

# Det repræsentative demokrati er også fremtidens styreform i kommunerne

*Kommunalbestyrelsernes beslutninger har aldrig haft større betydning for udviklingen af velfærd i Danmark. Kommunerne er ansvarlige for langt de fleste velfærdsopgaver, og de kommunale budgetter udgør omtrent halvdelen af den offentlige økonomi. Pengene går blandt andet til kernevelfærdsområder som dagtilbud, ældrepleje, sundhed og sociale tilbud, folkeskole og beskæftigelsesindsatsen. Opgaver, som er tæt på borgerne, og hvor kommunerne kan tænke på tværs af områderne og sikre sammenhæng og helhed i løsningerne.*

## AF ADMINISTRERENDE DIREKTØR I KOMMUNERNES LANDSFORENING KRISTIAN WENDELBOE

I perioden siden afslutningen på Anden Verdenskrig har det repræsentative demokrati i kommunerne været et omdrejningspunkt for vores samfundsbevidsthed, og fundamentet for opbygningen af et velfærdssamfund med en meget stor skattefinansieret offentlig sektor. Baseret på et i international sammenligning unikt demokratisk system, som løfter opgaverne så tæt på borgerne som muligt.

De offentlige udgifters andel af samfundsøkonomien er steget dramatisk de sidste 65 år. Når Jensen går på pension i dag, kan hun se frem til en alderdom og et offentligt sundheds- og socialtilbud, som er fundamentalt forskelligt fra det, hun kunne forvente, da hun blev født. Og hun har ikke skullet spare op og forsikre sig igennem livet for at kunne have den sikkerhed.

Konsekvensen af velfærdsstatens udbygning har været et meget højt offentligt udgiftsniveau. Og verdens højeste skattetryk. Ikke sådan, at vi i Danmark bruger markant mange flere penge på sundhed, ældrepleje, undervisning og børn end så mange sammenlignelige lande. Det viser talrige undersøgelser og analyser, at vi ikke gør. Serviceudgifterne er høje, men ikke nødvendigvis højere end i lande, der overlader den type opgaver til privat finansiering. Men det sociale sikkerhedsnet er enestående fintmasket, og vi har i Danmark en lang række ydelser, som ikke findes tilsvarende mange andre steder.

Reformer af de offentlige ydelser har været diskursen i dansk politik gennem mere end 4 år. Reformbølgen har sit udspring i finansskri-

sen, men er udtryk for en mere fundamental justering af rammerne for velfærdssamfundet, i lyset af den langsigtet holdbare balance mellem, hvad der kan skattefinansieres, og hvad der må være op til den enkelte. Ikke for at demontere velfærdssamfundet, men for at kunne opretholde de fundamentale værdier fremadrettet.

Kommunerne og kommunalpolitikere har den meget store opgave at føre reformerne ud i livet. Det er en kæmpeopgave, men kommunalpolitikere har selv efterspurgt samfundsreformer fra Folketinget, og derfor har der været en stor reformparathed i kommunerne.

### Politisk ansvar

Omstillingerne i den offentlige sektor startede i kommunerne, og kommunalpolitikere var de første til at tage bestik af den nye økonomiske virkelighed. Jeg selv skiftede for tre og et halvt år siden fra et job som departementschef til min nuværende stilling. Og jeg mødte en markant mere krisebevidst politisk dagsorden – på tværs af partiskel, geografi og rammevilkår i øvrigt. Der var allerede dengang en udtalt erkendelse af, at man som kommunalpolitiker havde et betydeligt ansvar for at tilpasse de kommunale servicetilbud, så de kunne rumme de demografiske udfordringer og stramme økonomiske rammer.

» ... jeg mødte en markant mere krisebevidst politisk dagsorden – på tværs af partiskel, geografi og rammevilkår i øvrigt.



*CV: Kristian Wendelboe  
2011-: Administrerende direktør i KL*

*2008-2011: Departementschef i Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, senere Indenrigs- og Sundhedsministeriet*

*2006-2008: Departementschef i Velfærdsministeriet*

*2005-2006: Afdelingschef i Finansministeriet*

*1998-2005: Kontorchef i Finansministeriet*

*1997-1998: Cheføkonom i Amtsrådsforeningen*

*1995-1997: Fuldmægtig og specialkonsulent i Finansministeriet*

*1992-1995: Fuldmægtig i Amtsrådsforeningen*

*1992: Cand.polit. fra Københavns Universitet*

» ... så massiv en omstillingsindsats kunne aldrig være drevet af selv det mest fremsynede og velargumenterede embedsapparat.

Tilpasningerne i den kommunale økonomi er netop et politisk projekt. Det er værd at lægge mærke til. Der er i den grad politisk ejerskab til beslutningerne i kommunerne, og så massiv en omstillingsindsats kunne aldrig være drevet af selv det mest fremsynede og velargumenterede embedsapparat. Der har stået borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer bag de svære beslutninger, og nogle af dem betalte også en pris ved kommunalvalget.

Det er sikkert ikke, fordi kommunalpolitikere er mere fremsynede end folketingspolitikere. Men kommunalpolitikere skal tage ansvar for de praktiske løsninger, når de økonomiske ender skal nå sammen, og det er dem, der står direkte overfor borgerne, når afvejningerne mellem sektorerne skal forklares og forsvares. Det gør helhedssynet styrende og bidrager til ansvarlige beslutninger.

Kommunalreformen i 2007 initierede en større økonomisk ansvarlighed. Større kommuner har skabt grundlaget for en moderniseret organisationstænkning i kommunerne, og da først opgaven med at fusionere og organisere de nye opgaver var afsluttet, så har der også været et økonomisk rationale for at skalere økonomien lidt ned.

Kommunalpolitikere har samtidig benyttet krisen til at tage noget af den magt tilbage, som i takt med udbygningen af velfærdssamfundet er overtaget af sektorinteresser. Og i vidt omfang taget lederskabet tilbage fra det uigennemskuelige virvar af resultatkontrakter, servicemål og ufleksibelt langsommelige beslutningsgange, som New Public Management desværre har forvitret sig til.

Eksempler på omstillinger i kommunerne er udviklingen på det specialiserede socialområde, ændringerne i skolestrukturen, indførelse af hverdagsrehabilitering og nye paradigmer i hjemmeplejen, udbygningen af det nære sundhedsvæsen – og de ret omfattende digitaliseringer af den offentlige service.

Konsekvensen er at de kommunale udgifter for længst ikke bare er holdt op med at stige. De er faldet markant. Der var i 2014 godt 30.000 færre ansatte i kommunerne end i 2009, da den kommunale beskæftigelse toppede. Og der er styr på økonomien i langt de fleste kommuner. Også i en grad, så dét næsten bliver et problem. Jeg har på den ene eller anden måde været beskæftiget med de økonomiske forhandlinger mellem regeringen og de kommunale organisationer i nog-

le-og-tyve år. Men jeg har alligevel aldrig haft fantasi til at forestille mig, at jeg en dag skulle høre en økonomisk minister beklage i pressen, at kommunerne bruger for få penge.

Så kommunalpolitikere har leveret. Først en massiv udbygning af velfærdsstaten, og så den opbremsning, som var nødvendig, før det hele brændte sammen. Men det er selvfølgelig ikke nok. Det repræsentative demokrati i kommunerne skal også kunne levere svarene og beslutningskraften til at løse de udfordringer, vi står med fremadrettet.

#### Udfordringer ad libitum

Verden bliver mindre dag for dag. Og globaliseringen har store konsekvenser for en lille åben økonomi som den danske. Danske virksomheder er mere konkurrenceudsatte end tidligere, arbejdskraften er mobil over grænserne, finansmarkederne binder verdens lande langt tættere sammen, og information og ny teknologi spreder sig på en måde, som vi ikke kunne forestille os for bare 10-15 år siden.

En større og større del af den danske befolkning bliver også mere og mere ens i forhold til, hvad man forventer af tilværelsen, og i forventningerne til hvad den offentlige sektor skal kunne levere. Det udfordrer kommunernes muligheder for at have forskellige serviceniveauer, og det forstærker kravet til kommunalpolitikere om at være i kontinuerlig dialog med befolkningen.

Ikke sådan forstået, at politikere i kommunerne skal løbe efter enhver bevægelse i folkestemningen. Det skal de ikke. Men det er afgørende at kunne kommunikere og forklare politiske beslutninger for at sikre fortsat opbakning til velfærdssamfundet.

Demokratiet i kommunerne er jo netop repræsentativt. Vi har ikke i Danmark et system, hvor alle skal inddrages i og stemme om alt. Vi vælger politikere, som i et vist omfang er et spejl af befolkningen, og så er det deres opgave at træffe beslutninger på baggrund af den indsigt de får i det politiske arbejde. Den demokratiske forankring er en af hovedforklaringerne på, at vi har kunnet opbygge en skattefinansieret offentlig sektor, der fylder så stor en del af samfundsøkonomien, og samtidig fastholde en markant opbakning i befolkningen til modellen. Den flotte valgdeltagelse ved kommunalvalget i november 2013 var virkelig et positivt signal. Og en undersøgelse foretaget af Eurobarometer blandt borgere i EU-landene viser

også, at danskerne har den største tillid til landets lokale offentlige myndigheder. Når det gælder tillid til kommuner og regioner, ligger danskerne i top i EU. 73 procent af danskerne svarer, at de har tillid til landets regionale eller lokale myndigheder.

Men den offentlige sektor er udfordret på mange dimensioner. Globaliseringen og det forhold, at danskerne får mere og mere ens præferencer, er afsættet for den kraftige urbanisering, vi er vidne til i disse år.

Danmark er historisk ikke et synderligt urbaniseret land. Måske fordi infrastrukturen er så relativt god og afstandene så små, at det ikke har forhindret et relativt dynamisk arbejdsmarked. Men dét er under forandring. Befolkningen rykker i større og større grad mod byerne. Der fødes flere i byerne, og de unge som tager til byerne for at uddanne sig, flytter ikke længere tilbage for at stifte familie efter endt uddannelse. Der er mange teorier til at forklare, hvad der sker. Måske samler flere og flere sig om den ”kreative klasse” i byerne, måske er det erhvervslivet og økonomien der trækker. Men forklaringen er i denne sammenhæng mindre vigtig. Det afgørende er, at det sker, og at den offentlige sektor og dermed det politiske system må forholde sig til det, og se fremadrettede beslutninger i det lys.

Den største udfordring for de kommunalbestyrelser, som tiltrådte efter årsskiftet, er at lægge og følge en gennemtænkt strategi for,

**» ... jeg har alligevel aldrig haft fantasi til at forestille mig, at jeg en dag skulle høre en økonomisk minister beklage i pressen, at kommunerne bruger for få penge.**

**» Så svaret er ikke at modarbejde eller forhindre urbaniseringen, ligesom svaret på globaliseringens udfordringer ikke er at melde sig ud af Verden.**

hvordan befolkningsbevægelserne skal håndteres. Det gælder både i de kommuner der oplever en massiv befolkningstilvækst, dem, der er i færd med at blive affolket, og de mange købstadskommuner, som oplever store vandringer fra oplandet ind mod de mellemstore byer, selvom kommunens folketal er nogenlunde stabilt.

Forskellene i økonomiske rammevilkår mellem kommunerne bliver gradvis tydeligere, springet mellem by og land risikerer at blive større, og spredningen i erhvervsstrukturen og befolkningens uddannelsesniveau vil øges. Men væksten i byerne er samtidig forudsætningen for, at Danmark som helhed kan klare sig i den internationale konkurrence og vi kan opretholde vores velstand. Så svaret er ikke at modarbejde eller forhindre urbaniseringen, ligesom svaret på globaliseringens udfordringer ikke er at melde sig ud af Verden.

Derfor er kravet til politisk lederskab meget stort de kommende år.

#### **Balancen mellem landspolitik og lokalpolitik**

Mere end halvdelen af alle sager på en kommunalbestyrelses dagsorden er på den ene eller anden måde påvirket af EU-lovgivning. Men for regeringen og Folketinget er manøvrerummet i langt højere grad påvirket af internationaliseringen. Ikke kun af konkrete beslutninger i overnationale fora som EU, men især af de bindinger som de stadig tættere forbundne økonomier lægger på mulighederne for at føre økonomisk politik. Finanspagten og den budgetlov, som skal sikre, at vi lever op til EU's krav til den økonomiske politik, er det tydeligste eksempel.

## » Slotsholmen er faktisk rykket temmelig tæt på i monitoreringen af, hvordan folkeskolereformen og beskæftigelsesreformen føres ud i livet.

Budgetloven er en spændetrøje på lokalpolitikernes råderum, men de balanceudfordringer, der er for dansk økonomi på længere sigt, handler grundlæggende om, hvor meget den offentlige sektor kan fylde i forhold til den samlede økonomi. Så økonomien havde været stram i de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL, selvom budgetloven ikke havde været der.

Samtidig er den politiske opmærksomhed på implementering af reformerne i kommunerne øget. Kommunerne har ofte kritiseret, at staten ikke tager kommunernes implementeringsopgaver alvorligt nok, f.eks. i forhold til tids- og indholdsmæssigt at forberede forandringerne. Men de snævre økonomiske rammer og de politiske omkostninger ved de mange reformer betyder større bevågenhed fra regeringens og Folketingets side, når det kommer til at kommunalpolitikere skal føre beslutningerne ud i livet. Slotsholmen er faktisk rykket temmelig tæt på i monitoreringen af, hvordan folkeskolereformen og beskæftigelsesreformen føres ud i livet.

Det er i virkeligheden legitimt, at regering og Folketing har en interesse i implementeringen af politiske forlig på Christiansborg. Helt ligesom det er til at forstå, når regeringen går op i, at økonomiaftalerne efterleves. Men udfordringen er at finde den rigtige balance mellem det landspolitiske rum og det lokalpolitiske rum, så resultatet ikke bliver en centralisering i detaljen. Det er jeg overbevist om ville være en katastrofe for både effektivitets- og kvalitetsudviklingen på de kommunale serviceområder. Og det vil i givet fald på sigt underminere befolkningens opbakning bag velfærdssamfundet.

Da folkeskoleeleverne efter sommerferien mødte ind til en ny skoledag med nye fag, flere timer og mere bevægelse, lå der et kæmpe implementeringsarbejde i kommunerne bagved. Skoleledere, lærere, pædagoger, embedsmænd har over hele landet sat alt ind på at få den nye folkeskole gjort køreklar til tiden. Det har kunnet lade sig gøre, fordi det politiske ejerskab til opgaven har været så massivt i kommunerne. Samtlige landets kommunalbestyrelser har skullet forholde sig til, hvordan folkeskolen skulle se ud i deres kommune, og samtlige borgmestre har stået i front for projektet, kommunikeret og taget de beslutninger, der skulle til for at føre reformen i mål.

Sådan havde det ikke været, hvis ansvaret for implementering af skolereformen havde væ-

ret forankret hos en departementschef. Og jeg tror heller ikke meget på, at Folketinget politisk ville have kunne holde fast undervejs – men dét er selvfølgelig en trossag.

### Politikerne i kommunerne

Kommunalreformen betød større kommuner med flere opgaver og større faglig bæredygtighed. Langt de fleste kommuner er i dag koncerner med mange ansatte, omfattende opgaver vedrørende velfærdsdrift, planlægning og myndighedsopgaver og med komplicerede ledelsessystemer.

Teknologien åbner nye muligheder på en lang række af de borgernære områder, samtidig med at borgernes forventninger stiger og bliver mere nuancerede – og curlinggenerationens forældre er gode til at artikulere deres behov. Den massive eskalering af kommunikations- og informationsflowet de seneste 20 år har i sig selv eksponeret kommunalpolitikere mere end nogensinde før. Hvor opgaven for kommunalpolitikere – lidt karikeret – tidligere var at skalere serviceniveauet og sikre sikker drift, så er det i dag uomgængeligt at være langt mere ekstrovert. Man kan dårligt være politiker uden at kunne kommunikere på alle de platforme, vores samtid er beriget med.

Samtidig lægger de mærkbare forskydninger i befolkningssammensætningen mellem by og land altså pres på den politiske opgave med at vise lederskab og formulere visioner for lokalrådets udvikling, og udvikle serviceområderne. Så det er blevet markant sværere og mere komplekst at være kommunalpolitiker.

Når politikerrollen bliver mere kompliceret og fagligt/teknisk udfordrende, så er der også en risiko for, at gabet øges mellem borgmesteren, som har sin arbejdsdag på rådhuset med hele det professionelle apparat i ryggen,

## » Så det er blevet markant sværere og mere komplekst at være kommunalpolitiker.

## » ... det repræsentative demokrati er forudsætningen for den folkelige opbakning til det velfærdssamfund, vi har opbygget.

og de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Men man må huske, at borgerne med deres kryds på stemmesedlen har valgt det flertal, der sidder på beslutningerne. Der er i mange kommuner en stærk samarbejds-tradition mellem flertallet og oppositionen, men det bringer ikke i sig selv kommunestyret i krise, at nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke har den store reelle indflydelse. Det er sådan set princippet i det repræsentative demokrati.

Udfordringen er, hvordan de politiske arbejdsformer kan tilrettelægges i takt med, at de kommunale opgaver udvikles og de politiske arbejdsvilkår kompliceres. Men svaret kan ikke være, at politikerne fjerner sig fra beslutningerne og kun forholder sig til få overordnede principper og mål. Der findes selvfølgelig forskere og embedsmænd, der ville finde en sådan udvikling logisk, men den ville ikke være god for kommunestyret.

Jeg tror ikke på tesen om, at kommunen kan anskues som en driftsvirksomhed, der kræver professionel ledelse, og hvor kommunalbestyrelsen er reduceret til en virksomhedsbestyrelse. Kommunaldirektører er ikke at sammenligne med administrerende direktører i private virksomheder, og de skal heller ikke være det. Jeg tror derimod på, at det repræsentative demokrati er forudsætningen for den folkelige opbakning til det velfærdssamfund, vi har opbygget. Og at det også skal være sådan fremadrettet, hvis vi skal fastholde den demokratiske forankring og den store folkelige opbakning.

Kommunerne er de senere år er blevet langt mere akademiserede i deres beslutningsgange. Det er en nødvendig udvikling, fordi opgaver og beslutninger er blevet mere komplekse og tungere. Men i en forvaltningspolitisk

debat, domineret af forskere og embedsmænd, kan der ind imellem være en tendens til at overse, hvad udgangspunktet er for det velfærdssamfund vi har. Jeg mener ikke, det er en løsning at fjerne politikerne endnu længere fra maskinrummet, når beslutningerne bliver mere komplekse. Vi skal tværtimod finde veje til at give det politiske niveau bedre indsigt og bringe politikerne tættere på.

Vi har opbygget et velfærdssamfund, som hviler på politisk legitimitet gennem repræsentative valg. Kommunestyrets styrke er, at der ligger et helhedssyn bag beslutningerne, som er funderet i afvejningen mellem sektorinteresser. Jeg kan som skatteyder og borger lægge hovedet på puden om natten i forvisning om, at hensynene er vejet af mod hinanden, og at særinteresser ikke dominerer. Men forudsætningen er, at politikerne har en fair chance for at gennemskue konsekvenserne af de beslutninger, de lægger mandat til.

### Perspektivet

I sidste valgperiode havde vi i KL en debat blandt politikerne om fremtidens kommune-styre. Den røde tråd var, at det politiske lederskab gør forskellen, når velfærden skal omstilles og fornys. De diskussioner vil vi

## » Optimering af driften alene bringer bare ikke kommunen ind i en fremtiden ...

fortsætte i denne valgperiode, men ikke kun med styreformer og politikerroller som omdrejningspunkt.

Kommunerne er meget store driftsvirksomheder, og effektiv drift giver råderum og skaber plads til nye initiativer. Optimering af driften alene bringer bare ikke kommunen ind i en fremtiden, og det er i den sammenhæng ligeegyldigt om selve opgavevaretagelsen ligger i privat eller offentligt regi. Så det er godt og vigtigt, at debatten om relationerne mellem embedsmænd og politikere – forvaltningspolitikken om man vil – nu er ved at tage til. Det er en grundlæggende diskussion, som handler om, hvordan vores demo-

kratiske system bedst kan fungere, og dét er på den lange bane forudsætningen for den solide opbakning i befolkningen.

KL igangsætter derfor nu et arbejde, der sætter fokus på visionerne for fremtidens repræsentative lokaldemokrati og fremtidens kommunalpolitiske ledelse. Udfordringerne står i kø de næste 10-20 år, og det har betydning for lokaldemokratiets vilkår. Der er brug for at diskutere rollefordelingen, de nødvendige rammer for at udfylde dem og ikke mindst hvad fremtidens politiske ledelsesopgave indebærer.

Vi har som led i arbejdet også startet en række projekter om forvaltning og ledelse. Forudsætningerne for ledelsesarbejdet i kommunerne er under forandring, og skaber nye udfordringer. Nogle af de steder, hvor topledelsens arbejdsbetingelser især er i bevægelse er:

- De politiske krav til resultater er øget, og vil fortsat stige. Det forudsætter et styrket ledelsessamarbejde i kommuner, og tættere opfølgning på den faglige effekt og mål-opfyldelsen.
- De politiske forventninger til, hvad kommunernes topledelse kan levere og facilitere, både af policy-innovation og af politisk sparring, er under kraftig udvikling, og vil være stigende.
- Befolkningsforskydningerne og forskydningerne i erhvervsstrukturerne betyder, at evnen til at drive processer og indgå i de nødvendige netværk med eksterne interessenter for at skabe forudsætningerne for vækst og udvikling, bliver helt afgørende fremadrettet.
- Den nye økonomiske virkelighed for den offentlige sektor har skærpet kravene til effektiv forretningsdrift. De kommunale forvaltninger vil fremover skulle finde sig i en permanent tilstand, hvor innovationskraft og effektiviseringsevne er toneangivende.

Arbejdet med disse temaer involverer kommunale topchefer, der skal drøfte, hvad udviklingen i betingelserne betyder for ledernes funktioner og opgaver og for forvaltningspolitikken. Vi har ikke facit skrevet ned på forhånd, og jeg tror heller ikke dét klare svar på fremtidens forvaltningspolitik er set endnu. Men alle gode input er velkomne og debatten i dette skrift er selvfølgelig interessant. Mere af den tak.

Udgangspunktet for KL er, at det er politikerne, som står i spidsen for kommunerne. Svaret er ikke at ”styrelsesgøre” kommunerne og reducere politikernes rolle til overordnede mål og akademiske strategier. Det repræsentative kommunale demokrati er den eneste styreform, som kan bære kommunerne og velfærdssamfundet ind i fremtiden. ■