

Kommunestyre i Danmark 1803-2013

**Fra centralisme over decentralisering
til centralisme.**

VIGGO JONASEN

Cand.scient.pol., lektor emer.

2013

VIGGO JONASEN

Cand. scient. pol. (Aarhus 1973)

Lektor i Socialpolitik ved Den Sociale Højskole, Århus (1976-2004)

Byrådsmedlem i Aarhus 1974-1978, 1986-2003

Medlem af regeringens Opgavekommission 1996-1998

Formand for Århus Kommunes Sociale Forbrugerråd 2004-

Medlem af Udviklingsrådet for Region Midtjylland 2007-2010

viggojonasen@gmail.com 0045 61712219

Publikationer bl.a.

Dansk Socialpolitik 1708-2008 (10. ed. 2008)

www.viggojonasen.dk

The History of the Danish Welfare State (1999)

www.viggojonasen.dk

The main agents in the Danish Welfare State (1999)

www.viggojonasen.dk

The welfare state - social work - the individual and her autonomy (2001) www.viggojonasen.dk

Non Profit Organisations in the Danish Welfare State System (2004/2012) www.viggojonasen.dk

2 Indhold:

3 Træk af Dansk kommunestyre indtil 1970: fra decentral opgaveløsning til centralisering

4 1970'ere reformens indhold: kommunalisering, decentralisering

6 Udviklingen siden 1970: re-centralisering

7 Behov for en ny kommunalreform?

8 2007-reformens indhold og virkninger: re-centralisering og udgiftsbeskæring

10 Politiske motiver bag reformen:

11 Konklusion

12 Efterskrift I: strukturreformen - status december 2008

13 Efterskrift II: status december 2013

2013.12.08

Kommunestyre i Danmark - fra centralisering via decentralisering til re-centralisering.

Kommunalt selvstyre anses af mange for en central værdi i europæisk politik. Europarådet har vedtaget en konvention om kommunalt selvstyre (1985). Konventionen gælder kommunalt selvstyre på det, der i Danmark kaldes primærkommunalt niveau og amtskommunalt niveau. Konventionen er ikke nogen grundlov - men den angiver dog nogle standarder, som landene forventes at leve op til. Blandt de standarder er,

- at de offentlige opgaver først og fremmest skal udføres af det valgte organer så nær borgeren som muligt,
- at de lokale selvstyreenheder skal have reelt selvstyre inden for deres opgaveområder, og
- at de skal have tilstrækkelige egne midler til opgavernes løsning, herunder ret til at udskrive lokale skatter.

Det nævnes, at begrænsninger i det lokale selvstyre kun bør ske ved lov - ikke ved sideordnede organers lov-uregulerede beslutninger. Det synes i øvrigt som om konventionen, charteret, er præget af overvejelserne i den danske 1970'ers kommunalreform.

Dansk kommunestyre kan traditionelt beskrives ved 3 dimensioner:

- en organisation, der ledes af lokalt valgte repræsentanter,
- et sæt af opgaver, dels bestemt ved lov, dels iværksat på lokalt initiativ uden lovgivning,
- en finansiering, baseret hovedsagelig på kommunal skatteudskrivning ("kommunernes ret til sig at beskatte"), og eventuelt på statslige overførsler til kommunerne.

Ændringer af kommunestyret kan politologisk analyseres ved at undersøge: hvilke politikere foreslår hvilke ændringer af én eller flere af de tre dimensioner, og hvilke udtalte eller udtalte motiver har politikerne til at foreslå ændringerne. Ændringerne kan ske "bottom-up", ved at kommunalbestyrelser påtager sig opgaver, som siden bliver reguleret ved statslig lovgivning. Ændringer kan også ske "top-down" ved at regering og Folketing pålægger eller fratager kommunerne opgaver eller pålægger dem en ændret organisering og/eller finansiering af opgaverne.

Træk af Dansk kommunestyre indtil 1970: fra decentral opgaveløsning til centralisering

Det danske kommunestyres har udviklet sig fra enevældens fattiglove i 1803 og almueskolelov i 1814. Disse love påbød oprettelse af fattigkommissioner og skolekommissioner i de enkelte sogne. Hver kommission bestod af nogle "fødte" medlemmer, med sognepræsten som formand, og nogle valgte medlemmer. Kommissionerne skulle beslutte om fattighjælps uddeling og betaling, og om oprettelse og drift af skole, herunder aflønning af lærer, og opkrævning af bidrag til skolens drift. I byerne ("købstæderne") bibeholdt man en "borgerrepræsentation".

I 1837-42 blev landkommunernes kommissioner samlet til et direkte valgt "sogneforstanderskab", som havde samme opgaver, men som kunne opkræve en samlet kommuneskat - altså ikke mere en "fattigskat" og en "skoleskat". Samtidig oprettedes for landområderne amtsråd, med opgaver vedrørende sygehusvæsen og regionale veje. Amtsrådene var indirekte valgt, valgt af repræsentanter for landkommunerne.

Grundloven af 1849 indeholder en § 96 om kommunestyre: "Kommunernes Ret til, under Statens Tilsyn, selvstændigt at styre deres Anliggender, vil blive ordnet ved Lov". Denne formulering afspejler en politisk opfattelse om vigtigheden af kommunernes selvstændighed. Man kan altså sige, at årene fra 1803 til 1849 medfører en bevidsthedsudvikling: fra at de kommunale opgaver er en byrde, pålagt af regeringen, er de blevet en nærmest ejendomslygnende rettighed for kommunerne. Grundloven fra 1953 har samme formulering, blot i lidt mere moderne sprogbrug.

Kommunestyrets udvikling i Danmark fra 1803 og til 1970 kan karakteriseres ved, at

- 1) stadig flere opgaver tages op af kommunerne,
- 2) stadig flere opgaver henlægges ved lov til kommunerne.
- 3) en voksende del af de kommunale opgaveløsninger sker efter direkte statslig godkendelse, og
- 4) en voksende del af finansieringen sker ved statslige refusioner til kommunerne, og

I mange tilfælde ser vi en efterfølgende lovgivning, som legitimerer en allerede iværksat kommunal indsats, og som tilvejebringer fælles regler for opgavernes løsning - dog ofte sådan, at opgaven kun skal løses på en bestemt måde, hvis kommunalbestyrelsen beslutter sig for at tage opgaven på sig.

Et vigtigt aspekt af udviklingen har været, at staten påtog sig at refundere en mindre eller større del af finansieringen af opgaven, hvis kommunerne påtog sig at udføre opgaven. Man kan for så vidt sige, at Rigsdagen erklærede det for ønskeligt, at kommunerne oprettede biblioteker og byggede veje og ansatte lærere og etablerede bespisning af skoleelever og etablerede kommunal børnetandpleje og etablerede daginstitutioner og ældre-hjem. De kommuner, der (frivilligt) fulgte Rigsdagens ønsker, fik dækket en vis procentdel af udgifterne til opgaven. Men det forblev frivilligt for kommunalbestyrelserne, om de ville påtage sig opgave. Og de kommunalbestyrelser, som besluttede at afholde sådanne udgifter, måtte over for deres vælgere forklare, hvorfor de gjorde det, og dermed løbe den risiko, at vælgerne afsatte dem ved næste valg.

Igennem 1950'erne og 1960'erne medførte den tekniske og trafikale og uddannelsesmæssige udvikling, at opgaverne blev for store for de små kommuner. Der var i 1960 ca. 1350 kommuner i Danmark. Mange af dem havde 500-1000 indbyggere, og de bestod af det samme sogn, som var blevet etableret i 1100 tallets kirke-ordning! Folketinget besluttede i 1960'erne at iværksætte en kommunalreform, som skulle være en del af en samlet reform af hele den offentlige forvaltning. Et meget omfattende kommissionsarbejde forberedte reformen. Der var almen politisk enighed om, at reformen var nødvendig. Der var politiske nuanceforskelle om reformens indhold og tempo, men i det store og hele var der konsensus. Reformlovgivningen gennemførtes i løbet af 1970'erne

1970'er reformens indhold: kommunalisering, decentralisering

Den lokale organisation:

Ved reformen blev de ca. 1350 kommuner sammenføjet til 275 kommuner. Derved blev mindste størrelse af kommuner hævet til o. 5000 indbyggere. Sondringen fra middelalderen mellem byer ("købstæder") og landkommuner blev ophævet. På regionalt niveau blev der etableret 14 amtskommuner (tidligere 25). De statslige opgaver blev reduceret, og mange af dem udlagt til kommuner og amtskommuner. I alle kommuner og amtskommuner valgtes en kommunalbestyrelse (byråd, amtsråd), som valgte sin egen formand (borgmester/amtsborgmester). Det blev stort set overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at bestemme, hvordan administrationen skulle opbygges.

Man opretholdt et regionalt statsligt "tilsyns-system", med amtmanden som den centrale figur.

Kommunernes opgaver:

Opgavefordelingen mellem kommuner, amtskommuner og stat, blev hovedsagelig bestemt efter et princip om faglig og befolkningsmæssig *bæredygtighed*. Derved forstod man, at opgaverne skulle løses af en geografisk enhed, der havde et tilstrækkeligt befolkningsunderlag til ansættelse af uddannet personale til løsning af opgaven.

Kommunen skulle være det sted, hvor borgeren henvender sig med dagligdags problemer og opgaver. Opgaver som sundhedspleje for børn, daginstitutioner for børn, folkeskole, biblioteksvæsen, vejvæsen, kloakvæsen, vand- og varmforsyning, ældreomsorg, fysisk og social planlægning, bygningsvæsen, blev lagt i kommunerne.

1970'ERNES OMLÆGNING AF DE OFFENTLIGE OPGAVERS LEDELSE, FORDELING OG FINANSIERING.		
Reform	Formål	Forventet eller faktisk virkning
Kommunalreform 1970. Kommune-styrelseslov 1970.	Skabe bæredygtige administrative enheder.	1064 kommuner bliver til 275. 25 amter bliver til 14.
Opgavefordelingsreform 1970 -	Decentralisering af opgaver inden for den offentlige sektor.	Bedre service. Mere effektiv opgaveløsning.
Byrdefordelingsreform.	Den, der disponerer, bærer også det økonomiske ansvar.	Beskæring af procentrefusion til fordel for generelle tilskud ("bloktilskud").
Planlovs-reform 1960 – 1975	Modernisering og forenkling af arealplanlægningen.	Større regionalt og lokalt spillerum for selvstændig planlægning af arealanvendelsen. Giver borgeren adgang til at ytre sig i forbindelse med arealplanlægning.
Sektorplan-systemet 1970 -	Sikre at beslutninger inden for enkelte sektorer koordineres og ses i flerårigt perspektiv gennem øget information imellem forskellige offentlige instanser.	Skoleudbygningsplaner. Sociale udbygningsplaner. Miljøplanlægning. Planer for vejnet og kollektiv trafik.
Miljøreform 1972	Fremme beskyttelsen af de naturgivne ressourcer og værdier.	Afhjælpning af miljølemper (luft, vand, støj).
Social styrelseslov 1970. Sygesikrings- og dagpengelov 1973. Bistandslov 1976.	Skabe forudsætning for decentralisering og koordinering af opgaverne på sundheds- og socialområderne.	Forbedrede muligheder for kommunerne i hjælpearbejdet overfor borgerne.
Budget- og regnskabsreform 1977.	Sikre et grundlag for en effektiv central økonomisk styring.	Bedre overordnet planlægning, styring og kontrol i den enkelte kommune. Stærkere statslig styring af kommunernes økonomi.

Amtskommunerne skulle tage sig af sygehus- og lægevæsen, gymnasier, døgninstitutioner for børn, dag- og døgninstitutioner for handicappede, overordnet vejnet, regional busdrift, miljøtilsyn med særligt forurenende virksomheder, og arealplanlægning for "det åbne land". Samt en vigtig rådgivningsfunktion i forhold til kommunernes socialforvaltninger på handicap- og børneområderne. Med til idéen om *bæredygtighed* hører slagordet "ét bysamfund - én kommune" - det vil sige: den enkelte kommune skulle normalt rumme boligerne for de indbyggere, der arbejder i den. Man ønskede at etablere kommuner af en sådan størrelse, at folk ikke skulle pendle over kommunegrænsen på vej til og fra arbejde.

Staten skulle via lovgivning og landsplanlægning etablere *rammerne* for amtskommuners og kommuners opgaveløsning. Og staten skulle varetage et vist *legalitetstilsyn* med kommuners og amtskommuners forvaltning. Mange regler om statslig godkendelse af kommunale enkeltbeslutninger blev afskaffet.

Et vigtigt princip fra den historiske udvikling blev bibeholdt: *kommunalfuldmagten*, den ikke-lovfæstede retsgrundsætning, at en kommunalbestyrelse kan beslutte at iværksætte eller støtte en bestemt aktivitet af almennyttig karakter, uden at der er eksplicit lovhjemmel.

Kommunernes finansiering:

Et nøglebegreb i reformen var *decentralisering*: sagt lidt populært skulle kommunalbestyrelserne have frihed til selv at bestemme serviceniveau og skatteniveau. Det skulle være en sag mellem kommunalpolitikere og deres vælgere, om kommunen skulle nyde højt serviceniveau og yde høj skat - eller kommunens indbyggere skulle nyde *lav* skat og *lousy* service.

Det tidligere system med statslig refusion af bestemte udgifter blev (næsten helt) afløst af et system med statsligt "bloktilskud" til kommunerne og frihed for kommunalbestyrelserne med hensyn til, hvordan de ville anvende det statslige tilskud. Kommunernes indtægter bestod altså af to dele: et statsligt fastsat bloktilskud (o. 20% af kommunernes nettoudgifter) og en af kommunalbestyrelsen bestemt kommuneskat (indkomstskat, ejendomsskat - o. 80%). Hertil kom eventuel lokalt bestemt forældrebetaling for daginstitutioner og hjemmehjælp, og evt. takster for kollektiv transport m.m.

Udviklingen siden 1970: re-centralisering

Kommunalreformen blev gennemført, med lov om kommunernes styrelse og inddeling fra 1970, og bl.a. en socialreform 1971-1976, planlovsreform 1977 og mange andre lovændringer (se ramme).

To vigtige udviklinger finder sted igennem 1970'erne og 1980'erne:

Krav fra befolkningen om stadig øget service bliver imødekommet af kommuner, amtskommuner og stat, i form af udbygning af daginstitutioner, skoler, gymnasier, hospitaler, veje. Dermed vokser kommunernes andel af samfundsøkonomien meget stærkt.

En økonomisk krise - arbejdsløshedskrise - slår igennem fra 1973. Efter skiftende lave konjunkturer sker der igen et økonomisk opsving fra 1994-2002, så en vis stagnation, efterfulgt af en kort højkonjunktur fra 2005 og ved udgangen af 2008 udsigt til egentlig økonomisk krise.

Væksten i den kollektive service følges af stadig stærkere krav fra Folketing og regering om strammere styring af kommunerne, især kommunernes udgifter. Grundtanken i decentraliseringen: at kommuneskat og serviceniveau skal være et selvstyre-anliggende, til (eventuelt konfliktpræget) afgørelse mellem kommunalpolitikere og vælgere, bliver trængt i baggrunden, og bliver afløst af statslig kontrol med udgifterne. Formen for denne kontrol er ejendommelig: den sker i form af forhandling om en pseudo-frivillig aftale mellem finansministeren og bestyrelserne for Kommunernes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen (ARF) om, hvor meget kommuners/amtskommuners udgifter og skat må stige i næste budgetår. "Pseudo-frivillig" kalder jeg det, fordi finansministeren forhandler på baggrund af en trussel om via lovgivning at skære ned i kommunernes bloktilskud, hvis de ikke "frivilligt" går med på aftalen. Bemærk: der har ikke været forskel mellem finansministrenes måde at forhandle med kommunerne om de årlige økonomi-aftaler, uanset om ministeren var socialdemokrat, venstremand eller konservativ. Forhandlingerne sker under begge parters rituelle påberåbelse af det kommunale selvstyres fortræffelighed og KL's lige så rituelle beklagelse over regeringernes økonomiske tryk på kommunerne. Dog er opbremsningen af de kommunale udgifter mere voldsom under den seneste Venstre-regering end under de tidligere regeringer. Denne styreform er i nogenlunde klar modstrid med selvstyre-chartrets artikel 4.4. I forbindelse med 2005-reformen har regeringen endda fået vedtaget lov om fastfrysning af kommunernes skat, i direkte modstrid med selvstyre-chartrets art. 9.3. En ganske spektakulær virkning af dette såkaldte "skatte-

stop" er, at 162 af 271 kommuner søgte regeringen om tilskud fra regeringens "pulje for særligt vanskeligt stillede kommuner" for budgetåret 2006: de vil ikke kunne opretholde den nuværende kommunale service, hvis de ikke enten får tilladelse til at forhøje skatteprocenten eller får et ekstraordinært statsligt tilskud (Politiken, 28. august 2005).

Især igennem 1980'erne og lige til dato er statens økonomiske klemme på kommuner og amtskommuner blevet transmitteret til de ansatte i form af krav om "effektivisering", dvs. løsning af flere opgaver i løbet af arbejdsdagen. Det er blevet udmøntet i form af indskrivning af flere børn i den enkelte daginstitution, med lige mange eller færre pædagogtimer til rådighed, og det er blevet udmøntet i form af færre minutter pr. rengøringsopgave i skoler og på plejehjem, i form af færre minutters praktisk hjælp til rengøring i den handicappedes hjem, og i form af kortere indlæggelsestid på sygehus pr. patient. En del amter har søgt at begrænse sygehusudgifterne gennem nedlæggelse af mindre lokale sygehuse og samling, koncentration på større enheder. En følgevirkning af "effektiviseringen" er stigende sygelighed og pensioneringsfrekvens blandt offentligt ansatte.

I samme periode har vi set en tiltagende statslig detailstyring af kommuner og amtskommuner hvad angår opgaverne. Tydeligst har denne udvikling været på sundhedsområdet: regeringer har pålagt amtskommunerne "behandlingsgaranti" for visse sygdomme: behandling/operation inden for en bestemt periode efter diagnosticering. Dermed tvang regeringen amtsrådene og siden regionsrådene til at opprioritere de pågældende behandlinger - og derefter bruge sit amtslige/regionale "selvstyre" til helt selv at bestemme, hvilke andre opgaver, der skal nedprioriteres. Regeringerne har pålagt kommunerne at benytte en bestemt procedure og et bestemt skema ved sagsbehandling af pensionsansøgninger - en form, der er i modstrid med selvstyre-chartrets art. 4.5 og 6.1..

En hovedtendens i udviklingen har altså været: tiltagende centralisering, "top-down" styring - og indskrænkning af det kommunale økonomiske selvstyre og kommunernes beskatningsret.

Behov for en ny kommunalreform?

1970'ernes Kommunalreformen har stort set fungeret godt. Tekniske, sociale og trafikale og undervisningsmæssige udviklinger har medført, at de mindste kommuner er lidt for små til at løse de opgaver, der var henlagt til dem. Men hovedindtrykket er, at opgaver og kommunestørrelse matcher.

I hovedstadsområdet blev princippet om "et bysamfund - én kommune" ikke realiseret. Et par kommissioner blev i 1990'erne sat til at undersøge løsninger på de deraf følgende problemer, men uden at det gav anledning til større ændringsforslag.

Imidlertid havde det ene af de nuværende regeringspartier, Det konservative Folkeparti, et ønske om at afskaffe det ene af "de tre skatteudskrivende led", nemlig amtskommunerne. Indenrigsministeren (Venstre) så en mulighed for politisk profilering ved at gennemføre en kommunalreform, med nedlæggelse af amterne. Han havde for resten selv, i 2001, udtalt, at nedlæggelse af amterne ikke var nogen brugbar vej til effektivisering af sygehusvæsenet. En hurtigt arbejdende *Strukturkommission* blev nedsat i oktober 2002 - den afgav betænkning i januar 2004, om en strukturreform. Reformen sammenlagde de 271 kommuner til ca. 98, nedlagde amtskommunerne, oprettede 5 regioner med sygehusdrift som hovedsagelige opgave, lagde en del af de amtskommunale opgaver ud til de nye kommuner, og overførte en del amtslige og kommunale opgaver til staten..

Flere politikere fra Venstre og Konservative har åbent erklæret, at strukturreformen er "Reformen, som ingen har bedt om". Det gælder f.eks. den tidligere indenrigsminister Britta Schall Holberg, folketingsmedlem Birthe Rønn Hornbech, og den tidligere formand for amtsrådsforeningen Kresten Philipsen (alle fra partiet Venstre). Venstres indenrigsminister og "kronprins" Lars Løkke Rasmussen var blot 4 år før reformen modstander af at nedlægge amterne.

Alligevel: allerede fra efteråret 2003 var mange borgmestre i gang med at forhandle kommunesammenlægninger, nærmest ud fra ræsonnementet: det sker alligevel - så må vi hellere søge indflydelse på, hvem vi bliver lagt sammen med.

I juni 2004 blev et politisk flertal blev etableret: regeringen plus Dansk Folkeparti. Og lovforslag blev vedtaget inden sommerferien 2005, til ikrafttræden 1.1.2007.

Vil Danmark blive et bedre land at bo i, når kommunalreformen bliver gennemført? For de fleste indbyggere vil forskellen umiddelbart ikke være stor. Det er tænkeligt, at sammenlægning af nogle af de mindste kommuner vil betyde en serviceforbedring i disse kommuner. Det kunne man have opnået uden "den store reform". Men hvad går reformen mere præcist ud på?

2007-reformens indhold og virkninger: re-centralisering og udgiftsbekæmpelse

Reformen består af 50 love, som tilsammen ændrer flere hundrede love. Visse hidtil kommunale og amtslige opgaver bliver statslige, såsom skatteforvaltning og gymnasiedrift. Men størstedelen af lovændringerne handler om regionernes og kommunernes organisation, opgaver og finansiering.

Organisation:

Ved reformen oprettes 5 *centre for regional statsforvaltning*, med underafdelinger i flere byer.

Amterne nedlægges, og der oprettes 5 *regioner*, med hver sit direkte valgte *regionsråd* på 41 medlemmer.

De 271 kommuner lægges sammen til 98 kommuner, lige som hidtil med en *Kommunalbestyrelse* med en *borgmester* i spidsen.

Opgaver:

De *regionale statsforvaltninger* kommer bl.a. til at tage sig af skatteforvaltning (hidtil kommunal funktion), visse opgaver på kulturområdet (nogle museer, teatre, m.v.), dele af arbejdsformidlingsområdet. Den amtskommunale sociale vejledningsfunktion i forhold til kommunerne afskaffes. Som delvis erstatning oprettes en central statslig vejledningsvirksomhed, kaldet VISO - med vægt på en internetportal-funktion.

Regionerne skal først og fremmest beskæftige sig med sygehusdrift, men derudover med regional erhvervsudvikling - ikke hidtil nogen stor opgave - og drift af de mest specialiserede sociale institutioner (antagelig sikrede institutioner for unge, muligvis enkelte handicapinstitutioner). Regionerne skal også oprette regionale trafikselskaber, der skal varetage al kollektiv transport. Det vil sige, at hidtil kommunale busruter skal overleveres til regionerne. En vigtig forskel fra nugældende ordning er, at regionerne ikke må påtage sig opgaver, der ikke er vedtaget ved lov. Også en tilsidesættelse af selvstyretrets art. 4.2.

Kommunerne skal udføre de opgaver, de hidtil har haft, plus størstedelen af de opgaver på det sociale område, som hidtil er blevet løst af amtskommunerne (rehabilitering, specialundervisning). En del af opgaverne kan efter "bæredygtighedsprincippet" ikke klares af en enkelt kommune - de skal så udføres af én kommune på flere kommuners vegne og ved finansiering fra disse kommuner. Amtskommunernes hidtidige opgaver på ungdomsuddannelsesområdet, bl.a. gymnasier, overtages af staten.

Finansiering:

Regionerne udskriver ikke skat. De finansieres via 1) et fast statsligt tilskud, 2) et fast beløb pr. indbygger fra kommunerne, og 3) et beløb fra kommunen for hver hospitalsindlæggelse. Regionernes få sociale institutioner skal finansieres via kommunal takstbetaling for de borgere, der indlægges i institution. Trafikselskaberne skal finansieres via billetindtægter - hvis en kommune ønsker, at en rute skal opretholdes i spredt-bebyggelse, skal kommunen selv dække de manglende billetindtægter. Kommunerne udskriver, som hidtil, skat. Desuden modtager de et statsligt "bloktilskud", og de opkræver brugerbetaling. Og som nævnt ovenfor: hvis en kommune driver en social institution, der benyttes af borgere fra andre kommuner, skal disse andre kommuner dække deres andel af udgiften.

Disse ændringer synes umiddelbart ikke dramatiske. Men det er de. Der er flere grunde dertil. Nogle kan ses direkte i lovforslagene. Andre må søges i det politiske miljø og de administrative strukturer, der omgiver reformforslagene:

1) lovene indeholder mere end 200 bemyndigelser til ministrene, til at fastsætte regler om udformningen af kommunal administration og service(-niveau). Hertil kommer direkte lovregler om detaljer i kommunernes administrative opbygning. Dette er i voldsom modstrid til 1970'ers reformen, hvor lovgivningen stort set lod kommunerne bestemme, hvordan deres administration skulle opbygges. Særligt skal nævnes, at *kommunalfuldmagten* afskaffes for regionernes vedkommende: de må kun påtage sig opgaver, som direkte lovhjemlede - eller som de får ministerens tilladelse til at påtage sig.

2) lovene indskrænker altså kommunernes ret til selvbestemmelse vedr. service. Nogle eksempler:
a) kollektiv trafik skal drives et takstfinansieret regionalt trafikselskab - kommunen må ikke selv
b) kommunerne har fået pligt til at lade en del af beskæftigelsesindsatsen udføre af private virksomheder
c) en del af kontanthjælpsadministrationen skal ske via et statsligt IT-system

3) finansiering af reformen: Regeringen og Dansk Folkepartis aftale om reformen indebærer, at sammenlægning af kommuner, samordning af EDB systemer, ombygning og tilbygning af kommunale bygninger skal ske inden for kommunernes hidtidige udgiftsramme. Sådanne éngangsudgifter skal altså finansieres via besparelser på andre konti: skoler, institutioner, omsorg, pleje. Reformen indebærer i sig selv en "spare-runde". Regeringspartierne og Dansk Folkeparti har vedtaget lovgivning om "fastfrysning" af skatteprocenter i kommunerne og forbud mod kommunal lån-optagelse. Med andre ord: grundtanken om *økonomisk decentralisering*, fra 1970-reformen, er helt opgivet.

4) finansiering af institutionsdrift efter reformen: særligt på området sociale specialinstitutioner som f.eks. tale- og høre-institutionerne og andre og andre handicap-institutioner, vil princippet om kommunal takstfinansiering med stor sandsynlighed føre til, at der i det mindste i en del år vil ske kommunal underbudgettering på disse områder, med den sandsynlige konsekvens, at institutioner vil blive nedlagt eller reduceret. Sammenholdt med princippet om udlægning af flest muligt af disse institutioner til de nye kommuner, vil det medføre spredning og afspecialisering af de højt specialiserede faglige miljøer, som i dag findes på amt-niveauet. I er det amtslige befolkningsunderlag for sådanne institutioner 250-600.000 mennesker. Selvsagt kan kommuner med 20-50.000 mennesker ikke være befolkningsunderlag for en tilsvarende specialisering. Allerede nu, forud for reformen, medfører usikkerheden om institutionernes fremtid mindsket personalerekruttering - og da specialiseringen jo i høj grad er "in the job training", vil man inden for få år se mangel på specialister.

En vis skepsis hos Folketinget om kommunernes evne til at skuldre de ekstra opgaver på det sociale område affødte oprettelse af et Udvlingsråd i hver region, organiseret under statsforvaltningen, og med medlemmer fra kommunalbestyrelser, regionsråd og brugerorganisationer. Udvlingsrådene skal "følge og vurdere" udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet og afgive en redegørelse hvert af årene 2008-2010 til Velfærds- og Undervisningsministrene om udviklingen året før på områderne. Det materiale, som rådene får tilstillet fra kommunerne, giver kun mulighed for stærkt begrænset indsigt i den foregående udvikling.¹

Ved reformen overtager staten gymnasieområdet fra amterne. Gymnasierne skal herefter drives som "selvejende institutioner", finansieret efter "taxameter-modellen": et bestemt beløb pr. gennemført gymnasieuddannelse. Hidtil har amterne drevet en vis regional-politik via gymnasierne: man har

¹ Viggo Jonassen: "Tåge om udsigtsposten – om arbejdet i et udviklingsråd". Social Politik 2008:3

opretholdt gymnasier i spredt-bebyggelsesområderne, og til dels anvist elever til de yderligt liggende gymnasier. Denne form for politik forsvinder med reformen. Når gymnasierne skal konkurrere om eleverne, vil der være tendens til koncentration om de store gymnasier med mange faglige valgmuligheder.

Reformen medfører omlægning af arbejdsforholdene for 6-700.000 offentligt ansatte. Når to eller tre eller fire eller fem kommuner lægges sammen til én kommune, skal de ansatte i kommunerne indpasses i hierarkiet i én sammensluttet kommune. Det medfører uundgåeligt for den enkelte ansatte betydelig usikkerhed, konkurrence og positionering. Denne udvikling er allerede nu, i 2005, i gang, og den vil antagelig fortsætte langt ind i 2007.

Lovforslagene og de skriftlige bemærkninger til lovforslagene efterlader megen usikkerhed og tvivl om de administrative og strukturelle konsekvenser. Lovforslagene er udarbejdet hurtigt og centralt, og de mange hundrede høringssvar er ganske kritiske over for lovforslagene. Det ville have været ønskeligt med en længere periodes grundig forberedelse af reformen. En velvillig tolkning af lovkomplekset kan være, at de mere end 200 bemyndigelser til ministrene til at fastsætte regler skal bruges til at foretage de mange uundgåelige korrektioner efter lovvedtagelsen! En mindre velvillig tolkning kan være ønsket om at undgå den offentlighed om loves fejl og mangler, som ville følge af en lovændringsprocedure, når fejl skal rettes.

Som nævnt flere steder ovenfor, er reformen i mange henseender i klar modstrid med de idéer om lokalt selvstyre, som Europarådet har fastslået som standarder for god local selfgovernment, og som Danmark har tilsluttet sig.

Politiske motiver bag reformen:

Ovenfor har jeg hævdet, at der *sagligt* set ikke var noget stort behov for en gennemgribende reform. Det var også konklusionen fra den kommission, *Opgavekommissionen*, som regeringen nedsatte til analyse af hele den offentlige forvaltning, i perioden 1996-1999.

Det er derfor nærliggende at stille spørgsmålet: hvilke *politiske* motiver kan ligge til grund for de politiske aktørers beslutning om en omfattende reform af hele den offentlige sektor?

Det Konservative Folkeparti (det ene regeringsparti) i mange år har haft som ønske at nedlægge amtskommunerne, bl.a. med den begrundelse at man ønskede at afskaffe "det ene af tre skatteudskrivende niveauer". Det hører måske med til motiverne, at Socialdemokratiet og partiet Venstre har været dominerende i amtsrådene.

Partiet *Venstre* har i en del år argumenteret for, at offentlige opgaver i højere grad bør udføres på "markedsvilkår" og i "konkurrence" mellem private entreprenører og kommunerne som entreprenører. Kommunerne - også de kommuner, der havde Venstre-borgmestre - har kun i mindre omfang ønsket at udlicitere opgaver. Det forklares med, at udarbejdelse af udbudsmateriale er administrativt besværligt og dyrt. Det forklares også med, at arbejdskraftintensive opgaver som ældrepleje og børnepasning ikke vil blive varetaget mere effektivt, fordi man etablerer konkurrence. Politikere fra Venstre har fremhævet, at ved sammenlægning til større kommuner vil man kunne skabe administrative enheder, der er store nok til at udarbejde udbudsmateriale og iværksætte licitationer. Venstres formand og statsminister fremhævede i sit programskrift fra 1993 *Fra socialstat til minimalstat* det ønskelige i en reduktion af de opgaver, som løses kollektivt, skattefinansieret og politisk besluttet, til fordel for privat finansieret og markedsorganiseret opgaveløsning også af traditionelle velfærdsopgaver. Det program har ikke indgået i Venstres argumentation direkte i forbindelse med strukturreformen. Men de forventelige effekter af reformen er fuldt ud forenelige med, at et sådant program er underliggende motiv.

Dansk Folkeparti har stort set ikke udtalt sig om substansen i reformen. Partiet har kun ganske lille repræsentation i kommunalbestyrelserne. Jeg tillader mig den vurdering, at partiet blot har valgt at fungere som parlamentarisk back-up for regeringen i en situation, hvor *Socialdemokratiet*, *Det Radikale Venstre*, *Socialistisk Folkeparti* og *Enhedslisten* i Folketinget har været stærkt imod den af regeringen valgte model for kommunalreform.

Der har ikke været meget borger-engagement i debatten om strukturreform. Mindst debat har der været om nedlæggelsen af amterne. Det kan muligvis forklares med, at sygehusnedlæggelser har været det problemområde, borgerne har diskuteret mest de seneste 20 år - og de har ikke skaffet amterne mange tilhængere!

Konklusion:

Den strukturreform, som blev vedtaget i juni 2005, og som trådte i kraft pr. 1. januar 2007, indebærer en væsentlig centralisering i betydningen: forøgelse af regeringens (ikke Folketingets) direkte indflydelse på kommunalbestyrelsernes arbejde - dermed forstærker reformen en udvikling, som skiftende regeringer fra 1980 til 2008 har iværksat, men reformen udgør dog et stort spring i denne henseende.

Reformen har i hvert fald i gennemførelsesfasen medført forringelser i den kommunale og regionale (amtslige) service, alene på grund af aftalen om, at overgangsomkostninger skal afholdes inden for de nu gældende økonomiske rammer. En konsekvens heraf kan meget vel blive spontan individuel efterspørgsel efter privat organiseret velfærdsservice. Det er allerede sket på hospitalsområdet.

Derimod betyder reformen ingen styrkelse af borgerens retsstilling over for kommunen.

Reformen er sagligt set mangelfuldt forberedt. Reformen efterlader mange åbne spørgsmål om, hvordan opgavefordeling og opgaveudførelse skal varetages i de kommende år - spørgsmål, som allerede nu har effekt på f.eks. rekruttering til specialistfunktioner.

Reformen vil på grund af de ansattes usikkerhed om egen fremtid give arbejdsmiljømæssige problemer i mindst et par år, i hvert fald i en del administrative områder og antagelig i mange institutioner.

Reformen er mere et ny-liberalt fremstød for kommunal udlicitering end den er et svar på problemer i den nuværende kommunestruktur.

Regeringen, der fik fået vedtaget kommunalreformen, har også nedsat en "Tænk tank om nærdemokrati". Man har nok ment, at der ville være noget at reparere på efter strukturreformen. Tænk tankens redegørelse er udkommet 31.08.2005 (www.im.dk)

I forlængelse af strukturreformen vedtog Folketinget (COV) i juni 2008 hjemmel til, at Velfærdsministeren kan beskære tilskud til den enkelte kommune, som måtte overskride skatte- eller udgiftsloft. Den hidtil voldsomste centralisering i dansk kommunestyres historie.

I forbindelse med forlig efteråret 2008 (COV) om finanslov 2009 aftaltes, at finansieringen af arbejdsløshedsdagpenge pr. 1.8.2009 skal overgå til kommunerne. Under indtryk af kreditkrise og arbejdsløshedskrise tilsiger det endog ganske voldsomme og uberegnelige konsekvenser for kommuner, hvor større virksomheder indskrænker eller lukker.

Efterskrift I: Strukturreformen - status december 2008 .

Den nye struktur (se s.8) skulle fungere pr. 1.1.2007.

Der var kommunal- og regionsrådsvalg 15. november 2005.

ORGANISATION

Regionsniveau: to instanser:

De nyvalgte Regionsråd (41 medlemmer) havde status af *forberedelsesudvalg* - de skulle sørge for, at administration og underudvalg er på plads i løbet af 2006, og indtog derefter rollen som siddende råd.

De regionale statsforvaltningskontorer² har fået chefer, og har indrettet struktur og organisation. En del arbejdsområder, ikke mindst tilsynet med kommunerne, er præget af sagspukler og kritisabelt lange ekspeditionstider.

Kommune-niveau: i november blev der valgt sammenlægningsudvalg (normalt 25-31 medlemmer) i de kommende sammenlagte kommuner - sammenlægningsudvalgene er kommunalbestyrelser fra 1.1.2007. Funktionsperioden blev forlænget for de eksisterende kommunalbestyrelser i kommuner, der lægges sammen med andre. Der var altså i 2006 en *dobbeltmagt-situation*: de gamle kommunalbestyrelser fungerer stadig og beslutter budget for 2006, og sammenlægningsudvalgene eksisterer, og kan nedlægge veto mod beslutninger, truffet af de gamle kommunalbestyrelser. I kommuner, der ikke lagdes sammen med andre, blev der 15. november 2005 valgt ordinære kommunalbestyrelser, der skal fungere i 4 år. Én af virkningerne af denne *dobbeltmagt-situation* er, at nogle sammenlægningsudvalg har nedlagt veto mod kommunale investeringer, som var besluttet af "forlængede" kommunalbestyrelser, fordi de mener, at den fremtidige kommunalbestyrelse ikke vil prioritere f.eks. de idrætsanlæg, som hidtidige kommunalbestyrelser gerne vil have bygget i deres lokalområder.

ØKONOMIPROBLEMER OG DIREKTE STATSSTYRING: En stærkt følt virkning af reformprocessen er, at en del sammenlagte kommuner har massive økonomiproblemer. En del af de tidligere kommuner "tømte kommunekassen" før sammenlægningen, det vil sige: holdt lavere skatteudskrivningsprocent end svarende til udgifterne. Efter sammenlægningen konstaterede man, at den gennemsnitlige skatteprocent var ikke tilstrækkelig til at dække de hidtidige udgifter. Men så stødte de nye og større kommuner på regeringens /folketingets skatteloft: man måtte ikke hæve skatteprocenten svarende til udgifterne. 42 af de 98 kommuner søgte tilskud fra en pulje under Velfærdsministeriet til "vanskeligt stillede kommuner", 19 fik hjælp. En del er nu (dec.2008) "under administration" af Velfærdsministeriet, det vil sige: efter minister-ordre er de i gang med budgetbeskæring/fyringsrunder. Et eksempel på denne mekanisme er Syddjurs.

OPGAVER: Der er truffet beslutninger om, hvilke hidtil amtslige sociale og revalideringsmæssige institutioner, der skal gå over til primærkommunal drift, og hvilke der skal drives af regionerne. Kommunerne i region Midtjylland har i fællesskab aftalt, at institutionerne drives videre med uændret standard i årene 2006-2008, for at forebygge at usikkerhed om fremtiden skulle få medarbejdere til at flygte fra institutionerne. Denne forebyggelse er siden blevet underløbet ved at den største kommune i regionen, Århus, er gået i gang med en "sparerunde", der også vil ramme de hidtil amtslige institutioner. Jeg ved ikke, om noget tilsvarende er sket i de andre 4 regioner.

Efter at det er besluttet, hvilke institutioner der overføres til kommunerne, har de hidtidige amter aftalt, hvilke administrative medarbejdere der skal overflyttes til kommuner og hvilke der skal over-

² Statsforvaltningen Nordjylland - Statsforvaltningen Midtjylland - .. Syddanmark - .. Sjælland - .. Hovedstaden

flyttes til regionen. For en del medarbejdere har denne situation betydet af arbejdssted og en del daglig mer-transport. En del har valgt tidligere tilbagetrækning end ellers planlagt.

En del amtslige og kommunale opgaver er overført til de regionale *Statsforvaltninger*. Det gælder bl.a. skattevæsenets opgaver. Det har medført, at en del medarbejdere har fået arbejdsplads langt fra bopælen. En del er gået på pension - en del er søgt over i den private sektor - og en del har accepteret den større geografiske afstand. *231 skattevæsenetsmedarbejdere nægtede at flytte til Ringkøbing, i den vestlige ende af Danmark - pr.15. april2006 stod de til at få en fyreseddel. Det har medført betydelige problemer for skattevæsenets inddrivelse af skat!* Stort set ingen medarbejdere er glade for omlægningerne - mange er temmelig utilfredse.

Strukturændringerne og arbejdspladsflytningerne garanterer for en vis personaleomsætning i de kommende år - og medfører antagelig også, at skatteligning og skatteopkrævning vil tabe effektivitet i hvert fald i en periode.

Til opgaveomflytningen hører formueopgørelse: der er sket værdisætning af de institutioner, især bygninger og jord, der skifter ejere.

INTERNE STRUKTURER:

Regionsrådene er konstitueret, de har udarbejdet organisationsplaner, og en del kontorer er etableret. Hjemmesider er oprettet, med bl.a. organisationsplaner, opgaveoversigter og mødeplaner. Regionsrådene har én stor og nogle mindre opgaver. Den store er: hospitalsdrift. Der er også dannet regionale trafikelskaber, som skal forestå de regionale buslinier og nogle af jernbanelinierne, og som har overtaget buslinier, som hidtil er blevet drevet af enkelte kommuner. Regionsrådene har udpeget hver sit *Regionalt vækstforum*, som skal diskutere de samfundsmæssige betingelser for økonomisk vækst i regionen: uddannelse, arbejdskraftmobilitet og -forsyning, turisme, og meget andet. Forud for regionernes etablering har ministeren udpeget et *Midlertidigt vækstforum* for hver region, sammensat af erhvervsrepræsentanter, repræsentanter for større uddannelsesinstitutioner, nogle borgmestre samt et par fagforeningsrepræsentanter. *Det midlertidige Vækstforum*³ for Midtjylland har ladet et konsulentfirma udarbejde en beskrivelse af erhvervsforhold, eksportandele og -potentiale, uddannelsesforhold og arbejdsstyrkesammensætning i regionen.

I sammenlægningskommuner foregik omfattende forhandlinger om, hvordan den kommende kommunes administrative hierarkier skulle indrettes, og om hvilke medarbejdere der skulle indplaceres på hvilke poster i de administrative hierarkier. Det har medført, at ikke alle medarbejdere var så optaget af de daglige administrative opgaver - strukturen og egen kommende placering i den stod højt på bevidsthedsdagsordenen! Det samme er sket, ganske vist i mindre omfang, i de kommuner, der har uændret størrelse, fordi en del hidtil amtsansatte skal indplaceres i kommunernes administrative strukturer, når f.eks. døgninstitutioner for børn/unge overflyttes fra amt til primærkommuner. Om de amtslige institutioner, især døgninstitutioner for børn og handicappede, som kommunerne ikke i første omgang "hjemtog", og som derfor fik regionen som driftsherre, gælder, at kommunerne når som helst kan kræve dem overført fra region til kommune. Det har betydet usikkerhed for de enkelte medarbejdere og ledere om ansættelsesforhold, usikkerhed om personale rekruttering og efteruddannelse, i sådant omfang at det har udgjort og udgør et egentligt arbejdsmiljøproblem.

Det samlede billede af den danske strukturreform er nu, 2 år efter reformens ikrafttræden: nogenlunde klarhed angående den overordnede struktur - betydelig uvished om ganske store detaljer. Og betydelig uvished om kommunernes økonomiske situation i 2009- .

³ En google-søgning på *Vækstforum* giver hyperlinks til de regionale fora og deres aktiviteter

Efterskrift II: status dec. 2013

Efter gennemførelsen af strukturreformen har vi set virkeliggørelsen af en del af de skrækscenarier for udviklingen på det specialiserede socialområde, som er nævnt på s. 9 virkeliggjort. Mange institutioner er nedlagt på grund af manglende kommunal efterspørgsels efter deres ydelser, f.eks. på hjerneskadeområdet mere end et dusin institutioner. Nu i 2012-13 er en vis erkendelse ved at brede sig i kommunerne om, at man ikke magter de mere specielle opgaver – men institutionskapaciteten og dermed fagkundskaben er reduceret. En hel del mennesker med behov for omfattende og specialiseret indsats er i stedet blevet langtidsparkeret i plejehjem eller andre kommunale lavere kvalificerede institutioner.

S, SF og R stemte i 2008 imod VKO-regeringens stramninger af den statslige styring af kommunerne og især deres økonomi. Efter regeringsskiftet i 2011 kunne man så forvente, at styringen ville blive lempet. Det blev den ikke – tvært imod. En konsekvens har været nedlæggelse af godt 30.000 kommunale stillinger i årene 2010-2013 – personalebeskæringer i hjemmepleje og skoler og daginstitutioner og alle andre hjørner af den kommunale service..

Til gengæld fører regeringen via www.frivilligrådet.dk kampagner for, at frivillige skal supplere den kommunale indsats bl.a. for udsatte grupper.

Hertil kommer tre store ”reform” komplekser: førtidspensions- og fleksjobreform, kontanthjælpsreform (begge med spare-mål), og folkeskolereform – alle med stærke elementer af stærkere statslig styring.

Centraliseringen er under Thorning-regeringen også fortsat på andre områder:

Den kommunale skatteligning er afskaffet og lagt over til Skat - en rent statslig skatteorganisation – denne er så beskåret mandskabsmæssigt, og Skat har i 2013 bidraget til den pressemæssige underholdning med historier om omfattende fejl i ejendomsværdiansættelsen og omfattende mangler i inddrivelse af restancer.

Udbetaling af forskellige kontantydelse er fjernet fra kommunerne og henlagt til en statslig central institution: Udbetaling Danmark. Deraf er fulgt en del fejl i individuel udmåling af ydelser og i indeholdelse af statslige tilgodehavender i det udbetalte

Kommunalt selvstyre er noget, der er blevet en del mindre af!

Illustrationer:

kort: 5 nye regioner (fra "aftale om strukturreform", dias)

kort: statslige arbejdspladser

kort: kommunernes tilbagemeldinger (om hvem der ønsker sammenlægning med hvem)

kort: nye kommuner 07.07.2005, med indbyggertal

Materiale om strukturreformen kan downloades fra Indenrigsministeriets homepage, www.im.dk, Kommunalreform - herunder lovforslag, overheads om politiske aftaler, Danmarkskort m.v.

Referencer:

Dagbladet Politiken 28.08.2005: "Kommuner i kø til fattighjælp", "Borgmestre med tiggerstav".

European Charter of Local Self-Government Strasbourg 15.X.1985 (Europarådet)

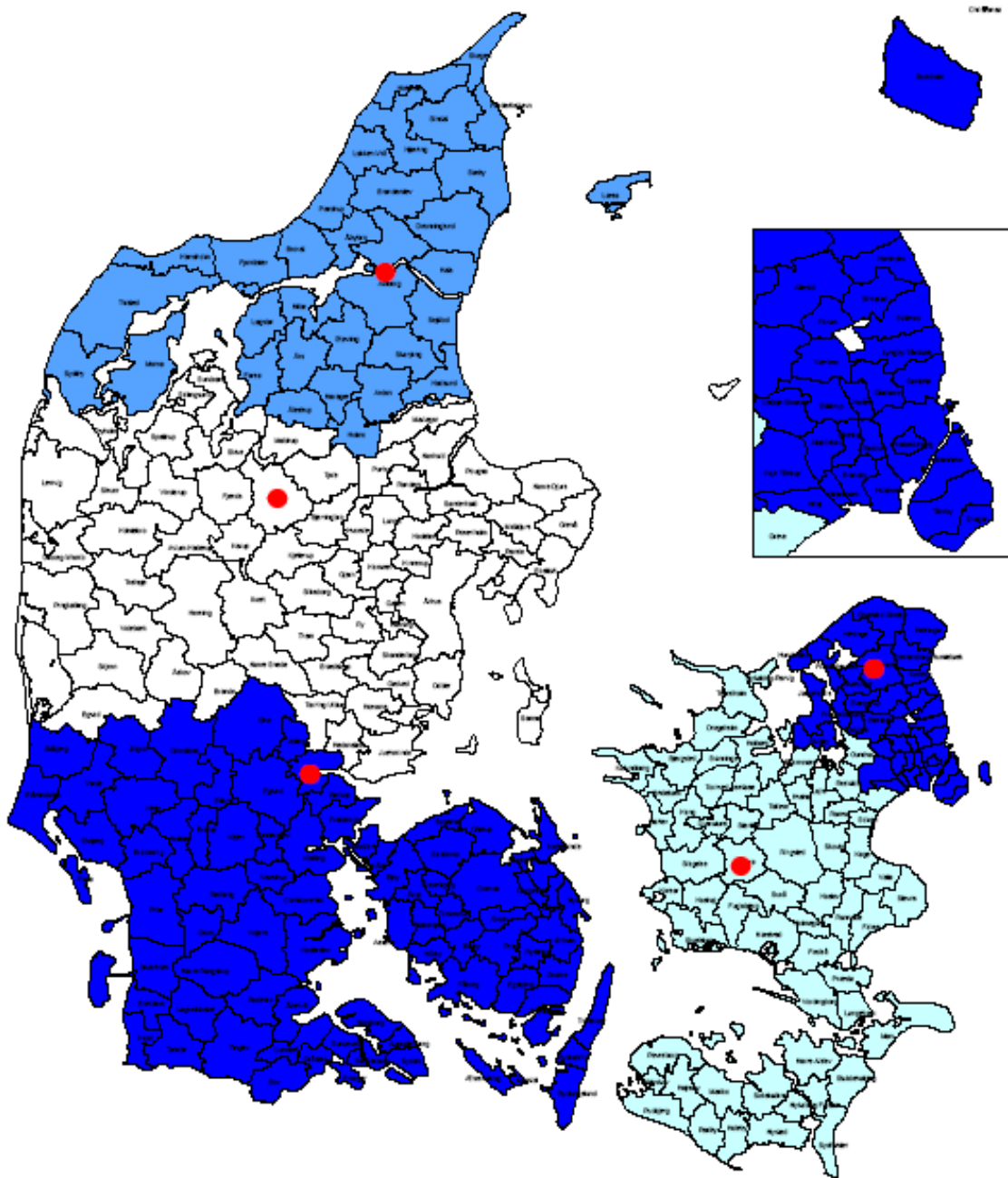
Opgavekommissionens betænkning 1999

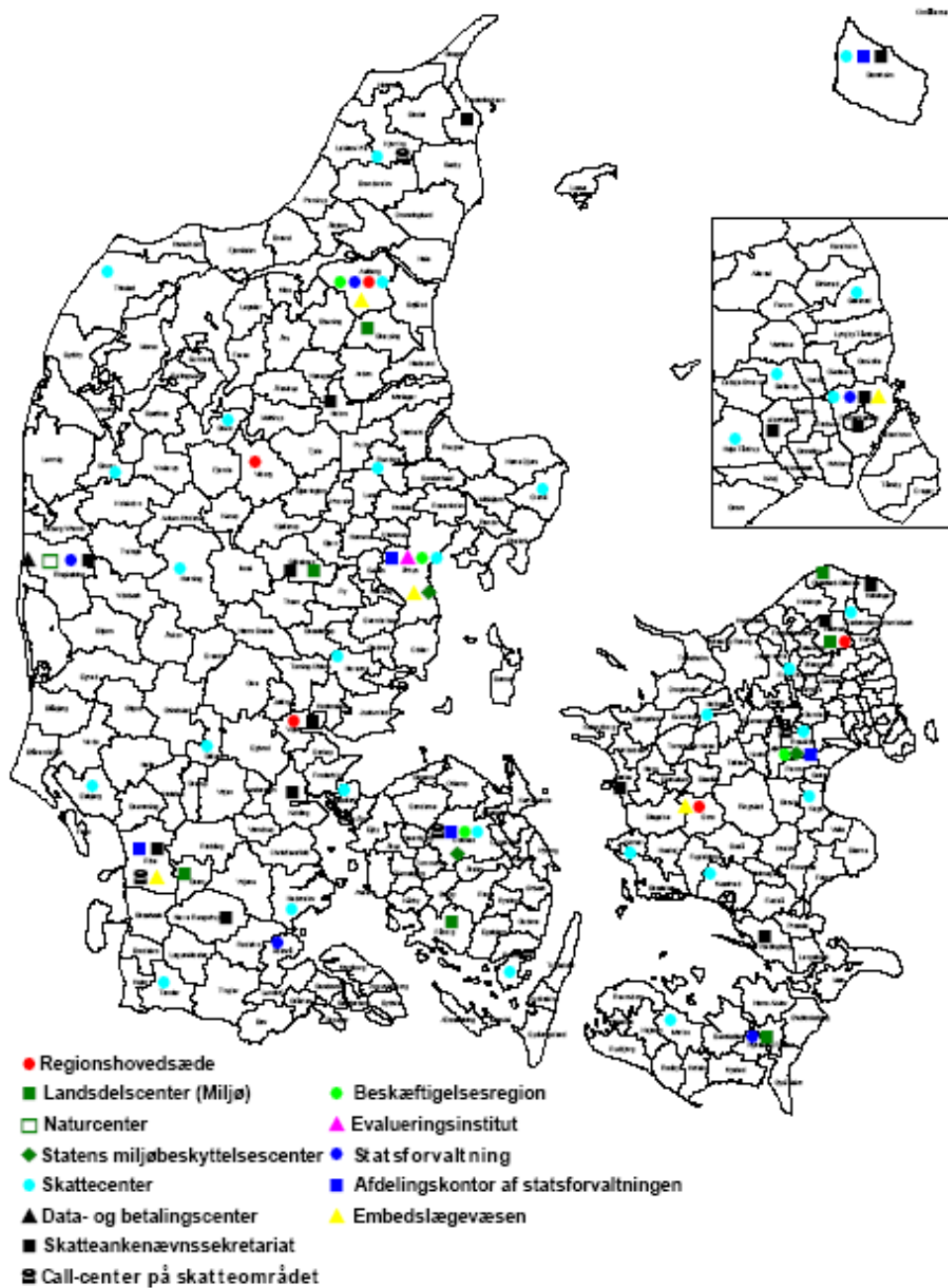
Strukturkommissionens betænkning 2004 (også på www.im.dk)

Tidsskriftet *Kommunen* - mange artikler, bl.a. 10. marts 2005 "Nyt Danmarkskort med 271 kommuner reduceret til 99"

Viggo Jonassen (2004): *Dansk Socialpolitik 1708-2008* E-udgave www.viggojonassen.dk

Pontus Tallberg (Region Skåne 2005): *Självstyrelse på lokal och regional nivå*"





Tilbagemelding fra kommuner
den 5. januar 2005
med ønsker til fremtidigt tilhørsforhold i
forbindelse med kommunalreformen

