

Kommunalreformens effekter¹

Niels Ejersbo, lektor

Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

»I dag ligger de fleste opgaver hos amterne, men dem vil man nu splitte op mellem stat, regioner og kommuner; hvilket vi, der arbejder med området synes er problematisk. Det vil blive sværere at prioritere og beskytte drikkevandet, når medarbejderne bliver spredt«. Geofysiker Ejner Nielsen, Storstrøms Amt (Jyllands-Posten d. 18. maj 2005).

»Når vi bliver lagt sammen, får vi nogle synergier, som vi ikke har i dag og der bliver helt klart nogle stordriftsfordele«. Borgmester Johnny Søtrup, Esbjerg Kommune (JydskeVestkysten d. 19. september 2004).

»Der er i analyserne ... intet belæg for eksistensen af entydige stordriftsfordele. Nuvel, økonomisk kan der måske være noget at hente på det administrative område, men det er småt og usikkert. På serviceområderne, som økonomisk betyder noget (folkeskoler, gymnasier, de andre ungdomsuddannelser, børnene og de gamle samt sygehusene) er det ikke noget at hente«. Professor Jørgen Grønegaard Christensen (Politiken d.15. april 2004).

»5 slagkraftige regioner vil give et bedre grundlag for at samle behandlingen af forskellige sygdomme på færre sygehuse og dermed øge rutinen hos personalet og den faglige kvalitet i den behandling, patienterne modtager«. Regeringen (Det nye Danmark – bilag om opgaveplaceringen).

»Det med demokratiet er et af hovedproblemerne, hvis vi giver os til at nedlægge kommuner og amter«. Britta Schall Holberg (Information d.17. februar 2004).

»Der er desuden enighed om, at kommunesammenlægninger vil mindske behovet for kommunale samarbejder. Hermed vil der blive skabt grundlag for en mere klar ansvarsfordeling og dermed en mere overskuelig forvaltningsstruktur for borgerne. Desuden vil vilkårene for den demokratiske kontrol og den tværgående prioritering af opgaver blive forbedret. (Aftale om strukturreform 2004).

1. Indledning

Danmark er på nuværende tidspunkt i gang med implementeringen af, hvad der er kaldt den største reform af den offentlige sektor nogensinde. På trods af et omfattende analysearbejde i form af strukturkommissionens rapport er der, som ovenstående citater også vidner om, langt fra enighed eller sikkerhed om reformens effekter – tværtimod. Vil skabelsen af større enheder give en økonomisk gevinst i form af stordriftsfordele eller vil det sætte regioner og kommuner under et økonomisk pres, der vanskeliggør udviklingen af tidssvarende serviceydelser? Regeringen har karakteriseret reformen som en decentralisering af kompetence til lavere niveauer og som en styrkelse af demokratiet. Andre ser det som en markant centralisering og et angreb på det lokale selvstyre. Et nyt kommunalt

Danmarkskort med større kommuner er blevet set som en løftestang for mere udlicitering og øget konkurrence mellem den private og offentlige sektor. Samtidig er det blevet hævdet, at de større enheder bedre vil være i stand til at udføre opgaver i eget regi.

Den store uenighed og usikkerhed om kommunalreformens effekter er måske ikke så overraskende, når man ser på andre store og små reformer og ændringer. Det typiske billede er en stor usikkerhed om, hvad en reform vil resultere i. Og jo større reformen er, jo større er usikkerheden også. Det gør sig i stor udstrækning gældende før og under implementeringen af reformen, men også efter en reform er sat i værk, kan der være meget store forskelle i udmeldinger og opfattelser af reformens konsekvenser.

Formålet med denne artikel er at diskutere nogle af de mulige konsekvenser af kommunalreformen. Der vil blive argumenteret for, at de ovenstående konsekvenser der fremstår som modsatrettede og umulige af indfri på samme tid, meget vel kan vise sig at blive virkelighed på samme tid. Diskussionen af kommunalreformens konsekvenser vil trække på begrebet om »mirror image« som brugt af Hood et.al. (1999) i forbindelse med deres studie af regulering i England.

I det følgende afsnit vil der blive givet en kort introduktion til begrebet »mirror image«, og det vil blive drøftet, hvordan det kan bruges til at kaste lys over de mulige konsekvenser af kommunalreformen i Danmark. Afsnit 3 beskriver de forskellige målsætninger, der er blevet hængt op på kommunalreformen. Nogle har haft en formel placering på reformdagsordenen, mens andre er blevet indirekte knyttet til kommunalreformen. I afsnit 4 gennemføres en analyse af en række centrale målsætninger for kommunalreformen, og det vises, hvordan modsatrettede effekter i tilknytning til disse mål, kan eksistere på

samme tid. Afsnit 5 drøfter følgerne af analysens resultater.

2. Hvordan skal man forstå reformers effekter?

Reformer bliver ofte præsenteret som tiltag med klare og tydelige konsekvenser. Formlen er ofte følgende: hvis du iværksætter denne reform eller benytter denne model, vil du få dette specifikke resultat. Reformer er dog sjældent så rationelle og klare, som initiativtagere til reformer ønsker at foregive – tværtimod. Som oftest er reformer svære at forstå og gennemskue. Det gælder i relation til processen, men i særlig grad når man vender sig mod effekterne af reformer. Generelt er vores viden om og evne til at gennemskue reformer og deres effekter langt fra så omfattende, som indtrykket er i forbindelse med lanceringen af reformer.

I slutningen af 1980'erne og begyndelse af 1990'erne gennemførte mange kommuner en omfattende decentralisering af beslutningskompetence til skoler, dagsinstitutioner, ældrecentre, plejehjem osv. Samtidig var kommunernes politiske og administrative strukturer genstand for ændringer. En analyse af disse reformer viser, at der langt fra var enighed om effekterne af ændringerne (Ejersbo 1996). De ledende embedsmænd i forvaltningerne gav udtryk for, at de forskellige kommunale institutioner havde fået en markant større indflydelse på de økonomiske beslutninger siden udlægningen af den økonomiske beslutningskompetence. Hvilket også var i overensstemmelse med reformens rationale. Ledere og ansatte på institutionerne havde en noget anden opfattelse af decentraliseringens effekter. De havde svært ved at se den større indflydelse på økonomiske beslutninger og så generelt mere skeptisk på konsekvenserne af reformen.

Brunsson & Olsen (1993) giver i deres bog »The Reforming Organization« mange eksempler på, hvordan reformer, der når gen-

nemført fik andre konsekvenser end forventet ved initieringen af reformen. Konklusionen af et studie af en budgetreform i Sverige inkluderer følgende kommentar: »the three-year budget reform had effects on the organization with an institutional identity very different from that of the reform, but the effects were not necessary those the reformers presented as their intentions« (Brunsson & Olsen 1993: 142).

I det før omtalte studie af decentralisering i kommunerne viste de forskellige opfattelser af ændringernes effekter sig at være af mere systematisk karakter. Der var tale om forskelle, der gik på tværs af forskellige dele af ændringerne i kommunerne. De ledende embedsmænd afrapporterede systematisk flere positive effekter i forhold til de forventninger, der var meldt ud ved initieringen af ændringerne. Modsat var medarbejderne mere kritiske, og så langt færre af de forventede effekter (Ejersbo 1996).

Det vil være naturligt at stille spørgsmålet, hvorfor der tegnes så forskellige billeder af effekterne af den samme reform. Et svar kan trække på rational choice perspektivet og henvise til opfattelsen af effekterne til de involverede aktørers egeninteresse. De aktører, som har initieret reformen, kan have en interesse i at præsentere én side af historien, således at de fremstår i positivt lys og giver indtryk af at have kontrol over reformprocessen. De har en klar interesse i at afrapportere effekter, der er i overensstemmelse med de, der blev stillet i udsigt ved lanceringen af reformen. De vil gerne fremstå som ledere, der er i stand til at levere lovede resultater, og som kan styre komplicerede ændringsprocesser.

Modstand mod forandringer blandt medarbejdere er et velkendt fænomen i forbindelse med reformer og større organisatoriske ændringer. Derfor kan medarbejdere have en interesse i at fremhæve manglende resultater, og effekter der ikke var som forventet. Ved at

henvise til negative konsekvenser og manglende resultater, kan de retfærdiggøre deres modstand mod ændringerne, og håbe på at deres indvendinger vil blive hørt ved en eventuel senere reform.

Et andet svar på forekomsten af de meget forskellige billeder, der tegnes af reformers effekter, kan have noget at gøre med de involverede parter manglende evne til at forstå og se effekter, der er på afstand af deres egen position. Det er måske naturligt, at aktører vil fokusere på de forhold, der er i umiddelbar nærhed og vil have vanskeligere ved at relatere sig til og forstå effekter, der materialiserer sig på afstand. På tilsvarende vis kan der være en tendens til at fokusere på de resultater, som man forventede fra starten og underspille uventede effekter.

Det er dog også muligt at pege på svar, der trækker på andet end aktører drevet af egeninteresse og forsøget på at skabe et positivt billede af sig selv. Eller af parter der ikke er i stand til at se og forstå ikke-forventede effekter eller effekter som materialiserer sig på afstand. Hood et.al. (1999) har gennemført en analyse af regulering inden for den britiske offentlige sektor. I forsøget på at forstå den udvikling, der sker på reguleringsområdet, bruger de begrebet »mirror image«. De beskriver begrebet på følgende måde:

»The notion of the mirror image is that the scope, scale, and bureaucratic formality of arm's-length regulation over public bureaucracies increased at the same time that hands-on central direction diminished, with attempts to increase the scope of managerial discretion by relaxing uniform pay structures and procedural rules. In this mirror image dynamic, increased »freedom to manage« in public services at one level is accompanied by reregulation in the form of expanded arm's-length oversight, or a shift from one regulatory style to another, rather than the removal of regulation simpliciter« (Hood et al. 1999: 194).

Hood et al. giver også referencer til lignende processer inden for andre områder.

»The transaction costs of devolved and fragmented management are apt to be very high, and it often turns out to be necessary to reintroduce new mechanism of standardization and control that are more elaborate than the centralized bureaucracies that it was thought to eliminate« (Hood et al. 1999: 195).

Begrebet om »mirror image« opfanger netop den dobbelthed, som ser ud tegne sig i forbindelse med kommunalreformen. Det giver et bud på, hvorfor man i forbindelse med reformer ser eksempelvis centralisering samtidig med decentralisering. Der forekommer effekter af én type, men samtidig vil der være dets spejlbillede – som eksemplet med centralisering og decentralisering. Forekomsten af dette »mirror image« kan ses som en funktion af, at reformer åbner op for en diskussion af forskellige aspekter og temaer. Denne åbning benyttes af relevante aktører til at påvirke reformen i forskellige retninger, og derved skabe grundlaget for modsatrettede effekter.

I nærværende sammenhæng er det tanken at udvide brugen af begrebet fra analyser af regulering inden for den britiske offentlige sektor til diskussionen af de mulige effekter af kommunalreformen i Danmark. Som det er illustreret i indledningen, er et lignende billede som i England ikke usandsynligt i forbindelse med kommunalreformen. Fordelen ved brugen af begrebet om »mirror image« er netop, at det åbner op for en langt bredere forståelse af reformers effekter.

3. Kommunalreformens målsætninger

Når man ønsker at diskutere effekter og konsekvenser af en reform, kan man benytte en såkaldt målopfyldelsesevaluering. Her ses for det første på de målsætninger reformen sigtede på at opfylde og det undersøges, hvorvidt disse er blevet indfriet. For det andet undersøges det, om de målte effekter skyldtes den konkrete indsats – i dette tilfælde reformen (Vedung 1998). Når det drejer sig om kommunalreformen, er det vanskeligt om ik-

ke umuligt at afdække alle målsætningerne. Diskussionen op til nedsættelsen af strukturkommissionen viser, at mange forskellige dagsordener blev koblet til kommunalreformen. På tilsvarende måde kan hele processen omkring beslutningen om en kommunalreform minde om en »garbage can« proces, hvor problemer, løsninger og aktører kobles af et tidsmæssigt sammenfald (Mouritzen 2004). Det er således ingen enkel sag at opremse målsætningerne for kommunalreformen. I nedenstående skal derfor blot nævnes en række af de temaer, som har haft en fremtrædende placering i diskussionen op til beslutningen om en kommunalreform, og som derfor kan være relevante at inddrage i en drøftelse af reformens effekter.

Ønsket om en billigere og mere effektiv offentlig sektor har været øverst på dagsordenen gennem mange år. Kommunalreformen blev blandt mange fremført som muligheden for at sikre en bedre og billigere offentlig sektor. Midlet var større kommuner, der for det første kunne realisere økonomiske stor-driftsfordele. De større kommuner var også midlet i forhold til en styrkelse af den økonomiske bæredygtighed, således at kommunerne bedre kunne finansiere deres egne opgaver og generelt få en mere robust økonomi.

Foruden den økonomiske bæredygtighed spillede hensynet til den faglige bæredygtighed også en fremtrædende rolle. Det er indtrykket, at målsætningen om faglig bæredygtighed fik en større vægt efterhånden som en kommunalreform blev mere og mere realistisk. Som begreb er faglig bæredygtighed langt fra entydigt eller klart. Alligevel er der ingen tvivl om, at vi her har fat i en af kerneproblemstillingerne omkring den nuværende kommunale struktur.

Den danske kommunale struktur er kendetegnet ved en høj grad af decentralisering sammenlignet med andre europæiske lande. Decentralisering til kommunerne er foregået

løbende siden kommunalreformen i 1970. De seneste år har der bl.a. fra KLs side været kritik af, at decentraliseringen er på vej til at blive rullet tilbage, således at flere og flere beslutninger træffes fra statslig hold. Kommunalreformen er derfor blevet set som et redskab til at sikre en fortsat decentral model (se bl.a. Indenrigsministeren i Administrativ Debat nr. 5, 2005). Spørgsmålet er, hvor man styringsmæssigt skal placere sig mellem et mere centralistisk styringssystem og et mere decentralt system.

De demokratiske konsekvenser har også været drøftet i forbindelse med optakten til kommunalreformen. Nogle har hævdet, at den demokratiske dimension ikke har haft en tilstrækkelig fremtrædende placering (se fx. Bogason 2004). Det skal ikke afgøres her, hvorvidt de mulige indvirkninger på det lokale demokrati har været tilstrækkeligt langt fremme i debatten. Det skal blot konstateres, at spørgsmålet om demokrati helt sikkert vil være et af de aspekter, der vil indgå i fremtidige vurderinger af kommunalreformen.

Udlicitering, privatisering, muligheder for frit valg og offentlig-privat samarbejde har været fremhævet af bl.a. Dansk Industri som et væsentligt mål i forbindelse med en kommunalreform. Det er velkendt, at samspillet mellem kommuner og private virksomheder langt fra er så intensivt som nogle parter ønsker sig. Tværtimod har det været meget vanskeligt at få gang i udlicitering og anden form for markedsgørelse i kommuner, hvilket har været til irritation for såvel regering som Dansk Industri.

Mouritzen (2004) viser i sin analyse af beslutningsprocessen om kommunalreformen, hvordan mange forskellige parter havde målsætninger og problemer, som blev koblet til reformen. Han nævner bl.a. Det Konservative Folkepartis problemer med at markere sig i regeringssamarbejdet, de interne sammenhængsproblemer i KL mellem de store og de

små kommuner, ventelister på sygehusene og skatteministeriets ønske om at overtage de kommunale skatteforvaltninger. Det er langt fra alle af disse målsætninger og problemer, der har haft officiel karakter. Derfor vil de næppe heller indgå i en eventuel effektevaluering af kommunalreformen. Ikke desto mindre har de betydning og understreger mangfoldigheden i såvel officielle som uofficielle målsætninger for kommunalreformen. I den nedenstående diskussion af kommunalreformens konsekvenser vil der alene blive fokuseret på nogle enkelte af målsætningerne knyttet til kommunalreformen.

4. Kommunalreformens konsekvenser

De mulige konsekvenser af en reform er altid genstand for en heftig diskussion. Kommunalreformen er ingen undtagelse. I det følgende drøftes nogle af de mulige konsekvenser af kommunalreformen ud fra perspektivet som begrebet om »mirror image« repræsenterer.

Centralisering – decentralisering

Graden af decentralisering afhænger af flere forhold. Det er bl.a. afgørende, hvilke opgaver der løses på lokalt niveau, og hvor betydningsfulde disse er for borgernes hverdag. Det er ligeledes afgørende, i hvilken udstrækning, kommunerne kan løse egne opgaver uden indblanding fra staten (Mouritzen 1999).

Kommunalreformen flytter en lang række opgaver fra staten og amterne over til kommunerne. Den endelige fordeling af opgaver er stadig til forhandling, men det grundlæggende billede af en markant overflytning af opgaver til kommunerne bliver ikke ændret. Opgaver der flyttes til de nye kommuner omfatter bl.a. genoptræning, institutioner for børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer, specialskoler, hovedparten af miljøopgaverne, specialundervisning for voksne (Aftale om strukturreform 2004). Ved at få tilført flere opgaver til kommunerne, vil

de også komme til at stå meget stærkere og deres betydning for den samlede offentlige sektor vokser også ganske betydeligt. I forvejen udgør de kommunale udgifter omkring 50% af de samlede offentlige udgifter. Det er nok også i den sammenhæng, at KLs begejstring for kommunalreformen skal ses.

Gennemsnitsstørrelsen på kommunerne stiger fra cirka 18.000 til mere end 55.000. Forøgelsen i størrelse har givet kommunerne en langt større kapacitet til at håndtere deres egne opgaver. Argumentet er, at de større kommuner bedre kan træffe kvalificerede beslutninger, håndtere de juridiske og lovgivningsmæssige krav på en mere kompetent måde og derigennem sikre borgernes rettigheder. I forligsteksten mellem regeringen og Dansk Folkeparti hedder det bl.a.: » *Samtidig giver større og mere bæredygtige kommuner mulighed for, at centrale styringsinitiativer kan hvile på fastsættelse af mål, rammer og resultatkrav frem for en detaljeret styring af kommunerne. Det giver større frihed til, at opgavernes udførelse tilrettelægges lokalt*« (Aftale om strukturreform 2004: 13).

Samlet set vil overflytningen af opgaver give kommunerne flere opgaver og opgaver der har stor betydning for kommunens borgere. Samtidig vil de større kommuner i kraft af øget kapacitet bedre kunne varetage opgaverne uden statens detaljerede styring. Begge disse forhold er med til at øge og sikre en høj grad af decentralisering til kommunerne.

Både i forbindelse med aftalen om strukturreformen og i andre sammenhænge har regeringen vist, at den ønsker en strammere styring og overvågning af kommunerne. Beslutningen om oprettelse af et nyt institut til evaluering af kommunernes opgavevaretagelse er et tydeligt eksempel på dette. Instituttets funktionsmåde og organisering er endnu ikke klarlagt, men i forligsteksten fremhæves evaluering og sammenligning af kommunernes opgavevaretagelse med henblik på at fremme

effektiviteten. Et system med en udbredt anvendelse af benchmarking vil have en klar tendens til centralisering. Det opfordrer til centralt fastsatte normer for opgavevaretagelsens niveau og organisering.

Fraværet af retten til udskrivning af indkomstskat for de kommende regioner og finansieringen af deres fremtidige aktiviteter, kan ses som en markant centralisering. Hovedaktiviteten vil blive finansieret gennem henholdsvis et bloktilskud fra staten og gennem et aktivitetsbestemt bidrag fra kommunerne. Tilskuddet fra staten vil udgøre cirka 90 % af de samlede sundhedsudgifter. Fraværet af skatteudskrivningsret og den nye finansieringsform baseret på næsten udelukkende statslige tilskud betyder, at de statslige myndigheder vil have en ganske betydelig kontrol med hovedaktiviteten i de nye regioner. En udvikling som klart må betegnes som centralisering.

Mere demokrati – mindre demokrati

Ifølge Beetham (1996:30) afhænger graden af demokrati i et system af borgernes kontrol over de politiske beslutninger og politisk lighed. Disse to grundlæggende træk afhænger igen af autorisation og ansvarlighed af politikere, responsivitet samt repræsentativitet hos de besluttende organer.

Diskussionen om de demokratiske konsekvenser adskiller sig lidt fra eksempelvis debatten om centralisering vs. decentralisering. Hvor der i sidstnævnte debat blev argumenteret for begge positioner, har diskussionen om de demokratiske konsekvenser mest drejet sig om, hvorvidt det lokale demokrati lider skade ved større kommuner. Det er ikke en diskussion om vi får mere eller mindre demokrati.

Politikerne i de fremtidige kommuner og regioner vil blive valgt efter det samme system som vi kender fra de tidligere valg til kommuner og amter. Der er ikke i forbindelse

med kommunalreformen foreslået ændringer i de institutioner, der skal sikre at de valgte politikere holdes ansvarlige. Og dermed vil den dimension heller ikke svækkes i forbindelse med skabelsen af større kommuner.

I Kjær & Mouritzens (2003) undersøgelse af det kommunale demokrati i Danmark er den overordnede konklusion, at demokratiet har det lige så godt i små kommuner som i store kommuner. Dette studie references også i Strukturkommissionens rapport, og bliver brugt som støtte til argumentet om, at de større enheder ikke vil skade demokratiet.

Samme undersøgelse viser dog også, at situationen vil være lidt anderledes, hvis kommunerne har mere end 50.000 indbyggere. I det tilfælde er valgdeltagelsen lavere, tilliden til politikerne er faldende og færre deltager i politiske aktiviteter. Der er ikke tale om markante ændringer, men det understreger vanskelighederne ved at fastsætte de demokratiske konsekvenser af reformen. Antagelserne om kommunestørrelsen i de fremtidige kommuner har gennemgået en ikke ubetydelig ændring fra strukturkommissionens rapport blev skrevet og så til det endelige kommunale Danmarks kort nu ser ud til at være faldet på plads. I aftalen om strukturreformen var forestillingen en kommunestørrelse ikke under 30.000 indbyggere. Som det ser ud til på nuværende tidspunkt vil gennemsnitskommunen blive på mere end 55.000 indbyggere og medianen på over 40.000 indbyggere. Denne udvikling kan muligvis aktualisere nogle de bekymringer for demokratiet, som ovenstående tendenser peger på.

Det særlige arrangement omkring de nye regioner, hvor der er et folkevalgt organ, der ikke har mulighed for selv at finansiere deres aktiviteter gennem skatteudskrivning, vil vanskeliggøre at holde politikerne ansvarlige. De folkevalgte politikere er ansvarlige for driften af sygehusene, men de har lille eller ingen indflydelse på de ressourcer, der allo-

keres til sygehusene. Hvis regionens borgere ønsker at holde politikerne ansvarlige, kan politikerne blot henvise til staten, som er ansvarlig for de afsatte ressourcer til sygehuse. Det vil skabe en pseudo relation mellem befolkning og politikere og virke skadende for det lokale demokrati.

Diskussionen om konsekvenserne for det lokale demokrati, som beskrevet i ovenstående, afspejler modstilling mellem demokrati som lokalt repræsentativt demokrati og demokrati bundet op på lokal autonomi (Kjær 2004). Det lokale repræsentative demokrati antages ofte at have bedre vilkår i små kommuner, mens den lokale autonomi antages at styrkes i større enheder. Med andre ord vil »gevinster« på det ene perspektiv medføre »tab« på det andet.

Økonomisk og fagligbæredygtighed

Muligheden for stordriftsfordele har været et af de stærkeste argumenter bag kommunalreformen. Særligt i begyndelse af diskussionen om en mulig kommunalreform blev stordriftsfordele og de økonomiske besparelser fremført meget kraftigt fra reformens tilhængere. På et senere tidspunkt har Indenrigsministeren udtalt, at størrelsen af de økonomiske besparelser ikke er afgørende – det handler om velfærdsstatens fremtidige arkitektur. På trods af nedtoningen af argumentet om stordriftsfordele, er det stadig et vægtigt argument og der er en klar forventning om, at reformen vil resultere i øget effektivitet og bedre service.

Som antydnet ovenfor, har der været sat spørgsmål ved forekomsten af stordriftsfordele som en konsekvens af reduktion af antallet af kommuner. Et studie af stordriftsfordele i danske kommuner viser, at målt ud fra de administrative omkostninger er større kommuner billigere i drift end de små kommuner (Houlberg 1995). Der er ikke tale om store besparelser på de administrative omkostninger, men det tyder på, at størrelsen har

indflydelse. Samme undersøgelse viser også, at hvis der kontrolleres for urbaniseringsgrad forsvinder sammenhængen mellem omkostninger og kommune størrelse. Det er således ikke kommunestørrelsen som sådan, der skaber stordriftsfordelene men urbaniseringsgraden. Med andre ord gælder det, at stordriftsfordelene vil kunne indhøstes med sammenlægninger omkring storbyer, mens der ikke vil være nogen gevinst ved en sammenlægning af eksempelvis fire landkommuner.

Beregningerne af mulige stordriftsfordele tager afsæt i gennemsnitsberegninger for omkostningerne i kommunerne. Det antages med andre ord, at de fremtidige omkostninger vil ligge på gennemsnittet. Blom-Hansen og Houlberg (2004) argumenterer for, at et sådan scenario ikke er særligt sandsynligt. Hvis tre kommuner bliver lagt sammen, vil det ikke være den kommune med det laveste omkostningsniveau på det enkelte område, der bliver bestemmende for det fremtidige niveau. Tværtimod vil det i de fleste tilfælde være det højeste niveau, der bliver bestemmende. Et sådan scenario vil ikke give besparelser, men derimod øge omkostningerne.

Fagligbæredygtighed har sammen med stordriftsfordele været hovedargumenterne for en strukturreform. Et af hovedargumenterne ved den nuværende kommunale struktur er antallet af forholdsvis små kommuner sammenlignet med de opgaver, som de forventes at løse. Som fremhævet i Strukturkommissionens rapport oplever de små kommuner markante problemer med den faglige bæredygtighed. De har vanskeligt ved at håndtere nye regler og være opdateret på den seneste lovgivning. Det har som konsekvens, at kommunerne ikke leverer en service på det niveau, som borgeren har ret til. Og at myndighedsopgaver og andre afgørelser risikerer at ske på et forkert grundlag. Skabelsen af større kommuner forventes at give en bedre faglig bæredygtighed. Det vil være lettere at tiltrække velkvalificeret arbejdskraft, og der vil kunne skabes

et mere professionelt og akademisk miljø inden for de forskellige områder.

Det er sandsynligt at inden for de områder, hvor kommunerne allerede varetager opgaverne på nuværende tidspunkt, vil de opleve en bedre faglig bæredygtighed og en øget professionalisering. På områder som de nye kommuner overtager fra amterne, kan det være mere problematisk. Amterne har et akademisk miljø omkring opgavevaretagelsen, opbygget stor ekspertise og detaljeret viden og en gennem-professionaliseret administration. Planen er, at de nuværende medarbejdere skal følge opgaverne over i de nye kommuner, og man vil dermed overflytte den ekspertise, som er bundet til den enkelte medarbejder. Det som vil gå tabt, er det ekspertmiljø, der er skabt omkring de forskellige hovedområder som eksempelvis miljøområdet. Dette miljø vil blive spredt ud på de nye kommuner, der sammenlignet med de nuværende amter er væsentlig mindre, og derigennem blive fagligt meget smallere. Hvis fagligbæredygtigheden skal vurderes ud fra de opgaver, der flyttes fra amterne og over i de nye kommuner, vil resultatet ikke blive en større fagligbæredygtighed – som forventet, men med stor sandsynlighed et væsentligt lavere niveau.

Offentlig-privat samspil

Niveauet for udlicitering i kommunerne har næsten været uændret gennem de seneste par årtier. På trods af et markant ønske fra regeringen om at ændre på dette og på trods af initiativer omkring frit valg og udfordringsret, er der ikke sket meget med omfanget af udlicitering og samspil med den private sektor. En del af forklaringen på den manglende stigning i udlicitering og offentlig-privat samspil, har været den nuværende kommunale struktur. De nuværende kommuner er ganske enkelt for små til at være interessante for private firmaer. Det er for risikofyldt og for omkostningskrævende for private virksomheder at engagere sig i kommuner, hvor op-

gavernes omfang er forholdsvis beskedent. Samtidig viser undersøgelser, at kommunerne har vanskeligt ved at håndtere processerne i tilknytning til udlicitering af kommunale serviceopgaver (Kommunernes Landsforening 2001). Der er ingen tvivl om, at regeringen meget gerne ser en stigning i omfanget af udlicitering som en konsekvens af kommunalreformen. Og der er også forhold, der underbygger en sådan forventning. Det er vel-dokumenteret, at mindre enheder har svært ved at håndtere udliciteringsprocessen og de krav som følger med en udlicitering af centrale serviceopgaver. Større enheder kan forventes at have den nødvendige ekspertise til at håndtere såvel udliciteringsprocessen som de efterfølgende krav.

Kommunalreformen vil placere en lang række nye opgaver i kommunerne og udvide opgaver der allerede er placeret i kommunerne. Der er allerede sat spørgsmålstejn ved, hvorvidt de nye kommuner er i stand til at håndtere alle disse nye opgaver. Hvis de ikke er i stand til at håndtere de nye opgaver, vil en væsentlig del af legitimiteten ved de nye kommuner gå tabt. I en sådan situation vil de nye kommuner ønske at holde de nye opgaver selv for at vise deres evne til at løse de nye opgaver og derigennem sikre legitimiteten. Resultatet kan blive en nedgang i udliciteringen på de udvidede opgaver, et stigning på »gamle« opgaver og ingen reaktion i forhold til nye opgaver.

Der er ingen tvivl om, at reformprocessen vil resultere i usikkerhed og modstand blandt personalegrupperne. Der vil derfor være ekstra fokus på de nye kommuners evne til at håndtere beskæftigelses- og personalepolitiske sager. Konsekvensen kan blive, at kommunerne afstår fra at indgå i forskellige typer af offentlig-privat samarbejde, hvor overdragelse eller fyring af personale kan komme på tale. Sådanne projekter indeholder erfaringsmæssigt en række personalepolitiske pro-

blemstillinger, som de nye kommuner helt sikkert gerne vil undgå.

5. Konklusion

Kommunalreformen kommer til at have stor betydning for den fremtidige offentlige sektor generelt og ikke mindst for det kommunale niveau. Derom hersker der ingen tvivl. Spørgsmålet er, hvilke konsekvenser der er tale om. Der er fremsat mange målsætninger for kommunalreformen – såvel officielle målsætninger som uofficielle. Der er så mange, at det ikke er muligt at opremse dem alle. I ovenstående er der argumenteret for, at selv med fokus på nogle ganske få af alle disse målsætninger, tegner der sig langt fra noget entydigt billede af de mulige effekter. Tværtimod er det sandsynligt, at tilsyneladende modstridende effekter meget vel kan tegne sig side om side i forhold til de fremtidige kommuner. Med inspiration fra begrebet om »mirror image« er der argumenteret for, at vi i forhold til kommunalreformen kan forvente at se modsatrettede effekter på en lang række områder. Det gælder eksempelvis for temaer som centralisering/decentralisering, økonomisk- og fagligbæredygtighed og markedsgørelse. Begrebet om »mirror image« giver netop et perspektiv til at forstå kompleksiteten i forhold til forudsigelse af effekter knyttet til store reformer. Kerneargumentet er, at vi kan forvente at se både øget centralisering og øget decentralisering. At vi kan forvente såvel øget som forringet fagligbæredygtighed. At vi kan forvente både mere markedsgørelse og mindre markedsgørelse. Det vil formentligt gælde for hovedparten af de centrale målsætninger, der er blevet koblet til kommunalreformen.

Hvad er så konsekvensen af denne analyse? For det første må forventningerne til en entydig konklusion på en eventuel evaluering af kommunalreformen nedtones. Hvis ovenstående analyser holder, vil det ikke være sandsynligt, at konsekvenserne af kommunalreformen vil pege i samme retning i for-

hold til de enkelte målsætninger. For det andet vil dobbeltheden i konsekvenserne bringe næring til en fortsat politisk debat om kommunalreformen og den mest hensigtsmæssige struktur for det kommunale niveau. For det tredje må det give anledning til, at fremtidige meget skråsikre udmeldinger om kommunalreformens effekter må være genstand for en kritisk granskning. For det fjerde må det også rejse spørgsmålet, om et sådan billede af reformers effekter, som foreslået af begrebet om »mirror image« blot gælder i forhold til reguleringsreformer inden for den britiske offentlige sektor og kommunalreformer i Danmark, eller det har en mere generel gyldighed i forhold til reformer og større ændringer. Det er naturligvis nødvendigt at være varsom med at strække begrebets anvendelsesområde. Det vil kræve mere tilbunds-gående analyser og en mere grundlæggende drøftelse af begrebet, hvis det skal udvides til at omfatte reformer i almindelighed. Alligevel virker begrebet meget anvendelig til forståelse af kommunalreformens mulige effekter og det vil helt sikkert også kunne finde anvendelse i forhold til andre reformer. Tankegangen giver også mulighed for at se hele diskussionen om effekter i et mere nuanceret perspektiv.

Note

1. En tidligere version af denne artikel er præsenteret på American Society for Public Administration Conference, Milwaukee april 2005. Tak til Ulrik Kjær for kommentarer til artiklen.

Litteratur

- Administrativ Debat nr. 5, 2005
- Aftale om strukturreformen. Juni 2004.
- Beetham, David (1996): *Theorising Democracy and Local Government*, in Desmond King & Gerry Stoker (eds.): *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- Blom-Hansen, Jens & Houlberg, Kurt (2004): De dyre kommunesammenlægninger. *Kronik i Jyllands-Posten* d. 5. oktober 2004.
- Bogason, Peter (2004): Det kommunale demokrati er truet. *Kronik i Berlingske Tidende* d. 6. december 2004.
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen. (1993): *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Ejersbo, Niels (1996): *Den Kommunale forvaltning under omstilling*. Odense: Odense Universitet.
- Hood, Christopher, Colin Scoot, Oliver James, George Jones & Tony Travers (1999): *Regulation inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Houlberg (1995): Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet, i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr.1/95 76. årgang.
- Kjær, Ulrik (2004): Kommunalt demokrati – også et spørgsmål om lokalsamfundsadvokatur, i Olsen, Leif & Groes, Nils (red.): *Brudstykker eller sammenhæng?* Fokus, Amtsrådsforeningen.
- Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen, eds. (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kommunernes Landsforening (2001): *Udbud og udlis-citering i kommunerne*. København: Kommunernes Landsforening.
- Mouritzen, Poul Erik (2004): Strukturreformen som en skraldespand, i *Administrativ Debat*, No. 4, 2004.
- Mouritzen, Poul Erik (1999): *Kommunestyret i Danmark*. Særtryk fra Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150 års jubilæum den 5. juni 1999.
- Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och forvaltning*. Lund: Studentlitteratur.