

# Kommunalt samarbejde

## *Hvorfor og hvorfor ikke?*



Af Svend Lundtorp



KOMMUNERNES LANDSFORENING

Denne publikation kan bestilles  
ved henvendelse til:

Kommunernes Landsforening  
Gyldenløvesgade 11  
1600 København V  
Telefon: 33 70 33 41  
Telefax: 33 70 30 70  
Email: [mgc@kl.dk](mailto:mgc@kl.dk)

ISBN 87-7848-503-7

Copyright © 2000 Det Kommunale Momsfond,  
Kommunernes Landsforening  
og Svend Lundtorp

Mindre uddrag, herunder figurer og  
citater er tilladt med  
tydelig kildeangivelse.

Layout, repro og tryk:  
TrykBureauet Grafisk produktion A/S, 2730 Herlev

Oplag: 2000  
Printed in Denmark  
Februar 2000



# Kommunalt samarbejde

*Hvorfor og hvorfor ikke?*

af  
Svend Lundtorp

*Der er næppe tvivl om at  
kommunalreformen vil formindske  
behovet for interkommunalt  
samarbejde, men et ikke uvæsentligt  
behov må dog antages  
også at bestå i fremtiden.*

Kommunallovskommissionen 1966.



# Indholdsfortegnelse

Forord .....	7
<b>1. Problemstilling, sammenfatning og konklusion .....</b>	<b>9</b>
1.1. Problemstilling .....	9
1.2. Sammenfatning .....	10
1.2.1. Nærhed og sammenhæng .....	10
1.2.2. Det juridiske grundlag for kommunalt samarbejde .....	10
1.2.3. Organisering af kommunalt samarbejde .....	11
1.3. Motiver og forhindringer for kommunalt samarbejde .....	12
1.3.1. Den samlede afvejning .....	12
1.3.2. Ydre omstændigheder, der kan motivere et kommunalt samarbejde .....	12
1.3.3. Stordriftsfordele .....	12
1.3.4. Samarbejde som strategi .....	13
1.3.5. Forhindringer .....	13
1.3.6. Kritisk kontrol .....	14
1.3.7. Demokratisk kontrol .....	14
1.4. Kortlægning af kommunale samarbejder .....	15
1.5. Finland .....	15
1.6. Konklusion og diskussion .....	16
1.6.1. Er kommunalt samarbejde nyttigt? .....	16
1.6.2. Organiseringen af kommunalt samarbejde .....	18
1.6.3. Styrelsesloven .....	19
1.7. Begreber .....	20
1.8. Afgrænsning .....	21
<b>2. Eksempler .....</b>	<b>23</b>
2.1. De digitale kommuner .....	23
2.1.1. Begyndelsen .....	23
2.1.2. Mål .....	23
2.1.3. Den politiske organisation .....	23
2.1.4. Den administrative ledelse .....	24
2.1.5. Det digitale koncept .....	24
2.1.6. Opgaver .....	24
2.1.7. Finansiering .....	26
2.1.8. Motiver .....	26
2.1.9. Et samarbejde med højt ambitionsniveau .....	27

2.2. Kalundborgegnen	28
2.2.1. Kommunalt Samråd på Kalundborgegnen	28
2.2.2. Aktuelle samarbejder på det sociale område i Kalundborgegnen	28
2.2.3. Andre samarbejder	30
2.2.4. Formål og motiver for samarbejdet	30
2.2.5. Organisation og samarbejdsgrundlag	31
2.2.6. Samarbejdskultur	32
2.3. CTR - Centalkommunernes Transmissionsselskab	33
2.3.1. CTR - et barn af energikrisen	33
2.3.2. CTR`s opgaver og økonomi	33
2.3.3. CTR`s bestyrelse	34
2.3.4. Store tekniske, men små politiske problemer	35
2.3.5. Aktuelle virksomhedspolitiske overvejelser	36
2.3.6. Den demokratiske indflydelse	36
2.3.7. Kritisk kontrol	37
2.3.8. CTR - en typisk fælleskommunal virksomhed	37
2.4. Næstved Kommunale Tandpleje	39
2.4.1. Et årelangt samarbejde	39
2.4.2. Næstved Kommunale Tandpleje	39
2.4.3. Samarbejdet	40
2.4.4. Fordele ved den fælleskommunale tandpleje	41
2.4.5. Perspektiver	41
<b>3. Karakteren af kommunalt samarbejde</b>	<b>43</b>
3.1. Det formelle grundlag for kommunalt samarbejde	43
3.1.1. Kategorisering af kommunale samarbejder	43
3.1.2. Kommunalt samarbejde i selvstændige juridiske enheder	43
3.1.3. Kommunalt samarbejde uden selvstændig juridisk enhed	46
3.1.4. Hovedgrupper	48
3.2. Organisering af kommunalt samarbejde	48
3.2.1. Udlicitering eller kommunal drift	48
3.2.2. Modeller for kommunalt samarbejde	48
3.2.3. Netværket	49
3.2.4. Den kommunale familie	50
3.2.5. Storebror	52
3.2.6. Selvstændig juridisk enhed	53
3.2.7. Det ultimative samarbejde	53
3.2.8. Arbejdsdeling eller fællesskab	56
3.3. Modeller, jura og indflydelse	56
3.3.1. Hensigtsmæssighed	56
3.3.2. De juridiske bindinger	57



3.3.3. Den kommunale forpligtelse .....	57
3.3.4. Valg af organisationsform .....	58
<b>4. Motiver og forhindringer .....</b>	<b>59</b>
4.1. Flere spørgsmål end svar .....	59
4.2. Den samlede afvejning .....	59
4.3. Motiver .....	60
4.3.1. Geografiske forhold, der påvirker motiveringen .....	60
4.3.2. Tekniske forhold, der påvirker motiveringen for at deltage i et kommunalt samarbejde .....	62
4.3.3. Motiver for deltagelse i kommunalt samarbejde .....	63
4.4. Forhindringer .....	68
4.4.1. Forhindringer eller barrierer .....	68
4.4.2. Lovgivningsmæssige barrierer .....	68
4.4.3. Suverænitetsafgivelse .....	69
4.4.4. Den kritiske kontrol .....	69
4.4.5. Administrativ isolation .....	70
4.4.6. Samarbejdets omkostninger .....	71
4.4.7. Omstillingsomkostninger .....	71
4.4.8. Tilpasningsomkostninger .....	71
4.4.9. Samarbejdets særlige omkostninger og gevinster .....	73
4.5. Demokratisk kontrol .....	74
4.5.1. Problemstilling .....	74
4.5.2. Det indirekte valg .....	75
4.5.3. Ansvar for drift og økonomi .....	75
4.5.4. Manglende indflydelse .....	76
4.5.5. Manglende indsigt .....	76
4.5.6. Manglende borgerindflydelse .....	76
4.5.7. Løsningsmuligheder .....	77
4.5.8. Diskussion .....	78
4.6. Opsamling .....	78
<b>5. Kortlægning af kommunale samarbejder .....</b>	<b>81</b>
5.1. Antallet af kommunale samarbejder .....	81
5.1.1. Opgavekommissionens opgørelse .....	81
5.1.2. Danske Kommuners opgørelse .....	82
5.2. Hvad samarbejdes der om? .....	84
5.3. Hvad samarbejdes der ikke om? .....	85
<b>Litteratur .....</b>	<b>89</b>
<b>Bilag. Kommunalt samarbejde i Finland .....</b>	<b>91</b>





Denne rapport er ikke sandheden om kommunalt samarbejde. Den er snarere et diskussionsoplæg baseret på analyser af nogle væsentlige problemstillinger i forbindelse med, at kommuner ønsker at løse opgaver i fællesskab. Det empiriske arbejde mangler. Det vil blive gennemført i løbet af det kommende år. Her er der kun brugt ganske få observationer, og derfor ligner nogle af betragtningerne mere påstande end vidnesbyrd.

Alligevel er det håbet, at rapporten kan bidrage til den debat om kommunale samarbejder, der netop nu finder sted over hele landet.

Rapporten er den første publikation i et projekt om kommunalt samarbejde, der er finansieret af Det Kommunale Momsfond. Projektet begyndte september 1999 og ventes afsluttet i begyndelsen af 2001.

Til støtte for projektet er nedsat en referencegruppe bestående af cheføkonom i Kommunernes Landsforening Jan Olsen (formand), kontorchef i Kommunernes Landsforening Lene Sillasen, konsulent i Kommunernes Landsforening Michel Weber, kontorchef i Kommunernes Landsforening Hans Otto Jørgensen, kontorchef i Indenrigsministeriet Christian Schönau og adjunkt ved Syddansk Universitet, Odense, Ulrik Kjær.

Projektet udføres i nært samarbejde med Kommunernes Landsforening.

Der skal i den forbindelse rettes en varm tak til Momsfondet for at muliggøre dette projekt. Også tak til Kommunernes Landsforening og medarbejdere i foreningen, der har stillet materiale til rådighed og medinddraget mig i landsforeningens aktiviteter om kommunalt samarbejde. Dette gælder især Michel Weber som løbende har bidraget med nyttige kommentarer. Sluttelig skal referencegruppens medlemmer have tak for at følge projektet og ikke mindst for konstruktive bidrag.

Forfatteren har dog det fulde ansvar for rapportens indhold.

*Svend Lundtorp  
Februar 2000*



# Problemstilling, sammenfatning og konklusion

## 1.1. Problemstilling

Som tilsigtet overflødiggjorde kommunalreformen skoleforbund og tilsvarende kommunale samarbejder om kommunale kerneydelser. For reformens fædre var der dog ingen tvivl om, at der fortsat ville være opgaver som kun kunne løses gennem samarbejde.

Her tredive år efter er dette emne pludselig blevet interessant, og delvis af de samme grunde som den gang. Der er rejst spørgsmål om små kommuner er store nok til at udføre en del af opgaverne hensigtsmæssigt, dvs. med lave omkostninger og tilfredsstillende kvalitet. Alternativet kan være kommunesammenlægninger. Et andet alternativ er samarbejde.

Derfor kan det netop nu være nyttigt at se, hvordan landet ligger. I hvilket omfang samarbejder danske kommuner om løsningen af opgaver. Og hvilke opgaver er det? Hvordan organiseres samarbejdet og hvad er trenden? Fører samarbejde i realiteten til bedre kvalitet og økonomi? Hvad kan motivere eller afholde kommuner for at deltage i kommunalt samarbejde?

Kun nogle af disse problemstillinger berøres i denne rapport, der er første led i en analyse af fænomenet kommunalt samarbejde.

Den empiriske baggrund for analysen mangler således fuldstændig.

Her er fænomenet kommunalt samarbejde studeret ud fra følgende problemstillinger:

*Hvad er karakteren af kommunale samarbejder?* Dette spørgsmål rejser en række delspørgsmål om kategorisering af kommunale samarbejder ud fra forskellige synspunkter. Hvordan er de organiseret, og hvad er det juridiske grundlag? Hvilke opgaver samarbejdes der om - og hvilke samarbejdes der ikke om? Disse spørgsmål er søgt besvaret i kapitel 3.

*Motiver og forhindringer for kommunalt samarbejde.* Hvad der motiverer kommuner til samarbejde og hvad, der kan holde dem tilbage fra det, er diskuteret i kapitel 4. Da gennemgangen ikke er baseret på et bredt erfaringsmateriale, har den mere karakter af at rejse spørgsmål end at besvare dem.

*Kortlægning af kommunale samarbejder.* I kapitel 5 er gengivet og analyseret de spinkle opgørelser, der er om omfanget af kommunale samarbejder.

*Analyse af kommunal- og driftsøkonomiske fordele og ulemper ved kommunale samarbejder.* Det falder udenfor denne første rapport i projektet at vurdere denne problemstilling.

Den vil blive taget op i forbindelse med næste fase af projektet og alene baseret på udsagn fra deltagere i kommunale samarbejder. Der foretages ingen selvstændige driftsøkonomiske analyser.

*Formulering af oplæg til strategier for hvorledes kommunalt samarbejde kan fremmes, hvor det er ønskeligt.* Denne problemstilling vil først blive taget op ved afslutningen af projektet. Dog er der under den foreløbige konklusion i dette kapitel peget på nogle forhold, som kan indgå i en strategiformulering.

## 1.2. Sammenfatning

### 1.2.1. Nærhed og sammenhæng

En af de væsentligste årsager til kommunalreformen i 1970 var et ønske om kommunal bæredygtighed. De nye kommuner skulle være store nok til ved egne kræfter at løse alle de opgaver, de fik tillagt. Før reformen var der således en række skoleforbund, hvor kommuner i samarbejde bestyrede et skolevæsen. Med reformen var alle kommuner store nok til at løse opgaven selv.

Ved reformens gennemførelse var der imidlertid ingen tvivl om, at kommunale samarbejder fortsat var nødvendige på en række områder. En række serviceopgaver, der krævede et stort befolkningsunderlag blev overladt til amtskommunerne. Af forskellige grunde foretrak lovgiverne dog fortsat at placere ansvaret for nogle store opgaver hos kommunerne. Der har utvivlsomt været politiske motiver bag. Men også hensynet til

nærhed, sammenhæng og teknisk-administrative forhold har begrundet en fortsat kommunal opgavevaretagelse. Derfor har det været nødvendigt eller ønskeligt stadig at løse opgaver i kommunalt samarbejde. Især regnede reformens fædre med, at små kommuner måtte ty til denne løsning.

Det optimale befolkningsunderlag varierer fra opgave til opgave. Da kommunerne tilmed er af meget forskellig størrelse, har der således ved kommunalreformen været tale om et valg: Skulle opgaven placeres i amtskommunen, selv om de større kommuner kunne klare opgaven selv, eller skulle den ligge i kommunen vel vidende, at en del kommuner ikke kunne løfte opgaven uden at gøre det i fællesskab med andre. Resultatet er, at ansvaret for nogle befolkningskrævende opgaver ligger i kommunerne. De må så løses gennem kommunalt samarbejde. Derved er både *bæredygtighedsprincippet* og *nærhedsprincippet* tilgodeset. Nærhedsprincippet ved at udføre opgaven så tæt på borgerne som muligt, bæredygtighedsprincippet ved alligevel at sikre et rimeligt befolkningsunderlag.

### 1.2.2. Det juridiske grundlag for kommunalt samarbejde

Den kommunale styrelseslov indeholder én paragraf om kommunalt samarbejde, nemlig § 60, der bestemmer, at kommunalt samarbejde, der indebærer overdragelse af kompetence til et fælles organ, skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Dette deler umiddelbart de kommunale samarbejder op i to kategorier: På den ene side samarbejder, der er statsanerkendte, og på den anden side alle andre former for samarbejde.

Denne betragtning er imidlertid en misvisende forenkling af problemstillingen. Ved kommunalt samarbejde forstås her enhver form for samarbejde strækkende sig fra enkel gensidig hjælp til dybt forpligtende kommunale fællesskaber. Derfor er der også mange former for aftalegrundlag. Som en mere fuldstændig beskrivelse af samarbejdets juridiske grundlag er derfor valgt følgende systematik, der deler samarbejderne i på den ene side selvstændige juridiske enheder med eget personale, og på den anden side samarbejdsformer uden selvstændig juridisk enhed:

- **Selvstændige juridiske enheder**
  - Kommunale fællesskaber, der skal godkendes efter styrelseslovens § 60.
  - Andre selskabsformer.
- **Betjeningsoverenskomster**, dvs. aftaler, hvor en kommune stiller faciliteter til rådighed for andre kommuner.
- **Projekter**, dvs. aftaler, hvor hver kommune bidrager med personale og faciliteter til løsning af en fælles opgave.
- **Ingen aftale**, dvs. samarbejder, der er helt uforpligtende.

### 1.2.3. Organisering af kommunalt samarbejde

Ligesom der findes mange juridiske konstruktioner for kommunalt samarbejde, er der også mange måder at organisere det på. Der er i afsnit 3.2. diskuteret fire modeller med undermodeller. De spænder vidt i grad af kommunal forpligtelse. I den ene ende er der samarbejde, der blot består af uforpligtende rådgivning til i den anden ende stærkt forpligtende samarbejde. De fire modeller er:

- **Netværket**. Uforpligtende gensidig hjælp. Meget begrænsede aftaler.

- **Familien**. Samarbejde i projektform mellem en gruppe kommuner (familien). Kompetencen fastholdes i de enkelte kommunalbestyrelser.
- **Storebror**. En kommune udfører opgaver for andre.
- **Selvstændig juridisk enhed**. Fælleskommunalt selskab. Kan, men behøver ikke at være et kommunalt fællesskab.

Også her vil det være en forenkling at udpege kommunale fællesskaber - dvs. samarbejder, hvor kommunalbestyrelsen afgiver kompetence og som derfor skal godkendes af tilsynsmyndigheden - som de mest forpligtende samarbejder. Det behøver ikke at være tilfældet. Selv når der kun ses på den juridiske forpligtelse, kan andre aftaler være lige så forpligtende.

Forpligtelsen er imidlertid både juridisk og politisk, og den politiske forpligtelse kan være mindst lige så stor som den juridiske i et samarbejde, der ikke skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Et samarbejde i projektform er således baseret på gensidig tillid mellem parterne. Formelt er det måske nemt at komme ud af samarbejdet. Men netop derfor er den politiske forpligtelse til et varigt samarbejde stor.

Endelig kan den administrative forpligtelse være stor. F.eks. kræver det en betydelig ledelsesmæssig indsats at deltage i et projekt, hvor hver kommune bidrager med mandskab, bygninger og redskaber. Her skal administrationen finde ud af en rimelig fordeling af ressourcer mellem egne og fælleskabets formål.

## 1.3. Motiver og forhindringer for kommunalt samarbejde

### 1.3.1. Den samlede afvejning

Der synes at være tre forhold, der er afgørende for et positivt kommunalt samarbejde:

- Samarbejdet skal være fordelagtigt for deltagerne. Der skal opnås lavere omkostninger og/eller højere kvalitet i opgaveløsningen.
- Der skal findes en balance mellem på den ene side kommunernes ønske om indflydelse på fællesskabet og på den anden side hensynet til samarbejdets effektivitet.
- Der skal være tillid mellem de deltagende kommunalbestyrelser.

### 1.3.2. Ydre omstændigheder, der kan motivere et kommunalt samarbejde

Der er naturligvis altid en årsag til, at en kommune ønsker at deltage i et kommunalt samarbejde. En række forhold kan være med til at skubbe et samarbejde i gang. Tilsvarende kan andre besværliggøre det i en grad, der får initiativtagerne til at trække baglæns.

Et af de forhold, der kan bevirke, at samarbejde mellem kommuner er hensigtsmæssigt, er ydre omstændigheder:

Manglende bæredygtighed er den gennemgående begrundelse for kommunale samarbejder. De enkelte kommuner er ikke store nok til rationelt at løse opgaven alene.

Geografien spiller også ind på andre områder. Kommunegrænser tegner f.eks. i visse henseender et upraktisk billede i landskabet.

De følger ikke vandskel. Derfor kan samarbejde om vand og spildevand være nødvendigt. I visse tilfælde bevirker skæve grænser også, at kommuner må hjælpe hinanden med gensidig bistand til at betjene borgere i grænseområder.

Også mere tekniske omstændigheder kan befordre samarbejde. Specialisering er således, ligesom bæredygtighed, en væsentlig årsag til samarbejde. Faktisk er det to sider af samme sag, for specialisering er årsag til manglende bæredygtighed. Selv i forbindelse med de kommunale kerneopgaver er der specialiserede delopgaver, som små kommuner ikke har befolkningsunderlag til, som f.eks. psykologer og psykiatrisygeplejersker.

Et andet teknisk forhold er den funktionelle sammenhæng, der er i produktionen af nogle kommunale serviceydelser. Den kan foregå i flere led og finder i et af leddene sted på et anlæg, der er stort nok til at betjene flere kommuner. En kommune kan således selv tage sig af det lokale kloaksystem. Men der kan være fordele ved at være flere om et rensningsanlæg. Samtidig er det u hensigtsmæssigt at overlade ansvaret for rensningsanlægget til f.eks. amt eller stat, for derved vil den samlede opgave blive delt.

Endelig kan også ydre politiske omstændigheder presse kommuner til samarbejde. I ganske få tilfælde tvinger loven dem til det (helt aktuelt Hovedstadens Udviklingsråd). I andre tilfælde har de i realiteten ingen anden udvej (naturgasselskaberne).

### 1.3.3. Stordriftsfordele

En kommunes vigtigste incitament for at

indgå i et samarbejde er efter alt at dømme at opnå stordriftsfordele med hensyn til økonomi og kvalitet. Der er her en tydelig sammenhæng mellem begreberne specialisering, bæredygtighed og stordrift. Specialisering bevirker manglende bæredygtighed, hvilket er en anden måde at fortælle, at der vil være stordriftsfordele ved samarbejde.

#### 1.3.4. Samarbejde som strategi

Kommunernes klemte økonomiske situation lægger et tryk på dem for at finde muligheder for at reducere omkostningerne - og her er samarbejde på tværs af kommunegrænser en mulighed. Der er imidlertid også kommuner, der føler sig presset af den aktuelle diskussion om mulige kommunesammenlægninger. Det kan give anledning til, at kommunalt samarbejde bliver en strategi:

Strategien kan være at undgå sammenlægning. Det kan kommuner opnå ved at dokumentere, at de samme fordele kan opnås gennem samarbejde.

Det stik modsatte kan også være tilfældet - at kommuner samarbejder med henblik på en fremtidig sammenlægning.

I begge situationer er der løbende tætte kontakter mellem kommunerne med henblik på målrettet at finde områder, som de med fordel kan samarbejde om. Det sker ved fælles udvalgsmøder, seminarer, faste kontakter mellem forvaltningschefer mv.

Denne proces kan også være en strategi blot for at opnå stordriftsfordele - altså ikke for hverken at fremme eller modvirke en sammenlægning.

For at et sådant samarbejde, hvor fælles løs-

ninger bevidst opsøges og opdyrkes, viser de foreløbige erfaringer, at det fungerer bedst:

- Når der er skabt et godt tillidsforhold mellem de samarbejdende kommuner - alle deltager helhjertet i samarbejdet, og alle parter er indstillet på at afskrive særinteresser til fordel for fællesskabet.
- Når der er et godt samarbejdsklima i de enkelte kommunalbestyrelser.
- Når det drejer sig om opgaver, der ikke er politisk følsomme<sup>1</sup>.

#### 1.3.5. Forhindringer

Når en kommune skal beslutte om den vil deltage i et fælleskommunalt samarbejde, så beror det på en samlet afvejning om der forventes fordele, der er større end ulemperne. Selv om der umiddelbart synes at være økonomiske fordele ved et samarbejde, kan der være andre omkostninger, der tilsammen gør projektet uacceptabelt.

For det første er der lovgivningsmæssige barrierer. I nogle tilfælde kan lovgivningen forhindre eller besværliggøre et ønsket samarbejde.

For det andet er der økonomiske omkostninger ved et kommunalt samarbejde. Der er udgifter forbundet med at opbygge en fælles virksomhed. Dertil er det tidskrævende og ofte besværligt. Der er også en del bureaukrati, som kommunerne er fri for ved at gøre det selv. Det gælder fordeling af udgifter, takstfastsættelse, information til kommunalbestyrelser mv. Dertil har samar-

<sup>1</sup> Politisk følsomme opgaver i i afsnit 5.3. defineret som opgaver, hvor politikerne har stor indflydelse på opgaveløsningen og som samtidig har befolkningens bevågenhed.



bejdet sine egne omkostninger, som undgås, når kommunen løser opgaven selv.

For det tredje er der de politiske omkostninger. At indordne sig i et fællesskab er at miste indflydelse og dermed suveræniteten. Dette kan modvirkes ved at give de deltagende kommuner stor indflydelse på alle væsentlige afgørelser i fællesskabet. Men denne løsning kan medføre tunge forretningsgange og dermed bevirke, at fællesskabets fordele skrumpes. Dette dilemma er centralt i vurderingen af fordele og ulemper. For en effektiv drift taler, at den fælles enhed har kompetence til at træffe alle væsentlige beslutninger selv. For behersket suverænitetsafgivelse taler stor medindflydelse fra de deltagende kommuner.

Disse forhold vedrører fællesskabets styrelse. De skal besluttes ved etableringen. At finde den rette balance kan være svært. Men det er ikke den eneste vanskelige beslutning. Der skal også aftales serviceniveau, organisation, sammensætning af det styrende organ, regler for afstemninger, lokalisering mv.

Endelig kan man ikke se bort fra, at der kan være en betydelig omstillingstræghed i nogle kommuner - og det gælder ikke mindst administrationen.

### 1.3.6. Kritisk kontrol

I alle de skrifter, der er produceret om kommunale fællesskaber er der en indvending, der går igen. Det er frygten for manglende kontrol med virksomheden. Ved at være en selvstændig enhed med egen bestyrelse er der ikke sikkerhed for at udgifter og service prioriteres ud fra samme helhedssyn, som det sker i den enkelte kommune, hvor bud-

gettet vedtages og alle udgiftsområder vurderes under et og i forhold til skatteudskrivningen. Det påstås undertiden også, at fælleskommunale virksomheder ikke på samme måde har virksomheden under sparsommelighedens lup, som det sker i hjemkommunen - altså at tilskyndelsen til at holde udgifterne nede er mindre i disse virksomheder end i kommunerne.

Denne betænkelighed gælder dog især kommunale fællesskaber, som de kendes fra mange fælleskommunale forsyningsvirksomheder. Den nye generation af samarbejder, som opstår i disse år, er imidlertid sjældent organiseret som kommunale fællesskaber.


### 1.3.7. Demokratisk kontrol

En anden indvending, der går igen, er den manglende demokratiske kontrol med fælleskommunale enheder. Senest har indenrigsminister Thorkild Simonsen om styrelsen af kommunale samarbejder sagt<sup>2</sup>: *Her kan indtræde den virkning, at de små partier slet ikke bliver repræsenteret, og dermed opstår et såkaldt demokratisk underskud.*

Betænelighederne hænger sammen med, at bestyrelsen i disse virksomheder er indirekte valgt, og derfor ikke står så direkte til ansvar overfor vælgerne, som de gør i hjemkommunen. Et andet resultat af det indirekte valg er - som indenrigsministeren siger - at mindre politiske grupper har svært ved at blive repræsenteret i bestyrelserne. De afspejler således ikke vælgerne fordeling mellem partier.

2 Administrativ Debat: *Der er ikke noget alternativ til aftalesystemet.* Interview med indenrigsminister Thorkild Simonsen. Administrativ Debat nr. 2 1999.





Også her er det imidlertid de kommunale fællesskaber der sigtes til. Betænkkelighederne kan ikke i samme grad gælde de samarbejder, vi nu oplever, hvor kommunalbestyrelserne ikke afgiver kompetence. Og det er i øvrigt diskutabelt om de overhovedet er berettigede i forhold til kommunale samarbejder om ukontroversielle afgrænsede driftsopgaver, hvad enten de er organiseret som kommunale fællesskaber eller som kommunale familieforetagender.

## 1.4. Kortlægning af kommunale samarbejder

Til brug for opgavekommissionen blev der i 1998 lavet en opgørelse over antallet af kommunale fællesskaber. Der er i alt 225 med samlede driftsudgifter på 12 mia. kr. og godt 5000 ansatte. Helt dominerende er trafik- og forsyningsselskaber, der tegner sig for 92% af udgifterne.

Denne opgørelse omfatter imidlertid kun kommunale fællesskaber, dvs. samarbejder, der er godkendt af tilsynsmyndigheden efter styrelseslovens §60. For at få et indtryk af, hvad der er af andre samarbejder, har Nyhedsmagasinet Danske Kommuner gennemført en spørgeundersøgelse, hvor kommunerne er spurgt om, hvilke samarbejder, de har indledt det sidste år. Selv om opgørelsen skal tages med betydelige forbehold viser den en betydelig aktivitet og især på områder, som ikke er med i Opgavekommissionens oversigt. To ud af tre kommuner har således indledt samarbejde om erhverv og turisme, hvilket er områder, hvor samar-

bejdsaften typisk er ret uforpligtende. Dernæst vejer miljø tungt. Det skyldes opbygningen af nye miljøenheder efter at staten har overtaget levnedsmiddelkontrollen. Mest interessant er det måske, at 56% af kommunerne deltager i et samarbejde om skatteligning. Det er et område, der ikke tidligere har været samarbejdet om. Disse initiativer har ligefrem fremtunget den lovændring, der var nødvendig for at virkeliggøre samarbejde om skat. Tallet 56% er dog for højt, for i besvarelsen har nogle kommuner medtaget selskabsligningen, der er overtaget af staten og nu udføres af udvalgte kommuner på statens vegne.

Der er en jævn geografisk fordeling af samarbejderne, og gælder kommuner af alle størrelser. Kommunalt samarbejde er altså ikke kun for små kommuner.

Det fremgår ikke direkte af undersøgelserne, hvad der har motiveret til samarbejde. Der er dog ingen tvivl om, at hensigten i de fleste tilfælde er at opnå stordriftsfordele. Om det aktuelt er påvirket af trængt økonomi eller pres udefra, fortæller tallene ikke.

Oversigterne viser også, hvad der ikke samarbejdes om: Det er de politisk følsomme emner.

## 1.5. Finland

I næsten alle europæiske lande indgår kommunalt samarbejde som et væsentligt element i den lokale administration. Mest anvendt er det i lande med mange små

kommuner som f.eks. Frankrig. Kommunalt samarbejde kan være både frivilligt og obligatorisk.

I bilaget er den finske model for kommunalt samarbejde brugt som eksempel. Når netop Finland er interessant, er det fordi, der er mange små kommuner i Finland, der er ingen amter og kommunerne har stort set de samme opgaver som amter og kommuner har tilsammen i de øvrige nordiske lande.

Det betyder, at kommunalt samarbejde er et indgroet element i det finske kommunestyre. En del af samarbejderne sker gennem 'Samkommuner', der er offentligtretlige enheder meget svarende til kommunale fællesskaber i Danmark. For sygehuse, særfor-sorg og regional udvikling er det obligato-risk at deltage i en samkommune.

Set med danske øjne forekommer følgende iagttagelser at være særlig interessante:

- Det ser ud til at fungere. Selv om Finland har 455 kommuner, hvoraf halvdelen har under 5000 indbyggere, kan kommunerne klare et spekter af opgaver, der også omfatter mange opgaver, som kræver stort befolknings-underlag. Det kan øjensynlig lade sig gøre takket være et udbredt samarbejde. En af årsagerne til at det kan lade sig gøre, er den dybt forankrede tradition for konsensus i finsk politik.
- Samkommuner har typisk en styrelse med et stort repræsentantskab og en mindre bestyrelse. Derved opnås bred repræsentation i samkommunens styrelse. Dertil er det et krav, at alle delta-gende kommuner skal have mindst et

medlem af repræsentantskabet, den politiske sammensætning skal afspejle partifordelingen i kommunerne og der-til skal der være en passende repræsen-tation af både mænd og kvinder. Der-ved er den demokratiske kontrol øjen-synlig stærk.

- Kommunalt samarbejde fylder tolv paragraffer i den finske kommunelov. Det lyder som tæt regulering. Men det er ikke tilfældet. Loven giver anvisning-er og vejledninger om fordeling af hæf-telser, adgang til at træde ud og andre praktiske forhold, som indgår i samar-bejdsaftalerne. Det centrale er imidler-tid, at det er på frivillig basis. Det enes-te krav er, at kommuner skal deltage i de obligatoriske samkommuner.
- Samarbejdet er trods alt ikke problem-frit. Små kommuner kan være indblan-det i så mange samarbejder, at de har svært ved at holde styr på det. Der er også opgaver, som de ikke magter og derfor må overlade til fællesskaber. Det gælder f.eks. aftaler med sygehuse. Også aftalegrundlaget for de frivillige samkommuner skaber problemer. Fri-villigheden betyder enighed om ænd-ringer. Det har den virkning, at foran-dringer kan være svære at gennemføre. Dette sidste ændres nu ved lov.

## 1.6. Konklusion og diskussion

### 1.6.1. Er kommunalt samarbejde nyttigt?

I en rapport, der som denne er baseret på spinkel empiri, skal man være forsigtig med

at drage vidtgående konklusioner. Derfor er det mere et diskussionsoplæg end en konklusion. Først når empirien er på plads, kan der forventes begrundede udsagn om hvad kommunalt samarbejde er, og om det er et farbart middel i dansk kommunalpolitik.

Det umiddelbare spørgsmål er, om kommunalt samarbejde er noget, der er godt? Når det rent faktisk finder sted, er det jo fordi, kommunerne finder fordele ved at klare de pågældende opgaver i samarbejde. For at besvare spørgsmålet er det derfor nyttigt først at se på alternativerne:

En naturlig anden måde at løse en opgave på, er at lade amtet (evt. staten) overtage den. Derved undgås en del af ulemperne ved kommunalt samarbejde. Men det rejser andre problemer. Derved bliver opgaven regional og hensynet til nærhedsprincippet frafalder, når det drejer sig om opgaver, der vedrører en gruppe af kommuner - en egn - og ikke et helt amt. Endvidere skæres i nogle tilfælde en sammenhængende opgave op i to ansvarsområder med de ulemper, det forårsager. Når forsyningsvirksomhederne er kommunale er det bl.a. fordi kommunerne har ansvaret for betjeningen af brugerne, og dermed overfor borgerne har ansvaret for hele opgaven.

Disse argumenter mod amtslig overtagelse af opgaver dækker de fleste aktuelle kommunale samarbejder, men næppe alle. Det kan f.eks. diskuteres, hvorfor kommunerne skal have ansvaret for de 13 miljøcentre, der nu opbygges i kølvandet på statens overtagelse af levnedsmiddelkontrollen (en begrundelse er, at centrene for betaling løser opgaver for kommunerne).

En anden mulighed er at opbygge specialkommuner med direkte valg, dvs. kommunale enheder, der kun har én eller få beslægtede opgaver. Denne løsning udløser imidlertid også så store betænkeligheder, at fremgangsmåden ikke er farbar: I sådanne helt selvstændige specialkommuner er det endnu sværere at skabe grobund for en helhedsorienteret prioritering end i kommunale fællesskaber. Det er også tvivlsomt om vælgerne interesse for disse organer er stor nok til at få dem til valgurnerne. Selv for det tidligere Hovedstadsråd og nu Hovedstadens Udviklingsråd er der ikke direkte valg.

En tredje mulighed er kommunesammenlægninger. Med mindre der er tale om meget omfattende sammenlægninger, vil det imidlertid kun løse nogle af problemerne med manglende bæredygtighed. Det vil f.eks. virke noget vilkårligt at lade det optimale befolkningsunderlag for en kommunal sundhedspleje være model for den mindste befolkningsstørrelse i en kommune.

En fjerde mulighed er markedsorienterede løsninger, hvor kommuner køber ydelser hos private eller andre offentlige organer. Det er i en del situationer et reelt alternativ til kommunalt samarbejde. Det er således en udbredt praksis i Finland. På visse områder er det imidlertid ikke lovligt, på andre er der ikke private udbydere og dermed intet marked, og endelig er der en risiko for monopoldannelser, hvor der kun er én eller få udbydere på markedet.

Den sidste mulighed er, at kommunen klarer det selv. Det fører imidlertid blot tilbage til det oprindelige spørgsmål, om kommu-

nalt samarbejde er fornuftigt. Logisk er der selvfølgelig også den udvej, at en opgave slet ikke løftes. Hvis en kommune ikke er stor nok til at præstere et vist niveau, er det bedre helt at lade være.

Disse betragtninger fører her til den foreløbige konklusion, at kommunalt samarbejde i hvert fald er hensigtsmæssigt, *hvis* det fører til reduktion af omkostninger og/eller øget kvalitet, *hvis* der ikke er et alternativ som i endnu højere grad opfylder dette krav, og *hvis* borgerne er tilfredse med denne løsning.

### 1.6.2. Organiseringen af kommunalt samarbejde

Med den begrænsede kortlægning, der er af de kommunale samarbejder, er der dog mindst et iøjnefaldende forhold: Der er mange måder at gøre det på.

Det kan også noteres, at den nye generation af kommunale samarbejder gennemføres uden tilsynsmyndighedens godkendelse. Det er for så vidt ikke overraskende, da der i de fleste tilfælde er tale om forholdsvis uforpligtende samarbejder, som deltagerne kan træde ud af med kort varsel og uden tab.

Der eksperimenteres imidlertid også med projektorienterede samarbejder i forbindelse med strategiske varige fællesopgaver af et vist omfang så som at sammenkøre forvaltningsenheder. Da der er tale om nyskabelser, er det for tidligt at bedømme den slags samarbejde. Umiddelbart forekommer den form for samarbejde langt mere forpligtende end samarbejde om driften af en fælles juridisk enhed. For det første skal der på det politiske plan arbejdes på at fastholde overbevisningen om det rigtige i løsningen.

For det er nemt at slippe ud, hvis de deltagende kommuner ikke har bundet sig for længere tid ved samarbejdsaftalen. For det andet indebærer disse projektløsninger også en ekstraordinær personalepolitisk indsats, fordi en del af personalet vil have både hjemkommunen og fællesskabet som arbejdsgiver. For det tredje kan lovgivningen i flere tilfælde forhindre eller besværliggøre projektorienterede samarbejder<sup>3</sup>. Det er således ikke givet, at denne form for samarbejde er enklere end et fællesejet institution.

Da kan det diskuteres, om det trods alt ikke er mere hensigtsmæssigt at etablere en selvstændig juridisk enhed som ramme om samarbejdet, hvad enten konstruktionen er et kommunalt fællesskab, en betjeningsoverenskomst, en forening eller en selvejende institution.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at det direkte tilstræbes at undgå den slags enheder - at kommuner samarbejder ud fra et ønske om at ansvar og beslutninger fastholdes i de enkelte kommunalbestyrelser eller at de - for at bevare stor manøvre frihed - viger tilbage fra at binde sig juridisk stramt.

3 Departementschef Niels Preisler, Indenrigsministeriet, har på en konference 28 okt. (refereret i DJØF-bladet 23/99) udtrykt en række betænkeligheder ved de nye samarbejdsformer. Bl.a. sagde han: *Der er desuden en lang stribe af retlige problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder, som ikke er afklaret. Og lidt senere: Kommunerne er slet ikke klar over, hvor tæt de bevæger sig på afgrunden i det daglige arbejde i de kommunale samarbejder.*

Et responsum fra advokatkaeden Advodan advarer specielt mod omgåelse af EU's udbudsregler. Advodan: *Notat om det juridiske grundlag for kommunernes strategiske vurderinger og beslutninger med hensyn til opgaveudførelsen på affaldshåndteringsområdet.* Avokatsammenslutningen Advodan oktober 1999.

### 1.6.3. Styrelsesloven

Hvis denne antagelse er rigtig, rejser den spørgsmålet om styrelseslovens bestemmelse om kommunalt samarbejde er hensigtsmæssig, eller sagt på en anden måde - om bestemmelsen har en utilsigtet afskrækkende virkning, om den direkte tilskynder kommuner til at finde samarbejdsformer, der ikke kræver godkendelse.

Den bestemmelse, der sigtes mod er styrelseslovens § 60 ( citeret fuldt ud i afsnit 3.1.2.).

Den siger indledningsvis i stk.1, at aftaler mellem kommuner skal godkendes, hvis de betyder, at kommunalbestyrelserne skal afgive kompetence. Dette krav om godkendelse kan næppe være en stor anstødssten for kommunalt samarbejde.

Mere diskutabel er indholdet i stk.2, der dels siger, at en samarbejdsaftale kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom, dels at det kan ske efter en deltagers anmodning med tilsynsmyndighedens godkendelse. Det betyder, at en deltager skal have tilsynsmyndighedens godkendelse for at træde ud af fællesskabet, med mindre samarbejdsaftalen indeholder spilleregler for denne situation.

Den formulering kan forstås på to måder: Stk.2. kan opfattes som en fælde. Når en kommune har besluttet at deltage i et kommunalt fællesskab, kan den kun slippe ud, når alle i fællesskabet accepterer eller tilsynsmyndigheden godkender. Men den kan også opfattes som en lem, en kommune kan krybe ud af i en nødsituation (hvilket faktisk er hensigten med bestemmelsen).

Imidlertid hænger formuleringen i stk.2 formodentlig sammen med det forhold, at kommunale fællesskaber traditionelt er forsyningsvirksomheder, hvor rettigheder, ejendele, hæftelser og andre forpligtelser nærmest gør det umuligt eller i hvert fald meget bekosteligt at træde ud. For de kommunale samarbejder, der nu er ved at blive aktuelle, tæller dette hensyn næppe så meget. De er ikke investeringstunge, og derfor vil vedtægterne normalt udformes, så en kommune kan træde ud med kort varsel og uden tab.

Billedet kompliceres af, at der også er andre love, som regulerer kommunalt samarbejde, jf. afsnit 3.1. tilsammen giver disse forhold umiddelbart anledning til to spørgsmål:

Det første spørgsmål er defensivt: *Hvad er gældende ret på området?* Med den ordknaphed, der er udvist i § 60 og med de uklarheder, der er rejst, er det ønskeligt at afdække de juridiske spørgsmål i forbindelse med varierende former for kommunalt samarbejde. Heri skal naturligvis indgå tilsynsmyndighedens minimumskrav for at et samarbejde skal godkendes. For selv om de ikke er nævnte i loven, så findes og bruges de<sup>4</sup>. Samtidig vil det være nyttigt med en belysning af de juridiske problemer ved andre former for samarbejde. Dette behov for afklaring skærpes af, at også anden lovgivning regulerer kommunalt samarbejde. Det gælder f.eks. den såkaldte lov nr. 378 som angiver betingelserne for, at en kommune kan udføre opgaver for andre kommuner.

4 Se f.eks. Harder, Erik: *Dansk Kommunalforvaltning II - Opgaver og Tilsyn*: DJØF's forlag, 1994. Side 363 ff.

Det andet spørgsmål er offensivt: *Hvilken retstilstand ønskes der på området?* Hvis retstilstanden alligevel skal granskes, er det nærliggende samtidig at justere den, så den understøtter ønskelige former for samarbejde og modvirker andre. Det falder også i tråd med indenrigsministerens tilsagn om at ændre lovgivningen, hvor der i dag er blokeringer for kommunalt samarbejde.

En vis inspiration kan hentes fra det finske eksempel. Som nævnt tidligere indeholder den finske kommunelov 12 paragraffer om kommunalt samarbejde. Men de er stort set alle udformet som spilleregler eller om man vil retningslinier for, hvad der bør indgå i en samarbejdsaftale. Kommunalt samarbejde er i Finland baseret på frivillighed, og det er op til de deltagende kommuner selv at formulere vilkårene for samarbejdet.

Nu er det ikke dansk tradition at bruge en lov til at formulere vejledning. Loven skal angive de bindende spilleregler. Men derfor er det alligevel en overvejelse værd at formulere nogle retningslinier for forskellige typer kommunalt samarbejde.

## 1.7. Begreber

Samarbejde mellem kommuner har mange betegnelser. Udvalget om Ansvarsplacering har da også peget på den begrebsforvirring, der er om emnet<sup>5</sup>. For at råde bod på dette er der i denne rapport brugt følgende begreber:

### **Betjeningsoverenskomst:**

En kommune udfører efter aftale opgaver for andre kommuner.

### **Fælleskommunale selskaber:**

Selskaber, hvor der deltager flere kommuner. Der kan også være andre deltagere end kommuner. Organiseret som et aktieselskab, et interessentskab eller et andelsselskab. Behøver ikke at være kommunalt fællesskab.

### **Fælleskommunalt projekt:**

Et kommunalt samarbejde, hvor der ikke etableres en selvstændig juridisk enhed og hvor medarbejderne er ansat i de enkelte kommuner og lånt ud eller arbejder for fællesskabet.

### **Kommunalt fællesskab:**

Hvis der i et samarbejde oprettes et selvstændigt styrende organ med selvstændig kompetence, betegnes samarbejdet som et kommunalt fællesskab (der skal godkendes efter §60).

### **Kommunalt samarbejde:**

Dækker bredt alt samarbejde mellem kommuner strækkende sig fra enkel rådgivning til store fælleskommunale virksomheder.

### **Samarbejdsaftale:**

Den vedtægt eller det dokument, der danner grundlag for det kommunale samarbejde.

### **Specialkommune:**

Kommunalt fællesskab med én eller få opgaver.

5 Indenrigsministeriet: *Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret*. Betænkning nr. 996. 1983. Side 116.

## 1.8. Afgrænsning

De former for kommunalt samarbejde, der omtales i denne rapport vedrører samarbejde mellem et begrænset antal kommuner/ amtskommuner, og normalt beliggende i samme område, dvs. det er samarbejde mellem nabokommuner. I princippet er alle former for samarbejde med fra enkel rådgivning til dybt forpligtende kommunale fællesskaber.

I denne rapport er kun sporadisk omtalt samarbejde mellem amtskommuner, ligesom der heller ikke er særligt fokus på samarbejder, der omfatter både kommuner og amt(er). De fleste af betragtningerne har imidlertid samme gyldighed for samarbejder mellem amter og mellem amter og kommuner.

Det falder også udenfor rapportens formål mere indgående at beskrive de landsdækkende samarbejder som de kommunale organisationer Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen eller de multikommunale virksomheder de to organisationer sammen med andre har etableret som f.eks. KommuneKemi, Tarco og Kommunedata. Omfattet er heller ikke den selvejende institution Den Kommunale Højskole i Danmark, og heller ikke Kommune Kredit, Kommunernes Pensionsforsikring, Kommunernes Revisionsafdeling eller Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut.





## 2.1. De Digitale Kommuner

*Hedensted • Juelsminde • Tørring-Uldum*

### 2.1.1. Begyndelsen

I december 1998 indgik Hedensted og Juelsminde kommuner en aftale om et formaliseret, strategisk samarbejde. Det var en rammeaftale med målsætninger og med faste møder mellem økonomiudvalg og borgmestre.

Et af de emner, der var interessante for samarbejde, var anvendelsen af den nye teknologi. Samtidig var der i Kommunernes Landsforening og i Forskningsministeriet et ønske om at finde en gruppe kommuner, der i samarbejde kunne fungere som spydspidskommuner med hensyn til anvendelsen af den nye teknologi. Tørring-Uldum kommune blev derefter inddraget i samarbejdet. Tilsammen har de tre østjyske kommuner godt 45.000 indbyggere svarende til en pæn stor købstadskommune. Projektet skal vise, hvordan de sammen kan præstere resultater som en bykommune.

Figur 2.1. De digitale kommuner.

	<b>Folketal 1 jan. 1999</b>
Hedensted	15.911
Juelsminde	15.136
Tørring-Uldum	12.181
<b>Tilsammen</b>	<b>45.228</b>

### 2.1.2. Mål

Det er målet gennem digitalt samarbejden- de forvaltninger på tværs af de tre kommuners rådhus at opnå:

- Højere effektivitet
- Bedre kvalitet
- Større faglighed og personlig kompetence hos ledere og medarbejdere
- Udviklende arbejdspladser med plads til såvel gode generalister som dygtige specialister

### 2.1.3. Den politiske organisation

De Digitale Kommuner er et samarbejde mellem de tre kommuner med bibeholdelse af den individuelle kommunale styring og nære relation mellem borgere og kommune. Der opbygges ikke selvstændige juridiske enheder. Samarbejdet er baseret på et samarbejde mellem politikere, forvaltninger og ansatte i de tre kommuner. Der er således ikke i planlægningen lagt op til dannelsen af et eller flere kommunale fællesskaber i styrelseslovens forstand, dvs. godkendt af tilsynsmyndigheden efter lovens §60.

Samarbejdet ledes af et formandskab af borgmestrene og viceborgmestre samt repræsentanter fra Kommunernes Landsforening, Kommunedata og Forskningsministeriet.

De tre kommunalbestyrelser holder fælles møde en gang om året, hvor alle dele af samarbejdet diskuteres.

#### 2.1.4. Den administrative ledelse

Den praktiske projektledelse forestås af kommunaldirektørerne, repræsentanter fra Forskningsministeriet og Kommunedata samt projektlederen, der er fra Kommunernes Landsforening. Denne gruppe følger og administrerer delprojekterne.

For at præcisere projektansvaret skal alle delprojekter forankres hos én kommunaldirektør eller forvaltningschef.

Projektet *De Digitale Kommuner* vil for nogle ansatte betyde helt nye arbejdsvilkår. Det er derfor klart, det ikke kan gennemføres uden at medarbejderne er fuldt informerede - og helst positivt engagerer sig i det. Derfor er der løbende møder i samarbejdsudvalg, og det tilstræbes desuden at inddrage medarbejdere i alle projektgrupper.

Der opereres med flere forskellige former for samarbejde mellem forvaltningerne strækkende sig fra enkel arbejdsdeling til med tiden at få forvaltninger i de tre kommuners til at smelte sammen - ikke nødvendigvis med placering i samme hus, men med fælles ledelse og idegrundlag (jf. kapitel 3).

#### 2.1.5. Det digitale koncept

Det særlige ved samarbejdet mellem de tre kommuner er det digitale koncept. Det er et mål i sig selv i hidtil ukendt udstrækning at udnytte de muligheder den digitale teknologi tilbyder. Hermed sigtes mod hele den teknologiske mangfoldighed, som udgøres af Internet, Intranet, digital signatur og mobiltelefoner.

Udtrykket *digital forvaltning* sigter til en

forvaltning, som fuldt ud udnytter mulighederne i den digitale teknologi. Teknologien skaber helt nye muligheder for at dele viden, data, arbejdsprocesser og personaleressourcer såvel internt i en kommune som på tværs af kommuner. Kvalitet kan opnås ved, at personalet har et bredere vidensgrundlag ved opgaveløsninger. Effektivisering kan opnås ved i udstrakt grad at undgå dobbeltarbejde og dobbeltregistreringer. Her ved projektets begyndelse er det endnu usikkert, hvordan disse nye muligheder kan anvendes. Dog er det sikkert, at der er vide anvendelsesmuligheder.

Projektet *De digitale kommuner* er således opbygget på en vision om at udvikle kvalitetene i det decentrale kommunale selvstyre gennem et udbygget samarbejde og opgavefordeling. Den digitale infrastruktur skal både bruges internt i kommunerne, mellem kommunerne og mellem dem og andre offentlige og private samarbejdspartnere. Samtidig og ikke mindst skal teknikken skabe en væsentlig kvalitetsudvikling i betjeningen af borgere og virksomheder.

Det har store praktiske konsekvenser. For at det kan fungere smidigt er det nødvendigt at alle tre kommuner bruger samme teknologi og har samme arbejdsrutiner både med og uden anvendelse af det moderne isenkram.

#### 2.1.6. Opgaver

Der er foreløbig planlagt 13 delprojekter fordelt på fire hovedgrupper. En oversigt over projekterne er vist i figur 2.2.

Der er tre faser i gennemførelsen: væsentlige resultater fra fase 1 bør være synlige i

2000 og tilsvarende i 2001 for fase 2 og i 2002 for fase 3.

**Figur 2.2.**  
Planlagte opgaver for samarbejdet i De Digitale Kommuner.

For det tredje indføres et digitalt koncept som på mange punkter endnu er uprøvet i danske kommuner. For det fjerde indebærer samarbejdet, at forvaltninger i de tre kommuner med tiden smeltes sammen i én organisatorisk enhed, men med arbejdspladserne fordelt på de tre rådhus.

Hovedgruppe	Delprojekt	Fase	Projektledelse
Borgerkontakt	1 Borgerkontakten. Fælles enhed for borgerkontakt via telefon, medier og Internet.	1	Juelsminde
Formelt organisatorisk samarbejde	2 Fælles personalefunktioner, f.eks. lønadministration og intern uddannelse.	1	Juelsminde
	3 Koordineret pladsanvisning. Fælles pladsanvisning. Anvisning af pladser på tværs af kommunegrænser.	1	Tørring-Uldum
	4 Fælles indkøb.	1	Juelsminde
	5 Fælles IT-funktion, hjemmeside, telefonsystem, infrastruktur mv.	1	Hedensted
	6 Samlet vurderingssekretariat.	2	Juelsminde
	7 Samlet skatteforvaltning	3	Hedensted
	8 Hjælpe midler.	3	Tørring-Uldum
	9 Samlet spildevandsafdeling.	3	Juelsminde
	Kollegialt samarbejde	10 Rammeprojekt for udvikling af kollegiale relationer.	
11 Flygtninge.			
12 Arbejdsmarked.			
13 Byggesager.			

Samarbejdet er ambitiøst på flere måder. For det første forventes der synlige resultater på en række områder allerede i 2000. For det andet er der fokuseret på mange opgaver - der skal igangsættes nogenlunde samtidig.

Som illustration af, hvor vidtgående samarbejdet er, kan som eksempel tages *borgerkontakt*, dvs. del- og hovedprojekt 1. Som karakteristiske træk ved borgerkontakten kan bl.a. nævnes:

- Borgerkontakten etableres som en tværgående organisatorisk enhed.
- Fælles hjemmeside for de tre kommuner.
- Fælles avanceret telefonservice.
- Koordinerer indhold og design af skriftligt materiale til borgerne.

Dette kan kun lade sig gøre, hvis de tre kommuner har samme IT-løsninger, samme selvbetjeningssystemer, bruger samme telefoni, behandler borgerne ens osv. Det overvejes desuden at udvide den telefoniske ekspeditionstid væsentligt.

Noget helt tilsvarende gælder for de andre projekter. Gennem specialisering, standardisering og ved anvendelse af ny teknologi skal borgerbetjeningen forbedres, kvaliteten i arbejdet løftes og omkostningerne nedbringes.

### 2.1.7 Finansiering

Kommunernes samlede udgifter i forbindelse med projektet er i 2000 og 2001 skønnet til 6,2 mio.kr. Heraf er 3,9 mio.kr. allerede indeholdt i budgetterne, dvs. der er en merudgift på 2,3 mio.kr. Dertil kommer den (betydelige) tid ledelse og medarbejdere skal investere i projektet.

Da der er tale om et informationsteknologisk pionerarbejde, giver Forskningsministeriet et tilskud på 2 mio.kr. Af samme grund stiller Kommunernes Landsforening konsulentydelse til udvikling og implementering til en værdi af ca. 2,5 mio. kr. til rådighed. Endvidere er Kommunedata indtrådt som part i projektet for at vinde erfaringer med IT-leverancer til samarbejdende kommuner.

Samlet får kommunerne således ydelser for et beløb, der langt overstiger deres egen finansiering.

De økonomiske gevinster forventes på lang sigt at være betydelige. Meget konkrete vel-dokumenterede beregninger er der kun få af. Da projekterne indebærer betydelige rationaliseringer med mindre personaleforbrug til følge, er der forventning om gevinster, der i hvert fald modsvarer investeringerne. Gennem bedre skatteligning forventes derudover flere millioner kroner i større skatteprovenu. Dertil kommer øget kvalitet i opgaveløsning, bedre borgerbetjening og større muligheder for at tiltrække kvalificeret personale, fordi der kan tilbydes udviklende spændende arbejdspladser.

Gevinsterne er således mere en vision end de er resultater af grundige kalkulationer.

### 2.1.8. Motiver

De oprindelige motiver for Hedensted og Juelsminde beskrives således i samarbejdsaftalen: ” *I en erkendelse af, at visse lokale kommunale opgaver kan løses mere effektivt i et samarbejde med et større befolkningsmæssigt grundlag og med det udgangspunkt, at en eventuel kommunesammenlægning planlægges og gennemføres på nærdemokratiets præmisser med videst mulig inddragelse af lokalpolitikere og -befolkningen*”.

Der er således to hovedformål: Det ene er effektivitet, dvs. gennem stordriftsfordele at opnå øget kvalitet og/eller lavere omkostninger. Det andet er at forberede sig på en eventuel kommunalreform. Det fremgår ikke om det er for at undgå at blive omfattet af den eller for at forberede en sammen-

lægning af de to kommuner. Et motiv er givetvis for begge kommuner, at de hellere vil gå sammen end at blive sammenlagt med de store nabokommuner Horsens og Vejle.

Efter at Tørring-Uldum er inddraget i samarbejdet og det digitale koncept er formuleret, er hensigterne umiddelbart de samme. Men midlerne er anderledes og ambitionerne større for så vidt angår effektivisering.

Uden tvivl har mulighederne for ekstern finansiering sammen med prestigen ved at være foregangskommuner også været motiverende for de høje mål, der nu stiles mod.

### 2.1.9. Et samarbejde med højt ambitionsniveau

Det kommunale samarbejde *De Digitale Kommuner* er i sit idegrundlag nok det i tiden mest fremtidsorienterede kommunale samarbejde mellem uafhængige kommuner. Projektet vil formodentlig blive studeret med interesse af andre kommuner og myndigheder.

Blandt de forhold, som vil have særlig interesse er:

- Kan tidsplanen holde?
- Hvordan får kommunerne tre uafhængige forvaltninger til at arbejde sammen så det i den sidste ende fungerer som én forvaltning sammensat af personale, der er ansat i tre kommuner?
- Hvordan engageres personalet?
- Vil der opstå spørgsmål i relation til overenskomster og tjenestemandsregler?
- Hvordan sikres samarbejdets lovlighed i relation til styrelsesloven og anden lovgivning?

- Hvordan ser den endelige opgørelse af fordele og ulemper ud?

Kort sagt: Kan det høje ambitionsniveau holde? Selv om svaret måske bliver nej, vil dette samarbejde dog være nyskabende, hvis blot enkelte af de avancerede løsninger bliver gennemført med succes.

#### Kilder

Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum Kommuner, Kommunernes Landsforening og Forskningsministeriet: *De Digitale Kommuner - Avanceret borgerkontakt og samarbejdende forvaltninger*. Projektbeskrivelse. Oktober 1999.

Hedensted og Juelsminde Kommuner: *Aftale vedr. et formaliseret, strategisk samarbejde mellem Hedensted og Juelsminde Kommuner*. December 1998.

## 2.2. Kalundborgegnen

### *Fem kommuners samarbejde på det sociale område*

Figur 2.3. Folketal 1 jan. 1999

Kalundborg egnen er bl.a. kendt for det industrielle samarbejde 'Den Industrielle Symbiose', hvor fabrikker, raffinaderi, Asnæsværket og kommunen udnytter hinandens biprodukter. Også på andre områder er egnen præget af samarbejde. Det gælder ikke mindst det sociale område, hvor fem kommuner samarbejder på en række områder:

Bjergsted	7781
Gørlev	6073
Hvidebæk	5513
Kalundborg	19421
Tornved	8873
<b>Tilsammen</b>	<b>47661</b>

### 2.2.1. Kommunalt Samråd på Kalundborgegnen

Med henblik på at sikre et slagkraftigt samarbejde om konkrete projekter og aktiviteter har de fem kommuner på Kalundborgegnen fra 1 januar 2000 etableret et samråd bestående af kommunernes borgmestre og kommunaldirektører. Samrådet er dog en fortsættelse af en lang tradition for samarbejde mellem disse kommuner.

Sigtet med samarbejdet er efter samarbejdsaftalen

- Rationalisering
- Større faglighed i opgaveløsningen
- Bedre kvalitet i ydelser
- Medarbejderfastholdelse og rekruttering

Der er således lagt op til et vidtrækkende samarbejde. Her koncentrerer fremstillingen dog især om at beskrive samarbejder på det sociale område.

### 2.2.2. Aktuelle samarbejder på det sociale område i Kalundborgegnen

Det er en fundamental kommunal opgave at tage vare om de svageste i samfundet. Netop for disse grupper kan befolkningsunderslaget i en enkelt kommune være for spinkelt for en optimal løsning. Derfor er det et

oplagt emne for samarbejde. Det viser Kalundborgegnen med en række eksempler:

#### *Bostøtte for psykisk udviklingshæmmede.*

Denne opgave om bostøtte går ud på at sikre bolig og anden bistand til udviklingshæmmede - herunder også udviklingshæmmede med mere komplicerede vanskeligheder, f.eks. svære fysiske og psykiske handicap. Hidtil har det været amtets opgave at yde bistand for borgere med meget komplekse problemer. Når kommunen nu påtager sig dette arbejde, er det fordi de udviklingshæmmede og deres pårørende har et ønske om, at kommunen, som de har været i kontakt med gennem hele børnelivet, også støtter dem som voksne til at få egen bolig i Kalundborg samt hjælp til at klare dagligdagen. Kommunen har mulighed for - i samarbejde med vedkommende og de pårørende - at skabe boformer og støtte, der er afpasset den enkeltes behov. Amtets tilbud har hidtil mest haft karakter af specialtilbud i en institution.

Kalundborg Kommune har imidlertid et tæt samarbejde med amtet, således at planlægningen er koordineret.

Bostøttecentret yder bistand til borgere i Kalundborg og Tornved kommuner, idet Tornved køber ydelser af Kalundborg.

#### *Daghøjskole for sindslidende.*

Denne daghøjskole er en selvejende institution, der er oprettet i samarbejde med et oplysningsforbund. Kalundborg Kommune administrerer og hver kommune garanterer at købe et vist antal pladser hvert år. I bestyrelsen sidder en repræsentant for oplysningsforbundet, en person med kendskab til psykiatri, socialchefen i Kalundborg (fast medlem fordi Kalundborg administrerer) og den sidste plads går på skift mellem de øvrige deltagende kommuner.

Samarbejdet omfatter alle fem kommuner.

#### *Fritidshjem for udviklingshæmmede.*

Fritidshjemmet ligger i Kalundborg Kommune, som også administrerer det. Det kan bruges af alle fem kommuner, og andre kommuner kan købe pladser.

#### *Bosted for utilpassede unge.*

Bostedet er en mindre villa, der ejes af en forening og ligger i Kalundborg Kommune. Det modtager unge fra alle fem kommuner.

#### *Fælles børnelæge.*

Da det kan være svært for mindre kommuner at ansætte en kvalificeret børnelæge, har Bjergsted, Kalundborg og Tornved kommuner slået sig sammen om at ansætte en.

Det har i den forbindelse været overvejet at

etablere en fælles sundhedstjeneste for børn og unge.

#### *Kompetencecenter.*

Med det formål gennem træning og efteruddannelse at kvalificere personale i daginstitutioner m.fl. til at tage vare om børn med særlige problemer er der oprettet et uddannelsescenter for denne gruppe medarbejdere. Der lægges specielt vægt på tidlig indsats. Centret betragtes som ret unikt.

Centret administreres af Hvidebæk Kommune og ligger i Kalundborg. De øvrige deltagere er Gørlev og Tornved Kommuner. Amtet har støttet centret indtil nu.

#### *At lære at blive forælder.*

Delvis i tilknytning til kompetencecentret har tre kommuner oprettet en enhed, hvor gravide og andre kan forberedes på forælderrollen. Enheden arbejder tæt sammen med en række partnere så som læger jordemødre m.v.

#### *Produktionsskole.*

Denne skole drives også i et fællesskab bestående af alle fem kommuner. Den ligger i Bjergsted og ledes af en bestyrelse, hvor borgmesteren fra Tornved er formand.

#### *Flygtningesamarbejde.*

Med den nye integrationslov fra 1 januar 1999 har Tornved og Hvidebæk Kommuner indgået et samarbejde herom. Det overvejes om Bjergsted og Gørlev skal deltage i dette samarbejde fra 1 januar 2000 og Kalundborg Kommune fra 2001.

#### *Koordinationsudvalg.*

Som mange andre steder i landet, har grup-



pen af kommuner på Kalundborgegnen dannet et fælles koordinationsudvalg (forebyggende arbejdsmarkedsudvalg), ud fra den erkendelse, at de udgør et fælles arbejdskraftopland. Kalundborg Kommune koordinerer samarbejdet.

Det skal i øvrigt bemærkes at Bjugsted og Hvidebæk har lagt deres aktiveringsafdelinger sammen. Den nye enhed har syv medarbejdere og har hjemsted i Bjugsted.

#### *Projekter, der søges midler til fra Socialministeriet.*

Der har gennem mange år været samarbejde om forsøgsprojekter med puljetilskud fra Socialministeriet. Det startede med projektet 'Der er brug for alle' og er siden fortsat.

Aktuelt er der samarbejde om to projekter: Et om sygedagpenge, der har til formål bl.a. at give sygedagpengemodtagere relevante tilbud så de i videst muligt omfang fastholdes på arbejdsmarkedet. I projektet medvirker Hvidebæk, Kalundborg og Tornved Kommuner.

Det andet handler om 'Virksomhedens sociale ansvar'. I dette projekt medvirker alle fem kommuner.

For begge projekter gælder det gennem ændrede holdninger at fremme beskæftigelse på særlige vilkår.

#### *Mulige fremtidige samarbejder.*

Med de mange samarbejder, der allerede er etableret, kan der forventes flere i fremtiden. Aktuelt overvejes det, om der kan samarbejdes om tandpleje. Hjælpemidler har været forsøgt, men er endnu ikke kommet i gang.

### 2.2.3. Andre samarbejder

Dette case handler især om samarbejde på det sociale område. Mellem de fem kommuner, eller nogle af dem, er der dog også andre etablerede samarbejder.

Der er således en fælles *PPR-ordning* mellem Hvidebæk og Kalundborg med hjemsted i Kalundborg. Det overvejes at sammenlægge denne enhed med en tilsvarende fælleskommunal ordning med hjemsted i Høng.

Som noget nyt - og indtil nu ret enestående - har Dianalund, Gørlev, Hvidebæk og Høng kommuner etableret en *fælles skatteforvaltning* med hjemsted i Gørlev. Statens overtagelse af selskabs ligningen har været stærkt motiverende. Der er herved opnået et fagligt miljø, som ingen af kommunerne kunne præstere selv. Administrationen består af 19 medarbejdere. Stillingen som leder er netop slået op. Medarbejderne i denne skatteforvaltning er stadig ansat i de enkelte kommuner, der har bundet sig for en fire-årig periode, hvorefter det skal afgøres om den skal fortsætte og hvordan. I denne sag har de deltagende kommuner foretrukket et samarbejde, der ikke inddrager storebror Kalundborg.

### 2.2.4. Formål og motiver for samarbejdet

Det der ønskes opnået ved de beskrevne samarbejder, er lavere omkostninger og øget kvalitet. De lavere omkostninger opnås gennem de stordriftsfordele, der opstår, når flere kommuner forener deres ressourcer. Den øgede kvalitet opnås ved at skabe bedre faglige miljøer og ved i højere grad at være i stand til at ansætte og uddanne specialister.



For nogle af opgaverne for de svageste har samarbejde været den eneste realistiske mulighed for det rette tilbud.

I dette år er samarbejdsindsatsen blevet yderligere forceret. Det skyldes en kæde af omstændigheder:

For det første er det økonomiske råderum blevet så lille, at alle muligheder må afprøves for at få det til at løbe rundt. Som en af kommunaldirektørerne udtrykte det: "Der er skåret så tæt ved benet, at der umuligt kan vindes mere ved de sædvanlige besparelsesmanøvrer. Vi må derfor gå nye veje. Kommunalbestyrelsen har beordret os til at komme med nye forslag til områder, hvor vi kan samarbejde. Og det skal ske nu. Der skal ikke bruges to år til at finde på undskyldninger for, at det ikke kan lade sig gøre".

For det andet har statens overtagelse af sel-skabs ligningen skabt en frygt for helt at miste skatteopgaven. Da det samtidig ser ud til at give færre omkostninger og højere kvalitet i ligningen, er der dog også en selvstændig begrundelse for at samarbejde om denne opgave.

For det tredje kan samarbejdet på det sociale område få et ekstra skub af de refusionsændringer, der skal ske fra år 2001 (omlægning af finansieringen på børne- og ungeområdet).

For det fjerde har debatten om mulige kommunesammenlægninger også tilskyndet til samarbejde - og øjensynlig med henblik på at undgå inddragelse i sammenlægninger. Borgmester Henning Fougt i

Hvidebæk har ganske vist nævnt muligheden offentligt, men samtidig sagt, at han personligt er imod. Denne ballon har således snarest til formål at styrke enigheden om modforholdsregler, hvilket konkret vil sige øget samarbejde.

Alle forslag om samarbejder er dog ikke lige spiselige for alle fem kommuner. Af forskellige grunde kan alle eller nogle af de fem kommuner tøve i forhold til konkrete projekter. Som en politiker fra egnen udtrykte det: "Man kan jo se på de områder, hvor der ikke samarbejdes, og man kan notere, at der er samarbejder, som ikke alle deltager i. I begge tilfælde kan man spørge: Hvorfor?".

Af samme grund vedrører samarbejdet kun områder, der ikke er politisk ømtålelige. På længere sigt er kommunerne - eller nogle af dem - dog indstillet på også at gå sammen om mere følsomme områder.

### 2.2.5. Organisation og samarbejdsgrundlag

Organisationen er forskellig fra opgave til opgave. For hvert tilfælde findes den mest hensigtsmæssige form.

Den sædvanlige fremgangsmåde er dog den, at en kommune påtager sig rollen som administrator, og denne rolle går på skift mellem deltagerne. Lokaliseringen af en fælles enhed behøver ikke at være i den kommune, der administrerer. Personalet er enten ansat i administrationskommunen eller også stiller hver kommune mandskab til rådighed for opgaven. I nogle tilfælde overvåges fællesskabet af en bestyrelse, i andre ikke.



Aftalegrundlaget er også varierende. For nogle opgaver er der egentlige samarbejdsaftaler, mens grundlaget for andre er referater fra de møder, hvor samarbejdet aftales. Ingen af de omtalte samarbejder er fundet så forpligtende, at de skulle godkendes i tilsynsmyndigheden.

Finansieringen veksler mellem betaling efter indbyggertal og betaling efter benyttelse af fællesskabets serviceydelser.

### 2.2.6. Samarbejdskultur

Der er tilsyneladende især to grunde til, at der i Kalundborg egnen er så god grobund for at løfte opgaver i fællesskab. Den ene er at de enkelte kommunalbestyrelser er præget af samarbejde indadtil. Den anden er, at kommunerne har arbejdet sammen gennem mange år, og der derfor er opbygget et netværk af tillid mellem egnens politikere, forvaltningschefer mv.

Samtidig er der skabt nogle fælles organer, der kan vedligeholde og inspirere samarbejdet: Hvert kvartal mødes borgmestre og kommunaldirektører således i Det Kommunale Samråd. Sekretariatet skifter mellem kommunerne. Tilsvarende mødes udvalgsformænd og forvaltningschefer.

Endelig mødes også udvalgsmedlemmer og kommunalbestyrelsesmedlemmer regelmæssigt. Under disse møder fødes og diskuteres ideer. Samtidig er der opnået en betydelig åbenhed i den forstand, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer er rimeligt orienterede om, hvad der sker.

I forbindelse med samarbejdet på det sociale område har cheferne faste møder og de politiske udvalg mødes 1 - 2 gange årligt. Dette er formodentlig også en del af begrundelsen for, at en enig kommunalbestyrelse i Hvidebæk har votet at beslutte at søge samarbejde, hvor som helst det er fornuftigt.

#### Kilder:

Samtale med socialchef Alice Faber, Kalundborg Kommune, 11 november 1999.

Samtale med kommunaldirektør Per Bjørn Hansen og socialudvalgsformand Gunver Jensen, Hvidebæk Kommune, 11 november 1999.

Skriftlige kommentarer fra socialchef Alice Faber og forvaltningschef Poul Andersen, Hvidebæk Kommune.

Oplæg til Samarbejdsaftale for Kommunalt Samråd på Kalundborgegnen.

## 2.3. CTR - Centralkommunernes Transmissionselskab

### *Et stort, men ukendt forsynings-selskab i hovedstaden*

#### 2.3.1. CTR - et barn af energikrisen

Den første energikrise i 1973 afslørede Danmarks uhyggelige afhængighed af olie. Næsten al energi blev produceret ved forbrænding af importeret olie. Dermed var vi blandt de lande i verden som var mest følsomme overfor leveringssvigt og prisforhøjelser på olie.

Til gengæld var Danmark også blandt de lande, som hurtigst fik gennemført en energipolitik der skulle gøre os mere uafhængig af importeret olie. Initiativerne var mange: Kraftværker skiftede fra olie til kul, naturgasnettet blev planlagt og påbegyndt, ejendomme blev isoleret, olieproduktionen i Nordøen blev fremskyndet samt meget andet.

CTR - Centralkommunernes Transmissionselskab er et barn af denne udvikling

Figur 2.4. Nøgletal for CTR.

Deltagende Kommuner	Indbyggere 1 jan. 1999	Andel af varmeaftag 1998 procent
Frederiksberg	90.227	14,9
Gentofte	67.709	6,7
Gladsaxe	61.783	2,9
København	491.082	71,2
Tårnby	39.304	4,3
<b>I alt</b>	<b>752.105</b>	<b>100</b>

Kilde: CTR's årsberetning 1998.

#### 2.3.2. CTR's opgaver og økonomi

Initiativet til CTR blev taget af Frederiksberg, Gentofte og København på grundlag af en rapport fra 1982 fra Københavns Kommune om "Grundlaget for etablering af et fjernvarmeselskab for hovedstadens centrale kommuner". Selskabet CTR I/S blev etableret 29 februar 1984 af Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, København og Tårnby kommuner. Virksomheden er organiseret som et interessentskab, der er godkendt af tilsynsmyndighederne som kommunalt fællesskab.

CTR er etableret for i stor skala at udnytte de energimæssige fordele ved kraftvarme. Kraftvarme har den fordel at gøre det muligt at øge den totale effektivitet ved forbrændingen til mere end det dobbelte. Det skyldes, at udnyttelsen af energiindholdet i brændslet kan nå helt op til 85-90% i et kraftvarmeværk mod 40-45% i et traditionelt kraftværk.

CTR aftager varme fra kraftværker og affaldsforbrændingsanlæg og sælger denne varme til de kommuner, der deltager i selskabet. I de første år efter etableringen var hovedopgaverne at planlægge, etablere og finansiere et fælles transmissionsnet for varme, herunder også pumpestationer og egne varmecentraler, der benyttes under spidsbelastning og som reserve. Det var et i dansk sammenhæng omfattende projekt. De samlede anlægsudgifter androg 2,5 mia.kr. Det 54 km lange ledningsnet snor sig gennem de tættest beboede dele af Københavnsområdet, og går bl.a. gennem en tunnel på 1,8 km under havnen. De enkelte kommuner modtager varmen

ved varmevekslere. Her aftager de varme, som de så sender ud til forbrugerne. Det er således hos de enkelte kommuner, husstandene og virksomheder køber varme. Ved fuld udbygning i 2002 vil CTR levere varme til 275.000 husstande.

CTR's opgave er således især en gros handel med fjernvarme. Efter at anlægsarbejdet nu er afsluttet består opgaverne mere præcist af

- Køb af varme fra producenter.
- Produktion af varme i egne spids- og reservelastanlæg.
- Salg til interessentkommuner.

Desuden er der et nært samarbejde med VEKS I/S (Vestegnens Kraftvarme Selskab), der aftager varme fra Avedøreværket og leverer fjernvarme til en række kommuner i Københavns vestegn. De to selskaber køber og sælger varme til hinanden efter en kompliceret styringsmekanisme, der går ud på til en hver tid at producere el og varme med de laveste omkostninger. I denne styring indgår også kraftværkerne og affaldsforbrændingsanlæggene.

Leverandørerne af varme til CTR er:

- Affaldsforbrænding (Amagerforbrænding, Vestforbrænding og Rensningsanlæg Lynetten)
- Kraftvarmeværker (Amagerværket, H.C. Ørsteds Værket og Svanemølleværket).
- Naturgas og oliefyrede varmecentraler, der anvendes som spids- og reservelast.

I 1999 er gælden nedbragt til 1,2 mia. kr. Det samlede varmesalg er på 1,3 mia.kr. Den pris kommunerne betaler består af to elementer: Den ene er en fast effektafgift,

som dækker de faste udgifter. Den anden er en variabel afgift, der afhænger af energiforbruget. Prisen er i alt 70-75 kr./GJ. Den pris kommunerne opkræver er ca. det dobbelte. Den indtægt kommunerne således har, går til dækning af afdrag på de lån, kommunerne har måttet optage samt andre faste og variable omkostninger.

### 2.3.3. CTR's bestyrelse

Initiativet til CTR's oprettelse er udsprunget af den nationale energipolitik. Selv om det ikke har været aktuelt, er det tvivlsomt om de deltagende kommuner har haft noget realistisk alternativ. Efter varmesynsloven skal etageejendomme fortrinsvis forsynes med fjernvarme. Samtidig er det et led i strategien, at hovedstadens kraftværker ombygges til kraftvarmeværker. Derfor måtte hovedstadskommunerne blive aftagere.

Det er fem af landets største kommuner, der ejer fællesskabet. Der er således på ingen måde tale om et samarbejde mellem små kommuner på grund af manglende bæredygtighed. Men der er tale om produktionsenheder i en sådan størrelsesorden, at det alligevel er rationelt at samarbejde om et fælles transmissionsselskab. Hovedstadens kommuner arbejder også sammen om de affaldsforbrændingsanlæg, der leverer varmen.

Selv om det er store kommuner, er selskabet klart domineret af den største, Københavns Kommune, der i 1999 aftog 71% af varmen. København har dog ikke flertal i bestyrelsen, der består af fire fra København og en fra hver af de andre kommuner. I de første mange år var Københavns overborg-

mester formand. Fra 1998 er det Københavns miljøborgmester Bo Asmus Kjeldgaard.

Til at forberede sagerne til bestyrelsen er der nedsat et kontaktudvalg bestående af højtstående embedsmænd fra de fem kommuner. De er typisk repræsenteret ved kommunaldirektør og teknisk direktør. Til at drøfte tekniske spørgsmål er nedsat et driftsudvalg bestående af ingeniører fra kommunerne og CTR.

CTR har 25 medarbejdere, og ledelsen udgøres af direktør og vicedirektør.

#### 2.3.4. Store tekniske, men små politiske problemer

Ledelsen af forsyningsvirksomheder betragtes normalt ikke som et politisk følsomt emne. Det gælder heller ikke CTR, som er vokset støt uden synderlige politiske problemer, og slet ikke problemer, der er kommet ud til offentligheden, og vel knap nok til de enkelte kommunalbestyrelser.

Det er indlysende, at en virksomhed som CTR har mødt betydelige tekniske udfordringer. Det er i dansk og til en vis grad i international sammenhæng en helt ny teknik, der tages i brug. Den anvendte teknologi for varmetransmission og varmevekslere er på det nærmeste opfundet til formålet og demonstreres her i stor målestok. Under anlægsfasen var flere hundrede ingeniører beskæftiget med opbygningen. CTR er et stykke avanceret ingeniørkunst. Det er ikke uden stolthed, projektet beskrives for de mange udenlandske besøgende.

En ting er teknikken. Noget andet er

ledelsen og strategien for en politisk ledet virksomhed som CTR.

To år efter etableringen løb CTR ind i en frygt for lurende økonomisk krise. Olieprisen var faldet så meget, at anlægget efter alle prognoser ikke længere ville være rentabelt. Der var på det tidspunkt investeret ca. ½ mia. kr. I denne sag delte CTR imidlertid skæbne med en række andre opvoksede fjernvarmeselskaber og ikke mindst med naturgasselskaberne. Redningen kom fra regeringen, der indførte så høje olieafgifter, at det atter var rentabelt med kraftvarme - og naturgas.

De første år var også i nogen grad præget af storebror forholdet til København. Københavns Belysningsvæsen havde hundrede års erfaring med el- og varmeproduktion, og i det nye selskab var København så langt den største interessent. Derfor kunne det virke på de øvrige deltagere som om belysningsvæsenet ønskede at køre CTR som en slags underafdeling. Der er næppe tvivl om, at embedsmændene i belysningsvæsenet hellere havde set en betjeningsoverenskomst med dem selv som driftsansvarlige. Der skulle således mange overvejelser til, før bestyrelsen - i enighed - besluttede at flytte CTR's domicil til Frederiksberg. Disse gniderier var imidlertid fortrinsvis på embedsmandsplan. De kom sjældent på bordet i bestyrelsen.

Af mere virksomhedspolitisk karakter er relationerne til kraftværkerne. Varme og el produceres under et, og der er ingen naturgiven nøgle til fordeling af udgifterne. Udgangspunktet var dog, at fordelingen ved samproduktion af el og varme skulle

komme varmesiden til gode i de første år indtil lånene for anlæggene var betalt. Selv med denne forudsætning er der dog grobund for adskillige tekniske og politiske diskussioner om, hvor stor fordel en er og hvordan den skal afspejles i udgiftsfordelingen.

Et tilsvarende spil har eksisteret i forhold til VEKS i forbindelse med køb og salg af varme. Set i bakspejlet kan det undre, at der på samme tid blev opbygget to fjernvarmeselskaber med så store berøringsflader i stedet for kun at etablere ét. Der er heller ikke nu planer om at fusionere CTR og VEKS.

Også internt mellem parterne har der undertiden været (mindre) uenigheder om udgiftsfordeling og konsekvenser af manglende aftag, dvs. hvor enkelte kommuner ikke har aftaget den aftalte mængde varme.

Ser man derimod på omkostningssiden har der ingen politiske krusninger været. På trods af de kolossale investeringer, der er tale om, har beslutningsgrundlaget altid været så klart, at beslutninger kunne træffes i enighed og uden større diskussion. Der har i alle tilfælde været tale om teknisk-økonomiske afvejninger, hvor der som regel er én løsning, som er den bedste. Et forslag om en varmeakkumulator til ca. 100 mio.kr., blev således vedtaget uden synderlig diskussion, fordi CTR's administration kunne påvise den var rentabel og miljøforbedrende.

### 2.3.5. Aktuelle virksomheds-politiske overvejelser

Selv om CTR nu er på vej ind i en vel-

konsolideret driftsfase, opstår der dog stadig forhold, som kan påvirke selskabets strategi:

I forbindelse med fusionsforhandlingerne mellem Sjællandske Kraftværker og Københavns Belysningsvæsen (nu Københavns Energi) har CTR meget naturligt være inddraget. Resultatet er dog, at CTR ikke indgår i det nye store kraftselskab, der formodentlig kommer ud af fusionen.

Derimod er der mere konkrete overvejelser om tættere samarbejde evt. sammenlægning med forbrændingsanlæggene. De leverer 20% af varmen og de ejes i vid udstrækning af de samme kommuner.

Ved et så stort anlæg som CTR opstår der uvægerligt efterfølgende forhold, der bør korrigeres. Aktuelt kan selskabet konstatere nogle flaskehalse i systemet, der skal forbedres ved forstærkninger eller flere spidslastanlæg. Der er således stadig anlægsarbejder.

### 2.3.6. Den demokratiske indflydelse

Kommunale fællesskaber beskyldes under tiden for at lide under manglende demokratisk kontrol ved at medlemmerne er indirekte valgte, bestyrelsens partisammensætning afspejler ikke vælgerne, de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer har begrænset indflydelse og får for lidt information (jf. kapitel 4 i denne rapport).

Nærmest tilfældigt afspejler bestyrelsen i CTR ganske godt kommunernes partisammensætning, idet der i bestyrelsen sidder tre socialdemokrater, to konservative, en SF'er, en fra Enhedslisten og en fra Venstre.

Budgetter, vedtægtsændringer og lånoptagelser forelægges i de enkelte kommuner - i udvalg og/eller kommunalbestyrelse. Alle kommunalbestyrelsesmedlemmer får årsberetningen. Derudover er der ikke megen information. Ved etableringen blev der dog afholdt orienteringsmøder for alle implicerede kommunalbestyrelsesmedlemmer. Gennemgående har de fleste kommunalbestyrelsesmedlemmer meget begrænset kendskab til virksomheden. At CTR ikke diskuteres mere i kommunalbestyrelserne skyldes formodentlig, at selskabet fungerer uden større problemer.

Dertil skal føjes, at langt den største del af beslutningerne i bestyrelsen træffes i enighed. Det tyder på, at den handler i overensstemmelse med kommunalbestyrelsernes ønsker.

### 2.3.7. Kritisk kontrol

En anden tilbagevendende kritik af fælleskommunale virksomheder er manglen på kritisk økonomisk kontrol.

Da der ikke er konkurrence, vil det altid være uvist om en virksomhed som CTR kunne fungere endnu mere økonomisk effektivt.

Anlægsarbejderne har alle været i licitation, hvilket er en gængs måde til sikring af laveste omkostninger.

Med hensyn til driften er hovedopgaven at købe og distribuere varme billigst muligt. Det er selskabets overbevisning, at det sker tilfredsstillende ved en professionel styring i alle led. Desuden sammenlignes der løbende med omkostningerne i tilsvarende selska-

ber. Endvidere udarbejder selskabets ledelse løbende driftsøkonomiske analyser til selskabets revision, og de har hidtil ikke fået tændt nogen røde lamper. Antallet af fastansatte er lille, fordi alt hvad der hedder projektering og reparationer udføres af private entreprenører. CTR har derfor alene styrings- og overvågningsopgaven.

### 2.3.8. CTR - en typisk fælleskommunal virksomhed

Når CTR er brugt som eksempel i denne rapport er det hverken fordi CTR er særlig stor eller fordi virksomheden adskiller sig markant fra andre forsyningsvirksomheder. Nej, det er netop fordi CTR fungerer som et typisk forsyningselskab organiseret som et kommunalt fællesskab og godkendt efter styrelseslovens § 60.

Det er en virksomhed uden politisk følsomme beslutninger. De vigtigste økonomiske beslutninger træffes på grundlag af teknisk-økonomisk vurderinger, der giver et rationelt og ukontroversielt beslutningsgrundlag. Det er formodentlig de færreste indbyggere i de fem kommuner, som hovedet har hørt om CTR. Det er heller ikke et emne, der fylder meget i kommunernes dagsordener. Men alligevel er CTR en vital institution for 275.000 husstande i hovedstadsområdet.

Altså en spændende og typisk fælleskommunal forsyningsvirksomhed.


#### Kilder:

CTR's årsberetning 1998

CTR: Miljørigtig fjernvarme til hele Storkøbenhavn.

CTR: Baggrund, energiplan, transmission,





produktion, teknik, logistik, miljø, økonomi og ledelse

CTR's vedtægter.

Centralkommunernes arbejdsgruppe vedr. eventuel etablering af et varmetransmissionsselskab: Betænkning vedr. eventuel etablering af et Centralkommunernes

Transmissionsselskab for fjernvarme. Feb. 1982.

Interview med direktør H. C. Mortensen, CTR 30. november 1999.

Egne observationer som medlem af kontaktudvalget 1984-1994.



## 2.4. Næstved Kommunale Tandpleje

*Et årelangt uproblematisk samarbejde mellem Fladså, Holmegaard, Næstved og Suså Kommuner.*

### 2.4.1. Et årelangt samarbejde

Den 11 marts 1971 mødtes repræsentanter fra Fladså, Fuglebjerg, Holmegaard, Næstved og Suså kommuner for at drøfte forskellige former for samarbejde. Det var

kommunerne og spurgte om deres børn kunne gå til skoletandlæge i Næstved, og på den måde opstod et kommunalt samarbejde om tandpleje med Næstved som leverandør af ydelserne.

I dag er der tandklinikker i alle kommunerne, men de er stadig tilsluttet Næstveds Kommunale Tandpleje.

Figur 2.5. De fire kommuner i samarbejdet.

	Folketal 1 jan. 1999	Børn og unge 0 - 17 år	Konsultationer 1998	Modtagere af omsorgs- tandpleje
Fladså	7.272	1.663	724	24
Holmegaard	6.877	1.702	737	23
Næstved	46.427	8.848	4.547	218
Suså	8.002	1.760	763	15
Tilsammen	<b>70.578</b>	<b>13.973</b>	<b>6.771</b>	<b>280</b>

lige efter kommunalreformen og Næstved havde traditionelt udført forskellige opgaver for de små sognekommuner i oplandet. Blandt punkterne på mødets dagsorden var levnedsmiddelkontrol, forbrændingsanlæg og tandplejen.

På mødet blev det aftalt, at Næstved Kommunale Tandpleje skulle betjene de andre kommuner - bortset fra Fuglebjerg, der etablerede sin egen skoletandpleje.

Denne dag var imidlertid ikke den egentlige begyndelse på samarbejdet. Det havde allerede eksisteret en årrække. Den kommunale tandpleje i Næstved blev etableret allerede i 1948. I de følgende år kom nabo-

### 2.4.2. Næstved Kommunale Tandpleje

Sammenlignet med andre dele af landet, er Næstved Kommunale Tandpleje en stor virksomhed. De fire kommuner har tilsammen 70.000 indbyggere og heraf er 14.000 mellem 0 og 17 år<sup>6</sup>. Der er ansat godt 38 medarbejdere i Næstved Kommunale Tandpleje. Heraf er 14 tandlæger.

Der er en centralklinik, en reguleringsklinik og 10 filial klinikker.

6 Med en norm på 1000 børn pr. tandlæge svarer det til 14 tandlæger.

De samlede udgifter var 16,2 mio. kr. i 1998. For den almindelige børnetandpleje fordeles udgifterne mellem kommunerne efter antallet af børn og unge. Udgifter til tandregulering fordeles efter konsultationer og udgifterne til omsorgstandpleje efter antallet af borgere, der er visiteret hertil og som har accepteret tilbudet.

På et enkelt område leverer tandplejen tjenester til de fleste andre kommuner i amtet. Det er tandbehandlinger under narkose, som foretages af tandlæger fra Næstved Kommunale Tandpleje på Næstved sygehus (patienterne er især børn, der er meget bange for behandling, herunder også flygtningebørn). På dette område udfører Næstved Kommunale Tandpleje således en opgave for en langt større befolkning.

Der er dog også behandlinger, der kræver mere specielle fagkondskaber end Næstved råder over. De patienter må henvises til behandling andre steder. Meget komplicerede behandlinger må således foretages på Tandlægehøjskolen. Stærkt handicappede børn henvises til Børnehospitalet i Vangede. Disse ydelser betales der for. Kompliceret kæbekirurgi udføres på Næstved Sygehus. Det betales der ikke for, idet det er en amtsopgave.

For at effektivisere driften er det aktuelt tandplejens strategi at delegere mest muligt arbejde til tandplejere og klinikassistenter. Flere tandlægestillinger er derfor konverteret til stillinger som tandplejere.

#### 2.4.3. Samarbejdet

Næstved Kommune har det fulde ansvar for tandplejens drift. Alle medarbejdere er ansat

i Næstved Kommune, og tandplejen fungerer i det hele taget som en afdeling i kommunen. Samarbejdet består således alene i, at Næstved betjener de andre kommuner i fællesskabet.

Samarbejdet er fastlagt i en overenskomst, der sidst er revideret med virkning fra 1 januar 2000. Årsagen til denne revision er inddragelsen af omsorgstandplejen i fællesskabet. Samarbejdet er ikke et kommunalt fællesskab efter styrelseslovens §60. Det er en betjeningsoverenskomst.

Der er ingen bestyrelse, men de deltagende kommuner indbydes til et møde en gang hvert år, inden budgettet vedtages. Der er sjældent store problemer på dagsorden, og det er derfor sædvanligt, at kommunerne er repræsenteret ved embedsmænd.

En enkelt gang har der været noget, der kunne ligne en politisk diskussion af tandplejens drift: Næstved Kommune blev opfordret til at reducere udgifterne svarende til det dengang faldende børnetal. Denne opfordring blev fulgt, og reduktionen blev gennemført.

I den forbindelse blev det indføjet i overenskomsten, at de enkelte kommuner kan vælge et serviceniveau, der afviger fra gennemsnittet mod tilsvarende mer- eller mindredudgifter. Det er dog ikke sket.

De deltagende kommuner kan udtræde af ordningen med et års varsel. I så fald skal det aftales, hvorledes inventar, udstyr og forpligtelser fordeles, herunder udgifter i forbindelse med afskedigelse af personale.

#### 2.4.4. Fordele ved den fælleskommunale tandpleje

Dette samarbejde adskiller sig fra de fleste andre kommunale samarbejder ved, at der ikke på samme måde kan peges på motiver til at indgå i ordningen. Det er ikke opstået som et samarbejde mellem kommuner med samme udgangspunkt. Den har blot eksisteret længere end kommunerne. Når de små kommuner i sin tid bad om at komme ind i ordningen, var det fordi de ønskede at tilbyde skoletandpleje til deres børn og de var for små til selv at gøre det.

Men når kommunerne er forblevet i ordningen, tyder det på, at de stadig anser ordningen for en bedre løsning end selv at oprette kommunal tandpleje eller at privatisere den.

Der er da også peget på en række fordele:

For det første er der en række stordriftsfordele. Der skal f.eks. kun være én overtandlæge. Der er kun ét samarbejdsudvalg. Der er ét regnskab. Der er én administration. Endvidere er ordningen stor nok til at bære en klinik for tandregulering med 1 2/3 specialtandlæge ansat. Det er ellers en ydelse mindre kommuner plejer at købe hos private tandlæger eller hos større kommuner.

For det andet giver denne ordning et fagligt miljø, der ikke kan opnås i små enheder. Dette er især en fordel for tandlægerne i de mindre kommuner, som ellers ville leve en professionelt ret isoleret tilværelse.

For det tredje er fleksibiliteten større i en stor tandpleje end i små. Ved sygdom, barsel og andet fravær, er der større muligheder

for at dække vakancerne end i små tandplejeordninger.

Der er tilsyneladende ikke peget på ulemper ved ordningen. Spørgsmålet om demokratisk indflydelse har aldrig været diskuteret. Den beskedne politiske interesse for ordningen tyder da også på, at dette emne er uinteressant.

#### 2.4.5. Perspektiver

Når samarbejdet i denne fælleskommunale tandpleje tilsyneladende fungerer så godt, kan det undre, at der ikke er flere eksempler på sådanne ordninger udover landet.

Den sande forklaring kendes ikke, men der kan gives et par bud:

Da børnetandpleje i 1972 blev en obligatorisk kommunal opgave, var det for de fleste kommuner naturligt selv at opbygge ordning, der passede til egne behov. Det gjorde de også i forbindelse med så mange andre opgaver, de fik pålagt som led i kommunalreformen.

Dernæst har fælleskommunale ordninger ikke været det naturlige alternativ til selvstændig kommunal drift. Den nærliggende løsning var i stedet at lade privat praktiserende tandlæger tage sig af børnenes tæ-

7 I 1992 var der 149 kommuner, som ikke havde kommunal tandpleje. Af dem havde 81 skiftet til offentlig tandpleje i 1986, dvs. 68 kommuner fortsatte med at bruge privat praktiserende tandlæger. Frem til 1998 er det de samme 68 kommuner, der lader opgaven udføre på private klinikker. I dette år udvides antallet til 69, idet der da for første gang er en kommune, der skifter fra offentlig til privat tandpleje. Emnet har i øvrigt gennem årene med mellemrum været genstand for politisk diskussion. I 1986 blev loven ændret, så det ikke længere var obligatorisk med kommunalt organiseret børnetandpleje. Kilde: Larsen, Brian.: *Organiseringen af den kommunale børnetandpleje - et valg mellem privat og offentlig*. Politica. Nr. 3 1999.

der<sup>7</sup>. Det var ganske vist et krav i loven, at børnetandplejen skulle organiseres i offentligt regi, men der var en dispensationsmulighed for privat tandpleje for de kommuner, der ikke allerede havde en kommunal ordning.

Når først en kommunal tandpleje er etableret er det vanskeligt at ændre den til en fælleskommunal ordning og endnu sværere til en privat. Sådanne omlægninger er altid besværlige. Selv om tandpleje er en løntung opgave, er der alligevel en del investeringer, og de er svære at nyttiggøre på anden måde. Endelig har personalet traditionelt været tjenestemænd, hvilket kan gøre omlægninger meget udgiftskrævende.

En del af disse forhold er ændret i dag, og det er derfor ikke usandsynligt, at fremtiden

vil byde på flere fælleskommunale tandplejeordninger. Der er ikke længere så mange tjenestemænd, og der er et generationsskifte i gang mange steder. Det kan dog ikke forventes, de organiseres som i Næstved, hvor én kommune fuldt ud styrer virksomheden på fællesskabets vegne.

#### **Kilder.**

Næstved kommunale Tandpleje: *Årsberetning 1998*.

Næstved Kommunes Regnskab 1998.

Overenskomst om Fladså, Holmegaard og Suså kommuners benyttelse af Den Kommunale Tandpleje i Næstved. 1999.

Larsen, Brian.: *Organiseringen af den kommunale børnetandpleje - et valg mellem privat og offentlig*. Politica. Nr. 3 1999.

Interview med overtandlæge Bodil Thyregod Jensen 26. januar 2000.

## Karakteren af kommunalt samarbejde

### 3.1. Det formelle grundlag for kommunalt samarbejde

#### 3.1.1. Kategorisering af kommunale samarbejder

Kommunale samarbejder kan kategoriseres - eller typologiseres - efter en række kriterier som f.eks. størrelse, opgaver, finansiering mv. I dette kapitel er der lagt vægt på først at beskrive det formelle juridiske grundlag for kommunalt samarbejde i afsnit 3.1. og dernæst i afsnit 3.2 at gennemgå forskellige former for samarbejde efter, hvordan de er organiseret og efter karakteren af kommunal forpligtelse. I afsnit 3.3. diskuteres sammenhængen mellem organisation, aftalegrundlag og indflydelse.

Hvad der motiverer til samarbejde - og til at undlade samarbejde - diskuteres i kapitel 4. Den konkrete beskrivelse af omfanget af kommunalt samarbejde, og hvad der samarbejdes om, vil blive gennemgået i kapitel 5.

I dette afsnit beskrives forskellige former for aftaler mellem kommuner, dvs. det juridiske grundlag for samarbejdet.

#### 3.1.2. Kommunalt samarbejde i selvstændige juridiske enheder

##### 3.1.2.1 Kommunale fællesskaber

Kommunale fællesskaber er den form for

kommunalt samarbejde, der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Faktisk indeholder kommunernes styrelseslov kun én paragraf om kommunalt samarbejde, nemlig lovens §60, som lyder således<sup>8</sup>:

*Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen. Aftaler, hvori der deltager en amtskommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune, skal alene godkendes af indenrigsministeren.*

<sup>8</sup> Kilderne til afsnit 3.1. er:

le Maire, Emil og Niels Preisler : *Lov om Kommunernes Styrelse*. Kommenteret udgave. DJØF's forlag.

Harder, Erik: *Dansk Kommunalforvaltning II - Opgaver og Tilsyn*. DJØF's forlag 1994.

Harder, Erik: *Den kommunale styrelseslov med kommentarer*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag, 1993.

Justitsministeriets tværministerielle embedsmandsudvalg om fællesskommunale selskaber: *Delrapport om visse EU-retlige spørgsmål vedrørende danske kommuners samarbejde om affaldsbortskaffelse*. 1997.

Indenrigsministeriet: *Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret*. Betænkning nr. 996. 1983. Kapitel VIII. Side 116-131.

Advodan: Notat om det juridiske grundlag for kommunernes strategiske vurderinger og beslutninger med hensyn til opgaveudførelsen på affaldshåndteringsområdet. Advokatsammen slutningen Advodan oktober 1999.

Lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Lov nr. 378 af 14 juni 1995. Systematikken er til en vis grad hentet fra Opgavekommissionen: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning nr. 1366. December 1998. Side 160-161.

*Stk.2. Aftaler af den i stk.1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil.*

*Stk.3. Villkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og skal fastsættes af denne myndighed i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.*

Det centrale i denne bestemmelse er, at kommunalt samarbejde, der indebærer overførsel af kompetence fra de deltagende kommunalbestyrelser til fællesskabet, skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Oprettet et selvstændigt styrelsesorgan, betegnes det som et *kommunalt fællesskab*. Kommunale fællesskaber er selvstændige, offentlige organer og henregnes til den offentlige forvaltning. Et kommunalt fællesskab betragtes som en *specialkommune* til løsning af de opgaver, som fællesskabet omfatter. Det er en juridisk enhed, der i de fleste henseender er underkastet de samme regler som en kommune. I styrelseslovens § 61 er der således ved en ændring af nyere dato indføjet en bestemmelse, der udtrykkelig fastslår, at de sanktioner, der anvendes over for en kommune, som træffer en ulovlig beslutning, også gælder for kommunale fællesskaber. At det er en offentligretlig virksomhed indebærer bl.a. at også forvaltningslovens og offentlighedslovens bestemmelser gælder.

Afgørende for at tilsynsmyndigheden skal godkende et samarbejde, er som nævnt, at de deltagende kommuner afgiver kompetence. Kommunallovskommissionen mente ikke det var nødvendigt at præcisere, hvilke aftalebestemmelser der kan medføre en sådan indskrænkning i kommunalbestyrel-

sens beføjelser, at godkendelse er påkrævet. Det har i praksis givet anledning til tvivl. Der synes dog at være tre forhold, som navnlig har betydning for, om godkendelse er påkrævet:

For det første aftaler, hvor fællesorganet tillægges kompetence til at træffe beslutninger, som forpligter de deltagende kommuner økonomisk, f.eks. om optagelse af lån, køb og salg af fast ejendom mv. skal dog have et vist omfang.

For det andet aftaler, hvor én eller flere deltagere påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål, dvs. mere end to til tre år.

For det tredje aftaler, der forpligter en kommunalbestyrelse til at undlade visse beslutninger. F.eks. vil en aftale om brug af nabokommunens hjælpemiddeldepot formodentlig kræve godkendelse, hvis kommunen samtidig forpligter sig til ikke selv at opbygge et depot i en årrække fremover.

Disse forhold vil sammen med andre omstændigheder indgå i tilsynsmyndighedens bedømmelse. Tilsynsmyndighedens godkendelse er først og fremmest et legalitetstilsyn. Den undersøger om samarbejdet er lovligt. Tilsynsmyndigheden kan dog også undersøge hensigtsmæssigheden og på det grundlag nægte at godkende af hensyn til overordnede samfundsmæssige interesser.

Denne bestemmelse i styrelsesloven deler de kommunale samarbejder op i to hovedgrupper: På den ene side §60-fællesskaber,

hvor kompetence overdrages til et fællesskab og som skal godkendes af tilsynsmyndigheden og på den anden side andre former for kommunalt samarbejde.

### 3.1.2.2. §57-selskaber

Kommuner kan også i fællesskab og sammen med andre end kommuner efter styrelseslovens §57 oprette selskaber, der ikke skal godkendes efter §60.

Også disse selskaber skal godkendes af tilsynsmyndigheden, hvis kommunen hæfter solidarisk og dermed påtager sig en økonomisk risiko. Efter styrelseslovens §57 fastsætter indenrigsministeren regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved garantiforpligtelser mv., og disse regler er i lånebekendtgørelsen udmøntet som:

*En kommunalbestyrelse kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke pådrage kommunen solidarisk hæftelse gennem indtrædelse i en forening, en institution, et selskab eller lignende. Samtykke er dog ikke fornødent, dersom kommunen alene hæfter med sit indskud, og der ikke pådrages kommunen forpligtelser med hensyn til yderligere indskud.*

Forskellen mellem §60 og §57 selskaber er således ikke, at kommunerne i det sidste tilfælde undgår tilsynsmyndighedens godkendelse. Den væsentligste forskel er, at §57 selskaber er privatretlige selskaber og dermed ikke underkastet de regler, der gælder for offentlige virksomheder, herunder den kommunale styrelseslov. Afhængig af selskabsformen, skal de dog følge reglerne efter aktieselskabsloven eller fondslovgivningen.

Oprettelse af kommunalt ejede aktieselskaber betragtes normalt som en ulovlig omgåelse af styrelsesloven, hvis kommunen der ved udskiller en kommunal opgave og samtidig bevarer rådigheden over den. For forsyningsvirksomheder har det imidlertid altid været anerkendt, at kommuner kan oprette aktieselskaber, hvor en enkelt eller flere kommuner ejer alle aktier.

### 3.1.2.3. Selskaber oprettet i medfør af særlig lovgivning

Kommunalt samarbejde er normalt en frivillig sag. Enkelte kommunale virksomheder er dog oprettet ved lov. Det gælder f.eks. KommuneKredit med en bestemmelse, der går helt tilbage til 1898. Af nyere dato kan nævnes de to hovedstadsselskaber - Hovedstadens Udvalgte og Hovedstadens Sygehusfællesskab.

Der er endvidere organer, hvor deltagelse, kompetence mv. er fastlagt ved lov. Det gælder f.eks. Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab.

Endelig er der kommunale fællesskaber, som de enkelte deltagende kommuner i realiteten er tvunget til at deltage i. Som eksempel kan nævnes naturgasselskaberne, hvor alle kommuner med naturgasforsyning påtager sig en række forpligtelser, som de faktisk ikke har mulighed for at fravælge.

### 3.1.2.4. Kommunalt samarbejde med aktieselskaber mv.

For kommercielt at udnytte den viden, der oparbejdes i kommuner, er der ved lov nr. 384 af 20 maj 1992 skabt mulighed for, at kommuner kan deltage i selskaber, hvis aktiviteter er baseret på kommunal viden.



Sådanne selskaber kan have flere kommuner som deltagere.

### 3.1.2.5. Selskabsformer

Som det allerede fremgår af ovenstående, er der mange juridiske konstruktioner for samarbejdet mellem kommuner.

Kommunale fællesskaber er typisk dannet som *interessentskaber* og godkendt efter §60. I enkelte tilfælde er de organiseret som *andelselskaber*.

I det omfang staten eller private arbejder sammen med kommuner, er samarbejdet ofte organiseret som et *aktieselskab*. Som eksempler kan nævnes Kommunernes Pensionsforsikring A/S, der har private aktionærer og Wonderful Copenhagen A/S, der har hovedstadskommuner og private virksomheder som aktionærer.

På specielt det sociale område er der mange *selvejende institutioner*, der udfører opgaver for kommuner og amtskommuner. Det sker typisk i henhold til en driftsoverenskomst, hvor kommunen - eller en gruppe af kommuner - dækker alle udgifter. Selvejende sociale institutioner er ofte stiftet af velgørende foreninger eller tilknyttet en forening. Derfor er der også bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af moderforeningen. Kommuner kan dog også i fællesskab etablere en selvejende institution uden nogen tilknytning til andre.

Også *foreninger* kan udføre opgaver for kommuner. Flere kommuneforeninger har således sekretariater med fastansat personale, hvis hovedopgave det er at arrangere kurser for medlemskommunerne. Disse be-

skedne aktiviteter ligger langt fra de forpligtelser, der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Også de kommunale organisationer, Kommunernes Landsforening og Amdradsforeningen yder service til medlemmerne. Selv om der f.eks. er tjenestemandsansat personale i de to foreninger, har det ikke været påkrævet at søge godkendelse i Indenrigsministeriet (fordi udmeldelse kan ske med et års varsel).

### 3.1.3. Kommunalt samarbejde uden selvstændig juridisk enhed

#### 3.1.3.1. Betjeningsoverenskomster

Derudover er der samarbejder, som ikke forudsætter opbygning af en fælles juridisk enhed.

En traditionel form for samarbejde består i, at en kommune bruger en anden kommunes institutioner, specialister, maskiner mv. Her indgås der en *betjeningsoverenskomst* mellem kommunerne<sup>9</sup>. Den kræver ikke tilsynsmyndighedens godkendelse efter §60, når der ikke påtages vedvarende forpligtelser og når aftalen kan opsiges med et kortere varsel, dvs. ikke over 2-3 år.

Men disse aftaler kan i stedet være reguleret gennem lov nr. 378 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre<sup>10</sup>. §2 stk. 1-4 i denne lov lyder således:

9 Uden at være klart præciseret er det indtrykket, at betegnelsen betjeningsoverenskomst i den juridiske litteratur kun gælder mindre afgrænsede opgaver som f.eks. brug af pladser i nabo-kommunens plejehjem. I denne rapport dækker udtrykket imidlertid alle tilfælde, hvor en kommune udfører opgaver for andre kommuner.

10 Lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Lov nr. 378 af 14 juni 1995.



*§2. Kommuner og amtskommuner kan udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommunerne og amtskommunerne kan løse for sig selv.*

*Stk. 2. Kommuner og amtskommuner kan kun udføre de i stk. 1 nævnte opgaver for andre offentlige myndigheder, hvis opgaverne forinden har været udbudt. En kommune eller en amtskommune kan endvidere kun få udført sådanne opgaver af andre kommuner, hvis disse opgaver forinden har været udbudt.*

*Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 gælder dog ikke, hvis opgavens værdi ikke overstiger et af indenrigsministeren fastsat beløb.*

*Stk. 4. Kommunalbestyrelser og amtsråd skal, forinden de afgiver tilbud på og indgår aftale om udførelse af en opgave for en anden offentlig myndighed, foretage en kalkulation af de samlede omkostninger, der vil være forbundet med kommunens eller amtskommunens varetagelse af opgaven. Kommunalbestyrelser og amtsråd må ikke afgive tilbud på eller indgå aftale om udførelse af opgaver, der indebærer en vederlæggelse, som er lavere end det kalkulerede beløb.*

Loven gælder ikke de opgaver, kommunale fællesskaber udfører for de deltagende kommuner.

Loven gælder heller ikke for de traditionelle betjeningsoverenskomster<sup>11</sup>.

Minimumsgrænsen efter stk. 3 svarer til den tærskelværdi, der er afgørende for, om en opgave skal i EU-licitation<sup>12</sup>. Da denne grænse er ca. 1½ mio. kr. er lov nr. 378 ganske afgørende for, om kommuner kan udføre opgaver for hinanden uden forudgående udbud.

### *3.1.3.2. Fælleskommunale projekter*

En aftale kan også indebære, at en gruppe kommuner i fællesskab løser en opgave ved, at hver af kommunerne stiller mandskab og faciliteter til rådighed. De enkelte kommuner bevarer det fulde ansvar og kompetence. Der er i så fald tale om et *fælleskommunalt projekt*. Umiddelbart skal sådanne projekter ikke godkendes af tilsynsmyndigheden. Men det kan være tilfældet, hvis aftalen er bindende for en længere årrække, hvis der ligger større økonomiske forpligtelser, eller hvis de deltagende kommuner forpligter sig til ikke selv at agere på området. Netop for denne form for samarbejde er det svært at se, hvor grænsen går mellem det, der kræver godkendelse og det, der kan accepteres uden. Eller mere præcist: Hvilken kompetence har ledelsen af det fælleskommunale projekt og er den så vidtgående, at der i styrelseslovens forstand sker en egentlig afgivelse af kompetence til fællesskabet.

Problemstillingen kan yderligere kompliceres af, at samarbejdet i visse tilfælde kan kollidere med lov nr. 378, med EU's udbudsregler eller med særlig lovgivning.

### *3.1.3.3. Samarbejde uden aftalegrundlag*

Endelig kan kommuner samarbejde uden at

11 Her er afgrænsningen imidlertid uklar. I vejledningen om lov nr. 378 hedder det således: *Endelig kan kommuner og amtskommuner i et vist begrænset omfang, som efter de kommunale tilsynsmyndigheds praksis ikke er klart afgrænset, indgå betjeningsoverenskomster med en anden kommune eller amtskommune om benyttelse af dennes institutioner og indretninger.* Vejledning om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

12 Bekendtgørelse nr. 836 af 12 nov. 1999 *Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.*

have en egentlig aftale. Det ligger i sagens natur, at det kun kan gælde erfaringsudveksling og mindre opgaver.

### 3.1.4. Hovedgrupper.

Det samlede billede af de juridiske konstruktioner, som anvendes i forbindelse med kommunalt samarbejde, er alsidighed. Stort set alle tænkelige organisationsformer anvendes - både offentligretlige og privatretlige.

Sammenfattende kan de formelle juridiske samarbejdsformer inddeles i følgende hovedgrupper:

- Selvstændige juridiske enheder:
  - Kommunale fællesskaber, der skal godkendes efter styrelseslovens §60.
  - Andre selskabsformer (herunder aktieselskaber, selvejende institutioner og foreninger).
- Betjeningsoverenkomster.
- Projekter.
- Ingen forpligtende aftale.

## 3.2. Organisering af kommunalt samarbejde

### 3.2.1. Udlicitering eller kommunal drift

Både i Danmark og i en række andre lande er der en udvikling i retning af, at kommunernes drift i højere grad skilles ud fra kommunernes egne forvaltninger. Kommunerne bevarer den fulde indflydelse på serviceniveau, omfang mv., men det praktiske arbejde udføres af andre end kommunen selv. Det

kan være private virksomheder og det kan være andre kommuner, der byder ved en udlicitering. På sygehusområdet ses der f.eks. et stigende antal eksempler på, at offentlige sygehuse efter licitation udfører opgaver for patienter fra andre amter.

Det falder udenfor denne rapport at diskutere bestiller-udfører rollerne i forbindelse med løsningen af kommunale opgaver. Men det er relevant at notere, at dette bringer hele bæredygtighedsbegrebet under forvandling<sup>13</sup>. Når en kommune f.eks. udliciterer rengøringen og får det gjort billigere, har den fået del i stordriftsfordele, den ikke kan opnå alene. Når en gruppe af kommuner i fællesskab udliciterer renovationen, opnår de alle fordele ved stordrift. Udlicitering er således i en række tilfælde et alternativ til kommunalt samarbejde.

### 3.2.2. Modeller for kommunalt samarbejde

Den juridiske konstruktion for et kommunalt samarbejde er én måde at betragte organiseringen på. I dette afsnit er der især lagt vægt på graden af forpligtelse i samarbejdet. Her indgår det juridiske grundlag også, men det er ikke det eneste.

For at et samarbejde kan betragtes som forpligtende, skal de deltagende kommuner have bundet sig på en eller anden måde: Til at aftage nogle produkter eller tjenesteydelser, levere varer og tjenesteydelser, til at indrette sin administration på en bestemt måde eller blot til at deltage i beslutningsprocessen om et samarbejde uden konkret

13 Citat fra: *Kommunerne for Fremtiden*. Kommunernes Landsforening Marts 1999.

at forpligte sig til at benytte de serviceydelser, der er formålet med samarbejdet.

I figur 3.1. side 54-55 er vist en række modeller for kommunalt samarbejde. De er graderet efter karakteren af kommunalt engagement, udtrykt ved graden af kommunal forpligtelse og omfanget af samarbejde, strækkende sig fra helt uforpligtende gensidig hjælp til stærkt forpligtende kommunale fællesskaber.

### 3.2.3. Netværket

#### 3.2.3.1. Venskabsmodellen

De to første modeller - venskabsmodellen og ERFA-modellen - udgør tilsammen en model *Netværket*, idet de begge bygger på den gensidige bistand, medlemmer af et netværk yder hinanden.

Venskabsmodellen kunne lige så godt kaldes det uformelle netværk. Set i relation til kommunalt samarbejde, går modellen i al sin enkelhed ud på at hjælpe hinanden på tværs af kommunegrænser. Kommunalpolitikere og kommunalt ansatte søger råd og bistand hos folk, de kender og som har forstand på det, der er sagens emne. Det kan være ansatte i andre kommuner, de har lært at kende på et kursus, eller det kan være studiekammerater, der nu er ansat rundt omkring i landet. Det kan være politikere i andre kommuner, der er opnået et tillidsforhold til gennem partiorganisation eller et møde i kommuneforeningen.

Denne form for kommunalt samarbejde er formodentlig uhyre udbredt. De danske kommuner ville være betydelig ringere stil-

let, hvis de ikke på denne måde fik spredt viden og hentet inspiration fra hinanden. Det synes naturligt, at kommuner handler således, fordi alle kommuner har de samme opgaver, og der er ingen konkurrence og dermed heller ingen fabrikationshemmeligheder.

Denne form for vidensudveksling er helt uforpligtende og helt uformel. Der ligger kun den udtalte pligt til at hjælpe igen en anden gang.

#### 3.2.3.2 ERFA-modellen

Her er der tale om formelle netværk, dvs. grupper der mødes regelmæssigt og normalt med dagsorden. Den slags grupper findes der mange af. Der er de etablerede foreninger - kommuneforeningen, Kommunaldirektørforeningen, Foreningen af sygehusechefer, Foreningen af pantefogder osv. Dernæst deltager mange borgmestre, politikere i øvrigt og embedsmænd i forskellige grupper - med kolleger i nabokommuner, med partifæller i andre kommuner, med tidligere klassekammerater fra KIOL kursus osv.

Også denne form for samarbejde har utvivlsomt stor betydning for samarbejdet på tværs af kommunegrænser. Når disse grupper mødes, er det netop et hovedformål at udveksle erfaringer, søge råd eller løse opgaver i fællesskab.

Aftaler, der indgås på disse møder, er kun svagt forpligtende. Det vil typisk være en aftale om at undersøge eller analysere et eller andet forhold til næste møde. Hvis aftalen udløser udgifter, er det normalt mindre beløb, som deltageren er bemyndiget til at afholde.

### 3.2.4. Den kommunale familie

De følgende tre modeller - kollegialt samarbejde, virtuel afdeling og fællesskabet - er undermodeller af den model, der i det følgende kaldes *Den kommunale familie*. Der er i alle tilfælde tale om kommuner, der i gensidig tillid har et så tæt samarbejde, at det ligner arbejdsdelingen og samarbejdet i en familie.

#### 3.2.4.1. Kollegialt samarbejde

Modellen 'kollegialt samarbejde' indebærer, at to eller flere kommuner aftaler et praktisk samarbejde mellem forvaltninger - eller afdelinger af forvaltninger. Hensigten er at udnytte de deltagende forvaltningers faglige ekspertise bedst muligt. Den form for samarbejde er f.eks. meget almindelig på flygtningeområdet. Her kan en kommune have erfaringer med bosniske flygtninge, mens naboen har det med tamiler. Tilsammen gør de det bedre og billigere.

Samarbejdet kan være i *åben form*, hvor arbejdsdelingen mellem forvaltninger og medarbejdere på tværs af kommunegrænser ikke ligger i faste rammer, men aftales løbende.

En mere fast struktur kan indebære indførelse af *distribueret sagsbehandling*. Det betyder, at sagsfordelingen mellem medarbejdere i de deltagende forvaltninger er aftalt på forhånd.

Denne type samarbejde er næppe særlig udbredt endnu, men må forventes at få stigende betydning. Det er således et centralt element i det samarbejde mellem Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum, der er kaldt De Digitale Kommuner og som

er refereret i kapitel 2. Netop med dette formål for øje er det med nogle lovændringer blevet legalt at samarbejde om indkomstskat og ejendomsskat mellem kommuner.

Graden af kommunal forpligtelse er her steget i forhold til Netværket:

For det første forudsætter det kollegiale samarbejde en strømledning eller i det mindste en betydelig koordinering af de deltagende kommuners forvaltninger. Der bør være en ensartet dokumenthåndtering. Hvis rutinerne for sagsbehandling er forskellige, kan samarbejdet nemt blive tungt. Det vil også være forvirrende, når der bruges forskellige blanketter, journalisering mv. For at klare dette må det endvidere forventes, at edb-systemer kan tale med hinanden. For at det administrativt kan forløbe problemfrit vil disse forhold i praksis ofte betyde, at der indføres samme edb-system og samme dokumenthåndtering. Derfor vil begyndelsen på et sådant samarbejde næsten altid betyde omlægninger og investeringer.

For det andet forudsætter det, at medarbejderne deltager. Den enkelte sagsbehandler skal ikke blot vide, hvem der er eksperter. De må også kende dem. Hvis det kollegiale samarbejde skal fungere optimalt vil det også medføre ændringer i medarbejdernes ansvarsområde og sagsbehandling. Samarbejdet kræver altså en personalepolitisk indsats fra kommunernes ledelser. Det forpligter med hensyn til uddannelse, information og dermed tid for medarbejderne.

Dertil kommer for det tredje, at samarbejdet begrænser ledelsernes handlingsfrihed. I princippet er det stadig de enkelte kommu-

nalbestyrelser, der bestemmer serviceniveau og resourceanvendelse. Der behøver ikke at være tale om forpligtelser, der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Men for at det skal fungere, kan der ikke være store forskelle i serviceniveau. Derved kommer kommunalbestyrelsen og kommunens ledelse til at afgive en flig af sin dispositionsret.

Da der er tale om samarbejde mellem lige-stillede parter, hvor der ikke oprettes et fælles organ, har samarbejdet karakter af et projekt.

#### *3.2.4.2. Virtuel afdeling*

Ved etablering af en virtuel afdeling går der et skridt videre i det familiære samarbejde. Også i denne model er der distribueret sagsbehandling mellem beslægtede forvaltninger i flere kommuner. Men hvor arbejdsdelingen mellem forvaltninger er baseret på aftaler i de to første modeller, er der i den virtuelle afdeling udnævnt en leder med ansvar for alle medarbejdere i de deltagende afdelinger. Deraf betegnelsen den virtuelle afdeling - den eksisterer ikke fysisk, men ved samarbejde.

Med hensyn til edb og dokumenthåndtering er denne model ikke mere krævende end de andre samarbejder i den kommunale familie. Personalepolitisk er den imidlertid mere forpligtende. Da der ikke er tale om et kommunalt fællesskab, vil lederen være ansat i en af kommunerne. For de øvrige kommuner betyder det, at der er medarbejdere, som har denne leder som faglig chef, men i alle andre forhold er at betragte som medarbejdere i den kommune, de er ansat i. Dette er ikke problemfrit. Noget tilsvarende gælder i den kommune, som lede-

ren hører til. I hvilket omfang kan f.eks. den overordnede chef for lederen af den virtuelle afdeling give disse instrukser? Lederen af den virtuelle afdeling må være i stand til at manøvrere under disse forhold og samtidig skal han sørge for, at afdelingen betjener alle kommuner lige. Da han organisatorisk er placeret i hjemkommunen, kan der nemt komme mere eller mindre velbegrundede beskyldninger om favorisering af hans egen kommune.

Denne model er næppe særlig udbredt. Det overvejes, at anvende den for enkelte afdelinger i De Digitale Kommuner.

#### *3.2.4.3. Fælles forvaltning*

Efter denne model er det en fællessejet enhed, der udfører. Her er familien rykket sammen. Denne model er en stedliggørelse af den virtuelle afdeling. I stedet for at etablere en afdeling med personale, der bor på flere råduse, er de her samlet i en fælles forvaltning (evt. med decentrale serviceenheder). Men der er stadig tale om at ansvaret, personalet og kompetencen ligger i de enkelte kommunalbestyrelser. Da denne virksomhed således ikke kan forpligte de enkelte kommuner økonomisk, er det ikke umiddelbart en virksomhed, der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse.

For tiden går der således en bølge over landet om samarbejde mellem skatteforvaltninger. Det har i flere tilfælde fået kommuner til at etablere fælles skatteforvaltninger. Det gælder f.eks. de sydsjællandske kommuner Fakse, Haslev, Præstø og Rønnede, der med virkning fra 2000 har etableret en fælles forvaltning. Det samme er tilfældet Dianalund, Gørlev, Høng og Hvidebæk Kommuner,

som har valgt Gørlev som hjemsted for den ny fælles skatteforvaltning.

#### 3.2.4.4. Den kommunale familie og juraen

Hvor tiltalende man end kan finde samarbejdsformerne i modellerne under Den Kommunale Familie, kan der dog være komplicerede juridiske spørgsmål, som skal besvares før familien dannes:

For det første spørgsmålet om kompetence. Afgiver de enkelte kommuner kompetence til fællesskabet skal samarbejdet godkendes af tilsynsmyndigheden.

For det andet kan det forhold, at ansatte i en kommune udfører opgaver for en anden være i strid med lov nr. 378 eller evt. regler i særlovgivningen. Nogle love opererer således med begrebet *den stedlige myndighed*. Her kan det være tvivlsomt om nabokommunen kan optræde i den rolle.

Efterhånden som kommunale samarbejder bliver mere og mere udbredte, stiger også behovet for en afklaring af alle disse juridiske problemer. Hvad er gældende ret og hvad er den ønskelige retstilstand (jf. afsnit 1.6.3).

#### 3.2.5. Storebror

Nogle kommuner kan ting, som andre kommuner ikke kan. Typisk er det store kommuner, der kan mere end de mindre. De råder over mere specialiseret arbejdskraft og apparatur, og de har flere erfaringer med forskellige sagstyper end små kommuner.

Derfor er det naturligt, at større kommuner udfører opgaver for andre. De optræder som storebror. Denne form for samarbejde kan antage flere former:

For det første kan det ske ved, en kommune køber tjenester hos en anden (større kommune). I dette tilfælde er pris og kvalitet givet på forhånd. Her er det detailhandelsprincippet, der gælder. Andre kommuner kan købe varen, som den er med given pris og kvalitet. I denne situation behøver der ikke en gang at være indgået en betjeningsoverenskomst.

For det andet - og det svarer nok mere til virkeligheden - kan pris og kvalitet aftales. Der indgås således en betjeningsoverenskomst. Køberkommunen har altså en vis indflydelse på det leverede produkt. Det er markedsprincippet, der bruges. De to parter forhandler sig frem til en aftale, der er tilfredsstillende for begge parter. Der kan i øvrigt godt være flere køberkommuner, og det kan ligefrem være en aftale mellem en række kommuner, at én af dem udfører opgaven for alle. Næstved Kommunale Tandpleje (afsnit 2.4) er et eksempel her på. Er der tale om mere omfattende opgaver, skal de imidlertid efter lov nr. 378 udbydes offentligt, hvilket selvsagt komplicerer eller umuliggør et planlagt samarbejde, med mindre det etableres som et kommunalt fællesskab.

For det tredje kan aftalen derfor indebære, at de aftagende kommuner har direkte medbestemmelse på produktionen og tillige er medejere. Der etableres da en fælleskommunal virksomhed med selvstændig bestyrelse. Så er der tale om et kommunalt fællesskab med storebrorkommunen som driftsleder. Der er her tale om et forpligtede samarbejde, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Et eksempel er den fælles pædagogiske psykologiske rådgivning for



de fem kommuner på Bornholm. Bestyrelsen har her det fulde ansvar for driften, herunder budget og ansættelser. Men rådgivningskontoret ligger i Rønne Kommune, der står for sekretariat og regnskabsføring.

Her er denne form for samarbejde kaldt storebrormodellen, fordi det typisk er en større kommune, som leverer serviceydelser til mindre. Grænsen i forhold til det kollegiale samarbejde er dog flydende. Der er eksempler på at kommuner hjælper hinanden og er storebror i en relation og lillebror i en anden.

### 3.2.6. Selvstændig juridisk enhed

Endelig kan et samarbejde etableres ved at danne en selvstændig juridisk enhed. I forhold til den model, der er kaldt fælles forvaltning, har båndene til ejerkommunerne skiftet karakter. Medarbejderne er her ansat i den pågældende enhed og ikke i de enkelte kommuner. Bygninger og materiel tilhører heller ikke længere navngivne deltagere, men den fælles enhed, som kommunerne ejer i fællesskab.

Denne fællesejede virksomhed kan være organiseret som en forening med de deltagende kommuner som medlemmer. Det er tilfældet med kommuneforeningernes kursusvirksomhed. Det gælder i realiteten også de kommunale organisationer Kommunerne Landsforening og Amtsrådsforeningen.

En anden mulighed er at etablere virksomheden som en selvejende institution. Det er f.eks. tilfældet med Den Kommunale Højskole i Danmark. Her er to af stifterne dog ikke kommuner, men foreninger, nemlig Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. De øvrige stiftere er

Københavns og Frederiksberg kommuner. En forening vil typisk blive finansieret ved, at deltagerne hver betaler et indskud til dækning af etableringsudgifter. Den løbende drift finansieres ved kontingenter og ved brugerbetaling for de tjenester foreningen sælger. Det samme gælder for selvejende institutioner, her betales der dog ikke kontingent.

De juridiske spørgsmål i forbindelse med disse konstruktioner svarer ret langt til de spørgsmål, der er nævnt i forbindelse med de tidligere modeller. Når der etableres en selvstændig juridisk enhed, ved at de enkelte kommuner leverer mandskabet, kan der tilføjelige være spørgsmål om forflyttelse af tjenestemænd og andre overenskomstsspørgsmål.

Nogle af disse juridiske problemer falder væk, hvis der etableres en egentlig fælleskommunal virksomhed. Den adskiller sig fra de andre modeller ved at overtage kompetence fra de deltagende kommuner, og den kan normalt forpligte medlemmerne økonomisk. Det er en virksomhed, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Det er den typiske §60 virksomhed. Dem er der - som nævnt i kapitel 5 - 225 af, og de fleste er trafik- og forsyningsvirksomheder.

Etableringen af fælleskommunale virksomheder finansieres ved indskud fra kommunerne eller ved at virksomheden optager lån, som de deltagende kommuner hæfter for. Driften finansieres ved brugerbetaling. Betaling for afdrag og renter er også en del af brugerbetalingen.

### 3.2.7. Det ultimative samarbejde

For fuldstændighedens skyld bør sluttelig



Figur 3.1. Modeller for kommunalt samarbejde.

Model - navn	Beskrivelse
<b>NETVÆRK Venskab</b>	Kender hinanden. Mødes regelmæssigt. Udveksler synspunkter og råd.
<b>ERFA-model</b>	Fast mødeforum
<b>DEN KOMMUNALE FAMILIE</b>	
<b>Kollegialt Samarbejde</b> Åben form	Tæt kommunikation mellem forvaltninger. Adgang til hinandens data.
Distribueret sagsbehandling	Sagerne løses, hvor ekspertisen findes på tværs af kommunegrænser
Virtuel afdeling	Sagsbehandling deles mellem kommunernes forvaltninger. En leder.
<b>Fælles forvaltning</b> Fælles enhed med udstationerede medarbejdere.	Sagsbehandlingen samles i denne enhed.
<b>STOREBROR</b>	
En kommune påtager sig at udføre opgaver for andre.	Den udførende kommune er entreprenør.
Aftalt at en kommune udfører opgaver for andre.	Den udførende kommune er entreprenør.
En kommune udfører opgaven for gruppen af kommuner.	Den udførende kommune er driftsansvarlig.
<b>SELVSTÆNDIG JURIDISK ENHED</b>	
Fælleskommunal enhed f.eks. organiseret som en forening eller en selvejende institution.	Virksomheden udfører. Kommunerne bestemmer og fællesvirksomheden kan ikke forpligte kommunerne.
Fællesejet og organiseret som interentskab eller andelselskab	Virksomheden kan forpligte de deltagende kommuner.





<b>Grad af samarbejde</b>	<b>Aftalegrundlag</b>
Helt uformelt	Ingen aftale
Formaliseret mødestruktur	Ingen forpligtende aftaler
Løbende gensidig hjælp. Fungere bedst med samme IT struktur og helst også samme dokumenthåndtering	Projekt
Forudsætter samme IT struktur og dokumenthåndtering	Projekt
Der er skabt en afdeling, der er fælles for alle kommunerne.	Projekt
Der er skabt en fysisk samlet afdeling/forvaltning for alle kommunerne.	Projekt
Almindelig køber-sælger relation. Køber har ingen indflydelse på opgaveløsningen.	Måske betjeningsoverenskomst.
Pris og kvalitet aftales.	Betjeningsoverenskomst
Fælles bestyrelse. Fælles kommunal virksomhed.	Betjeningsoverenskomst. Kommunalt fællesskab.
Tæt på at være kommunalt fællesskab. Men kommunernes afgiver ikke kompetence, så godkendelse efter § 60 er ikke nødvendig.	Selvstændig juridisk enhed (ikke §60).
Bestyrelse, hvor alle kommuner er repræsenterede.	Kommunalt fællesskab efter § 60.

nævnes, at den ultimative form for samarbejde mellem kommuner, er en egentlig kommunesammenlægning. Den model er ikke med i denne rapport.

**3.2.8. Arbejdsdeling eller fællesskab**  
Fire modeller eller elleve, når undermodellerne regnes med, kan synes af meget. Ses der på principperne for samarbejde er der imidlertid kun to grupper: Samarbejde baseret på *arbejdsdeling* eller *samarbejde i et fællesskab*.

De første modeller til og med storebror udgør alle en form for arbejdsdeling, hvor aktiviteterne foregår i en eller flere af kommunerne. Der er således tale om en aftalt arbejdsdeling mellem kommunerne. I de to modeller med selvstændige juridiske enheder, er aktiviteten henlagt til en særlig enhed. Her er der tale om et decideret fællesskab.

Hvorvidt "fælles forvaltning" er arbejdsdeling eller samarbejde i fællesskab kan diskuteres. Ved at medarbejderne er udstationerede er der tale om arbejdsdeling. Men i praksis fungerer det formodentlig som samarbejde i fællesskab.

## 3.3. Modeller, jura og indflydelse

### 3.3.1. Hensigtsmæssighed

Det er karakteristisk, at for mange af de samarbejder, der opstår i disse år, er det fundet mest hensigtsmæssigt at vælge familiemodellen, herunder også storebrormodellen - altså samarbejder med arbejdsdeling uden etablering af selvstændige juridiske enheder.

En væsentlig årsag hertil er et ønske om at bevare det fulde ansvar i de respektive kommunalbestyrelser. Det er typisk borgmestre og udvalgsformænd, der har ansvaret for samarbejdet og dermed for at det foregår målrettet og effektivt, ligesom der ingen tvivl er om, hvor ansvaret skal placeres, når det går galt. Det er ligeledes de ansatte i kommunerne, der udfører arbejdet, så forbindelsen til kommunernes ledelser er direkte.

En årsag kan også være, at det umiddelbart er den enkleste løsning. Ved at samarbejde i projektform, kan parterne gå i gang uden store formaliteter eller forpligtelser. Der skal ikke ansættes personale i en fælles enhed, Der behøver ikke at være omstændelige formelle vedtægter for samarbejdet og der skal ikke nødvendigvis vælges en bestyrelse.

Samtidig opnås tilsyneladende en betydelig fleksibilitet: For det første indebærer denne samarbejdsform, at der er skabt en organisatorisk ramme for samarbejde. Det betyder at nye opgaver kan inddrages i samarbejdet indenfor den eksisterende organisation. Deri ligger samtidig et beredskab. Hvis der pludselig bliver behov for at handle i fællesskab, så er der allerede et etableret samarbejde, der kan samle opgaven op. For det andet er aftalegrundlaget i disse samarbejder typisk formuleret på en sådan måde, at det er relativt nemt at lukke samarbejdet, hvis det ikke fungerer efter hensigten, og det er muligt for de enkelte deltagere at træde ud uden store forpligtelser.

Netværksmodellerne benyttes så vidt ses især i forbindelse med uforpligtende samarbejder og kortvarige mindre fælles opgaver.

### 3.3.2. De juridiske bindinger

Det nævnes ovenfor, at familie-modellen tilsyneladende giver en stor fleksibilitet. Det er formodentlig også tilfældet i de fleste situationer. Men der kan som antydnet være juridiske bindinger, der kan gøre det mindre tilsyneladende.

De regelsæt, der især har betydning for kommunale samarbejder er:

*Den kommunale styrelseslov.* Det gælder navnlig §60. Afgiver kommunalbestyrelserne kompetence fra til et fælles organ, så skal samarbejdet godkendes af tilsynsmyndigheden. Deltager kommunen i et selskab, hvor der er økonomiske forpligtelser, skal deltagelsen ligeledes godkendes af tilsynsmyndigheden (§57 og lånebekendtgørelsen). Der kan heller ikke ses bort fra mulige habilitetsproblemer (styrelseslovens § 14), når et medlem af en kommunalbestyrelse sidder i bestyrelsen for en selvejende institution, en forening eller et andet organ, der ikke er etableret som kommunalt fællesskab.

*Lov nr. 378 af 14 juni 1995.* Da denne lov forlanger, at der skal et offentligt udbud til, før en kommune må påtage sig at udføre større opgaver for andre kommuner, giver den betydelige bindinger på valget af samarbejdsform.

*EU's udbudsregler.* Efter EU's udbudscirkulære skal offentlige opgaver af et vist omfang udbydes i licitation. Det betyder, at en opgave som en kommunen vil have udført af andre, skal udbydes i offentlig licitation. Dette cirkulære angiver tillige grænsen for hvornår der skal være udbud efter lov nr. 378.

*Sektorlovgivningen.* I de love, der regulerer de enkelte kommunale opgaver, kan der være regler, der giver bindinger for samarbejdsformen. Kommunernes Landsforenings formand Anker Boye har således som eksempel nævnt, at en pantefoged skal fysisk være placeret i den kommune, hvor skyldneren bor<sup>14</sup>. Paradoksalt nok er skatte-lovgivningen netop ændret, så kommuner kan samarbejde om skatteligning. Men åbenbart endnu ikke om opkrævning.

*Virksomhedsoverdragelse.* Når en forvaltning eller en del af en forvaltning indgår som del af en ny juridisk enhed, skal reglerne om virksomhedsoverdragelse følges.

*Tjenestemandsløve og overenskomster.* Da en tjenestemand ikke mod sin vilje kan overføres til en anden kommune eller til et kommunalt fællesskab, skal der således særlige aftaler til før tjenestemænd kan indgå i et fællesskab, hvor vedkommende får ny arbejdsgiver. Det kan endog være aktuelt, blot tjenestestedet skifter adresse. Også for overenskomstansatte skal opsigelsesvarsler mv. respekteres.

### 3.3.3. Den kommunale forpligtelse

De fire modeller med undermodeller angiver forskellig grad af engagement og forpligtelse.

Tilsyneladende er forpligtelsen størst ved kommunale fællesskaber, fordi der afgives kompetence, som kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Det behøver imidlertid ikke at være tilfældet. Selv når der kun ses

<sup>14</sup> *Kronik om kommunalt samarbejde.* Danske Kommuner 17 dec. 1999.

på den juridiske forpligtelse, fremgår det, at andre aftaler kan være lige så forpligtende. I øvrigt behøver en aftale ikke at være specielt forpligtende, blot fordi nogle juridiske spilleregler skal overholdes. Det forpligtende ligger i aftalens indhold, ikke i formen.

Derved berøres en anden form for forpligtelse, nemlig den politiske forpligtelse. Den kan også være stor i et samarbejde, der ikke er godkendt af tilsynsmyndigheden. Det kan faktisk være større. Et fælleskommunalt projekt er således baseret på gensidig tillid mellem parterne. Formelt er det måske nemt at komme ud af samarbejdet. Men netop derfor er den politiske forpligtelse til et varigt samarbejde stor.

Dertil kan den administrative forpligtelse være stor. F.eks. kræver modellen 'kollegialt samarbejde' en betydelig større administrativ - og måske politisk - indsats end deltagelse i en fælleskommunal virksomhed.

### 3.3.4. Valg af organisationsform

Der er således juridiske og politiske hensyn at tage i forbindelse med stort set alle former for organiseret kommunalt samarbejde.

Med de juridiske bindinger, der trods fleksibiliteten også er i forbindelse med familie-

modellerne, kan det undre, at så få organiseres som traditionelle kommunale fællesskaber efter reglerne i §60. En af årsagerne er uden tvivl Opgavekommissionens holdning. Den har taget så skarpt afstand fra kommunale fællesskaber, at kommunerne meget forståeligt fortolker det som en advarsel mod at løse opgaver på denne måde.

Det kan muligvis også være fordi denne organisationsform forekommer mere bindende end ønsket. Dette synspunkt kan skærpes af den omstændighed, at de fleste erfaringer med kommunale fællesskaber er hentet fra investeringstunge forsyningsvirksomheder, hvor forpligtelsen er meget stor. Den nye generation af samarbejder vedrører imidlertid ikke investeringstunge opgaver. Derfor kan vedtægterne for et kommunalt fællesskab udformes, så de i realiteten giver den samme fleksibilitet som mange andre samarbejder. Et samarbejde bliver ikke nødvendigvis mere forpligtende, blot fordi det er godkendt af amtmanden. Samtidig er de juridiske konsekvenser velkendte og afprøvede, ligesom kommunerne i hvert fald undgår nogle af ulemperne ved andre konstruktioner. F.eks. gælder lov nr. 378 ikke for de opgaver et kommunale fællesskab udfører for de deltagende kommuner.

# 4

## Motiver og forhindringer

### 4.1. Flere spørgsmål end svar

I dette kapitel belyses motiver og forhindringer for kommunalt samarbejde tillige med spørgsmålet om demokratisk kontrol.

Da denne rapport er første led i en analyse af fænomenet kommunalt samarbejde, er der imidlertid mere tale om spørgsmål end om svar. Der er formodentlig også en række forhold, der burde være med. Samtidig er der måske diskuteret forhold, som i virkeligheden ingen betydning har. Senere i projektet skal de angivne påstande og betragtninger afprøves. Om de faktisk gælder og i hvilket omfang. Dette er en foreløbig opsamling af en række betragtninger og bemærkninger, der indtil nu er observeret.

Kapitlet er derfor et diskussionsoplæg, og det giver sig på ingen måde ud for at være sandheden om kommunalt samarbejde.

I det følgende bruges både udtrykket *motiv* og *incitament* som plus-ord for deltagelse i et kommunalt samarbejde. Hvor udtrykket "motiv" bredt dækker alle forhold, der påvirker interessen for samarbejde, er der i begrebet incitament lagt vægt på den belønning, der tilskynder kommunen til at deltage i samarbejdet.

Tilsvarende bruges både ordet *forhindring* og *barriere* om de forhold, som gør det mindre attraktivt at samarbejde.

### 4.2. Den samlede afvejning

Hvis en kommune beslutter sig til at deltage i et kommunalt samarbejde er det naturligvis først og fremmest fordi de forventede fordele ved samarbejdet vil overstige ulemperne. I denne overordnede vurdering er der så vidt ses især tre forhold, der spiller en rolle:

For det første skal det være fordelagtigt. Det er det samlede indtryk, at en kommune kun er motiveret for samarbejde, når der forventes fordele med hensyn til omkostninger og kvalitet. Kommunernes Landsforenings formand udtrykker det således: "I øjeblikket skyder en ny generation af samarbejde op over hele landet. Kommuner, som frivilligt arbejder sammen med målrettet sigte på effektivisering, kvalitet og bedre borgerbetjening<sup>15</sup>."

For det andet er der spørgsmålet om tab af indflydelse. Det er en del af prisen for samarbejde. Ved at binde sig i et samarbejde afgives der indflydelse. I et stærkt forpligtende samarbejde er kommunens indflydelse reduceret til de instrukser kommunalbestyrelsen kan give sine medlemmer af fællesskabets bestyrelse.

Dermed er der indbygget en konflikt

15 *Kronik om kommunalt samarbejde*. Danske Kommuner 17 dec. 1999.

mellem effektivitet og indflydelse. Hvis samarbejdet skal fungere effektivt, er det en fordel at fællesskabets bestyrelse og ledelse selv kan træffe flest mulige beslutninger uden at spørge de deltagende kommuner. Hvis de enkelte kommunalbestyrelser skal bevare en høj grad af indflydelse, er det nødvendigt, at en del afgørelser godkendes i de enkelte kommuner. Men derved bliver forretningsgangen besværlig, og hvis afgørelserne tillige forudsætter godkendelse i alle kommunalbestyrelser, så kan forandringer kun gennemføres, hvis alle er enige.

For det tredje er tillid mellem de deltagende kommunalbestyrelser en fundamental forudsætning for et gnidningsfrit samarbejde.

I det følgende er påvirkninger, motiver og barrierer for samarbejde gennemgået mere detaljeret.

## 4.3. Motiver

### 4.3.1. Geografiske forhold, der påvirker motiveringen for at indgå i et kommunalt samarbejde

#### 4.3.1.1. Bæredygtighed

En af de væsentligste årsager til kommunalreformen i 1970 var et ønske om kommunal bæredygtighed. De nye kommuner skulle være store nok til ved egne kræfter at løse alle de opgaver, de fik tillagt. Før reformen var der således en række skoleforbund, hvor kommuner i samarbejde bestyrede et skolevæsen. Med reformen var alle kommuner store nok til at løse opgaven selv.

Ved reformens gennemførelse var der imidlertid ingen tvivl om, at kommunale samarbejder fortsat var nødvendige på en række områder. En række serviceopgaver, der krævede et stort befolkningsunderlag blev overladt til amtskommunerne. Af forskellige grunde foretrak lovgiverne dog fortsat at placere ansvaret for nogle store opgaver hos kommunerne. Der har utvivlsomt været politiske motiver bag. Men også hensynet til nærhed, sammenhæng og teknisk-administrative forhold har begrundet en fortsat kommunal opgavevaretagelse. Derfor har det været nødvendigt eller ønskeligt stadig at løse opgaver i kommunalt samarbejde. Især regnede man med, at små kommuner måtte ty til denne løsning. Historien har imidlertid siden vist, at store kommuner hidtil har deltaget lige så meget i kommunale samarbejder, som små. Alt tyder dog på, at den nye generation af samarbejder især har mindre kommuner som deltagere.

Det optimale befolkningsunderlag varierer fra opgave til opgave. Da kommunerne er af meget forskellig størrelse har der således ved kommunalreformen været tale om et valg: Skulle opgaven placeres i amtskommunen, selv om de større kommuner kunne klare opgaven selv, eller skulle den ligge i kommunen vel vidende, at en del kommuner ikke kunne løfte opgaven uden at gøre det i fællesskab med andre. Resultatet er, at ansvaret for nogle opgaver af denne karakter ligger i kommunerne, som så for nogle må løses gennem kommunalt samarbejde. Derved er både *bæredygtighedsprincippet* og *nærhedsprincippet* tilgodeset. Nærhedsprincippet ved at udføre opgaven så tæt på borgerne som muligt, bæredygtighedsprincippet

pet ved alligevel at sikre et rimeligt befolkningunderlag.

Trafik- og forsyningsselskaber, der er den dominerende gruppe blandt de fælleskommunale virksomheder, er eksempler på opgaver, der kræver et større befolkningsunderlag end en enkelt kommune.

Under denne kategori hører også opgaver, som den enkelte kommune ellers ikke ville løse. Som eksempel nævnes ofte kultur - seværdigheder og begivenheder. Der er imidlertid kun få eksempler på kommunalt samarbejde om kulturelle forhold. Et andet eksempel er svømmehaller. Dem har normalt kun større kommuner råd til. Et tredje eksempel er indsatsen overfor de svageste i samfundet - sindslidende, stofmisbrugere, personer med alvorlige handicap etc. I modsætning til kultur er der her tale om, at kommunen er forpligtet til yde en indsats. Men at gøre det godt kræver under tiden flere kræfter end en enkelt kommune kan præstere. En del af de beskrevne samarbejder på Kalundborg Egnen har netop dette mål - at hjælpe de aller svageste. Alternativet til et kommunalt samarbejde om opgaven kunne være slet ikke at gøre noget.

#### 4.3.1.2. *Kommunegrænser*

Kommunallovscommissionen fra 1960'erne nævner flere steder, at der efter den planlagte kommunalreform må forventes et vist samarbejde mellem kommuner om service i grænseområderne.

Der er dog ikke meget der tyder på, at netop samarbejde om betjening af borgerne i grænseområder i dag er årsag til ret meget

samarbejde mellem kommuner. De øgede muligheder for frit valg på tværs af kommuner kan være en del af forklaringen.

Men geografien spiller ind på andre måder. Kommunegrænser er ikke altid lige hensigtsmæssige. Eksempelvis følger kommunegrænser ikke vandskel. Det betyder, at det er praktisk eller nødvendigt at samarbejde om vand og spildevand.

Der er heller ikke længere den samme sammenhæng mellem arbejdskraftoplande og kommunegrænser, som ved kommunalreformen i 1970. Derfor er det naturligt, at kommunerne (og amtet) i et arbejdskraftopland samarbejder om en sammenhængende erhvervs politik for området. Erhvervs knudepunkterne, der kan betragtes som en slags kommunalt samarbejde, er eksempel herpå.

Tilsvarende er kommuner og turistdestinationer heller ikke identiske. Landet er derfor inddelt i turistregioner og -destinationer, hvor kommuner, amter og turisterhverv arbejder sammen om at udvikling af turismen.

Endelig betyder bymæssig integration af flere kommuner, at de er nødt til at samarbejde. Det gælder naturligvis især i hovedstadsområdet. Skønt mange kommuner i Københavnsområdet er store nok til at klare stort set alle opgaver selv, er der i regionen mange kommunale fællesskaber. Størst vægt har trafik- og forsyningsselskaberne som Hovedstadens Trafikselskab<sup>16</sup>, Central-

16 HT nedlægges i 2000 og bliver i stedet en afdeling under Hovedstadens Udviklingsråd.



kommunernes Transmissionsselskab, Vestegnens Kraftvarmeselskab, Lynetteanlægget og Vestforbrænding. Men hovedstadens kommuner arbejder også sammen om erhverv og turisme med virksomhederne Copenhagen Capacity, der har til opgave at tiltrække virksomheder fra udlandet, og turistorganisationen Wonderful Copenhagen A/S.

### 4.3.2 Tekniske forhold, der påvirker motiveringen for at deltage i et kommunalt samarbejde

#### 4.3.2.1. Produkt eller produktionsfaktorer

En kommune er en driftsvirksomhed, der producerer varer og tjenesteydelser til kommunens borgere og virksomheder. Når der tales om en kommunal opgave, er det produktion og levering af et eller en gruppe beslægtede produkter.

I produktionen indgår tre slags produktionsfaktorer:

- Faste produktionsfaktorer som bygninger og andre faste anlæg, maskiner, redskaber mv.
- Varer og tjenesteydelser som leveres udefra.
- Personale.

Den kommunale tandpleje kan bruges som eksempel. Produktionen består af tjenesteydelser, hvor de vigtigste er eftersyn af børns og omsorgspatienters tænder, reparation af tandskader og tandregulering. De faste produktionsfaktorer er tandklinikker med inventar. Varer og tjenesteydelser, der leveres udefra, er bl.a. amalgam, røntgenbilleder og bedøvelsesmidler. Da tandpleje er en tjenesteydelse, er den vigtigste produktionsfaktor

personalet, dvs. tandlæger, tandplejere og klinikassistenter.

Set i relation til spørgsmålet om kommunalt samarbejde, kan det være nyttigt på denne måde at betragte en kommune som en produktionsvirksomhed. Der kan nemlig være tale om *samarbejde om produktionsfaktorer* eller *samarbejde om produktionen* - i det sidste tilfælde det samme som samarbejde om en opgave.

Samarbejde om produktionsfaktorer er normalt mindre omfattende end samarbejde om samlede opgaver. Som eksempel på samarbejde om produktionsfaktorer kan nævnes indkøbssamarbejde mellem flere kommuner. Her er formålet at skaffe kommunerne billige varer og tjenesteydelser. Et andet eksempel er, at flere kommuner i fællesskab ejer en maskine. Derved udnyttes den bedre, og produktionen bliver billigere. Helt det samme er tilfældet, når en kommunalt ansat specialist betjener flere kommuner, som det er tilfældet mange steder, hvor en reguleringstandlæge behandler børn fra flere kommuner.

#### 4.3.2.2. Funktionel sammenhæng i produktionen

Produktionen af en kommunal ydelse kan foregå i en række led, som hver repræsenterer en delopgave. Der er dermed en *funktionel sammenhæng* mellem delopgaverne. Nogle delopgaver kan kræve et større befolkningsunderlag end en enkelt kommune, hvis opgaven skal løses økonomisk forsvarligt. Det er derfor rationelt, at kommuner samarbejder om løsningen af disse delopgaver.

Et eksempel er affaldsbortskaffelse: Reno-



vation er en kommunal opgave. Det er - meget naturligt - kommunen, der har kontakten med kunderne, dvs. borgerne og virksomhederne. Det er kommunen, der har ansvaret for, at skraldevogne kommer og henter affaldet - også når opgaven er udliciteret. Næste led i kæden er forbrændingsanlægget. Hvis det skal dimensioneres økonomisk forsvarligt, vil det ofte forudsætte modtagelse af affald fra flere kommuner. Derfor drives det som et kommunalt fællesskab. En helt parallel opgave er fjervarme. Her er forbrændingsanslægget blot det første led i kæden.

Denne funktionelle sammenhæng i den samlede opgave er formodentlig den væsentligste årsag til, at netop forsyningsvirksomheder er organiseret som kommunale fællesskaber. Det er ikke anset for rationelt at lade amtet drive forsyningsvirksomhederne, for dermed vil den samlede opgave blive delt.

#### *4.3.2.3. Specialisering*

Dernæst rummer de fleste kommunale opgaver nogle delopgaver, som kræver en grad af specialisering. Selve kerneopgaven kan kommunen løse selv, men de specialiserede funktioner er det ikke altid rationelt, at den påtager sig. Et eksempel er skolevæsenet og PPR (Pædagogisk Psykologisk Rådgivning). Undervisningsopgaven kan alle kommuner klare. Men mange kommuner har ikke elevgrundlag nok til at ansætte psykologer og talepædagoger, og hvis de kun kan ansætte en enkelt eller to, kan de ikke tilbyde et passende fagligt miljø. Derfor deltager en del kommuner i fælleskommunale PPR-ordninger.

Specialisering kan give anledning til samarbejde både hvad angår produktionsfaktorer og selve produktionen (opgaven). Når en kommune låner nabokommunens biolog til analyse af et vandløb, er der tale om samarbejde om en produktionsfaktor - biologen. Når to kommuner etablerer fælles miljøafdeling med bl.a. biologer ansat, gælder samarbejdet opgaven - miljøopgaven, herunder tilsyn med vandløb.

Behovet for samarbejde på grund af specialisering vil efter al sandsynlighed forstærkes af den teknologiske udvikling. Udnyttelse af informationsteknologien er i dag en nødvendighed for en hver kommune. Men den kræver medarbejdere, der på avanceret plan kan håndtere de nye værktøjer. Derfor ses der et stigende antal samarbejder mellem kommuner om informationsteknologi.

#### **4.3.3. Motiver for deltagelse i kommunalt samarbejde**

##### *4.3.3.1. Stordriftsfordele*

Den dominerende årsag til et helt frivilligt forpligtende samarbejde mellem kommuner er at opnå stordriftsfordele i form af lave omkostninger og høj kvalitet. Hvis ikke det formål kan forventes, er det svært at skabe en positiv motivation. Dermed ikke være sagt, at kommunerne altid kræver overbevisende dokumentation herfor. Et samarbejde kan etableres i forventning om stordriftsfordele. Det kan være mere vision end kalkulation.

Sammenhængen mellem specialisering og bæredygtighed er nævnt. Specialiseringen kan kun udnyttes optimalt med større befolkningsunderlag. Derved opnås stor-

driftsfordele. Denne sammenhæng: specialisering → bæredygtighed → stordrift, er formodentlig en af de vigtigste drivkræfter for kommunalt samarbejde<sup>17</sup>.

Et banalt eksempel på stordriftsfordele er samarbejde om fælles indkøb.

Den klassiske stordriftsfordel er forbundet med masseproduktion, der giver lave styk-omkostninger. Den arbejdsdeling, der i flere amter er indført mellem sygehusene, har bl.a. det formål at øge produktiviteten og kvaliteten ved, at afdelinger kun beskæftiger sig med afgrænsede opgaver som hofteoperationer, bypass-operationer mv. Derved opnås højere produktivitet, større produktion og færre fejl, fordi lægerne bliver superspecialister.

En anden side af stordriftsfordelene er, at samarbejde også kan betyde større fleksibilitet i ressourceanvendelsen. Det gælder både personale og materiel. F.eks. er antallet af sundhedsplejersker i en kommune bestemt af børnetallet. Ved at integrere skole- og småbørnssundhedspleje vil enhver kommune i landet have befolkningsgrundlag nok til mindst en fuldtidsansat sundhedsplejerske. Men den optimale størrelse er måske  $4\frac{1}{2}$ , og er det da muligt, at få en der vil arbejde på deltid. Personaleplanlægningen kompliceres yderligere af ferier, sygdom, uddannelse mv. En del af disse problemer kan elimineres, når flere kommuner forener deres ressourcer, hvilket i eksemplet vil sige, at der er et fælles korps af sundhedsplejersker for flere kommuner - hvad enten de har ansættelse i de enkelte kommuner (modellerne for kollegialt samarbejde) eller er ansat af fællesskabet.

Ved på den måde at forene kræfterne kan der i tillæg opnås et bedre fagligt miljø. Professionelle kan ofte føle sig enlige på arbejdspladser, hvor de kun har få eller ingen kolleger med samme uddannelse. Ved professionelle forstås medarbejdere med en specialistuddannelse - typisk akademikere eller som i eksemplet sundhedsplejersker. Den fælleskommunale virksomhed Næstved Kommunale Tandpleje er eksempel på stordrift. Der er kun én overtandlæge. Der er børn nok til at beskæftige flere special-tandlæger. Der er dækning for længerevarende sygdom blandt personalet - noget som især de små tandklinikker i landkommunerne er sårbare overfor. Endvidere er der et fagligt miljø med mange tandlæger. Dette er ikke mindst til gavn for klinikcheferne på de små skoler, som ellers lever fagligt isoleret.

#### 4.3.3.2. Synliggørelse

Det kan være et mål i sig selv at synliggøre aktiviteter ved, at de udføres i et kommunalt samarbejde. Det er især tydeligt, når det er organiseret som et kommunalt fællesskab. Når det er en selvstændig virksomhed udskilt fra andre kommunale opgaver, er det muligt direkte at vurdere præstationer og ressourceforbrug. Enheden får sit eget regnskab og budget, og der udarbejdes en årsberetning. Den drukner ikke i de enkelte kommuners budget- og regnskabsbemærkninger.

17 Der er en løbende diskussion om hvorvidt, der er sammenhæng mellem kommunestørrelse og økonomisk effektivitet. Den diskussion tages ikke op her. En aktuel sammenfatning af diskussionen findes i: Mouritzen, Poul Erik: *De små kommuner er ikke så ringe endda?* AKF-rapport 1999. En analyse af service og borgertilfredshed findes i Lolle, Henrik: *Kommunestørrelse og servicetilfredshed*. AKF-rapport 1999.

Som led i selvstændigheden holder fællesskabets bestyrelse møder regelmæssigt med den ene opgave at lede denne fælles virksomhed. Har fællesskabet ikke en bestyrelse og er evt. organiseret som en anden form for kommunalt samarbejde, vil der være et andet fælles organ, der på overordnet plan styrer samarbejdet og som regelmæssigt mødes. Derved får samarbejdet ledelsesmæssig opmærksomhed. Med engagerede bestyrelsesmedlemmer kan det medføre en mere dynamisk og økonomisk drift end tilfældet er, når det blot er en blandt mange kommunale opgaver.

#### 4.3.3.3. *Undgå ulemper*

Motivet til at deltage i et kommunalt fællesskab kan også være mindre ædelt. Formålet kan være at slippe for nogle ulemper.

En kommune kan undgå noget bøvl, når den ikke selv er ansvarlig for fællesskabets drift. Klager kan henvises til virksomhedens bestyrelse og direktion.

For nogle virksomheder er incitamentet at slippe for at lægge areal til aktiviteterne. Lossepladser, kraftværker og spildevandsanlæg er ikke lige velsete alle steder. Kan man få nabokommunen til at lægge grund til, er tilskyndelsen til et samarbejde stort. At lokalisering af sådanne anlæg er problematisk fremgår af det forhold, at der skulle landsplandirektiver fra miljøministeren til før placeringen af et par lossepladser på Sjælland omsider blev afklaret.

#### 4.3.3.4. *Fælles interesser og fælles modpart*

Noget, der kan styrke det kommunale sammenhold, er fælles interesser i forhold til en fælles modpart.

På det sociale område er der mange eksempler på et tæt samarbejde mellem amtets kommuner i forhold til sygehusvæsenet og amtets tilrettelæggelse af lægebetjeningen. Et kendt problem vedrører udskrivningen af ældre fra hospitaler til hjemmepleje eller ældrebolig. Hvornår kan amtet med rimelighed forlange, at kommunerne skal overtage plejen? Hvor langt varsel skal de have? Hvor langt skal den ældre være i behandlingen? Hvem har ansvaret for genoptræning? Her har kommunerne fælles interesser og bestemt ikke altid sammenfaldende med amtets.

Et tilsvarende billede ses i forholdet mellem kommunerne og Arbejdsformidlingen. Hver af parterne har sin opfattelse af hvordan aktivering af ledige skal gribes an og af hvem. Kommunerne er som regel enige, men ofte ikke med Arbejdsformidlingen.

Det interkommunale samarbejde disse forhandlingspositioner udløser, vil typisk være projektorienteret - ofte uden anden aftale end et mødereferat.

Der findes dog adskillige eksempler på et permanent fasttømret sammenhold mellem kommunerne i et område, når det gælder egnens udvikling. Hvis f.eks. en egn får fornemmelsen af, at staten overvejer at placere en institution eller anlægge en motorvej i området, så er der så godt som altid enighed mellem områdets kommuner og amtet om at gøre en aktiv indsats for at fremme projektet. Mere offensivt kan et egnessamarbejde have til formål at tiltrække statsinstitutioner, statslige investeringer, virksomheder mv. I den sammenhæng er det helt nødvendigt, at området udadtil fremstår som *én egn*

- *én stemme*. I denne situation er konkurrence mellem kommunerne til skade for alle.

#### 4.3.3.5. *Ekstern finansiering*

På helt samme måde er det nemmere at få fælles fodslag mellem kommunerne, hvis der følger en belønning med enigheden. Der er her tale om de positive incitamenter, der kan fremme kommunalt samarbejde.

Det er f.eks. tilfældet, når staten eller EU som betingelse for et tilskud forlanger enighed mellem de kommuner, der får tilskuddet eller hvis borgere og virksomheder får det. Her forudsætter staten ofte et struktureret samarbejde mellem kommunerne af en vis varighed. Med de vilkår lykkes det som regel at få etableret et samarbejde.

At direkte statstilskud kan hjælpe et samarbejde på vej er projektet De Digitale Kommuner et eksempel på. Her har et tilskud fra Forskningsministeriet på 2 mio. kr. til indkøb af IT-udstyr sammen med prestigen været et nyttigt incitament for processen.

#### 4.3.3.6. *Pres udefra*

Endelig kan ydre pres være årsag til, at kommuner deltager i et kommunalt samarbejde.

På enkelte områder er deltagelse ligefrem lovpligtigt (jf. afsnit 3.1.4). På andre er deltagelse nærmest uundgåeligt. At tale om motiver og incitamenter i forbindelse med disse selskaber, har ingen mening.

Ny lovgivning kan også presse kommuner til samarbejde. Levnedsmiddelkontrollens hi-

storiske udvikling leverer et par gode eksempler. I begyndelsen af 1970'erne blev det endelig afgjort at opgaven fortsat skulle ligge hos kommunerne og ikke overdrages til amterne. Men nogenlunde samtidig blev kravene til levnedsmiddelkontrollen skærpet med det resultat, at kommuner, der tidligere havde egen stadsdyrlæge, måtte indgå i et samarbejde om større enheder, der med tiden også har taget sig af diverse laboratoriekrævende miljøopgaver. Ved årsskiftet til år 2000 overgår levnedsmiddelkontrollen imidlertid til staten. For at kommunerne kan drive miljølaboratorierne rationelt, er det nu nødvendigt med endnu færre enheder.

Ny lovgivning kan også inspirere til samarbejde. Efter at Told & Skat har overtaget selskabsligningen, ser det ud til, at kommunerne i stigende grad begynder at samarbejde om skat. Årsagen kan være frygt for, at staten vil overtage endnu mere. Den kan også være belært af erfaringen: Når Told & Skat overtog selskabsligningen, var det fordi kommunerne efter skatteministerens opfattelse ikke gjorde det godt nok selv. Det skal ikke gentage sig. Endelig kan det være fordi selve processen med at fjerne selskabsligningen og placeret den i udvalgte kommuner har vist, at der kan være fordele ved at samarbejde.

Der ligger også et ydre pres i den diskussion, der i 1999 er opstået om eventuelle fremtidige kommunesammenlægninger. Den debat er i vid udstrækning inspireret af regering og Folketing. Mod disse trusler om nedlæggelse - som det opfattes i mange mindre kommuner - kan øget kommunalt samarbejde være det alternativ, der kan demonstrere deres fortsatte bæredygtighed.

Presset er ikke blevet mindre af, at Kommunernes Landsforening aktivt deltager i debatten om kommunestruktur og netop diskuterer kommunalt samarbejde som alternativ til sammenlægninger.

#### *4.3.3.7. Samarbejde som strategi*

Dette pres udefra kan bevirke, at samarbejde bliver en strategi for en gruppe kommuner. Med den hensigt at undgå kommunesammenlægning tilstræber de bevidst på at finde samarbejdsområder, der kan dokumentere, at samarbejde kan erstatte sammenlægninger.

Det modsatte kan også være tilfældet: Der indledes samarbejde på flere og flere områder med henblik på en fremtidig sammenlægning. Det er baggrunden for det intensive samarbejde, der er mellem Nykøbing-Rørvig og Trundholm kommuner, hvor endemålet kan blive en sammenlægning af de to kommuner i 2006.

Samarbejde kan dog også være en strategi uden anden hensigt end at opnå stordriftsfordele.

Samarbejde som strategi forudsætter et intensivt samspil mellem de deltagende kommuner. Der skal igangsættes en proces, hvor der til stadighed søges emner, hvor samarbejde kan være hensigtsmæssigt. Det kan være fælles kommunalbestyrelsesmøder, fælles udvalgsmøder, seminarer, strukturerede møder mellem kommunernes forvaltningsschefer mv. Hensigten er udover at finde egnede emner, at holde engagementet i live og fastholde processen.

#### *4.3.3.8. Free Riders*

Ved en gennemgang af motiverne for kom-

munalt samarbejde, bør fænomenet free riders også nævnes:

En free rider er en, der flyder med uden at medvirke i sejldsen. Mere præcist angiver betegnelsen free rider den situation, at individer eller virksomheder opnår fordele, som de ikke selv har været med til at betale for. Et ofte anvendt eksempel er folk, der ikke er medlemmer af en fagforening. De nyder godt af de forhandlingsresultater foreningen opnår. Men de betaler ikke for det. De er free riders i forhold til fagforeningen.

Fænomenet kan også gælde forholdene mellem kommuner. Når borgere i kommune A benytter bibliotek i kommune B uden at A betaler for det, så er kommune A free rider i forhold til kommune B. Tilsvarende er B free rider i forhold til A, hvis borgerne i B besøger kunstmuseet i A, som B ikke har nogen andel i. Hvis ansatte i kommune C ofte ringer til ansatte i den større kommune D for at få råd og vejledning, mens det omvendte aldrig er tilfældet, så er C free rider i forhold til D. Hvis borgere i F benytter kommunalt understøttede fritidstilbud i G, er der også en free rider situation.

Problemet nævnes undertiden som begrundelse for et samarbejde, og selvfølgelig især af de større kommuner, som mener, de stiller gratis service til rådighed for små nabokommuner. Når det nævnes i forbindelse med kommunalt samarbejde, er det fordi den rimelige løsning ville være et samarbejde, der indebar en medfinansiering fra de kommuner, der på den måde nasser på naboer.

Der forekommer utvivlsomt free riding af den beskrevne art. Spørgsmålet er imidlertid, om det har et omfang, der er værd at beskæftige sig med, og ikke mindre om et påtvunget samarbejde er den rette løsning.

## 4.4. Forhindringer

### 4.4.1. Forhindringer eller barrierer

Overskriften "Forhindringer" antyder, at det er noget, der skal overvindes, at stifterne af det kommunale samarbejde yder en særlig indsats for at fjerne eller komme udenom forhindringerne. Et rigtigere udtryk er imidlertid "Barrierer", for barrierer kan være så voldsomme, at de ikke kan overvindes uden så store omkostninger, at de ikke er opgaven værd.

Når kommunalt samarbejde ikke er endnu mere udbredt end det er i dag, er det utvivlsomt fordi mange kommuner i en række situationer har været disse overvejelser igennem og er nået til den konklusion, at nok kan der være fordele, men de opvejer ikke de forudsigelige omkostninger.

I det følgende er en række af disse barrierer beskrevet. Der er sikkert flere end registreret her, men som nævnt tidligere er der i dette kapitel mange betragtninger, som ikke er afprøvet empirisk. Det er hensigten at gøre det i næste fase af dette projekt.

Barriererne er beskrevet i to hovedgrupper: Først det, der ligger i den politiske og administrative ledelse af et samarbejde og af en

fællesejet institution. Dernæst samarbejdets omkostninger.

### 4.4.2. Lovgivningsmæssige barrierer

Som nævnt i afsnit 3 er der en række juridiske spørgsmål i forbindelse med kommunalt samarbejde. I enkelte situationer er samarbejde simpelthen ikke lovligt. Det viser det citerede eksempel med pantefogder. I andre tilfælde kan lovgivningen i praksis forhindre et planlagt samarbejde. Det kan være tilfældet, hvor en gruppe kommuner ønsker en arbejdsdeling, men støder mod et krav om offentligt udbud. Endelig kan det juridiske forarbejde forekomme så besværligt, at det ikke findes umagen værd.

Det kan heller ikke udelukkes, at styrelseslovens §60 opfattes som en barriere for kommunalt samarbejde. Det er i hvert fald påfaldende at iagttage det store antal samarbejdsinitiativer, der finder sted uden at blande tilsynsrådet ind i processen.

Det kan skyldes, at §60 er eller virker meget bindende for kommunerne (jf. afsnit 3.1.2). Når først tilsynsmyndigheden har godkendt en aftale, er det ikke nemt at slippe ud af det kommunale fællesskab. For at det kan lade sig gøre, kræver det primært enighed mellem deltagerne. Hvis denne enighed ikke kan opnås, kan en kommune dog søge tilsynsmyndighedens godkendelse dertil. At bringe sig selv i en situation, hvor den skal bede tilsynsrådet om at slippe ud af et samarbejde, den selv har været med til at etablere, er ikke nogen rar situation.

Her er det dog nyttigt at skelne mellem de



traditionelle forsyningsvirksomheder og den nye generation af samarbejder.

Forsyningsvirksomheder er investerings-tunge enheder. Når de er etableret, er det svært at se, hvordan det skulle være muligt for en deltager af komme ud. Ved et fjern-varmeanlæg er investeringerne bundet i ledninger og forbrændingsanlæg. Det er aktiver, som er svære at fordele, hvis et medlem ønsker at træde ud, ligesom de måske snarere tilhører forbrugerne end kommunerne. Det skal dog også bemærkes, at det er svært at finde motiver for en kommune til at træde ud.

Med den nye generation af samarbejder forholder det sig anderledes. Der er sjældent tale om store investeringer. Der er derfor heller ikke tale om større hæftelser eller andre forpligtelser, og derfor kan vedtægterne formuleres, så det er relativt let at opløse fællesskabet eller at træde ud.

#### 4.4.3. Suverænitetsafgivelse

Ved at overlade ansvar til et fællesskab har de medvirkende kommuner samtidig afgivet en grad af indflydelse og dermed suverænitet. At afgive indflydelse er et tab, og derfor må der forventes modsvarende fordel af samme størrelse. Der ses her bort fra de enkelte tilfælde, hvor det er en fordel i sig selv at afgive indflydelse og ansvar.

Det rejser umiddelbart spørgsmålet om, hvor indflydelsen havner, og dermed om det politiske ejerskab til fællesskabets institution. Hvis det går godt, hvem får så ros? Ja, det gør vel i første omgang institutionens leder og bestyrelsesformand. Hvem får balladen, hvis det går galt?

Det er også leder og bestyrelsesformand, men i den situation kan der ske det, at hele bestyrelsen blive dadlet og dermed alle de deltagende kommuner. Hvis det er billedet, er det forståeligt at nogle borgmestre foretrækker at lade sin egen kommune klare opgaven selv, og dermed selv modtage ris og ros.

Denne betragtning blev præsenteret for kommunefolk i Finland. De virkede imidlertid helt uforstående. For - som en sagde - i Finland gives der hverken ros eller ris til kommunalpolitikere.

#### 4.4.4. Den kritiske kontrol

En af de oftest fremhævede betæneligheder ved fælleskommunale virksomheder, er frygten for, at de ikke fungerer økonomisk forsvarligt. I kommunallovskommissionens betænkning fra 1966 er det udtrykt således<sup>18</sup>:

*Et sådant organ vil ikke have samme adgang og opfordring som de enkelte kommunalbestyrelser til at afveje værdien af fællesopgaven mod kommunernes samlede behov og økonomiske formåen. Resultatet kan i visse tilfælde blive, at der bevilges mere til fællesopgaven end rimeligt er, når hensyn tages til de deltagende kommuners øvrige opgaver. Hertil kommer, at det er vanskeligt for de enkelte kommunalbestyrelser at foreslå besparelser på et budget for et område, for hvilket de ikke har den daglige ledelse og indsigt.*

At denne betænelighed stadig gøres gæl-

18 Kommunallovskommissionen: *kommuner og kommunestyre*. Betænkning nr. 420. 1966. Side 168.

dende fremgår bl.a. af, at den også fremhæves af Opgavekommissionen, der gentager dele af citatet ovenfor<sup>19</sup>.

Der findes så vidt vides ingen undersøgelser, der kan be- eller afkræfte om denne påstand faktisk fører til uøkonomisk drift.

I Finland er dette ræsonnement også brugt som argument mod kommunale samarbejder. Her viser imidlertid en undersøgelse, at de fælleskommunale virksomheder har lavere omkostninger end tilsvarende, der ejes af en enkelt kommune.

Den manglende direkte kontrol med institutionens økonomi, gør det også svært for den enkelte kommune at vurdere om den får et udbytte af virksomheden, der svarer til andelen. Det forhold kan få kommunalbestyrelsesmedlemmer til at frygte, at kommunen ikke får nok ud af samarbejdet - at den bliver snydt. Eftersom kun en eller få i en kommunalbestyrelse deltager i fællesskabets ledelse, har de fleste begrænset indsigt i fællesskabet. Derfor er det måske især blandt mindretalsgrupper i kommunalbestyrelsen, at denne frygt opstår - og evt. udnyttes politisk.

#### 4.4.5. Administrativ isolation

En fælles ejt institution kan nemt blive uden tilhørsforhold og dermed uden identitet.

Set fra ejernes side - de deltagende kommunalbestyrelser - kan det rejse spørgsmål som: Hvordan sikres lydhørhed over for forslag fra de enkelte kommuner? Mister kommunen nødvendig faglig viden ved at overlade opgaven til et fællesskab? Hvis man er institutions- eller projektlederen? Er han

ansat af fællesskabet, arbejder for fællesskabet eller ligger hans loyalitet hos en af kommunerne?

Også de ansatte i kommunerne kan have betænkeligheder ved at flytte til et arbejde i fællesskabet. Når fællesskabet har manglende tilhørsforhold til den større administration i en kommune, kan de ansatte i institutionen komme til at føle sig hjemløse. De kan føle sig anbragt på et sidespor uden karrieremuligheder. Når man kommer væk fra forvaltningen bliver man nemmere glemt.

Der kan også være personalegoder som ikke følger med. I det hele taget har en hver organisation sin kultur med skrevne og uskrevne regler, kutymmer, skikke og indbygget tryghed.

Ved vurderingen af disse forhold er det imidlertid væsentligt at skelne mellem fælleskommunale projekter og selvstændige juridiske enheder:

Er det en selvstændig institution, der etableres, vil mange af betænkelighederne være væk. Her opbygges en ny enhed fra grunden, og der ansattes personale til opgaven. I det omfang, de rekrutteres i de deltagende kommuner, er det på frivillig basis. De kan ikke kommanderes til tjeneste i den nye enhed. Institutionslederens loyalitet er rettet mod bestyrelsen.

Anderledes forholder det sig, hvis samarbejdet er organiseret som et projekt, hvor hver kommune stiller mandskab til rådighed.

19 Opgavekommissionen: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning nr. 1366. December 1998. Side 174.



Her må de rejste spørgsmål afklares allerede i planlægningen.

#### 4.4.6. Samarbejdets omkostninger

I forbindelse med det ultimative samarbejde - egentlig kommunesammenlægning - kan der tales om tre slags omkostninger - til hamstring, omstilling og tilpasning<sup>20</sup>:

Når en kommunesammenlægning er forestående, vil kommunen have et stærkt incitament til at bruge kommunens kassebeholdning op inden sammenlægningen og iværksætte projekter, som den nye storkommune skal betale. Det er *hamstringsomkostninger*. Dem var der en del af i årene før kommunalreformen 1970.

Dernæst er der *omstillingsomkostninger*, også kaldet *krigsomkostninger*. Når flere enheder slås sammen er der nødvendigvis en række udgifter: Der skal indrettes nye lokaler og der er ansatte, som bliver overflødige. Det gælder navnlig cheferne, idet den nye kommune fornuftigvis kun kan have én kommunaldirektør, én socialchef osv. Nogle af disse embedsmænd skal afskediges med rådighedsløn eller en anden form for udgiftskrævende håndtryk. Det er alt sammen udgifter, som ikke umiddelbart modsvares af tilsvarende indtægter.

Den tredje form for omkostninger - *tilpasningsomkostninger* - er forbundet med tilpasningen til et nyt fælles serviceniveau. Erfaringerne fra 1970 viser, det kan være fristende at vælge det højeste niveau på alle områder. Kun derved undgås grupper, som oplever forringelser.

Det kan synes uvedkommende at nævne

den slags omkostninger i forbindelse med frivilligt kommunalt samarbejde om konkrete opgaver. De tæller kun fuldt ud, når der er tale om en påtvungen kommunesammenlægning. Imidlertid vil nogle af ingredienserne i disse omkostninger også genfindes i forbindelse med et kommunalt samarbejde. Det gælder ikke hamstringsomkostninger. Men omkostninger til omstilling og tilpasning vil der næsten altid være.

#### 4.4.7. Omstillingsomkostninger

Der vil uundgåeligt være nogle omkostninger i forbindelse med etableringen af et kommunalt fællesskab. Selv for et mindre projekt skal der bruges medarbejdertid.

Opbygges der en egentlig institution, er der direkte etableringsudgifter og senere vil der være udgifter til den løbende drift. Det er naturligvis omkostninger, der skal vurderes i forhold til alternativet, hvor hver kommune klarer opgaven selv, og når det er besluttet at løse opgaven i fællesskab, er det fordi den afvejning falder ud til fordel for fællesskabet. Hvis der ikke er tale om et helt nyt område, kan det dog medføre omstillingsomkostninger for de deltagende kommuner f.eks. ved at de har personale, der bliver overflødigjort.

#### 4.4.8. Tilpasningsomkostninger

Når der etableres et forpligtende kommunalt samarbejde skal der være enighed mellem de deltagende kommuner om en række forhold. Parterne må i et vist omfang

20 Lundtorp, Svend: *Kommunestrukturen på Bornholm*. Debatoplæg fra Bornholms Tidende januar 1996.

Lundtorp, Svend: *Køreplan for kommunesammenlægning*. Kronik i Danske Kommuner nr. 2 1999

tilpasse sig fælles aftalte normer. Nogle tilpasningsomkostninger er økonomiske, andre er politiske:

*Opgaver.* Da baggrunden for det konkrete kommunale samarbejde er et ønske om at løse en eller flere opgaver i fællesskab, er det ifølge sagens natur sjældent vanskeligt at afgrænse fællesskabets opgaver. Der kan dog være forskellige holdninger i kommunerne til omfanget. Et samarbejde om skat kan således vedrøre et enkelt element (f.eks. dødsbobe-skatning), flere eller hele skatteopgave.

*Serviceniveau.* Det skal først aftales om der skal være samme serviceniveau for alle kommuner eller, om der kan være forskelle. I visse tilfælde er det teknisk ikke muligt at differentiere. I andre er det. Det gælder typisk i de tilfælde, hvor der betales efter forbrug. Der kan dog også være tilfælde, hvor forskelligt serviceniveau aftales tillige med tilsvarende betaling af udgifter. Egentlige tilpasningsomkostninger opstår, når en kommune tvinges til at acceptere et dyrere serviceniveau. Tilpasningen kan dog også føre til besparelser, nemlig når servicen bliver billigere (ikke nødvendigvis ringere).

*Styrelse.* Der skal for det første være enighed om den politiske styring af fællesskabet. Skal der være både et repræsentantskab og en bestyrelse, eller kun en bestyrelse eller er opgaven så beskeden, at ledelsen helt delegeres til et samarbejde mellem forvaltningerne. For det andet skal det aftales, hvor mange medlemmer, der skal være i de styrende organer samt fordelingen af pladser mellem kommunerne.

*De enkelte kommuners indflydelse.* Som led i

samarbejdet skal også bestyrelsens kompetence aftales. Hvilke beslutninger kan den træffe, og hvilke skal forelægges til afgørelse i de enkelte kommunalbestyrelser. Dette er et af de centrale spørgsmål i forbindelse med kommunalt samarbejde, nemlig afvejningen af effektivitet på den ene side og kommunal medindflydelse på den anden. For en effektiv drift taler stor kompetence til bestyrelsen, men den kan kun opnås ved at begrænse de deltagende kommunalbestyrelseres indflydelse. For stor indflydelse taler også det forhold, at enhver kommune er ansvarlig for betjeningen af sine egne borgere<sup>21</sup>. For at bære et ansvar, må kommunalbestyrelsen også have indflydelsen. Men stor indflydelse kan på den anden side bevirke en ringere betjening af borgerne.

*Organisation.* De deltagende kommuner skal også finde en model for samarbejdets organisation og ledelse. Der skal således først vælges mellem de modeller, der er nævnt i kapitel 3. Dernæst skal den administrative organisation besluttet.

*Lokalisering.* De fleste modeller i kapitel 3 forudsætter, at enheden - eller i det mindste lederen - har et fast hjemsted. Denne beslutning skal også besluttet i forbindelse med fællesskabets etablering.

*Administrationsvederlag.* Hvis det aftales, at én kommune administrerer den fællesjede enhed for alle deltagere, skal der aftales et administrationsvederlag til denne kommune.

21 Citat fra: Indenrigsministeriet: *Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret*. Betænkning nr. 996. 1983.

Alle disse forhold er naturlige elementer i en vedtægt for et kommunalt samarbejde. Når de nævnes her under barrierer for samarbejde, er det fordi selv folk med et beskedent indblik i den kommunale verden kan se, der er tale om mange og tunge beslutninger, der hver for sig i en kommunalbestyrelse kan rejse betænkeligheder ved samarbejdets fordele.

#### 4.4.9. Samarbejdets særlige omkostninger og gevinster

Hvis der skal peges på omkostninger, der er særlige for et kommunalt samarbejde, så må det vurderes i forhold til noget andet. Det kan være en amtskommunal varetagelse af opgaven. Når amtet er ansvarlig, er der ingen tvivl om styrelse og heller ikke om forskelle i serviceniveau og betalingsforhold. Alle borgere i amtet er lige for amtsrådet.

Det realistiske alternativ er imidlertid normalt, at de enkelte kommuner klarer opgaven selv. I forhold hertil vil en fælles opgavevaretagelse medføre visse særlige udgifter, fortrinsvis i form af bureaukrati. F.eks. kan nævnes:

*Besværlig proces.* Alene et blik på det, der allerede er nævnt i denne rapport, viser, at det er en besværlig proces at stable et vel-fungerende kommunalt samarbejde på benene.

*Tidskrævende.* Dertil er det en tidskrævende proces. Den kræver kalendertid, forbrug af politikeres tid og af medarbejderes tid. Også i den løbende drift er der tidskrævende rutiner i forbindelse kommunikation og information mellem fællesskabet og de enkelte kommuner og til møder.

*Gæld og tilgodehavender. Takster og fordeling af udgifter.* Den fælles enhed skal holde styr på de enkelte kommuners tilgodehavender og gæld. Det er normalt en enkel bogholderiopgave, men den kan være kompliceret. F.eks. kan en gruppe af kommuner etablere et fælles forsyningsselskab ved at slå deres eksisterende virksomheder sammen. Da forsyningsselskaber er *hvile-i-sig-selv-virksomheder* vil hvert af de kommunale selskaber have sine egne aktiver og passiver. For det første siger det ikke noget om de indre værdier. Derfor må aktiverne og passiverne værdiansættes inden de fusioneres. For det andet kan nogle kommuner have stor gæld i forsyningsvirksomheden, mens andre har en lille. Men da gælden skal betales af borgerne i de pågældende kommuner, vil der fremover være forskel i taksterne. Taksterne indeholder imidlertid både variable omkostninger, der kan måles efter forbrug, og faste ikke forbrugsafhængige udgifter. Dermed bliver denne bogholderiopgave hurtigt omfattende og tillige uigennemskuelig. Resultatet kan tilmed blive, at takstfastsættelse og udgiftsfordeling tilmed bliver et kontroversielt emne.

På den anden side kan der også være gevinster, der rækker ud over de fastlagte mål med samarbejdet:

For det første kan det i sig selv være nyttigt at endevede et eksisterende system. Ved en sådan vidtgående ændring af organisationen som et samarbejde kan være, vil alle styrker og svagheder i virksomheden blive kortlagt. Det kan være et godt udgangspunkt for opbygningen af den nye organisation.

For det andet vil de samarbejdende kom-

muner få et godt indblik i hinandens virksomheder og kan dermed indhente brugbare erfaringer.

For det tredje vil ændringen ofte bevirke et kvalitetsspring. Alene det, at der sker noget, kan fremme yderligere initiativer. De ansatte vil opleve et forbedret fagligt miljø. Kommunerne får prestige og de får lettere ved at markedsføre sig overfor borgerne og ved rekruttering af medarbejdere.

## 4.5. Demokratisk kontrol.

### 4.5.1. Problemstilling

Spørgsmålet om demokratisk kontrol - forstået som manglende demokrati - har altid været en af hovedindvendingerne mod fælleskommunale virksomheder. Indvendingen går først og fremmest på det forhold, at bestyrelserne er indirekte valgte (at der også er andre indvendinger vil fremgå af det følgende).

Kommunallovskommissionen udtrykker det således ved gennemgangen af ulemperne ved interkommunalt samarbejde<sup>22</sup>: *Endvidere sammensættes sådanne fællesskabsorganer ved indirekte valg, og da fællesskabsorganets medlemstal normalt er ret begrænset, vil mindretal i de enkelte kommunalbestyrelser ofte afskæres fra indflydelse på fællesskabsorganets virksomhed.*

Hovedstadskommissionen angiver den samme betænkelighed ved at citere Kommunallovskommissionen<sup>23</sup>. Dertil føjes: *det er vanskeligere for den enkelte at opnå indflydelse på beslutninger om omfanget og indhol-*

*det af ydelser, der tilvejebringes af indirekte valgte organer.*

Uden at nævne det direkte, bruger Amdradsforeningen i sit oplæg til opgavekommissionen den manglende demokratiske kontrol som argument for, at serviceopgaver, der rækker ud over en kommune, og som ikke vedrører teknisk-økonomiske spørgsmål, bør placeres i amtet. I indledningen til foreningens oplæg til kommissionen står der således<sup>24</sup>: *Beslutninger om væsentlige prioriteringer, serviceniveau og anvendelse af borgernes skattebetaling skal træffes i demokratisk valgte forsamlinger med direkte ansvar overfor vælgerne. Driftsselskaber mv. bør kun anvendes ved beslutninger af begrænset rækkevidde, der alene vedrører teknisk-økonomiske spørgsmål.*

Også Opgavekommissionen har udtrykt sin klare betænkelighed ved demokratiet i kommunale samarbejder<sup>25</sup>: *Efter kommissionens opfattelse bør sådanne samarbejder ikke indføres som et grundelement i den generelle opgavefordeling. I forbindelse med overvejelser om etablering af kommunale samarbejder er det efter kommissionens opfattelse vigtigt, at der foretages en nøje afvejning af konsekvenserne for den demokratiske kontrol og den tværgående*

22 Kommunallovskommissionen: *kommuner og kommunestyre*. Betænkning nr. 420. 1966. Side 168.

23 Hovedstadskommissionen: *Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsrådets fremtidige struktur*. Betænkning nr. 1307 af 1994. Indenrigsministeriet. Side 137.

24 Amdradsforeningen: *Amdradsforeningens oplæg til opgavekommissionen*. Amdradsforeningen 1997. Side 6.

25 Opgavekommissionen: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning nr. 1366. December 1998. Side 179 -180.

de prioritering i forhold til økonomiske argumenter som f.eks. hensyn til effektiv ressourceudnyttelse eller udnyttelse af stordriftsfordele. Sidst har indenrigsminister Thorkild Simonsen nævnt det som et problem med ordene<sup>26</sup>: *Vi må også i diskussionen tage fat på drøftelsen om kommunale selskaber. Her kan indtræde den virkning, at de små partier slet ikke bliver repræsenteret, og dermed opstår et såkaldt demokratisk underskud.*

Selve udtrykket *demokratisk kontrol* sigter mod det forhold, at kommunale beslutninger skal træffes af organer, der er folkevalgte og som derfor står til ansvar overfor vælgerne. Vælgerne kontrollerer dem. Bestyrelsen i et kommunalt samarbejde har, som nævnt i alle indvendinger, ikke det samme ansvar, fordi de er indirekte valgte. De kontrolleres ikke i samme grad af vælgerne.

Det bemærkes, at disse indvendinger gælder kommunale fællesskaber, dvs. selvstændige juridiske enheder, der har fået overført kompetence fra kommunalbestyrelserne og som ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer er valgt af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner. Det er altså virksomheder, som handler på kommunalbestyrelsernes vegne. Da denne type virksomheder fortrinsvis er forsyningsvirksomheder, betyder det endvidere, at erfaringerne er hentet herfra.

Dele af betænelighederne kan i nogle tilfælde overføres på andre former for kommunalt samarbejde. Imidlertid har de fleste samarbejder af nyere dato en organisationsform, der er baseret på at fastholde ansvar og kompetence i de enkelte kommunalbestyrelser. De er ikke kommunale fællesskaber.

Med dette væsentlige forbehold fortjener demokratiet i kommunale fællesskaber alligevel et par ord mere end blot end forkastelse på grund af manglende demokratisk kontrol.

#### 4.5.2. Det indirekte valg

En indvending går på, at indirekte valgte bestyrelser ikke har det samme ansvar overfor vælgerne som de samme medlemmer har i hjemkommunen, hvor de er direkte valgt. Det er en anden måde at tale om det manglende politiske ejerskab til fællesskaber.

Det må vel forstås på den måde, at folkevalgte slipper lettere fra fejlgreb i et fællesskabs bestyrelse end de gør det på hjemmebane i kommunalbestyrelsen. Om det er sandt eller ej, skal ikke vurderes her.

#### 4.5.3. Ansvar for drift og økonomi

Som tidligere nævnt (4.6.3) knytter en anden betænelighed sig til, om bestyrelsen sikrer en rationel økonomisk drift, hvor udgifter prioriteres på samme måde som i hjemkommunen.

Mere generelt giver betæneligheden udtryk for et manglende ansvar for fællesskabets drift og virke. Når det politiske ejerskab er diffust og når ansvaret overfor vælgerne er begrænset, så kan man heller ikke forvente, at bestyrelsen udviser samme engagement og ansvarsfølelse overfor den fælles virksomhed, som de gør i hjemkommunen. I sin yderste konsekvens kan det

<sup>26</sup> Administrativ Debat: *Der er ikke noget alternativ til aftalesystemet*. Interview med indenrigsminister Thorkild Simonsen. Administrativ Debat nr. 2 1999.

betyde, at ingen tager ansvaret, hvis det går galt.

At denne påstand i nogle tilfælde er dybt uretfærdig, kan der gives mange eksempler på. Der findes adskillige fælleskommunale virksomheder, hvor bestyrelse og bestyrelsesformand deltager i ledelse og planlægning med dybt engagement.

#### 4.5.4. Manglende indflydelse

Antallet af medlemmer i bestyrelsen for et fællesskab er begrænset. Da de enkelte medlemmer vælges af deres respektive kommunalbestyrelser efter forholdsvalg, vil mindretalsgrupper have svært ved at opnå repræsentation. Bestyrelsen kan næsten ikke undgå at få en anden sammensætning end det ville være tilfældet, hvis der var tale om et samlet valg blandt alle kommunalbestyrelsesmedlemmer i de deltagende kommuner. I dansk sammenhæng betyder det, at bestyrelserne ofte domineres af Socialdemokratiet og Venstre, fordi det er de to største grupper i de fleste kommuner.

En af indvendingerne går således på, at bestyrelsens partifordeling ikke afspejler fordelingen i kommunalbestyrelserne og dermed vælgerne.

Dette misforhold kan forstærkes, hvis kommunalbestyrelserne bruger deres *instruktionsbeføjelse*, dvs. retten til at pålægge deres repræsentanter at stemme på en bestemt måde i fællesskabets bestyrelse. Et medlem af fællesskabets bestyrelse kan derved blive tvunget til at stemme mod sin egen opfattelse.

På den anden side betyder brugen af

instruktionsbeføjelsen, at den pågældende kommunalbestyrelse har taget stilling til sagen. Der har været en realitetsbehandling og kommunalbestyrelsens repræsentanter i fællesskabets bestyrelse har fået et mandat, der afspejler flertallets holdning.

#### 4.5.5. Manglende indsigt

Da fællesskabet - set med et kommunalbestyrelsesmedlems øjne - lever sit eget liv udenfor rådhuset, da kun en enkelt eller to i kommunalbestyrelsen følger virksomheden, og da det kun er sporadisk nævnt i budget og regnskab, så er indsigten i fællesskabets virke begrænset.

Dette forstærkes af, at fællesskabets møder er lukkede.

#### 4.5.6. Manglende borgerindflydelse

Endelig er det - bl.a. af hovedstadskommissionen<sup>27</sup> - hævdet, at fællesskaber begrænser borgerindflydelsen. Hvor borgerne i andre forhold kan henvende sig til lokalpolitikere eller administrationen, er vejen til indflydelse og adressen for klager ikke så ligetil, når det drejer sig om et fællesskab.

Dette argument holder næppe for alle typer af kommunalt samarbejde. For det første har fleste af de opgaver, der løses ved kommunalt samarbejde, ikke stor borgerinteresse og en del har slet ingen berøring med borgerne (jf. kapitel 5). Det er *samarbejde om service til kommunerne - ikke til borgerne*. For det andet er der store fælleskommunale forsyningsvirksomheder, der har egen identitet og dermed

27 Hovedstadskommissionen: *Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsrådets fremtidige struktur*. Betænkning nr. 1307 af 1994. Indenrigsministeriet. Side 138.



af borgerne opfattes på lige fod med f.eks. TeleDanmark. I forhold til dem er det vel i det hele taget tvivlsomt om borgerne ved, at de er kommunale foretagender.

#### 4.5.7. Løsningsmuligheder

Hvis spørgsmålet om demokratisk kontrol opfattes som et problem i forbindelse med kommunale samarbejder, er der dog muligheder for at imødekomme nogle af betænelighederne:

*Amtet overtager opgaven.* Denne løsning forekommer ligetil, nemlig at placere opgaven i det regionale folkevalgte organ. Det rejser imidlertid et nyt sæt af betæneligheder - opgaven bliver delt mellem kommune og amt, nærhedsprincippet anfægtes, amtet har ikke faglig ekspertise på alle områder mv. Dertil kommer, at de fleste kommuner formodentlig vil foretrække at løse en opgave ved kommunalt samarbejde, fremfor at overlade den til amtet. De ønsker ikke helt af afgive opgaven.

*Staten overtager opgaven.* Det er, hvad der er sket med levnedsmiddelkontrollen. Bortset fra, at nærhedsprincippet helt er fraveget, er den demokratiske kontrol her flyttet til Folketinget.

*Stort repræsentantskab.* Ved at knytte et stort repræsentantskab til fællesskabet imødegås kritikken på to punkter. For det første vil flere partier få medlemmer af repræsentantskabet. Det øger de mindre partiers indflydelse. Afhængig af vedtægternes udformning, kan det også give dem bestyrelsesposter. For det andet øges informationsniveauet for kommunalbestyrelsesmedlemmerne i kommunerne simpelthen fordi flere bliver

engageret i fællesskabet. Det finske eksempel er her bemærkelsesværdigt (jf. bilag 1): I Finland er der mange kommunale samarbejder. Har de et vist større omfang, vælger de deltagende kommuner et stort repræsentantskab, hvor medlemstallet skal afspejle den politiske fordeling i kommunerne - og samtidig sikre en acceptabel kønsfordeling. Ulempen ved det finske system er, at det er svært at få kabalen til at gå op. Derfor må alle valg aftales på forhånd og efter mange forhandlinger.

*Information.* Indvendingen om manglende information til de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke deltager i fællesskabet, forekommer at være en ledelsesopgave for fællesskabets bestyrelse - selv om den er besværlig, udgifts- og tidskrævende.

*Mandat.* Borgmesteren og kommunens repræsentanter i bestyrelsen kan sikre, at fællesskabets opgaver regelmæssigt kommer på dagsordenen i udvalg og evt. kommunalbestyrelse. Derved får repræsentanterne et mandat at fungere på.

*Fleksibel opgavevaretagelse.* Her tænkes på det forhold, at store kommuner klarer opgaven selv, mens de mindre samarbejder. Så er problemet begrænset til de mindre kommuner. Denne betragtning er imidlertid ret teoretisk, fordi også store kommuner kun indgår i et kommunalt samarbejde, når de ser fordele ved det. Dermed giver denne løsning sig selv.

*Privatisering.* Ved privatisering af et fællesskabs opgave tydeliggøres forskellen mellem bestiller og udførerrollen. Kommunalbestyrelsen definerer produktet, men ikke



dets fremstilling. Ved på den måde at overlade udførelsen til en privat entreprenør, er der ikke længere noget spørgsmål om demokratisk kontrol af driften.

*Andre organisationsformer.* I stedet for et kommunalt fællesskab vælger de fleste kommuner som nævnt nu andre samarbejdsformer, hvor kompetencen ligger i kommunalbestyrelsen og dermed har kommunalbestyrelsen i princippet direkte ansvar for kommunens andel af driften.

#### 4.5.8. Diskussion

Betænkkeligheden ved manglende demokratisk kontrol i forbindelse med kommunale samarbejder gælder især kommunale fællesskaber. Under kommunalreformen gjaldt det alle de den gang kendte samarbejder. I dag er det især forsyningsvirksomheder.

Spørgsmålet er derfor om kritikken er fuldt ud berettiget:

For det første er de fleste kommunale samarbejder ikke organiseret som kommunale fællesskaber.

For det andet bør forsyningsvirksomheder betragtes for sig, idet de som investerings-tunge hvile-i-sig-selv virksomheder er meget vanskelige at opløse og for den enkelte at træde ud af, hvis kommunen ikke er tilfreds med driften. Den nye generation af samarbejder er ikke forbundet med store anlæg, og der kan derfor aftales samarbejdsformer, hvor det er nemt at udtræde, hvis det er ønskeligt.

For det tredje omfatter kommunale samarbejder fortrinsvis driftsopgaver, der ikke i sig selv er politisk følsomme. I Finland samar-

bejdes der om sygehuse, sundhedstjeneste, gymnasier og regional udvikling. I relation til sådanne opgaver er det naturligt at sikre en stærk demokratisk kontrol. Det gælder i langt mindre grad samarbejde om skatteligning, lønadministration og de andre ret upolitiske driftsopgaver, som nu indgår i kommunale samarbejder.

For det fjerde er det indtrykket, at næsten alle afgørelser i kommunale samarbejder træffes i enighed.

For det femte kan det diskuteres, om det er relevant at diskutere demokratibegrebet i denne forbindelse. Det er måske, som Rigmor Lond udtrykker det gammeldags. Det vigtigste er, at borgerne og brugerne er tilfredse.<sup>28</sup>

## 4.6. Opsamling

Denne gennemgang af fordele og ulemper ved kommunalt samarbejde kan nemt give indtrykket af et overtal af argumenter imod og få, der taler for. Selv en del af motiverne taler nærmest imod, nemlig når incitamentet er tvang eller nødvendighed.

Dette er imidlertid ikke den rigtige konklusion. De enkelte argumenter er ikke vejlet i sammenhæng, og derved fremtræder små indvendinger på lige fod med stærke begrundelser for.

<sup>28</sup> Lond, Rigmor Madeleine *Effektivt demokrati? Dansk kommunal forvaltningspolitik i 1990'erne*. Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/1999.



Det afgørende er, om der forventes flere fordele end ulemper. I mange situationer forekommer fordelene så indlysende store, at de åbenbart overstiger ulemperne. Som det fremgår af næste kapitel, er antallet af kommunale samarbejder stort. På trods af alle de betænkeligheder, der her er listet op, har de danske kommuner alligevel i mange situationer valgt kommunalt samarbejde som fremgangsmåde ved opgaveløsningen.

Med hensyn til spørgsmålet om manglende demokratisk kontrol er det måske umuligt at overvinde alle betænkeligheder. Men som nævnt i afsnit 4.5.7 kan de deltagende kommuner ved etableringen af fællesskabet beslutte en styrelsesform og vedtage en

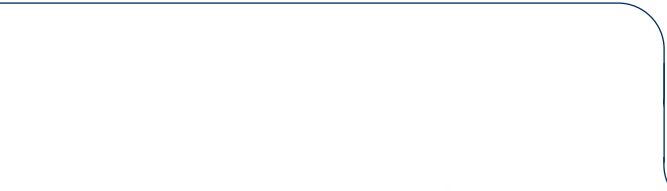
informationspolitik, der imødekommer en del af kritikken. Dertil er det et spørgsmål, om betænkelighederne egentlig er berettigede.

Som eksempel på afvejningen af fordele og ulemper ved kommunalt samarbejde er i figur 4.1. vist de overvejelser, som indgår i det kommunale samarbejde "Grænseregions Syd" omfattende kommunerne Aabenraa, Bov, Lundtoft, Rødekro og Tinglev.

**Figur 4.1. Beskrivelse af fordele og ulemper ved kommunalt samarbejde - oplæg til samarbejdsorganisationen Grænseregion Syd.**

Fordele	Ulemper
Stordrift	Forpligtelser binder de enkelte kommuner
Synlighed og gennemslagskraft	Risiko for at de store løber med det hele
Bedre konkurrenceevne med hensyn til at tiltrække virksomheder/arbejdspladser	Langsom reaktionsevne og derfor beskyldninger om bureaukrati
Bedre kvalitet, serviceudvidelser, nye tilbud	Usikkerhed og misundelse
Undgår dobbelt arbejde, sikrer helheds-løsninger, synergi	Vanskeligt at estimere niveau for ressourcer og økonomi

*Kilde: notat af nov. 1998 til Aabenraa, Bov, Lundtoft, Rødekro og Tinglev kommuner.*



# 5

## Kortlægning af kommunale samarbejder

### 5.1. Antallet af kommunale samarbejder

#### 5.1.1. Opgavekommissionens opgørelse

Der er meget få tal for omfanget af kommunale samarbejder. Det kan også diskuteres, hvor meget sådanne tal er værd, hvis der ikke følger en forklaring med. Dels er nogle samarbejder store og forpligtende mens

andre er små og uforpligtende, dels indgås og opløses der aftaler hele tiden.

Den nok mest pålidelige opgørelse er fra Opgavekommissionens betænkning, hvor der indgår en opgørelse af antallet af kommunale fællesskaber. Den er vist i Figur 5.1:

**Figur 5.1. Kommunale fællesskaber fordelt på formål. 1998.**

Formål	Antal	Driftsudgifter (1000 kr.)	Personaleforbrug 1998 (fuldtidsbeskæftigede)
Skole	10	41.784	131
Erhvervsudvikling	7	25.618	41
Trafik	20	1.627.124	248
Spildevand	12	300.622	237
Sundhed	18	42.052	116
Fritid	13	89.627	205
Energi/varme/gas	16	6.673.824	1.329
Beredskab	18	65.210	121
Psykologi	28	928.507	248
Miljø	27	338.731	799
Renovation og genbrug	49	1.732.397	1.321
Andet	7	140.310	301
<b>I alt</b>	<b>225</b>	<b>12.005.806</b>	<b>5.097</b>

*Kilde: Opgavekommissionen. Betænkning I side 168. Fra Indenrigsministeriets undersøgelse af de kommunale fællesskabers budget for 1998. April 1998.*

Opgørelsen omfatter 225 kommunale fællesskaber med et samlet budget på 12 mia. kr. og med godt 5.000 beskæftigede, svarende til ca. 1 % af de beskæftigede i den kommunale sektor.

Forsyningssekskabernes dominans er iøjnefaldende. Trafik, spildevand, energi og renovation tegner sig for godt 10 mia. kr. af de samlede driftsudgifter, dvs. 92 %. Disse virksomheder beskæftiger 3.135 personer svarende til 62% af de beskæftigede i kommunale fællesskaber. Deres antal er 97 og dermed kun 47% af de 225 selskaber. Disse selskaber er således store og kapitalintensive sammenlignet med andre kommunale fællesskaber.

Denne opgørelse omfatter imidlertid kun kommunale fællesskaber, dvs. kommunale samarbejder, der er godkendt af tilsynsmyndigheden efter §60. Det er derfor ikke overraskende, at forsyningsvirksomhederne fylder så meget i billedet, for netop forsyningsvirksomheder er et område med en lang tradition for kommunalt samarbejde i selskabsform.

Set i relation til de faktorer, der motiverer samarbejde er det karakteristisk at sammenhængen: specialisering → bæredygtighed → stordriftsfordele gælder for alle. Det er endvidere opgaver, der samarbejdes om - ikke produktionsfaktorer<sup>29</sup>.

Samarbejdet på sundhedsområdet omfatter formodentlig sundhedspleje og tandpleje, dvs. funktioner, hvor der er ansat specialister. Ved samarbejde opnås udnyttelse af specialisterne, fleksibilitet og et fagligt miljø. Der er 28 registrerede samarbejder om

psykologi. Det er de fælleskommunale PPR-ordninger.

Der er kun 7 samarbejder om erhvervsudvikling. Det er dog ikke overraskende, for normalt er aftaler om erhvervsamarbejde ikke så forpligtende, at de skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Set i det lys er antallet syv ikke så lille. Der er altså 7 steder i landet, hvor der er etableret et ret forpligtende erhvervsamarbejde, formodentlig erhvervsråd med tilknyttede sekretariater.

**5.1.2. Danske Kommuners opgørelse**  
Nyhedsmagasinet Danske Kommuner har i 1999 udarbejdet skøn over omfanget af kommunalt samarbejde. I opgørelsen er det alene undersøgt, hvilke forpligtende samarbejder, der er indgået indenfor det sidste år. Etablerede ordninger er således ikke medtaget.

Med al den usikkerhed Kommunernes Landsforening selv knytter til 1999-opgørelsen viser den dog klart en hektisk samarbejdsaktivitet om en række emner, herunder områder, der ikke tidligere har været særlig genstand for kommunalt samarbejde, såsom skat og flygtninge. De områder, hvor flest samarbejdsaftaler er indgået fremgår af Figur 5.2.

Hvor Opgavekommissionen kun medtager kommunale fællesskaber har Danske Kommuner alle samarbejder med. Det skulle afsløre mere end toppen af isbjerget.

29 På skole- og fritidsområdet kan der dog ligge noget samarbejde om produktionsfaktorer. Det er ikke angivet, hvad de samarbejder vedrører. Der er formodentlig samarbejde om undervisning af fremmedsprogede og dermed kan der være tale om samarbejde om produktionsfaktorer (lærere).

Figuren viser f.eks. at ikke mindre end 75% af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, inden for det sidste år har indgået aftaler om erhvervsudvikling og 66% om turisme. Aftaler på dette område er normalt ret uforpligtende. Det er på den anden side også indsatsområder, hvor den enkelte kommune ikke kan stå alene, fordi arbejdskraftoplande og turistdestinationer overskrider kommunegrænser. Tallene viser samtidig, hvilken aktiv indsats kommunerne for tiden yder for erhvervsfremme.

**Figur 5.2. Områder, hvor der er indgået samarbejdsaftaler indenfor det sidste år.**

Område	Procent af svar
Erhvervsudvikling	75
Turisme	66
Flygtninge	58
Beredskab	58
Miljøkontrol	57
Skatteligning	56
Renovation	52
Regionale Undervisningscentre	32
Biblioteker	23
Handicappede	14
Administration	13
Informationsteknologi	9
Børnepasning	4

*Kilde: Kommunernes Landsforening. Kortlægning af kommunale samarbejder. Marts 1999. Baseret på spørgeundersøgelse, hvor 212 kommuner svarende til 78% har svaret.*

Med det øgede ansvar kommunerne har fået for flygtninge er det forståeligt, at så

mange som 58 % af kommunerne har indgået samarbejdsaftaler om flygtninge. Dertil kommer, at 32 % deltager i regionale undervisningscentre, der normalt også har undervisning af flygtninge som en hovedopgave.

58 % har indledt samarbejde om beredskab, mens 57% angiver samarbejde om miljøkontrol. Det sidste hænger sammen med statens overtagelse af levnedsmiddelkontrollen, der betyder, at der fremover vil være 11 miljøkontrolcentre mod nu 39 enheder for levnedsmiddelkontrol.

Også skatteligning står højt på listen med en svarprocent på 56. Det er helt nyt, at kommuner samarbejder om skat. En lovændring fra sommeren 1999 har nu også gjort det legalt at samarbejde på dette område. Uden at Figuren viser det, er det indtrykket at samarbejdet især vedrører dele af opgaven - den tunge ligning, hvor der er behov for specialister. Tallet 56% skal dog tages med forbehold, fordi en del kommuner medregner selskabsligningen, som staten har overtaget, og som på statens vegne udføres af udvalgte kommuner.

I Danske Kommuners opgørelse er der også en del eksempler på samarbejde om produktionsfaktorer. Samarbejdet om skat går således i vid udstrækning ud på gensidig brug af specialister. En hel del af flygtningesamarbejdet vedrører også produktionsfaktorer, idet det gælder udnyttelse af lærere og bygninger. 13% angiver samarbejde om

administration og 9% om informations-teknologi. Disse samarbejder vedrører for- modentlig fælles indkøb, gensidig ekspert- betjening, aftaler om fælles systemer mv. Under administration indgår efter alt at dømme også nogle samarbejder om perso- naleadministration.

Nederst på listen ses, at 4% af kommuner- ne har samarbejde om børnepasning. Selv om tallet er lavt, er det alligevel værd at notere, for netop børnepasning er et områ- de, alle kommuner kan klare selv. Alligevel finder fire procent, at de kan få fordele ved samarbejde. Det er det enlige eksempel på det samarbejde i grænseområder, som Kommunallovskommissionen forudså ville blive almindeligt. Udover at hjælpe hinan- dens borgere i grænseområder er formålet også bedre udnyttelse af ressourcer ved anvendelse af ledig kapacitet i nabokommu- nen. Eksempelvis kan en kommune på grund af overkapacitet være nødsaget til at afskedige dagplejere, mens nabokommunen må annoncere efter flere.

Danske Kommuners undersøgelse angiver også i hvilket omfang kommuner af forskel- lig størrelse deltager i kommunalt samarbej- de. Opgørelsen viser, at næsten alle kom- muner er med i en eller anden form for kommunalt samarbejde. Umiddelbart over- raskende er det, at store kommuner deltager i lige så mange kommunale samarbejder som små. En forklaring er, at store kommu- ner udfører opgaver for små som led i sam- arbejdet. En anden er de mange forhold i hovedstadsområdet, som må løses på tværs af kommunegrænser

Sluttelig viser Danske Kommuners under-

søgelse, at samarbejderne fordeler sig geo- grafisk jævnt over landet.

Som eksempel er i Figur 5.3. vist hvor mange samarbejder Tommerup Kommune på Fyn deltager i, og hvor mange deltag- ere, der er i de forskellige samarbejder. Kommunen deltager i 19 forskellige samar- bejder, hvor antallet af deltagere varierer fra 2 til 11.

Figur 5.3. Tommerup Kommunes deltagelse i kommunale samarbejder.

Antal kommuner i samarbejdet	Antal samarbejder
2	1
3	9
4-6	4
7-	5
<b>I alt</b>	<b>19</b>

Kilde: Materiale fra Tommerup Kommune

## 5.2. Hvad samarbejdes der om?

Oversigterne i Figur 5.1. og 5.2. giver et indtryk af de områder, hvor kommunale samarbejder er almindelige og hvor der bli- ver flere af dem.

Fagligt er samarbejderne domineret af tra- fik- og forsyningsselskaber, hvor der er en lang tradition for samarbejde gennem kom- munale fællesskaber. Trods svagheder i opgørelsen viser Danske Kommuners opgør- relse, at en række andre fagområder i stigen- de grad bliver interessante som emne for samarbejde. Over to tredjedel af kommu- nerne har indledt samarbejde om erhverv og turisme. Dertil kommer nye områder som



flygtninge og miljø. Også skat, administration og teknologi er blevet områder med stadig flere kommunale samarbejder.

Set i relation til motiver for samarbejde er nøgleordene stadig specialisering, bæredygtighed og stordriftsfordele. Samarbejdet er ikke et mål i sig selv, men et middel til at opnå fordele, der er svære at indhente for den enkelte kommune alene. Fordelene for driftsopgaverne er først og fremmest økonomi og kvalitet. Det opnås gennem stordrift.

Samarbejdets genstand er ikke længere kun opgaver. Der samarbejdes også om anvendelse af produktionsfaktorer.

Antallet af kommunale samarbejder stiger tilsyneladende. Det er der flere årsager til. Kommunernes knappe økonomi tvinger dem til at finde billigere løsninger, hvor det er muligt, f.eks. ved samarbejde. Dertil kommer et pres udefra. Det er ikke samfundsøkonomisk acceptabelt at producere med høje enhedsomkostninger, når det kan gøres billigere ved at flere fremstiller i fællesskab. Samarbejde som strategi er et fænomen, der er fremkaldt af disse betingelser.

Denne proces er formodentlig selvforstærkende på flere punkter. Når først der er indledt samarbejde om et emne, er det nærliggende at tage andre op. Når den gensidige tillid er etableret med ét samarbejde, går det lettere med det næste. Har en kommune positive erfaringer ved samarbejde, er den åben for at prøve det igen. Alene det, at der er en sådan samarbejdsaktivitet i kommunerne kan bevirke at flere bliver interesserede. Aktiviteten betyder i hvert fald at antallet af invitationer til samarbejde vokser.

Tallene siger meget lidt om aftalegrundlaget - om hvor forpligtende de indgåede samarbejder er. Danske Kommuner angiver, at 51% har indgået formelle aftaler det sidste år og 76% har indgået praktiske aftaler om samarbejde. Det er indtrykket, at kun de færreste af de opregnede samarbejder kræver godkendelse af tilsynsmyndigheden. Men derfor kan de alligevel være stærkt forpligtende på anden måde.

### 5.3. Hvad samarbejdes der ikke om?

Kortlægningen giver også en fornemmelse af, hvad der ikke samarbejdes om:

*Myndighedsopgaver* kan ikke overlades til et fællesskab. Det er kommunen, der er myndighed og den kompetence kan ikke overlades til andre. Det gælder dog kun selve afgørelsen. Forberedelse og sagsbehandling kan der godt samarbejdes om, hvis det ikke forhindres af manglende hjemmel. Byggesagsbehandling kan således formodentlig ske i et samarbejde. Men det er kommunen, der giver byggetilladelsen. Som nævnt af Opgavekommissionen er grænsen mellem myndighedsopgaver og andre driftsopgaver imidlertid flydende.

Der synes at være et karakteristisk træk ved de former for samarbejde, som *ikke* genfindes i oversigterne: Det er de politisk følsomme opgaver. De samarbejder, der er registreret, vedrører alle områder, der ikke er politisk følsomme. I det følgende betragtes politisk følsomme - eller mere afdæmpet

*politisk interessante opgaver - som opgaver, hvor politikerne har stor indflydelse på opgaveløsningen og som samtidig har befolkningens bevågenhed.* Altså de opgaver, hvor politikerne især står til regnskab overfor vælgerne.

Indflydelse vedrører især

- Indflydelse på opgaveløsning
- Indflydelse på ressourceforbrug (bevilinger og bemanning)
- Indflydelse på organisationen

Opgaver der har befolkningens bevågenhed er opgaver, der berører mange borgere direkte.

Sammenhængen mellem opgaver, indflydelse og borgerinteresse er illustreret i Figur 5.4.

**Figur 5.4. Opgaver, indflydelse og borgerinteresse.**

Det er karakteristisk at de kommunale samarbejder især findes, hvor indflydelsen er beskeden eller hvor opgaven kun påvirker få borgere, dvs. B, C og D i Figur 5.4.

Derimod er der stort set intet samarbejde om de store kerneopgaver, hvor indflydelsen er stor og som påvirker mange borgere såsom skole, daginstitutioner og hjemmepleje. Det er også opgaver, som alle kommuner kan klare selv.

Denne opdeling i opgaver, der er egnede eller ikke egnede for samarbejde harmonerer helt pænt med nedenstående oversigt i Figur 5.5. I forbindelse med en rammeaftale mellem Aabenraa, Bov, Lundtoft, Rødekro og Tinglev Kommuner er der udarbejdet en skitse over mulige opgaver for fremtidig samarbejde.

	<b>Påvirker eller interesserer mange borgere</b>	<b>Påvirker eller interesserer få borgere</b>
<b>Stor kommunal indflydelse</b>	<b>A</b> <i>Samarbejde sjældent</i> Daginstitutioner, skoler, ældrepleje, kulturelle tilbud, borgerservice, kommune- og lokalplaner	<b>B</b> <i>Samarbejde almindeligt</i> PPR, handicappede børn, forskellige specialfunktioner, indkøb, interne IT-løsninger
<b>Lille kommunal indflydelse</b>	<b>C</b> <i>Samarbejde er ikke almindeligt, men er ved at blive det</i> Folkepension, sygedagpenge, kontanthjælp, skatteligning, folkeregister	<b>D</b> <i>Egnet for samarbejde</i> Lønadministration, beredskab

Figur 5.5. Skitse til samarbejdsopgaver.

<p><b>Teknik og miljø.</b>            Fælles licitationer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Affald</li> <li>• Asfalt</li> <li>• Bygningsvedligeholdelse</li> </ul> <p>Fælles drift af</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parker, veje og grønne områder</li> <li>• Specialopgaver (driftstunge, særlig materiel og ekspertise)</li> </ul> <p>Vandløb            Spildevandshåndtering            Losseplads            Planlægning af erhvervsarealer            Gensidig fælles projektering            Agenda 21 projekter            Grøn guide            Kortsamarbejde</p> <p><b>Internationale relationer</b>            Venskabsbyaktiviteter            EU-projekter</p>	<p><b>Social og sundhed.</b>            Socialt koordinationsudvalg            Sundhedsprojekter            Tandpleje            Madservice            Hjælpe midler            Sprogundervisning            Socialpsykiatriske tilbud            Særlige målgrupper (f.eks. misbrugere)            Rehabilitering            Ældreboliger</p> <p><b>Børn og unge.</b>            Anbringelser af børn            Forebyggende arbejde, familiecentre            Specialundervisning            10 klasse, liniedage, samarbejde på skoleniveau            PPR</p>	<p><b>Fritid, kultur, turisme.</b>            Fælles aktivitetskalender            Lokalradionævn            Naturskoleaktiviteter            Musikskole</p> <p><b>Planlægning og administration.</b>            Indkøb            Uddannelse            Generelle styrings- og ledelsesværktøjer (f.eks. personalepolitik)            Juridisk ekspertise            Information            Støttet boligbyggeri            Stillingsopslag            Fælles hørings svar ved landsplanredegørelse og regionplan</p> <p><b>Myndighedsudøvelse.</b>            Skatteområdet            Restanceinddrivelse            Miljøtilsyn</p>
--	--	---

Kilde: *Notat af 15 sept. 1999 til Aabenraa, Bov, Lundtoft, Rødekro og Tinglev Kommuner.*

Denne meget detaljerede oversigt viser en mængde opgaver, der er egnet for samarbejde. Men ingen af de store kerneopgaver er nævnt.

Forsyningsvirksomheder er ikke med som eksempler i figur 5.4. De hører formentlig til i rubrik D, dvs. som opgaver, der har beskeden borgerinteresse og hvor den kommunale indflydelse er beskeden: Produktionen er helt teknisk orienteret, ofte ved anvendelse af avanceret teknologi. Kvaliteten af produkterne er fastsat af Miljøministeriet i form af grænser for forurening,



CO<sub>2</sub>-udslip, energispild mv. Det er alle forhold, som kommunalpolitikere har beskeden indflydelse på. Dertil kommer, at beslutninger baseres på rationelle teknisk-økonomiske afvejsninger. Der er sjældent tale om tunge holdningsprægede beslutninger. Det er samtidig opgaver, som borgerne har beskeden føling med. Tilsammen betyder disse forhold, at forsyningsvirksomheder ikke er et politisk følsomt domæne. Dette forhold er også med til at forklare, hvorfor forsyningsvirksomhederne fylder godt i statistikken og tillige har en lang historisk tradition som fælles kommunale virksomheder.

Figur 5.4. skal dog tages med et naturligt forbehold: Der er en glidende overgang fra den ene til den anden kategori. F.eks. er drikkevand normalt et politisk uinteressant emne. Men det er det ikke den dag, det viser sig at være forgiftet. Et andet eksempel er veje. Så længe de vedligeholdes og rengøres, giver de ingen politiske bekymringer. Men det gør de, når hullerne bliver for store eller gadebelysningen forsvinder. Veje hører nok til i kategori A - selv om det er et oplagt emne for samarbejde.



## Artikler, bøger og tidsskrifter:

Advodan: *Notat om det juridiske grundlag for kommunernes strategiske vurderinger og beslutninger med hensyn til opgaveudførelsen på affaldshåndteringsområdet.*

Avokatsammenslutningen Advodan oktober 1999.

Administrativ Debat: *Der er ikke noget alternativ til aftalesystemet.* Interview med indenrigsminister Thorkild Simonsen. Administrativ Debat nr. 2 1999.

Amtsrådsforeningen: *Amtsrådsforeningens oplæg til opgavekommissionen.* Amtsrådsforeningen 1997.

Council of Europe: *The size of municipalities, efficiency and citizen participation.* Local and regional authorities in Europe, No. 56. 1995.

DJØF-bladet: *Kommunalreform i fuld gang.* DJØF-bladet nr.23/99

Espersen, Preben: *Delegation i kommunestyret.* DJØF's forlag 1985.

Harder, Erik: *Dansk Kommunalforvaltning II - Opgaver og Tilsyn.* DJØF's forlag. 1994.

Hovedstadskommissionen: *Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdet fremtidige struktur.* Betænkning nr. 1307 af 1995. Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet: *Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret.* Betænkning nr. 996. 1983.

Justitsministeriets tværministerielle embedsmandsudvalg om fælleskommunale selskaber: *Delrapport om visse EU-retlige spørgsmål vedrørende danske kommuners samarbejde om affaldsbortskaffelse.* 1997.

Kommunallovskommissionen: *Kommuner og kommunestyre.* Betænkning nr. 420. 1966.

Kommunernes Landsforening: *Kommunerne for Fremtiden.* Marts 1999.

Kommunernes Landsforening: *Kortlægning af kommunale samarbejder.* Kontoret for Økonomisk Analyse og Erhverv. Marts 1999.

Lolle, Henrik: *Kommunestørrelse og service-tilfredshed.* AKF-rapport 1999.

Lond, Rigmor Madeleine: *Effektivt demokrati? Dansk kommunal forvaltningspolitik i 1990'erne.* Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/1999.

Lundtorp, Svend: *Kommunestrukturen på Bornholm*. Debatoplæg fra Bornholms Tidende januar 1996.

Lundtorp, Svend: *Køreplan for kommunesammenlægning*. Kronik i Danske Kommuner nr. 2 1999

Mouritzen, Poul Erik: *De sma kommuner er ikk' så ringe endda?* AKF-rapport 1999.

Opgavekommissionen: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning nr. 1366. December 1998.

#### Love:

Harder, Erik: *Den kommunale styrelseslov med kommentarer*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag . 1993.

le Maire, Emil og Niels Preisler : *Lov om Kommunernes Styrelse*. Kommenteret udgave. DJØF's forlag. 1999.

*Lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder*. Lov nr. 378 af 14 juni 1995.

*Vejledning om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder*. Indenrigsministeriets vejledning nr. 107 af 30 juni 1995.

Vogter, John: *Forvaltningsloven med kommentarer*. DJØF's forlag 1992.

## Bilag. Kommunalt samarbejde i Finland

*Dette bilag er skrevet på baggrund af en studietur til Finland 4 - 5 oktober 1999.*

### Den finske model

I Finland er der ingen amtskommuner, dvs. intet folkevalgt organ på regionsplan. Kommunerne har imidlertid stort set de samme opgaver, som amter og kommuner har i de øvrige nordiske lande. Der er tilmed mange små kommuner i Finland<sup>30</sup>.

Derfor må mange opgave løses ved samarbejde mellem kommuner, og derfor er den finske model interessant i forbindelse med diskussionen om kommunalt samarbejde i Danmark.

### Kommunestyret i Finland

Kommunestyret er dybt rodfastet i Finland. Den gennemgående tendens er yderligere decentralisering. Denne proces er paradoksalt nok forstærket i dette ti-år under påvirkning af den voldsomme økonomiske krise Finland oplevede efter Sovjetunionens fald. Da økonomien kollapsede var staten ikke i stand til at bistå kommunerne. I stedet overlod den ansvaret til dem for en række opgaver, og lod dem dermed selv klare sine problemer. Under en sådan krise ville andre lande være tilbøjelige til at for-

stærke kontrollen af kommuner, for at sikre den samlede styring af landets økonomi.

Finland har (1997) 455 kommuner af meget forskellig størrelse:

Figur B1. Kommuner i Finland.

Antal indbyggere	Antal kommuner	Procent
Under 1 000	22	5
1 000-4 999	202	44
5 000-9 999	120	26
10 000 - 49 999	98	22
50 000 - 99 999	7	2
Over 100 000	6	1
<b>I alt</b>	<b>455</b>	<b>100</b>

Kilde: Council of Europe: *Structure and operation of local and regional democracy - Finland*. 1997.

Som det fremgår af figur B1 er Finland præget af mange små kommuner. Den gennemsnitlige kommunestørrelse er på ca. 11.000 indbyggere. Halvdelen er dog på under 5.000 indbyggere. Den mindste er på

<sup>30</sup> En beskrivelse af kommunestyret i Finland findes f.eks. i: Opgavekommissionen: *Opgavefordelingen i udvalgte lande*. Juni 1998.



130 og den største (Helsingfors) er på 516.000 indbyggere. I udstrækning er kommunerne små i den sydlige tætbefolkede del af landet, mens de er store i de nordlige meget tyndt befolkede egne. Den største kommune i areal er på 15.200 km<sup>2</sup> (dvs. det dobbelte af Sjælland) og den mindste på 6 km<sup>2</sup> (dvs. mindre end Frederiksberg). Dertil kommer, at der i dele af landet er kommuner, som ikke hænger geografisk sammen. De er sammensat af landstykker, der er adskilt fra hinanden af områder i andre kommuner.

Det er officiel politik i Finland ikke at gennemtvunge kommunesammenlægninger. Det skal ske frivilligt. Derfor er den løbende reduktion i antallet af kommuner langsom. I år 2000 regnes med 450 kommuner, altså kun fem mindre end i 1997 (figur B1).

Antallet af medlemmer i kommunalbestyrelserne varierer fra 13 i de absolut mindste kommuner til 85 i de største. Der er altså med danske øjne tale om store kommunalbestyrelser (svarende til den svenske model). Kommunalbestyrelsen koncentrerer sig imidlertid om de overordnede opgaver som strategiske beslutninger, organisation og budget. Den daglige drift varetages af et forretningsudvalg, der valgt af kommunalbestyrelsen. Udadtill tegnes kommunen dels af formanden for kommunalbestyrelsen, dels af formanden for forretningsudvalget. Da formændene er deltidsansatte, har kommunaldirektørerne en tilsvarende større indflydelse.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte at afholde vejledende folkeafstemning om ethvert forhold, hvor kommunalbestyrelsen kan beslutte. Tilsvarende kan fem procent af

vælgerne forlange folkeafstemning om et givent emne.

Den regionale statsforvaltning er organiseret i län. Ved en reform i 1997 er antallet af län reduceret til seks. Hvor de tidligere havde et tæt tilsyn med kommunerne er denne opgave stort set faldet væk. Tilsynet omfatter nu kun klager over ulovlige beslutninger - og dem er der meget få af.

Også den centrale styring af kommunerne er beskedet. I Indenrigsministeriets kommunalafdeling er der således kun ansat 20 personer. De er organiseret som teams efter skiftende opgaver. De grundlæggende principper er, at initiativer skal komme fra kommunerne og løsningerne skal være så fleksible som muligt.

Alle kommuner er medlemmer af det Finske Kommunforbund, der for få år siden blev dannet ved en sammenslutning af 5-6 organisationer (for landkommuner, svensktalende kommuner mv.). Foreningen er dels en interesseorganisation, dels yder den konsulentbistand til medlemskommuner.

### **Kommunalt samarbejde**

Der er tilsyneladende navnlig tre årsager til det omfattende samarbejde mellem de finske kommuner. For det første betyder fraværet at et folkevalgt organ på regionalt plan, at kommunerne må påtage sig opgaver, som forudsætter et stort befolkningsunderlag. For det andet forstærkes dette af det store antal små kommuner. For det tredje er der øjensynlig en rodfæstet tradition for samarbejde i Finland. På alle planer virker det i finsk politik som om der bevidst søges konsensus.

Traditionen for kommunalt samarbejde går tilbage til 1800-tallet. De første obligatoriske samkommuner er fra 1938. Deres opgave var bekæmpelse af tuberkulose.

Afsnittet om kommunalt samarbejde fylder 12 paragraffer i den finske kommunallov. Det giver umiddelbart indtryk af omfattende regulering. Det er imidlertid ikke tilfældet. Med undtagelse af de obligatoriske samkommuner er alt samarbejde baseret på frivillige aftaler mellem kommuner. Derfor er kommunelovens bestemmelser at betragte som vejledning og spilleregler.

Samarbejdsformerne inddeles i fire kategorier:

1. Kommuner kan aftale at løse opgaver i fællesskab. Dette dækker over et bredt spektrum af mindre forpligtende samarbejdsaftaler.
2. Det kan aftales at en kommune udfører opgaver for andre. Det kan ske ved, at kommuner sælger og køber ydelser af hinanden. Det kan aftales, at de modtagende kommuner får repræsentanter i det udvalg, som har ansvaret for opgaven.
3. Opgaven varetages af en samkommune, dvs. en fælleskommunal virksomhed, der har egen bestyrelse og som er en offentligretslig juridisk enhed.
4. Privatretlige aftaler. I takt med, at den offentlige sektor er blevet betydelig mere markedsorienteret, bliver køb og salg af offentlige serviceydelser i stadig højere grad baseret på privatretlige aftaler. En simpel form er, at en kommune køber ydelser af en anden uden at der ligger en egentlig aftale bag. Der

er også ydelser, som købes af private virksomheder, og endelig er der forskellige former for privat-offentlige selskaber.

## Samkommuner

En samkommune er en efter finsk opfattelse unik finsk konstruktion. Den har dog stor lighed med et dansk kommunalt fællesskab.

Samkommunen er en selvstændig juridisk enhed, som kommunerne etablerer ved aftale. Etableringen af en samkommune skal anmeldes til länsstyrelsen, men ikke godkendes. Loven indeholder en række formelle anvisninger for samkommuners etablering, organisation, drift, hæftelser og opløsning.

Samkommuner er specialkommuner ved kun at have én opgave. Enkelte har dog flere.

De fleste samkommuner er frivillige. På tre områder er kommunerne dog pligtige til at deltage i en samkommune:

1. *Sygehusvæsen.* Alle kommuner er pligtige medlemmer af en sygehus-samkommune. Dog kan de deltagende kommuner købe sundhedstjenester andre steder end i den samkommune, de deltager i. Som det fremgår af figur B2 er landet således inddelt i 21 sygehusdistrikter. Indtil for få år siden var kommunerne også forpligtet til medlemskab af en samkommune for primær sundhedstjeneste. Det er de ikke længere, om end de fleste kommuner frivilligt deltager i en samkommune for primær sundhedstjeneste.
2. *Omsorg for udviklingshæmmede.* På

dette område er landet inddelt i 13 distrikter.


3. *Regionale råd*. De regionale råd har to opgaver: De har ansvaret for regionplanlægningen og for regional udvikling. En væsentlig årsag til at de har fået udviklingsopgaven er fraværet af amtskommuner, hvilket i EU sammenhæng har været problematisk. Nu har de regionale råd repræsentanter i EU's Regionsudvalg. Som følge heraf har

man tillagt dem den fulde kompetence for regional udvikling - en opgave, der tidligere i høj grad lå hos staten og blev udøvet gennem länet. Rådene har også fået de statslige udviklingsmidler tillige med midlerne fra EU's strukturfonde. Der er 19 regioner.

Figur B2. Samkommuner 1999.

Opgave	Obligatorisk/frivillig	Antal
<b>Sundhed</b>		
Specialiseret sygehusvæsen	Obligatorisk	21
Primær sundhedstjeneste	Frivillig	88
<b>Social omsorg</b>		
Udviklingshæmmede	Obligatorisk	13
Familierådgivning, børnehjem	Frivillig	8
Plejhjem	Frivillig	13
Institutioner for misbrugere	Frivillig	6
<b>Uddannelse</b>		
Erhvervsskoler/gymnasier	Frivillig	67
<b>Regional planlægning og udvikling</b>	Obligatorisk	19
<b>Andre</b>		
Vand og elektricitet	Frivillig	7
Erhvervsråd mv.	Frivillig	14
<b>I alt</b>	Obligatoriske Frivillige	53 203
	<b>Samlet</b>	<b>256</b>

Kilde: Pekola, Marianne: *Joint Municipal Authorities - an Effective and Democrativ form of Cooperation between Municipalities?* 1998. Unpublished.



Som det fremgår af figur B2 er der 256 samkommuner, heraf er 53 obligatoriske. De dækker et bredt spekter af opgaver med primær sundhedstjeneste og erhvervsskoler som de største grupper. Af de 256 samkommuner udfører knap 200 opgaver, som i Danmark er amtskommunale. Samkommunerne er således i meget høj grad en erstatning for det regionale folkevalgte organ, der findes i de øvrige nordiske lande.

De er meget varierende i størrelse og deltagertal. Der er samkommuner med kun to deltagere, mens den største har 86 deltagende kommuner. I gennemsnit har en samkommune 11 medlemmer. I befolkning har den mindste samkommune 3.100 indbyggere, mens den største er på 3.200.000. En gennemsnitskommune deltager i 6 samkommuner.

I de senere år er der blevet færre samkommuner. Det skyldes for det første, at der ikke længere er pligt til at deltage i en samkommune for primær sundhedstjeneste. For det andet, at nogle samkommuner er lagt sammen. For det tredje at nogle samkommuner har fået flere opgaver. Det er en anden form for sammenlægning. Hvor de samme kommuner tidligere dannede flere samkommuner med forskellige opgaver har de nu lagt flere opgaver under samme bestyrelse. For det fjerde har andre samarbejdsformer vundet indpas, dvs. samarbejder som ikke organiseres som samkommuner. Endelig for det femte har mere markedsorienterede mekanismer erstattet samarbejde, dvs. køb af ydelser hos private og hos andre kommuner.

Normalt finansieres samkommuner efter ydede tjenester, dvs. antal behandlinger,

patienter, undervisningstimer mv. Der er dog lag over udgifterne, der forhindrer, at små kommuner skal af med meget store beløb for dyre patienter. De regionale råd finansieres efter indbyggertal.

I frivillige samkommuner skal ændringer i vedtægterne godkendes enstemmigt. I obligatoriske samkommuner kræver ændringer 2/3 flertal. Det står enhver kommune frit for at forlade en frivillig samkommune. Loven indeholder vejledende bestemmelser om procedure, rettigheder, hæftelser og pligter i den forbindelse.

Samkommunerne har selvstændig administration, der ledes af en ansat direktør.

Set med danske øjne er det bemærkelsesværdigt så få samkommuner, der er for tekniske områder. Det skyldes at tekniske serviceydelser i vid udstrækning købes hos andre kommuner og således ikke er organiseret som samkommune. I det hele taget er antallet af samkommuner ikke imponerende stort. Ikke meget større end antallet af kommunal fællesskaber i Danmark, hvor vi ikke har obligatoriske ordninger, og hvor kommunerne ikke tager sig af sygehuse, særforso rg og gymnasier.

Årsagen er ligesom i Danmark, at der er en række samarbejder, der ikke er organiseret i samkommuner. Efter det oplyste, er antallet af samarbejder meget stort, hvad der ikke kan undre er nødvendigt i et land med små kommuner og omfattende opgaver.

### **Demokrati og samkommuner**

Valget af ledelse i en samkommune er et kompliceret spil:



Først vælges et repræsentantskab (*samkommunstemmen*). Det er en forholdsvis stor forsamling, der skal afspejle partisammensætningen i medlemskommunerne, kommunernes forskellige størrelse og dertil skal fordelingen mellem mænd og kvinder være acceptabel. Denne kabale kan ikke gå op blot ved at hver kommune vælger det antal repræsentanter, den er berettiget til. Derfor er der mange over- og underhåndsförhandlinger inden de endelige udpegninger finder sted.

I 1995 blev alle samkommuner spurgt om partifordelingen i repræsentantskaberne, og det viste sig, at fordelingen svarede til fordelingen blandt medlemskommunerne.

Dernæst er der afstemningerne i repræsentantskabet. For at alle medlemskommuner kan have mindst et medlem samtidig med at der tages hensyn til forskellig kommunes størrelse, kan medlemmer fra store kommuner hver have flere stemmer.

Repræsentantskabet tager sig af visioner, strategi og budgetter. Det mødes typisk to gange om året. Driften og de konkrete beslutninger ligger i en bestyrelse, som repræsentantskabet vælger (i de helt små samkommuner fungerer repræsentantskabet dog også som bestyrelse). Bestyrelsesformanden kommer kun efter behov og honoraret er beskedent. En betydelig del af ansvaret er delegeret til administrationen.

Som eksempel kan nævnes Samkommunen for Yrkesudbildung i Östra Nyland (øst for Helsingfors), der driver en erhvervsskole og en kunsthåndværkerskole med henholdsvis 300 og 100 svensktalende elever. Samkom-

munen har 10 medlemskommuner. En kommune har netop meldt sig ud på grund af en så katastrofal økonomisk situation, at kommunen havde desperat behov for at få udbetalt sit indskud i samkommunen. Repræsentantskabet består af 15 medlemmer med forskelligt antal stemmer. Bestyrelsen har 7 medlemmer. Der er ikke syndelig interesse for at deltage i repræsentantskab og bestyrelse, fordi indflydelsen er beskedent efter som der er taxameter finansieret undervisning. Det aktuelle mål er at absorbere nogle kommunale og private skoler for at opnå stordriftsfordele.

Et andet eksempel er Det Regionale Råd for Uusima ved Helsingfors. Det er en obligatorisk samkommune. Det har et repræsentantskab på 61 medlemmer, hvor de mindste kommuner har ét medlem og Helsingfors 5 medlemmer med i alt 20 stemmer. Bestyrelsen er på 20 medlemmer. Rådet har ansvaret for regionplanlægningen og den regionale udvikling i området, der dækker den sydvestlige del af Finland. Rådet har aftaler med universiteter, staten, selskaber og andre organer om større projekter, ligesom det er dybt involveret i en række selskaber med virke i regionen. Der er 70 ansatte i administrationen. Budgettet er 30 mio. MK. Kommunerne finansierer rådet efter befolkningstørrelse. Dertil kommer et tilskud fra staten på 10 mio. MK til regional udvikling. Bestyrelsen holder møde en gang om måneden. Formanden, der får et honorar på 10.000 MK om året, kommer på sit kontor en gang hver anden uge. Beslutninger træffes normalt i enighed. En gang om året holdes der møde med samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer i regionen - kaldet det regionale parlament.

Seks gange om året er der møde med de regionalt valgte parlamentsmedlemmer.

Det har været svært at forklare EU, at regionsrådenes medlemmer er indirekte valgt. Bl.a. derfor er det nu et krav, at de er medlemmer af en kommunalbestyrelse. Dette krav gælder ikke for andre samkommuner, hvor der kan udpeges ikke-folkevalgte som repræsentanter, f.eks. ledende embedsmænd.

Samkommunerne er også medlemmer af Kommuneforbundet, men uden stemmeret.

### Samlet indtryk

Selv om det finske system med omfattende kommunalt samarbejde udefra kan virke kompliceret og bureaukratisk, ser det ud til at fungere rimeligt.

Uden nøje at kunne dokumentere det, er det indtrykket, at denne samarbejdsvilje hænger sammen med, at Finland i politisk henseende er et konsensusøgende samfund. Finlands specielle situation har gjort, at enighed altid været et mål i finsk indenrigspolitik. Det ser ud til også at være tilfældet i kommunalpolitik. Derfor, og fordi kommunestyret er så rodfæstet, er der ikke planer om større ændringer.

Det betyder dog ikke at alting er problemfrit. Der er en række spørgsmål, som til stadighed diskuteres.

Helt aktuelt forberedes en lovændring, så der ikke længere behøver at være enighed, når en frivillig samkommunes vedtægter skal ændres. Det nuværende krav om enstemmighed har vist sig alt for ofte at blo-

kere for forandringer, som et flertal ønsker gennemført.

Mere vidtgående har det været diskuteret at indføre direkte valg til de regionale råd. Det er dog ikke sket, fordi rådernes opgaver trods alt er begrænsede, fordi der i forvejen er mange lokale folkeafstemninger, fordi man ikke vil tage indflydelse fra kommunerne og fordi det fungerer tilfredsstillende uden. Det har derimod ikke været diskuteret at indføre direkte valg til sygehus- og uddannelses-samkommunerne, der ofte har store budgetter og mange ansatte (den største 80.000). Det er fordi, de betragtes som serviceorganer, der ikke er politikskabende. Som følge af systemet er der et marked for sygehusedelser. En fundamental diskussion af spørgsmålet om demokratisk kontrol er således ikke på dagsordenen i Finland. Det diskuteres slet ikke at indføre folkevalgte amter.

Hvor samarbejdet i samkommunerne tilsyneladende foregår gnidningsfrit, er der eksempler på, at samarbejdet mellem samkommuner kan knirke. Således har Det Regionale Råd for Uusima problemer i samarbejdet med regionsrådet for Östra Nyland om motorveje, lufthavn, affaldsdepoter mv., fordi grænsen mellem regionerne går gennem Helsingforsområdet.

De små kommuner har også særlige problemer. De har således ofte ikke kapacitet til selv at forhandle med sygehuse. I nogle tilfælde gør de det derfor i fællesskab. Det nævnes også at små kommuner er med i så mange fællesskaber, at de ikke selv har styr på dem. Set med danske øjne må mange små kommuner - og det vil sige de fleste -



have store problemer med at opnå effektiv styring, overblik og optimal kvalitet og økonomi på de områder, hvor ydelserne leveres af andre.

Endelig er der store regionale forskelle mellem kommunerne i den tæt bebyggede

del af Finland i syd og de store tyndt befolkede områder i nord og øst. De forskelle har rejst en diskussion om fleksibel opgavevaretagelse forstået på den måde, at kommunerne i syd og nord ikke nødvendigvis skal løse samme opgaver på samme måde.





## Anvendt Litteratur om det finske kommunestyre

The Association of Finnish Local and Regional Authorities: *The World of Finnish Local and Regional Authorities*. 1998.

The Association of Finnish Local and Regional Authorities: *Finland's Regional Councils*.

The Association of Finnish Local and Regional Authorities: *The Finish Local Government Act*.

Council of Europe: *Structure and operation of local and regional democracy - Finland*. 1997.

Council of Europe: *Regional Democracy in Finland*. Notat maj 1999.

Finlands Indenrigsministerium: *Main content of the Local Governement Act*. 1995.

Finlands Indenrigsministerium: *Ministrium för förvaltning, regional utveckling och indre säkerhet*. 1999.

Finlands Indenrigsministerium: *Länsförvaltningen i Finland*.

Finlands Indenrigsministerium: *Den statliga regionalförvaltningen*.

Finlands Indenrigsministerium: *Statsrådets redogörelse till Riksdagen om konsekvenserne för den kommunala förvaltning och verksamheten av den nya kommunallagen*. Skrift 3/1999

Opgavekommissionen: *Opgavefordelingen i udvalgte lande*. Juni 1998.

Pekola, Marianne: *Kommunerna och Folkhälsoarbetet*. Åbo 1990.

Pekola, Marianne: *Join Municipal Authorities - an Effective and Democrativ form of Cooperation between Municipalities*?1998. Unpublished.

Prättälä, Kari e.a.: *The Finish Local Government Act with comments*.

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)

[www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi)





# Kontaktpersoner i Finland

## Kontaktpersoner i Finland:

### **Finlands Kommunförbund**

Kari Prättälä, Chef for juridisk afdeling.

Marianne Sjöblom-Pekola. Analytiker

Auli Valli-Lintu. Juridisk konsulent.

### **Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland**

Johan Söderberg, Direktør.

### **Finlands Indenrigsministerium**

Matti Ollinkari. Kontorchef.

Markku Möllari. Senior Rådgiver

Hannele Savioja. Ministeriel Rådgiver.

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma.

Generalsekretær.

### **Regionsrådet for Uusimaa (Samkommune)**

Kirsi Mononen. Direktør







Svend Lundtorp cand. polit. Chefkonsulent - seniorforsker.

1994-99 Forskningschef for Bornholms Forskningscenter.

1984-94 Kommunaldirektør i Gentofte.

Alle kommuner deltager i et eller flere kommunale samarbejder.

Netop i disse år er mange kommuner ved at løse endnu flere opgaver sammen med nabokommuner.

Der er mange måder at gøre det på.

Der er mange motiver og der er også forhindringer.

Det handler denne bog om: organisering af kommunalt samarbejde, motiver og forhindringer.