

Thomas Pallesen

En vellykket kommunalreform og hva' så?

Der kan opstilles mange forskellige kriterier for et velfungerende lokaldemokrati. Også selv om der kan argumenteres for, at kommunalreformen af 1970 har været en succes, da responsiviteten over for befolkningens ønsker er øget, kan der være andre grunde til at reformere lokalstyret. Den danske debat har traditionelt taget udgangspunkt i, at der er et dilemma mellem demokratisk og økonomisk effektivitet, således at mindre kommuner er mere demokratiske end større, mens det modsatte er tilfældet, når det gælder den økonomiske effektivitet. Strukturkommissionen hævder, at der ikke er grund til at have demokratiske betænkeligheder ved større kommuner, og at der fortsat er gode faglige og økonomiske grunde til at øge kommunestørrelsen. Uanset at den konklusion er svagt funderet, så tegner der sig en skitse til en kommunalreform med større kommuner, hvor den største demokratiske gevinst er, at ansvars- og kompetencefordelingen mellem staten og kommunerne er gjort klarere.

Det er ikke så vanligt, at der drages normative implikationer af samfundsvidenskabelige studier, i hvert fald ikke af den helt eksplicite slags. Spørgsmålet i *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark* (Pallesen, 2003) var, hvorvidt det gamle kommunalreformkompleks fra 1970 har været en succes. På den baggrund har det været mere end sædvanligt oplagt at overveje, hvorvidt der kunne være grund til at reformere kommunestyret gennemgribende nok en gang. Det hænger selvsagt sammen med, at der samtidig med færdiggørelsen af projektet var arbejde i gang med at forberede grundlaget for en ny kommunalreform.

Der er sket en del i sagen om kommunalreformen i 2004. Strukturkommissionens betænkning forelå i januar, og med den som forlæg er der i juni indgået en aftale mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti, der skitserer reformens hovedlinjer. På den baggrund ligger det også lige for at vurdere, om der er et sammenfald mellem projektets anbefalinger og indholdet af den kommunalreform, der tegner sig på nuværende tidspunkt.

Første del af artiklen er en præsentation af magtudredningsprojektets hovedkonklusioner og anbefalinger. Dernæst præsenteres og diskuteres Strukturkommissionens væsentligste forslag. I sidste del af artiklen vurderes anbefalingerne og den realpolitiske reformpolitik, som den tegner sig på nuværende tidspunkt med VK-regeringens aftale med Dansk Folkeparti.

Den vellykkede kommunalreform?

Det hovedkriterium, der i magtudredningsprojektet blev anvendt som målestok for en succesfuld kommunalreform og decentralisering af den politiske magt i Danmark, var, om der var kommunale forskelle i opgavevaretagelsen, der afspejlede forskellige lokale behov og ønsker. En forudsætning for, at decentraliseringen af ansvaret fører til større lokal variation i opgaveløsningen, er, at kommunerne både *kan* og *vil* vælge forskellige løsninger. De lokale myndigheders mulighed for at vælge forskellige løsninger kan ikke tages for givet. Lovgivning på et givet

område kan begrænse kommunernes reelle råderum, også selv om det formelt anses for et lokalt ansvarsområde. Tilsvarende er det heller ikke givet, at kommunerne ønsker at vælge forskellige løsninger, selv om de har mulighed for det.

I første del af undersøgelsen ses der på en række områder, hvor kommunerne har den fulde formelle frihed til at indrette sig efter forgodtbefindende. Det sker ud fra en forestilling om, at selv om kommunerne ikke skulle være begrænset af centrale regler i lovgivningen, er det ikke givet, at de lokale politikere ønsker at vælge forskellige løsninger. Hvis der er stærke producent- og vælgerinteresser, der er ensartede på tværs af kommunegrænserne, viser undersøgelsen, at de løsninger, der vælges lokalt, også bliver relativt ensartede. Den begrænsede variation i dækningsgraden på nogle af de store serviceområder (børne- og ældreområdet) kan således fortolkes som et udtryk for, at brede vælgerinteresser i at få adgang til kommunal service imødekommes af kommunerne. På samme måde kan den begrænsede variation i normeringerne på børnepasningsområdet tages som et udtryk for, at kommunerne heller ikke ønsker at udfordre væsentlige producentinteresser.

Hvorvidt kommunalreformen kan siges at være en succes, hvis der kun er variation i den kommunale opgaveløsning, når der ikke er central lovgivning eller betydelige producent- og vælgerinteresser på spil, kan diskuteres. Den begrænsede variation i udformningen af den lokale politik kan imidlertid fortolkes positivt på den måde, at kommunerne er meget responsive over for væsentlige vælger- og producentinteresser. Der er således ikke noget galt i at vælge ens løsninger, hvis behovene og ønskerne på tværs af kommunegrænserne er de samme.

Kommunernes udgiftspolitiske reaktion på omlægningen af statens tilskud til kommunerne fra refusioner af de faktiske udgifter på en stribe områder til bloktilskud var et andet centralt element i kommunalreformkomplekset og det andet større tema i projektet. Isoleret set betød omlægningen af statens tilskud til kommunerne en betragtelig udvidelse af den lokale autonomi, da kommunerne i stadig øget omfang kunne tage hensyn til lokale ønsker og behov og ikke behøvede at skele til, hvad de centrale beslutningstagere fandt mere eller mindre støtteværdigt. Også selv om hovedmotivet til finansieringsændringen blandt andet var en central-administrativ forestilling om, at det ville reducere de kommunale udgifter og øge forudsigeligheden af størrelsen af de centrale tilskud til kommunerne.

Også kommunernes udgiftspolitiske reaktion på refusionsomlæggningerne kan tages til indtægt for, at kommunerne har været gode til at udforme politikken efter borgernes og de offentligt ansattes ønsker. I modsætning til hvad de centralt placerede embedsmænd afhængigt af placering frygtede eller håbede på, og hvad der kunne forventes ud fra gængs økonomisk teori, reagerede kommunerne ikke generelt ved at holde igen på udgifterne, når refusionerne blev afskaffet. Der var et mønster i, hvornår kommunerne holdt igen, og hvornår de ikke gjorde det. Kommunernes reaktion på tilskudsomlægningen var nøje afstemt med vælgernes og de offentligt ansattes interesser. I det omfang, der var en konflikt mellem de to interesser, var det vælgernes præferencer, der var udslagsgivende for de kommunale prioriteringer. Omlægningen af statens tilskud til kommunerne har således i realiteten betydet, at prioriteringen af opgaverne i højere grad er kommet i overensstemmelse med vælgernes præferencer.

Samlet set reagerede kommunerne således ikke som forventet (eller frygtet) på bortfaldet af de økonomiske incitament, der var indeholdt i de statslige refusionsomlægninger. Vælgeres ønsker og krav viste sig at være en stærkere tilskyndelse for kommunalpolitikere end størrelsen af de statslige tilskudsprocenter. I et demokrati er lydhørhed over for vælgerne ikke den ringeste egenskab. I den forstand kan kommunalreformen af 1970 og fremefter siges at have været vellykket, og at der af den grund ikke er grund til mere basale reformer af det danske lokalstyre.

Selv om kommunerne har vist sig at være lydhøre over for borgernes ønsker, er det ikke ensbetydende med, at kommunerne har det fulde ansvar for opgaveløsningen, heller ikke på de store kommunale ansvarsområder. Ansvar, deles i de fleste tilfælde med staten på en måde, der form- og indholdsmæssigt varierer fra område til område. Konsekvensen for borgerne er, at det er vanskeligt at vide, hvem der skal holdes ansvarlig for en given politik, der afvikles i kommunalt regi, men hvor staten har en større eller mindre finger med i spillet. Det ville således være en demokratisk gevinst, hvis ansvarsfordelingen mellem kommunerne og staten blev tydeliggjort. Det var imidlertid forventningen, at præcis dette aspekt af det danske lokalstyre ikke ville blive omfattet af de igangværende reformovervejelser, da den delte kompetence og ansvar rummer nogle realpolitiske fordele for både staten og kommunerne, både når tingene går godt, hvor både nationale og lokale politikere kan tage æren, og når det går skævt, hvor de kan mødes ved håndvasken. Den forudsigelse kom imidlertid ikke til at holde helt stik.

Behovet for en ny kommunalreform?

Den rette kommunestørrelse

Karakteristikken af kommunalreformkomplekset fra 1970 som en succes er altså begrundet i, at der er et mønster i variationen og ensartetheden i kommunernes opgavevaretagelse, der kan tolkes på den måde, at responsiviteten over for vælgerens ønsker og krav er blevet øget. Responsivitet over for borgerne er et honnørord i en karakteristik af et demokrati. Og selv om evnen til at imødekomme forskellige lokale behov og ønsker er et af de centrale argumenter for decentralisering i litteraturen (DeVries, 2000), er det succeskriterium kontroversielt. Ikke mindst i en dansk debat, hvor der er en del, der endda hævder, at større kommunal tilpasning til lokale forskelle og større variation i de kommunale tilbud til borgerne er en fare snarere end en fordel ved større lokalt råderum. I de berørte ressortministerier og blandt professionelle leverandører og brugergrupper har der traditionelt været en udbredt skepsis over for tanken om at overføre kompetencen på et givet område til amterne og kommunerne, netop af frygt for forskelle i de lokale myndigheders måde at håndtere opgaven på (se for eksempel Betænkning 471, 1968; Betænkning 781, 1976).

Hertil kommer, at der kan lægges andre kriterier til grund for det gode lokalstyre, og følgelig kan der være andre hensyn, der taler for en ny kommunalreform. En høj økonomisk og faglig effektivitet og et levende lokalt demokrati med engagerede og deltagende borgere er de to hovedhensyn, der om nogen har præget den danske diskussion om indretningen af kommunestyret. I den diskussion har det været en gængs antagelse, at der er et *trade-off* mellem den lokaløkonomiske og

lokaldemokratiske effektivitet. Groft sagt således at den økonomiske effektivt stiger og den lokaldemokratiske vitalitet falder med kommunestørrelsen.

Hvis man meget kort skal sammenfatte Strukturkommissionens betænkning, så er den gode nyhed, at der rent faktisk ikke er noget *trade-off* mellem lokaløkonomisk og lokaldemokratisk effektivitet.

Den vurdering baseres for det første på, at lokaldemokratiet ikke synes at være dårligere fungerende i større end i mindre kommuner (Betænkning 1434, sammenfatning: 17-18; bind 1: 143-201). Det påvises, at der ikke er nogen nævneværdig sammenhæng mellem kommunestørrelsen og interessen for lokalpolitik, følelse af tilknytning til kommunen, viden om kommunalpolitik, borgernes opfattelse af deres indflydelsesmuligheder, og hvad der karakteriserer et godt lokalstyre. At der en vis tendens til, at valgdeltagelsen, tilfredsheden med de kommunale serviceydelser og den politiske tillid er lavere i de større kommuner, rækker ikke afgørende ved kommissionens hovedkonklusion.

For det andet er det kommissionens vurdering, at en stor del af de nuværende kommuner er for små til at løse opgaverne fagligt og økonomisk fornuftigt. De små kommuner anses for at være for dyre og samtidig ikke "fagligt bæredygtige".

Kommissionens konklusion er klar: De danske kommuner skal være større. Der er enkelte krøller på hovedkonklusionen, for eksempel at det på en række områder er vanskeligt at sikre en sammenhængende og koordineret indsats. Det skyldes, at ansvaret er delt mellem flere forskellige decentrale myndigheder, der betyder, at der er en risiko for gråzoner, hvor det er uklart for både myndighederne og borgerne, hvem der har ansvaret (sammenfatning: 14). Det ændrer ikke på hovedkonklusionen om, at der er gode grunde til at øge kommunestørrelsen og ingen væsentlige grunde til at lade være.

Kommissionens vurdering af betydningen af kommunestørrelsen for lokaldemokratiet er rimelig sober. Spørgsmålet er imidlertid, om den er relevant. Det påvises, at der ikke er de store forskelle på den politiske aktivitet og deltagelse i større og mindre kommuner, når der tages højde for, at der også er socioøkonomiske forskelle på større og mindre kommuner. De store kommuner er åbenbart heller ikke så ringe endda. Hvorvidt analyserne af sammenhængen mellem kommunestørrelse og de mange indikatorer for det lokale demokratis vitalitet kan tages til indtægt for, at der ikke er nogen videre betæneligheder ved at øge kommunestørrelsen, kan imidlertid diskuteres, også selv om sammenhængen er kontrolleret for alle tænkelige socioøkonomiske forhold. Selv om hovedpåstanden om, at der ikke er den store forskel på den politiske deltagelse, tillid m.m. i store og små kommuner, accepteres, kan der godt opstå problemer. Grunden til, at der i nogen grad er forskel på store og små kommuner, er, at der bor forskellige mennesker med forskellige ressourcer og interesser i store og små kommuner. Det forhold vil kommunesammenlægninger ikke ændre på. Den lokaldemokratiske problemstilling i relation til kommissionens forslag om en reduktion af antallet af kommuner er således ikke, om der er en sammenhæng mellem kommunestørrelsen og lokaldemokratiets vitalitet. Det relevante spørgsmål er, om det vil påvirke lokaldemokratiet negativt, at de kommuner, der bliver lagt sammen givet den socioøkonomiske profil, de kommuner nu en gang har, og som en kommunes-

ammenlægning ikke ændrer på. Det kan for eksempel være, at lidenhed kompenserer for svagere politisk relevante ressourcer i mindre kommuner, hvilket i givet fald vil gå tabt, når kommunerne gøres større ved at lægge dem sammen. Det forhold er kommissionen udmærket klar over. Som det udtrykkes i sammenfatningen:

”Undersøgelsen belyser imidlertid ikke om geografiske forhold – for eksempel kommunernes arealmæssige udstrækning – har nogen betydning for opfattelsen af politisk nærhed og demokrati, ligesom det selvsagt ikke er muligt at vurdere, om det forhold, at kommunestørrelsen generelt ikke har betydning for borgernes opfattelse af det lokale demokrati, vil kunne overføres til nye sammenlagt kommuner” (p. 17).

Det er lige så rigtigt som det på den baggrund kan undre, at læseren så skal trækkes gennem stribevis af analyser af sammenhængen mellem kommunestørrelsen og lokaldemokratiets virkemåde, der strengt taget i sammenhængen er irrelevante. Det gælder så meget desto mere, da disse undersøgelser en side senere (sammenfatningen: 18) fremstår som legitimation af kommissionens gode nyhed: ”den hidtil udbredte antagelse om, at der eksisterer et dilemma mellem bæredygtighed – og dermed kommunernes evne og autonomi til at udføre de politiske beslutninger – på den ene side og demokrati på den anden side, holder således ikke stik”. Hvis man alene ser på det demokratiske led i argument, så er der ganske enkelt ikke dækning for kommissionens udlægning. Det kan være, kommissionen har ret, men de kan strengt taget ikke vide det.

Det andet led i Strukturkommissionens argumentation for større kommuner er et positivt argument om, at der er økonomiske og faglige fordele ved at øge kommunestørrelsen. Samlet set er der heller ikke solid og entydig dokumentation for, at det forholder sig på den måde. I modsætning til diskussionen om sammenhængen mellem lokaldemokratiets vitalitet og kommunestørrelse, så er det værre i den forstand, at usikkerheden i dette tilfælde ikke er på kommissionens side. Ellers er mønstret nogenlunde det samme. En meget klar konklusion om, at der er behov for at øge kommunestørrelsen for at sikre en tilfredsstillende faglig bæredygtighed og muligheden for at indhøste stordriftsfordele, også i et mere langsigtet perspektiv, da ”den mest hensigtsmæssige kommunestørrelse set ud fra et hensyn om at indhøste stordriftsfordele gennem de seneste ti år har været opadgående” (sammenfatning: 22). Og en mangelfuld dokumentation, der er baseret på en sober gennemgang af den sporadiske evidens, der er for påstandene, eller stribevis af analyser, hvor der på udmærket vis tages forbehold for, at de strengt taget ikke kan belyse problemstillingen.

Således er der efter kommissionens vurdering visse problemer med at sikre en tilstrækkelig bæredygtighed i de mindre kommuner, til trods for at der kun synes at være få og svage indikationer på, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelsen og målopfyldelsesgraden (hovedbetænkningen: 265-318). Første led i den konstatering baseres på en interviewundersøgelse af 18 primærkommunale chefer, en rundspørge foretaget af *Mandag Morgen* og en undersøgelse af kommunernes håndtering af statslige forskrifter. Den sidstnævnte undersøgelse viser blandt andet, at de mange statslige forskrifter gør det vanskeligt for fire ud af fem mindre kommuner at bevare overblikket, mens det samme gør sig gældende for to

ud af tre af de større kommuner. Undersøgelsen viser også, at 60 pct. af de større kommuner og 70 pct. af de mindre kommuner ofte har vanskeligt ved at forstå, hvordan en statslig forskrift skal implementeres. Undersøgelsen kan således læses på den måde, at der er en forskel på større og mindre kommuners håndtering af de statslige forskrifter, om end det snarere synes at være en anledning til at se kritisk på den statslige forskriftsstyring end størrelsen af kommunerne.

Kommissionen vurderer, at de mindre kommuner har problemer på nogle af de kommunale myndighedsområder, såsom anbringelser af børn og unge, skatte- ligning, aktivering og revalidering samt miljøtilsynet. Dokumentation er imidlertid selv på disse områder beskeden og behæftet med betydelige forbehold. Hvorvidt andelen af anbringelsessager, der bliver omgjort af Den Sociale Ankestyrelse, for eksempel kan ses som udtryk for kvaliteten af sagsbehandlingen, kan, som kommissionen selv anfører, diskuteres, da et sådant mål blandt andet ikke tager højde for, hvor graverende fejl, der er begået. Når omgørelsesprocenten (andel sager indbragt x andel indbragte sager helt eller delvist omgjort) tilmed er lavere end gennemsnittet for kommuner med 5-10.000, 25-50.000 og over 100.000 indbyggere og højere for kommuner med 10-25.000 og 50-100.000 indbyggere, så fremstår det dog nærmest ubegribeligt, at området er nævnt som eksempel på et problemområde for de mindre kommuner.

Derimod er det kommissionens vurdering, at der på de store serviceområder, det vil sige børnepasning, skole- og ældreområdet ikke er forskel på brugernes oplevelse af kvaliteten af servicen (hovedbetænkningen: 314-318). Og det er jo dog den væsentligste del af kommunernes aktivitet, der dermed bliver frikendt for størrelsesdiagnosen. Omvendt kan det jo godt være, at borgernes eller brugernes vurdering ikke er rigtig. Det kan for eksempel godt være, at den kommunale drift er bedre eller billigere i nogle kommuner, uden at det er gået op for borgerne. Det kan jo for eksempel forholde sig på den måde, at borgerne i mindre kommuner generelt bare er mere tilfredse end borgerne i de større kommuner. Derfor kan det være værd at se på, om der er objektive forskelle på driften i større og mindre kommuner, om der med andre ord er stordriftsfordele eller -ulemper. Kommissionens undersøgelse af forekomsten af eventuelle stordriftsfordele og -ulemper er fortrinsvis baseret på analyser af udgifterne pr. indbygger på en række forskellige områder korrigeret for forskelle i udgiftsbehov (hovedbetænkningen: 353-384). Den bagvedliggende logik er altså, at forskelle i udgifterne pr. indbygger i større og mindre kommuner tages til indtægt for forekomsten af stordriftsfordele eller -ulemper. Problemet med det ræsonnement er, at udgiftsforskellene kan være udtryk for en bevidst politisk prioritering, ligesom udgiftsforskellene kan afspejle en forskel i kvaliteten af servicen. Det kan med nogen ret hævdes, at det i så fald ikke er muligt eller meget vanskeligt at belyse, om der er forskel på effektiviteten i større og mindre kommuner. Det er kommissionen så udmærket klar over. Derfor kan det alligevel undre, at kommissionen støtter sig til en stribe af allerede eksisterende undersøgelser af den type og tilmed har bestilt en række nye af slagsen i forbindelse med betænkningen. Selv om det er svært, så er det dog muligt at komme et stykke af vejen ved at sætte udgifterne i forhold til det, der fås for pengene. For eksempel som det er tilfældet i den undersøgelse af folkeskoleområdet, hvor antal-

let af undervisningstimer indgår i den analyse, der refereres i betænkningen, der i parentes bemærket viser, at der ikke kan påvises stordriftsfordele. Den type undersøgelser hører desværre til undtagelsen. Ligesom hvad der var tilfældet med det lokaldemokratiske spørgsmål, præsenteres læseren altså for en række undersøgelser, der strengt taget ikke er særligt relevante for problemstillingen, og som først og fremmest synes at legitimere den klare konklusion i sammenfatningskapitlet.

Samlet set synes der ikke at være meget belæg for at ændre kommunestørrelsen, uanset om et lokaldemokratisk eller lokaløkonomisk hensyn lægges til grund. Positivt formuleret så kan politikerne på den baggrund anbefales at vælge at øge kommunestørrelsen eller lade være. Det er i hvert fald ikke sikker evidens for, at det betyder det helt store.

Det rette kommunestyre

Selv om responsiviteten af kommunestyret eller demokratiske og økonomiske forhold altså ikke tilsiger de store ændringer af indretningen af lokalstyret eller størrelserne af kommunerne, kan der som nævnt ovenfor være andre grunde til at se kritisk på den manglende klarhed i det nuværende samspil og opgave- og ansvarsfordeling mellem staten og kommunerne og tillige det indbyrdes forhold mellem amts- og primærkommunerne. Som et eksempel på det sidstnævnte er der i betænkningen også overvejelser om, at det på en række områder er vanskeligt at sikre en sammenhængende og koordineret indsats. Efter kommissionens opfattelse skyldes det, at ansvaret er delt mellem flere forskellige decentrale myndigheder, hvilket indebærer, at der er en risiko for, at der opstår gråzoner, hvor det er uklart for både myndighederne og borgerne, hvem der har ansvaret.

Kommissionen vier også forholdet mellem staten og kommunerne en vis opmærksomhed, om end temaet kun er perifert berørt sammenlignet med størrelsesdiskussionen. Kommissionen anskuer grundlæggende samspillet mellem staten og kommunerne som en *top-down*-relation, der støtter sig på Folketingets grundlovssikrede adgang til at bestemme politikken på alle områder i hele landet. Som det udtrykkes, så

”er det derfor et vigtigt hensyn, at en kommunal og regional struktur understøtter, at Folketinget og regeringen kan formulere mål og gennem forskellige styringstiltag sikre, at disse implementeres i forhold til politikområder, der er dækket af de decentrale forvaltningsled” (hovedbetænkningen: 385).

Hvorvidt det er en dækkende beskrivelse af forholdet mellem staten og kommunerne, eller om det er mere dækkende for centraladministrativ ønsketænkning om forholdet mellem staten og kommunerne, kan diskuteres. I første omgang er det interessant at se, hvordan størrelsesanbefalingen kobles til diskussionen af styrbarheden. Således vurderes det, at styrbarheden øges med kommunernes faglige og økonomiske bæredygtighed (læs størrelse), fordi kommunernes mulighed for at implementere de nationale politiske målsætninger øges (hovedbetænkningen: 387). Samtidig vurderes det, at øget faglig og økonomisk bæredygtighed (læs størrelse)

betyder, at kommunerne i højere grad kan styres med mål og rammer i stedet for detailregulering, samt at styrbarheden alt andet lige vil øges, hvis kommunernes finansielle formåen og administrative kapacitet bliver mere ensartet (hovedbetænkningen: 387). Hvorfor mere administrativt og finansielt homogene kommuner isoleret set skulle fremme styrbarheden er imidlertid ikke videre klart, og argumentet synes først og fremmest at være passet til betænkningens hovedbudskab om behovet for større kommuner.

Hvorvidt større kommuner også indebærer, at mål- og rammestyring kan erstatte behovet for detailstyring og mål- og rammestyring, kan ligeledes diskuteres, også selv om der leges med på forestillingen om, at systemet først og fremmest er indrettet på, at staten skal holde snor i kommunerne. Den ovenfor refererede undersøgelse af den statslige forskriftsstyring, der viste, at de mindre kommuner i lidt højere grad end de større har svært ved at bevare overblikket, kan læses på den måde, at der er behov for større kommuner, også selv om det kun ville øge det samlede kommunale overblik en smule.

I stedet kan man vælge at fokusere på, hvad kommunerne gør for at orientere sig i vrirten af statslige forskrifter. Her fremgår det af undersøgelsen, at mindre kommuner i højere grad end større støtter sig til centrale vejledninger fra ministerierne og Kommunernes Landsforening. Det kan være, at større kommuner i højere grad er bedre til selv at finde ud af, hvad der fra centralt hold forventes af dem. Det kunne også forholde sig på den måde, at de større kommuner i højere grad end de mindre har en selvstændig forestilling om, hvordan reglerne skal fortolkes. I så fald kan større og mere bæredygtige kommuner betyde, at der er øget behov for detailstyring, hvis den centrale styringstankegang lægges til grund. Det kan med andre ord ikke tages for givet, at en øget evne til at implementere nationale målsætninger er ensbetydende med, at viljen til at implementere centrale retningslinjer også vokser. Kommunernes Landsforenings støtte til strukturkommissionens anbefalinger kan for eksempel således næppe tolkes på den måde, at større kommuner med et endnu bredere ansvarsområde alene skulle sættes i verden med det formål at øge den centrale styringskapacitet. Snarere tværtimod, hvilket også i højere grad er i overensstemmelse med den klassiske sondring mellem de relativt autonome nordvesteuropæiske lokale myndigheder, der reelt og formelt har et bredt ansvarsområde, og de sydeuropæiske kommuner, der er relativt små og har en smallere opgaveprofil, og som først og fremmest ses som instrument, der implementerer den statslige politik. Store kommuner med brede ansvarsområder, hvis hovedopgave er at iværksætte den nationale politik, er strengt taget ikke en umulighed, men dog en sjældent forekommende teoretisk og empirisk størrelse.

Det betyder som nævnt imidlertid ikke, at der ikke kan være grund til mere principielle overvejelser om indretningen af samspillet mellem staten og kommunerne. På samme måde som et delt ansvar mellem flere forskellige decentrale myndigheder kan betyde, at der er en risiko for, at der opstår gråzoner, hvor det er uklart for både myndighederne og borgerne, hvem der har ansvaret, så kan ansvarsfordelingen mellem staten og kommunerne på tilsvarende vis være uklar for borgerne og myndighederne. Strukturkommissionens tvetydige synspunkt om, at fagligt og økonomisk mere bæredygtige kommuner på en og samme tid kan betyde større lokal

autonomi og større statslig styrbarhed er ikke noget klart bud på, om det er statens eller kommunernes rolle i det danske demokrati, der bliver styrket ved en reform, uanset hvilken af Strukturkommissionens skitser, der bliver lagt til grund.

Den klarhed er der til gengæld i nogen grad lagt op til med den politiske aftale VK-regeringen indgik med Dansk Folkeparti i juni måned 2004. Samlet set er statens rolle styrket. Det sker ved, at der er en række områder, der er overgået til staten. Det gælder således for eksempel gymnasie- og VUC-området, dele af vejnettet og miljøområdet, skatteforvaltningen, specialundervisning for voksne, sygeplejeskolerne og andre specialiserede funktioner. På sygehusområdet strammer staten styringen og ensretningen af vilkårene for driften af sygehuse på tværs af regionerne, blandt andet ved den finansieringsreform, der ensarter sundhedsbidraget i hele landet og efter statslige regler fastlægger bloktilskuddet til regionerne og det statslige og kommunale aktivitetstilskud til sygehusdriften. At de centrale sundhedsmyndigheders udmeldinger gøres bindende for regionerne trækker i samme retning. På beskæftigelsesområdet var der lagt op til, at kommunerne skulle overtage hele ansvaret. Aftalen fastslår imidlertid, at der fortsat vil være et delt system for de forsikrede og ikke-forsikrede ledige, samt at ambitionen er en øget statslig styring og overvågning af beskæftigelsesindsatsen. At det statslige overvågnings-system virker mere sindrigt end gennemførligt er en anden sag, der ikke rokker ved, at der med reformen er lagt op til, at staten får en stærkere placering i det danske demokrati og den offentlige forvaltning.

Efter første omgang af den politiske behandling af kommunalreformen ser det ud til, at store kommuner med brede ansvarsområder, hvis hovedopgave er at iværksætte den nationale politik, kan gå hen og blive en mere almindeligt forekommende størrelse i virkelighedens verden. Under alle omstændigheder er den øgede klarhed om ansvarsfordelingen en demokratisk gevinst, der i dobbelt forstand er uventet. Dels fordi ansvarsfordelingen er blevet klarere, dels at der er lagt op til, at det skal ske, ved at statens og ikke kommunernes rolle bliver styrket. Det er dog nok for tidligt at afskrive kommunerne og Kommunernes Landsforenings rolle i den sag, og derfor er det også for tidligt at tage den demokratiske gevinst for givet. Normaltilstanden med den mere uklare ansvars- og kompetence fordeling kan sagtens nå at indfinde sig igen.

Litteratur

Aftale om strukturreform, juni 2004 (www.im.dk)

Betænkning nr. 471 (1968). *Statens refusioner af kommunernes udgifter.*

Betænkning nr. 781 (1976). *Særforsorgens udlægning.*

Betænkning nr. 1434 (2004). *Strukturkommissionens betænkning.*

DeVries, Michel (2000). "The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries", *European Journal of Political Research*, Vol. 38, pp. 193-224.

Pallesen, Thomas (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag