



Kommunalreformen 10 år efter

Ved årsskiftet var det 10 år siden, kommunalreformen nåede i kraft. Det er derfor oplagt at stoppe op og reflektere over, hvordan en så voldsom omkalfarving af den kommunale sektor overhovedet kunne lade sig gøre og ikke mindst spørge sig selv, hvordan det så er gået her 10 år efter?

AF KRISTIAN WENDELBOE,
ADM. DIREKTØR, KL

Kommunalreformen – indtil videre

Der er i kommunerne repræsenteret forskellige holdninger til kommunalreformen. Der er dem, som forbinder reformen med kommunesammenlægningerne, og som enten savner den tæthed på borgerne, der helt sikkert var i de små kommuner, eller som glæder sig over den faglige tyngde i større kommuner. Der er også dem, der forbinder kommunalreformen med nogle af de strukturelle tilpasninger, vi har set på f.eks. skoleområdet, men overser, at ressourcetilførselsordenen i den offentlige sektor jo ikke er født af kommunalreformen, men havde materialiseret sig uanset.

De fleste af de politikere, der er en del af et flertal i kommunalbestyrelserne, vil anerkende, at kommunalreformen har gjort den politiske opgave – og dermed også ansvaret – i kommunerne væsentlig tungere. Heri ligger også kimen til nogle af de udfordringer, vi står med i disse år. I takt med at politikernes opgave er blevet markant mere kompleks, og de sager, som byråd og kommunalbestyrelser skal forholde sig til, er blevet tungere og fagligt mere komplicerede, så skabes der et spændingsfelt mellem dem, der har indsigt i, hvad der foregår, og dem der ikke har. Og kravene til embedsværkets betjening af politikere i kommunerne forøges betydeligt.

Men det spørgsmål man skal stille sig selv er, hvordan alternativet havde set ud. Jeg tror grundlæggende, man kan træffe politiske beslutninger, der både forsinker og fremskynder en faglig eller teknologisk udvikling, men jeg tror ikke meget på, at man kan beslutte at sætte udviklingen i stå. Vi kan f.eks. heller ikke som samfund vælge at negligere de disruptive teknologier, som den digitale udvikling beriger os med. Men vi kan selvfølgelig

» **Uden kommunalreformen ville vi have set en**

udpræget centralisering og statslig-gørelse af processer og opgaveløsninger.

En utænkelig reform

Kommunalreformen for 10 år siden var på mange måder den utænkelige reform. Både fordi det i årene op til kommunalreformen blev betragtet som nærmest politisk harakiri at løfte en debat om opgavernes placering og kommunernes størrelse, men også fordi kommunalreformen flyttede politisk tyngde til kommunalbestyrelserne og betød en betydelig styrkelse af det decentrale demokrati i den offentlige sektor. "Kommunen som indgang" var mantraet dengang.

Som i sin tid 1970-reformen var faglig og økonomisk bæredygtighed også denne gang afgørende hensyn. Men kombineret med overvejelser om effektiv drift og optimale kommune størrelser. Jeg var selv ansat i Finansministeriet, da reformen blev forberedt, og jeg kan huske, at vi havde mange og lange diskussioner om, hvorvidt der burde være mindst 20.000, 30.000 eller 40.000 indbyggere i en kommune for, at opgaverne kunne løftes fagligt forsvarligt og økonomisk rationelt. Ingen stiller, så vidt jeg ved, gjort sig nogen forhindringer om de relativt store kommuner, der kom ud af den bevægelse, som blev sat i gang efter Vingsted-mødet.

For kommunalreformen var især en opgave-reform. Siden sidste reform var velfærdssammenfundet udbygget markant og kommunernes opgaver voksede i både omfang og kompleksitet. Og samtidig gav de større kommuner mulighed for at samle flere af de borgenære opgaver i kommunerne. I årene umiddelbart efter kommunalreformen blev opgavesammenfald yderligere styrket med f.eks. det ændrede beskæftigelsesystem i kommunerne. Sådan at langt de fleste opgaver, hvor borgeren møder den offentlige sektor, nu er forenet i kommunerne – bortset fra politik, sygehus og en række uddannelsesinstitutioner.

Det er der sikkert mange bud på forklaringer på. Men jeg tror, de vigtigste drivere for de politiske beslutninger om reformen har været erkendelsen af, at statslig opgaveløsning tenderer mod at afdemokratisere beslutningsprocesserne og ofte fører til tunge og ineffektive bureaukratier. Samtidig kunne det konstateres, at demokratiet i amtsrådene aldrig lig folkelig forankring. Kommunalebestyrelserne og kommunerne er det bedste svar på kombinationen af demokratisk kontrol og effektiv drift.

På flere af sektorområderne kunne der i årene op til reformen spores en udvikling, der

havde et voksende centraliseringspres som konsekvens, men hvor løsningen i virkeligheden burde være at give kommunerne tydeligere ansvar. På f.eks. det specialiserede socialområde var snitfladeproblemerne tydelige, og det at myndigheds- og finansieringsansvaret var delt mellem kommuner og amter betød, at området var overordentlig svært økonomisk styrbart. På sundhedsområdet var der en voksende erkendelse af, at tempoet i den teknologiske og faglige udvikling var så højt, at en fortsat specialisering forudsatte en gentænkning af basis for at være bæredygtig. Og på beskæftigelsesområdet førte finansieringsmodellerne og det to-strengede beskæftigelsesystem til dobbeltadministration og manglende fokus på, at så stor en del af befolkningen som muligt skal kunne deltage på arbejdsmarkedet.

Derfor var kommunalreformen i oplægget tænkt mere som en opgave-reform end som en omkalfarving af strukturerne i den offentlige sektor. Sammenhængen mellem beslutningskompetence og ansvar blev tydeligere med reformen, og de borgenære opgaver blev i vidt omfang samlet i kommunerne. Styrken ved opgave-reformen var, at den sikrede størst muligt helhedsbillede og tværgående tænkning ved at give kommunalbestyrelserne såvel opgave- som finansieringsansvaret for en meget bred vifte af opgaver. Både i forhold til livsbegivenheder og i forhold til alder. Finansieringsansvaret, og dermed det meget stærke incitament til at få mest muligt for pengene, er det, der har betydet, at både innovationspresset og presset for at reformere løbende er blevet virkelig tydeligt i kommunalbestyrelserne.

Hvordan er det så gået?

Det er ikke fordi, der ikke er kritikere af kommunalreformen. Da vi rundede 10-året ved årsskiftet, var den negative vinkling fremtrædende i flere medier. Men meget af kritikken tager afsæt i de økonomiske og strukturelle tilpasninger, som er en konsekvens af den økonomiske krise fra 2008, og det styrkede fokus på arbejdsudbud, som har spændt et loft af udgiftskontrol ud over den offentlige sektor. For 10-15 år siden var det næsten umuligt at vinde et folketingsvalg, hvis man kunne mistænkes for at ville gennemføre besparelser. I dag er det, på trods af den megen snak om "velfærdsflertal", rigtig svært at finde politikere på Christiansborg, som for alvor vil argumentere for at øge de offentlige udgifter og skattertrykket. I hvert fald hvis de regner med på et tidspunkt at kunne stå med regeringsansvaret.

» **... fordi det i årene op til kommunalreformen blev betragtet som**

nærmest politisk harakiri at løfte en debat om opgavernes placering og kommunernes størrelse ...

» Et væsentligt kendetegn ved den

generation af politikere, som har

magten i kommunerne

efter kommunalreformen, at de som alt-

overvejende hovedregel

ikke er bange for at tage

ansvaret.

Kommunalreformen er hverken symptomt på eller årsagen til den dagsorden. Den falder bare tidsmæssigt sammen med et fundamentalt skift i den politiske diskurs, hvor offentligt økonomi er blevet en langt mere dominerende parameter, end det har været siden 1950'erne.

I årene umiddelbart efter kommunalreformen steg de kommunale udgifter. Det var så-dan set forventeligt nok. Selvom der ikke blev taget højde for transaktionsomkostningerne i forbindelse med implementeringen af reformen, så har de selvfølgelig været der. Og den harmonisering af serviceniveauerne, som de nye sammenlagte kommuner har skullet gennemføre, har selvfølgelig i en periode trukket udgifterne opad. Ligesom mange af de effektiveringsgevinster, der siden er høstet på administration, ledelse osv., først har kunnet bjerntages efter en konsolideringsfase.

Siden 2010 er antallet af kommunalt ansatte reduceret med omkring 30.000, og de kommunale serviceudgifter er faldet med ca. 12 mia. kr. Det er alligevel noget. Udgiftsni-veaet på de kommunale serviceområder er i dag samlet set en smule lavere, end da kommunalreformen trådte i kraft. På trods af voksende befolkning, stigende efterspørgsel, nye behandlingsformer osv. Mere økonomisk og fagligt beredvigtige kommuner er givetvis en væsentlig del af forklaringen på, at det har kunnet realiseres. Og udviklingen i kommunerne er på det område markant forskellig fra den udvikling, vi har set i staten og regionerne. Begge steder er både beskæftigelsen og udgifterne blevet markant højere de sidste 10 år.

Kommunesammenlægningerne betød også færre politikere i kommunerne. Antallet af kommunalpolitikere er faktisk næsten halveret siden reformen – fra 4.647 til nu 2.444. Men opfattelsen af den politiske opgave har også undergået en forandring i forlængelse af reformen. For 10 år siden var én af de dominerende forvaltningspolitiske diskussioner, om man kunne skille politik og drift i kommunerne, så kommunalpolitikkerne kunne fokusere på overordnede strategier og tænkning som blandt andet nåede at gennemskyre lovgivningen på socialområdet ret meget. Det var på mange måder en misforstået og forkert dagsorden – en slags bastardudgave af New Public Management. Især fordi den demokratiske legitimitet i et velfærdssamfund med høj skattebetaling

læggende stadig den samme ministerielle struktur, som man har haft de sidste 40-50 år. Men man kan da tænke tanken...

Opgavediskussionen er vel heller ikke tilendebragt. Det bliver den formentlig aldrig. Der er stadig masser af steder i den offentlige sektor, hvor man kan se snitfladeproblemer.

Alle analyser af sundhedsvæsenet, jeg kender til, har det til fælles, at de identificerede præcis sektorovergangen som de steder, hvor udfordringerne er størst. Og den løbende opgaveglidning ud af sygehusene giver til stadighed anledning til grindinger. Siden sidste sommer har der eksempelvis været analyseret og politiseret, fordi den faglige kurs, der gennem en længere årrække har været fulgt i behandlingspsykiatrien, har betydet, at en gruppe psykisk syge som tidligere har været indlagt, nu er skubbet ud af psykiatrien størsteparten af tiden og befinder sig i lejligheder i almene boligforeninger eller i kommunale botilbud. Det er en gruppe, som i visse situationer kan være farlige for sig selv og deres omgivelser, og det har ført til tragiske hændelser på nogle af de kommunale botilbud. Regeringen har netop fremsat et lovforslag for at imødegå det problem, men det er et godt eksempel på, at verden ikke er statisk, og at der til stadighed vil være udfordringer med at fastholde helhedsperspektivet i den offentlige sektor.

Hvad så herfra?

Ved sidste kommunalvalg var valgedeltagelsen markant højere end de foregående gange, så egentlig kunne man tro, at alt var godt. Men så enkelt er det formentlig ikke. Man kan have på en høj deltagelse igen ved valget i november, men grundlæggende viser mange analyser og målinger, at selvom interessen for politiske emner som skolestrøelse, dagmøtters åbningstid, serviceniveauet på ældreområdet osv. er tårnhøj i Danmark, så er interessen for politik, forstået som partipolitik og det repræsentative demokrati, tilsyneladende vigende. Til gengæld er deltagelsen i frivillige initiativer, nye foreninger, facebookgrupper med et altruistisk formål osv. stigen- de. Kommunerne forsøger mange steder at favne græsrodsinitiativerne, og det vrimler med samskabelsesinitiativer og co-creation projekter i den kommunale sektor i disse år.

Selvfolgelig ligger nedenunder også som strategier, at den offentlige sektor ikke kan fortsætte den udvikling, der har været siden 50'erne, hvor en større og større del af ansvaret for et godt liv og beskyttelse mod uheldige begivenheder er overtaget af kollektivet.

Hvis der skal være realistisk mulighed for at levere offentlige ydelser på et bare nogenlunde acceptabelt niveau, så må balancen mellem det individuelle initiativ og ansvar og det kollektive ansvar flyttes lidt tilbage igen. Men der ligger også en imødekommelse af et stigende behov for individualiseret engagement og efterspørgsel, som er nødvendig for at fastholde opbakningen til vores samfundsmodel og vores demokrati. For grundlæggende er det et gigantisk skisma for velfærdssamfundet, at relativt få rent faktisk netto har betalt for de gode, den offentlige sektor leverer, mens stort set alle føler at kunne stille samme krav til offentlige ydelser, som man rimeligvis kan stille til en flybillet, man har købt og betalt hos et privat selskab.

I den forstand er udviklingen i befolkningen et spejl af den teknologiske udvikling. Meget tyder på, at udviklingen indenfor teknologier som robotter, AI-software, soiceller osv. kan stå overfor nogle meget voldsomme tempo-skift i de kommende år. Måske kan de planlægnings- og implementeringshorisonten, vi har arbejdet med af kommunerne gennem de sidste 10 år, både på digitalisering og på de store opgaveområder, blive udfordret markant af nogle teknologiske muligheder, som kan give nogle teknologiske muligheder, som åbner sig, før vi på nogen måde havde forestillet os det. Det vil blive helt afgørende, at kommunerne som sektor kan gribe teknologien, når den er moden. Og fremtidens effektiviseringsgevinster vil formentlig i høj grad skulle hentes ved at tænke radikalt nyt i opgaveløsningen, som det for nogle år siden skete i hjemmeplején.

Så der kommer ikke til at mangle udfordringer de næste 10 år. Jeg tror så, at vi har fået en offentlig sektor, som i vidt omfang vil være gearret til at imødekomme de udfordringer. Med hovedparten af de borgernes opgaver entydigt i kommunerne, og finansieringsansvaret samme sted, så kommunalbestyrelserne har det stærkest mulige incitament til at tænke nyt og finde løsninger med et helhedsperspektiv. Indenfor økonomiske rammer som man i bedste fald kan håbe er nogenlunde stabile. Kommunalreformen har betydet en model for den offentlige sektor, som i vidt omfang er robust, selvom der skulle blive behov for opgavejusteringer, fusioner eller hvad der nu måtte komme. Og det er unikt i Europa, og så vidt jeg ved også globalt. Som én af mine kolleger, da jeg var departementschef, havde for vane at udtale ved festlige lejligheder: "Fremtiden tegner lys".

» Hvis der skal være

realistisk

mulighed

for at levere

offentlige

ydelser på

et bare

nogenlunde

acceptabelt

niveau, så

må balancen

mellem det

individuelle

initiativ og det

ansvar og det

kollektive

ansvar

flyttes lidt

tilbage

igen.