt støtte, i særdeleshed ikke i de mindre kommuner.

Begge argumenterne vedrørende større handlekraft drejer sig primært om kommunernes muligheder for at skaffe eksterne ressourcer og skabe vækst i den lokale økonomi. Når det gælder kommunernes »kerneydelse«, produktionen af service, finder man argumenterne for større kommuner væsentligt mindre slagkraftige; men det er samtidig her, at vi finder de største forskelle i vurderingerne mellem chefer fra forskellige kommunestørrelser.

5.2 De små kommuner og specialopgaverne

Nu kan man så spørge, om der siden begyndelsen af 1990'erne er sket så meget i den kommunale verden, at disse vurderinger ikke mere er gældende. Om ikke andet så er debatten om kommunernes bæredygtighed på en række områder blusset op i det seneste år. I debatten hævdes det, at de små kommuner har problemer med en række specialopgaver som miljøtilsyn, levnedsmiddelkontrol, selskabsligning og aktiviteter inden for det sociale område, hvor der er forholdsvis få klienter hvert år, fx hjælp til narkomaner, sprogundervisning af flygtninge, pædagogisk-psykologisk rådgivning og bistand til psykiatriske klienter. Siden kommunalreformen er mange småopgaver lagt ud til kommunerne, hvor man aldrig får den mandskabsmæssige og sagsmæssige volumen, der skal til for at opbygge en tilstrækkelig ekspertise. Det kan have to konsekvenser.

For det første: Set fra borgernes (og statens) side kan det medføre, at opgaverne ikke løses, eller at de løses på et for lavt kvalitetsniveau i de små kommuner. Men hvad ved vi egentlig om kvaliteten og effekter af den sociale indsats i de store kommuner? Vi tror vel, at kvaliteten er i orden i de store kommuner, men kender vi overhovedet noget til effekten?

En mulig indikation på, at de små kommuner har problemer, kunne være

omfanget af mellemkommunale samarbejder. Hvis særligt de små kommuner opfatter problemerne som store, kunne mange forvente, at de i særlig grad var engageret i samarbejder med andre kommuner. Danske Kommuner undersøgte dette forhold i foråret 1999. Det viste sig, at udbredelsen af mellemkommunalt samarbejde er lige så stor i de store som i de små kommuner, og at det også gælder på specielle områder som erhvervsudvikling, flygtninge, miljøkontrol og skatteligning.² En vigtig overvejelse i den forbindelse er, om samarbejderne er koncentreret mod de store kommuner, som er med primært som støtte for de små, eller med andre ord: Danske Kommuners undersøgelser fortæller ikke, hvilke kommuner der producerer ydelserne på de områder, hvor samarbejderne findes.

Ud over den nævnte undersøgelse af mellemkommunalt samarbejde, ved vi i øjeblikket intet systematisk om mulige kvalitetsproblemer i de små kommuner. Måske er der store problemer, måske ikke. Her er der virkelig brug for flere undersøgelser.

Den anden konsekvens er mere langsigtet. Et af de problemer, der optager kommunerne meget i disse år, er, hvordan man får rekrutteret personale i fremtiden. Debatten har i hovedsagen koncentreret sig om de store personalegrupper som skolelærere, dagplejere, ældreomsorgspersonale m.fl. Når det gælder de specielle områder, hvor der er brug for højt uddannet og højt specialiseret arbejdskraft, er problemerne større om en 10-15 år. Vi kender allerede problemerne på sygehusområdet, hvor de små udkantssygehuse har svært ved at skaffe læger. Lægerne søger mod de store provinsbyer og helst universitetshospitalerne, hvor de faglige miljøer og udfordringer er til stede. De ønsker ikke at ende på et mindre vestjysk sygehus med dårligere uddannelsesforhold, små muligheder for faglig udvikling og få muligheder for advancement. Lægemanglen har i øvrigt også sat sig spor i den primærkommunale verden, hvor 39 kommuner i maj 1999 stadig ikke havde fået ansat en kommunelæge.

Når arbejdskraftmanglen slår igennem med samme styrke, som nu kendes fra lægeverdenen, kan sådanne problemer ramme de små udkantskommuner hårdt. Store enheder kan være et tænkeligt svar på problemerne, hvis man tror på, at de faglige miljøers størrelse er af afgørende betydning. Hvis man derimod tror på, at problemet netop er et udkantsproblem, så løser kommunesammenlægninger næppe mange rekrutteringsproblemer.³

5.3 Den økonomiske sårbarhed

Ud over den opgavemæssige sårbarhed høres flere og flere eksempler på økonomisk sårbarhed. Måske er der i de små kommuner ved at opstå en stigende fornemmelse af større sårbarhed over for skæbnens ugunst. En familie med fire børn flytter ind i en lille kommune, som efter kort tid må tvangsfjerne alle børnene. En sådan begivenhed kan fuldstændig slå bunden ud af kommunekassen. Eller en reduktion af tilskuddene fra staten opleves som en ubærlig byrde.

Man kan indledningsvis spørge, om de små kommuner har større objektive grunde til at føle sig klemte end de større kommuner. Lad os se på nogle enkelte nøgletal for de seneste år (se tabel 5.2).

Tabel 5.2 Udviklingen i udvalgte økonomiske nøgletal i kommuner med under 50.000 indbyggere fra 1995 til 1999 (1995=100)

| | Kommunestørrelse | | | | |
|-----------------------------------|------------------|-------------|--------------|---------------|---------------|
| | Under 4.000 | 4.000-8.000 | 8.000-16.000 | 16.000-30.000 | 30.000-50.000 |
| Udgiftsbehov | 99 | 100 | 100 | 101 | 102 |
| Provenu ved uændret skatteprocent | 103 | 103 | 102 | 103 | 106 |
| Ressourceklemme | 104 | 103 | 102 | 103 | 104 |
| Udgiftspres 1999 | 111 | 107 | 104 | 99 | 96 |

Tallene i tabel 5.2 viser ikke nogen dramatisk forskel mellem de forskellige kommunegrupper. I den første række tal er vist udviklingen i de demografisk bestemte udgiftsbehov, altså er der kommet flere eller færre unge og ældre til siden 1995. Er tallet over hundrede er udgiftsbehovene steget, 100 viser uændrede behov, og en værdi under 100 viser, at udgiftsbehovet er faldet. På det punkt har de små kommuner næppe grund til klage.

I den anden række er vist, hvordan de samlede kommunale indtægter ville have udviklet sig, såfremt kommunen havde holdt uændret skatteprocent. Her er der også taget højde for, hvordan tilskuddene fra staten har udviklet sig. For alle kommunegrupperne er de økonomiske muligheder blevet forbedret over perioden. Heller ikke her har de små kommuner grund til at føle sig pressede.

Ressourceklemmen er en kombination af de to foregående rækker, i

praksis divideres de kommunale indtægter ved uændret skatteprocent med udgiftsbehovene. Groft sagt kan man sige, at ressourceklemme afspejler, hvordan kommunens serviceniveau ville have udviklet sig, hvis man holdt uændret skatteprocent. Her ser situationen ganske favorabel ud for de små kommuner. De helt små kommuner med under 4.000 indbyggere har kunnet hæve serviceniveauet med 4% ved uændret skat.

Sådanne beregninger tager ikke hensyn til, at staten har overvæltet nye opgaver på kommunerne. Hvis de små kommuner har særlig grund til at føle sig klemte, må det derfor skyldes, at nye opgaver har forholdsvis større finansielle konsekvenser i små end i store kommuner. Det er der næppe noget, der tyder på.

De første tre rækker af tal i tabel 5.2 viser altså, at de små kommuner ikke har haft ekstra grund til klage i de seneste fire år. Den sidste række i tabellen viser det såkaldte udgiftspres i forskellige kommunegrupper. Udgiftspreset defineres som forholdet mellem udgiftsbehovene og de økonomiske muligheder i et givet år, altså her i 1999. Jo højere tallet er, desto større er behovene i forhold til de økonomiske muligheder. På dette punkt er der store forskelle mellem de små og de store kommuner. Jo større kommunerne er, desto mindre er udgiftspreset.

Spørgsmålet er imidlertid, om sammenlægninger vil være en løsning på disse problemer? Det er de næppe. Forskellene skyldes nemlig ikke kommunernes størrelse, men mere det forhold, at små kommuner tilfældigvis er placeret i landets yderområder, hvor lønningerne almindeligvis er forholdsvis lave. Og det er vel en banal sandhed, at fire fattige kommuner ikke bliver rigere ved at slå sig sammen! Hertil kommer, at udgiftspreset faktisk er blevet udlignet over de seneste årtier, ikke mindst på grund af de kommunale udligningsordninger.⁴ Da udligningen mellem kommunerne er spændt til det yderste, er der efter forfatterens mening kun én vej til yderligere udligning, nemlig indførelsen af en enhedsskat. Det er for de fleste mennesker ensbetydende med en afskaffelse af det kommunale selvstyre.

Men lad os vende tilbage til familien med fire børn, der skal tvangsfjernes. Måske er følelsen af økonomisk sårbarhed i de små kommuner et psykologisk fænomen. For godt nok koster det millioner at tvangsfjerne fire børn fra en familie i opbrud; men hvor den lille kommune måske har nogle få sager af denne type om året, så er sagernes antal jo næsten pr. definition mangedoblet i de større bykommuner. Når problemet opleves som særlig

markant i den lille kommune, kan det skyldes to forhold. De store kommuner ved på forhånd, at denne type sager kommer, og de ved nogenlunde, hvor mange der er hvert år. Udsving fra år til år kan »opsuges« i et stort budget. I den lille kommune kan en enkelt sag se stor ud i forhold til budgettet, små kommune har ikke »buffere« i budgettet, der kan opsuge udsvingene fra år til år. Hertil kommer, at en sådan sag meget hurtigt ender på det politiske systems bord i den lille kommune, endnu inden den er sat i gang, ja politikerne i socialudvalget har formentlig gennem længere tid fulgt sagen. I den store kommune opdager politikerne knap nok den enkelte sag. Her afgøres den langt nede i et administrativt hierarki, der har en bestemt hovedregel at leve under, nemlig at budgetterne skal overholdes.

5.4 **Er en kommunalreform løsningen på bæredygtighedsproblemer?**

Folkeskoleloven af 1957 satte de små kommuner skatmat. Der var tale om en markant ændring i de statslige krav til kommunernes centrale opgave. De små kommuner måtte gå sammen i skoleforbund for at overleve. De var kort sagt ikke bæredygtige på deres mest centrale opgaveområde.

I 1999 er situationen anderledes. Skulle der være problemer med kvaliteten af opgaveløsningen på nogle enkeltområder, skal man være varsom med at drage den slutning, at så må vi af med de små kommuner. Den kommunale struktur i Danmark bør vælges på baggrund af, om kommunerne magter at løse de centrale opgaver, hvor nærdemokrati og kommunalt selvstyre er vigtigt. Det er efter min mening de kommunale aktiviteter, der retter sig mod børn, unge og gamle samt inden for kultur- og fritidsområdet. Der er ingen, der sætter spørgsmålstegn ved, om de små kommuner magter at drive daginstitutioner, skoler, ældreomsorg, biblioteker, idræt, folkeoplysning o.l. Den kommunale struktur bør derimod ikke vælges ud fra, om kommunerne magter at give narkomaner, psykiatrisk syge eller flygtninge en ordentlig behandling. Her betyder lokaldemokratiet mindre, hvorfor man kan overveje at lægge opgaverne andre steder, det være sig på amtsniveau, i fælleskommunale samarbejder eller sågar på statslige lokalkontorer.

Jeg ved godt, det sidste synspunkt får det til at risle koldt ned ad ryggen på kommunalpolitikere; men jeg har aldrig forstået, hvorfor man i det lokale

demokratis navn skal til at skære ned på støtten til lokale fritidsordninger eller normeringen på plejehjem, fordi man er tvunget til at tvangsfjerne fire børn, eller fordi man skal skaffe penge til behandling af narkomaner. Tvangsfjernelser og den slags ting bør ikke have noget at gøre med lokaldemokratiet (omend der kan være gode grunde til at inddrage lægmænd i denne type menneskeligt følsomme sager).

Der findes dog et argument, der går i modsat retning. Det lyder således: I det øjeblik, man opgiver tanken om, at der skal foretages en samlet lokal prioritering mellem de opgaver, der løses på lokalt plan, vil der være en tendens til, at skattebegrænsningen bliver for svag, når det gælder de sociale opgaver, der eventuelt måtte blive lagt over i statslige lokalkontorer. Med andre ord: Hensynet til udviklingen i den samlede offentlige økonomi tilsiger at få flest mulige opgaver lagt under kommunerne, hvor skatterne er under direkte og regelmæssig kontrol fra vælgerne side.

Professor Christian Wichmann Matthiessen, Københavns Universitet har gjort sig til talsmand for en markant reduktion af antallet af kommuner i Danmark med henvisning til, at det vil styrke erhvervsudviklingen. Fx foreslår han de nuværende 32 kommuner på Fyn reduceret til fem.⁵ Tankgangen er den, at store og slagkraftige kommuner centreret omkring de større byer, i væsentlig grad vil kunne forøge kommunernes erhvervspolitiske indsats. Små kommuner er ikke bæredygtige med hensyn til at skabe erhvervsudvikling.

Efter min vurdering er der to fejl i argumentationen. Den første er, at den kommunale struktur skal bestemmes af kommunernes indsats (eller mangel på samme) med hensyn til erhvervsudviklingen. Var der tale om amerikanske kommuner, kunne der være en vis fornuft i argumentationen. I USA ser man nemlig i høj grad kommunernes rolle som vækstgeneratorer, hvor vi i Danmark primært definerer kommunernes rolle som producenter af velfærdsydelser. Det er og bør være det sidste, der bliver pejlemærket for den kommunale inddeling. Den anden fejl, som Wichmann Matthiessen begår, er, at han påstår, at store kommuner er bedre til at skabe erhvervsudvikling end små.

Noter

1. Undersøgelsen blev gennemført i samarbejde med de kommunale chefforeninger og er afrapporteret i Mouritzen m.fl. (1992). De her nævnte resultater har ikke tidligere været offentliggjort, men er analyseret i et internt arbejdspapir (Mouritzen, 1998).
2. Se Danske Kommuner, nr. 10, 11. marts 1999.
3. For en nærmere analyse af rekrutteringsproblemerne i den offentlige sektor over de næste 20 år, se Groes og Holm (1999), særligt kapitel 8. Her vurderes det, at det offentlige kommer til at opleve rekrutteringsproblemer blandt omkring en tredjedel af medarbejdergrupperne. Specielt kan der opstå mangel på pædagoger, socialrådgivere, lærere, gymnasie-lærere, civilingeniører og i særdeleshed med hensyn til sundhedsuddannelserne.
4. I Mouritzen (1991, 140) er udgiftspresset beregnet for 1982. Dengang var standardafvigelsen på 10,6 og højeste og laveste værdi henholdsvis 131 og 67. I 1999 er standardafvigelsen på 7,7 og højeste og laveste værdi henholdsvis 119 og 75.
5. Se Fyens Stiftstidende den 27. september 1998.

6 De fire »håndtag«, som regulerer kommunestyret

De foregående 20 sider er baseret på en statisk opfattelse af tilværelsen. Kommunernes størrelse, effektivitet og bæredygtighed er diskuteret med udgangspunkt i kommunestyrets nuværende opgaver og virkemåde. Argumenterne og analyserne er, kunne man hævde, lidt bagstræberiske og meget lidt visionære. De fører lukt ind i en holdning og nogle virkelighedsopfattelser, der støtter status quo.

Sådan skal det foregående imidlertid ikke læses. Snarere skal man læse det på den måde, at under de nugældende betingelser for kommunestyret er der, med vores nuværende viden, meget lidt der taler for en større strukturreform. Men det er klart, at kommunestyrets grundbetingelser kan tages op til diskussion. Hvis man gør det, kan debatten forme sig helt anderledes.

Populært sagt kan man sige, at den kommunale inddeling kun er et af de håndtag, som samfundet har at dreje på, når det drejer sig om kommunestyret. Der er i hvert fald tre andre håndtag at operere med, håndtag som, hvis der skrues på dem, helt kan ændre betingelserne for strukturdiskussionen. De tre andre håndtag er:

Opgavefordelingen. Som antyd det tidligere kan der naturligvis ændres på opgavefordelingen mellem de forskellige niveauer. Det kan ske defensivt, dvs. man kan flytte opgaver væk fra kommunerne (eller måske kun de mindre kommuner?), som de har vanskeligheder med at løse, og som man ikke finder væsentlige for det lokale demokrati. Men det kan også ske offensivt, dvs. man kan lægge opgaver ud til kommunerne, som indtil nu ikke har været kommunale. Arbejdsmarkedsområdet kunne være et eksempel her. Men også spørgsmålet om amternes fortsatte eksistens kan komme ind i billedet, omend debatten herom tilsyneladende er sluttet. Dette årtis kommunale strukturdebat startede netop med spørgsmålet om amternes eksistens, jf. indledningen. En nedlæggelse af amterne vil skabe en helt ny

præmis for den kommunale inddelingsdebat, da der næppe er tvivl om, at en række af de amtslige opgaver må overgå til kommunerne. Her får de små kommuner utvivlsomt et problem.

Hvis man ønsker, at nye store områder bliver placeret på det primærkommunale niveau, vil diskussionen om den kommunale inddeling skulle ske med et nyt udgangspunkt. Det var netop tilfældet op til kommunalreformen i 1970, som langt hen ad vejen ikke blot var en reaktion på problemer i fortiden, men også en aktiv fremadskuen mod det, der skulle komme, et væld af nye opgaver, der blev lagt ud til kommunerne. Heri bestod det visionære hos kommunalreformens fædre.

Opgaveløsningen. Den danske velfærdsstat er i modsætning til de fleste andre lande karakteriseret ved, at opgaverne løses i offentligt regi, dvs. i statslige og kommunale institutioner, som har et effektivt monopol. Men traditionen er under opbrud. Borgerne får flere og flere steder frit valg, ofte mellem kommunale og private løsninger, og opgaverne udliciteres til den (offentlige eller private) virksomhed, der kan løse dem bedst og billigst.

Der er en klar sammenhæng mellem opgaveløsning og kommunal inddeling. I det omfang den nævnte bevægelse væk fra den klassiske danske institutionsmodel accellererer, vil det også skabe ændrede betingelser for diskussionen om den kommunale struktur. Kommunerne skal så ikke længere være gearret mod drift, men mod udbyderrollen. Kommunerne skal definere, betale og kontrollere, men ikke producere. Herved kan man hævde, at dilemmaet mellem effektivitet og demokrati delvist bliver opløst, fordi større virksomheder, der opererer på tværs af kommunegrænser, vil kunne høste fordelene af stordrift. De små kommuner virker ikke mere som en hæmsko for effektiviteten. Kommunedata er, som nævnt tidligere, et (omend atypisk) eksempel på denne mekanisme. Omvendt kan man imidlertid hævde, at udbyderrollen stiller krav om en betydelig administrativ kapacitet og specialistviden, som de små kommuner kan have svært ved at besidde. Det kunne tale for større kommuner.

Mange vil hævde, at det er ændringer i opgaveløsningen, snarere end i kommunestrukturen, der for alvor kan frigøre ressourcer i den kommunale sektor. Det er i den forbindelse tankevækkende, at den seneste analyse af et enkelt mindre område, nemlig skolerengøringen, tyder på, at der kan spares op i mod 300 mio.kr., såfremt rengøringen udliciteres til private firmaer, og det vel at mærke uden at det går ud over kvaliteten. Disse 300 mio.kr. kan

sammenlignes med de 700-800 mio.kr., som der i heldigste fald kan spares ved at afskaffe alle kommuner under 40.000 indbyggere!¹

Styreformen i kommunerne. Det fjerde håndtag, som der kan drejes på, er styreformen i kommunerne. Meget er sket i det seneste årti med hensyn til de kommunale institutioners autonomi. Vi taler om den anden decentraliseringsbølge som betegnelse for den udstrakte decentralisering af økonomisk og personalemæssig kompetence til institutionsledelser og evt. brugerbestyrelser, der er sket siden omkring 1990. Meget lidt er sket med hensyn til styreformen på det politiske niveau. Ændres der for alvor på opgaveløsningen, som nævnt ovenfor, vil det, i kombination med decentraliseringen, skabe nye betingelser for politikerrollen. Den traditionelle politikerrolle, der forudsættes i udvalgsstyret, vil blive udvandet.² Sker der samtidig en ændring i den kommunale struktur i retning af færre og større kommuner, bør det afstedkomme en debat om selve styreformen. Er fremtidens kommuner gearret til udvalgsstyre? Eller skal man til at overveje mindre kommunalbestyrelser med en ansat embedsmand som øverste administrative leder? Eller eventuelt større kommunalbestyrelser med en folkevalgt borgmester som øverste leder af forvaltningen? De to sidstnævnte alternativer trives i bedste velgående i andre lande, ja, faktisk er udvalgsstyret undtagelsen, når man ser sig omkring i den store verden.

Noter

1. Christoffersen m.fl. 1999.
2. Se Andersen m.fl. (1998).

7 Er tingene gået i selvsving?

Debatten om de små kommuners problemer har utvivlsomt flere årsager. Én af disse er, at der er gået selvsving i tingene. Når først debatten er startet – uanset om det er sket på en solidt videnskabsmæssigt grundlag eller ud fra forkerte antagelser om, hvad der bør være kommunernes hovedopgave – så kører den videre og bliver mere og mere intens. Politikere, embedsmænd og partiforeninger går ind i debatten med argumentet: »Når alle andre diskuterer det, må der jo være noget om tingene«. Jo mere debatten kører, desto mere cementeret bliver troen på, at kommunesammenlægninger er uundgåelige. Når vi er nået så langt, bliver der tale om en selvopfyldende proces. Man snakker ikke mere om »hvis«, men »når« den kommer. Når »hvis« er lavet om til »når«, begynder man at handle: »Skal vi nu ikke hellere slå os sammen med den eller den og gøre det i tide? Så er vi i det mindste selv herrer over, hvem vi bliver lagt sammen med«. Så starter en ny bølge af frivillige sammenlægninger.

Sådan bør man ikke lave store reformer i det danske samfund. Der bør være et vist mindstemål af systematisk viden om emnet, inden man går i gang, og man bør frem for alt lade være at basere sine beslutninger på myter og angstfølelser for, hvad fremtiden måtte bringe.

Brændstoffet til reformer bør være viden og visioner, ikke myter og angst for fremtiden.

Teknisk appendiks

Siden begyndelsen af 1990'erne er der gennemført en række analyser af de kommunale administrationsudgifter baseret på en metode, hvorefter kommunestørrelsen indgår i form af en række dummyvariabler. Samme metode anvendtes som udgangspunkt i analysen af 1996-regnskab. Samtidig blev det forsøgt at indplacere kommunestørrelsen i modellerne på en række andre måder som foreslået af Kalseth m.fl. i forbindelse med en analyse af norske kommuners administrationsudgifter (Kalseth m.fl. 1993). Heri testes modeller, hvori der gøres forskellige antagelser om funktionsformen (lineær, invers og kubisk). Endelig blev også forsøgt en analyse med en logaritmisk transformation af indbyggertallet. I alle analyserne blev anvendt et datasæt med variabler for henholdsvis kommunernes økonomiske muligheder (ressourcegrundlaget), udgiftsbehov (andel børn af enlige forsørgere, andel indbyggere fra tredjelande, arbejdsløshed, erhvervsfrekvens, andel boliger i boligkriteriet) samt byrådets partipolitiske sammensætning (andel mandater til arbejderpartierne).

Den oprindelige model baseret på dummyvariabler kunne forklare 47% af variationen i de kommunale administrationsudgifter. Blandt de øvrige modeller blev det bedste resultat opnået med den inverse model, hvor forklaringsgraden lå på 52%. På grund af multicollinearitet kan i denne model alene inddrages tre variabler, som alle er signifikante på et .00 niveau. De tre variabler samt de tilhørende betaværdier (der viser de tre faktoreres relative betydning) er:

| | |
|---------------------------------|-----|
| Andel børn af enlige forsørgere | .36 |
| Ressourcegrundlaget | .44 |
| 1/folketal | .62 |

Det skal bemærkes, at ingen af de udeladte variabler vil kunne indgå signifikant i modellen på trin 4.

Figuren i artiklen er fremstillet på baggrund af disse estimater, idet andel børn af enlige forsørgere og ressourcegrundlaget er låst fast på landsgennemsnittet.

I det efterfølgende skema er vist resultaterne fra de forskellige analyser. Det bemærkes, at der i alle modeller måtte udelades variabler på grund af multicollinearitet.

Tabel 1 Fem modeller til analyse af de kommunale administrationsudgifter 1996

| | Dummymodellen | Simple model | Logaritmiske model | Kubiske model | Inverse model |
|---------------------------------|---------------|--------------|--------------------|---------------|---------------|
| Kommunestørrelse | | | | | |
| Under 4000 indb. (dummy) | .30 | | | | |
| 4.000-8.000 indb. (dummy) | .26 | | | | |
| 16.000-30.000 indb. (dummy) | -.17 | | | | |
| 30.000-50.000 indb. (dummy) | -.21 | | | | |
| 50.000-100.000 indb. (dummy) | -.10 | | | | |
| Over 100.000 indb. (dummy) | -.10 | | | | |
| Indbyggertal | | -.19 | | | |
| Indbyggertal logaritmisk | | | -.60 | | |
| Indbyggertal ² | | | | -.09 | |
| Indbyggertal ³ | | | | -- | |
| 1/indbyggertal | | | | | .62 |
| Udgiftsbehov | | | | | |
| Andel børn af enlige forsørgere | .22 | | .39 | | .36 |
| Erhvervsfrekvens | | -.11 | | | |
| Andel boliger i boligkriteriet | | .11 | | .15 | |
| Arbejdsløshed | .13 | .25 | | .32 | |
| Andel indb. fra 3. lande | | -.19 | | -.21 | |
| Økonomisk formåen | | | | | |
| Ressourcegrundlag | .53 | .58 | .49 | .52 | .44 |
| Partipolitik | | | | | |
| Arbejderpartiernes mandatandel | | -.09 | | -.10 | |
| R² (adj.) | .48 | .36 | .45 | .33 | .52 |

Alle estimater er signifikante på .10-niveauet bortset fra de kursiverede.

Litteratur

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

Bogason, Peter (1997): *Forvaltning og stat*.
Forlaget Systime.

Christoffersen, Henrik; Martin Paldam og Allan Würtz (1999): *Public versus private production. A study of the cost of school cleaning in Denmark*.

AKF Forlaget, København.

Dich, Jørgen (1973): *Den herskende klasse. En kritisk analyse af social udbytning og midlerne imod den*.

Forlaget Borgen, Odense.

Gaarsted Frandsen, Annie (1997): *Landspolitik eller lokalpolitik? Et studie af danske kommunalvalg*. Afhandlinger fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Odense Universitet.

Groes, Nils og Anders Holm (1999): *Uddannelser og uligevægte på arbejdsmarkedet 1980-2017*.

AKF Forlaget, København.

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

Kalseth, Jorid; Jørn Rattsø og Rune Sørensen (1993): Ressoursbruken i kommunal administrasjon. I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årgang 34, 219-242.

Lidström, Anders (1996): *Kommunsystem i Europa*. Publica, Stockholm.

Lolle, Henrik (1999): *Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner*. Aalborg Universitetsforlag.

Mouritzen, Poul Erik (1985-86): De nøjsomme jyder og de krævende københavnere. I: *Økonomi og Politik*. Vol. 59, nr. 3, 194-211.

Mouritzen, Poul Erik (1989): City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. I: *European Journal of Political Research*. 17, 661-688.

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den Politiske Cyklus*. Forlaget Politica, Aarhus.

Mouritzen, Poul Erik (1991): Is Big Really so Beautiful? Is Small Really so Ugly? I: *Odense Universitets Årsberetning*. 1991, 102-112.

Mouritzen, Poul Erik; Henrik Larsen, Hanne Ragn Hansen og Ane Storm, (1993): *Mod en fælles fremtid. De kommunale chefforeninger i en brydningstid*. Odense Universitet, s. 92.

Mouritzen, Poul Erik (1997a): I stemmeboksen: Hvem kommer dér – og hvorfor. I: Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen (red.) (kapitel 20) *Kommunalvalg i Danmark*. Odense Universitetsforlag.

Mouritzen, Poul Erik (1997b): Den personlige stemmeafgivning. I: Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen (red.) (kapitel 21) *Kommunalvalg in Danmark*. Odense Universitetsforlag.

Mouritzen, Poul Erik (1998): *De kommunale chefers handlingsberedskab*.

(Upubliceret arbejdspapir, Institut for Statskundskab, Odense Universitet).

Newton, Kenneth (1982): Is Small Really so Beautiful? Is Big really so Ugly. I: *Political Studies*. Vol. 30, 190-206.

Nielsen, Hans Jørgen (1981): Size and Evaluation of Government: Danish Attitudes towards Politics at Multiple Levels of Government. I: *European Journal of Political Research*. Vol. 9, 47-60.

Ostrom, Elinor (1972): Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. I: *Social Science Quarterly*. Vol. 53, 474-493.

Ostrom, Elinor (1983): A Public Choice Approach to Metropolitan Institutions: Structure, Incentives and Performance. *Social Science Journal*. Vol. 20, 79-96.

Ostrom, Vincent; Charles M. Tiebout og Robert Warren (1961): The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Enquiry. I: *American Political Science Review*. Vol. 55, 831-842.

PLS Consult (1999): *Der er så dejligt... En analyse af den offentlige service i byerne og på landet*.

PLS Consult A/S.

Rallings, Colin; Michael Temple og Michael Trasher (1994): *Community Identity and Participation in Local Democracy*.

The Commision for Local Democracy, London.

Urban, Brian (1999): *Kommunestørrelse og demokrati – en undersøgelse af den politiske mistillids omfang, årsager og konsekvenser for en fremtidig kommunalreform*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet – Odense Universitet.

Summary

Small Municipalities – not so bad after all?

by Poul Erik Mouritzen, University of Southern Denmark – Odense University, November 1999

Introduction

The new debate on the future of the municipalities

For the first 20 years after the local government reform in 1970, the structure of local government in Denmark was not questioned. However, in the last ten years, a debate on a new local government reform has arisen several times. Right back at the end of the 1980s, the Conservatives, headed by Prime Minister Poul Schlüter, questioned the sense in continuing with the counties. A couple of years later, another attempt was made to raise the same debate. In 1995-96, the debate became very heated in connection with the work of the Metropolitan Commission, which came to nothing because of political disagreement. While the Public Tasks Commission (a commission on the distribution of public tasks) was at work (1995 to 1997), the debate quietened down. People waited to see what might happen with regard to the distribution of tasks between state, county and municipalities. In the last 12 months, however, the debate has intensified again, this time proving more tenacious – partly because it has produced offshoots around the country in the form of discussions in and between municipalities about closer cooperation and perhaps even actual amalgamation.

The municipal reform debate has centred particularly on the advantages with respect to economy and efficiency that an amalgamation of the municipi-

palties would lead to. On the other hand, it has largely taken place with reference to the democratic and participatory values that would unavoidably be affected by a new round of amalgamations. Lastly, in the past couple of years, some new aspects have been introduced into the debate: Do the small municipalities suffer from a lack of professionalism and low-quality services and are they becoming financially vulnerable?

The title of the report: An assertion and a question mark

One must read the title of this report very carefully. It consists of two parts: an *assertion* that the small municipalities are perhaps not so bad after all and a *question mark*, thereby signalling an ambivalent attitude to the problem of the future of the small municipalities.

The assertion that the small municipalities are not so bad after all is based on the fact that we do not at present have the necessary knowledge on which to base a new local government reform. We know that the small municipalities are relatively costly to operate, but in the overall economic picture, we are talking about small change. At the same time, we know that, on a number of points, democracy thrives best in small municipalities. Most of the report comprises results from the last decade's Danish research on these issues.

However, the question mark after the assertion accentuates the fact that we do not know enough about these things – and that, if we begin to dig a little deeper in a number of areas, we might find serious arguments for abandoning the small municipalities. It is possible that the work of small municipalities is of low quality, but we do not know if it is. It is possible that the small municipalities are not sufficiently professional, but we do not know if they are. And the small municipalities may be financially vulnerable, but we do not know if they are. The report raises a number of questions concerning the viability of the small municipalities – questions that only some attempt has been made to answer or to which only provisional answers have been given.

Lastly, the question mark also implies openness to the idea that the structure of local government in Denmark can be viewed in a broader and longer-term perspective. This means that the size of municipalities must be seen in relation to how we believe that the structure of local government will and should develop. For if we believe that more tasks should be im-

posed on the municipalities than at present or that, in the space of some decades, the municipalities will no longer be responsible for the production of services, then entirely new perspectives open up for the debate on the future of the small municipalities.

In this lies also recognition of the fact that the future of local government is not a question for researchers, but for politicians. No matter how much research is done or how many studies are carried out, the question of whether municipalities are to be amalgamated is ultimately a political one. Research can indicate some of the factors that should be considered before a political decision is made about amalgamations – whether by two or more municipalities voluntarily or by the Government and the Danish Parliament. As will be seen later in the report, the existing research in Denmark indicates a trade-off between economic considerations and considerations concerning democracy. However, research cannot provide an answer to the question of how these two considerations are to be balanced. How, for example, a gain of half a billion DKK as a consequence of more efficient municipalities is weighed against a fall in election turnout and growing distrust of local politicians is a purely political problem.

Structure of the report

The report is based mainly on existing research. As far as the structure is concerned, we look first at the economic arguments for amalgamation of municipalities and then at the democratic problems involved in amalgamation. The third main section focuses on viability. And in the fourth and last section of the report, the discussion about a new local government reform is put into a wider context and it is argued that the structure of local government must necessarily be seen in the light of the tasks of local government, the production of services and the way the political administration system is structured.

The report is written in a slightly different form than a traditional scientific report. In the notes, reference is made to the studies referred to. Readers wanting additional information and documentation are referred to the original sources. The bibliography includes more references than used directly in the text, including selected English-language references.