

Kommunestyrets fremtid

En antologi redigeret af
Rolf Norstrand og Nils Groes

AKF Forlaget
Oktober 2001

Forord

Den fremtidige indretning af det danske kommunestyre har været til debat gennem de seneste år. Desværre er det oftest kun blevet til en meningsudveksling for og imod kommunesammenlægninger. Og det har været vanskeligt at nå dybere ned i materien, fordi mange af de, der burde deltage i denne vigtige debat om kommunestyrets fremtid, ikke sjældent møder op med på forhånd fastlåste opfattelser af, hvad der skal gøres eller ikke skal gøres.

Det er et af formålene med AKF at bidrage til at kvalificere den politiske og saglige debat. I dette tilfælde om kommunestyrets fremtid. Derfor oprettede vi i AKF-regi på Nils Groes', Otto Larsens og mit initiativ i 1999 en studiekreds om kommunestyrets fremtid. Studiekredsens medlemmer var 40 forskere og embedsmænd med interesse for det danske kommunestyre. En studiekreds i sig selv flytter jo ikke bjerge, men i studiekredsen er i perioden 1999- 2001 fremlagt og diskuteret mange forskellige papirer og problemstillinger med tilknytning til hovedemnet: Fremtidens kommunestyre. I denne antologi er medtaget en række af emner, der har været drøftet. Indholdet står alene de pågældende forfattere til ansvar for. Det er vores håb, at antologien vil være til inspiration i den fortsatte debat.

Antologien søger ikke at dække alle de problemstillinger, der kunne være relevante at tage i betragtning ved diskussioner om kommunestyrets indretning i fremtiden. Således vil læseren fx lede forgæves efter aktuelle spørgsmål som IT og internettets betydning for borgerbetjeningen og administrationsøkonomien i kommunerne. Det viser kun, at der er fart på udviklingen, og at forandringens vinde blæser om kommunestyret. Var antologien først blevet udgivet i 2002 eller senere, ville dette emne sikkert også have været medtaget.

Kommunestyret står over for betydelige udfordringer. I flere af antologi-

ens artikler nævnes det dobbelte pres, kommunerne er underlagt. På den ene side en stram økonomi – de sidste fire år med en vækstramme på én procent i serviceudgifterne. På den anden side borgernes stigende forventninger til kvaliteten i kommunernes service og en demografisk udvikling, som i mange kommuner betyder væsentlige udgiftsstigninger på børne- og ældreområdet. Hertil kommer, at de mindre ungdomsårgange forstærker de rekrutteringsvanskeligheder, som allerede opleves flere steder i landet. Konkurrencen om de kompetente medarbejdere betyder, at den kommunale ledelse skal arbejde målrettet for, at kommunen opleves som en attraktiv arbejdsplads.

Jeg vil i det følgende pege på fire udfordringer for kommunestyret, der giver flere vinkler på den store udviklings- og omstillingsopgave, kommunerne står midt i:

1. Borgerne udfordrer kommunestyret
2. Den digitale udfordring
3. Den ledelses- og styringsmæssige udfordring
4. Den strukturelle udfordring

Særligt den strukturelle udfordring debatteres i flere af antologiens artikler.

1. Borgerne udfordrer kommunestyret

Hvem afgør, om kommunestyret, som det ser ud i dag, er bæredygtigt i fremtiden? Er det politikere, embedsmænd eller medarbejderne i den offentlige sektor? Svaret er nej. Det er borgerne. Kommunestyrets fremtid vil afhænge af kommunernes evne til at imødekomme borgernes skiftende behov – effektivt og med høj kvalitet i løsningerne.

Borgerne opfatter ikke længere kommunen som en autoritet, men som et servicecenter. Behov skal imødekommes, når de opstår. Som borgere danner vi hver især vores egen udgave af den offentlige sektor – 5 mio. versioner af den offentlige sektor.

Borgerne stiller dermed krav om, at kommunen skal levere en fleksibel service og myndighedsbetjening, der er til stede hvor og når, der er brug for det. Borgernes oplevelse af kvalitet handler ikke kun om det faglige indhold i løsningen, men i lige så høj grad af selve mødet med kommunen – dialogen, informationen og muligheden for indflydelse.

Nærhed mellem borger og kommune er i dag ikke kun et spørgsmål om fysisk afstand. Det er i højere grad et spørgsmål om tilgængelighed og gennemsigtighed. Tiden er forbi, hvor rådhus bygges som moderne katedraller. Vi skal ikke opbygge nye virtuelle katedraller i form af fx centrale portaler på nettet. Derimod skal vi give borgeren mulighed for at bygge sin egen version af den offentlige sektor. Det kræver, at den offentlige sektor kan levere sammenhængende information og betjening.

2. Den digitale udfordring

Informationsteknologien er et nødvendigt redskab i en tid, hvor det er kommunen, der skal komme til borgerne og ikke omvendt. Nettet er et godt redskab til at styrke service, information og dialog.

Den digitale udfordring handler samtidig om langt mere end at give selvbetjeningsmuligheder på 24 timer i døgnet, lægge byrådsdagsordenen på nettet og etablere forum for chat og debat.

Det handler for kommunerne, ligesom for alle andre virksomheder, om at skulle omstille sig til vidensamfundet. I vidensamfundet er evnen til at anvende ny viden et afgørende konkurrenceparameter. I vidensamfundet er de offentlige informationsmonopoler brudt. Der er stærk konkurrence om at levere borgerne den bedst mulige service. Sundhedspotalen.dk er et eksempel på, at private virksomheder (apotekerne) er villige til at investere mange penge i en direkte adgang til kunderne/borgerne.

Vidensamfundet er også karakteriseret ved, at viden og metoder nedslides hurtigt, og beslutninger tages i hastigt tempo. Finansministeriet, KL m.fl. har netop etableret en task force om digital forvaltning i erkendelse af, at det er nødvendigt at samle kræfterne om metodeudvikling for at skabe en for borgerne sammenhængende offentlig sektor. Begrebet »digitale servicefællesskaber« dækker de nye netportaler, fx sundhedsportalen, der etableres i samarbejde mellem flere offentlige og/eller private virksomheder.

Udfordringen for kommunerne er at være i stand til at trække på de fælles løsninger, der kan tilpasses den lokale organisation. Det handler om at etablere de rette partnerskaber og netværk.

Den digitale udfordring består af 80% organisation og 20% teknik. Organisationsudvikling og kompetenceudvikling for alle medarbejdere er afgørende for at kunne høste gevinsterne af de digitale muligheder.

3. Den ledelses- og styringsmæssige udfordring

Pilen peger på ledelsen, når det gælder omstillingen af kommunen til en videnorganisation. Ledelsen er den nødvendige forandringsagent. Det gælder både den politiske ledelse, topledelsen og de decentrale ledere.

Ledelse er også en afgørende nøgle i kvalitetsudviklingen. Der er en klar sammenhæng mellem kvaliteten af ledelse og borgernes oplevelse af kvalitet, medarbejdertilfredshed og effektivitet.

De senere år er der sat fokus på lederudvikling – det gælder både strategisk ledelse, personaleledelse og værdiorienteret ledelse. Der er utvivlsomt behov for at gøre meget mere for at give lederne de nødvendige redskaber.

Topledelsen står stadig med ansvaret for at drive forretningen kommunen så effektivt som muligt. Topledelsen skal lægge op til politisk beslutning, om kommunen skal benytte sig af bestiller-udfører-modeller som udlicitering, kontraktstyring, aftalestyring, intern kontaktstyring e.l. Skal der desuden indgås kommunale samarbejder eller andre serviceaftaler på tværs af kommunegrænser?

Topledelsen har også ansvaret for, at kommunen er en attraktiv arbejdsplads. Rekrutteringsvanskeligheder gør det blot endnu vigtigere at føre en aktiv personalepolitik. I en tid præget af omstilling bliver virksomhedens værdier meget vigtige for medarbejdernes forandringsparathed og loyalitet. Derfor er den værdibaserede ledelse måske den største udfordring for den kommunale topledelse.

For kommunernes politiske ledelse er det udfordringen at komme tættere på borgerne, sætte mål for kommunens udvikling som helhed og for ydelserne på de enkelte serviceområder, samt at prioritere, informere og kommunikere.

4. Den strukturelle udfordring

Er alle kommuner i stand til at omstille sig til vidensamfundet – håndtere udfordringen fra borgerne, den digitale udfordring og den ledelsesmæssige udfordring? Det er de næppe. Er svaret færre kommuner i Danmark? Det er ikke sikkert.

Henrik Lolle konkluderer (artikel D.c), at der ikke er en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og brugertilfredshed. Martin Palmdan (artikel G.b) hævder, at 25.000 indbyggere er en god minimumsstørrelse for en kommune og opfordrer desuden til en sammenlægning af kommuner og

amter. Indenrigsministeriet skønner, at kommuner under 20.000 indbyggere vil kunne spare 4-5% af kommunens samlede udgifter ved en sammenlægning. Disse vurderinger peger på, at incitamentet til en sammenlægning, ud fra de vilkår vi kender i dag, ikke er økonomisk. Spørgsmålet er imidlertid, om forskningen med de bagudrettede undersøgelser er i stand til at indfange fremtidens krav til de danske kommuner.

Bornholmerne gav ved folkeafstemningen den 29. maj udtryk for en tro på, at man med én kommune på øen vil være bedre rustet til at møde fremtidens udfordringer. Svend Lundtorp konkluderer imidlertid (artikel G.a.), med henvisning til internationale erfaringer, at en kommunalreform baseret på frivillige kommunesammenlægninger er urealistisk. På Christiansborg er der ikke aktuelt politisk lyst til at tage fat på en kommunalreform. Der er – navnlig forud for to betydende valg – næppe mange stemmer i stærke synspunkter om strukturreformer.

Samtidig ser vi i dag en række opgavebestemte strukturændringer eller regionaliseringer: På uddannelsesområdet er der med etablering af Centre for Videregående Uddannelser skabt en ny regionalisering; i erhvervspolitikken er der med Jysk-Fynsk Erhvervsredegørelse ved at blive dannet nye store regioner i Danmark kombineret med mindre egnsamarbejder; på kulturområdet er der kulturregioner; turismen har destinationer; arbejdsmarkedspolitikken lider under en struktur, der ikke følger arbejdskraftsoplande og erhvervsstruktur; på drikkevandsområdet opfordrer EU i et nyt vandrammedirektiv til, at der etableres administrative enheder, der følger drikkevandsoplandet.

Den opgavebestemte regionalisering viser, at traditionelle administrative grænser kan overskrides. Strukturer skal derfor hverken ses som uforanderlige eller som en begrænsning i forhold til at gå i gang med de store udviklingsopgaver, den offentlige sektor står overfor.

Borgerne er om nogen grænseoverskridende, når det gælder administrative grænser. Derfor er kommunerne og resten af den offentlige sektor også nødt til at være grænseløse.

Kommunerne er en vigtig del af den offentlige sektor. Både politisk og administrativt. I disse år tales der meget om de fire udfordringer, der er skitseret ovenfor. Om behovet for at lade forandringens vinde komme til og få rusket nyt liv i kommunestyret. Der tales mindre om økonomien, som ellers har optaget sindene både lokalt og centralt. Det er længe siden, vi alle

stod og kiggede ned i Heinesens afgrund og på smertelig vis måtte sande, at vi skulle prioritere. De toner er trådt lidt i baggrunden i de senere år, men de kommer før eller senere igen. Også på den front er der inspiration at hente i antologien.

Peter Gorm Hansen
Oktober 2001

Indhold

A	Oplæg og sammenfatning	
a	Oplæg til antologien	
	<i>Rolf Norstrand og Nils Groes</i>	17
b	Sammenfatning	
	<i>Rolf Norstrand</i>	27
B	Arbejdspladsernes og borgernes lokalisering	
a	Erhvervsudvikling i centre og periferi	
	<i>Rolf Norstrand</i>	43
b	Bosætning og flytninger	
	<i>Hans Hummelgaard</i>	54
c	Boligpolitikken og kommunernes rolle	
	<i>Nils Groes og Lars Even Rasmussen</i>	68
d	Den faglige bæredygtighed i det sociale arbejde	
	<i>Kjeld Høgsbro og Frank Ebsen</i>	87
C	Kommunaløkonomien	
a	Fornyelse af udligningssystemet	
	<i>Niels Jørgen Mau Pedersen</i>	103
b	Finansiering og effektivitet	
	<i>Henrik Christoffersen</i>	122
c	Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng?	
	<i>Kurt Houlberg og Inge Lene Møller</i>	141
d	Folkeskolernes ressourceforbrug og effektivitet	
	<i>Eskil Heinesen</i>	157
e	Folkebibliotekernes ressourceforbrug og effektivitet	
	<i>Mogens Dilling-Hansen</i>	167

D	Borgere og politikere	
a	Kommunalpolitikerne – Hvem er de? Og hvad vil vi med dem?	
	<i>Rikke Berg og Ulrik Kjær</i>	185
b	Borgernes betalingsvillighed og prioritering inden for sundhedssektoren	
	<i>Dorte Gyrd-Hansen og Ulla Slothuus</i>	199
c	Kommunestørrelse og brugertilfredshed	
	<i>Henrik Lolle</i>	213
E	Omkostningsstyring	
a	Hvordan kontrolleres omkostningsniveauet i kommunerne?	
	<i>Jørn Rattsø</i>	229
b	Udgiftsekspan­sive mekanismer blandt borgerne og betydningen af information	
	<i>Søren C. Winter</i>	241
c	Kommuner og konkurrence	
	<i>Henrik Christoffersen og Martin Paldam</i>	254
F	Samspeilet med staten	
a	Aftalesystemet mellem staten og kommunerne	
	<i>Jens Blom-Hansen</i>	269
b	Styrer staten kommunernes valg af skat og service?	
	<i>Jørgen Lotz</i>	284
c	Statslig forskriftsstyring og økonomisk ledelse i kommunerne	
	<i>Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen</i>	298
G	Kommunernes struktur	
a	Udvikling af kommunestyret	
	<i>Svend Lundtorp</i>	313
b	Samarbejds­mønstre og opgavefordeling	
	<i>Martin Paldam</i>	333
c	Samarbejde eller sammenlægning	
	<i>Svend Lundtorp</i>	352
d	Er udvalgsstyret den rigtige styreform?	
	<i>Poul Erik Mouritzen</i>	364

H	Efterskrift	
a	Spændinger i velfærdsstaten	
	<i>Poul Erik Mouritzen</i>	379
b	Noget om fremtiden	
	<i>Nils Groes</i>	405
	Litteratur	415
	English Summary	435

Forfatterliste

Berg, Rikke: Cand.oecon., ph.d.

Projektleder, Kommunernes Revision

E-mail: rb@kr.dk

Blom-Hansen, Jens: Cand.scient.pol., ph.d.

Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

E-mail: tbh@ps.au.dk

Christoffersen, Henrik: Cand.polit.

Forskningsleder, AKF

E-mail: hc@akf.dk

Dilling-Hansen, Mogens: Cand.oecon.

Lektor, Institut for økonomi, Aarhus Universitet

E-mail: dilling@econ.au.dk

Ebsen, Frank: Cand.merc.

Centerleder, Center for Forskning i Socialt Arbejde

E-mail: fsa@dsh-k.dk

Groes, Nils: Cand.polit.

Direktør, AKF

E-mail: ng@akf.dk

Gyrd-Hansen, Dorte: Cand.oecon., ph.d.

Lektor, Institut for Sundhedstjenesteforskning, Syddansk Universitet
– Odense Universitet

E-mail: dgh@sam.sdu.dk

Hansen, Peter Gorm: Cand.polit.

Administrerende direktør, Kommunernes Landsforening

E-mail: pgh@kl.dk

Heinesen, Eskil: Cand.polit., ph.d.
Forskningsleder, AKF
E-mail: esh@akf.dk

Houlberg, Kurt: Cand.scient.pol.
Direktør, ECO-Analyse A/S
E-mail: eco@eco.dk

Hummelgaard, Hans: Cand.oecon.
Forskningschef, AKF
E-mail: hh@akf.dk

Høgsbro, Kjeld: Kultursociolog, lic.scient.soc., ph.d.
Seniorforsker, AKF
E-mail: keh@akf.dk

Kjær, Ulrik: Cand.oecon., ph.d.
Adjunkt, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
E-mail: ulk@sam.sdu.dk

Larsen, Karsten Bo: Cand.polit.
Kandidatstipendiat, AKF
E-mail: kbl@akf.dk

Lolle, Henrik: Cand.scient.soc.
Adjunkt, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,
Aalborg Universitet
E-mail: lolle@socsci.auc.dk

Lotz, Jørgen: Cand.polit.
Finansministeriet, Den Danske OECD Delegation, Paris
E-mail: jorlot@um.dk eller ilotz@cybercable.fr

Lundtorp, Svend: Cand.polit.
Direktør, Institut for Pensions- og Ældrepolitik
E-mail: lundtorp@mobilixnet.dk – lundtorp@ipaep.dk

Mouritzen, Poul Erik: Dr.scient.pol.

Professor, Institut for Statskundskab. Syddansk Universitet – Odense
Universitet

E-mail: pem@sam.sdu.dk

Møller, Inge Lene: Cand.oecon.

Fuldmægtig, Indenrigsministeriet

E-mail: ilm@inm.dk

Norstrand, Rolf: Cand.polit., ph.d.

Forskningschef, AKF

E-mail: rn@akf.dk

Paldam, Martin: Dr.oecon.

Professor, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

E-mail: mpaldam@econ.au.dk

Pedersen, Niels Jørgen Mau: Cand.oecon.

Kontorchef, Indenrigsministeriet

E-mail: mau@inm.dk

Rattsø, Jørn: Dr.philos.

Professor, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet

E-mail: jorn.rattso@svt.ntnu.no

Slothuus, Ulla: Ph.d.

Adjunkt, Syddansk Universitet – Odense Universitet. Institut for
Sundhedstjenesteforskning

E-mail: usl@sam.sdu.dk

Winter, Søren C.: Cand.scient.pol.

Forskningsprofessor, Socialforskningsinstituttet

E-mail: scw@sfi.dk

A Oplæg og sammenfatning

A.a Oplæg til antologien

Rolf Norstrand og Nils Groes

Formålet med denne antologi er at kaste lys over det danske kommunestyre i en foranderlig verden. Centrale elementer er borgernes, lokalpolitikernes samt de ansattes roller og incitament i beslutningsprocesserne, opgavefordelingen mellem stat, amter, kommuner og den private sektor, finansieringen af opgaverne samt strukturen for amter og kommuner. Er kommunestyret tilpasset de aktuelle udfordringer? Fungerer lokaldemokratiet?

Lokale filialer eller selvstyrende enheder?

Valget af de opgaver, der skattefinansieres, definerer basalt den offentlige sektor. I et demokratisk samfund bliver det i folkevalgte organer afgjort, hvilke opgaver der skal skattefinansieres, hvor stor skattebyrden skal være, samt hvordan skatter og offentlige ydelser skal fordeles. Disse valg kan træffes i én enkelt folkevalgt national forsamling. Her vil man vedtage regler, hvor alle formelt set behandles ens. Fordelingen af offentlige ydelser kan alligevel blive meget ujævn geografisk set. Da meget leveres lokalt, vil man selv i et centraliseret politisk system have mange lokalt fordelte producer center af ydelserne. I et sådant system vil borgerne imidlertid ikke have samme demokratiske muligheder for at påvirke det lokale udbud af offentlige ydelser.

Hvis der vælges lokale forsamlinger til at styre egne affærer, må det forudsættes, at disse forsamlinger kan træffe nogle selvstændige beslutninger. Valgfriheden kan være mere eller mindre beskeden, men den må i det mindste omfatte retten til at fordele en budgetramme på flere opgaver og retten til at fastlægge nogle overordnede retningslinjer for arbejdets udførelse. De foretagne politiske valg vil så betyde, at *den offentlige opgavevaretagelse bliver forskellig* i forskellige lokaliteter.

Til et mere udstrakt lokalt selvstyre hører også retten til at opkræve

skatter. Lokale enheder kan vælge et højere skatteniveau og får derved mulighed for at tilbyde borgerne et højere serviceniveau. De foretagne politiske valg vil så betyde, at *skattetrykket bliver forskelligt* i forskellige lokaliteter.

Hvis der er lokale forskelle i borgernes holdning til omfanget og sammensætningen af de lokalt leverede ydelser, så vil borgerne gennem den demokratiske proces kunne påvirke politikerne til beslutninger, der bedre imødekommer deres behov. Man vil derfor få et bedre resultat, end hvis alle påtvinges en centralt fastsat sammensætning af skatter og offentlige ydelser. Hvis der er små forskelle mellem, hvad folk ønsker i de forskellige lokal-samfund, eller hvis man ikke tillægger de lokale forskelle i ønsker nogen afgørende vægt, bliver det sværere at argumentere for at kommunerne skal være selvstændigt besluttende enheder, medmindre lokaldemokratiet fører til større effektivitet. Man bliver tilbøjelig til at opfatte kommunerne som lokale filialer i en stor offentlig sektor.

Kommunestyret i Danmark blev skabt i en periode, hvor der var meget store forskelle på livsvilkårene i by og på land og mellem regionerne i landet. Der var derfor også store lokale forskelle i borgernes forventninger til, hvilke opgaver den offentlige sektor skulle løse. Velfærdsgevinsten ved et lokalt selvstyre var let at få øje på. I de senere år er indtjeningen og livsstilen i alle dele af kongeriget blevet meget mere ensartet, og borgernes krav til kommunerne er blevet meget mere ens. Der er således sket en udjævning af forskellene i kommunernes udgifts- og skatteniveauer. Det gør det vanskeligere at forklare, hvorfor kommunerne fortsat skal være selvstyrende enheder.

Og både blandt borgerne og folketingspolitikere er der en ambivalent holdning til kommunernes rolle som selvstændigt besluttende enheder. Hvilken vægt skal man tillægge forskelle i ønskerne til den offentlige opgavevaretagelse? Det ene øjeblik kan man besynde det lokale selvstyres fordele, og det næste fokuserer man på, at det er for galt, at skattetrykket og niveauet for offentlige ydelser varierer lokalt som følge af lokale politiske valg.

Lokaldemokratiet i krise?

Når man kan rejse spørgsmålet, om lokaldemokratiet er i krise, så skyldes det ikke manglende stemmeafgivning ved lokalvalg i Danmark. Sammen-

lignet med mange andre lande, så har vi en flot valgdeltagelse ved lokalvalg. Men der ser ud til at være et *faldende engagement i helhedsorienterede lokale spørgsmål og aktiv deltagelse i lokalpolitik*, et engagement som meget vel kan falde yderligere i de kommende år.

Tidligere var en stor del af kommunens erhvervsaktive borgere født og opvokset i kommunen og arbejdede sammesteds. Nu flytter mange unge for at få en uddannelse, for at få arbejde og igen for at få den rigtige bolig. I store dele af landet pendler de fleste ud af kommunen til deres arbejde. Lavere transportomkostninger og færre hindringer for den nationale og internationale handel har også i det seneste halve århundrede skabt en øget specialisering og internationalisering. Varer og tjenester sælges i stor stil over lange afstande, emigranter fra den tredje verden presser på for at få del i vores velfærd.

De store teknologiske fremskridt inden for informationsteknologien har ændret mange arbejdsprocesser fundamentalt og øget mulighederne for at udveksle information over lang afstand. Denne øgede kommunikation præger både arbejdsliv og fritid. Vor viden og kultur bliver præget af begivenheder, normer og adfærd i en stor del af verden. Tidligere var manges holdninger præget af deres forældre, læreren og den lokale avis, nu kommer indflydelsen i høj grad fra CNN og Hollywood. Unge danskere har på mange måder mere til fælles med fx unge amerikanere end med danskere fra deres forældres generation.

Under en sådan udvikling bliver det sværere at engagere befolkningen i en langsigtet og helhedsorienteret interesse for lokalpolitiske spørgsmål. Der kan påvises tendenser til, at borgerne i kommuner med en stor udpendling til arbejdspladser i andre kommuner har en lavere stemmeprocent end borgerne i kommuner med en lille udpendling.

Råderummet for det lokale demokrati er også blevet mindre. Grundlovens bestemmelse om det kommunale selvstyre og den såkaldte kommunalfuldmagt gav meget vide rammer for det lokale demokrati. Disse vide rammer bliver til stadighed beklippet af lovgivning fra Folketinget, der pålægger amter og kommuner forskellige pligter og begrænser deres muligheder på andre områder. Dette kan enten ske i form af egentlig lovgivning eller i form af forskrifter udstedt med hjemmel i lovgivningen.

Der er desuden en national og international tendens til en øget retsliggørelse af forholdet mellem borgerne og udbyderne af offentlige ydelser. På

mange områder har man fået indført ankeinstanser, råd, nævn og lignende, der gennem deres afgørelser virker normerende for udbudet af de offentlige ydelser, amter og kommuner skal levere borgerne.

Endelig har fagforeningerne været stærke og organiseret på nationalt plan. Heroverfor står den enkelte kommune meget svagt. Amter og kommuner har afgivet forhandlingskompetencen til centrale forhandlingsudvalg, der dog heller ikke har stået synderlig stærkt over for lønmodtagerne. Man har i hvert fald indgået detaljerede overenskomster med de kommunalt ansattes organisationer. Overenskomsterne får således afgørende betydning for de rammer, der gælder for arbejdets udførelse i de enkelte kommuner.

Kommunerne i finansieringsklemmen

Rationalet for offentlig aktivitet har traditionelt været konstateringen af, at de frie markedskræfter ikke sikrer tilfredsstillende samfundsforhold. Omfordelingen mellem rig og fattig blev for lille og produktionen af offentlige goder (som alle har gavn af, fx vejbelysning) og meritgoder (fx kultur) blev for lille. Hensynet til helheden (fx miljøet) blev ikke tilgodeset. Omfanget af den offentlige aktivitet skulle så ideelt afgøres af den demokratiske proces, hvor der skulle ske en afvejning af borgernes nytte af de offentlige ydelser og af deres tab ved at betale skat.

Omfanget af den offentlige sektor er imidlertid nu blevet så stor, at flere og flere sætter spørgsmålstegn ved, om den demokratiske proces reelt giver borgerne det omfang af offentlige ydelser, som de efterspørger. Og selv om borgerne på valgdagen peger på politikere, der vil øge omfanget af den offentlige sektor, så har de sjældent skrupler ved at lave skatteunddragelser (sort arbejde, opsparing i skattely osv.) eller ved at omlægge deres adfærd (fra løn til skattefri personalegoder, fra arbejde til ferier osv.) så deres skattebetaling minimeres. Det kan være en ganske rationel adfærd for den enkelte, men gør ikke den demokratiske proces lettere eller resultaterne heraf mere fornuftige.

Størrelsen af de offentlige overførsler og aktiviteter fører også i sig selv til et problem for lokaldemokratiet. Velfærdskoalitionen, dvs. vælgere, der får deres indkomst fra de offentlige kasser (hvad enten de er offentligt ansatte, pensionister eller kontanthjælpsmodtagere mv.), vil typisk modsætte sig rationaliseringer i det offentlige, fx gennem brugen af markedet. Men hvis flertallet af vælgere i en kommune har den baggrund og holdning, kan det drive de kommunale omkostninger i vejret og de erhvervsaktive ud af kommunen.

Finansieringen af den statslige og kommunale sektor i Danmark er så sammenvævet, at det ikke er meningsfyldt at snakke om en finansieringsklemme specielt for amter og kommuner. Det er vanskeligt for borgerne at se, hvilket niveau deres penge går til, og der vil altid kunne lovgives om en omfordeling af skattekrone mellem stat, amter og kommuner. Spørgsmålet er snarere, om den samlede skattebyrde til stat, amt og kommune har en acceptabel størrelse. Og om lokaldemokratiet bidrager hertil eller ej.

Det forhold, at Danmark har en af de største skattebyrder i en stedse mere international verden, kan være en indikator for, at vi er tæt på et bristepunkt. Skattetrykket, de relativt høje overførsler og minimumslønninger (og den sammentrykkede lønstruktur) i Danmark medvirker alt sammen til, at de som udvandrer, har en højere uddannelse og bedre beskæftigelsesmulighed, end de, som vandrer ind. Samtidig kan ufaglærte job flytte til lavtlønslande, hvilket gør det sværere at finde beskæftigelse for ufaglærte her i landet – og deres økonomiske incitamenter til at tage et arbejde kan være beskedne, ikke mindst for indvandrere. Det er svært at bebrejde dem, hvis de modsat mange danskere handler økonomisk rationelt. Kapitalens og arbejdskraftens bevægelighed kan altså let føre til, at en voksende del af den danske skattebase flytter til udlandet. Det kan også forudses, at der på mange områder, fx i relation til det stigende antal ældre, vil komme øget efterspørgsel efter offentlige ydelser. Blot med det nuværende serviceniveau vil der komme væsentligt øgede udgifter. Og på næsten alle områder er der pres for øget kvalitet og service.

Den lokale opgavevaretagelse

Mange offentlige ydelser leveres lokalt. Børneinstitutioner ligger normalt bedst tæt ved hjemmet. Og cykelafstanden til skolerne må helst ikke være for stor. Sygehuset skal være i overkommelig afstand fra familien osv. Producenterne af offentlige ydelser må derfor være fordelt på mange lokaliteter. Bedre og billigere transportmuligheder kan bevirke, at folk vil acceptere længere transportafstande. Men det er vanskeligt at forestille sig teknologier, der totalt vil ændre den lokale natur af mange tjenesteydelser, hvor personlig omsorg og pleje spiller en stor rolle.

Omvendt er der mange offentlige ydelser, som i dag løses af kommuner, amter eller regionale statslige kontorer, der vil kunne løses via internettet eventuelt suppleret med et callcenter. Udviklingen af den nødvendige IT-software og placeringen af callcenter og backoffice kan ske et vilkårligt sted i landet, og er derfor ikke bundet til bestemte lokaliteter. Det er i dag muligt at drive en bank uden filialer. Ligervis at sælge service og varer uden nogen

butik. Skatteopkrævning og indkomstoverførsler fra det offentlige til borgerne kan klares uden lokalkontorer. Informationsformidling og -søgning kræver heller ikke adgang til et bibliotekslokale. Voksenundervisning kan ske via internettet. Man kan forudse, at lokale enheder, der leverer den slags ydelser, kommer under pres i de kommende år.

Internationale erfaringer med internetløsninger i den offentlige sektor viser, at man blot ved at lægge eksisterende offentlige tjenester på nettet kan spare omkring 20-25% af omkostningerne samt øge kvaliteten og tilgængeligheden af de offentlige serviceydelser. Dersom man vælger at redesigne hele den offentlige struktur for leverancer af serviceydelser, så kan omkostningerne reduceres yderligere ca. 20% samtidig med, at kvalitet og bekvemmelighed for borgerne kan øges. Dette forudsætter dog en stærk koordinering mellem forskellige offentlige enheder og et proceslederskab, der ikke altid er til stede i den offentlige sektor.

Ved kommunalreformen i 1970 blev amter og kommuners størrelse lagt fast ud fra hensynet til produktionsenhedernes størrelse. En kommune skulle være stor nok til at køre en fuldt udbygget folkeskole, mens et amt skulle være stort nok til at drive et fuldt udbygget sygehus. Herudover kunne kommunerne tage sig af opgaver, der krævede et mindre befolkningsunderlag end en folkeskole. Amtene kunne yderligere tage sig af opgaver, der var for store for kommunerne, men som krævede et mindre befolkningsunderlag end et hospital.

Men den ny teknologi og aktiv brug af markedet i produktionen af offentligt betalte serviceydelser ændrer på dette rationale. Det samme gør den regionaløkonomiske udvikling og ændringerne i borgernes mobilitet. Mange opgaver behøver ikke længere placeres lokalt, og adskillelsen af producent- og bestillerroller gør institutionernes størrelse mindre relevant for kommunestrukturen. Til gengæld trænger nye krav til amter og kommuner sig på – herunder evnen til at beherske den nye teknologi og bruge markedet rationelt. Således er der fx behov for større fokus i hver eneste forvaltning på udbud af opgaver, kontrol af kvalitet og opfølgning på kontrakter.

Når der i de følgende artikler sættes spørgsmålstejn ved, om vi har den rigtige opgavefordeling til amter og kommuner, og om kommunestrukturen er optimal, så er det værd at huske på, at der er et mindst lige så stort behov for at sætte spørgsmålstejn ved den statslige struktur af lokale filialer.

Staten har ved siden af amterne et system af statslige filialer, der følger de samme regionale grænser. Det gælder statsamterne og arbejdsmarkedskontorerne. Hvis der er behov for offentlige kontorer på dette geografiske

niveau, så er det svært at forstå, hvorfor de ikke for længst er blevet lagt sammen. Og staten har væsentligt flere regionale skattekontorer, retskredse og politikredse, end der er amter. Er der virkelig på disse områder behov for et så fintmasket bureaukratisk net af lokalkontorer? De mange lokalkontorer bevirker, at det enkelte ikke kan opnå en tilstrækkelig faglig bæredygtighed. Det er derfor nødvendigt at supplere med en stor og mere specialiseret national organisation som overbygning på de lokale filialer.

Løser kommunerne opgaverne godt nok?

De samme spørgsmålstegn, som man kan sætte ved de lokale statslige filialers effektivitet og hensigtsmæssighed, kan også sættes ved amters og kommuners effektivitet og hensigtsmæssighed. Løser kommunerne opgaverne godt nok? – Og effektivt? Afspejler det lokale skattetryk borgernes ønsker til de lokale offentlige ydelser? Leverer kommunerne de efterspurgte offentlige ydelser?

Den, der ønsker et velfungerende kommunestyre, må til stadighed overveje, om man kan få en bedre opgavevaretagelse ved at ændre på incitamenter, kommunestruktur, opgavefordeling eller ledelse og økonomisk styring. Kommunestyret skal kunne dokumentere sin berettigelse ved en bedre opgavevaretagelse i leveringen af lokale offentlige ydelser, end hvis ydelserne blev leveret af staten eller den private sektor.

Det er svært at afgøre, om skattetrykket bliver acceptabelt ved kommunal skatteudskrivning. Der er en international tendens til, at det samlede skattetryk bliver højere i lande med et stærkt kommunestyre. Det kan skyldes, at skattetrykkets forvridende virkninger på samfundets ressourceallokering ikke rammer den enkelte kommune, så de ikke har de nødvendige incitamenter til at holde skatten nede. Men det kan også skyldes, at borgerne er villige til at betale mere i skat, hvis de føler sig sikre på, at pengene går til noget, de opfatter som fornuftigt, som fx skoler og sygehuse. Eller måske hænger det simpelthen sammen med, at kommuner trives og bliver stærke i samfund med store offentlige udgifter?

Det kan også diskuteres, om amter og kommuner leverer den rette kombination af offentlige ydelser. Mange statslige indgreb er udformet med henblik på at sikre borgerne bestemte velfærdsydelser. Det kan tolkes som en vurdering fra Folketinget af, at man bedre end amter og kommuner ved, hvilke offentlige ydelser borgerne vil have. På den anden side er det yderst sjældent, at staten begrænser kommunernes udbud af ydelser. Man kan derfor også se de mange statslige indgreb for at sikre borgerne bestemte

velfærdsydelser fra amter og kommuner som et populistisk ønske om at give noget til borgerne uden at bekymre sig om den skatteregning, der skal betales.

Derimod er der ikke tvivl om, at kommunerne har problemer med effektiviteten i opgavevaretagelsen. Analyser, hvor man sammenligner effektiviteten i forskellige kommuners opgaveløsning, viser, at der kan spares 10-20% af omkostningerne, hvis alle kommuner var lige så effektive som de mest effektive. Praktiske erfaringer med udliciteringer i Danmark viser, at der kan spares 15-30%. Det er resultater, der ligger helt på linje med udenlandske undersøgelser. Amter og kommuner i Danmark er altså ikke mere ineffektive end lokale statslige enheder eller lokale enheder i andre lande. Men resultaterne viser tydeligt, at også amter og kommuner har grund til at fokusere på tiltag, der kan effektivisere opgavevaretagelsen.

I de følgende indlæg beskrives en række forslag, der kan forbedre effektiviteten i amter og kommuner. Det er fx systematisk benchmarking mellem forskellige lokale enheder, hårdere budgetrammer, kontraktstyring, hvor enhederne forpligtes til at levere til en fast pris, ordninger, hvor pengene følger borgerne eller giver dem flere valgmuligheder, brugerinvolvering (i udformningen af ansvarlige løsninger), brugerbetaling og egentlig udlicitering. Den økonomiske styring af offentligt finansieret virksomhed bevæger sig fra inputkontrol til outputkontrol. Brugen af markedet forudsætter dog større fokusering på evnen til at forstå og håndtere det, herunder evnen til udbud og kontraktstyring.

Skaber indkomstudligningen problemer for effektiviteten?

Markedskræfterne skaber en ulige fordeling af indkomst mellem de enkelte borgere og de enkelte regioner. Disse uligheder søger staten at udligne på forskellige måder; det sker både gennem skattesystemet, de sociale indkomstoverførsler samt gennem statens tilskud til og udligningen imellem kommunerne. De markedsskabte indkomstforskelle er igennem de seneste årtier blevet mindre. Det kunne tale for, at man slækkede på den interpersonelle og interregionale udligning. På den anden side synes den politiske accept af forskellene at blive endnu mindre. Der er derfor mange, der ud fra fordelingspolitiske overvejelser ønsker, at udligningen skal øges i Danmark.

Udligningen skal imidlertid også ses i forbindelse med effektiviteten i samfundets ressourceudnyttelse. En kraftig udligning vil normalt begrænse

incitamenterne til vækst og effektivitet. Der bliver derfor en mindre »kage« at fordele. Det kan tale for at nedsætte udligningen i Danmark, så der bliver en større velstand til borgerne.

Nogle mener dog, at en effektivitetsbetragtning også kan lede frem til, at man skal øge udligningen mellem kommunerne. Det gør man ud fra en opfattelse af, at staten i vid udstrækning ønsker at bestemme et forholdsvist højt minimumsniveau for de kommunale serviceydelser. Det presser udgifterne op i de fattige kommuner. Med en større udligning mellem rige og fattige kommuner får staten bedre muligheder for at presse de fattige kommuner til at levere flere ydelser, uden at det giver de rige kommuner råderum til at øge deres udgifter yderligere.

Disse betragtninger kan dog ikke skjule, at også kommunerne har behov for økonomiske incitamenter til at fremme vækst og effektivitet.

Kommunestyrets inert

Siden kommunalreformen i 1970 er der kun sket forholdsvis små ændringer i den kommunale struktur, i opgavefordelingen mellem stat, amter, kommuner og den private sektor samt i kommunestyrets indretning.

I den samme periode er der sket store strukturændringer i de private erhverv. Det gælder både inden for landbrug, industri, handel og serviceerhverv. Afvandringen af arbejdskraft fra landbruget har været enorm. Virksomhederne i industrien er blevet større. Detailhandlen er koncentreret om store markeder og centre. Beskæftigelsen i servicefagene har været stedse stigende. Konglomerater er blevet afløst af specialiserede firmaer med fokus på kernekompetencer. Outsourcing af periferiydelser er blevet almindelig.

I USA og England samt en række andre lande har man gennem de seneste ti år arbejdet meget med at reformere virksomhedsstyret i den private sektor. Dette arbejde er gået under betegnelsen »Corporate Governance«. Her har man gennemført ændringer i virksomhedsstyret, der skulle fremme, at virksomhedernes ledelser forfølger ejernes mål, at de påtager sig den rigtige grad af risiko, og at det bliver tydeligt, hvem der har ansvaret for de forskellige ledelsesfunktioner. Internationale aktieinvestorer lægger i deres valg af investeringsemner vægt på et tidssvarende virksomhedsstyre. De er villige til at give en betydelig merpris for en virksomhed med en god styring frem for en virksomhed med en tilsvarende indtjening, men et dårligt styre. Inden for de seneste år er der også kommet en øget interesse

for Corporate Governance i danske virksomheder.

»Local Governance« er opstået som et svar med tilsvarende forbedret styring i det offentlige. Det er dog beskedent, hvad dette har medført af bud på løsninger. Og endnu mere beskedent er det omfang, hvori kommunerne har kastet sig ud i at afprøve sådanne modeller. Local Governance rummer i sin kerne en forventning om, at borgerne, gennem dybere involvering og ansvarliggørelse, kan få kvalitet og effektivitet til at stige – først og fremmest ved bedre at ramme den rigtige udformning af de mål for indsatser, som kommunen bekoster.

Hvorfor har kommunestyret været så forholdsvis uændret? Har lokalpolitikere og embedsmænd ikke tilstrækkelige incitamenter til at overbevise befolkningen om lyksalighederne ved ændringer af systemet? En hæmmende faktor kan i denne sammenhæng være, at mange folkevalgte får en større social prestige ved det kommunalpolitiske arbejde end ved deres alternative beskæftigelse.

En anden årsag kan være, at der ikke er de store penge at spare ved lette snuptagløsninger. Der er således næppe de store besparelser i blot at sammenlægge små kommuner eller at nedlægge amter. Større effektivitet i amter og kommuner kræver snarere reformer af opgavernes fordeling på fordelere og producenter samt en styrkelse af de økonomiske hensyn i ledelsesprocessen. Sådanne tiltag forudsætter styrke og målrettethed både hos statsmagten og hos amter og kommuner.

Internationaliseringen, de teknologiske fremskridt og finansieringsklemmen lægger imidlertid et stigende pres på det bestående kommunestyre. Den her foreliggende antologi skulle gerne give inspiration til nybrud i det danske kommunestyre.

A.b **Sammenfatning**

Rolf Norstrand

Arbejdspladsernes og borgernes lokalisering

Det er lettest at løse de kommunale opgaver og at få de kommunale serviceydelser finansieret i en kommune med mange velindtjenende borgere med få problemer. Det er derfor nærliggende for kommunerne at fokusere på, hvad der kan tiltrække eller skabe den type borgere, og hvad der kan hæmme tilgangen af fattige borgere med mange problemer.

I det sidste tiår er de store centre København og Århus-Vejle, ifølge Norstrand (B.a), begunstiget af vækst i befolkning og antallet af arbejdspladser. Det er specielt inden for de ekspanderende serviceerhverv, man har kunnet gøre sig gældende. Omvendt har mange perifert beliggende kommuner været udsat for tilbagegang i antallet af arbejdspladser og borgere. Arbejdsmarkedsoplandene omkring de store byer er også vokset betydeligt. Antallet af danske pendlingsoplande er faldet fra 79 i 1980 til 33 i 1999. Markedskræfterne begunstiger altså for tiden væksten i centrene. Uanset dette har der dog gennem en lang periode været en regional udjævning af forskellene i erhvervsindkomsterne pr. indbygger. Skatter og indkomstoversførsler har sikret en endnu større udjævning af de disponible indkomster pr. indbygger.

Hummelgaard (B.b) fremlægger resultaterne af AKF's nyeste analyser af de svage befolkningsgruppers bosætning og flytninger. De mange resourcesvage er overvejende koncentreret i de store byer. Langtidsledige kontanthjælpsmodtagere og indvandrere er stærkt overrepræsenteret i hovedstadsområdet. Flygtninge bliver ved ankomsten nu spredt forholdsvis jævnt over landet. Når de får mulighed for selv at bestemme, hvor de vil bo, flytter mange af dem imidlertid til de større byer og herfra videre til hovedstadsområdet. Herved koncentrerer flygtningene efterhånden i hovedstadsområdet og de øvrige store byer.

Groes (B.c) sætter fokus på de sociale boligens betydning for de ressourcesvage grupper lokaliseret. De sociale boliger er det eneste økonomisk overkommelige sted for de ressourcesvage at bo. Derfor virker kommunernes sociale boliger som et fluepapir for borgere med lav indkomst og store sociale problemer. I en situation, hvor kommunerne ikke får fuld statslig dækning for omkostningerne ved at have mange ressourcesvage personer i kommunen, er det næppe overraskende, at kommunerne ikke har et incitament til at bygge flere sociale boliger. Hertil kommer, at staten af frygt for overophedning af den danske økonomi har begrænset byggeriet af almen-nyttige boliger. Nybyggeriet af almennyttige boliger lå derfor sidst i 1990'erne på et historisk lavt niveau.

Høgsbro og Ebsen (B.d) beskriver kommunernes relationer til de svageste medborgere; dem der er endt på socialkontoret. Forfatterne har undersøgt, hvilke sager personalet på socialkontoret oplever som særligt problematiske. Det er ikke klienter med særlig sjældne eller vanskelige sygdomme, der giver dem de største problemer. For her kan sagsbehandlerne søge ekspertbistand, eventuelt uden for kommunen. Det er derimod klienter, der er nedslidte, men ikke egentligt syge, og klienter, der mangler motivation til at arbejde. De små og perifert beliggende kommuner står over for en særlig udfordring. Det lokale erhvervsliv er ofte ensidigt og stagnerende. Er man blevet nedslidt inden for kommunens dominerende erhverv, så er det svært at finde en alternativ beskæftigelse.

Kommunaløkonomien

Den økonomiske skævdeling mellem borgerne, som markeds kræfterne skaber, bliver kompenseret på flere måder. De væsentligste bidragydere til indkomstudligningen er skattesystemet og de sociale indkomstoverførsler. Der flyttes betydelige beløb fra hovedstaden til det øvrige land. De regionale forskelle mellem borgernes nominelle disponible indkomst pr. indbygger er væsentlig mindre end de regionale forskelle mellem de nominelle erhvervsindkomster pr. indbygger. Det er dog fortsat sådan, at de *nominelle* disponible indkomster pr. indbygger er højere i hovedstaden end i det øvrige Danmark. Tages der hensyn til udgifterne til bolig, daginstitutioner, forsikring, miljøudgifter, transport og varme, således som Indenrigsministeriet gjorde i 1997 i nogle beregninger for Regeringens Hovedstadsudvalg, så kan det imidlertid vises, at sammenlignelige personer har højere

reale disponible indkomster på landet end i byerne.

Pedersen (C.a) koncentrerer sig i sit bidrag om det emne, der oftest diskuteres i forbindelse med omfordelingen mellem kommuner og regioner: det kommunale udligningssystem. I forhold til skattesystemet og indkomst-overførslerne giver det kun et begrænset bidrag til den samlede udligning, og – som Pedersen påpeger – foregår der en betydelig omfordeling inden for de kommunale enheder. Pedersen forklarer, hvilke opgaver det kommunale udligningssystem skal løse, og hvordan de forskellige delelementer løser opgaverne. Skattegrundlagsudligningen flytter 3-4 gange større beløb end udgiftsbehovsudligningen. Det, der hyppigst sættes spørgsmålstegn ved i det danske tilskuds- og udligningssystem, er imidlertid fordelingen af bloktilskud. Den enkelte kommunes bloktilskud afhænger af dens beskatningsgrundlag. Pedersen forklarer, at baggrunden for dette var, at man ville skabe et fordelingsmæssigt neutralt (defineret i forhold til kommunernes skatteprocent) system. Man fornemmer dog, at han ikke er afvisende over for en ændret fordeling baseret på kommunernes indbyggertal.

Christoffersen (C.b) påpeger, at den kommunale finansiering ikke kun handler om omfordeling, men også om effektivitet. Staten og samfundet i almindelighed sætter i stigenden grad fokus på, at effektiviteten i kommunerne er for ringe. Christoffersen nævner videre, at udligningen mellem de danske kommuner allerede nu er gået over stregen, således at kommunerne mister de økonomiske incitamenter til rationel adfærd. Og han henviser til Jørn Rattsøs undersøgelse af danske kommuners udgiftsadfærd, der kan fortolkes således, at en kraftig omlægning af det kommunale finansierings-system vil give øgede kommunale udgifter og højere indkomstskatteprocenter. Effektiviteten i kommunerne er efter Christoffersens mening bedre tjent med kommunesammenlægninger og med anvendelse af markeds løsninger i den kommunale produktion.

Houlberg og Møller (C.c) undersøger sammenhængen mellem kommunestørrelse og udgiftsniveau i kommunen. Stordriftsfordele er et af de argumenter, der fremføres for sammenlægning af kommuner. Forfatterne understreger, at deres analyse ikke vedrører egentlige stordriftsfordel eller -ulemper, men størrelseeffekter. Det påvises, at de billigste kommuner har mellem 20.000 og 40.000 indbyggere. Det kan ses som et argument for at sammenlægge de mange kommuner med under 20.000 indbyggere. Den teoretisk beregnede fordel ved at gøre det svarer imidlertid kun til mellem

0,5 og 1,5% af de samlede kommunale udgifter. For de involverede kommuner vil der dog være omkring 5% at spare. Der kan imidlertid argumenteres for, at den faktiske besparelse vil blive mindre, da mange af de små kommuner har en meget spredt befolkning, hvor man ikke ved sammenlægninger kan få de samme omkostningsforhold som i kommuner med tættere bosætning. Der er fra anden side blevet argumenteret for, at sådanne beregninger undervurderer fordelene ved kommunesammenlægninger.

Udgifterne pr. elev i de danske folkeskoler er blandt de allerhøjeste i verden, og udgifterne til folkeskoler er en vigtig post i de enkelte kommuners økonomi. Heinesen (C.d) påpeger, at der er betydelig forskel på de enkelte kommuners udgifter pr. elev. I 1996 var den dyreste kommune 70% dyrere end den billigste. Han påviser, at fire faktorer kan forklare en del af variationen mellem kommunerne. Udgifterne er relativt lave i store kommuner, i kommuner med høj grad af urbanisering, i kommuner hvor borgerne er relativt fattige og i kommuner med få elever fra socialt udsatte familier. Han påviser også, at kommunerne tilpasser sig langsomt til ændringer i elevtallet, og at der er en asymmetri i tilpasningen. Når elevtallet falder, vil kommunerne kun langsomt sænke skoleudgifterne, mens de øger dem hurtigt ved stigende elevtal. Den adfærd bidrager til, at det bliver vanskeligere at være en kommune med befolkningsmæssig tilbagegang.

Mange har en fast tro på, at der er en direkte sammenhæng mellem mange penge til et område og kvaliteten eller effekten af de ydelser, der stilles til rådighed for borgerne. Den tro er særlig stærk blandt offentligt ansatte, der har en egeninteresse i samme tros udbredelse. Der er imidlertid ikke foretaget mange analyser af spørgsmålet, og de, der er lavet, sætter spørgsmålstegn ved troen. På skoleområdet henviser Heinesen til udenlandske undersøgelser af sammenhængen mellem elevernes færdigheder i skolen og udgifterne til skolen. Her kan ikke påvises nogen snæver sammenhæng. Han gennemfører selv en analyse af sammenhængen mellem skoleudgifterne og elevernes succes i det videre uddannelses- og arbejdsmarkedsforløb. Der kan kun påvises en meget lille effekt. Endelig kan der henvises til Lolle (D.c), der viser, at selv om de små kommuner tilbyder borgerne et lavere serviceniveau, så er borgerne mindst lige så tilfredse med kommunens service som borgerne i de store kommuner.

Dilling-Hansen (C.e) undersøger folkebibliotekernes ressourceforbrug og effektivitet. En sådan analyse kan gennemføres, da man på dette område har rimelig gode og offentligt tilgængelige tal for ressourceindsats og producerede ydelser. Der er betydelig forskel på de enkelte kommuners udgifter pr. udlån. I 1998 varierede udgiften pr. udlån således mellem 12 kr.

og 125 kr. med et landsgennemsnit på 29 kr. pr. udlån. Udgifterne øges ved stigende efterspørgsel, der vokser med stigende urbanisering, med øget velstand, med øget nettoindpendling og med øget andel af udlændinge fra den tredje verden.

Folkebibliotekernes effektivitet sammenlignes indbyrdes ved hjælp af en såkaldt DEA-analyse. Metoden demonstreres for fire udvalgte kommuner; Albertslund, Sønderborg, Lyngby-Taarbæk og Søllerød. Det viser her, at i forhold til den mest effektive kommune (Sønderborg), så har Albertslund et effektivitetstab på 36% svarende til 8,9 mio.kr. På landsplan ligger det gennemsnitlige effektivitetstab på ca. 15% svarende til 363 mio.kr. i 1998. Det er typisk de forholdsvis små kommuner med 6.500-18.000 indbyggere, der har lav effektivitet.

En sådan effektivitetsanalyse afhænger af de valgte mål for de producerede ydelser. Hvis der inddrages flere dimensioner i beskrivelsen af output, så vil det målte effektivitetstab blive mindre. Der kan derfor altid rejses spørgsmål ved, om en sådan konkret analyse giver en tilstrækkelig nuanceret beskrivelse af folkebibliotekernes ydelser. Men analysen sandsynliggør, at man ved at benchmarke mellem de forskellige biblioteksvæsnere vil kunne opnå betydelige besparelser.

Dilling-Hansen forudsætter, at kommunerne tilpasser servicen til den faktiske efterspørgsel og sætter dermed ikke spørgsmålstejn ved det samlede ressourceforbrug i folkebibliotekerne. Her falder det ellers i øjnene, at prisen pr. udlån er væsentlig højere end trykkeomkostningerne for en bog. Det ville altså være billigere at drive en »Bogklubben Danmark«, hvor alle danskere havde ret til månedligt at rekvirere en gratis dansksproget bog, end at drive de danske folkebiblioteker. Og det ville være endnu billigere blot at gøre bøgerne tilgængelige over Internettet.

Borgerne og politikerne

Berg og Kjær (D.a) spørger, hvem kommunalpolitikerne er, og hvad vi vil med dem. Selv om man i årevis har talt om en professionalisering af kommunerne, så er lægmandsstyret stadig en levende realitet i Danmark. Kommunalbestyrelserne er sammensat af personer fra mange forskellige socio-demografiske grupper, omend offentligt ansatte og specielt skolelærere er overrepræsenteret. Berg og Kjær deler de krav, der stilles til kommunalpolitikere, op i tre hovedgrupper: politisk ledelse, faglighed og konkret engagement. Kravene til kommunalpolitikere varierer, alt efter om de ses fra det politiske niveau, fra embedsværket eller fra borgerne. Der har været

forskellige opskrifter på den ideelle politikeradfærd, men forfatterne mener ikke, det er realistisk at imødekomme disse krav gennem en arbejdsdeling mellem politikerne i kommunalbestyrelsen. Artiklen konkluderer, at vi nok bør stille klare fordringer til kommunalpolitikere, men at det i højere grad skal være alsidighed end specialisering, som skal sættes i højsædet.

Et demokratisk system baserer sig på, at politikerne søger at vurdere vælgernes holdninger, og at de eventuelt også søger at påvirke vælgernes holdninger. Hvis man er i tvivl, om det demokratiske system giver en tilfredsstillende repræsentation af vælgernes faktiske holdninger, så kan det imidlertid være interessant at benytte andre metoder til at afdække borgerne holdninger. Gyrd-Hansen og Slothuus (D.b) undersøger danskernes ønsker til sundhedsvæsenet. Disse ønsker belyses ved en såkaldt conjoint analyse, hvor et repræsentativt udsnit af borgerne stilles over for konkrete valg mellem alternative udformninger af sundhedsvæsenet, både hvad angår serviceniveau og betaling.

Gyrd-Hansen og Slothuus' analyser viser, at borgerne har en åbenhed over for en vis grad af brugerbetaling inden for sundhedsvæsenet generelt og i almen praksis specifikt. Inden for sygehussektoren lægger borgerne i særlig grad vægt på fri adgang til skadestuerne og i nogen grad på, at patienten primært er knyttet til én læge, og at der indføres tidssvarende behandlingsmetoder. Borgerne tillægger ikke en nedbringelse af ventelisterne på ikke-akut kirurgi nogen større vægt. Det står i modsætning til landspolitikernes stærke pres på amterne for at nedbringe ventelisterne. I praksissektoren lægger borgerne størst vægt på, at lægen sætter god tid af til den enkelte konsultation.

Lolle (D.c) påpeger, at kvaliteten af de kommunale serviceydelser har mange forskellige dimensioner og ofte er rettet mod flere forskellige brugergrupper. Borgertilfredshed er dog alligevel efter hans vurdering en god indikator for servicekvalitet. Han redegør for resultaterne af en større empirisk undersøgelse af borgertilfredshed, som han har gennemført. Her fremgår det, at borgerne generelt er særlig tilfredse med kommunens servicekvalitet, hvis de har stor tillid til kommunalpolitikere, eller hvis de har haft positive erfaringer med kommunens behandling af myndighedsopgaver i relation til borgeren. På disse områder klarer de små kommuner sig bedst, måske fordi der er et bedre socialt netværk i de små kommuner. Finansministeriets budgetredegørelse for 1997 fremlagde analyser, der tyder

på, at borgerne i de større bykommuner gennemgående er mere krævende og utilfredse. Lolle viser, at den største utilfredshed i de store byer skyldes utilfredshed med mulighederne for pasning af børn og gamle. På disse områder er der højere dækningsgrader i byerne end på landet, men borgerne forventninger til ydelsesniveauet er åbenbart endnu højere.

Omkostningsstyring

Både i privat og offentligt regi er der ifølge Rattsø (E.a) en tendens til, at produktionsomkostningerne bliver for høje. Aktionærerne og virksomhedernes medarbejdere har ikke sammenfaldende interesser. Det har borgerne og de kommunalt ansatte heller ikke. I dette spil med modstående interesser kan de kommunalt ansatte udnytte, at de kommunale ydelser som regel produceres af monopoler, og at de har bedre informationer om de reelle produktionsomkostninger end borgerne og kommunalpolitikere. Rattsø peger på forskellige tiltag, hvormed man kan stille hensynet til skatteborgerne stærkere i beslutningsprocesserne.

Således kan kommunalbestyrelsen gøre det klarere for de kommunalt ansatte, at hvis de presser kommunens udgifter opad, så kan det medføre øgede skatter, der kan jage gode skatteydere væk fra kommunen, og dermed begrænse de fremtidige vækstmuligheder i kommunens udgifter. Kommunerne kan også tilrettelægge en budgetproces med hårdere rammer for de enkelte institutioner. Institutionerne kan videre gøres til selvstændige enheder i regnskabsmæssig forstand, der leverer ydelser til kommunen efter en fastpriskontrakt. Der kan endelig gennemføres udliciteringer eller laves ordninger, hvor pengene følger borgerne til den valgte institution. Sådanne tiltag vil binde de kommunalt ansatte, men den vil også binde politikerne. Er de rede til det?

Winter (E.b) redegør for nogle af de mekanismer, der kan gøre, at borgerne i den politiske proces og i menigsmålinger tilkendegiver en større efterspørgsel efter offentlige serviceydelser, end de reelt er villige til at betale for. Han fremhæver for det første, at borgerne på grund af skattefinansieringen undervurderer prisen for offentlige serviceydelser, hvorfor borgerne på næsten alle områder efterspørger større udgifter og lavere brugerbetaling. Han fremhæver dernæst, at mange borgere har en inkonsistent holdning til udgifter og skatter. De ønsker både højere udgifter og lavere skatter. Endelig peger han på den asymmetri, der består mellem

producenter og brugere af en konkret offentlig ydelse på den ene side og almindelige skatteydere på den anden. Producent- og brugerinteresserne kommer derfor til at stå stærkere end skatteinteressen i den politiske proces. Denne asymmetri forstærkes af, at de almindelige skatteydere mangler kendskab til og undervurderer denne reelle pris på offentlig service. Desuden er brugerne og producenterne mere inkonsistente i deres holdninger til bevillinger og skat end de almindelige skatteydere. Hans forslag til at dæmpe de udgiftsekspressive mekanismer er en øget information til borgerne om de reelle stykomkostninger ved at levere de offentlige ydelser.

Både Rattsø (E.a) og Christoffersen (C.b) henviser til de mange udenlandske undersøgelser, der viser, at kommunerne ved at benytte udliciteringer og andre markedsløsninger ved uændret kvalitet kan opnå omkostningsbesparelser på mellem 15 og 30%. De forholdsvis få danske undersøgelser, der er lavet på dette område, bekræfter de udenlandske erfaringer. Christoffersen og Paldam (E.c) har gennemført en analyse af de økonomiske gevinster ved en udlicitering af skolerengøringen, hvor der også viser sig potentielle gevinster af denne størrelse. I deres bidrag benytter de lejligheden til at fundere over, hvilke forhold der skal være til stede, for at det er realistisk for kommunerne at benytte markedsmæssige løsninger. De påpeger vigtigheden af, at de ydelser, der eventuelt skal købes på et privat marked, skal være veldefinerede. Det har kunnet lade sig gøre at definere de periferiydelser, hvor udlicitering allerede er almindelig, og forfatterne udtrykker fortrøstning med hensyn til mulighederne for at gøre dette også i relation til de kommunale kerneydelser. De påpeger også vigtigheden af, at der skal være en række uafhængige leverandører, der konkurrerer. Denne betingelse er i dag ikke opfyldt på alle markeder for kommunale ydelser, men også her synes forfatterne fortrøstningsfulde, selv om de påpeger risikoen ved, at opgaverne overgår til private monopolvirksomheder.

Samspillet med staten

Vi har tidligere været inde på, hvorledes staten påvirker indkomstfordelingen mellem kommunerne og mellem deres borgere. I samspillet mellem staten og kommunerne er der også tre andre forhold, der spiller ind. For det første kan udsving i den offentlige sektors samlede størrelse påvirke det samlede konjunkturforløb i samfundet. Da kommunerne står for størstedelen af de offentlige serviceydelser, er det naturligt for staten at ville inddra-

ge de kommunale budgetter i den *konjunkturpolitiske styring*. For det andet giver det høje indkomstskatteniveau betydelige forvriddinger i samfundets ressourceallokering. Disse effektivitetsproblemer for samfundet påvirker imidlertid ikke den enkelte kommune i nævneværdigt omfang, da det kommunale udligningssystem stort set holder dem skadesløse. Staten kan derfor ønske at *holde kommunernes udgifter lavere*, end de selv vil vælge. Endelig kan staten ønske at *sikre borgerne bestemte velfærdsydelser*, som kommunerne ikke af egen drift vil levere.

Blom-Hansen (F.a) og Lotz (F.b) beskriver den udvikling som aftalesystemet mellem staten og kommunerne har fulgt. Det tog i 1970'erne sit udgangspunkt i statens ønske om at inddrage kommunerne i den konjunkturpolitiske styring. I takt med, at der opstod en skepsis med hensyn til det offentliges muligheder for at påvirke konjunkturforløbet via finanspolitikken, ændrede fokus i aftalesystemet sig i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne til at holde kommunernes udgifter lave. Endelig har folketingspolitikkerne i sidste halvdel af 1990'erne haft større interesse for at sikre borgerne bestemte velfærdsydelser end at holde skatterne i ro.

Blom-Hansen refererer fra sin empiriske undersøgelse, der viser, at det danske aftalesystem i 1980'erne og i begyndelsen af 1990'erne var mere effektivt end de meget mere centralistiske systemer i Sverige og Norge til at sikre lavere kommunale udgifter. Det skyldes blandt andet, at staten i forhandlingerne med kommunerne kunne udnytte truslerne om lovindgreb. Han refererer dog også en undersøgelse fra 2000 af vurderingerne hos et repræsentativt udsnit af landets kommunalpolitikere. Her mente kun 37% af de adspurgte, at aftalerne har bevirket en mindre vækst i kommunens samlede udgifter, mens 23% mente, at aftalerne har bevirket en større vækst i kommunernes samlede udgifter.

Lotz undersøger for årene 1986, 1995 og 2000 udviklingen i beskatnings- og serviceniveauet pr. indbygger i ti kommunegrupper opdelt efter beskatningsgrundlaget pr. indbygger. I 1986 lå beskatningsniveauet meget ens i både rige og fattige kommuner. Kommunernes rigdom eller fattigdom gav sig hovedsagelig udtryk i, at rige havde et højere serviceniveau pr. indbygger end de fattige. I 1995 brugte de rige kommuner en større del af finansieringsgabet på at holde et beskatningsniveau pr. indbygger, som var lavere end landsgennemsnittet. Det kan ses som et udtryk for en succes med at holde skatterne i ro. Endelig viser tallene for 2000, at de fattige kommu-

ner har øget deres serviceniveau sådan, at deres beskatningsniveau pr. indbygger nu ligger markant højere end landsgennemsnittet. Det er i denne kommunegruppe, at presset for at sikre borgerne bestemte velfærdsydelser har været dyrest.

Christoffersen og Larsen (F.c) fremlægger hovedresultaterne af deres analyse af den statslige forskriftsstyring af kommunerne. Formålet med forskriftsstyringen af kommunerne er typisk at sikre borgerne bestemte serviceydelser eller en bestemt procedure i sagsbehandlingen. Forfatterne er derfor heller ikke i tvivl om, at de statslige forskrifter begrænser effektiviteten og øger de kommunale udgifter. Kommunerne får en delvis kompensation via bloktilskuddene, men de oplever ikke, at de får fuld kompensation og slet ikke for omstillingsomkostningerne. Statens rationale for den omfattende forskriftsstyring er et ønske om at kompensere for den svage kommunestruktur, og dette finder også delvis støtte i det forhold, at de små kommuner er forholdsvis positive over for forskriftsstyringen. Forfatterne lader dog ikke læserne i tvivl om, at det kommunale selvstyre og det kommunale udgiftsniveau havde bedre af en sammenlægning af de små kommuner kombineret med færre statslige forskrifter.

En række forhold taler for, at der i de kommende år igen vil komme landspolitisk fokus på ønsket om at holde kommunernes udgifter lavere. Det kan igen komme til at præge aftalesystemet mellem staten og kommunerne. Hvis hovedsigtet flyttes fra at skaffe borgerne bestemte serviceydelser til at holde de kommunale udgifter i ro, så viser de historiske erfaringer, at man kan komme et stykke ad denne vej med frivillige aftaler mellem staten og kommunerne. Det er også muligt, at staten vil finde det nødvendigt at styrke kommunernes økonomiske incitamenter til at holde udgifterne nede. Det kunne fx ske ved, at kommuner, der øger skatten, pålægges at betale en del af provenuet til staten eller til andre kommuner. Det kan også ske ved, at staten vælger at nedsætte bloktilskuddene.

Kommunernes struktur

Der kan gennemføres en række tiltag i kommunestyret, der vil begrænse væksten i de kommunale udgifter. Det er imidlertid vigtigt at erindre om, at der også er mange forhold i den statslige styrings indretning, som virker omkostningsdrivende i kommunerne. Kommunalpolitikere undrer sig således ikke uden grund over, at folketingspolitikere både kræver flere velfærdsydelser og lavere skat i kommunerne. Fagministrene presser også

ofte på kommunernes udgifter i opadgående retning. Det vil dog formentlig være politisk endnu vanskeligere at gennemføre udgiftsdæmpende reformer af statsstyret end af kommunestyret.

Lundtorp (G.a) påpeger, at uanset en omfattende debat, så er der ikke sket store ændringer i fordelingen af opgaver mellem stat, amter og kommuner. Nogle opgaver er lagt ud til kommunerne, mens andre er taget fra dem, men der har ikke været nogen store bevægelser, og der har ikke været nogen klar linje. Han ser det blandt andet som en følge af, at ingen af parterne har lyst til at afgive opgaver til andre. Den største nyskabelse har været etableringen af brugerbestyrelser på mange serviceområder, hvor man flytter beslutninger fra kommunalbestyrelser til institutionsbestyrelser. Det er dog ikke nogen stor beslutningskraft, der er lagt i institutionsbestyrelserne.

Lundtorp henviser videre til, at man i mange lande i Europa arbejder med at reducere antallet af kommuner, og at man ingen steder har haft succes med at gennemføre omfattende kommunesammenlægninger på frivillig basis. I Danmark har der også været mulighed for frivillige kommunesammenlægninger, men endnu er det kun på Bornholm, at der har kunnet opnås tilslutning til en sammenlægning af de fem kommuner og amtet til én kommunal enhed. En vigtig årsag hertil er de manglende incitamenter for en sådan beslutnings aktører. En sammenlægning vil give færre folkevalgte tillidsposter, og de umiddelbare og kortsigtede økonomiske fordele er forholdsvis små i forhold til de større langsigtede fordele. Hvis de synlige politiske og økonomiske fordele ved sammenlægninger er små, så er det meget svært for kommunalpolitikerne at overbevise borgerne og de kommunalt ansatte om visdommen i en eventuel sammenlægning.

Paldam (Gb) påpeger, at hverken kommunestrukturen eller opgavefordelingen mellem stat, amt og kommuner er udtryk for en naturlov. De skyldes en historisk udvikling, hvor meget er gået tilfældigt til. Han rejser derfor det spørgsmål, hvilken idealmode ville vi ønske, hvis vi begyndte forfra? På overfladen optræder hans indlæg som en række harmløse tankeeksperimenter, men under overfladen kan hans vurderinger få dybtgående konsekvenser for det danske kommunestyre.

Han argumenterer for det første for, at demokratiet i Danmark er bedst tjent med, at vi har et stærkt centralt niveau (staten) og et stærkt lokalt niveau (kommunen). To lokale niveauer (amter og kommuner) er for meget, og befolkningen interesserer sig mest for kommunerne. Han argumenterer

videre for, at kommunerne bør komme nærmere på hinanden i størrelse. Det bør efter hans mening ske ved, at små kommuner slutter sig sammen.

Der bliver argumenteret for, at 25.000 indbyggere er et godt minimum for en kommune. En sådan størrelse ville tillade kommunerne at bære flere opgaver og dermed at vokse i betydning. Det vil yderligere øge vælgerens interesse. På langt sigt vil det give en bedre magtbalance i samfundet. Konsekvensen af Paldams forslag vil blive, at vi ville få ca. 130 kommuner i Danmark, og at de ville være store nok til at overtage de almene gymnasier fra amterne og handelsgymnasierne fra staten.

Da et hospital efter Paldams beregninger kræver et befolkningsunderlag på mindst 150.000 indbyggere, vil disse nye storkommuner fortsat være for små til at drive sygehusvæsenet. Paldam er ikke nogen tilhænger af omfattende kommunale driftsfællesskaber, så konsekvensen af hans forslag må være, at staten overtager sygehusvæsenet.

Som et forsøg på at høste nogle af stordriftsfordelene har mange kommuner i indeværende valgperiode etableret kommunale samarbejder. Lundtorp (G.c) ser denne udvikling som et udtryk for en strammere økonomi i kommunerne, for en erkendelse af en manglende bæredygtighed i de små kommuner og for frygt for påtvungne kommunesammenlægninger. Han stiller sig dog ganske kritisk over for de kommunale samarbejder. Fællesskaberne forflygtiger den demokratiske kontrol med den kommunale forvaltning, og fællesskabernes tidsforbrug og bureaukrati gør beslutningsprocessen meget tung, specielt i samarbejder med mange deltagere. Lundtorp foretrækker derfor som hovedregel egentlige kommunesammenlægninger frem for kommunale samarbejder.

Når der til slut sættes fokus på tilrettelæggelsen af kommunalbestyrelsens arbejde, så påpeger Lundtorp (G.a) behovet for reformer. Han er kritisk over for de stående udvalgs fremtrædende rolle i det danske kommunestyre. Udvalgene fremmer en sektorisering og hæmmer helhedssynet. De giver tunge beslutningsgange, som kræver et urimeligt højt tidsforbrug af de folkevalgte. Og de forskyder kommunalpolitikernes arbejde fra politik til administration.

Mouritzen (G.d) rejser også spørgsmålet, om udvalgsstyret er den rigtige styreform. På baggrund af et internationalt studie af strukturen i de kommunale ledelser opstiller han tre hovedformer for kommunestyre: udvalgsstyret, borgmesterstyret og kommunaldirektørstyret. Magistratstyret ses som

en mellemform. Han påpeger, at udvalgsstyret er godt til at inddrage lægmænd, og at det passer godt i en dansk sammenhæng, hvor lighed og konsensus mellem kommunalbestyrelsesmedlemmerne er positive begreber. Udvalgsstyret bevirker imidlertid også, at embedsmændene bliver mere politiserede end ved et borgmester- eller kommunaldirektørstyre, og at politikerne i højere grad bliver en del af det administrative system. Hvis man lægger vægt på ansvarlighed og omkostningsstyring så er borgmesterstyre eller kommunaldirektørstyre bedre egnet til at løse opgaven end udvalgsstyre. En reform af det danske kommunestyre, hvor man styrkede borgmestrenes rolle i beslutningsprocesserne, kan altså være et af midlerne til at holde de kommunale udgifter i ro.

Efterskrift

Antologien afrundes af Mouritzen (H.a) med at fokusere på de alvorlige balanceproblemer i det danske samfund, der gør det sværere og sværere at være ansvarlig politiker. Balanceproblemerne skyldes, at der er stærke mekanismer, der trækker i retning af højere offentlige udgifter, mens der er få, svage og spagfærdige mekanismer, der trækker i retning af færre offentlige udgifter. Det er ikke kun et problem for amter og kommuner. Det er en trussel mod den samlede offentlige sektor i Danmark.

Det er her særlig interessant, at Mouritzen kan påpege en række særlige danske institutionelle særtræk, der bidrager til at trække i retning af højere offentlige udgifter.

Således er der i de professionaliserede institutioner, der producerer de offentlige ydelser, et svagt formelt hierarki og en stærk korporatisme, der sikrer de offentligt ansattes organisationer en legitim ret til deltagelse i mange beslutninger vedrørende løn og arbejdsforhold, og som giver medarbejderne og mellemlederne betydelige sanktionsmuligheder over for topledelsen.

Et andet vigtigt element er, at det danske skattesystem er indrettet så kompliceret og uoverskueligt, at det i betydeligt omfang slører, hvad der betales i skat. Hermed fjernes borgernes muligheder for at afveje nytten af de offentlige ydelser over for skatteprisen for disse.

Den gruppe af borgere, der lever af offentlige indkomster, er meget stor i Danmark. De offentligt ansatte, pensionisterne og helårsmodtagerne af offentlige indkomstoverførsler udgør næsten to tredjedele af alle vælgere

i Danmark og mere end halvdelen af vælgerne i alle danske kommuner.

Der peges også på de »jernetrekanter«, der er skabt mellem interesseorganisationer, medier og folketingsmedlemmer.

Interesseorganisationerne får med mediernes og folketingspolitikernes villige hjælp skabt et billede af, at det offentlige har spillet fallit i sikringen af borgernes velfærd. Dette til trods for, at vi har én af verdens største offentlige sektorer. Kritikken rammer specielt kommunerne, da vi har valgt at lade kommunerne stå for leverancen af de fleste velfærdsydelser.

Mouritzen peger yderligere på, at de demokratiske institutioner i Danmark er udformet således, at de bidrager til at trække i retning af større offentlige udgifter. Her nævnes de mange brugerbestyrelser mv. og udvalgstyret i kommuner og amter. Hertil kommer det proportionale valgssystem, der giver mange små partier, som styrker særinteresserne. Endelig er det et problem, at det samlede vælgerkorps aldrig høres, når det gælder udgifts- og skattepolitiske beslutninger.

Han sætter endelig spørgsmålstegn ved, om budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne medvirker til at undertrykke særinteresser til fordel for det overordnede udgiftspolitiske hensyn. Kommunerne søger i denne proces enkeltvis og kollektivt at skaffe sig det størst mulige økonomiske råderum, og dermed bidrager processen til at legitimere øgede kommunale udgifter. Mouritzen mener derfor, at det er værd at overveje, om budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne er en del af problemet og ikke en del af løsningen.

Til slut giver Groes (H.b) sit bud på den fremtidige udvikling af kommunestyret på kort sigt, på længere sigt og på langt sigt.

B Arbejdspladsernes og borgernes lokalisering

B.a Erhvervsudvikling i centre og periferi

Rolf Norstrand

Den lokale og regionale erhvervsudvikling har afgørende betydning for kommunernes og amternes økonomiske formåen. Fremgang for det lokale erhvervsliv og fremgang i folketallet er forhold, der gør det lettere for kommunen at levere god service til borgerne til en overkommelig skattebyrde. Omvendt vil tilbagegang for erhvervslivet og i folketallet gøre det sværere for kommunen.

I tabel B.a1 er der vist, hvorledes væksten i folketallet i forskellige regioner har udviklet sig fra 1970 til 2000 i forhold til landsgennemsnittet. Det ses heraf, at i 1970'erne og 1980'erne var Vestdanmark og specielt Århus og Vejle Amter begunstiget af en høj vækst i befolkningen, mens hovedstaden havde en svagere befolkningsvækst end landsgennemsnittet. Denne tendens skiftede for hovedstaden i 1990'erne. Fra 1993 og frem til nu har hovedstaden haft en kraftigere befolkningsvækst end landsgennemsnittet.

Tabel B.a1 Gennemsnitlig årlig mervækst i folketallet 1970-2000. Procentpoint

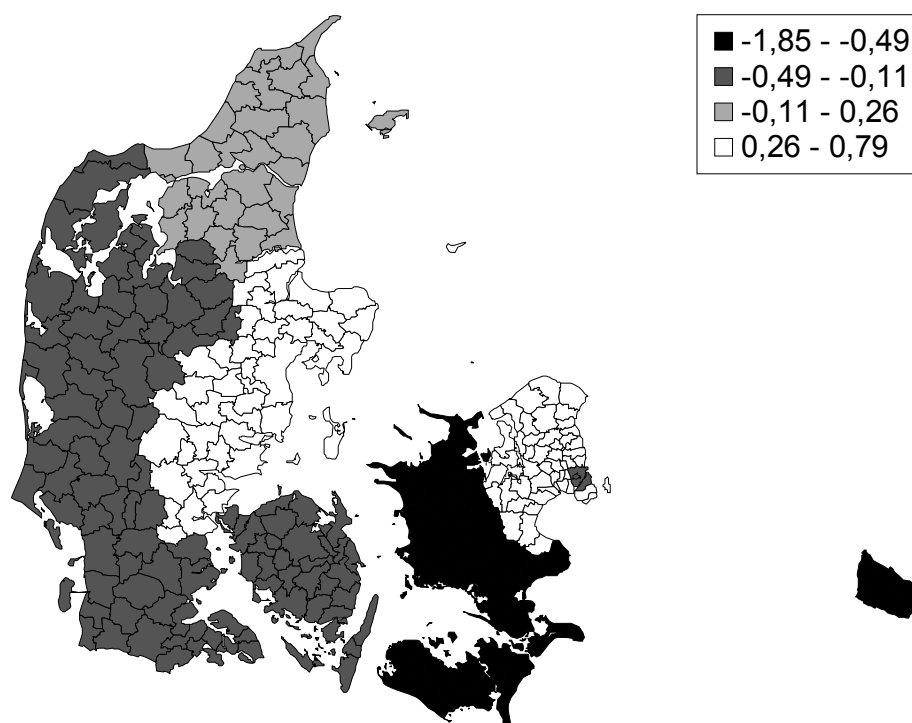
	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Hovedstadsregionen	-0,42	-0,22	0,11
Vestsjællands og Storstrøms Amter	0,15	0,03	-0,13
Bornholms Amt	-0,22	-0,45	-0,81
Fyns Amt	0,07	0,10	-0,09
Århus og Vejle Amter	0,41	0,27	0,23
Øvrige Jylland	0,21	0,05	-0,17

Kilde: Norstrand, Andersen og Larsen (2001).

Ved indgangen til det 21. århundrede er vi altså i en situation, hvor der sker en centralisering i to centre; København i øst og Århus-Vejle i vest. I periferien er der en lavere vækst i folketallet og på Bornholm og i andre udkantskommuner er der en egentlig tilbagegang i folketallet.

Denne udvikling skyldes, at beskæftigelsesudviklingen har været særlig gunstig i de to centre. Således fremgår det af figur B.a1, at efter 1993 har væksten i beskæftigelsen været særlig høj i Århus og Vejle Amter samt i de tre amter i hovedstadsregionen.

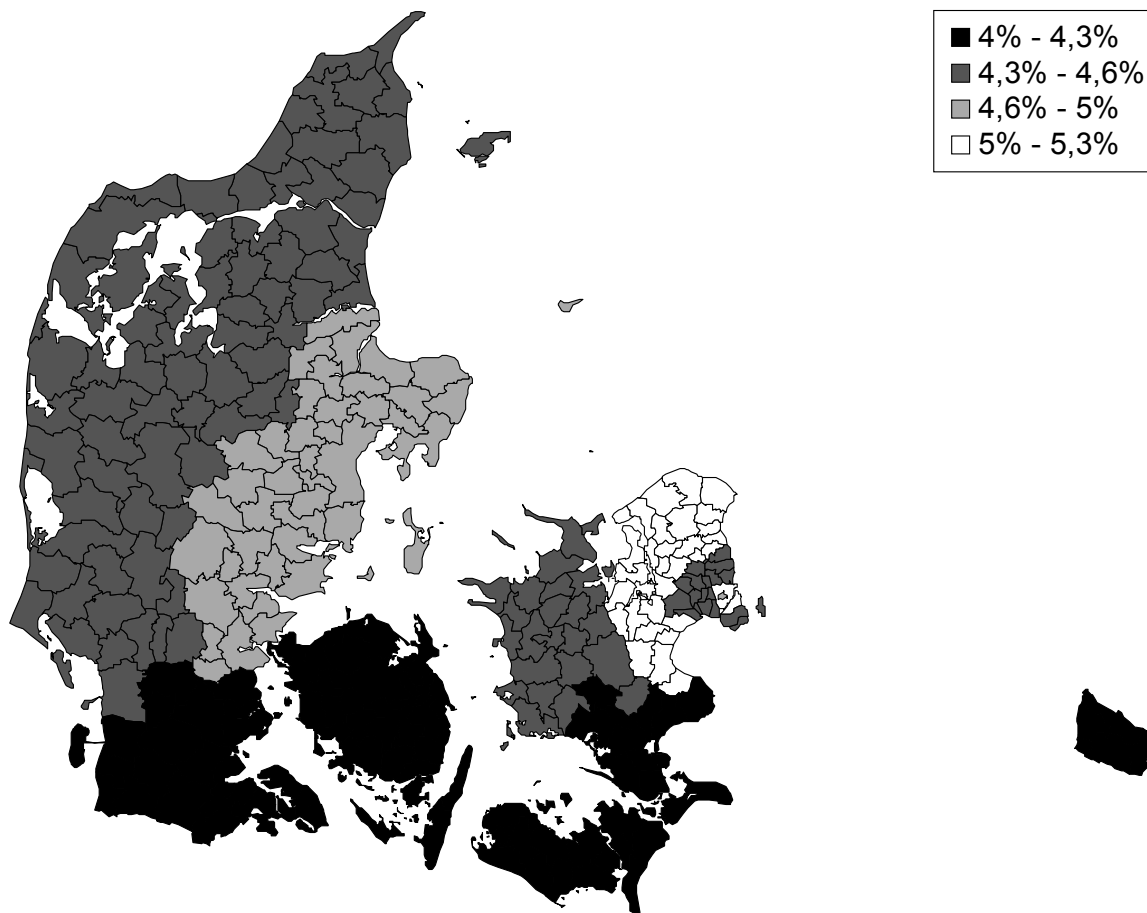
Figur B.a1 Gennemsnitlig årlig mervækst i beskæftigelsen 1993-1998 fordelt på amter. Procentpoint



Kilde: Norstrand, Andersen og Larsen (2001).

Centraliseringen betyder også, at der i centrene i perioden 1993-98 har været den største vækst i de disponible indkomster, der er til rådighed for borgernes private forbrug og eventuelle opsparing, jf. figur B.a2. Detailhandelen i de to centre har altså i denne periode haft det lettere end i Bornholms, Storstrøms, Fyns og Sønderjyllands Amter, hvor fremgangen i de samlede disponible indkomster har været lavest.

Figur Gennemsnitlig årlig vækst i disponible indkomster 1993-98 fordelt
B.a2 på amter. Procent



Kilde: AKF's databank, SAM-K.

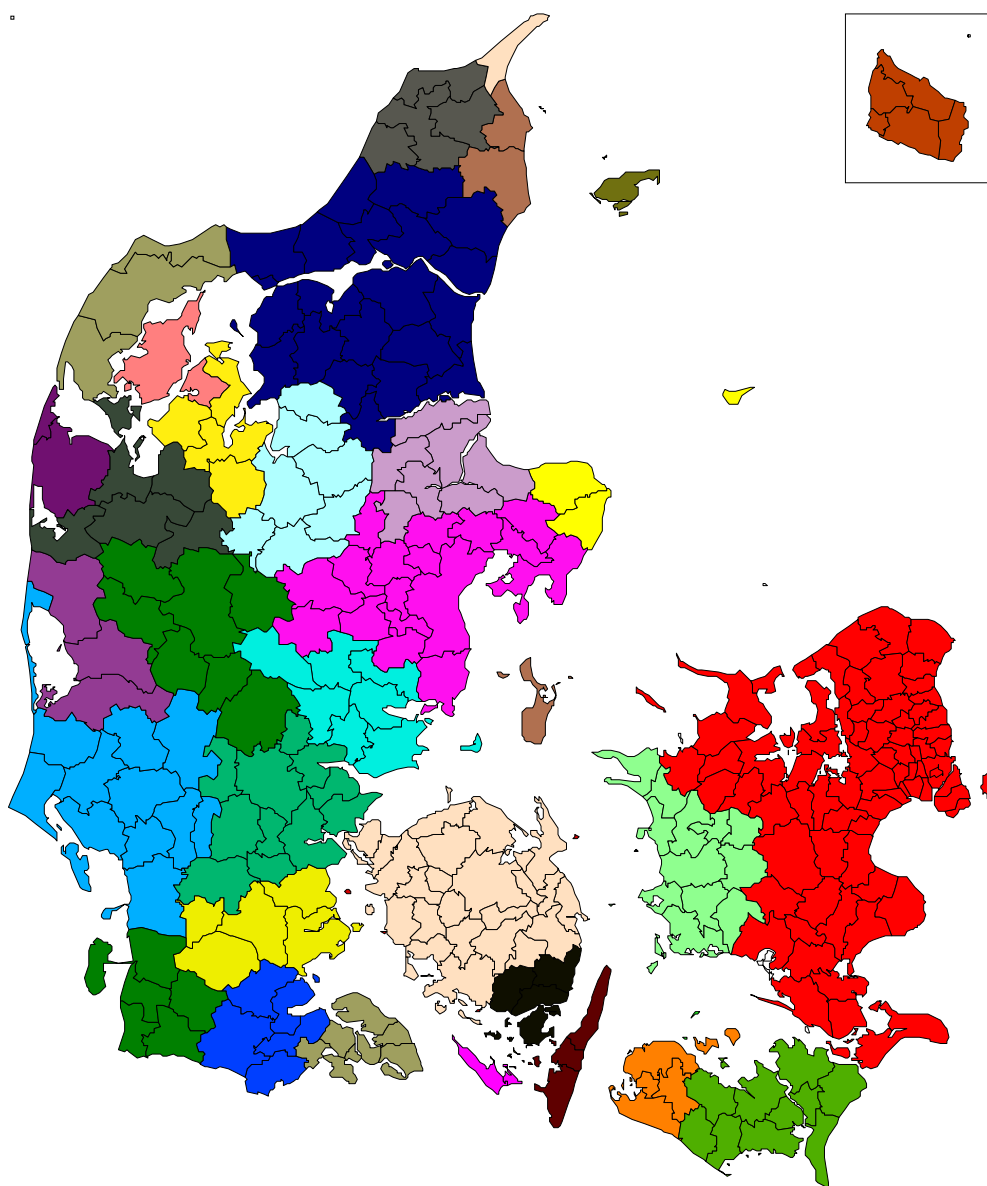
Når vi vurderer udviklingen på kommuneniveau er der ikke en entydig sammenhæng mellem beskæftigelsesudvikling og befolkningsudvikling. Det skyldes, at danskerne pendler længere og længere til deres arbejde. Det bliver derfor mindre vigtigt for borgernes mulighed for at skaffe sig en erhvervsindkomst, om de bor i en kommune med god vækst i beskæftigelsen, blot det er overkommeligt at pendle til en anden kommune med en god beskæftigelsessituation.

Den øgede pendling betyder, at arbejdskraftoplandene bliver større og større. For 1980 kunne Andersen (2000) således afgrænse 79 pendlingsoplande i Danmark. Anvendes den samme metode på pendlingsdata for

1999, kan antallet af pendlingsoplande nu afgrænses til de 33, der er vist i figur B.a3.

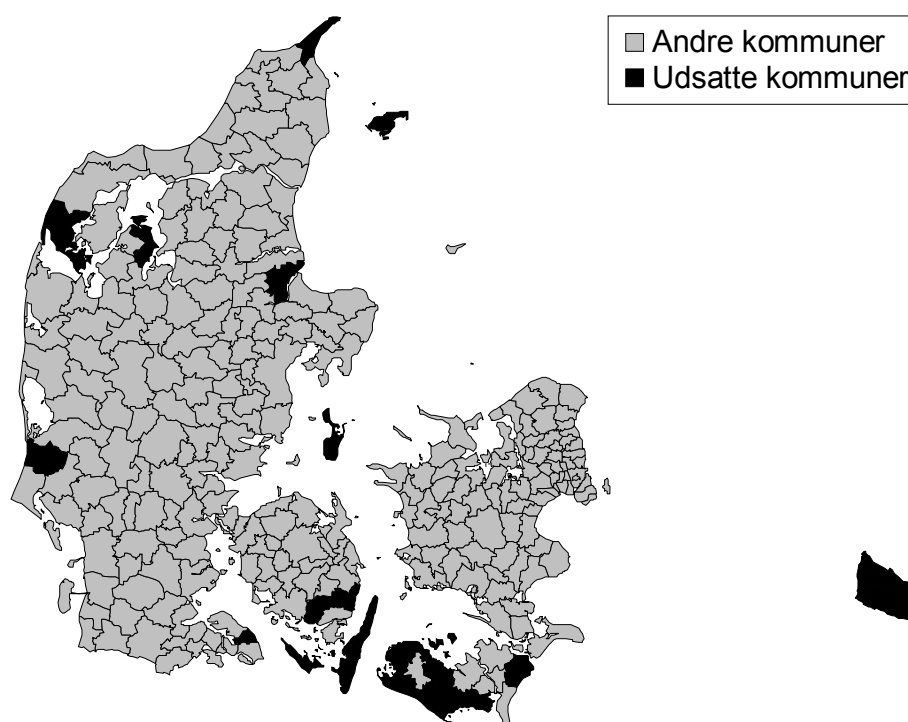
Det fremgår af figuren, at der er en væsentlig forskel på de to danske centre. Centret omkring København dækker alle kommuner i hovedstadsregionen samt betydelige dele af Vestsjællands og Storstrøms Amter. Her bor omkring 40% af hele landets befolkning. Århus og Vejle Amter, hvor der bor ca. 20% af landets befolkning, er fordelt på fire større og to mindre pendlingsregioner. Det vstdanske center er således ikke et samlet arbejds-kraftsopland.

Figur Danske pendlingsoplande i 1999
B.a3



Når vi bevæger os ud i periferien, er de enkelte pendlingsregioner meget små. Her er man typisk afhængig af erhvervsudviklingen i få, traditionelle erhverv eller i få industrivirksomheder. En gruppe af udkantskommuner har i hele perioden fra 1980 til 2000 været ramt af tilbagegang i beskæftigelsen og i folketallet. De har ved årtusindeskiftet en høj arbejdsløshed, og de har ingen hurtigt voksende erhvervsvirksomheder.

Figur B.a4 Erhvervsmæssigt udsatte kommuner



Kilde: Norstrand, Andersen og Larsen (2001).

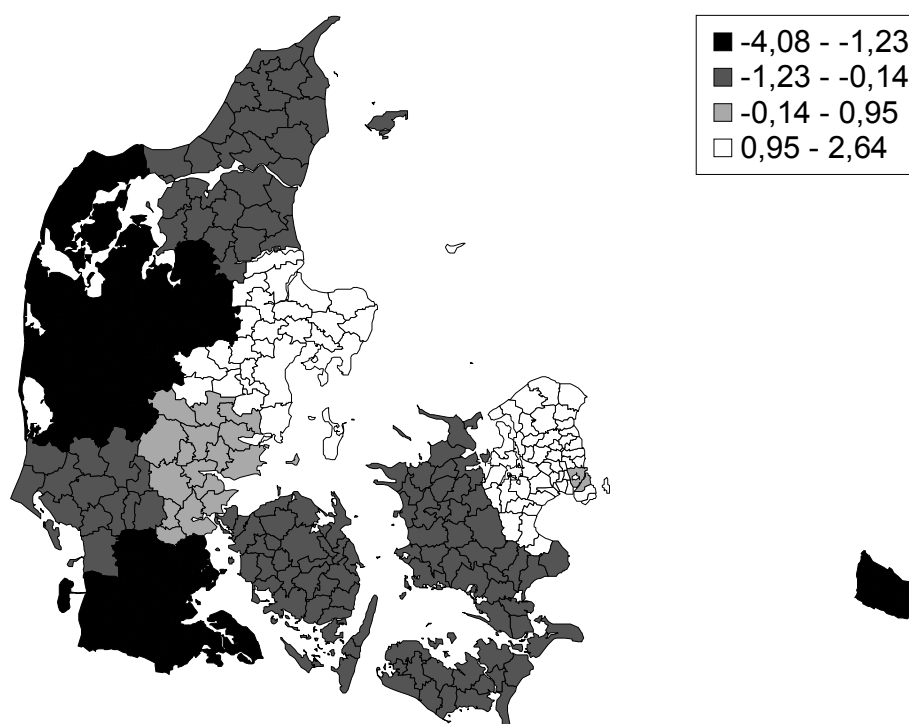
Der kan således identificeres en gruppe på 29 erhvervsmæssigt udsatte kommuner, som tilsammen huser ca. 200.000 indbyggere. Disse kommuners lokalisering fremgår af figur B.a4. Det ses her, at de udsatte kommuner ligger på øer eller langt fra de stærke bycentre. Det er svært at forestille sig, at mange nye erhvervsvirksomheder i de kommende år på markedsmessige vilkår vil blive lokaliseret i de udsatte kommuner. De udsatte kommuner og deres borgere må derfor også i de kommende år forudses at være meget afhængige af indkomstoverførsler fra det øvrige Danmark.

Den regionale beskæftigelsesudvikling kan analyseres nærmere ved en såkaldt shift-share analyse, hvor den regionale vækst i beskæftigelsen deles

op i en andel, der svarer til den nationale vækst, en andel, der er bestemt af regionens erhvervsstruktur (dens share), og en andel, der er bestemt af regionens konkurrenceevne i forhold til andre regioner (dens shift).

Ser vi først på *erhvervsstrukturen*, så er det i Norstrand, Andersen og Larsen (2001) beregnet, hvorledes en gunstig erhvervsstruktur har bidraget til vækst i beskæftigelsen fra 1993 til 1998. Resultatet af disse beregninger er vist i figur B.a5. Det fremgår heraf, at hovedstaden og Århus i 1993 har været begunstiget af forholdsvis mange beskæftigede i de erhverv, hvor der kom stor vækst fra 1993 til 1998.

Figur B.a5 Erhvervsstrukturens bidrag til væksten i beskæftigelsen fra 1993 til 1998 fordelt på amter

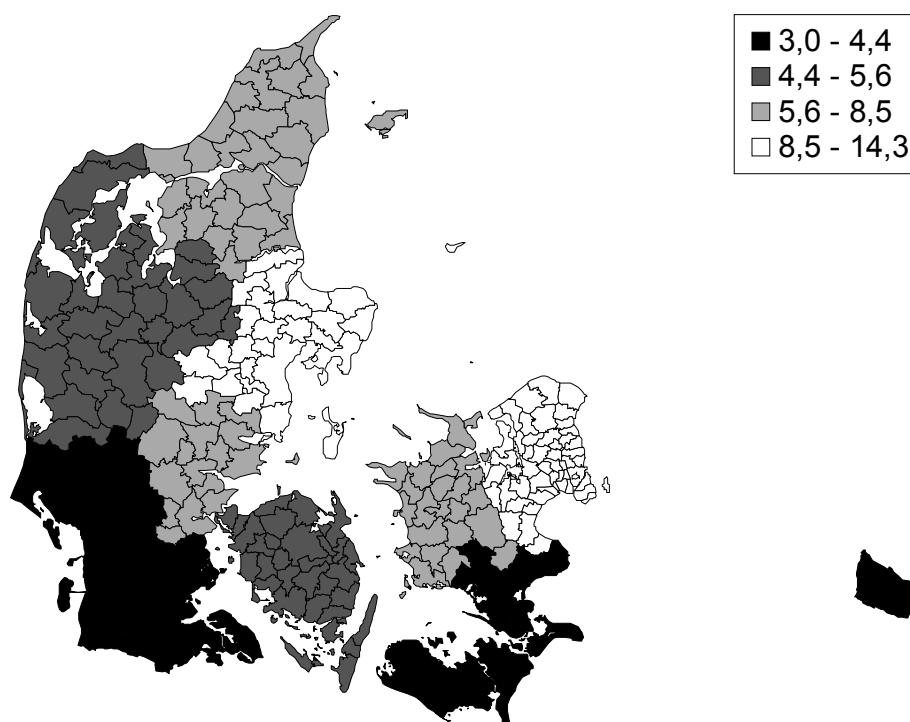


Kilde: Norstrand, Andersen og Larsen (2001).

Fremgangserhvervene fra 1993 til 1998 var de private service erhverv og udvalgte sektorer inden for industrien. Det er naturligvis vanskeligere at forudsige, hvilke erhverv der vil have den største vækst i fremtiden. Mange forventer, at væksten kommer i de videntunge og højteknologiske erhverv i den ny økonomi. Af figur B.a6 fremgår, at den ny økonomi står særlig stærkt i hovedstaden og Århus Amt, mens den står særlig svagt i Borholms,

Storstrøms, Sønderjyllands og Ribe Amter. De to centre er således godt positioneret, hvis væksten fortsætter inden for den ny økonomi.

Figur B.a6 Beskæftigelse i den ny økonomi i procent af den samlede beskæftigelse fordelt på amter

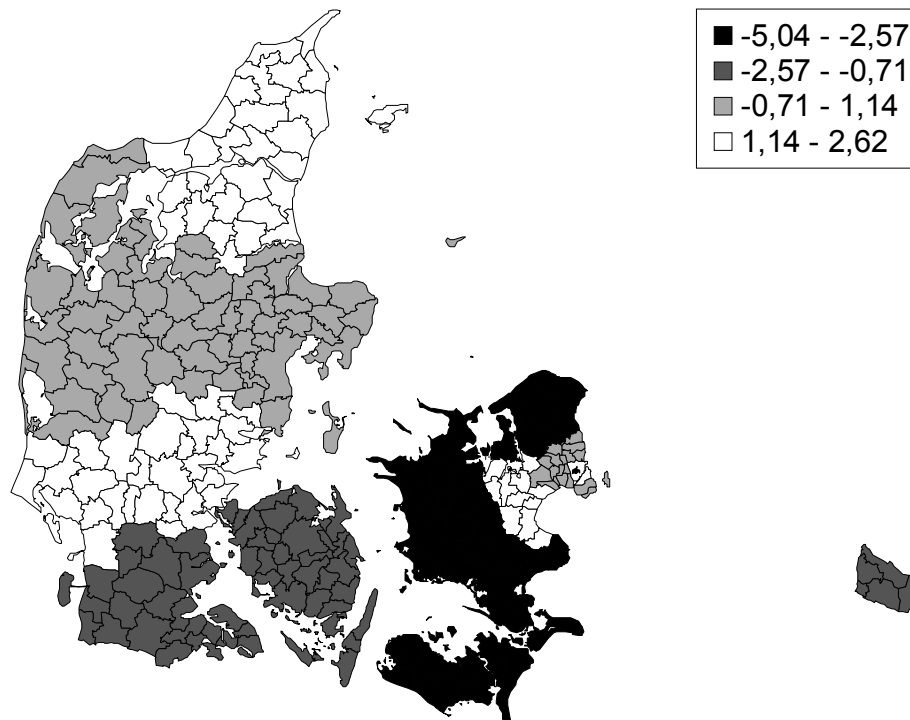


Kilde: Norstrand, Andersen og Larsen (2001).

Vender vi os herefter til udviklingen i regionernes indbyrdes *konkurrenceevne*, så viser både udenlandske og danske undersøgelser, at udviklingen i konkurrenceevnen forklarer en større del af de regionale forskelle i beskæftigelsesudviklingen end erhvervsstrukturen. Dette har fx været tydeligt ved ændringen af den danske industris lokalisering. Oprindeligt var industrien lokaliseret i København og de større provinsbyer. De havde derfor fordel af en erhvervsstruktur, der var gunstig for industriel vækst. Alligevel er industrien gået tilbage i byerne og frem på landet.

Det fremgår af figur B.a7, at Jylland – undtagen Sønderjyllands Amt – i 1990'erne har været begunstiget af en positiv konkurrenceevne. Hovedstadsregionen var frem til 1993 præget af en svag konkurrenceevne. Som det fremgår af figuren har dele af hovedstadsregionen været begunstiget af en god konkurrenceevne i perioden 1993-1998.

Figur Konkurrenceevnens bidrag til væksten i beskæftigelsen fra 1993
B.a7 til 1998 fordelt på amter



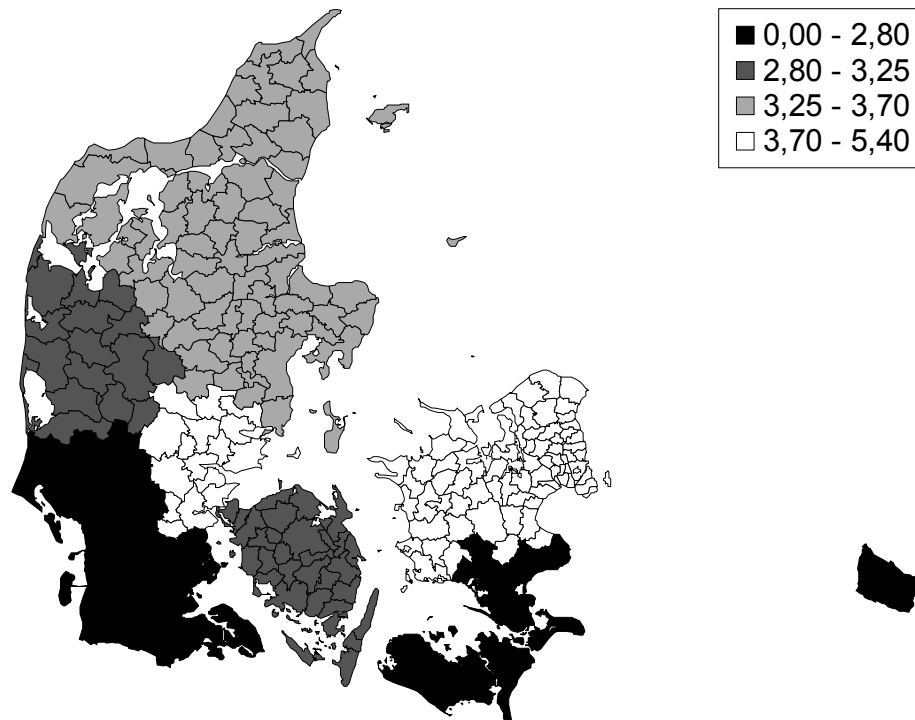
Kilde: Norstrand, Andersen og Larsen (2001).

Det kan være svært at give en enkel forklaring på, hvorfor hovedstaden gennemgående har fået en bedre konkurrenceevne efter 1993. Men der kan peges på forskellige forhold, der underbygger denne tendens.

Således har man i den jysk-fynske erhvervsredegørelse, Århus Amt (2000), beregnet den samlede etableringsrate i perioden 1992-1997. Det fremgår her, at målt i forhold til de allerede etablerede virksomheder, så har etableringsraten været dobbelt så stor i hovedstaden som i det øvrige land. Hovedstaden er således i særlig grad karakteriseret af en erhvervsmæssig innovation og fornyelse.

På baggrund af regnskabsresultaterne for perioden fra 1996 til 1999 har dagbladet Børsen undersøgt, hvor i landet de meget hurtigt voksende Gazelle-virksomheder er lokaliseret. I figur B.a8 er dette antal sat i forhold til beskæftigelsen i amtet.

Figur B.a8 Gazelle-virksomheder pr. 10.000 beskæftigede i 1999 fordelt på amter



Kilde: Norstrand, Andersen og Larsen (2001).

Det ses her, at der er særlig mange Gazelle-virksomheder i hovedstaden samt i Vestsjællands og Vejle amter. Omvendt er der ganske få Gazelle-virksomheder i Storstrøms, Sønderjyllands og Ribe Amt og slet ingen på Bornholm. Hvis Gazelle-virksomhederne fortsætter med deres meget kraftige vækst, så kan de bidrage til en fortsat god konkurrenceevne for hovedstaden.

Hovedstaden har også gennem 1990'erne været modtager af ekstraordinært mange nydanskere. Det har givet en særlig udfordring i regionen, da det har været vanskeligt at integrere mange af dem på det danske arbejdsmarked. Det er på den anden side nærliggende at forestille sig, at dem, der er blevet integreret, har kunnet give et sæligt bidrag til fornyelse og internationalisering i hovedstaden.

Lokaliseringen af videregående uddannelser har specielt i de senere år påkaldt sig stor opmærksomhed. Den offentlige forskning og de videregående uddannelser har altid været koncentreret i hovedstaden, og det er fortsat sådan, at to tredjedele af den offentlige forskning foregår i hovedstaden.

Væksten er fra 1993 og frem i særlig grad sket i de videntunge og højteknologiske erhverv. Det er nærliggende at forestille sig, at disse erhverv fortrinsvis bliver lokaliseret, der hvor det er lettest at rekruttere unge mennesker med en videregående uddannelse, og der hvor det er lettest at have kontakt med den offentlige forskning. Det er omkring de store universiteter.

Lokaliseringen af de beskæftigede ved videregående uddannelsesinstitutioner er bestemt dels af den statslige politik for, hvor nye uddannelser og forskningsinstitutioner må oprettes, og dels af de unges valg af uddannelsessted gennem de faste tilskud pr. student. Det ses af tabel B.a2, at udviklingen fra 1993 til 1998 særligt begunstigede universitetsmiljøerne i Aalborg og Århus. Specielt Aalborg Universitet har været dygtige til markedsføre sig selv over for studenter og statslige politikere.

Tabel **Beskæftigelsen ved videregående uddannelser 1993-1998.**
B.a2 Procent

	Vækst i beskæftigelsen ved videregående uddannelser 1993-1998	Andel af beskæftigelsen ved videregående uddannelser 1998
Hovedstaden	7,9	1,7
Nordjyllands Amt	23,8	0,9
Århus Amt	15,6	2,1
Fyns Amt	11,5	1,1
Ribe Amt	-10,2	0,4
Øvrige Amter	13,2	0,2
Hele landet	10,8	1,1

Kilde: Det Kommunale Nationalregnskab. KRNK.

Hvis hypotesen om, at de ny vækstvirksomheder i overvejende grad søger hen i nærheden af de store universiteter, er rigtig, så er hovedstaden, Århus og Aalborg godt positioneret for fremtidig vækst. Man må endvidere forvente, at aksen i det vstdanske center flytter sig fra Århus-Vejle til Århus-Aalborg. Omvendt har det syddanske universitetsmiljø ikke tidligere været en afgørende vækstfaktor for Fyns og Ribe Amter. Den spredte lokalisering begrænser måske også de fremtidige muligheder.

I vidensamfundet er virksomhederne afhængige af at kunne tiltrække

veluddannede unge. Det er unge, som tilbringer nogle år ved et af de store danske universiteter, og som normalt har studeret mindst ét år i udlandet. De vil normalt have mulighed for gode job i udlandet. Hvis Danmark skal kunne tiltrække størstedelen af disse, så må der tilbydes levevilkår, der kan konkurrere med London, Paris og München. Hvis danske regioner uden et større universitet skal kunne tiltrække en andel af de veluddannede unge, så må de kunne tilbyde generelle levevilkår, der kan konkurrere med levevilkårene i nærheden af et universitet. Det har man kunnet før, og det er næppe en umulig opgave i det 21. århundrede.

B.b **Bosætninger og flytninger**

Hans Hummelgaard

1. Indledning

Det danske samfund er geografisk og boligmæssigt blevet mere opsplittet i de seneste godt 20 år. Dette er sket på trods af de lighedsskabende indsatser fra den omfattende velfærdspolitik.

I denne artikel er der fokus på flytninger og bosætninger for særlige grupper som kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister, folk uden fast arbejde, flygtninge, indvandrere mv. Flytter de anderledes end befolkningen i øvrigt, og er de geografiske flytninger med til at forklare, at en række ressourcetsvage grupper bor geografisk skævt? Der er fra tid til anden en betydelig interesse om, hvorvidt socialt belastede grupper bor i store eller små kommuner og ikke mindst, om de flytter den ene eller anden vej. Flygtninge og indvandreres bosætning og flytninger påkalder sig særlig opmærksomhed. Der vil generelt blive fokuseret på forskellene mellem land- og bykommuner, men herudover vil der også være fokus på de udsatte boligområder. For en uddybning henvises til Hummelgaard og Husted (2001).

Danskerne flytter generelt ikke meget. Kun godt 6% flytter således over kommunegrænsen i løbet af et år. De unge, der typisk flytter i forbindelse med uddannelse, er de mest mobile. Det er dog mere af nød end af lyst, idet de fleste bliver i deres føde-region, hvis de kan tage den ønskede uddannelse her, jf. Graversen et al. (1997). Den ringe lyst til at flytte er ikke noget unikt dansk. Det gælder generelt i de europæiske lande, mens flytningerne har et langt større omfang i USA.

2. Socialt betingede bosætning og flytninger

2.1 Bosætning

Omkring en tredjedel af befolkningen i den erhvervsdygtige alder, som

denne artikel handler om, bor i hovedstadsregionen. Knap en tredjedel bor i landkommunerne og godt en tredjedel i bykommuner uden for hovedstadsregionen, jf tabel B.b1.

De ressourcestærke (folk med fast arbejde) fordeler sig nogenlunde som befolkningen. Der bor forholdsvis mange med sikker beskæftigelse i hovedstadsregionen, omend gruppen er betydeligt underrepræsenteret i Københavns Kommune. Uden for hovedstadsregionen er der en vis underrepræsentation i de tre største bykommuner, Århus, Aalborg og Odense. I de udsatte boligområder bor der særlig få med fast arbejde.

Tabel B.b1 Bosætning med fokus på forskellige arbejdsmarkedstilknytningsgrupper, procentfordeling

	18-66-årige	Fast beskæftigelse	Langtidsledige kontanthjælpsmodtagere ¹	Førtidspensionister	Efterlønsmodtagere
Hovedstadsregionen:	33,9	34,7	58,5	30,0	30,0
Københavns Kommune	9,3	8,0	30,8	9,3	6,0
Frederiksberg Kommune	1,7	1,7	5,6	1,3	1,7
Københavns Amt	11,4	12,2	13,6	10,0	11,8
Øvr. bykommuner i hovedstadsreg.	8,1	8,9	7,3	7,0	7,2
Landkommuner i hovedstadsreg.	3,4	3,9	1,2	2,4	3,4
Uden for hovedstadsreg.:	66,4	65,3	41,5	70,0	70,0
Odense	3,6	3,3	3,3	4,0	3,3
Århus	5,7	5,2	4,4	3,6	4,3
Aalborg	3,1	2,9	2,6	2,9	3,5
Esbjerg	1,6	1,5	-	1,8	1,5
Øvr. centerbykommuner	11,6	11,7	8,6	12,0	11,5
Øvr. bykommuner	10,0	9,7	8,4	11,4	10,9
Udkantslandkommuner	7,8	7,4	5,0	10,0	10,1
Øvr. landkommuner	9,4	9,4	3,7	11,0	10,6
Centernære landkommuner	13,6	14,3	5,5	13,3	14,2
I alt	100	100	100	100	100
Udsat boligområde	3,6	2,2	15,2	7,0	2,2
Lolland-Falster	2,1	1,8	2,4	3,4	2,6

Kilde: AKF's forløbsregister for sociale processer og boligforhold for 10% af befolkningen baseret på registre i Danmarks Statistik.

Anm.: På grund af afrundinger summerer tallene ikke nødvendigvis til 100.

1 Mindst ledig 70% af året.

En relativ ressourcevag gruppe som kontanthjælpsmodtagere er meget skæv geografisk fordelt. Uligheden er klart størst for de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, der må betragtes som de mest ressourcevage.

59% af dem bor i hovedstadsregionen, hvilket er langt mere end den tredjedel af befolkningen, som bor her. I Københavns Kommune bor knap 31% af de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, hvorved de her er overrepræsenteret med en faktor $3 \frac{1}{3}$ (overrepræsentationen er lige så stor i Frederiksberg Kommune). Omvendt bor der i hovedstadsregionens landkommuner kun en tredjedel så mange kontanthjælpsmodtagere sammenlignet med, hvad befolkningstallet skulle tilsige.

Det er bemærkelsesværdigt, at de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere er underrepræsenteret i de store bykommunerne uden for hovedstadsregionen. I Århus Kommune bor der således kun tre fjerdele så mange, som befolkningstallet skulle tilsige – dette på trods af, at der i kommunen er en betydelig overrepræsentation af kontanthjælpsmodtagere i almindelighed. I landkommunerne er der generelt en betydelig underrepræsentation af kontanthjælpsmodtagere – og de langtidsledige i særdeleshed. Det er dog ikke tilfældet på Lolland-Falster, hvor begge grupper er overrepræsenterede.

Der tegner sig et noget andet billede af bosætningen for førtidspensionister. De er generelt underrepræsenteret i de større byer, mens der bor mange i landkommunerne. Underrepræsentationen er stor i Århus Kommune, og omvendt er overrepræsentationen størst i udkantslandkommunerne.

For efterlønsmodtagere tegner der sig nogenlunde det samme bosætningsmønster som for førtidspensionister. De er kraftigt underrepræsenteret i Københavns og Frederiksberg Kommuner, ligesom der generelt ikke bor mange i de udsatte boligområder. Overrepræsentationen af efterlønsmodtagere findes generelt i landkommunerne herunder specielt i udkantskommunerne.

2.2 Flytninger

I mange tilfælde opvejer til- og fraflytninger stort set hinanden. Og for specielt de ressourcestærke er der tale om meget små talstørrelser (under 1% flytter netto i løbet af et år), jf. tabel B.b2.

Tabel B.b2 **Nettoflytninger for udvalgte arbejdsmarkedstilknytningsgrupper, årligt gennemsnit 1990-97, procent**

	Fast beskæftigelse	Kontant-hjælps-modtagere, i alt	Langvarigt modtagere af kon-tanthjælp ¹	Førtids-pensionister	Efterlønsmodtagere
Københavns Kommune	-0,8	4,8	2,5	-1,0	-1,7
Frederiksberg Kommune	1,4	4,7	-2,3	-1,1	-0,5
Københavns Amt	0,0	-2,9	-2,0	-0,7	-1,3
Øvr. bykommuner i hovedstadsreg.	0,4	-1,5	-0,4	-0,1	0,2
Landkommuner i hovedstadsreg.	0,7	-3,0	-1,0	0,9	1,3
Odense	-0,5	-1,0	-3,5	-0,3	0
Århus	-0,5	2,9	4,0	-0,2	-0,4
Aalborg	-0,2	-0,6	0,6	-0,2	-0,5
Esbjerg	-0,5	-0,3	-2,0	-0,4	-0,1
Øvr. centerbykommuner	0,0	0,1	0,5	0,2	0,1
Øvr. bykommuner	0,0	-1,3	-1,7	0,5	0,3
Udkantslandkommuner	0,1	-0,9	-0,3	0,6	1,7
Øvr. landkommuner	0,1	-2,3	-0,8	0,5	0,6
Centernære landkommuner	0,2	-2,1	2,0	0,2	0
Udsat boligområde	-4,3	1,4	2,1	-0,8	-0,1
Lolland-Falster	-0,2	-0,1	1,7	1,0	2,0

Kilde: AKF's forløbsregister for sociale processer og boligforhold for 10% af befolkningen baseret på registre i Danmarks Statistik.

Anm.: Nettoflytninger angiver tilflytningen minus fraflytningen sat i forhold til gruppens størrelse i udgangsåret.
1 Mindst ledig 70% af året.

Umiddelbart synes flytninger således kun at kunne forklare en mindre del af de geografiske forskelle i bosætningen. På den anden side kan selv forholdsvis små årlige nettoflytninger medføre en betydelig ændring i antallet set over en lang årrække. I løbet af henholdsvis en 10- og 20-årig periode vil en gennemsnitlig årlig nettotilflytning på ½% øge antallet med henholdsvis godt 5 og godt 10%. En årlig nettotilflytning på 1% vil tilsvarende øge antallet med godt 10 og 22%.

Så selv om nettoflytningerne for de beskæftigede er meget små, kan de alligevel set over en lang årrække i princippet godt forklare en betydelig del af de geografiske forskelle, der trods alt er i denne gruppes bosætning. Men det skal hertil anføres, at tallene for nettoflytningerne for fx de beskæftigede er meget ustabile i den forstand, at i nogle år er der tale om nettotilflytninger til en given kommune-gruppe, mens der i andre år er tale om nettofratflytninger. Det betyder, at der ikke umiddelbart er belæg for at konkludere, at selv om der for en given periode i *gennemsnit* er tale om nettotilflytninger, så vil det også være det for en anden valgt årrække eller for en længere

periode. Der kan således ikke i almindelighed konkluderes, at de geografiske forskelle i bosætningen af beskæftigede er betinget af flytninger.

For en ressourcesvag gruppe som de langvarigt modtagere af kontanthjælp er flyttetallene noget højere. Fx er antallet øget med gennemsnitlig 2,5% årligt i perioden 1990-97 for Københavns Kommune som følge af flytninger. For en 10- eller 20-årig periode vil en fastholdelse af tilflytningen betyde en forøgelse af antal langvarigt modtagere af kontanthjælp med henholdsvis 28 og 64%. I betragtning af, at gruppen er overrepræsenteret med en faktor $3 \frac{1}{3}$ betyder flytninger alligevel kun en mindre del i forhold til overrepræsentationen af kontanthjælpsmodtagerne i kommunen, selv om nettotilflytningen skulle gøre sig gældende for en lang årrække. Det ser noget anderledes ud for kontanthjælpsmodtagere i almindelighed, hvor der for Københavns Kommune er en tilflytning på 4,8% årligt. For henholdsvis en 10- og 20-årig periode vil en fastholdelse af tilflytningen betyde en forøgelse af antal kontanthjælpsmodtagere med 60 og 155%. Her vil en fastholdelse af tilflytningsmønstret således over en lang periode kunne forklare en betydelig del af overrepræsentationen i kommune. Tallene for kontanthjælpsmodtagernes tilflytning til Københavns Kommune er forholdsvis stabile, så i princippet vil det kunne fortsætte i en længere årrække.

For de centernære landkommuner er der tale om en gennemsnitlig årlig udflytning på 2,1% for perioden 1990-97. På langt sigt, regnet som en periode på 10 eller 20 år, vil en fastholdelse af udflytningen betyde en reduktion i antallet på 19 og 35%. Det betyder, at for omkring en 25-årig periode vil flytningerne i princippet kunne forklare underrepræsentationen, hvis flyttemønstrene fastholdes.

For nogle kommune(grupper) vil flyttemønstrene for kontanthjælpsmodtagerne således set over en lang årrække i princippet kunne forklare gruppens- over og underrepræsentation. I andre tilfælde (fx for Aalborg Kommune, øvrige centerbykommuner og udkantslandkommuner) er tallene så små og ustabile, at flyttemønstrene ikke ville kunne forklare forskellene i den geografiske bosætning.

For førtidspensionister og efterlønsmodtagere er der heller ikke noget klart billede. Sammenholdes tabel B.b2 og B.b1 vil flytningerne, specielt hvis de fastholdes oven en lang årrække, for nogle kommunegrupper kunne forklare hele forskellen i den geografiske bosætning, mens flytningerne i andre tilfælde er så små og ustabile, at de ikke kan forklare noget af forskel-

len – eller kun en ringe del.

3. Etniske minoriteters bosætning og flytninger

3.1 Bosætning

Indvandrerne er meget ulig geografisk fordelt med en kraftig koncentration i hovedstadsområdet (71,7%), jf. tabel B.b3. Omvendt bor kun 5,3% af indvandrerne i landkommunerne uden for hovedstadsregionen, hvor knap en tredjedel af befolkningen bor.

Tabel B.b3 Flygtninge og indvandreres bosætning sammenlignet med hele befolkningen, 1997, procentfordeling

	18-66 år	1. generation:		
		I alt	Indvandrere	Flygtninge
Hovedstadsregionen:	33,9	56,1	71,7	36,7
Københavns Kommune	9,3	24,4	30,7	16,6
Frederiksberg Kommune	1,7	2,6	3,4	1,7
Københavns Amt	11,4	18,5	24,6	11,0
Øvrige bykommuner i hovedstadsreg.	8,1	9,3	11,6	6,5
Landkommuner i hovedstadsreg.	3,4	1,2	1,4	0,9
Uden for hovedstadsreg.:	66,4	43,9	28,2	63,5
Odense	3,6	5,2	3,5	7,3
Århus	5,7	8,4	5,7	11,7
Aalborg	3,1	2,4	1,1	4,2
Esbjerg	1,6	1,3	0,8	2,0
Øvr. centerbykommuner	11,6	8,9	6,2	12,2
Øvr. bykommuner	10,0	7,7	5,6	10,4
Udkantslandkommuner	7,8	2,9	1,4	4,7
Øvr. landkommuner	9,4	3,0	1,5	4,7
Centernære landkommuner	13,6	4,1	2,4	6,3
I alt	100	100	100	100
Udsat boligområde	3,6	26,4	25,8	27,2
Lolland-Falster	2,1	1,2	0,5	2,1

Kilde: AKF's forløbsregister for sociale processer og boligforhold baseret på registre i Danmarks Statistik. Ét af forløbsregistrene omfatter 10% af hele befolkningen, mens et andet omfatter alle efterkommere og indvandrere i Danmark.

Anm.: På grund af afrundinger summerer tallene ikke nødvendigvis til 100.

I de 10 kommuner med den største andel indvandrere, bor knap halvdelen af alle indvandrere, jf. Hummelgaard et al. (1995). Koncentrationen er størst i Ishøj, Albertslund, Farum, Brøndby og Københavns Kommuner. Den skæve geografiske fordeling giver sig udslag i, at to tredjedele af alle ind-

vandrere bor i kommuner, hvori sammenlagt kun 10% af befolkningen er bosiddende.

Den geografiske fordeling af indvandrere ændrer sig stort set ikke over tiden. Nyindvandringen fra tredjelande sker primært i forbindelse med familiesammenføringer, hvorved de nyindvandrede bosætter sig de samme steder som de allerede bosiddende. Desuden betyder de mellemkommunale flytninger stort set ingenting for indvandrernes geografiske fordeling.

Lokaliseringen af de enkelte grupper af indvandrere er ganske forskellig. Indvandrere af samme nationalitet er i betydeligt omfang koncentreret i bestemte kommuner, og det er ikke nødvendigvis de samme kommuner for de enkelte nationaliteter. Graden af koncentration er endvidere ikke den samme for de enkelte grupper af indvandrere. Over halvdelen af de pakistanske indvandrere bor i København, hvilket kun gælder for godt 17% af tyrkerne, jf. Hummelgaard op.cit. Den næsthøjeste andel af indvandrere fra Tyrkiet findes i Farum Kommune, hvorimod denne kommune ikke er med blandt kommuner med de ti højeste andele for så vidt angår jugoslaver, pakistanere og marokkanere.

Flygtninge er forholdsvis ligeligt fordelt mellem hovedstadsområdet og resten af landet. Flygtninge er dog kun i relativt lille omfang bosiddende i de mindre kommuner. Således boede 15,7% af flygtningene i landkommunerne uden for hovedstadsområdet i 1997, hvilket kun er halvt så mange, som befolkningstallet skulle tilsige.

Den geografiske spredning for flygtninge er klart større end for indvandrere. Men der er langt til en helt lige fordeling af flygtninge. Som for indvandrere er den geografiske fordeling og koncentration af de enkelte flygtningegrupper ganske forskellig, jf. Hummelgaard op.cit. Derudover er graden af koncentration forskellig for de enkelte grupper.

De etniske minoriteters boligforhold adskiller sig markant fra befolkningen som helhed. Godt to tredjedele af alle 15-66-årige bor i eget hus eller ejerlejlighed – andelen er kun ca. en fjerdedel for de etniske minoriteter, jf. Hummelgaard op.cit. Omvendt bor godt halvdelen af flygtninge i almenlystigt udlejningsbyggeri, mens dette kun er tilfældet for knap 15% af befolkningen.

Bosætningsmønstret for de jugoslaviske flygtninge er bemærkelsesværdigt ved, at der bor få i hovedstadsregionen og mange i landkommunerne. Det resulterede dog også allerede i det første år i, at mange flytter fra

landkommunerne til hovedstadsregionen og især til de udsatte boligområder.

Tabel B.b4 **Bosætning af jugoslaviske flygtninge – flytning det første år som andel af antal bosiddende jugoslaviske flygtninge, procent**

Udvalgte kommunegrupper	Hele befolkningen	Jugoslaviske flygtninge:	
		Bosætning ved indvandring	Nettoflytning det første år
Hovedstadsregionen - heraf Kbh's Kommune	34 9	20 7	14 12
Århus, Aalborg og Odense Øvrige bykommuner	12 23	7 28	23 44
Udkantslandkommuner Centernære landkommuner	8 14	13 18	-25 -39
Udsatte boligområder Lolland-Falster	4 2,1	9 4,6	99 6,6

Kilde: AKF's forløbsregistre for sociale processer og boligforhold baseret på registre i Danmarks Statistik. Ét af forløbsregistre omfatter 10% af hele befolkningen, mens et andet omfatter alle efterkommere og indvandrere i Danmark.

Anm.: Nettoflytninger angiver tilflytningen minus fraflytningen sat i forhold til gruppens størrelse i udgangsåret. Da nogle kommunegrupper er udeladt i tabellen, summerer tallene med den procentvise fordeling af bosætningen (de to første søjler) ikke til 100.

3.2 Flytninger

I forbindelse med de etniske minoriteters flytninger koncentrerer interessen om flygtninge, idet flytninger som nævnt betyder meget lidt for indvandrernes geografiske fordeling.

Når flygtninge ankommer til Danmark, bliver de boligplaceret over hele landet. Efter at have fået opholdstilladelse flytter mange af dem imidlertid til de større byer og videre herfra til hovedstadsregionen, jf. tabel B.b5 samt Hummelgaard et al. (1995). I hovedstadsområdet flytter flygtninge især til de store kommuner herunder de sydvestlige forstæder. Der er en stor årlig flytning væk fra landkommunerne, ligesom de også samlet set flytter fra de mellemstore kommuner uden for hovedstadsregionen. Disse flyttemønstre kan muligvis blive ændret af den nye integrationslov, idet flygtninge i realiteten bindes til at blive i samme kommune i tre år.

Tabel Nettoflytninger for flygtninge, årligt gennemsnit 1990-97, procent

B.b5

	Flygtninge i alt	Fordelt på opholdstid		
		0-6 år	7-10 år	Over 10 år
Københavns Kommune	7,1	12,5	6,8	1,5
Frederiksberg Kommune	2,9	-1,0	10,2	2,4
Københavns Amt	3,0	7,9	1,2	-0,3
Øvrige bykommuner i hovedstadsreg.	1,2	3,1	-0,8	-0,2
Landkommuner i hovedstadsreg.	-12,5	-19,4	-8,2	2,0
Odense	1,1	3,1	-0,6	-1,0
Århus	3,0	6,8	1,3	-0,8
Aalborg	-3,4	-4,1	-3,4	-1,6
Esbjerg	-4,9	-5,7	-5,5	-2,0
Øvr. centerbykommuner	-1,4	-1,0	-2,6	-0,6
Øvr. bykommuner	-1,2	-5,0	-2,9	-0,5
Udkantslandkommuner	-9,2	-14,2	-2,5	0,6
Øvr. landkommuner	-12,2	-19,1	-3,9	0,5
Centernære landkommuner	-13,5	-20,2	-4,3	-1,4
Udsat boligområde	4,4	11,8	0,8	-2,3
Lolland-Falster	-7,4	-10,2	-5,2	-0,6

Kilde: AKF's forløbsregister for sociale processer og boligforhold for efterkommere og indvandrere baseret på registre i Danmarks Statistik.

Anm.: For flygtninge, der har været i landet 0-6, år henledes opmærksomheden på, at tallene er præget af de nye flygtninge fra Jugoslavien, hvor der har været en betydelig flytning det første år. Nettoflytninger angiver tilflytningen minus fraflytningen sat i forhold til gruppens størrelse i udgangsåret.

En række forhold har betydning for beslutningen om at flytte, jf. Hummelgaard et al. (1995). Eksempelvis flytter yngre mere end ældre – og de unge flytter specielt, når de påbegynder en uddannelse. Arbejdsløse flytter mere end personer med fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Personer, der har eller får små børn, flytter mindre end andre, ligesom også folk med højere husstandsindkomster flytter mindre. Endelig er der en klar tendens til, at det er de samme personer/familier, der flytter den ene gang efter den anden. Lidt overraskende flytter enlige mindre end par. En række af disse forhold er med til at forklare, at flygtninge generelt flytter mere end andre – de er fx yngre og er i langt højere grad ledige. Derudover gælder det specielt for flygtninge, at de flytter særlig meget i den første tid, de er i landet.

Det kan endvidere påvises, at flygtninge især flytter væk fra de kommuner, hvor der er relativt få etniske minoriteter generelt. Befolkningen som helhed flytter omvendt mest væk fra de kommuner, hvor der er mange fra de etniske minoriteter.

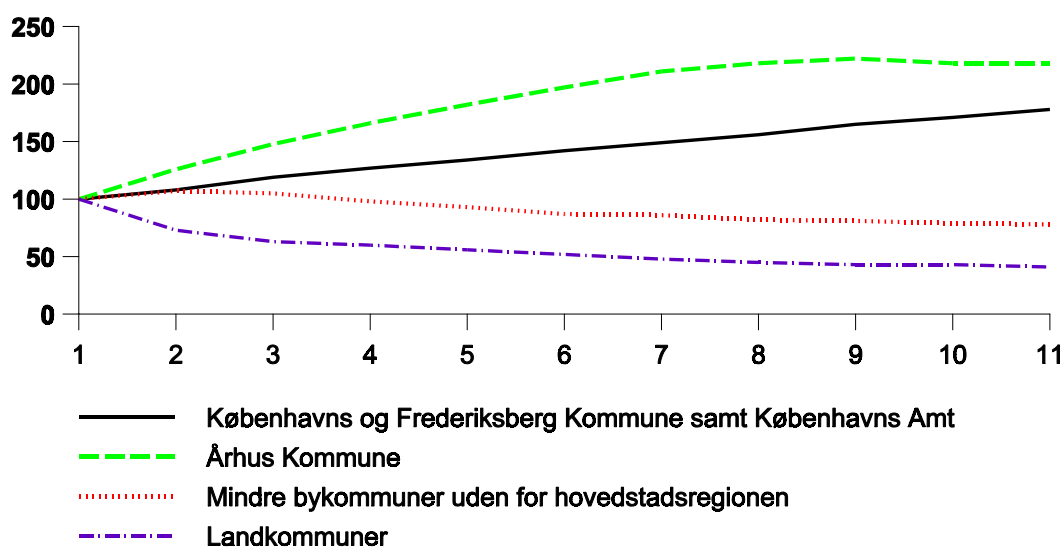
For flygtninge har det også en selvstændig betydning for beslutningen om at flytte væk fra en kommune, at der ikke er særlig mange landsmænd.

Endelig flytter flygtninge også væk fra kommuner, hvor der er forholdsvis få lejeboliger. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at lejeboliger i mange tilfælde er den eneste relevante boligform for flygtninge bl.a. af økonomiske grunde.

De hidtidige analyser peger entydigt på, at flygtninge vil blive mere geografisk koncentreret som følge af flytninger. Der vil komme forholdsvis flere flygtninge i de dele af landet, hvor der i forvejen er en stor andel etniske minoriteter generelt, særlig mange af de enkelte flygtningegruppers egen nationalitet og særlig mange lejeboliger.

Til illustration af, hvad flyttemønstrene for flygtninge betyder på længere sigt, er den gruppe flygtninge, som fik opholdstilladelse i Danmark i årene 1984-86, fulgt over en 11-årig periode, jf. figur B.b1. Den geografiske fordeling i det år, hvor de fik opholdstilladelse, er sat til indeks 100. Figuren viser derved, om en større eller mindre andel af de tre årgange flygtninge kommer til at bo i de respektive geografiske områder.

Figur B.b1 Bosætningen for flygtninge, der er indvandret i årene 1984-1986 fordelt efter opholdstid, bosætningen i udgangsåret = 100 (y-aksen)



Kilde: AKF's forløbsregister for sociale processer og boligforhold for efterkommere og indvandrere baseret på registre i Danmarks Statistik.

Anm.: Den geografiske fordeling af de tre årgange flygtninge er beregnet efter opholdstid. Tallene er herefter indekseret i forhold til fordelingen i udgangsåret. Fx indeks 150 er derved udtryk for, at andelen af flygtninge i den pågældende kommune-gruppe er øget med 50%.

I løbet af årene sker der en betydelig koncentration af de tre årgange flygtninge i de store byområder. Antallet af flygtninge i den bymæssige tætte del af hovedstadsregionen (Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns Amt) øges således med mere end 75% over den 10-årige periode, jf. figur B.b1. I Århus Kommune mere end fordobles flygtningetal-let, og for Odense Kommune er der tale om en stigning på 45%. Lidt overraskende falder antallet af flygtninge i Aalborg Kommune med godt en tiendedel. I de første to-tre år sker der ganske vist en betydelig tilflytning til kommunen, men herefter forlader flygtningene igen Aalborg Kommune. For de øvrige bykommuner i provinsen er der ligeledes tale om fraflytning (25%).

Godt 60% af de flygtninge, der boede i en landkommune i det år, hvor de fik opholdstilladelse, er efter ti år flyttet væk. Den store fraflytning sker i løbet af de første tre-fire år. Fraflytningen er særlig markant for landkommunerne i hovedstadsregionen. For landkommunerne uden for hovedstadsregionen er der ikke tale om de store forskelle i fraflytningen for de tre typer af landkommuner (udkantslandkommuner samt centernære og øvrige landkommuner).

Forløbsanalysen for de tre årgange flygtninge understreger, at der med årene sker en betydelig geografisk koncentration i de største byområder. Billedet er det samme, hvis analysen gennemføres for andre årgange flygtninge. Omvendt er det også værd at hæfte sig ved, at efter ti år bor der trods alt i landkommunerne stadigvæk en tredjedel af de flygtninge, som boede der på det tidspunkt, hvor de fik opholdstilladelse.

Den geografiske koncentrering er også kraftig for det store antal jugoslaviske flygtninge, der fik opholdstilladelse i midten af 1990'erne, jf. tabel B.b4. Henholdsvis 25 og 39% flyttede i løbet af det første år væk fra udkantslandkommunerne og de centernære landkommuner. De flyttede især til bykommunerne uden for hovedstadsregionen.

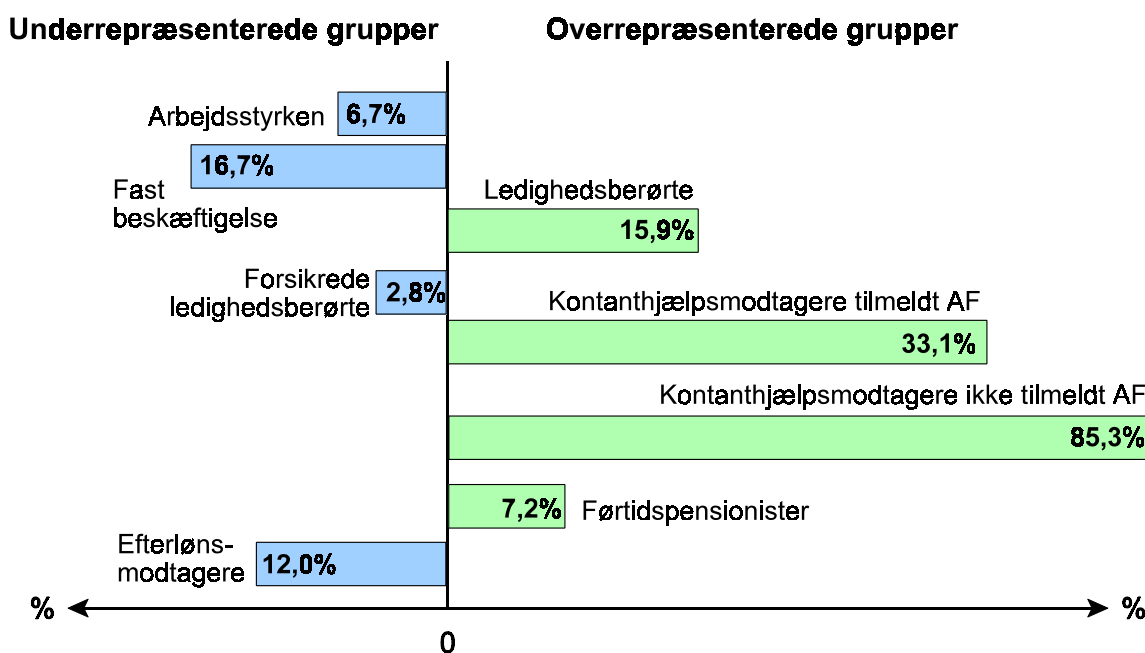
4. Udsatte boligområder

Den øgede boligmæssige opsplitning af befolkningen har ikke mindst givet sig udslag i, at der i de største byområder har været en tiltagende koncentration af resourcesvage og etniske minoriteter i de udsatte boligområder. De udsatte boligområder er her afgrænset til de (almennyttige) boliger, der i den første halvdel af 1990'erne fik tildelt midler til at iværksætte boligsocia-

le aktiviteter og ansætte beboerrådgivere ikke mindst med henblik på at reducere koncentrationen af socialt truede danskere og etniske minoriteter, jf. Hummelgaard et al. (1997).

Tal for perioden 1984-97 viser entydigt, at ressourcetsvage grupper er blevet betydelig mere overrepræsenteret i perioden og omvendt for de ressourcestærke, jf. figur B.b2. Folk med fast beskæftigelse, der er forvejen er betydeligt underrepræsenteret i boligområderne, har fået øget underrepræsentationen med knap 17%. Omvendt er overrepræsentationen af kontanthjælpsmodtagerne øget meget betydeligt. Normalt betragtes de kontanthjælpsmodtagere, der ikke er tilmeldt Arbejdsformidlingen, som den mest ressourcetsvage gruppe. Selv om kommunerne ikke nødvendigvis følger samme praksis med hensyn til, hvilke kontanthjælpsmodtagere der tilmeldes AF, er der en meget klar tendens til, at overrepræsentationen af den mest ressourcetsvage del af kontanthjælpsmodtagerne er øget mest.

Figur B.b2 Ændring i henholdsvis over- og underrepræsentationen af udvalgte grupper i udsatte boligområder, 1984-97, procent



Kilde: AKF's forløbsregister for sociale processer og boligforhold for 10% af befolkningen baseret på registre i Danmarks Statistik.

Anm.: Det er som udgangspunkt beregnet, om de pågældende grupper er over- eller underrepræsenteret. Graferne viser herefter, hvor meget de respektive grupper er blevet yderligere henholdsvis over- og underrepræsenteret i perioden. Alle underrepræsenterede grupper er blevet yderligere underrepræsenteret, og tilsvarende er alle overrepræsenterede grupper blevet yderligere overrepræsenteret.

Hovedforklaringen på den tiltagende koncentration af ressourcesvage i de udsatte boligområder skal søges i flyttemønstrene. Forholdsvis mange ressourcesvage flytter til de udsatte boligområder, de bliver boende længe, og når de flytter, sker det i mange tilfælde til et andet udsat boligområde. Omvendt flytter de ressourcestærke ikke i så stor udstrækning til boligområderne, og de flytter hurtigt væk. Alt i alt har der i mange år været en net-toudflytning af ressourcestærke samt indflytning af ressourcesvage og etniske minoriteter. Billedet synes ret stationært. Det er således flyttemønstre, som har været gældende i mange år, der skal brydes, hvis koncentrationen af ressourcesvage beboere og etniske minoriteter skal mindskes.

En interviewundersøgelse blandt de etniske minoriteter i et udsat boligområde, jf. Gitz-Johansen (2001), fortæller, at det har været et dominerende motiv for at flytte til boligområdet, at de kunne komme til at bo sammen med andre med samme etniske baggrund. Generelt lægger de stor vægt på det sociale netværk, som eksisterer inden for de etniske grupper. Nogle havde oven i købet familie i området, som de ønskede at bo nær ved. Det spiller også ind, at der rent faktisk var ledige boliger at få. Det har også betydning, at mange ikke har mulighed for at købe en bolig i især de større byområder, da de forsørges af indkomstoverførsler.

En væsentlig forklaring på koncentrationen af de ressourcesvage er, at de stærke flytter væk. Lidt overraskende viser det sig, at det især er omfanget af de sociale problemer – og ikke i nær så høj grad antallet af etniske minoriteter – der får ressourcestærke danskere til at flytte fra de udsatte boligområder, jf. Rasmussen (2001). Og det kan selv ikke betydelige huslejenedsættelser gøre noget ved. For en ressourcesvag gruppe som førtidspensionisterne selv er situationen omvendt. Hvis andelen af førtidspensionister øges, flytter der færre ud af de udsatte boligområder. Dette er således et tydeligt tegn på, at også de ressourcesvage ønsker at bo sammen med ligestillede.

5. Konklusioner

I de seneste årtier er befolkningen boligmæssigt blevet mere opsplittet. De ressourcesvage er overvejende koncentreret i de store byer. Billedet er dog ikke entydigt, idet der er en vis overrepræsentation af førtidspensionister i landkommunerne. Indvandrere er meget ulig geografisk fordelt med en kraftig koncentration i hovedstadsområdet. Den geografiske spredning for

flygtninge er klart større end for indvandrere, men der er langt til en lige fordeling.

Det kan ikke entydigt konkluderes, hvilken betydning de geografiske flytninger har for den geografiske fordeling af forskellige sociale grupper. Folk på arbejdsmarkedet og især dem med fast beskæftigelse flytter generelt ikke meget mellem kommunerne. Kontanthjælpsmodtagerne flytter til byerne, førtidspensionister og efterlønsmodtagere flytter til landkommunerne. I nogle tilfælde er der tale om flytninger af et sådant omfang, at de bidrager væsentlig til at forklare især de ressourcesvages skæve fordeling mellem kommunerne. I andre tilfælde har flytningerne et så ringe omfang og er så svingende, at de kun i ringe udstrækning bidrager med en forklaring.

For flygtninge har de geografiske flytninger derimod en helt afgørende betydning for, at de er geografisk skævt fordelt. I mange år har det været et politisk mål at sprede flygtningene ved ankomsten. Men deres flytninger i de første år modvirker i betydeligt omfang dette, idet de efterhånden koncentrerer sig i hovedstadsområdet og i de store byer i øvrigt.

I Danmark findes der boligområder med en høj og tiltagende koncentration af ressourcesvage beboere og etniske minoriteter. Hovedforklaringen skal søges i flyttemønstrene.

B.c **Boligpolitikken og kommunernes rolle**

Nils Groes og Lars Even Rasmussen

1. Et problems placering

Sidst i det 18. årh. beskrev økonomen Adam Smith, hvordan sognene i England prøvede at smyge sig uden om omkostningerne ved fattiglovene. Sagen var, at da dronning Elisabeth I demonterede den katolske kirke i England, forsvandt også klostrenes bistand til de ringe stillede medmennesker. Derfor indførte kronen fattiglovene, der pålagde hvert enkelt sogn at sørge for sine egne fattige – og sognebørnene skulle betale (the poor rate). »Byrden var betydelig og frem for alt meget synlig« (Schumpeter 1961). Det var en udgift, man godt kunne undvære, så mange steder fandt man på at hjælpe mennesker i nød over sognegrænsen – over til naboen. For at undgå denne trafik bestemte kronen, at folk skulle have boet mere end fyrre dage (uafbrudt) i et sogn, før de havde ret til fattighjælp. Og sognet kunne returnere fattige, som havde boet der i kortere tid, til det sted, hvor de sidst havde haft legalt ophold. Men problemet blev ikke løst, for sognene fandt nye udveje til at sende problemerne over grænsen. Dette førte til debat om central kontra lokal kontrol (ibid.).

»Nogen svindel, siges det, blev begået som følge af disse regler; sogneembedsmænd bestak til tider deres egne fattige til i dølgsmål at drage til et andet sogn og der holde sig skjult i fyrre dage« (Smith 1776).

Og nabosognene fandt på udveje til at sende problemerne retur eller lade dem forblive uløste.

»Da enhver person i et sogn måtte formodes at have en interesse i så vidt muligt at forhindre at blive bebyrdet af sådanne ubudne gæster, blev det følgelig bestemt af William III, at de fyrre dages ophold først skulle regnes fra offentliggørelse af en sådan skriftlig besked i kirken om søndagen, umiddelbart efter højmessens« (ibid.).

For Adam Smith var »det største problem måske i engelsk politik«, at

fattiglovene forhindrede arbejdskraftens mobilitet. En arbejdsløs kunne ikke flytte til et andet sogn (hvor beskæftigelsesmulighederne måske var bedre) – han var »fange for livstid – på det sted, hvor han havde haft den ulykke at få ophold – uanset hvilke fordele han kunne opnå for sig selv ved at bo et andet sted« (ibid.).

En og anden læser genkender måske problemstillingen fra dagens Danmark. Ude i kommunerne er lysten til at huse flere flygtninge ikke stor. Og begejstringen på Lolland for at modtage førtidspensionister fra København er til at overskue – så meget desto mere, som statens refusion af kommunernes udgifter til førtidspension i løbet af få år er reduceret fra 100% til 35%.

Denne holdning har også påvirket kommunernes boligpolitik, eller mere præcist deres lyst til at igangsætte nyt almennyttigt boligbyggeri. De almennyttige boliger er over de sidste 30 år blevet stedse mindre almene og stedse mere sociale. De huser stedse færre af dem, der er erhvervsaktive, og stedse flere af dem, der lever af offentlige overførsler – det være sig folkepension, førtidspension eller kontanthjælp.

Frygten for import af mennesker, der ikke kan forsørge sig selv, kan have gjort mange kommuner betænkelige ved at igangsætte nyt almennyttigt boligbyggeri. I hvert fald er det almennyttige byggeri faldet til et rekordlavt niveau i slutningen af det 20. århundrede, selv om ventelisterne på almene lejeboliger er større, end de har været i mange år.

Men selvfølgelig omfatter boligpolitikken andre markeder og problemer. I det følgende vil vi først skitsere boligmarkedets sammensætning og virkesæt, derefter omtales de forskellige delmarkeder, og til sidst vender vi tilbage til kommunernes rolle. Derimod behandles subsidier og kapitalgevinster ikke her.

2. Boligmarkedets sammensætning og struktur

Det danske boligmarked er tvedelt mellem ejer- og lejeboliger og begge typer subsidieres af det offentlige. Ifølge Det Økonomiske Råd (2001) er ejerboligerne gennem skattereglerne (for lav ejendomsværdiskat) subsidieret med ca. 15 mia.kr. Og de samlede reguleringsgevinster til lejerne udgør ifølge samme kilde minsandten også omkring 15 mia.kr. (i 1999).

Mere præcist er markedet delt op i fire dele. Ud af den samlede boligmasse på godt 2,4 mio. boliger tæller ejerboligerne knap 1,3 mio. og dermed ca. 53% (hvoraf ejerlejligheder udgør de 5%). Omkring 40% er lejeboliger, hvoraf godt 20% er private udlejningsboliger, mens knap 20% er almennyttige boliger. Endelig er der 5% andelsboliger.

Godt og vel halvdelen af boligerne i Danmark er altså ejerboliger og

handles på et frit marked – men selvfølgelig ikke uafhængigt af vilkårene på de øvrige delmarkeder eller beskattningen.

På store dele af lejeboligmarkedet er der offentligt bestemte priser og mængder. De regulerede huslejer er ofte bestemt af historiske omkostninger og derfor ude af trit med den markedsbestemte leje. Disse reguleringer skaber strukturelle problemer som spillovers, køer, indlåsningsmekanismer, sorte markeder og manglende vedligeholdelse. Ventelisterne gør det vanskeligt for unge erhvervsaktive familier at komme ind på lejemarkedet. Det ville være en dårlig løsning at give pensionskasserne statsstøtte for at opføre nye lejeboliger. Det samme gælder tanken om de såkaldte »medejerboliger«, som ikke giver beboerne nogen form for medejerskab, men alene indeksregulering af et stort indskud, der så kan holde fattigfolk ude. Det er måske meningen, men hvorfor skal staten subsidiere den slags boliger? Hvorfor støtte familier, der har råd til at springe boligkøen over? Der er såvist ikke brug for nye knopskydninger i dansk boligpolitik – de vil tværtimod gøre det endnu sværere at gennemføre den tiltrængte forenkling.

Nye almennyttige boliger etableres med subsidier fra stat og kommuner. Men det forudsætter en kommunal beslutning om, at der skal bygges, og da det som nævnt synes mindre attraktivt for kommunerne at få flere almennyttige boliger, bliver der bygget færre af dem. Nyt privat udlejningsbyggeri kan ikke konkurrere på prisen (huslejen) med det almennyttige (eller ældre private lejeboliger), og derfor bygges der kun forholdsvis lidt (typisk luksusboliger). Alt i alt bygges der derfor kun få familieboliger til udlejning, uanset om der er behov for dem eller ej.

Tabel B.c1 viser nogle forskelle på ejere og lejere i 1998. Det fremgår, at knap 53% af alle husstande bor i ejerboliger. Men da de fleste familier med børn bor i eget hus (og langt de fleste enlige bor i lejlighed), er det 62% af befolkningen, der bor i ejerbolig. Og da de, som ejer deres bolig, typisk tjener mere end de, som bor til leje (i gennemsnit er ejernes husstandsindkomst omkring dobbelt så stor som lejernes), vil de samlede indkomster hos ejerne udgøre knap 70% af indkomsterne i alle danske husstande. Ejernes andel af de skattepligtige indkomster er større og deres del af indkomstskatterne endnu større.

Tabel Forskelle mellem ejere og lejere, 1998

B.c1

	Ejere	Lejere
	Personer, tusinde	
Samtlige beboere	3205	1959
	Husstande, tusinde	
Samtlige husstande	1299	1158
Antal personer i husstanden		
1 person	268	643
2 personer	534	313
3 personer	190	94
4 eller flere personer	308	108
Husstandstype		
Enlig under 30 år	17	190
Enlig 30-59 år	102	211
Enlig over 59 år	149	242
2 voksne, hovedperson under 30 år	44	82
2 voksne, hovedperson 30-59 år	277	92
2 voksne, hovedperson over 59 år	189	92
Enlig med børn	35	83
2 voksne med børn	361	136
Husstande med mindst 3 voksne	125	30
Hovedindkomstmottagers socioøkonomiske gruppe		
Selvstændig	84	29
Lønmodtager på højeste niveau	222	85
Lønmodtager på mellemniveau	174	103
Lønmodtager på grundniveau	444	339
Arbejdsløs	10	15
Uddannelsessøgende	0	22
Pensionist eller efterlønsmodtager	305	397
Ude af erhverv i øvrigt	60	167
Samlet husstandsindkomst		
Under 150.000 kr.	52	352
150.000-299.999 kr.	276	454
300.000-499.999 kr.	372	228
500.000-799.999 kr.	452	101
800.000 kr. og derover	146	22

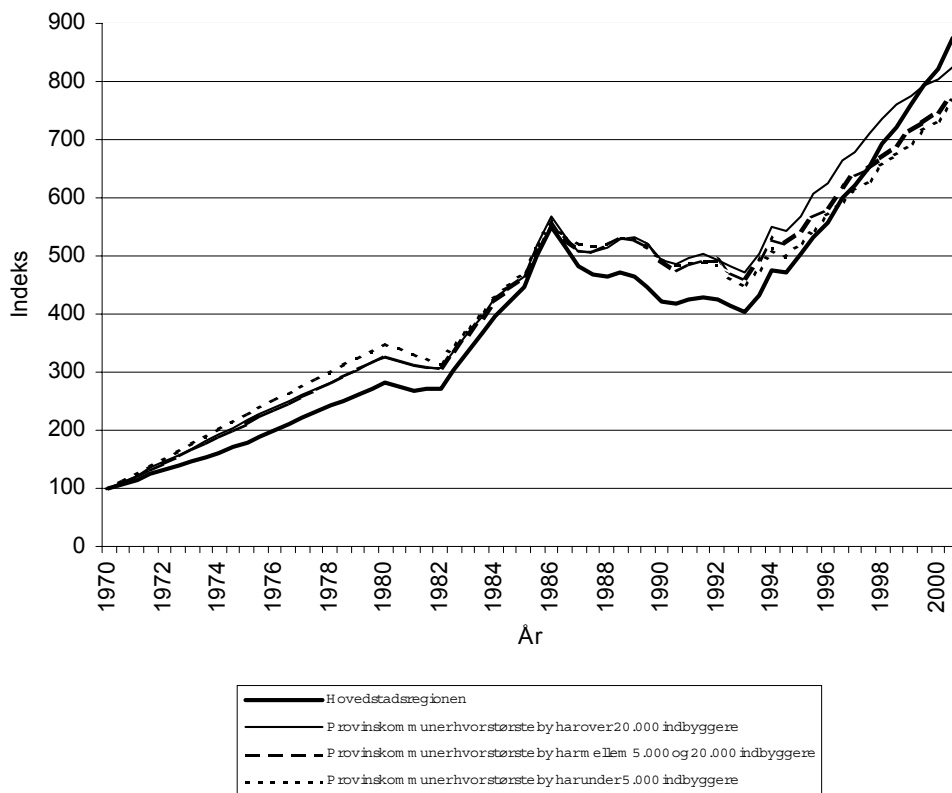
Kilde: Tiårsoversigt 2001, Danmark.

Så vel er boligejerne subsidieret, men først og fremmest af andre boligejere – hvilket gør det nemmere at forstå, hvorfor en socialdemokratisk finansminister kan sætte lejeværdien af egen bolig (nu ejendomsværdiskatten) ned. Pengene hertil kradses hjem hos boligejerne.

3. Boligbyggeriet

Udviklingen i boligbyggeriet siden 1993 må vække forundring. Vi har frem til 2001 haft en lang højkonjunktur med tilhørende vækst i den disponible realindkomst, et stort fald i arbejdsløsheden og en lav rente. Det har som nævnt ført til en markant vækst i ejendomspriserne i perioden 1993-2001, jf. figur B.c1. Alligevel bygges der meget få nye huse. I år 2000 blev der bygget godt 15.000 boliger, og i 2001 bliver tallet endnu lavere, jf. figur B.c2. Tallene fra de seneste år skal sammenholdes med, at der i 1986 blev bygget ca. 28.000 boliger, for slet ikke at tale om 1973, hvor der blev bygget over 60.000 boliger.

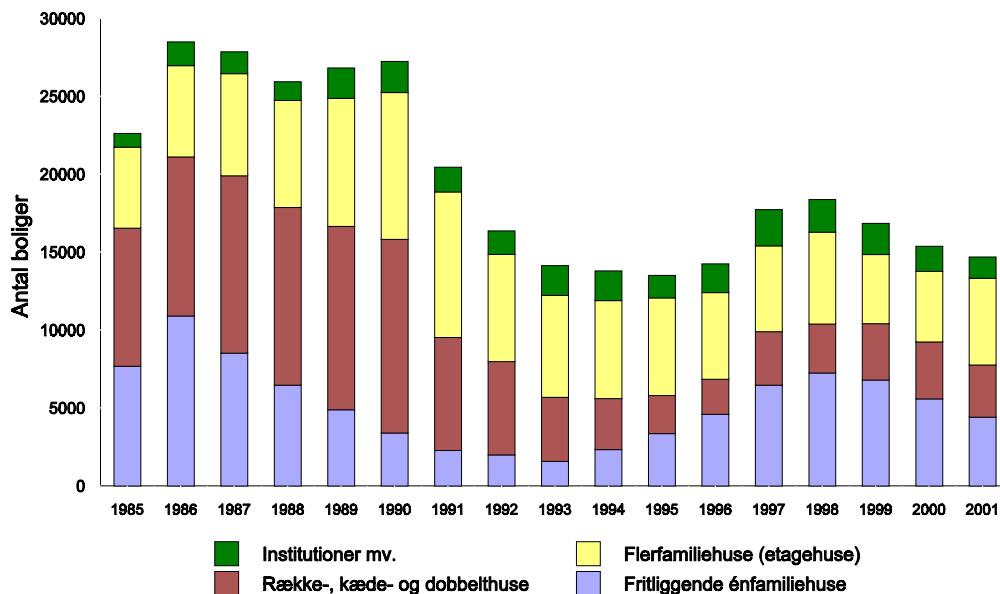
Figur B.c1
Indeks for kontantpriser på enfamiliehuse



Kilde: Danmarks Statistik.

Figur Boligbyggeri 1985-2001

B.c2



Kilde: Tiårsoversigter samt Statistiske Efterretninger.

Anm.: Figuren viser det fuldførte byggeri for hvert af årene 1985-2001. Tallene for 1998, 1999 og 2000 er foreløbige, mens tallene for 2001 beror på et skøn på basis af udviklingen i første halvår 2001.

Det kunne altså se ud som om, der er sket et brud i sammenhængen mellem på den ene side renten, den økonomiske vækst i realindkomsten og beskæftigelsen samt ikke mindst priserne på ejerboliger og på den anden side boligbyggeriet.

Mulige årsager

Man kan overveje, om boligmarkedet ikke længere fungerer i Danmark. Men igen: Vi må sondre mellem markederne for ejer- og lejeboliger.

Ejerboliger

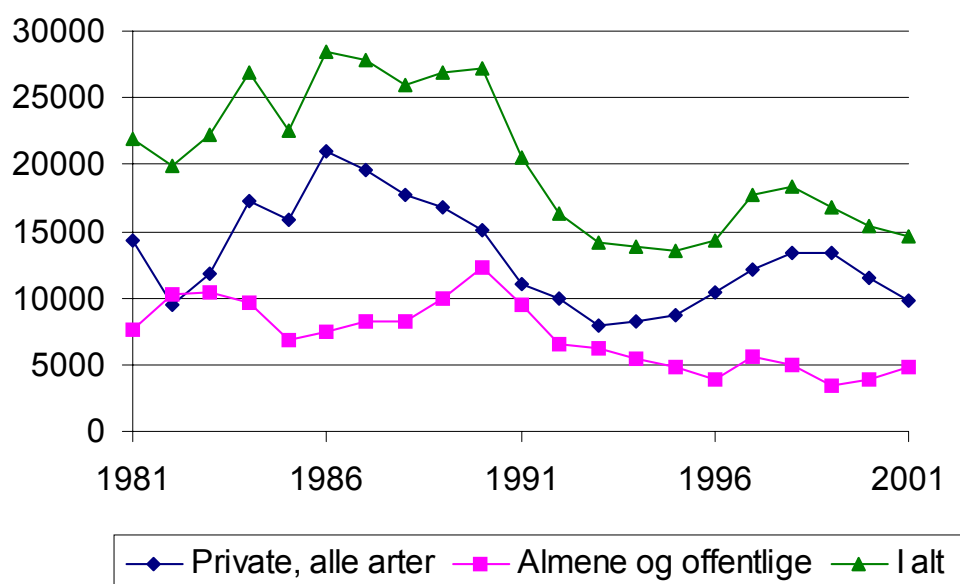
Når der ikke er bygget flere parcelhuse i det sidste tiår, kunne det være, fordi kommunernes udbud af byggegrunde var utilstrækkeligt, eller der manglede risikovillighed blandt entreprenører eller andre bygherrer.

Kigger vi på udviklingen i grundpriser, synes væksten dog at være beskeden (sammenlignet med væksten i priser på enfamiliehuse mv.). Vi kan også konstatere, at det ikke har skortet på risikovillighed i forbindelse med opførelse af dyre boliger i fx Københavns havn og i Nordsjælland.

Faktisk steg byggeriet af enfamiliehuse fra ca. 1.500 i 1993 til godt 7.000 i 1998 (jf. figur B.c2). Det var måske ikke så meget sammenlignet med 1986, hvor der som vist blev bygget små 11.000 enfamiliehuse og godt 10.000 række- og kædehuse. Samme år blev der opført 21.000 boliger af private bygherrer mod godt 13.000 i 1998 (som vist i figur B.c3).

Det private boligbyggeri har altså reageret på konjunkturerne, men reaktionen har været forholdsvis beskeden. Og efter 1998 er det private byggeri gået tilbage, og især er byggeriet af enfamiliehuse faldet, trods fortsat højkonjunktur og prisstigninger på ejerboliger.

Figur B.c3
B.c3
Boligbyggeri fordelt på bygherrer 1981-1999



Kilde: Tiårsoversigter og Statistiske Efterretninger, jf. i øvrigt anm. til figur B.c2.

Det er nok muligt, at økonomernes modeller for boligbyggeriet må revurderes; men næppe grundlæggende. Der er ikke grund til at tro, at markedet for ejerboliger ikke fungerer. Faldet i antallet af nyopførte boliger er da også kun én side af sagen. Den anden er, at den samlede værditilvækst (og beskæftigelse) i boligbyggeriet er steget, jf. figur B.c4. Det vil sige, at der i opgangskonjunkturerne siden 1993 er brugt stedse flere ressourcer til reparationer, vedligeholdelse, ændringer og tilbygninger. Så mens antallet af nyopførte boliger faldt med næsten 50% fra 1986 til 2000, steg værditilvæk-

sten i boligbyggeriet samtidig med godt 10% i faste priser.

En del af forklaringen kan være, at der blev brugt betydelige ressourcer på reparationer efter stormen i efteråret 1999. Men den væsentligste årsag er nok at finde i forbedringer i boligmassen, fx ved indretning af nye køkkener, loftsrum med ovenlysvinduer, badeværelser, altaner og udestuer etc. etc. Mange af dem, som har en bolig, har altså fået en bedre bolig i de seneste år.

På markedet for ejerboliger kan ændringen i investeringsadfærd – fra nybyggeri til ombygninger mv. – måske forklares ved den ændrede efterspørgsel som følge af den regionaløkonomiske og demografiske udvikling. Da væksten i beskæftigelse og befolkning siden 1993 har været koncentreret omkring hovedstadsområdet (samt Århus og Vejle, jf. Norstrand B.a), hvor det har været svært at opdrive nye velbeliggende parcelhusgrunde, har mange foretrukket at købe en eksisterende ejerbolig og så ofret penge på at sætte den i stand. I øvrigt er boligudbudet (for hele landet, målt i antal boliger) steget mere end den demografisk betingede efterspørgsel i 1990'erne, så den øgede købekraft er i høj grad slået igennem i forbedringer af den eksisterende boligmasse.

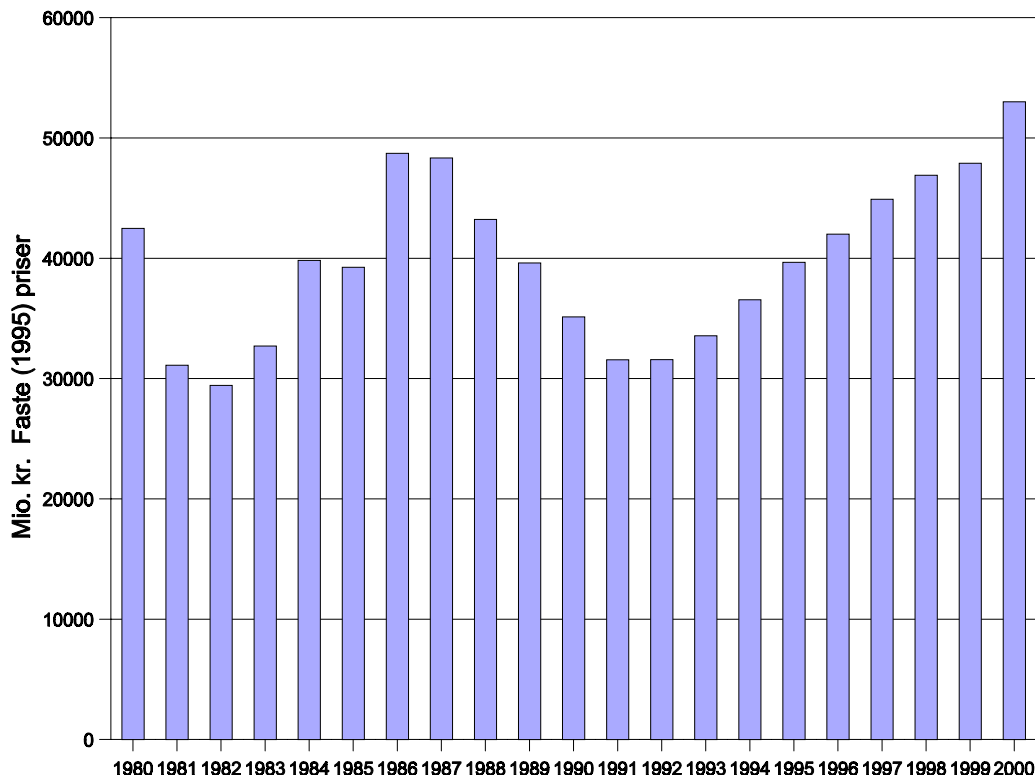
Med til historien hører, at de unge (18-23-årige) bliver boende længere tid hjemme hos deres forældre. Det er børn af ressourcestærke forældre, der bliver længst derhjemme (i gode store boliger), mens de studerer (jf. Christoffersen m.fl. 2001).

Den stedse stigende pendling og prisforskelle på boliger i byer (Hovedstaden allermest) og på landet kan også give en del af forklaringen på fænomenet. Unge familier foretrækker at købe et (billigt) hus et sted på Sjælland (eller Møn) frem for en (dyr) byggegrund et bøvlet sted i hovedstadsregionen. Men i øvrigt skal vi ikke her bore dybere i den regionaløkonomiske side af sagen.

I det omfang, udviklingen afspejler efterspørgslen, og markedet fungerer, er der vel ikke megen grund til at gribe ind. Man kunne dog overveje, om det var muligt at udnytte de eksisterende arealer i bykernerne mere rationelt, herunder revurdere mulighederne for at bygge på forurennet jord. Alle vi, der bor i lidt ældre ejendomme, bor jo på forurennet jord. Hvorfor kan nybyggerne så ikke gøre det?

Figur Investeringer i boliger

B.c4



Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik.

Lejeboliger

Som nævnt er der ingen sammenhæng mellem efterspørgsel og udbud af boliger på lejemarkedet. Så til trods for, at netop efterspørgslen efter lejeboliger til ubemidlede enlige (og indvandrere m.fl.) er steget, og ventelisterne blevet længere, ligger det almennyttige byggeri af familieboliger på et historisk lavt niveau (jf. figur B.c3). Faktisk blev der i 1999 kun bygget små 2.300 almene boliger mod 10.700 i 1990. Men hvis kommunerne ikke har incitament til at støtte opførelsen af almennyttige boliger, så bliver der heller ingen opført. I de allerseneste år (1999-2001) er der dog sket en lille stigning, selv om niveauet stadig er lavt (ca. 3.000 i år 2000 og små 4.000 i 2001). Væksten skyldes dog mestendels byggeri af ældreboliger og beskyttede boliger for kommunens egne borgere – altså ikke ordinære familieboliger, der kan trække problemer til udefra.

Denne udvikling understreges af, at de nye boliger er blevet mindre. Antallet af færdiggjorte boliger det første halvår 2001 faldt med 4-5% (i

forhold til samme halvår 2000), mens antallet af nybyggede kvadratmeter boligareal faldt over 13% i samme år.

Der er dog også sket forbedringer i lejeboligerne. I hvert fald er der i den almenyttige sektor sket store reparations- og forbedringsarbejder i 1990'erne, finansieret af låneomlægninger mv.

4. Markedet for ejerboliger – og prisen

Ifølge Adam Smith sikrer prismekanismen (den usynlige hånd) en hensigtsmæssig adfærd på et frit marked uden central styring eller reguleringer. Det er en sandhed med modifikationer på et ejendomsmarked med subsidier og kapitalgevinster, men immervæk dannes der en pris, som »clearer« markedet, så efterspørgsel og udbud mødes. Sagt på en anden måde, skal der være købere til boligerne, før priserne kan realiseres. En stor del af forklaringen på den betydelige stigning i kontantpriserne på ejerboliger skal derfor findes i udviklingen i de faktorer, som bestemmer efterspørgslen. Svingninger i prisen på ejerboliger er snarere et signal – eller en virkning om man vil – end den er en årsag i sig selv. Årsagen skal søges i den højkonjunktur, der har præget Danmark gennem 1990'erne og her i starten af det nye årtusind.

Den markante vækst i den danske økonomi siden 1993 har været fulgt af stigende beskæftigelse og realindkomst. Dette i sig selv giver en øget efterspørgsel efter ejerboliger. Analyser af boligmarkedsforhold viser, at beskæftigelse og lønindkomst (i modsætning til offentlige overførselsindkomster) er vigtige faktorer for den kreditgivning, som er central for det danske boligmarked. Langt den overvejende del af ejendomshandlen herhjemme finansieres gennem realkreditgivning, og med en øget beskæftigelse og større jobsikkerhed har flere fået adgang til kredit og dermed til ejerboligmarkedet. Samtidig sker der også en stigende spredning i lønindkomsten i en højkonjunktur. Nogle højtlonnede grupper oplever særligt store indkomstfremgange, og det kan øge efterspørgslen efter særligt attraktive ejendomme. Højkonjunktoren driver dermed ejerboligpriserne gennem øget adgang til markedet og øget spredning i lønindkomsterne.

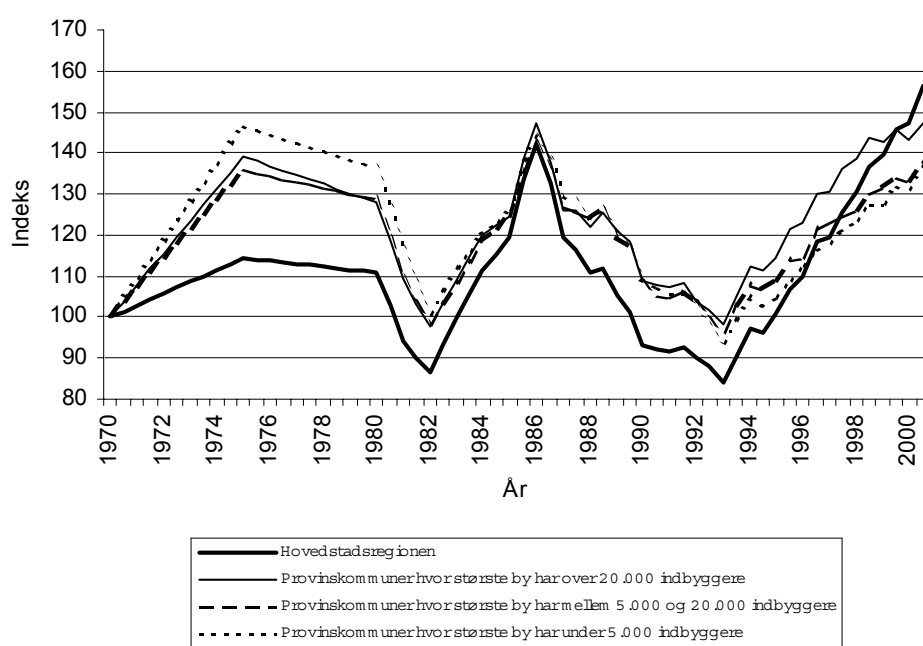
Priserne for ejerboliger går op og ned med de generelle økonomiske konjunkturer. Set over et længere tidsrum ligger det reale niveau for kontantpriser på ejerboliger ikke væsentligt over niveauet i midten af 1980'erne, jf. figur B.c5, og renten i dag er forholdsvis lav. Der er vel heller ikke nogen speciel grund til at tro, at forventningerne til husprisernes himmelflugt (eller

inflationen) i foråret 2001 var højere end først i 1986. Samtidig er realindkomsterne højere nu, end de var dengang, så der er ikke meget, der taler for, at ejerboligpriserne p.t. er specielt høje (men nok, at de falder).

Der har også været debat om de geografiske forskelle i boligprisernes vækst. Siden 1993 er huspriserne steget mest i hovedstadsområdet og i de større byområder i Østjylland. Denne udvikling skal ses i sammenhæng med, at væksten i de senere år har været drevet af udviklingen i offentlige og private serviceerhverv (den nye økonomi). Både niveau og vækst i disse erhverv har været særlig høj i hovedstadsregionen og Århus-Vejle-området. Og det er her, væksten i beskæftigelse og befolkning har fundet sted.

Figur B.c5 Pristalsreguleret indeks for kontantprisen på enfamiliehuse

B.c5 Kilde: Danmarks Statistik.



Som vist i figur B.c1 og B.c5 er udviklingen i ejendomspriserne i hovedstaden, de større og mindre byer samt landkommunerne dog relativt ensartet over længere sigt. Ganske vist er det klart, at huspriserne er steget mest i Københavnsområdet siden 1993 og næstmest i de større provinsbyer, jf. også figur B.c6. Men omvendt faldt priserne mest i hovedstaden fra 1986 til 1993. Først og sidst illustrerer de tre figurer, at dansk økonomi er relativ homogen og bevæger sig nogenlunde ensartet op og ned i de fleste dele af

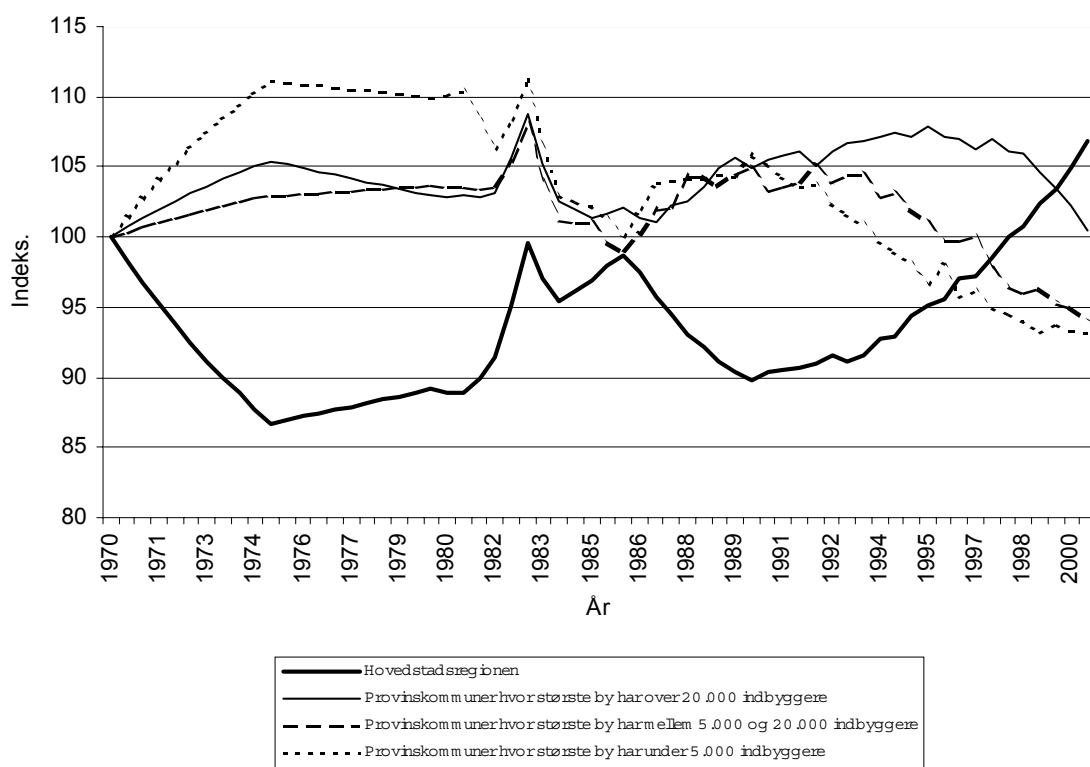
landet (undtaget er enkelte udkantsområder, fjernt fra alle centre og motorveje).

En del af stigningerne i ejerboligpriserne kan dog som nævnt skyldes, at investeringer i vedligeholdelse og forbedringer af ejerboligerne øges i en højkonjunktur. En mindre del af prisstigningerne er udtryk for en øget boligkvalitet – det er altså ikke kapitalgevinster det hele.

Figur B.c6 Indeks for relative priser på enfamiliehuse. Landsgennemsnit=100

Kilde: Danmarks Statistik.

Anm.: Læs: I 1974 var kontantprisen på enfamiliehuse i hovedstadsregionen steget med 13% mindre end landsgennemsnittet. Omvendt steg den 16% mere end landsgennemsnittet fra 1993 til 2. halvår 2000.



Konklusionen er, at ejerboligmarkedet ser ud til at fungere, omend ikke som tilforn. Stigende indkomster og beskæftigelse har i den givne situation ikke ført til stærkt stigende nybyggeri. Men det skyldes for det første, at det almene byggeri er faldet drastisk, mens parcelhusbyggeriet faktisk har haft en beskeden stigning frem til 1998. For det andet har den øgede købekraft ført til om- og tilbygninger samt andre kvalitetsforbedringer i den eksisterende boligmasse, hvilket forekommer naturligt i lyset af udviklingen i

den regionaløkonomiske og demografisk betingede efterspørgsel. Endelig indebærer de øgede kvalitetskrav også et beliggenhedsaspekt. Højindkomsternes øgede efterspørgsel har ført til særligt store prisstigninger på ejendomme i særligt attraktive områder (herunder centrene i vækstområderne). Dette fører ikke nødvendigvis til mere nybyggeri, men til omallokering og kvalitetsforbedring inden for den bestående boligmasse.

5. Andelsboligerne

En lille sektor for sig på boligmarkedet udgøres af andelsboligerne. Formelt ejes andelsboligerne af en forening af beboere – de har købt en andel, som giver ret til en bolig i foreningen. Andelen kan handles ved fraflytning efter nærmere fastsatte regler i foreningens vedtægter for prissætning. Ofte overstiger markedsværdien af andelene de fastsatte priser, og andelen handles på et sort marked.

Ifølge Det Økonomiske Råd (2001) er støttede andelsboliger den boligform, der er mest subsidieret, idet boligudgifterne kun er omkring to tredjedele af huslejen i ustøttet privat udlejningsbyggeri.

Der har været talt om at lovgive om handlen med det formål at hindre det sorte marked i at fungere. Dette skulle i givet fald foregå ved kun at tillade selve foreningen at foretage handlen og forestå kontakten mellem sælger og køber. Samtidig skulle offentlige ventelister regulere tilgangen af købere. Det er indlysende, at de nuværende andelshavere, som selv har betalt en pris over den officielle andelspris, vil tabe på denne ordning. Samtidig vil der dannes køer til sektoren, som det kendes fra regulerede private udlejningsboliger, og spørgsmålet er derfor, hvilke problemer der løses med denne konstruktion. Det virker mere indlysende at foretage en markedsbestemt prisfastsættelse af andelsbeviser, hvis ønsket alene er at fjerne det sorte marked. Vil man også kapitalgevinsterne til livs, må det ske via beskatning. Al erfaring viser dog, at det kan blive en tung dans.

6. Sammenhængen mellem markederne

Groft sagt har vi i Danmark altså to boligmarkeder: det for ejerboliger og det for lejeboliger. Det første er ureguleret og frit (om end ikke uden subsidier) med stærkt svingende priser; det sidste er reguleret og subsidieret med historisk fastlagte priser, huslejespænd og kødannelse. Det er svært for en ung erhvervsaktiv familie at komme ind i en lejebolig – forudsætningen er typisk, at man har stået i kø i en menneskealder, har fået lejligheden anvist af kommunen (dvs. er et socialt tilfælde), er garvet medlem af en pensions-

kasse, eller har fanden til oldemor.

Til trods for, at unge børnefamilier i stigende omfang ønsker at bo i enfamiliehus (og ikke en lejlighed), har færre af dem kunnet købe eget hus (fra 1982 til 1999). Ejerboligerne er i den periode i stigende omfang beboet af par over 30 uden børn (Christoffersen m.fl., 2001).

Alligevel er der selvfølgelig en sammenhæng mellem de to markeder. Når boligefterspørgslen i en højkonjunktur stiger (på grund af stigende indkomster og beskæftigelse), vil ejendomspriserne som nævnt også stige, bl.a. fordi nogle lejere nu vil efterspørge en ejerbolig. Det kan få andre efterspørgere til at vende sig fra ejer- til lejermarkedet.

Det er dog vores indtryk, at denne sammenhæng er blevet svagere på grund af segregeringen på boligmarkedet. En stigende andel af beboerne på lejeboligmarkedet vil aldrig blive i stand til at efterspørge en ejerbolig, og med udviklingen i beboersammensætningen i mange (almennyttige) lejeboliger vil et faldende antal boligejere overveje at flytte i en sådan lejlighed. Samtidig er antallet af privat ejede udlejningsejendomme faldende.

De fleste danskere ønsker godt nok at bo i en ejerbolig og flere i dag (2001) end for 15 år siden (Christoffersen m.fl., 2001). Dog foretrækker flertallet af enlige lejeboligen, mens børnefamilien ønsker enfamiliehuse mv. Der er et generelt ønske om frit at kunne disponere over boligen og dens omgivelser, herunder indrette hus og dyrke have. Måske gjorde nogle lejere i foråret 2001 sig også urealistiske forestillinger om fremtidige kapitalgevinster i ejerboliger (men det samme kunne vel lige så vel gælde i 1986, jf. figur B.c5). Folk, der går i flyttetanker, vælger tilsyneladende lejeboliger fra.

Noget andet er så, hvilke valgmuligheder de har. Som nævnt har mange beboere i de almene boliger næppe noget alternativ.

Den manglende sammenhæng gør selvfølgelig også hele boligmarkedet mindre fleksibelt og arbejdskraften af samme grund mindre mobil.

7. Kommunernes rolle

Man kan så spørge sig selv, hvorfor der ikke bliver bygget mere almennyttigt byggeri. En stor del af svaret ligger nok hos de kommuner, som fører boligpolitikken på dette område. Sagen er, at incitamentstrukturen for kommunerne ikke fremmer almennyttigt byggeri. Der er jo sket en markant ændring i sammensætningen af lejere i de almennyttige boliger. Hvor de almennyttige boliger i 1970 husede et bredt udsnit af den danske befolkning med mange erhvervsaktive arbejdere og funktionærer, så er udviklingen lige siden gået i retning af, at det almennyttige huser stedse flere på overførselsindkomst, det være sig folkepensionister eller førtidspensionister, modtagere af kontanthjælp eller anden offentlig støtte. De almennyttige boligforeninger er i sandhed blevet sociale. Også fordi de har måttet huse stedse flere flygtninge og indvandrere. Nogle boligområder er blevet meget udsatte, fordi de har samlet mennesker med problemer, herunder manglende integration i det danske samfund. Utilpassede unge har givet anledning til utryghed og kriminalitet. Det ser ud til, at beboerne i de udsatte boligområder er mere imod tilflytningen af nye beboere (førtidspensionister) med sociale problemer end af familier fra de etniske minoriteter.

Den langsigtede udvikling i sammensætningen af beboere i de almennyttige boliger hænger dels sammen med, at mange private udlejningsejendomme er faldet væk, dels at mange flere (enlige) lever af offentlig støtte. Det var jo netop et led i en aktiv boligpolitik, at usle (private) lejekaserner i bycentre (og på broerne i København) blev bortsaneret, og almennyttige boliger blev opført længere ude (ofte i grønne områder). Men i og med at man bortsanerede den ringeste del af (det private) lejeboligmarked, overtog den almennyttige boligsektor det svageste klientel.

Dertil kommer som nævnt, at antallet af danskere i den erhvervsaktive alder, som lever af offentlige overførsler, er steget meget stærkt – fra ca. 200.000 i 1960 til knap 900.000 i 1993 (siden er tallet faldet en anelse, men på længere sigt peger trenden mod yderligere stigning i tallet). Samtidig er antallet af flygtninge og indvandrere steget markant. Med til billedet hører, at antallet af enlige i egen bolig er steget uafbrudt, mens husstande med tre eller flere personer er faldet. Hvor mange mennesker tidligere blev forsørget (og boede sammen med) deres ægtefælle eller anden familie, forsørger det offentlige nu langt flere – også mange, der så søger egen bolig.

Undersøgelser af flyttemønstrene synes ikke at bekræfte, at familier på

sociale overførsler i almindelighed flytter til kommuner med mange almen-nyttige boliger. Faktisk flytter førtidspensionister (netto) væk fra centrene (med de almennyttige boliger) og ud til udkantskommuner med billige boliger, mens kontanthjælpsmodtagerne (netto) flytter den anden vej. Flygtninge og indvandrere er en helt anden sag. Flygtninge bliver spredt over hele landet af Indenrigsministeriet, men så snart de kan, flytter de fleste. Fra landkommunerne til byerne og derfra videre til Århus, Odense og ikke mindst til hovedstaden og dens almennyttige boligkvarterer. Indvandrerne kommer direkte fra udlandet til hovedstaden og de større byer (fx via familiesammenføringer).

Under alle omstændigheder har sammensætningen i den almennyttige boligsektor som nævnt ændret sig radikalt siden 1970: Arbejderne og funktionærerne er blevet meget færre, mens husstande, der lever af offentlige overførsler er blevet mange flere. Børnefamilierne er blevet meget færre, mens de enlige er blevet flere.

Hele denne udvikling har gjort kommunerne stedse mere tøvende med at igangsætte nyt almennyttigt byggeri, som tiltrækker familier og enlige, der lever af offentlige overførsler. Dvs., at de kommuner, der igangsætter almennyttigt boligbyggeri, frygter risikoen for at importere familier med lave indkomster og store krav til kommunerne (både til service og overførsler).

Frygten for denne fluepapireffekt har ikke givet kommunerne noget positivt incitament til at igangsætte nyt almennyttigt byggeri. Så meget desto mere, som kommunerne selv skal være med til at betale en del af etableringsomkostningerne (men selv om disse bliver reduceret, fjerner man ikke det basale problem). Og det meget lave niveau, som selvsamme byggeri er kommet ned på, accelererer udviklingen. Når der bliver opført så få nye almennyttige familieboliger, og der hele tiden kommer nye immigranter til, må sammensætningen i de eksisterende almennyttige boliger blive stedse mere skæv.

Problemet er blevet større for kommunerne i og med, at de skal betale en stedse større del af førtidspensionerne. For få år siden refunderede staten hele førtidspensionen. Men denne 100% refusion blev først sat ned til 50 og siden 35%. Så hvor kommunerne før (økonomisk) kunne leve med, at der flyttede førtidspensionister ind, da er det nu blevet et betydeligt problem – både for de lokale skatteborgere og de kommunalpolitikere, som skal

vælges hvert fjerde år.

Sagen er, at så længe der ikke er fuldstændig omfordeling kommunerne imellem, vil kommunerne have et incitament til at eksportere problemerne, som Adam Smith så malende beskrev – og det nok uanset, om de skal betale 14%, 7% eller endnu mindre af etableringsomkostningerne. Omvendt vil en 100% udligning fjerne kommunernes incitament til at resocialisere folk.

I den situation var det måske værd at overveje, om ansvaret for en væsentlig del af boligpolitikken stadigvæk skulle ligge hos kommunerne. Hele problemet om den geografiske placering af de etniske minoriteter, førtidspensionisterne og andre lavindkomstfamilier synes at vise, at det kan give problemer at lægge boligpolitikken hos kommunerne. Hvis staten ønsker alment boligbyggeri, må den enten ændre kommunernes incitamentstruktur (så de erhvervsaktives skat/serviceforhold ikke øges, når der bygges alment), eller også må ansvaret for omfang og placering af det sociale boligbyggeri genovervejes. Til syvende og sidst er det ikke kommunernes fejl, at de agerer økonomisk rationelt; men statens, når den giver forkerte incitamenter. Man taler så meget om det uheldige i, at det dårligt kan betale sig at gå på arbejde for mange danskere. Men kommunernes incitament til at støtte boligbyggeri er dog langt ringere! Man skal heller ikke glemme, at det langsigtede fald i det almennyttige boligbyggeri også skyldes skiftende regerings reduktioner i byggekvoter og nervøsitet for overophedning af økonomien. Fortidens centrale styringssystem var såvist intet colombusæg. Hvis staten ønsker højere byggeaktivitet, må den også melde klart ud herom, herunder løfte niveauet over det punkt, vi har i øjeblikket (og ændre incitamentstrukturen).

Desuden er der en sammenhæng mellem muligheder for at påvirke boligbyggeriet og en lang række andre kommunale planlægnings- og styringsopgaver. Der kunne altså blive skabt problemer i nogle kommuner, hvis de ikke længere havde adgang til at påvirke omfanget af det støttede boligbyggeri. Analyse af disse problemer må indgå i en overvejelse af en fremtidig ansvarsfordeling, hvor kommunernes opgave med en hensigtsmæssig fysisk planlægning og infrastruktur også må indgå.

Men er der overhovedet behov for mere almennyttigt boligbyggeri?

I store dele af Danmark er behovet for almene familieboliger i hvert fald beskedent. Det drejer sig om de regioner, der har beskæftigelses- og befolkningstilbagegang. I vækstområderne (herunder Østjylland og hovedstads-

området) er der behov for flere lejeboliger. Blot skal man næppe plastre kommuner og bydele, som i forvejen har mange, til med flere almene boliger (hvis man ønsker at sprede samfundets udsatte grupper). Der er altså brug for regionaløkonomiske analyser, som sikrer en hensigtsmæssig allokering af nye sociale boliger. Endelig er det nødvendigt at endevende boligproblemerne for de etniske minoriteter i Danmark: Hvad er den rigtige strategi? (som vel at mærke er realistisk). Hvordan undgår vi at havne med elendige ghettoer, som i andre rige lande?

Selv om boligmarkedet liberaliseres, vil der stadig være behov for socialt boligbyggeri. Antallet af husstande, der lever af offentlige overførsler, er næppe i større grad bestemt af boligpolitikken – og også disse husstande har jo krav på en bolig.

8. Konklusion

Der er næppe grund til at tro, at markedet for ejerboliger ikke fungerer. Omvendt er lejeboligmarkedet præget af restriktioner og ineffektivitet. Reguleringer giver typisk en huslejeprofil, som følger boligens opførelsesår. De ældste boliger (tæt på centrene) er billigst – stik modsat tendensen på et frit marked, hvor prisen falder med afstanden fra centrum. Lave huslejer giver kødannelse, risiko for et sort marked og manglende incitament til at opføre private udlejningsboliger samt for husejerne til at vedligeholde boligerne. Endelig kan relativt lave huslejer låse beboerne fast i boliger af en størrelse og kvalitet, som de ikke ellers ville betale for. Dermed reduceres mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet.

De almene boligforeninger er også udlejere, men non-profit selskaber, hvor indtægter præcis skal balancere udgifter. Netop denne balancegang er sektorens akilleshæl. Da de opkrævede huslejer kun i begrænset omfang indeholder en markedsmekanisme, er der kun en lille geografisk spredning i huslejerne. Derfor er der betydelige »gab« mellem huslejerne og den markedsleje, der ville dannes på et marked.

Konklusionen er, at markedet for lejeboliger trænger til en liberalisering, herunder en gradvis reduktion af huslejespændet. Nye knopskydninger som statsstøtte til pensionskassernes boligbyggeri og de såkaldte medejeboliger vil kun gøre det endnu sværere at gennemføre den tiltrængte forenkling.

Staten må også ændre på kommunernes incitamenter i boligpolitikken – det er ikke kommunerne, men staten, der er skurken!

Der vil dog stadigvæk være brug for sociale boliger og der er behov for en ny struktur, som sikrer en hensigtsmæssig geografisk fordeling af nybyggeriet af sådanne boliger. Der er i hvert fald brug for en konsistent boligpolitisk strategi for de etniske minoriteter i Danmark (er målet spredning eller fortsat koncentration?). Og allerførst er der behov for en mere dybtgående analyse af hele denne problematik.

Her kunne vi lære noget af Adam Smith.

B.d **Den faglige bæredygtighed i det sociale arbejde**

Kjeld Høgsbro og Frank Ebsen

Et begreb bliver til

Begrebet »faglig bæredygtighed« er inspireret af miljøområdets begreb om en bæredygtig udvikling.

En faglig bæredygtighed i det sociale arbejde må handle om en eller anden form for balance. En række arbejdsformer som over tid vil løse flere problemer, end de lader uløste bag sig.

En faglig bæredygtighed må skabe nogle permanente resultater. De samme klienter må ikke blive ved med at komme tilbage med de samme problemer.

En faglig bæredygtighed må være en karakteristik af en struktur. Den må være relativ uafhængig af de konkrete mennesker, der indgår i den.

Kan man undersøge »faglig bæredygtighed«?

I en mindre undersøgelse, vi netop har lavet, har vi koncentreret os om at undersøge nogle forhold, som har med faglig bæredygtighed at gøre.

Vi har ikke givet os i kast med at undersøge, om den sociale indsats havde en effekt. Det ville blive for omfattende. Vi har heller ikke interviewet samarbejdspartnere for at høre deres vurdering. Undersøgelsen har alene koncentreret sig om de små kommuners oplevelse af, hvilke udfordringer de dagligt var konfronteret med i deres sagsbehandling i socialforvaltningerne og deres oplevelse af, hvilke betingelser der skulle være til stede for at problemerne løstes bedst muligt.

Undersøgelsen, der var baseret på kvalitative interview, inddrog sagsbehandlere, socialchefer og socialudvalgsformænd i seks små og to mellemstore kommuner. Interviewene blev udskrevet og gennemanalyseret således, at vi på baggrund af disse menneskers erfaringer fra deres daglige praksis

kunne få en idé om, hvilke problemstillinger der dominerede, og hvilke veje de valgte for at løse dem.

På baggrund af dette og vores generelle indsigt i det sociale arbejdes problemstillinger og metodik samt vores viden om samarbejdet i små og store organisationer, er vi kommet med et bud på, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at det sociale arbejde i de små kommuner skal være »fagligt bæredygtigt«.

Pensionsområdets grænseland

Før vi gik ud og interviewede praktikerne, troede vi, at problemet for de små kommuner navnlig knyttede sig til at håndtere de sager, der drejede sig om sjældne handicap og lidelser, som stillede store krav til ekspertise og information.

Det tror vi ikke mere.

De specielle sager, som man sjældent møder, er samtidig sager, hvor man nogenlunde ved, hvor man skal søge oplysninger og ekspertbistand. Den lille kommune kan så have nogle økonomiske begrænsninger, hvor mennesker med alvorlige handicap belaster økonomien til smertegrænsen, og de kan have nogle politiske beslutninger, der begrænser hjælpen. Men dette er grundlæggende et aftaleproblem mellem kommuner og amter, og det har egentlig ikke noget med faglig bæredygtighed at gøre. Det samme kan man sige om sagsbehandlerens adgang til ekspertise og konsulentbistand.

De sager, vi har få af, er fx, hvor folk er næsten blinde eller sådan noget. Men de er til gengæld så fornuftige. Så de volder overhovedet ikke problemer, selv om man har få af dem.

(...)

Som sagt er der de helt almindelige sager med de fysiske lidelser. (...) De fylder jo ikke meget i hverdagen. Når der første er lagt en plan, og de er kommet godt i gang, ja, så kører det jo bare. Så er det jo ikke ret meget, der skal laves arbejdsmæssigt.

For at nærme os en bestemmelse af den faglige bæredygtigheds grænser, havde vi i interviewet bedt respondenterne om at nævne sager, der fyldte meget i det daglige arbejde, sager de sjældent mødte og fandt det vanskeligt at forholde sig til, sager der var taknemmelige, og sager hvor arbejdet

gjorde dem frustreret.

De sager, som på denne baggrund fremstod som særligt problematiske, var sager, hvor klienterne ikke var motiverede til at tage imod de tilbud, kommunen ville give.

Der var de klienter, hvis problemer sagsbehandlerne godt kunne forstå, men hvor den politiske beslutning var uklar. Det var sager, der handlede om et langt arbejdsliv præget af fysiske og psykiske belastninger, der var endt med, at en læge havde givet dem en diagnose, som muligvis og muligvis ikke gav dem ret til pension.

Hvor de er syge uden en diagnose, det er meget frustrerende. Ikke fordi klienterne ikke vil noget, men de bliver sendt rundt til 17.000 undersøgelser og kan aldrig få et svar, og jeg kan ikke give dem noget svar.

Disse mennesker havde opgivet en tilknytning til arbejdslivet og følte sig slet og ret slidt ned. Deres eneste ambition var et håb om en pension, der kunne sikrer dem et økonomisk grundlag resten af deres liv. Men deres tilstand indeholdt ikke nogle objektive handicap, der kunne fritage dem for en tilknytning til arbejdsmarkedet, og vurderingen af deres klager over smerter og træthed var derfor et subjektivt skøn hos de læger og sagsbehandlere, de kom i kontakt med.

Dette førte til, at de endte som kasterbolde mellem systemets forskellige tilbud i form af arbejdsprøvninger og skånejob.

Omskoling til hvad?

De små kommuner er næsten pr. definition kommuner i tyndt befolkede områder. De dækker ofte et større areal rent geografisk. De er ofte domineret af et enkelt erhverv, hyppigst landbrug, fiskeri eller af en enkelt større virksomhed.

Dermed siges der også noget karakteristisk om den lille kommunes sociale arbejde. Det kan være karakteriseret af en ganske bestemt type klienter med en bestemt type problemer, som hænger sammen med den specielle erhvervsstruktur, som dominerer området.

Og når det er tilfældet, hvad skal man så omskole klienterne til? Hvilke job skal man tilbyde dem, når de ikke mere kan klare den form for arbejde,

som der er brug for i netop deres område:

Arbejdsskader, skulder- og håndledsproblematik er noget af det, der fylder. Det kan være overbelastning af en eller anden karakter eller nogle sener, som går i stykker. Det er i hvert fald dem, jeg har. Hvis ikke de har sådan en skulder-håndledsproblematik, så er det generelt bevægeapparatet. Dem har jeg rigtig mange af. (...) De arbejdspladser, vi har for ufaglærte mænd, er nogle, der slider på skuldre og håndled.

Når klientens holdning er problemet

En anden type sager hvor klientens manglende motivation er det afgørende problem, er de sager, hvor sagsbehandlerne har vanskeligt ved at forstå klientens modstand mod aktiveringstilbud. Hvor sagsbehandleren oplever, at klienten har tilvænnet sig et liv på overførselsindkomst, selv om vedkommende ikke er dårligere stillet end andre. Her synes det alene at være klientens holdninger, der er den afgørende barriere:

Simpelthen slet ikke ser sig selv som, at de behøver at være en arbejdskraft, og som så den vej rundt finder sig et andet forsørgelsesgrundlag, og det vil jo så i sidste ende betyde kontanthjælp, indtil man måske kommer over i en anden kasse.

(...)

Hvis du ikke selv har lyst til at indgå på arbejdsmarkedet eller i samfundet, så er det altså meget svært at få dem derud.

Når sagsbehandlerne forsøger at forklare disse klienters situation, refererer de ofte til begreberne »social arv« og »livsform«:

Indimellem har vi personer med den sociale arv. Altså hvor de har haft en dårlig opvækst. Hvor de hele deres opvækst og hele deres liv har kørt på det sociale system, og det er det, de kender til.

De problematiske sager er under ét karakteriseret ved, at klienten mangler motivation for at tage imod de tilbud, kommunen har. Blandt de problematiske sager er der derimod ingen klare grænser mellem de sager, hvor den

manglende motivation er forståelig/acceptabel, og de sager, hvor den er uforståelig/uacceptabel.

Vi står altså her med et område, hvor det faglige skøn kæmper mod det »subjektive skøn«, og hvor vurderingerne derfor også er forskellige fra sagsbehandler til sagsbehandler. Den ene sagsbehandler kan betragte den sociale arv som en særlig belastning, der gør klientens holdninger »forståelige«, mens den anden sagsbehandler kan betragte holdningerne som et udtryk for »forkælelse« og manglende krav fra systemets side i en periode, hvor den politiske vilje til at give pensioner var større, end den er i dag. Den ene sagsbehandler kan betragte misbrug som en lidelse, der medfører et elendigt liv, som man har mistet kontrollen over, mens den anden sagsbehandler betragter misbruget som et personligt valg, et udtryk for en manglende vilje til at ville ændre sin situation.

De problematiske sager og de taknemmelige

Problematiske sager er sager, hvor man ikke ved, hvad man skal gribe og gøre. Det er sager, hvor meget overlades til den enkelte sagsbehandlers personlighed og intuition, men hvor det er svært at oplære medarbejderne til at følge bestemte normer og procedurer, som med en vis sikkerhed giver resultat.

I den modsatte ende af dette spektrum finder vi »de taknemmelige sager«, der nok kan være komplicerede, men hvor det er muligt at opnå et resultat inden for de rammer, kommunen kan tilbyde. Det er sager, hvor resultatet lever op til normerne for »godt sagsarbejde«, når bare man følger nogle bestemte klare retningslinjer for arbejdet:

Dem, hvor der er en klar diagnose. En klar behandling, og en klar prognose. Og hvor jeg kan se, at vedkommende har mulighed for at vende tilbage til sit arbejde. Der er en meget villig arbejdsgiver, som har lyst til enten at udvide eller lave arbejdspladsen om, eller et eller andet, så vi kan få den sygemeldte tilbage på arbejdsmarkedet, på samme arbejdsplads. Eller at den sygemeldte har en idé om, hvad hun gerne vil, hvis ikke hun kan vende tilbage. Det er nogle af dem, synes jeg, hvor det kører igennem.

Den akse, der går fra de problematiske sager til de taknemmelige sager

indeholder således et godt mål for den faglige bæredygtighed i det sociale arbejde. Jo flere sager, der falder ind under kategorien »problematiske sager«, jo flere sager må man forvente ligger uløst i sagsbunkerne i længere tid. Og jo flere typer af forskellige sager, som henregnes under kategorien »problematiske sager«, jo mere tyder materialet på, at den faglige kompetence eller de tilbud, sagsbehandleren råder over, ikke slår til over for de problemer, som vedkommende er sat til at løse.

Vores indledende hypotese om, at det nok var de specielle handicap og sygdomme, som ville være problematiske sager, var ikke grebet ud af den blå luft. Tidligere undersøgelser, der inddrog klienterne og fulgte sagsbehandlingen, har vist, at der i sagsbehandlingen manglede forståelse for problemstillingerne og informationer om handlemuligheder. Men vi må tage til efterretning, at det ikke er sådanne sager, der nævnes i den undersøgelse, vi her har lavet. På sin vis virker det også logisk, at manglende forståelse og information ikke repræsenterer en absolut barriere, idet det er et spørgsmål om efteruddannelse og konsulentbistand, når problemet opstår. Det er næppe heller et problem, der i absolut forstand karakteriserer den lille kommune, idet problemet kan løses i et samarbejde mellem flere kommuner.

Vi må således erkende, at de sager, vores respondenter betragter som særligt problematiske, er de sager, hvor klientens manglende motivation er den afgørende barriere.

Nogle sagsbehandlere efterlyser således noget faglig viden om, hvordan man motiverer disse klienter. Andre spørger sig selv, om dette egentlig er en del af deres job:

Jeg kan jo ikke ændre på menneskers personlighed. Jeg har heller ikke nogle intentioner om det.

Vi vil dog tillade os at mene, at uanset om man føler sig fagligt klædt på til at takle disse problemstillinger eller ej, så er sagsbehandlerne professionelt sat til at løse problemerne. Og problemerne skal løses, således at mennesker, der er afhængige af overførselsindkomster, får et liv, der er tilfredsstillende for dem selv såvel som for de borgere, der via skatten finansierer overførselsindkomsterne.

Man kan så passende stille spørgsmålet, om løsningen af sådanne spørgs-

mål overhovedet har noget med kommunestørrelse at gøre. Dette spørgsmål vil vi forsøge at besvare i det efterfølgende.

Organisationskultur i små kommuner

Det første niveau, man kommer til at beskæftige sig med, når man forsøger at indkredse kulturen, er de normer og idealer, der knytter sig til sagsbehandling.

På dette niveau synes udvalgsformænd og socialchefer at være påvirket af en retorik, der stiller borgeren i centrum og betragter forvaltningen som en servicevirksomhed over for den enkelte borger. Det er således på ledelsesniveau man oftest ser denne profilering af den kommunale forvaltning:

Helt grundlæggende for mig er det meget vigtigt, at vi i en forvaltning husker på, at vi er til for borgernes skyld. Det er ikke kunderne i butikken, der er til for de ansattes skyld eller for min skyld.

I en enkelt kommune går udvalgsformanden så langt, at vedkommende betragter sig selv som en ombudsmand for borgere, der kommer »i klemme«:

Borgerne betragter os som ombudsmand, og det mener jeg er en del af den rolle, vi skal have.

Men flere steder formuleres der på chefniveau en forvaltningsstil, hvor borgerne kan kontakte den politiske og/eller faglige ledelse, hvis de føler sig forkert behandlet:

I: Føler folk, de kan opnå noget, fordi de kender dig?

R: Der er da helt sikkert folk, der gerne vil oplyse mig om, hvordan virkeligheden virkelig er. For mig handler det igen om meget tidligt at sige, at jeg meget gerne vil prøve at se på deres sag, jeg vil meget gerne være med i det, og de skal være velkommen til at besøge mig en torsdag eftermiddag, men jeg kan ikke love dem, at det flytter noget, altså økonomisk. Og det siger jeg på et tidligt tidspunkt. Men jeg synes, det er vigtigt, at folk har en chance for at blive hørt, og i den forbindelse må de gerne komme her.

På ledelsesniveauet fremstår problemerne altid som problemer, der kan løses ved, at borgerens indvendinger bliver taget alvorligt, at parterne får drøftet uenighederne, eller at man får tid til at tænke sig om.

Det er som om de problematiske sager, vi beskrev ovenfor, slet ikke er synlige på ledelsesniveauet. En af forklaringerne kan være, at lederne vitterlig mener, at der ikke er tale om uløselige problemstillinger. At det alene er et spørgsmål om kommunikation og forvaltningsstil. En anden forklaring kan være, at det stærke fokus på forvaltningens image som service for borgerne og borgernes status af »kunder i butikken« gør, at ledelsen ignorerer at socialt arbejde også har en kontrollerende side, og at klienter er en speciel slags borgere. Den menige sagsbehandler er mere i kontakt med denne daglige problematik:

Det er et sejt arbejde, ja. Og også sejt på den måde, at du har kontrolfunktionen hele tiden. Du kan ikke sætte dem i aktivering – det kan du med nogen – men generelt at sige, at det er et let glidende forløb, nej. For du skal hele tiden ind og holde øje. Sådan som i dag, når jeg har startet nogen op på projektværkstedet, så får jeg en meddelelse om, at der er 8 eller 10, der ikke er mødt. Der er en del, der bare bliver væk, og en del, der ringer og er syge. Så det er fast arbejde.

Men også sagsbehandlerne er påvirket af tidens normer om at sætte borgeren i centrum:

Det skal være muligt at give et afslag, så ansøgeren går herfra med et smil på læben.

Men altså, hvis de får en god behandling, så kan de også godt forstå det afslag. Og når de får en god forklaring på det.

For mig er det vigtigt, at den person, der kommer ind her, har mulighed for selv at definere problemet. Og det vil være sådan, at jeg lytter meget til, hvad de selv synes, problemstillingen er, og hvad det er, de har behov for hjælp til.

Og nogle indlever sig i rollen som forvaltningens ansigt udadtil:

På en måde synes jeg, at jeg (i forbindelse med integrationssager) bliver repræsentant for Danmark. Men samtidig bliver jeg en ven og en hjælper og samtidig en repræsentant for kommunen. Jeg synes, det er en stor opgave, men jeg synes også, det er enormt interessant og fagligt inspirerende på mange måder.

Den politiske styring

Før vi gik i gang med undersøgelsen havde vi den hypotese at sagsbehandleren i de små kommuner var mere direkte underlagt en politisk styring af deres arbejde. At det kunne være svært for dem at bevare fagligheden i deres afgørelser, fordi de var i daglig kontakt med den politiske ledelse, og fordi den politiske ledelse jævnligt havde konkret kendskab til sagerne.

Efter undersøgelsen er denne hypotese blevet modificeret. Der var rigtigt nok tale om en tættere daglig kontakt og dialog om problemerne og deres løsning. Også når det drejede sig om enkeltsager. Politikere og chefer blev kontaktet af individuelle borgere, der følte sig uretfærdigt behandlet og nogle steder skulle enkeltsager, der var forbundet med større omkostninger, fremlægges i de politiske udvalg.

Men samtidig oplevede sagsbehandlerne generelt, at de arbejdede langt mere selvstændigt med sagerne i de små kommuner. Og i nogle af kommunerne havde man helt principielt vedtaget, at man ikke ville have personsager op i udvalget, heller ikke når det drejede sig om tildeling af pensioner. Når der kun er én sagsbehandler involveret i sådanne sager, og man samtidig afviser tanken om at få personsager op i udvalget, betyder det, at den enkelte sagsbehandler står med et ret stort ansvar og samtidig har en ret stor kompetence i den enkelte sag:

Den der uddelegering. Altså, jeg bruger mere valgsproget: Jamen, har vi ansat nogle til at gøre det, og når det er uddelegeret til nogen, så har vi to muligheder: Vi kan tage uddelegeringen tilbage, hvis vi mener, de gør det forkert, eller også skal vi afskedige de pågældende, hvis vi mener, de gør det forkert. Der er ikke andre muligheder. Og hvis vi vil beholde dem, så må vi også acceptere, at de gør, som de gør.

Nærheden til det politiske niveau indeholder også en mulighed for, at

sagsbehandleren kan komme i dialog med den politiske ledelse når der synes at være fejl i de administrative procedurer og retningslinjer:

Dér er min primære kontakt socialudvalgsformanden, og jeg synes, jeg bruger både ham og hans politiske viden på rigtig mange måder. Både til at skabe opmærksomhed omkring problemstillinger i forhold til klienter og kommunen og til at så nogle frø med henblik på at videreudvikle nogle politikker. Jeg mailer til ham, når jeg synes, der er noget, der skal belyses.

Hypotesen om en større grad af politisk indgriben skal således modificeres til et spørgsmål om politisk-organisatorisk kultur i de pågældende kommuner. De små kommuner er i undersøgelsen karakteriseret af en høj grad af autonomi i sagsbehandlerens arbejde. Fagligheden i afgørelserne synes derfor ikke i sig selv at være sat på spil af kommunens størrelse. Alt afhænger af den dominerende ledelsesfilosofi og politiske kultur.

I de tilfælde, hvor ledelsen overlader en stor del af ansvaret til medarbejderne, styrer den udviklingen ved hjælp af krav om statusrapporter og regelmæssige diskussioner om visioner og retningslinjer for det sociale arbejde. En sådan form for styring åbner for, at sagsbehandlerne også påvirker det politiske niveau, og styringen opleves derfor ikke som et overgreb på sagsbehandlerens faglige integritet.

Da socialt arbejde i øvrigt altid vil være et produkt af den faglige kompetence og de politiske præmisser, uanset kommunens størrelse, kunne man også argumentere for, at det så var en fordel, at politikerne var i nærkontakt med de konkrete problemer, og sagsbehandlerne var i dialog med politikerne om det rimelige i de politiske præmisser.

Rekruttering af medarbejdere

Hvis vi ser på det, som undersøgelsen pegede på som værende problematiske sager, kunne vi konstatere, at der var tale om kontanthjælpssager, hvor klienterne ønskede at få tildelt pension, og hvor man ikke politisk ønskede at tildele pension på disse præmisser. Da disse sager samtidig betegnes som belastende af sagsbehandlerne, undrer det ikke, at det netop er kontanthjælpsområdet, der er kendetegnet af gennemtræk på medarbejdersiden.

Den lille kommune har her det særlige problem, at den ikke kan tilbyde

medarbejderne de samme karrieremuligheder. Da det synes at være generelt, at kontanthjælpsområdet betragtes som en slags »ilddåb« eller »værnepligt«, kan man forestille sig, at sagsbehandlerne fortrinsvis søger stillingen i håbet om at komme videre til en anden afdeling inden for nær fremtid, og at de små kommuner derfor får rekrutteringsproblemer.

En konsekvens af dette kan være, at kvaliteten af sagsbehandlingen bliver meget svingende. Dertil kommer muligheden for, at skiftende socialudvalgsformænd kommer til med mellemrum at ændre præmisserne for sagsbehandlingen.

Det, der på den anden side tiltrækker og fastholder medarbejdere i de små kommuner, er det mere selvstændige arbejde, der indeholder flere funktioner i forhold til den enkelte klient:

Det er ikke hvem som helst, der kan sidde på sådan en pind her. Der er mange, som meget hellere vil have det specialiseret, som det fx er tilfældet i større kommuner eller andre kommuner, hvor man kun sidder med aktivering eller kun med revalidering eller sygedagpenge. Jeg ville dø, hvis jeg skulle det. Det er jeg helt sikker på. Jeg ville føle mig enormt begrænset.

Oven i dette kommer muligheden for at påvirke overordnede beslutninger direkte via den daglige kontakt til de politiske ledere.

Tiltrækningen af nye medarbejdere til de små kommuner er hængt op på disse to modsatrettede poler: På den ene side den manglende karrieremulighed og på den anden side muligheden for større individuel autonomi og kompetence i arbejdet.

Efteruddannelse og faglige netværk

Den store kommune vil teoretisk set have muligheden for intern efteruddannelses- og kursusvirksomhed, hvorimod den lille kommune er henvist til de kurser, der udbydes for flere kommuner. Den store kommune har også muligheden for at have en egen specialviden og kompetence på specielle områder, hvor den lille kommune må betjene sig af faglige netværk og nationale videncentre.

Det er dog spørgsmålet, hvor meget de større kommuner udnytter muligheden for at lave interne kurser, og adgangen til egen ekspertise kan også

begrænse adgangen til den viden, som nationalt set er optimal.

Med det rette faglige engagement kan sagsbehandlerne i de små kommuner godt fastholde og udvikle større professionelle netværk:

Jeg bruger fx Dansk Flygtningehjælp, flygtningemedarbejdere i andre kommuner samt flygtningepsykologer – vi har en rigtig god én, som vi bruger meget. Revalideringscenteret for Flygtninge. Og så er der NN, der sidder i familieafdelingen. Vi har mange fælles sager omkring flygtninge, hvor hun står for familieproblematikken, og jeg står mere for det arbejdsmarkedsrettede. Og så laver vi noget fælles. Så er der læger, speciallæger og Det Sociale Nævn. En enkelt gang har jeg haft kontakt til et videntcenter (autisme), og det var i forbindelse med nogle ting, jeg ikke kunne gennemskue. Jeg har også kontaktet Hjerneskadecenteret, og så har jeg haft en sag, hvor en mand blev lam fra halsen og nedad i forbindelse med en ulykke. Så har jeg brugt parapletikerfunktionen på Viborg Sygehus rigtig meget, og det har været utrolig godt.

Lokalkendskabets betydning

Én af vores indledende hypoteser gik ud på, at sagsbehandlingen i de små kommuner kunne forbedres gennem sagsbehandlerens nære kendskab til lokalsamfundets beboere, dets miljøer, fritidsmuligheder og arbejdspladser. Især i forbindelse med de problematiske sager, måtte dette give sagsbehandleren et insight-viden, som burde være befordrende for sagsbehandlingen.

Denne hypotese må også modificeres af den simple grund, at det næppe er muligt at rekruttere alle medarbejdere fra lokalsamfundet selv. I én af de små kommuner var det faktisk kun socialudvalgsformanden, der boede i kommunen. Kontinuiteten i sagsbehandlerens kontakt med klienten har derfor først og fremmest professionel karakter. I den lille kommune er der større chance for, at sagsbehandleren har mødt klienten tidligere eller har haft kontakt med den sagsbehandler, som tidligere har haft kontakten. Men dette afhænger så igen af udskiftningen af medarbejdere inden for kontanthjælpsområdet. Samtidig er kontakterne til erhvervslivet og de forskellige familier og miljøer, klienterne færdes i, selvfølgelig nemmere at overskue i en lille kommune, selv om ens kontakt er af professionel art.

I de tilfælde, hvor sagsbehandlerne bor i området, søger de ofte at undgå

de sociale sammenhænge, hvor deres klienter færdes, og de overgiver sager, der involverer bekendte, til kollegerne.

Den faglige bæredygtighed i de små kommuner

Spørgsmålet er, hvad man på denne baggrund kan sige om den faglige bæredygtighed for de små kommuners sociale arbejde på forskellige områder.

I første omgang må man konstatere, at vi ikke taler om handlemuligheder i forhold til specielle handicap og sygdomme. Her er der tale om meget små andele af befolkningen, og sagsbehandlernes handlemuligheder kræver et økonomisk potentiale og en adgang til ekspertise og information, som under alle omstændigheder kun kan tilvejebringes i et regionalt og nationalt samarbejde.

Det man i højere grad bør rette opmærksomheden mod, er handlemulighederne i grænselandet mellem pensionsområdet og kontanthjælpsområdet. Her drejer det sig om dels at kunne motivere klienterne til at engagere sig i kommunens aktiveringstilbud dels at have tilbud, der passer til klienternes forskellige situation.

Den lille kommune har her det problem, at dens adgang til forskellige job er begrænset, og ofte har den fortrinsvis adgang til de samme job, som de pågældende klienter netop udstødes fra.

Til gengæld er det muligt, at den mere begrænsede personkreds af sagsbehandlere, konsulenter og virksomhedsledere i højere grad kan bevare overblikket over tilbudene og mulighederne for at matche personer og tilbud.

Den mere direkte kontakt mellem politikere og sagsbehandlere understøtter også i højere grad sagsbehandlernes kontakter til relevante jobsammenhænge. Den direkte kontakt kan give en større smidighed i indsatsen, når der skal tages hurtige beslutninger på et principielt niveau. Disse to forhold er dog afhængige af socialudvalgsformandens engagement inden for området.

Man skal ikke forvente at sagsbehandlerne i en lille kommune har et personligt lokalkendskab, idet man ikke vil kunne nøjes med at rekruttere medarbejdere, der er bosiddende i kommunen. Derimod vil de over tid udvikle et større professionelt overblik over kommunens klientgrupper og tilbud. Dette giver den lille kommune en særlig styrke i arbejdet med de

grupper, der er karakteriseret ved manglende motivation for at tage imod de kommunale aktiveringstilbud.

De små kommuner har et potentielt rekrutteringsproblem, idet de ikke kan tilbyde deres medarbejdere et bredt spektrum af karrieremuligheder. Derimod kan de tilbyde et arbejde med en stor arbejdstilfredshed knyttet til autonomi og uddelegeret kompetence. Derved kan de modvirke deres potentielle rekrutteringsproblem og sikre sig medarbejdere, der er i stand til at arbejde selvstændigt og sætter pris på at få mulighed for det.

De små kommuner har et problem knyttet til den store afhængighed af medarbejdernes individuelle kompetence. Der vil også være en fare for, at den enkelte medarbejder fastholdes i arbejdsformer, som ikke er optimale, fordi vedkommende hverken har adgang til kollegial kritik, supervision eller faglige diskussioner.

Det er derfor vigtigt for den lille kommune, at den sikrer medarbejderne faglige sammenhænge og netværk inden for de enkelte regioner.

Hvad angår den faglige bæredygtighed i de små kommuners sociale arbejde, må man således konkludere, at de små kommuner absolut har muligheder for at etablere en bæredygtig struktur i det sociale arbejde. Men det stiller visse krav til udviklingen af organisation, faglige netværk og professionel kultur.

C Kommunaløkonomien

C.a **Fornyelse af udligningssystemet**

Niels Jørgen Mau Pedersen

1. Indledning

Udligningssystemet er et vigtigt element i den kommunale økonomi. Der er ganske vist andre fordelingssystemer, som flytter betydeligt større beløb rundt mellem landsdelene (skattesystemet, de sociale overførsler), men de er ikke som udligningssystemet netop målrettet den kommunale økonomi. Der er også i en vis forstand tale om »passive ydelser«, idet tilskuds- og udligningssystemet ifølge sit formål ikke bør bryde ind i den kommunale og amtskommunale prioritering, men det understreger på den anden side systemets formål i retning af at skabe nogenlunde ensartede økonomiske rammer og vilkår for de kommunale beslutningstagere.

Der finder i disse år en debat sted om rimeligheden – eller »retfærdigheden« – i den kommunale udligning. Samtidig er der fra forskellig side ønsker om forenkling. Endvidere er der også kommet fokus på nogle – anføres det – uheldige incitamentsvirkninger af tilskuds- og udligningssystemet. Endelig står systemet over for nogle store udfordringer i de kommende år ved vedtagelsen af en finansieringsreform på det sociale område. I den forbindelse har regeringen igangsat et udvalgsarbejde i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg med deltagelse af bl.a. de kommunale parter.

Det kan derfor være på sin plads at gøre en slags status over systemet.

På den baggrund gives i det følgende en kort omtale af de vigtigste elementer i det gældende tilskuds- og udligningssystem (afsnit 3). Herefter kommenteres i afsnit 4 nogle statistiske oplysninger i relation til systemets funktion. Endelig omtales i afsnit 5 det emne, som formentlig er diskuteret hyppigst i den senere tid, og som også indgår i ovennævnte udvalgsarbej-

de: bloktilskuddets fordeling. Forinden kan det være rimeligt at nævne nogle af de forudsætninger, som systemet hviler på.

2. Nogle forudsætninger for tilskuds- og udligningssystemet

Den kommunale opgaveportefølje og det tilhørende finansieringssystem er den *første* forudsætning for tilskuds- og udligningssystemet. Det er i praksis fortolket sådan, at systemet må mindske ulighederne mellem netop de udgiftsbehov og de indtægter, som eksisterer aktuelt. På udgiftssiden har man således valgt at sigte mod at udligne for *alle* opgaver. Der er således ikke forsøgt en sondring mellem, om nogle opgaver skulle opfattes som meget vigtige/nødvendige – og dermed måtte være genstand for udligning – mens andre var mindre afgørende eller frivilligt påtagne og mindre relevante for udligning. På skattesiden udlignes der tilsvarende for alle skatteindtægter, dog med undtagelse af visse mindre skatter som pensionsafgifter, selskabsskat og dækningsafgift.

For det *andet* opereres der – uanset det sjældent udtrykkes eksplicit¹ – med en forudsætning om, at det er *skatteprocenten*, som er det afgørende måltal, når det drejer sig om at afgøre, i hvilket omfang der via systemet fremkommer en grad af lighed. Eller med andre ord: hvis to borgere med forskellig indkomst modtager det samme serviceniveau og betaler samme skatteprocent, da er der lighed. Det vil der derimod ikke være tale om, hvis borgerne betaler det samme beløb for en vis service, men på grund af indkomstforskellene tilsvarende ville betale en forskellig skatteprocent. Baggrunden for denne forudsætning må ses på baggrund af, at det kommunale skattesystem skal ses i sammenhæng med det øvrige skattesystem, og den skatteprogression, der stiles efter her. Skatteprocentens særlige rolle får i øvrigt betydning for, hvordan udligningen skal indrettes givet fordelingen af bloktilskuddet, jf. afsnit 5.

For det *tredje* forudsætter udligningssystemet en bestemt *kommuneinddeling*, nemlig den for tiden gældende. Det er vel ret oplagt, men det er dog alligevel værd at bemærke, at et andet antal kommuner eller amtskommuner, end det vi har i dag, ville indebære nogle andre forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov – og dermed et andet udligningsbehov. Mere specifikt måtte det forventes, at udligningens omfang ville formindskes, såfremt der var færre kommuner end i dag, idet en del af forskellene mellem

kommunerne som følge af en særlig befolkningssammensætning i den enkelte kommune så at sige ville blive udlignet inden for de større enheder. Omvendt ville udligningsbehovet blive større, hvis antallet af kommuner blev forøget, og kommunerne i øvrigt skulle løse de samme opgaver.

Endelig gælder – for det *fjerde* – at udligningssystemet skal fungere i forhold til kommuner og amtskommuner med en betydelig selvstændighed. Dette gælder såvel med hensyn til skatteudskrivningen som med hensyn til forvaltningen af de forskellige udgiftsområder. Givet denne selvstændighed må udligningssystemet nødvendigvis være et *formelt* system, dvs. et system, hvor reglerne for overførslerne er fastlagt i et regelsæt, og beregningerne følger faste – i modsætning til skønsmæssige – rutiner. En rent skønsmæssigt udmålt udligning, dvs. hvor ikke blot særlige puljer til vanskeligt stillede kommuner, men samtlige tilskuds- og udligningsbeløb blev udmålt efter skøn, ville således næppe være realistisk. Dels ville de skønsmæssigt uddelte tilskud og krav om betalinger nemt blive opfattet som subjektive i forhold til den enkelte kommunes dispositioner og hermed som et indgreb i forhold til disse, dels ville der i det hele taget nemt opstå en diskussion om, hvad der kunne kaldes retssikkerheden i udligningen.²

Udligningssystemets karakter af formelt system har flere konsekvenser. Én af dem er, at udmålingen af udligningen bliver af en vis grovhed i forhold til det »rigtige« udligningsbehov i den enkelte kommune. Der kan således ikke i udligningssystemet tages hensyn til et meget stort antal specifikke forhold i den enkelte kommune, idet sådanne forhold næppe ville kunne beskrives klart i et regelsæt eller repræsenteres i upåvirkelige kriterier. Specifikke problemer for enkeltkommuner, som er opstået på grund af systemets grovhed, kan ganske vist afhjælpes eller lettes via tilskud fra særlige puljer, men disse må i sagens natur være af begrænset størrelse, jf. ovenfor.

En anden følge af det formelle system, som dog også kan være forbundet med den allerede nævnte »grovhed« i systemet, er, at der må påregnes en mere eller mindre permanent diskussion om »retfærdigheden« i udligningen (uden i øvrigt herved at tage stilling til, om der faktisk er uretfærdigheder i det nuværende system). I hvert fald kan det observeres, at offentligheden normalt ikke hører om, hvor meget der reelt flyttes rundt *internt* i de enkelte kommuner, men derimod jævnligt konfronteres med ud-

sagn om rimeligheden i den mellemkommunale fordeling. I tabel C.a1 er til eksempel anført den skattepligtige indkomst pr. indbygger i Københavns Kommunes henholdsvis »rigeste« og »fattigste« bydel samt en mere gennemsnitlig bydel, og herover for en forholdsvis »rig« kommune målt efter skattegrundlaget i hovedstadsområdet (det er dog muligt at finde enkelte kommuner med højere gennemsnitsindkomster), en mere gennemsnitlig kommune samt den »fattigste« kommune i regionen.

Tabel C.a1 Gennemsnitlig skattepligtig indkomst i nogle københavnske bydele og visse kommuner i hovedstadsområdet, 1998. 1000 kr.

Indre By Bydel	182,0	Vallensbæk Kommune	186,3
Christianshavns Bydel	157,4	Brøndby Kommune	153,1
Kongens Enghave Bydel	127,9	Frederiksværk Kommune	145,5

Kilde: Danmarks Statistiks databanker samt Københavns Kommune: Københavns Statistiske Årbog, 2000.

Anm.: På grund af visse definitionsforskelle er der en mindre niveauforskel (1-2%) mellem kommunetallene og tallene for bydelene.

Som det ses, kan forskellene i gennemsnitsindkomsterne mellem bydelene internt i Københavns Kommune fuldt ud sammenlignes med forskellene mellem kommunerne i hovedstadsområdet – og tilsvarende vil naturligvis gælde imellem bydele i fx større provinsbyer. Hvis der også blev taget hensyn til beboersammensætningen og udgiftsbehovene, ville forskellene i økonomiske vilkår »før udligning« i øvrigt nok tegne sig endnu større. Derfor må det tages som givet, at der internt finder betydelige overførsler sted mellem bydelene i København. Det bemærkelsesværdige er her, at udligningsspørgsmålet vel næppe omtales på Københavns Rådhus. Først når systemet bliver formelt – hvilket eksempelvis skete, da Københavns Kommune etablerede et formelt tilskudssystem i forhold til de bydele, der indgik i forsøget med bydelsråd – starter debatten.³

Som en sidste (bi-)virkning af det formelle udligningssystem kan nævnes eventuelle incitamenter til samfundsmæssig uhensigtsmæssig adfærd. Selv om en uformel/skønsmæssigt udmålt udligning selvfølgelig også kan have uheldige incitamentsvirkninger, er der nok ingen tvivl om, at selve det forhold, at udligningskriterierne i det formelle system er faste og kendte, udløser en større risiko for uønsket adfærd som følge af incitamenter fra

systemet. Bestræbelserne gennem årene på at sikre, at der ikke fra udligningssystemet udgik et incitament til utilfredsstillende skatteligning, er således et eksempel på forsøg på at bekæmpe virkningen af u hensigtsmæssige incitamenter.

Det kan således konkluderes, at opbygningen af et formelt udligningssystem indebærer nogle konsekvenser. Men som nævnt er en ikke-formel, skønsmæssig fordeling af tilskud og udligning næppe forenelig med kommuner og amtskommuner med en betydelig autonomi.

3. Hovedelementerne i det gældende tilskuds- og udligningssystem

Inden der betragtes nogle tal for udligningssystemets virkninger, skal der her gives en kort oversigt over hovedelementerne i systemet, som dels består af et bloktilskud, dels af nogle mellemkommunale udligningsordninger, hvortil kommer nogle særlige udligningsordninger. Formålet med systemet er således både at overføre midler fra staten til de kommunale sektorer (via bloktilskuddet), dels at neutralisere – eller i det mindste reducere – forskelle i økonomiske forudsætninger. Målet er som allerede nævnt, at der er en tæt sammenhæng mellem den skatteprocent, som borgerne bliver stillet over for i den konkrete kommune, og kommunens serviceniveau.

Bloktilskuddet

Bloktilskuddet – eller »det generelle tilskud« – udgør én samlet pulje for henholdsvis kommuner og amtskommuner. Puljen reguleres hvert år for pris- og lønudvikling og for compensation (positiv eller negativ) i medfør af årets såkaldte DUT-reguleringer. Desuden reguleres der for kommunerne med ændringerne i budgetgarantien. Endelig kan der blive tale om diskretionære ændringer, som aftales i kommuneforhandlingerne. Fordelingsnøglen mellem enhederne er størrelsen af beskatningsgrundlaget.

Udgiftsbehovsudligningen

Udligning af udgiftsbehov anvender nogle kriterier, som der udlignes efter – såkaldte »objektive kriterier«. De krav, der sædvanligvis stilles i den forbindelse, er følgende: *at* der er en årsagsforbindelse, dvs. at der kan opstilles en begrundelse for sammenhængen mellem kriteriet og udgifterne, *at*

kriteriet har en nogenlunde tæt sammenhæng med udgiftsbehovet (også benævnt »proportionalitet«), *at* kriteriet ikke kan påvirkes af kommunen selv – i hvert fald ikke på kort sigt, og *at* kriteriet er konstatérbart, dvs. at kommunen selv skal kunne kontrollere størrelsen af kriteriet i sin kommune.

I tabel C.a2 er angivet de vigtigste af disse kriterier. Hvert kriterium kan beregnes at udgøre en vis vægt i udligningen. Det fremgår, at der for primærkommunerne skelnes mellem *for det første* et grundtillæg, som udgøres af et bestemt beløb – 7,5 mio.kr. – som tildeles alle kommuner som led i opstillingen af udgiftsbehovet for den enkelte kommune. Grundtillægget skal repræsentere de udgiftsbehov, som enhver kommune har, uanset om den er stor eller lille, fx lønnen til en borgmester og en kommunalbestyrelse. *For det andet* indgår en række aldersbestemte udgiftsbehov, hvor der i tabellen er nævnt nogle af de aldersklasser, der vejer forholdsvis tungt, fx de 0-6-årige, som omfatter de aldersklasser, som efterspørger kommunal dagpasning, og de 7-16-årige, som omfatter skolealdersklasserne. Endelig findes *for det tredje* nogle såkaldte sociale udgiftsbehov, som skal opfange det udgiftspres, som hidrører fra den sociale struktur i kommunen. Disse sociale udgiftsbehov knytter sig ikke til ganske bestemte udgifter og vejes derfor i præsentationen af udligningen sammen til et såkaldt »socialt indeks«, som dækker alle de sociale kriterier. For amtskommunerne er der ligeledes skelnet mellem aldersbestemte og sociale udgiftsbehov, men her indgår dog ikke et grundtillæg. For de aldersbestemte udgiftsbehov kan det noteres, at fx aldersgruppen 16-19-årige vejer forholdsvis tungt, hvilket skyldes de amtskommunale opgaver på området for ungdomsuddannelserne. De amtskommunale udgiftsbehov er også kraftigt påvirket af sygehus- og sygesikringsområdet, hvor ikke mindst de ældre aldersklasser efterspørger ydelserne.

Tabel De vigtigste udgiftsbehovskriterier, 2001

C.a2

	Vægt i procent
Primærkommuner (landsudligning)	
<i>Grundtillæg</i>	1,3
<i>Aldersbestemt udgiftsbehov</i>	
0-6-årige	12,6
7-16-årige	24,3
17-74-årige	24,5
75-84-årige	6,7
85-årige og derover	5,9
Øvrige kriterier	5,0
<i>Socialt udgiftsbehov</i>	
Antal børn af enlige forsørgere	6,4
Antal belastede boliger	4,9
Antal udlændinge fra 3. lande	2,0
Antal indbyggere i socialt belastede boligområder	1,5
Antal 20-59-årige uden beskæftigelse	4,9
I alt	100,0

	Vægt i procent
Amtskommuner	
<i>Aldersbestemt udgiftsbehov</i>	
0-4-årige	5,3
16-19-årige	7,1
60-64-årige	4,0
65-69-årige	4,2
70-74-årige	4,6
75-79-årige	5,0
80-84-årige	3,8
85-årige og derover	4,0
Øvrige kriterier	39,5
<i>Socialt udgiftsbehov mv.</i>	
Antal børn af enlige forsørgere	10,8
Antal enlige over 65 år	10,8
Beregnete udgifter vedrørende teknisk område	0,9
I alt	100,0

Kilde: Indenrigsministeriet. Kommunal udligning og generelle tilskud 2001, samt egne beregninger.

Når udgiftsbehovet er opgjort for en given kommune ud fra grundtillæg, aldersbestemt udgiftsbehov og socialt udgiftsbehov, foregår der herefter en sammenligning med udgiftsbehovet pr. indbygger for den pågældende kommune og landsgennemsnittet. Herfra beregnes tilskuddet (eller tilsvaret ved en negativ difference) som en vis procent – benævnt udligningsniveau-

et – af den herved fremkomne difference.

Udgiftsbehovsudligningen er således mellemkommunal – dvs. den hviler i sig selv uden tilskud af statslig finansiering. Udligningsniveauet varierer mellem ordningerne. For primærkommunerne uden for hovedstadsområdet udgør det 45%, for kommunerne i hovedstadsområdet udlignes yderligere 40%, dvs. i alt 85%, og for amtskommunerne 80%.

Skattegrundlagsudligningen

Udligningskriteriet er her skattegrundlaget, som udgøres af grundlaget for den personlige indkomstskat i den pågældende kommune samt en andel af grundværdierne og ejendomsværdiskat. I udligningsberegningen anvendes endvidere en skattetryksfaktor, som kan opfattes som en slags »gennemsnitlig skatteprocent«.

Der kan herefter beregnes en difference mellem kommunens gennemsnitlige skattegrundlag pr. indbygger og det grundlag, der udlignes efter. Denne difference omregnes ved hjælp af skattetryksfaktoren til et skatteprovenu. En vis del af denne difference, fastlagt ved udligningsniveauet, udgør det tilskud/tilsvar kommunen skal modtage/betale pr. indbygger.

Der sondres mellem fire ordninger for udligning af skattegrundlag. De tre første af disse, dvs. landsudligningen mellem kommuner, hovedstadsudligningen og skattegrundlagsudligningen mellem amtskommuner, er helt parallelle til udgiftsbehovsudligningen. Der anvendes således samme udligningsniveauer (henholdsvis 45, 40 og 80%), og udlignes i forhold til gennemsnit. Den fjerde ordning, den såkaldte §18-ordning (også benævnt »Brørup-udligningen« efter en forslagsstillende kommune), udgør et tilskud, som finansieres af bloktilskuddet. Tilskuddet går til kommuner med et beskatningsgrundlag pr. indbygger under 90% af landsgennemsnittet, og tilskudsniveauet er 40%.

4. Udligningssystemet – en talmæssig belysning

Den geografiske fordeling: Hvem betaler – hvem modtager?

Man kommer ikke uden om, at tilskuds- og udligningssystemets rent geografiske omflytning har en vis selvstændig interesse.

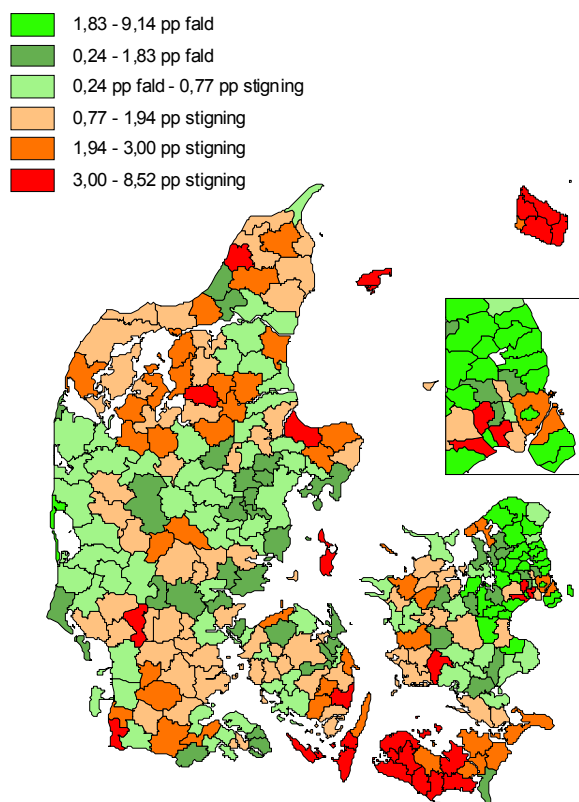
I første omgang kan det konstateres, at det er *skattegrundlagsudligningen*, som flytter de største beløb – nærmere bestemt en 3-4 gange mere end

udgiftsbehovsudligningen. For *kommunernes* vedkommende finder man – næppe overraskende – især bidragsyderne i hovedstadsområdet. Det samme mønster gælder for *amtskommunerne*.

For *udgiftsbehovsudligningen* er det mere blandet – eller geografisk mindre entydigt – hvilke enheder der er i en modtagende eller betalende position. For *kommunernes* vedkommende er modtagerne sammensat af udprægede bykommuner – fx Københavns Kommune, de såkaldte vestegnskommuner samt stort set alle de større provinsbykommuner, en række udkantskommuner og de mindste kommuner. Donorkommunerne er her en stor del af de mellemstore kommuner, beliggende ikke mindst i Jylland, samt et flertal af hovedstadskommunerne. For *amtskommunerne* er det groft taget de »københavnske« amtskommuner – Københavns og Frederiksberg Kommuner i deres egenskab af amtskommuner samt Københavns Amtskommune – samt amtskommunerne på øerne som modtager overførsler fra udligningen, mens de fleste øvrige bidrager.

Der er med andre ord store »bruttobevægelser« i systemet. I figur C.a1 er illustreret den geografiske fordeling i forhold til et system, hvor der ikke var generel kommunal udligning, og bloktilskuddet blev fordelt efter indbyggertal. Selv om der er særligt mange kommuner i hovedstadsområdet, som ville få en gevinst i denne situation, bemærkes dog også, at en del kommuner i Jylland, fx omkring Århus/Midtjylland og i Vestjylland ville få en gevinst.

Figur C.a1 Ændring i beskatningsniveau 2001 ved bortfald af generel udligning samt fordeling af bloktilskud, momsbidrag og udlændingebidrag efter folketal



Kilde: Indenrigsministeriet: Kommunal udligning og generelle tilskud, 2001.
Anm.: pp= procent point.

Hvad er effekten af udligning i forhold til målsætningen?

Den geografiske fordeling er ét aspekt af udligningen. Da fokus for udligning er at skabe bedre økonomiske rammer for de kommuner og amtskommuner, som ikke på forhånd er så godt stillede som andre, og finansiere dette via overførsler fra de bedre stillede, vil det også være nærliggende at undersøge systemets effekt i den henseende.

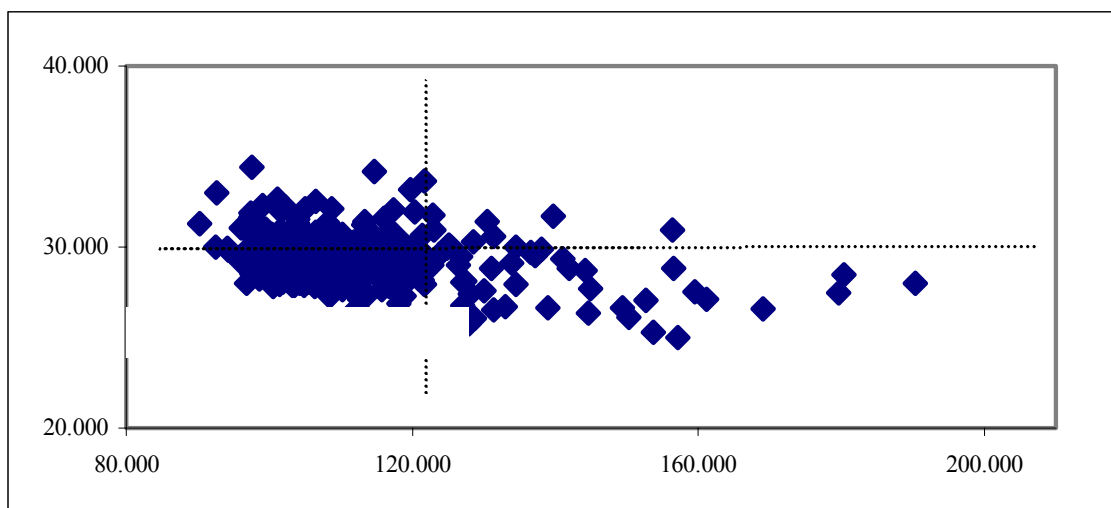
For så vidt kunne der blot henvises til udligningsniveauerne, som allerede er nævnt oven for. Imidlertid er der flere ordninger, der virker på én gang og med forskellige udligningsgrader.

I første omgang kan det konstateres, hvorledes systemet indvirker på spredningen i de til grund liggende måltal: skattegrundlaget pr. indbygger og udgiftsbehovet pr. indbygger.

Som det ses af figur C.a2, som alene vedrører kommunerne, er der på forhånd en ret voldsom forskel i skattegrundlagene. Der er tale om en udpræget »venstreskæv« fordeling, idet langt hovedparten af kommunerne har indkomster pr. indbygger under gennemsnittet, mens et mindre antal kommuner ligger (evt. betydeligt) højere end gennemsnittet. Udgiftsbehovene pr. indbygger er mere jævnt fordelt, og der ser i øvrigt ikke ud til at være en systematisk sammenhæng mellem udgiftsbehov og skattegrundlag pr. indbygger. Dog er der tilsyneladende en tendens til, at de kommuner, som har de højeste beskatningsgrundlag, samtidig har et forholdsvis lavt udgiftsbehov.

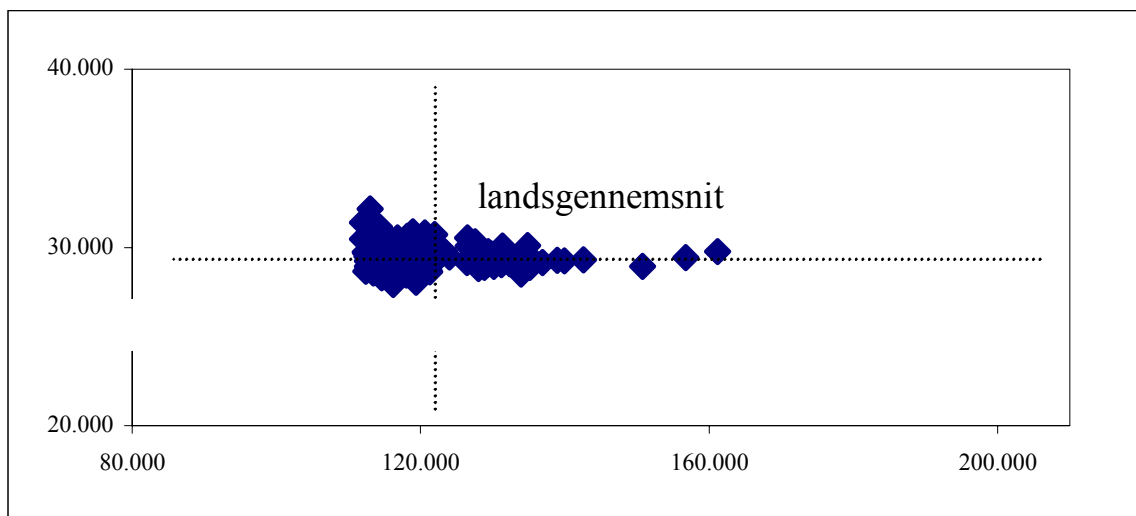
Af figur C.a3 fremgår det så, at der sker en ret voldsom indsnævring af forskellene. Det kan bl.a. observeres, at der stort set ikke er kommuner med et udlignet beskatningsgrundlag pr. indbygger under ca. 110.000 kr., hvilket skal ses på baggrund af den såkaldte »Brørup-udligning«, nævnt tidligere. Tilsvarende er kommunerne med de meget høje skattegrundlag pr. indbygger også trukket langt ind mod gennemsnittet, i hvilken forbindelse den særlige hovedstadsudligning må formodes at have gjort sin virkning.

Figur C.a2 Beskatningsgrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger – før udligning



Kilde: Indenrigsministeriet: Kommunal udligning og generelle tilskud, 2001.

Figur C.a3
Beskatningsgrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger – efter udligning



Kilde: Indenrigsministeriet: Kommunal udligning og generelle tilskud, 2001.

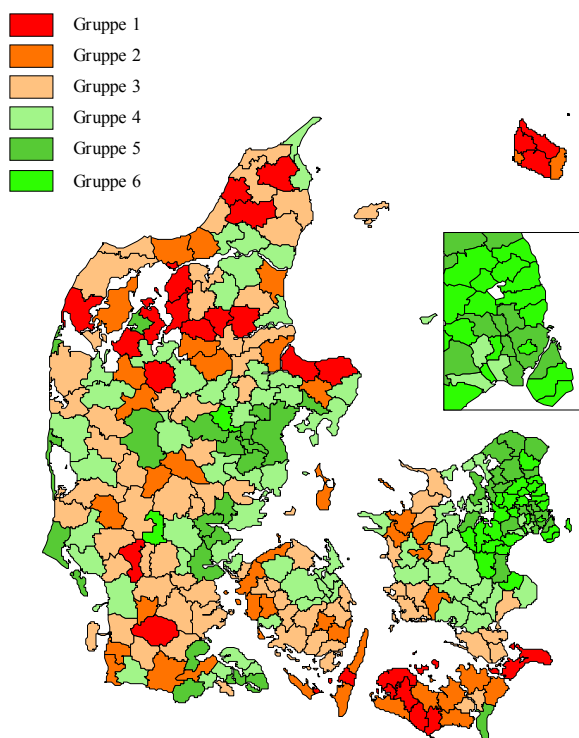
En lidt anden måde, at betragte udligningens virkninger på, er at forsøge at få overblik over, i hvilket omfang de mindre velstillede kommuner tilgodeses. Her kan det selvsagt overvejes, hvad der er en »mindre velstillet kommune«. Holder man sig til kommunaløkonomien, må et nærliggende udgangspunkt her være, at et lavt skattegrundlag trækker i negativ retning for en kommunes økonomiske udgangspunkt. Tilsvarende trækker et højt udgiftspres isoleret set i retning af et mindre godt økonomisk udgangspunkt. Udgiftspres kan her måles ved kommunens faktiske udgifter, men herved fås også den del af udgiftsvariationerne med, som skyldes forskelle i serviceniveau. Alternativt kunne anvendes det »officielle« mål for udgiftspreset, nemlig det udgiftsbehov, der opgøres i udligningen, men her vil det kunne anføres, at der kan være målefejl eller unøjagtigheder, særligt i opgørelsen af det sociale udgiftsbehov. Som en tredje mulighed er her valgt en definition på udgiftspres, som anvender udligningssystemets udgiftsbehov for så vidt angår de aldersbetingede udgifter og de faktiske udgifter på de sociale udgiftsområder.

Det kommunaløkonomiske udgangspunkt er herefter defineret som størrelsen af kommunens udgiftspres, som her er opgjort ud fra den sidstnævnte opgørelse, sat i forhold til skattegrundlaget. I figur C.a4 er illustreret, hvorledes kommunerne fordeler sig efter udgangspunktet i forskellige

grupper. Der er dog netop alene tale om et udgangspunkt. I tabel Ca.3 er det således angivet, hvilke beløb kommunerne modtager henholdsvis afgiver i de enkelte grupper af kommuner som følge af tilskuds- og udlignings-systemet. Det fremgår klart, at udligningen »hjælper« de dårligst stillede kommuner, idet systemet medvirker til at sænke skatten med knap 4 procentpoint for denne gruppe. Til gengæld ville skatten for de bedst stillede kunne sænkes med mere end 5 procentpoint, hvis der ikke var udligning. Da der allerede i dag, delvis som følge af, at der ikke udlignes med 100%, er et spænd imellem den højeste og laveste skatteprocent på ca. 7 skatteprocentpoint, er det tydeligt, at dette spænd ville blive 2-3 dobbelt uden udligning.

I større kommunale enheder er der en vis tilbøjelighed til, at en del forskelle udlignes inden for enheden, jf. også indledningen. Virkningen af udligningen på skatteprocenterne er således også mere beherskede for amtskommunerne end for kommunerne.

Figur C.a4 Kommunaløkonomisk udgangspunkt for de enkelte kommuner



Kilde: Beregninger i Indenrigsministeriet baseret på regnskab 1999.
 Bem.: Vedr. definition af gruppe 1-6 se tabel C.a3.

Tabel C.a3 **Gevinst og tab for kommuner fordelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt som følge af udligning**

Inddeling efter kommunernes udgiftspres' procentvise andel af beskatningsgrundlaget	Antal kommuner	Befolkning 1.1.2000	Gevinst (+)/tab (-) i mio.kr.	Gevinst (-)/tab (+) i pct. af skattegrl.
1. decil (10% af kommunerne med højeste andel)	27	224.915	835	-3,79
1. decil-1. kvartil (15% -ii-med 2. højeste andel)	41	319.204	759	-2,32
1. kvartil-2. kvartil (25% -ii-med 3. højeste andel)	69	862.616	1051	-1,13
2. kvartil-3. kvartil (25% -ii-med 3. laveste andel)	69	1.523.579	1688	-0,96
3. kvartil-9. decil (15% -ii-med 2. laveste andel)	41	1.713.803	1434	-0,67
9. decil-4. kvartil (10% -ii-med laveste andel)	28	685.796	-5766	50,2
I alt	275	5.329.913	0	0

Kilde: Beregninger i Indenrigsministeriet baseret på regnskab 1999.

Anm.: Jo lavere andel, jo mere gunstigt er kommunen stillet i udgangspunktet.

5. Diskussion om fordelingen af bloktilskuddet

Et af de forhold ved det danske tilskuds- og udligningssystem, som der hyppigst er sat spørgsmålstegn ved, er fordelingen af statstilskuddet. Det forhold, at fordelingsnøglen er skattegrundlaget, har ofte ført til det nærliggende spørgsmål, om systemet nu hang rigtig godt sammen, for var det ikke egentlig sådan, at man »gav med den ene hånd« og »tog med den anden«? Opgørelserne af udligningsvirkningerne i afsnit 4 skulle gerne have skabt en vis klarhed over, at midlerne *samlet set* faktisk tilgodeser de kommuner, som er målet – nemlig dem med det dårligste kommunaløkonomiske udgangspunkt. Men det besvarer selvfølgelig ikke spørgsmålet om, hvorfor skattegrundlagene bruges som fordelingsnøgle, og hvorvidt systemet i en dynamisk sammenhæng fungerer tilfredsstillende. I det følgende skal det forsøges at belyse nogle af elementerne i denne problematik.

Den første erkendelse, der må gøres i den forbindelse, er, at fordelingsnøglen til en vis grad skal ses i en historisk sammenhæng. Her kan det være nyttigt indledningsvist at udsondre de mulige opgaver, som der kan stilles til bloktilskuddet.

Der kan isoleres tre mulige opgaver for bloktilskuddet:

1. En *finansiel opgave* – dvs. opgaven med via staten at tilføre den kommunale sektor midler eller »købekraft«. Bloktilskuddet skal så at sige aflaste den kommunale skatteudskrivning.

2. En *udligningsopgave* – dvs. opgaven med at medvirke til udjævning mellem kommuner og amtskommuner af de økonomiske muligheder.
3. En *kompensationsopgave* – dvs. opgaven med at kompensere den kommunale sektor økonomisk, dels ved ændringer i opgaver og regler – såkaldte »DUT-ændringer« – dels for kommunernes vedkommende ved udgiftsændringer, som dækkes af budgetgarantien.

Da den nuværende fordelingsmetode for bloktilskuddet, dvs. udmåling efter beskatningsgrundlag, blev fastlagt i 1984, var der stort fokus på den første opgave – finansieringsopgaven. Konkret stod man over for store beskæringer af bloktilskuddene (ca. 20 mia.kr. i dagens priser i 1984-88), og det var vigtigt, at denne proces ikke blev generet af indvendinger fra kommunerne om, at ikke blot reduceredes bloktilskuddene, men der blev også ændret på fordelingen.⁴ Uændret fordeling er i denne sammenhæng, at *skatteprocenterne* må ændres med samme antal procentpoint i alle kommuner som resultat af bloktilskudsændringer, jf. også foran i afsnit 2 om skatteprocent og lighedsmål. Set ud fra denne filosofi har det været hensigtsmæssigt, at bloktilskuddene blev fordelt så neutralt som muligt – hvilket altså var efter skattegrundlag. Bloktilskuddet blev samtidig friholdt for udligningsopgaven, som herefter skulle løses via henholdsvis skattegrundlagsudligningen og udgiftsbehovsudligningen. Hvis der ses bort fra udgiftsbehovsudligningen, kan bloktilskud og landsudligning af skattegrundlag matematisk skitseres således (Y er skattegrundlag pr. indbygger, i er kommune nr. »i«, $land$ angiver gennemsnit på landsplan, G er bloktilskudspuljen og NDA er nettodrifts- og anlægsudgifterne i hele landet):

Bloktilskudsfordeling for kommune i :

$$\frac{Y_i \times bef_i}{Y_{land} \times bef_{land}} \times G$$

Skattegrundlagsudligning for kommune i :

$$(Y_{land} - Y_i) \times bef_i \times \frac{NDA}{Y_{land} \times bef_{land}} \times 0,45$$

De matematiske udtryk kan se lidt komplicerede ud. Den øverste formel udtrykker dog blot, at en kommunes andel af bloktilskuddet svarer til kommunens andel af skattegrundlaget. Den anden formel viser opskriften på skattegrundlagsudligningen, som er verbalt beskrevet i afsnit 3. Det vigtige i denne sammenhæng er at lægge mærke til, at skatteudligningen ikke bliver påvirket af størrelsen af bloktilskuddet. Bloktilskuddet er altså udligningsneutralt. Det skyldes, at skattetryksfaktoren (det tredje led i formelen) udmåles uafhængigt af bloktilskuddets størrelse som den skatteprocent, der i gennemsnit ville gælde, såfremt kommunerne skulle finansiere deres samlede nettoudgifter udelukkende med egne skatter. Når eksempelvis bloktilskuddet forhøjes svarende til 1% af skattegrundlaget, betyder det altså blot, da dette er fordelt efter skattegrundlag, at alle kommuner kan sætte skatten ned med 1 procentpoint, men i øvrigt er helt upåvirkede. Og altså vice versa for reduktioner i bloktilskuddet. Da man sidst i 1980'erne og i 90'erne diskuterede evt. afvikling af det amtskommunale bloktilskud, kunne det da også foregå uden nævneværdig omtale af de *fordelingsmæssige* aspekter på amtsplan.

Bloktilskuddet løste således den opgave, som blev anset som meget væsentlig i 1984, nemlig den finansielle opgave, og herunder ikke mindst opretholdt neutralitet ved *ændringer* i statens finansielle engagement udtrykt ved størrelsen af bloktilskuddet. Til gengæld medvirkede det ikke i løsningen af udligningsopgaven, hvilket heller ikke var tilsigtet. Kompensationsopgaven var endelig næppe i samme grad som den finansielle opgave på dagsordenen på det tidspunkt.⁵

Situationen i dag er ændret noget. Den finansielle opgave skal stadig løses, men kompensationsopgaven er kommet mere i fokus, både på grund af budgetgarantiens indførelse og som følge af udsigten til større ændringer i opgavefordelingen i forbindelse med grundtakstmodellen. Her er fordelingen af bloktilskuddet ikke så nærliggende, såfremt de opgaver, der skal kompenseres, ikke er fordelt svarende til skattegrundlaget. Antages det eksempelvis – men vel ret nærliggende i mangel af anden viden – at nye opgaver og vækst i lovbundne budgetgaranterede udgifter er nogenlunde fordelt mellem kommunerne svarende til indbyggertallet, bliver løsningen af kompensationsopgaven ikke byrdemæssigt helt neutral med den nuværende fordelingsmetode. Bloktilskudsændringerne kommer med andre ord nu

alligevel til at involvere udligningsopgaven. En kompensation via en skattegrundlagsfordelt bloktilskudsændring vil således systematisk give en vis underkompensation til kommuner med et lavt skattegrundlag og vice versa for kommuner med et højt skattegrundlag. Det vil give sig udslag i, at de førstnævnte kommuner må sætte skatten op, og de sidstnævnte kan sætte den ned, dvs. et brud med det, der tidligere var defineret som lighed i den kommunale økonomi (uændrede skatteprocenter). Virkningen, som hænger snævert sammen med, at der ikke er 100% udligning, hverken for skattegrundlag eller udgiftsbehov, skal ikke overdrives. For det *første* fordi det øvrige udligningssystem vil virke i retning af at neutralisere de nævnte skævheder, om end der med et udligningsniveau under 100% dog vil være en vis virkning tilbage. (Eksemplet er nærmere beskrevet i Indenrigsministeriet (1993), s. 210). For det *andet* må det forventes, at der vil blive tale om andre tilpasninger i systemet for at tage højde for større skævheder, således som der rent historisk har været tale om. Man kan sige, at der er et »reparationsproblem« for udligningen i disse tilfælde.

Et alternativ til at fordele bloktilskuddet efter beskatningsgrundlag vil naturligt nok være en fordeling efter indbyggertal (fordeling efter udgiftsbehov, som var gældende før 1984, er en tredje mulighed). I denne situation vil bloktilskuddet samtidig med udførelsen af opgave 1) og 3) så at sige også tage fat på opgave 2). En fordeling efter indbyggertal af en del af kommunens finansiering er således ikke neutral (dvs. indebærer uændrede skatteprocenter), men betyder målt i skatteprocent mest for de »fattige« kommuner. For at undgå dobbeltudligning må der tages højde herfor i skattegrundlagsudligningen, således at der nu kun udlignes for de udgifter, der rent faktisk finansieres af egne skatter. Lidt teknisk udtrykt må skattetryksfaktoren nu være den gennemsnitlige skatteprocent *efter* bloktilskud.

Matematisk ser det således ud, idet størrelsen k er udligningsniveauet i det nye system:

Blotilskudsfordeling for kommune i :

$$\frac{\text{bef}_i}{\text{bef}_{\text{land}}} \times G$$

Skattegrundlagsudligning for kommune i :

$$(Y_{\text{land}} - Y_i) \times \frac{NDA - G}{Y_{\text{land}} \times bef_{\text{land}}} \times bef_i \times k$$

En omfordeling af bloktilskuddet efter indbyggertal kunne i øvrigt, om ønsket, gennemføres uden at ændre på fordelingen af tilskud og udligning for den enkelte kommune (jf. fx Indenrigsministeriet (1998b), s. 145f.). Det ville indebære, at udligningsniveauet (k) skulle reduceres noget i forhold til udligningsniveauet gældende under det hidtidige system (0,45).

Selv om selve omlægningen af systemet således, hvis det er hensigtsmæssigt, kan ske neutralt, er situationen nu »spejlvendt« i forhold til før, når der ses på den dynamiske situation – ændringer i bloktilskuddet. Nu vil der ikke i forbindelse med løsningen af opgave 3) forventes en *systematisk* ændring af fordelingen til fordel for en bestemt kommunegruppe, medmindre der sker tilpasninger, men til gengæld vil finansielle ændringer kunne have sådanne effekter, dvs. være til ulempe for de »fattige« kommuner ved en reduktion af bloktilskuddene og til gunst for disse ved forøgelse.

Hvilket system der er at foretrække, og om der eventuelt er nogle »tekniske« løsninger på problemet med at opnå neutralitet såvel ved løsning af den finansielle opgave som kompensationsopgaven, skal ikke forsøges besvaret her. Denne diskussion er i øvrigt overladt til finansieringsudvalget.

6. Afslutning

I denne artikel er berørt nogle forhold vedrørende tilskuds- og udlignings-systemet i Danmark, som skulle give en slags (begrænset) status på udvalgte punkter. Det gælder en opridsning af de væsentligste forudsætninger for systemets opbygning og en kort beskrivelse af, hvorledes systemet rent faktisk er udformet i dag. Endvidere er der vist nogle statistiske opgørelser over, hvordan der i dag kompenseres i forhold til den målgruppe af kommuner, som er i fokus for udligningen. Endelig er problematikken om bloktilskuddets fordeling skitseret med fokus på valget mellem to forskellige fordelingsmetoder for bloktilskuddet. Derimod er der ikke ved denne lejlighed forsøgt en mere bred drøftelse af fordele og ulemper ved udligning. Denne diskussion foregår i øvrigt allerede livligt.

Noter

1. Se en omtale i Indenrigsministeriet (1982), s. 57f., dog her omtalt som procent af beskatningsgrundlaget.
2. Jf. i øvrigt Den europæiske konvention af 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre artikel 9, afsnit 5: »Beskyttelse af økonomisk svagere lokale myndigheder kræver indførelse af økonomiske udligningsordninger eller tilsvarende forholdsregler, som kan udjævne virkningen af den ulige fordeling af mulige finansieringskilder og af de økonomiske byrder, som påhviler dem. Ved sådanne ordninger må det skøn, som de lokale myndigheder kan udøve inden for deres eget ansvarsområde, dog ikke formindskes.« Om diskussionen om skønsmæssige puljer se Dahlberg & Johansson (1999).
3. Se fx PLS Consult (1999b), s.293f.
4. At der alligevel blev tale om nogle fordelingsproblemer fremgår bl.a. af Indenrigsministeriet (1985).
5. DUT-princippet lovfæstes dog netop i 1984, og kompensationsopgaven omtales også i Indenrigsministeriet (1982), kap.9. Det bør også nævnes, at der allerede i 1985 blev besluttet en stor byrdeomlægning på 10 mia.kr. med virkning fra 1987 (den sociale finansieringsomlægning). Dette indså man fordelingsproblemer i, og ændrede derfor på udligningen for at matche dette problem.

C.b **Finansiering og effektivitet**

Henrik Christoffersen

1. Finansieringsproblemer med strukturløsninger

Da 1970'ernes kommunalreform blev forberedt, spillede overvejelser om effektivitet en betydelig rolle, men disse overvejelser var på den anden side noget u håndgribelige. Det hænger sammen med situationen: Alt var muligt at forandre på det tidspunkt, og ingen strukturer blev taget som givne præmisser. I den situation knyttede overvejelserne om effektivitet sig til kommunesystemet som helhed. Inddeling, opgavefordeling, finansiering, demokratisk styreform mv. var elementer i kommunesystemet, men effektiviteten i indretningen af disse elementer blev ikke vurderet isoleret. Hvad angår finansieringssystemet så var der en almindelig forståelse for, at effektiviteten i indretningen var beroende på, hvorledes kommunesystemet i øvrigt blev indrettet og kom til at fungere. Kommunesammenlægningerne var eksempelvis en forudsætning for, at kommunerne kunne overlades friere økonomiske rammer.

Når det i begyndelsen af 1970'erne forekom indlysende, at det nye finansieringssystem som en vigtig brik i et nyt kommunesystem ville indebære en effektivitetsgevinst, hang det sammen med to forhold.

For det første var vurderingsgrundlaget på det tidspunkt en sammenligning med perioden forud, som var kendetegnet ved en gammeldags centralistisk og regelorienteret detailstyring.

For det andet og afgørende blev det nye finansieringssystem i sig selv tillagt effektivitetsforbedrende egenskaber. Kommunerne skulle få grundlag for at foretage prioriteringer, som i højere grad var i overensstemmelse med samfundets præferencer, og aktivitetsomfanget i kommunerne skulle mere sikkert afstemmes efter de samfundsøkonomiske vilkår. Og så var det et afgørende perspektiv, at kommunerne skulle kunne fortsætte den stærke udgiftsvækst i kraft af en udbygget udligning til sikring af, at alle kommu-

ner kunne følge med.

Efter færdiggørelsen af kommunalreformen har der været en tendens til, at de videre overvejelser om effektivitet er blevet mere snævre. Når spørgsmålet om effektivitet i det kommunale finansieringssystem har været på dagsordenen, har diskussionerne ofte været af mere teknisk karakter, og en vigtig og naturlig forklaring har været, at så mange præmisser, hvad angår indretningen af det kommunale system i øvrigt, har været taget for givne.

I dag er situationen igen ved at være åben. Det viser sig, at der med stigende tydelighed blotlægges nogle inoptimale egenskaber ved finansieringssystemet. Samfundets forandringer over tiden ændrer også vilkårene for kommunerne, og det kan i nogle situationer lede til, at inoptimale egenskaber ved finansieringssystemet kommer til at træde tydeligere frem.

Samtidig har fundamentale samfundsforandringer ledt til, at kommunesystemets strukturer i det hele taget ikke længere med mening kan tages for givne. Det betyder, at når forandrede samfundsvilkår skaber problemer for den kommunale finansiering, så er det ikke længere en given ting, at eftersøgningen efter løsninger skal begrænses til at omfatte tekniske ændringer af finansieringssystemet. Tværtimod bliver det inden for disse rammer stadig vanskeligere at finde løsninger på dagens kommunale finansieringsproblemer, som ikke er forbundet med et mærkbart velfærdstab i form af forvridninger og blokeringer for de økonomiske mekanismer, som sikrer social effektivitet i samfundet. Man kan eksempelvis ikke uden videre løse problemer i forbindelse med nye regionale uligheder med øgning af den i forvejen meget stærke kommunale udliggning.

Overvejelser om en tilfredsstillende løsning på de aktuelle kommunale finansieringsproblemer må følgelig rette sig mod mulighederne for en mere grundlæggende reformering af de kommunale strukturer. Sigtet med denne tekst er da at trække en forbindelseslinje fra den voksende erkendelse af effektivitetsbrist i indretningen af kommunernes finansiering til overvejelser om fornyelse af strukturerne i den kommunale sektor.

2. Effektivitetsbetragtningen i kommunalreformens kommunesystem

Ud fra en velfærdsøkonomisk betragtning vedrører spørgsmålet om samfundsmæssig effektivitet tre hovedproblemstillinger: Aktivitetsniveauet skal styres, ressourcerne skal anvendes i overensstemmelse med borgernes

præferencer og der skal tages hånd om fordelingen af velfærd og sikringen af den enkeltes retsstilling.

Kommunesystemet, som det blev udformet efter 1970, forholdt sig til disse hoveddimensioner af effektivitet. Det er anskueliggjort i figur C.b1.

Figur C.b1 Håndteringen af effektivitetsproblemet i kommunesystemet efter 1970

Styring af aktivitetsniveauet	* Bloktilskud * Budgetsamarbejde
Optimering af ressourceudnyttelsen	* Kommunerne skal mærke fuld grænseomkostning * Nyt kommunalt demokrati * Sammenlægninger til udnyttelse af stordriftsfordele * Beslægtede opgaver samles på ét niveau * Planlægning * Fri skatteudskrivningsret * Afvikling af detailstyring * Reduktion af naboeffekter ved sammenlægninger
Den sociale dimension: Fordeling, retssikkerhed	* Øget kommunal udligning * Retssikkerhed gennem a. paternalistisk professionelt bureaukrati og behovsprincip b. delvis fastholdelse af regler og klageadgang

Omdrejningspunktet i kommunalreformens finansieringsomlægninger var erstatningen af refusioner med bloktilskud, og tiltroen til en effektivitetsforbedrende effekt var stor, sådan som det stærkt blev udtrykt i eksempelvis den centrale perspektivplanredegørelse, PPII, som Finansministeriet udsendte i 1973.

Finansieringsomlægningerne blev gennemført i løbet af 1970'erne, og da først princippet om overgang til bloktilskud var slået fast, samlede diskussionen om det nye systems nærmere udformning sig om spørgsmålet om den økonomiske fordeling mellem kommunerne. Umiddelbart kom de videre diskussioner om kommunernes finansiering da til at fremtræde som langt mere tekniske. Tiden var i øvrigt kendetegnet ved en stærk tro på finansieringssystemets evne til at indpasse kommunerne i samfundsøkonomien på en balanceret måde, og på at kommunerne med det nye fulde økonomiske eget ansvar og et udbygget nærdemokrati kunne sikre en effektiv anvendelse af ressourcerne.

Bloktilskudssystemet var udformet som et automatisk system, hvor der

forelå definitive regneformler for størrelsen af bloktilskudspuljen og for fordelingen mellem kommunerne af disse bloktilskud. Regnereglerne var baseret på udgiftsbehovskriterier, og der blev anvendt et forholdsvis simpelt sæt af kriterier, så systemet til en vis grad forekom forståeligt for kommunerne. Bloktilskudspuljens størrelse blev beregnet ved hjælp af et totalbalanceprincip, som også var enkelt og forståeligt. Hertil kom, at selve begrebet bloktilskud eller generelle tilskud var klart. Der fulgte ikke restriktioner på anvendelsen af pengene med. De gik uden videre ind i kommunekassen.

Systemet blev – også i kraft af en betydelig faglig kompetence i Indenrigsministeriet – forbundet med en høj grad af videnskabelighed eller i det mindste professionalisme, som gav det en betydelig legitimitet. I andre skandinaviske lande har man valgt modeller for fordeling af generelle tilskud til kommunerne, som rummer meget mere plads til skøn og konkrete særhensyn. Det har betydet, at der her er anvendt mange flere kræfter på stridigheder om fordelingsspørgsmål og lobbyvirksomhed fra kommunernes side, end der trods alt er anvendt i Danmark.

Trods det umiddelbare indtryk af eksakthed i det danske bloktilskudssystem, dækkede systemet over en fordeling, som rummede betydelige grader af noget arbitrært. Ved valget af kriterier for udgiftsbehov lå der dels et væsentligt moment af skøn, dels indebar metoden, at der blev plads til at varetage politiske hensyn og regne baglæns, så der blev fundet kriterier, som gav den politisk ønskede fordeling. Det var eksempelvis karakteristisk, at fordelingen ikke kom til at svare til den fordeling, som ville være resultatet, hvis der blev taget udgangspunkt i de faktisk målte relationer mellem relevante behovsindikatorer og kommunernes opgjorte udgifter.

Tilskuds- og udligningssystemets egenskaber i den første periode efter 1970 er sammenfattet i figur C.b2.

Figur C.b2 Det kommunale finansieringssystem efter 1970

- * Statens finansieringstilskud til kommunerne fordeles efter fuldt formaliserede regler. Kun plads til få skøn hos minister, regering eller Folketing
- * Ingen bindinger på kommunernes prioriteringer med bloktilskuddene
- * To basale fordelingskriterier: Behov og indkomstgrundlag
- * Udgiftsbehovskriterierne var simple
- * Udligning efter indkomstgrundlag. Kun til fattige kommuner
- * Særlig udligning i hovedstadsområdet på grund af strukturproblemet
- * Totalbalanceprincip
- * Formel sikring mod overudligning

3. Kommunernes finansiering og effektivitet under ændrede samfundsvilkår

Skiftet i økonomiske konjunkturer fra midten af 1970'erne satte fokus på spørgsmålet om effektivitet og udfordrede kommunesystemets effektivitetsbefordrende egenskaber. Der startede da også snart en løbende tilpasningsproces, som med lidt svingende intensitet har forløbet siden.

I figur C.b3 er givet en sammenfatning af de tilpasninger af kommunesystemet frem til i dag, som særligt har været betydende i forhold til effektivitetsproblemstillingen. Tilpasninger af kommunernes finansiering spiller her en betydende rolle.

Udsigten til sammenbrud for den danske økonomi i 1982 og det deraf følgende regeringsskifte var uden tvivl afgørende for igangsætningen af tilpasningsprocessen. Fra en situation med stadig høj offentlig vækst skiftedes fra det ene år til det næste til et stop for den offentlige vækst. Dertil var stærke instrumenter nødvendige.

På kort sigt blev vendingen i udgiftsforløbet sat igennem ved hjælp af et strammere budgetsamarbejde.

På det lidt længere sigt ændredes forståelsen af mål og midler i statens styring af kommunerne mere fundamentalt. Det skete nok først og fremmest som en reaktion på ydre omstændigheder nærmere end, fordi kommunerne havde ændret deres adfærdsmønstre. Hvor der i 1970 var en tendens til at betragte kommunerne som en del af et sammenhængende offentligt vel-

færdssystem, så kom kommunerne stadig tydeligere til at stå som egenoptimerende enheder, der også i detaljen lod beslutningerne være beroende på, hvad der umiddelbart kunne betale sig for kommunekassen. Denne bevægelse kom til udtryk ved, at staten yderligere skærpede indretningen af finansieringssystemet i henseende til at rumme økonomiske incitamenter til øget omkostningseffektivitet. Ligeledes blev der skabt øgede muligheder for, at borgerne kunne kontrollere kommunernes virksomhed og presse kommunerne til effektivitet.

Hertil kom, at der blev skabt mulighed for mere frit at regulere på graden af udligning kommunerne imellem. Det kunne være nyttigt i en situation, hvor der var tydelige forskelle i økonomisk udvikling i de forskellige dele af landet, og hvor der i øvrigt også kunne være brug for at begrænse kommunernes økonomi i forhold til totalbalancen mellem stat og kommuner.

Figur C.b3 Justeringer af kommunesystemets effektivitetsegenskaber efter 1982

Styring af aktivitets-niveauet	* Stærkere budgetsamarbejde. Aftaler om skatteeniveau
Optimering af ressour-ceudnyttelsen	* Stærkere økonomiske incitamenter til omkostningsreduktion i bloktilskudssystemet * Brugerdemokrati * Fritvalgsordninger * Servicedeclarering * Tilskyndelse til udlicitering * Puljestyring * Aftaler om prioriteringer knyttes til generelle tilskud * Højere grad af detailstyring
Den sociale dimension: Fordeling, retssikkerhed	* Øget kommunal udligning. Sociale kriterier * Øget retsliggørelse og mindre plads til skøn * Krav om begrundelser

Hvad specielt angår det kommunale tilskuds- og udligningssystem, så er der blevet gennemført justeringer ved en række lejligheder. De principielt væsentlige ændringer er oplistet i figur C.b4.

Figur 1 Justeringer af det kommunale finansieringssystem efter 1982

C.b4

- * Adskillelse mellem udligning og overførsel af statstilskud til kommunesektoren Muliggør ændringer af tilskudsniveau uden ændring af udligningsgrad
- * Udvidelse af kriteriesystemet med sociale kriterier mv.
- * Omlægning af reducerede refusionssatser på det sociale område med bloktilskud
- * Reduktion af refusionssatsen på 100% på førtidspensionsområdet til 50% med kompensation efter totalbalanceprincippet

4. Effektivitetsudfordringer i det kommunale finansieringssystem

Indtil begyndelsen af 1990'erne var det Indenrigsministeriet, som stod for koordineringen af budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne. Herefter er denne opgave gledet over i Finansministeriet. Det skred udtrykker meget godt et skred i fokus, som samtidig er sket. Fordelingsproblemet står ikke længere som den altafgørende problemstilling, men effektivitet er kommet tydeligere på dagsordenen.

Den øgede statslige opmærksomhed omkring effektiviteten i den kommunale opgavevaretagelse har resulteret i en stadig strøm af analyser fra Finansministeriet og fra andre steder. Herunder er der fremkommet en række resultater, som har problematiseret den grad af effektivitet, som i dag præsteres i kommunerne. På den anden side har det vist sig vanskeligt i forbindelse med budgetsamarbejdet eller i andre sammenhænge at udvikle nye stærke initiativer i den økonomiske politik fra centralt hold til bedring af effektiviteten i kommunernes opgavevaretagelse.

Den aktuelle situation er hermed den, at der tegner sig en række udfordringer for effektiviteten i kommunesystemet. De foreliggende udfordringer har i høj grad udspring i indretningen af kommunernes finansiering. I det følgende ses nærmere på fire centrale udfordringer.

4.1 Det betingede incitament til effektivitet

Der er på internationalt niveau ved flere lejligheder foretaget en samling af undersøgelser om omkostninger ved offentlig og markeds-mæssig organisering af produktion. Borcharding, Pommerehne og Schneider (1984) dækker 50 undersøgelser og Domberger og Jensen (1997) sammenfatter 207 undersøgelser. Disse internationale analyser fastslår, at der er et omkost-

ningsgab på knap 30% mellem produktion i offentligt regi og markedsbaserede løsninger. Den mest grundige danske undersøgelse af omkostningsforskellen mellem produktion i kommunalt regi og produktion under konkurrencevilkår gennem udlicitering finder også en omkostningsforskel på 30%, når der sammenlignes ensartet kvalitet (Christoffersen, Paldam og Würtz 1999). Alligevel er brugen af markedsbaserede løsninger i danske kommuner begrænset.

I Christoffersen og Paldam (2001) er det undersøgt, hvad der forklarer omfanget af de enkelte kommuners markedsanvendelse. De finder, at markedsanvendelse kan ses som en moderniseringsproces, hvor markedet er den nye organiseringsmåde, som stærkest introduceres i de større byer og spredes ved diffusion. Men de finder også, at markedsanvendelse hænger klart sammen med økonomisk pres, så kommuner kun finder markedsløsninger, hvis de tvinges til at spare. Endelig finder de, at en velfærdskoalition, som består af de vælgere, der henter deres indkomst over de offentlige budgetter, virker blokerende over for videre anvendelse af markedsløsninger. Jo større en andel af vælgerne i en kommune, der er offentligt ansatte, pensionister, dagpengemodtagere eller lignende, jo større er kommunens aversion mod anvendelse af markedsløsninger. Bemærkelsesværdigt nok forklarer kommunalbestyrelsens politiske observans overhovedet ikke kommunens grad af markedsorientering.

At kommunernes søgning efter effektive måder at organisere virksomheden på er beroende på tilstedeværelsen af et økonomisk pres, adskiller vel ikke kommunerne fra så mange andre institutionsformer. Det samme forhold findes nok i almindelighed blandt private markedsbaserede produktionsvirksomheder. Hvis de besidder en monopolstilling på markedet, så vil de være tilbøjelige til at udvikle en større eller mindre grad af effektivitetsbrist. På den anden side er det vigtigt at være opmærksom på, at indretningen af det kommunale system kun i begrænset omfang forholder sig til denne effektivitetsproblemstilling.

I det mindste to temaer forekommer nærliggende at overveje:

Totalbalanceprincippet som grundprincip i de økonomiske relationer mellem staten og kommunerne, og en løbende regulering af det statslige finansieringsbidrag med omkostningsudviklingen rummer ikke noget særligt dynamisk økonomisk pres.

Den bløde kommunale budgetrestriktion, som er en konsekvens af

budgetsamarbejdets form, viser sig at give plads til kommunale skattestigninger ud over aftalte rammer. Det pres, som etableres i kraft af en aftale om skat, er altså ikke definitivt i den gældende model. Det kan lede kommunalpolitikkerne ind i en konkurrence om stemmer ved hjælp af overbudspolitik, og det gør kommunalpolitikkerne udsatte over for interessepres fra fagfolk og særgrupper.

4.2 Den opadgående drift i kommunernes udgifter

Finansministeriet bad i 1998 to af Nordens bedste kommunaløkonomer om at analysere udviklingen i de danske kommuners indtægter og udgifter og her specielt at se på, hvorledes kommunerne håndterede, hvad økonomerne kaldte shock: ændringer i budgetforudsætninger (Rattsø og Tovmo 1998). Først og fremmest så de to norske økonomer på, hvordan kommunerne forholdt sig til gabet mellem budgetteret og faktisk overskud.

Shock-analysen viste, at de danske kommuner reagerer på shock ved at ændre indtægter mere end udgifter. Både indtægts- og udgiftsreaktioner er asymmetriske med opadgående bias.

Hvad angår indtægtsreaktionerne, så blev der også påvist asymmetriske skatteændringer. Indkomstskatten i kommunerne justeres op som reaktion på negative økonomiske shock mens ejendomsskatten reduceres, når der viser sig positive shock.

Alt i alt indebærer de påviste asymmetrier over tiden, at der består en opadgående drift i kommunernes udgiftsniveau, og at der tillige findes en tendens til ændring af den kommunale beskatning i retning af stadig større vægt på indkomstskatten.

Ændringer i tilskuds- og udligningssystemets indretning vil blive oplevet af kommunerne som shock.

Af flere årsager er der nu kommet gang i overvejelser om justeringer af den gældende indretning af tilskuds- og udligningssystemet. De små kommuner har vanskeligt ved at klare de stadig voksende krav til opgaveløsningerne, og ikke mindst spiller det en rolle, at den regionale udvikling ser ud til at have taget en ny retning efter begyndelsen af 1990'erne (Norstrand, Andersen og Larsen 2001). Der foregår nu tydeligere en koncentration omkring de største byområder og specielt omkring hovedstadsområdet. Det får de mindre kommuner og ikke mindst kommunerne i landets udkantsområder til at fordre justeringer i tilskuds- og udligningssystemet.

Med resultaterne af shock-analysen in mente er der grund til i overvejelserne om fornyede justeringer at medtage problemstillingen om den opadgående drift i udgifter.

4.3 Det betingede incitament til udvikling

Den nok mest elementære læresætning i økonomisk teori om beskatning siger, at den eneste form for beskatning, som ikke giver anledning til forvridninger og deraf følgende velfærdstab, er kopskatter. Til gengæld er kopskatter knap anvendelige i virkelighedens verden, fordi denne beskatningsform ikke overhovedet indeholder udligning mellem stærke og mindre stærke.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem kan i mange henseender sammenlignes med et skattesystem – skatter kan jo godt være negative. Det er en ikke tilsigtet sideeffekt af tilskuds- og udligningssystemet, at det giver anledning til forvridninger, så kommuner faktisk tilskyndes til at disponere anderledes, end hvad der ud fra samfundsbetragtninger er hensigtsmæssigt.

To typer af forvridningsproblemstillinger er iøjnefaldende. Den første vedrører overudligning.

Der findes i tilskuds- og udligningssystemet indbygget en formel sikring mod overudligning. Garantien ignorerer imidlertid regionale forskelle i priser på trods af væsentlige forskelle, specielt i pris på boligudgifter. Christoffersen (1991) fandt, at der i realiteten fungerede en fuldstændig udligning mellem hovedstadsområdet og det øvrige Danmark af niveauer for disponibelt råderum efter betaling af skatter og boligudgifter samt efter sociale ydelser. Indenrigsministeriet foretog i 1997 en undersøgelse af den samme problematik. Her blev foretaget regionale sammenligninger ved hjælp af et mål for levevilkår før og efter fradrag af udgifter til bolig, daginstitution, forsikring, miljøudgifter, transport og varme for en almindelig håndværkerfamilie i ejerbolig. Hvor en almindelig håndværkerfamilie med ejerbolig i landets landkommuner før fradrag af de nævnte udgifter havde et indekssmål for levevilkår, som var omkring ti procent lavere end den tilsvarende familie i hovedstadsområdet, så blev familien i landkommune efter fradrag af de nævnte udgifter bragt op på et niveau, som lå omkring tre procent over niveauet for familien i hovedstadsområdet (her refereret fra Lundtorp (2001)).

Den faktiske fuldstændige udligning af materielle levevilkår indebærer,

at et incitament for borgerne til at flytte til de steder i landet, hvor de kan bidrage stærkest til frembringelse af velfærd i samfundet, er stærkt svækket.

Den høje grad af udligning indebærer også incitamentsproblemer i forhold til kommunerne, selv om de ofte bagatelliseres. Nakskov Kommune engagerede sig i 2000 i et omfattende analysearbejde med henblik på at forberede etableringen af en industri- og miljøpark, som skulle sikre nye erhvervsvirksomheder optimale rammer i kommunen. Kommunen overvejede at satse betydelige investeringsmidler og fik udarbejdet en grundig analyse af perspektiverne herunder de økonomiske perspektiver (PLS Rambøll Management 2000). Konklusionen af analysen var, at der i alle opstillede udviklingsscenarier kunne forventes betydelige positive kommunaløkonomiske effekter før udligning og bloktilskud. Efter udligning og bloktilskud ville projektet imidlertid komme ud med lige så betydelige negative effekter for kommunens økonomi.

Tilskuds- og udligningssystemets kriterier er over tid blevet ganske komplicerede. Den samlede beregning af de enkelte kommuners mellemværende med staten kan i øvrigt kun foretages centralt, da den forudsætter informationer om samtlige kommuners forhold. Det er altså særdeles uoverskueligt for den enkelte kommune at tage bestik af økonomien i egne dispositioner. Med det gældende faktiske incitamentsproblem er uoverskueligheden ironisk nok måske det moment, som begrænser skadevirkningerne af manglen på økonomiske incitamenter for kommunerne.

Selv med det gældende totalbalanceprincip er det i øvrigt oplevelsen i kommunerne, at staten ikke giver kommunerne fuld compensation gennem tilskuds- og udligningssystemet. Det er resultatet af en interviewundersøgelse i 2000 blandt et panel af kommunale topchefer (Christoffersen og Larsen 2000). Den begrænsede gennemsigtighed i tilskuds- og udligningssystemet kan være medvirkende til dette resultat. Argumentationen om den manglende compensation kan bidrage til at forklare den opadgående drift i kommunernes budgetter. Kommunerne står med en god undskyldning over for vælgerne.

Den anden forvridningsproblemstilling knyttet til tilskuds- og udligningssystemet vedrører deklareringsproblemer. Der anvendes så komplicerede kriterier, at systemets funktion er beroende på kommunernes opfølgning i en række henseender. Græsted-Gilleleje Kommune beregnede i 2000, at kommunens afsløring af, at et skilt forældrepar med to børn alligevel bor sammen, koster

kommunen over 110.000 kroner (Ugebrevet Mandag Morgen 2000).

Lige siden introduktionen af bloktilskud har der været en diskussion om graden af udligning, og de rige kommuner har argumenteret for, at udligningen har været for voldsom. Det er tankevækkende, at det nu også er mindre velstillede kommuner, som offentligt protesterer over forvridningsomkostningerne ved for hård udligning. Det er vanskeligt at se, at en skærpelse af udligningen er en farbar vej til løsning af nogen form for problemer i den kommunale verden i dag. Forvridningsomkostningerne er allerede (for) betydelige.

4.4 Tendensen til detailstyring i et uhomogent kommunesystem

Det er et afgørende rationale bag kommunestyret, at der er en velfærdsgevinst at hente ved en decentralisering, idet der da kan tages hensyn til geografiske forskelle i præferencemønstre (Pedersen 1995). Det er en forudsætning for indhentelsen af velfærdsfordele ved kommunestyret, at kommunerne har et regulært råderum til at indrette virksomheden ud fra lokale betragtninger. Finansieringssystemet er da også som udgangspunkt indrettet, så statens tilskud til kommunerne gives som generelle tilskud, og så detailstyring afvikles.

Der er gennem de senere år set flere betydende markeringer af, at forudsætningerne for effektivitet gennem decentralisering anfægtes. Her skal peges på tre forhold, hvoraf de to udtrykkeligt har forbindelse med finansieringssystemets indretning.

For det første bliver det i det hele taget stadig mere problematisk at tale om generelle tilskud. Det er i løbet af 1990'erne blevet praksis i forbindelse med de årlige forhandlinger om budgetsamarbejdet at supplere aftaler om tilskudsstørrelse og fordeling med aftaler om politiske prioriteringer. Der har endda været en tendens til, at aftalerne om politiske prioriteringer er blevet stadig mere omfattende.

For det andet ses en tendens til at flytte midler fra generelle tilskud til puljeordninger, hvor særligt prioriterede aktiviteter favoriseres af refusionsordninger med konkurrence og kødannelse ved fordelingen.

Hertil kommer for det tredje, at der stadig foregår en detaljering af den statslige styring af kommunerne.

Det er ikke muligt definitivt at fastslå, hvad der er årsagen til detaljeringen af statens styring af kommunerne. Der er givet en almindelig tendens til, at der stilles øgede krav til den offentlige service. Det har bl.a. resulteret i, at der i de senere år har udviklet sig en ny praksis, hvad angår opgavefor-

delingen mellem staten og kommunerne. Hvad angår nogle opgaver som selskabsligning og miljøtilsyn er der blevet introduceret en differentieret opgaveplacering, så kommuner med begrænsede ressourcer til at løse opgaverne har fået fraflyttet opgavevaretagelsen. Det peger i retning af, at der tydeligere er kommet til at indgå en kommunestrukturproblemstilling, når udviklingen i den statslige styring af kommunerne skal forstås.

Christoffersen og Larsen (2000) har undersøgt, hvorledes kommunernes forvaltninger reagerer på den intensiverede statslige styring. Det ser ud til, at der findes et forskelligt reaktionsmønster i små og store kommuner. Hvor store kommuner med store ressourcer i organisationen kan have en tendens til at bekymre sig for tiltagende restriktioner i kraft af detaljeret statslig styring, så ser de små kommuner ud til at være mindre bekymrede. En forklaring på forskellen er, at de store kommuner har udviklet den stærkeste tro på, at de selv kan bære ansvaret for en moderne serviceforsyning, som imødekommer borgernes behov. Derfor bekymringen for, at statslig regulering skal blokere for effektivitet i kraft af reel decentralisering. I de små kommuner ser regelopfyldelse ud til i højere grad at kendetegne ambitionerne. Her er ressourcerne til selvstændigt at udvikle politik mindre, men hvis reglerne opfyldes, kan ingen vel sige kommunen noget på.

Hvis velfærds-mæssige effektivitetsfordele ved decentralisering skal virkeliggøres, fordres imidlertid handlekraftige kommunale enheder, som ikke blot fungerer som regeladministratorer, men som sikrer indretningen af serviceforsyningen med udtrykkelig hensyntagen til de lokale forhold.

5. Perspektivet: De centrale spørgsmål

Når det kommunale systems evne til at finde effektive løsninger på opgaven at producere lokal offentlig service analyseres som ovenfor med udgangspunkt i finansieringssiden, træder behovet for reformer frem. Denne konklusion understøttes i det følgende i diskussionen af tre grundspørgsmål, som presser sig på:

5.1 Er den stadig strammere skattestyring en bevægelse mod enhedsskat?

Kommunernes historiske ret til frit at fastlægge skatteudskrivningen er gennem de senere år blevet indskrænket løbende, men der består stadig et råderum. I budgetsamarbejdet fastlægges nu en ramme for skatteudskrivningen for alle kommuner under et. Den enkelte kommune kan imidlertid frit afvige fra rammen i nedadgående retning og tillige i opadgående retning, hvis andre kommuner giver plads ved reduktion. Yderligere kan den enkelte kommune afvige fra rammen i opadgående retning ved at bidrage til at sprænge den samlede ramme.

Kurt Houlberg (2000b) viser, at variationerne kommunerne imellem i skat/serviceforholdet er blevet stadig mindre gennem 1990'erne. Der har altså udviklet sig en mere direkte forbindelse mellem forskelle i skat og forskelle i serviceniveau. Hermed er det også blevet understreget, at vigtigheden af at holde muligheden for forskelle i kommunalt beskatningsniveau åben beror på, om vi i Danmark stadig tror på, at selvstændige lokale beslutninger om den offentlige service giver borgerne den største velfærd.

Hvis vi fortsat tror på de velfærdsmæssige fordele ved kommuner, som selv har et ansvar for valg af serviceniveauet, er det problematisk, at kommuner med et lavt serviceniveau nu mere eller mindre er blevet henvist til at bidrage til at sprænge skatterammen for kommunerne under et, hvis de vil hæve niveauet op mod det gennemsnitlige. Det presser statens finanspolitiske styring af kommunesektoren, og der kan være behov for at stramme sikringen af overholdelsen af de samlede skatterammer. Hvis det sker, vil det yderligere komme til at fremtræde som problematisk, at kommunerne låses til forskellige serviceniveauer.

Hvis ikke kommunerne selv formår at mobilisere en ubetinget budgetdisciplin, så en aftalt budgetrestriktion respekteres, forekommer en videre bevægelse imod en formelt eller uformelt gældende enhedsskat nærliggende.

Traditionelt har tanken om en kommunal enhedsskat fra kommunal side været betragtet som det mest frygtelige, man overhovedet kunne forestille sig. Det er bemærkelsesværdigt, at der nu fra perifert beliggende, mindre kommuner begynder at vise sig en mere positiv interesse for at få indført en enhedsskat. Bag det skifte ligger en forhåbning om, at en enhedsskat vil være vejen til en øget kommunal udlicensing.

Jørgen Lotz diskuterer i en artikel i 1998 de forskellige argumenter i litteraturen for decentralisering af den offentlige sektor. Det er Lotz' grundbetragtning, at her der foreligger to i virkeligheden fundamentalt forskellige

ræsonnementer, og at de to ræsonnementer også leder til afgørende forskellige måder at forstå på, hvad kommuner er for nogle institutioner. Den argumentation, som har været den fremherskende i den danske litteratur omkring kommunalreformen, lægger vægt på, at der skal produceres en mængde af lokale offentlige goder, og at decentrale enheder bedst sikrer, at borgerne får det, de har behov for. Det ligger også i denne argumentation, at kommunerne udgør en selvstændig og betydende del af det demokratiske system. En anden argumentation betvivler derimod, at man i større udstrækning kan tale om, at der skal produceres lokale offentlige goder. Derimod er det staten, som er forpligtet til at sikre, at alle borgere får et vist niveau af offentlig service. Seviceydelser kan i denne argumentation ikke betragtes som et lokalt anliggende, men det vil stadig være rigtigt at opretholde kommuner, fordi de er gode til at sikre, at de i hovedsagen af staten fastlagte ydelser produceres mest effektivt ud fra forholdene på stedet. En kommunal enhedsskat ligger mere i overensstemmelse med denne sidste type af argumentation omkring kommunernes rolle i forhold til staten.

Når mindre og svagere kommuner nu synes at begynde at hælde i retning af en kommunal enhedsskat, kan det altså ses som en bevægelse væk fra den forståelse af det kommunale selvstyre, som traditionelt har været fremherskende her i landet. Umiddelbart er det overraskende, at presset i denne retning skulle komme fra kommunernes egne rækker, men som vist i Christoffersen og Larsen (2000) er det også i de mindre og svagere kommuner, at det kommunale selvstyre i det hele taget er mest truet i kraft af mangel på kapacitet til at udvikle en selvstændig politik. Her er ikke så meget at tabe ved en anerkendelse af en mere definitiv statslig kompetence til at styre den offentlige service til den lokal befolkning.

Kommet så vidt tegner der sig konturerne af en stadig mere fundamental interessemodsatning mellem de mindre og svagere kommuner og de øvrige kommuner. Hvis det ikke lykkes at få sat en gennemgående reformering af kommunestrukturen igennem, vil forståelsen af, hvad kommuner er for en art institution, fortsætte med at skride. Presset – også over for de øvrige kommuner – fra en tiltagende statslig detailregulering vil hermed blive ved med at vokse.

5.2 Kan udligningen fastholdes eller øges uden ødelæggende forvridninger?

Der er på det seneste vokset en udtrykkelig kontrovers frem om den økonomiske udligning kommunerne imellem. På samme tid eksponeres det stadig tydeligere, at den gældende høje udligning indebærer forvridninger og

dermed følgende velfærdstab.

Denne klemme har ikke mindst baggrund i den regionale udviklings centraliseringstendenser, og i de øgede krav til kommunernes opgavevaretagelse, som i nogle henseender kan udgøre en særlig udfordring for de små kommuner. Den opkommende diskussion om udligning dækker altså over, at der forstærkes en modstilling mellem center og periferi og mellem store og små kommuner.

Der skal endog meget stærke midler til at dæmme op for de kræfter, som leder til forskydningen af befolkning og økonomi mod de mere centrale dele af landet, hvis det da overhovedet lader sig gøre. Og det vil være forbundet med et betydeligt velfærdstab i samfundet at udbygge økonomiske overførselsordninger stærkt, at blokere for befolkningens og virksomhedernes bevægelser, at hindre at folk kan handle der, hvor det er mest praktisk og billigt for dem og på de tidspunkter, som passer dem osv.

For at illustrere problemstillingen har jeg set på den udvikling af velfærdsmodellen, som har fundet sted i de gamle udkantsområder af det danske kongerige, når der er blevet åbnet for et mere frit valg af model. Det har ført mig til at beskrive to fundamentalt forskellige modeller. Jeg kalder dem henholdsvis for den grønlandske og den islandske model. Det er ikke modeller, som vi i absolut forstand skal vælge imellem her i landet, men det er meget rene yderformer. Derfor er de gode at diskutere ud fra. I den danske virkelighed er spørgsmålet, hvorimellem de to yderpunkter, vi vil komme til at placere os. Det bliver i høj grad afgjort af, hvorledes afvejningen mellem øgede subsidier og regulering på den ene side og pres for reale tilpasninger i udkantsområderne på den anden side falder ud.

Figur
C.b5

Velfærdsmodeller og regional udvikling

MODEL	REGIONAL STRUKTUR	ØKONOMISK-SOCIALE IMPLIKATIONER
Grønlandsk	Bygder	* Massive overførsler nødvendige * Afskæring af markedskræfter nødvendig * Indbyggere i reservattilstand med begrænset velstandsniveau
Islandsk	Samling i storbyen	* Økonomisk selv bærenhed * Højt velstandsniveau * Moderne kulturliv

I denne problematik indgår også spørgsmålet om kommunestrukturen. De markedsbetingede tilpasninger skal blokeres med stadig stærkere midler, hvis et pres for reformering af kommunestrukturen fortsat skal holdes i ave.

5.3 Kan staten videreføre detailstyringen samtidig med, at kommunerne sikrer en effektiv ressourceanvendelse?

Som en følge af de små kommuners vanskelighed ved at overkomme det øgede pres, udvikles i stigende omfang aftaler mellem flere små kommuner om at løse opgaver i fællesskab på trods af, at historiske erfaringer tilsiger, at kommunale fællesskaber ikke er nogen effektiv organiseringsform. Tillige er åbnet for en diskussion om kommunesammenlægninger, uden at denne diskussion dog indtil nu har ført til beslutninger om faktisk at gennemføre sammenlægninger.

Når der ikke endnu er blevet truffet beslutninger om kommunesammenlægninger hænger det ikke mindst sammen med en bekymring for det kommunale demokrati. Det er et afgørende argument mod sammenlægninger, at de vil skabe en øget afstand mellem politikerne og borgerne.

I dansk kommunalforskning er det analyser af sammenhæng mellem valgdeltagelse og kommunestørrelse, som understøtter denne bekymring over for kommunesammenlægninger. Mouritzen (2000) gennemgår de foreliggende resultater og konkluderer, at der netop findes en klar og negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og deltagelse ved de kommunale valg. På den anden side understreger han også en afgørende svaghed ved argumentet derved, at det ikke nødvendigvis er kommunens størrelse, som er den virkelige forklaring på valgdeltagelsen. En høj valg-

deltagelse i små kommuner kan meget vel bero på, at små kommuner også gennemgående er ramme om små lokalsamfund beboet af borgere med et tæt lokalt tilhørsforhold og en høj ansvarsbevidsthed over for samfundsansligger set i forhold til gennemsnittet af befolkningen. Hvis dette er tilfældet, vil kommunesammenlægninger ikke nødvendigvis have indflydelse på valgdeltagelsen.

Den sidstnævnte indvending finder måske støtte hos Groes (2000), hvor det påvises, at der i særlig grad har været et fald i valgdeltagelsen gennem de seneste årtier i kommuner med stærk forøgelse i befolkningens uddannelse til arbejdspladser uden for kommunen. Det ser ud til, at en opløsning af det traditionelle stærke tilhørsforhold til lokalsamfundet også under alle omstændigheder resulterer i faldende lokalpolitisk engagement.

Christoffersen og Larsen (2000) rummer endnu et bidrag til forståelsen af de demokratiske perspektiver i sammenlægninger af danske kommuner. Her er det navnlig relevant, at resultaterne peger i retning af, at små kommuner kan være kendetegnet ved en relativt stor fokusering på opfyldelse af statslige regler, mens kapaciteten til politikudvikling og gennemførelse er begrænset.

Hvis vi fortsat tror på de velfærds-mæssige fordele ved kommuner, som selv har et ansvar for fastlæggelse af serviceniveauet, indebærer den udvikling, som nu foregår, at det også ud fra en demokratisk betragtning bliver stadig mere betydningsfuldt at få gennemført en kommunal strukturreform. Herved kan etableres kommuner, som i forhold til tidens udfordringer har ressourcer til at føre politik.

6. Afslutning: Men kan der overhovedet træffes nogen samlet beslutning?

Der er ingen tvivl om, at den danske kommunesektor for øjeblikket befinder sig i en kritisk ustabil position mellem reform og ikke-reform. Budgetlægningen for 2001 viste tydeligt ustabiliteten. Det er iøjnefaldende, at nogle kommuner var i en situation, hvor skatteprocenten kunne reduceres, men det skete ikke. Når først forventningerne om reformer er vakt, gælder det om at fremstå så fordelagtigt som muligt i forhold til de forventede processer. Hvis det er blevet en almindelig antagelse, at tilskuds- og udligningssystemet bliver justeret, så drejer det sig om at fremstå som en kommune, der i hvert fald ikke skal miste på en omlægning. En skattesækning ville for kommunen være et helt forkert signal at sende ud i en sådan situation, og der er således for indeværende slet ikke plads til effektivitetsøgning. Når altså først en ministeriel kommission og den almindelige offentlige debats

fokusering på voksende kommunale strukturproblemer har bidraget til forventninger om, at noget kommer til at ske, så er det af afgørende betydning at få skabt en afklaring. Det vil sige at få fundet løsninger, som fremkommer troværdige og holdbare også i et lidt længere tidsperspektiv. Der løber omkostninger på, så længe tingene hænger i luften.

Men ikke mindst hvis det, som det argumenteres her, ikke er muligt at løse problemerne med spændinger i kommunestrukturen alene ved finansieringsmæssige reformer, vil det være vanskeligt at forestille sig nogen snarlig afklaring. Der er trods problemerne kun begrænsede tilløb til egentlige strukturreformer, og først og fremmest er der ingen tilløb til igangsættelse af en centralt tilrettelagt reformproces, hvad der er behov for.

Uden samlede reformer er det imidlertid nærliggende at tro, at den igangværende udvikling vil fortsætte, hvor de danske kommuners opgaver, ansvar og styring kommer til at fremstå som stadig mere diffus. Herunder vil kommunale fællesskabers voksende omfang vanskeliggøre ansvarsplacering, demokratisk debat og sikring af effektivitet, ligesom fratagelse af nogle opgaver over for nogle kommuner vil gøre det mindre klart, hvad kommuner i det hele taget står for. Med Jørgen Lotz' begreber vil vi da bevæge os yderligere væk fra forestillingen om kommuner som selvstændige decentrale politisk-administrative institutioner for fastlæggelse af niveauet for og gennemførelse af produktionen af lokale offentlige goder til de lokale borgere.

Det er muligt at det er rigtigt, at det kommer til at gå sådan, fordi forudsætningerne for kommunalreformens kommunesystem gradvis er eroderet bort. I givet fald er det en helt fundamental omstrukturering af velfærdsstaten, som er i gang, uden at vi tilsyneladende er i stand til at forholde os til det med nogle samlede og tilbundsående overvejelser for slet ikke at tale om nogle samlede beslutninger. Så vil vi bevæge os over i et helt andet system, uden at vi har nogen kvalificerede forestillinger om, hvordan et nyt system kommer til at tage sig ud.

C.c **Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng?**

Kurt Houllberg og Inge Lene Møller

1. Indledning og baggrund

Organiseringen af den offentlige sektor er vedvarende et tema i den offentlige debat, men ikke mindst i de senere år har spørgsmål omkring antallet af myndighedsniveauer, antallet og størrelsen af enheder på hvert myndighedsniveau samt udlicitering af udførelsesopgaven været diskuteret.

Som led i denne debat blev i sommeren 2000 uafhængigt af hinanden udgivet to rapporter, der begge beskæftigede sig med sammenhængen mellem kommunestørrelse og udgiftsniveau. Begge rapporter blev før udgivelsen præsenteret i AKF's studiekreds vedrørende kommunaløkonomi. I indeværende kapitel sammenlignes og opsummeres resultaterne fra de to rapporter: »*Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de?*« Houllberg (2000a), og »*Størrelseseffekter i den kommunale sektor*« Indenrigsministeriet (2000b).

Baggrund

Inndelingsreformen fra 1970 resulterede i en kommunalstruktur med meget varierende kommunestørrelser. Arbejdet med den nye kommuneinddeling og den efterfølgende opgavefordeling gav anledning til diskussion af den bæredygtige kommunestørrelse, kommunale samarbejder og opgavefordelingen mellem niveauer og enheder i den offentlige sektor.

Denne diskussion har i de senere år igen vist sig aktuel. Baggrunden herfor er blandt andet, at stigende krav til den kommunale service har med-

virket til, at mange kommuner føler sig økonomisk trængt. Samtidig har de seneste års fusionsbølge i det private erhvervsliv været medvirkende til, at spørgsmålet om størrelsen af de potentielle effektiviseringsgevinster ved kommunesammenlægninger er dukket op som tema.

Formålet med de to rapporter er således generelt kvantitativt at undersøge sammenhænge mellem kommunestørrelse og udgiftsniveau, hvor den grundlæggende hypotese er, at udgifterne pr. indbygger er faldende op til en vis kommunestørrelse, hvorefter udgifterne eventuelt er stigende. Sammenhængen mellem kommunestørrelse og udgifter undersøges dels for de samlede kommunale udgifter og dels for udgifterne på henholdsvis børnepasnings-, folkeskole- og ældreområdet samt for udgifterne til vejvæsen og administration.

Analyserne er i Houlberg foretaget på regnskabstal for 1996, mens Indenrigsministeriet anvender regnskabstal for 1998. Det skal tilføjes, at kapitalomkostninger ikke indgår i analyserne, idet investeringer ikke aktiveres, og dermed straks afskrives i det nuværende kommunale regnskabssystem. Dette er beklageligt, dels fordi den stigende grad af udliciteringer mv. vil give en skævhed i regnskaberne, og dels fordi netop kapitalomkostningerne, som det fremgår af følgende, spiller en væsentlig rolle i teorien om størrelseseffekter og specifikt stordriftsfordele.

2. Størrelseseffekter – stordriftsfordele og -ulemper

Størrelseseffekter eller størrelsesøkonomi betegner her generelt udgiftsforskelle mellem kommuner af forskellig størrelse, mens stordriftsfordele og -ulemper har en smallere definition, idet de betegner udgiftsforskelle som skyldes effektivitets- eller produktivitetsforskelle med baggrund i størrelsen af produktionen eller produktionsenheden.

Her ses på, hvad der kan begrunde stordriftsfordele og -ulemper, hvor stordriftsfordele og -ulemper kan forventes i den kommunale sektor, og til sidst hvordan de i rapporterne forsøges kvantificeret, og problemerne forbundet hermed. Eller med andre ord spørgsmålene »Hvad?, Hvor? og Hvordan?«.

2.1 Hvad?

Før den *faktiske* eksistens af stordriftsfordele undersøges, er det hensigts-

mæssigt at stille nogle *hypoteser* op for, eksistensen af stordriftsfordele eller evt. -ulemper. Det skal dog understreges, at der alene er tale om teorier, som kan søges be- eller afkræftet via tallene.

Stordriftsfordele kan betragtes på tre niveauer.

For det første hvad der kan kaldes produktspecifikke stordriftsfordele. I relation til folkeskoleudgifterne kan det fx være økonomisk set fordelagtigt at lade samme skolelærer undervise flere klasser i matematik. Underviseren opbygger herved erfaring og kompetencer fra undervisningen i én klasse, som kan spare forberedelsestid og kvalificere undervisningen i de øvrige klasser. Beparelserne ved at »fylde klasserne op« er også udtryk for produktspecifikke stordriftsfordele.

For det andet hvad der kan kaldes virksomhedsspecifikke stordriftsfordele. I relation til ovenstående eksempel kan virksomheden, dvs. i dette tilfælde skolen, være for lille til, at »klasserne kan fyldes op«, og til at der er mere end én klasse på hvert alderstrin at undervise. Skolens størrelse kan dermed sætte en grænse for, om det er muligt at udnytte de produktspecifikke stordriftsfordele, ligegyldigt om man ønsker at gøre det eller ej.

Virksomhedsspecifikke stordriftsfordele dækker også over de ofte fremhævede stordriftsfordele på de kapitalintensive områder, fx at det er billigere at bygge én stor skole frem for to små skoler, da alle elever generelt skal have en gymnastiksal, et fysiklokale, et skolekøkken, et lærerværelse osv.

For det tredje hvad der kan kaldes koncernspecifikke stordriftsfordele. I relation til kommunerne vedrører koncernspecifikke stordriftsfordele primært det administrative personale og den politiske repræsentation, der skal være til stede uanset kommunestørrelse. Det gælder også tilstedeværelsen af en kommunaldirektør, skolepsykolog mv., der har opgaver på flere geografisk adskilte institutioner.

I den kommunale debat dominerer diskussionen om eksistensen af stordriftsfordele over diskussionen af stordriftsulemper. Der kan dog også argumenteres for, at stordriftsulemper i større kommuner er et relevant problem.

Stordriftsulemper kan *for det første* opstå, når personalet bliver så specialiseret, at de får vanskeligt ved, at »se« ud over deres egen funktion, at omstille sig og at være fleksible.

For det andet kan ledelsen i større kommuner muligvis få sværere ved at overskue kommunens aktiviteter og dermed træffe optimale valg. I en større organisation kan der endvidere blive tendens til sektorisering dvs. sektormagt på bekostning af den overordnede fælles økonomi. En større organisation kan endelig føre til forøgede transaktionsomkostninger, dvs. at omkostningerne forbundet med informations/kommunikationsvejene stiger.

Generelt kan transportomkostninger mindske mulighederne for at udnytte stordriftsfordele. I relation til kommunerne er dette en vigtig faktor, når stordriftsfordele inden for sektorområderne i kommunerne diskuteres. Det betyder, at den optimale »sektor- eller virksomhedsstørrelse« er større i tæt befolkede områder end i landdistrikter.

De seneste års udvikling i den kommunale opgavevaretagelse mod øget brug af udlicitering, køb af tjenester på tværs af kommunegrænser og kommunale samarbejder kan fortolkes i lyset af de teoretiske overvejelser om størrelsesøkonomier. Det må forventes, at de områder, kommunerne vælger at indgå samarbejder om, kan give et fingerpeg om, hvor der er uudnyttede stordriftsfordele i kommunerne (Lundtorp 2000a, s.13).

2.2 Hvor?

I hvilke kommunale sektorer kan stordriftsfordele henholdsvis -ulemper så forventes på baggrund af ovenstående?

De koncernspecifikke stordriftsfordele peger på, at der på det administrative område evt. kan forventes stordriftsfordele.

De virksomhedsspecifikke stordriftsfordele og især den almindelige fortolkning af stordriftsfordele, som knyttet til kapitalintensiv produktion peger på det tekniske område, dvs. vejvæsen, som en sektor, hvor der kan eksistere potentielle stordriftsfordele. Traditionelt har opgaveudførelsen inden for vejvæsenet også været præget af kommunale samarbejder og udlicitering.

Som angivet i eksemplerne kan folkeskoleområdet potentielt også anses for at være en sektor, hvor der er potentielle stordriftsfordele og formentlig i højere grad end børnepasningsområdet, hvor det er lettere at »fylde« børnehaven op. Samtidig gælder, at den økonomisk set optimale skolestørrelse er mindre i landdistrikter end i byområder på grund af trans-

portomkostninger.

På baggrund af ovenstående er det vanskeligt at forudsige, om der er stordriftsfordele i ældresektoren. Isoleret set kan stordriftsfordele forventes ved drift af plejehjem, mens der kun kan forventes begrænsede om nogen stordriftsfordele ved almindelig omsorg og pleje i hjemmet.

Stordriftsulemper kan tænkes at forekomme inden for alle sektorer, såfremt en sektorisering bliver udgiftsforøgende for kommunerne. Det samme gælder ulemper som følge af evt. øgede kommunikationsomkostninger, dog måske især med virkning for administrationen.

En række af de skitserede forventninger har tidligere fundet bekræftelse i forskellige undersøgelser, se Houlberg. I flere tidligere undersøgelser peges også på vanskelighederne ved at adskille stordriftsfordele fra størrelseseffekterne med baggrund i befolkningstætheden og dermed transportomkostningerne. Omkostningerne ved transport omfatter såvel de faktiske udgifter hertil, som det tids- og servicetab transport medfører.

2.3 Hvordan?

Stordriftsfordele- og ulemper er knyttet til produktivits- eller effektivitetsforskelle. Det er imidlertid vanskeligt at opstille en produktionsfunktion for de enkelte kommunale sektorer specielt, fordi det er meget svært at måle, hvad outputtet er. Er det antal elever? Hvad har disse elever så lært? Lærte eleverne de ting, det var ønsket, de skulle lære? Osv.

I stedet anvendes i begge analyser en udgiftsmodel, hvor udgifterne søges forklaret ved faktorer, der belyser kommunernes politiske prioriteringer, effektivitet samt udgiftsbehov. Denne metode indebærer imidlertid det principielle problem, at udgiftsforskellene er udtryk for størrelseseffekter, men ikke nødvendigvis for stordriftsfordele eller -ulemper.

Udgifterne pr. 7-16-årig siger intet om, hvorvidt forskellene skyldes forskelle i effektivitet eller kvalitet, dvs. hvorvidt servicen er højere i kommunen med højere udgifter pr. 7-16-årig, eller om effektiviteten er lavere. Samtidig kan udgifterne omfatte forskellige aktiviteter, fx må udgifterne på det kulturelle område pr. indbygger forventes at være større i byer, hvor efterspørgslen efter og udbudet af kulturelle aktiviteter i form af teatre, museer og biblioteker er større end på landet.

Udgiftsbehovet bliver i betydelig grad opgjort ved anvendelse af for-

skellige socioøkonomiske faktorer. Det kan være et problem at se socioøkonomiske faktorer, som fx andel enlige forsørgere, som udtryk for efterspørgsel og udgiftsbehov. Anvendelsen af sådanne socioøkonomiske faktorer kan også være et problem, hvis der er regionale forskelle i betydningen af disse faktorer.

Endelig er det et problem, at nogle faktorer med betydning for det kommunale udgiftsniveau er udeladt af modellerne, enten fordi der ikke findes operationelle mål for faktoren, eller fordi faktoren er ukendt. En af de faktorer, det er vanskeligt at finde et velegnet mål for, er landdistriktsgraden og/eller urbaniseringsgraden.

I begge undersøgelser inddeles kommunerne i størrelsesgrupper. I Houlberg anvendes syv kommunestørrelsesgrupper, mens Indenrigsministeriet anvender 10 kommunestørrelsesgrupper med nogenlunde lige mange kommuner i hver gruppe. Der udvælges en referencegruppe, mens resten af grupperne tildeles en såkaldt dummyvariabel. Regressionskoefficienterne for disse variabler tolkes som udtryk for sammenhængen mellem udgifter og kommunestørrelse. Ved at anvende denne metode tillægges størrelsesvariablerne relativt megen vægt i modellerne.

3. Udgiftsanalysen

I begge rapporter undersøges størrelseseffekterne for de samlede kommunale udgifter, samt for de såkaldte serviceudgifter hvori der bl.a. ikke indgår indkomstoverførsler. Det er muligvis mere korrekt at anvende serviceudgifterne i analysen, idet overførselsinkomsterne i betydeligt omfang er upåvirkelige af kommunerne, men der henvises til rapporterne for resultaterne herfor.

Begge rapporter undersøger desuden sammenhængen mellem kommunestørrelse og de kommunale udgifter inden for forskellige sektorer.

3.1 De skattefinansierede nettodriftsudgifter og nettodriftsudgifterne i alt

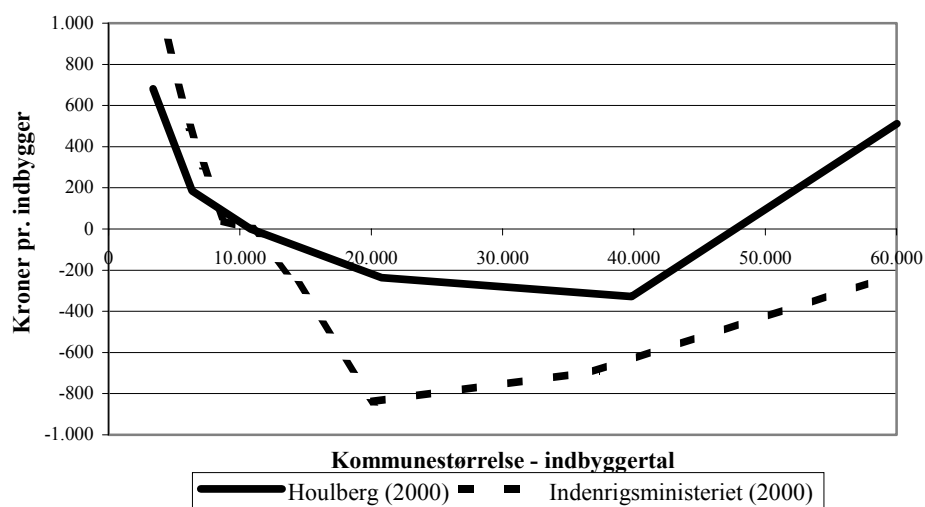
I Houlberg undersøges de skattefinansierede nettodriftsudgifter, dvs. nettodriftsudgifterne fratrasket bl.a. forskellige udgifter (og indtægter) vedrørende forsyningsvirksomhed. I Indenrigsministeriet anvendes nettodriftsudgifter i alt.

For at kunne illustrere undersøgelsesresultater i samme figur er størrelsesgruppens gennemsnit afsat på x-aksen. Samtidig er referencegruppen i Indenrigsministeriet omregnet til størrelsesgruppen 10.-12.000 indbyggere. I figur C.c1 er vist størrelseseffekterne beregnet på baggrund af de to modeller.

De allerstørste kommuner – målt efter indbyggertal – er udeladt af alle figurer, dels fordi der kun er tale om få kommuner, hvilket gør resultaterne meget usikre, dels fordi illustrationsformen gør gruppen med gennemsnitligt ca. 200.000 indbyggere uegnet til angivelse på x-aksen.

De forskellige valg af inddeling i størrelsesgrupper er anledning til nogle forskelle i analyserne. Af figur C.c1 ses, at der er en stor grad af parallelitet i kurven for de to analyser, mens Indenrigsministeriet har større størrelseseffekter end Houlberg.

Figur C.c1 Størrelseseffekt i skattefinansierede nettodriftsudgifter og nettodriftsudgifter i alt i forhold til kommuner med ca. 12.000 indbyggere



Dette kan være resultat af flere forhold. *For det første* er det væsentligt at påpege, at afgrænsningen af nettodriftsudgifterne som nævnt er forskellig, idet Houlberg anvender skattefinansierede nettodriftsudgifter, mens Indenrigsministeriet anvender nettodriftsudgifterne i alt. *For det andet* er de øvrige forklarende variabler i analyserne ikke de samme. *For det tredje* anvender Houlberg data for 1996, mens Indenrigsministeriet anvender data for 1998, og *for det fjerde* at der er flere størrelsesgrupper i Indenrigsministeriets analyse, hvilket kan medføre, at betydningen og forklaringsgraden

af størrelsesvariablerne øges. Af rapporterne fremgår også, at størrelsesgruppernes regressionskoefficienter i højere grad er signifikante i Indenrigsministeriet end i Houlberg.

De forklarende variabler i begge rapporter indeholder ud over størrelse et velstandsmål, et mål for urbaniseringsgraden og forskellige socioøkonomiske variabler. Endvidere indgår i Houlberg et mål for den politiske mandatfordeling i kommunen.

I Houlberg beregnes størrelseseffekterne – under store forbehold – ved sammenlægning af kommuner til en kommunestørrelse på 30.-50.000 indbyggere at udgøre ca. 750 mio.kr. svarende til 0,7% af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter.

I Indenrigsministeriet opsummeres størrelseseffekterne ved sammenlægning af kommuner til en kommunestørrelse på 12.-18.000 indbyggere til ca. 650 mio.kr. svarende til 0,56% af de samlede nettodriftsudgifter og til 2,17% af de pågældende kommuners nettodriftsudgifter. Ved en sammenlægning af kommuner til kommunestørrelsen 18.-25.000 beregnes betydningen at være ca. 1,65 mia.kr., men som det fremgår af figuren, har denne størrelsesgruppe også de lavest beregnede udgifter i denne analyse.

I Indenrigsministeriet understreges, at disse »opsummerende« beregninger ikke skal tages som et præcist udtryk for, hvad der præcis ville kunne spares ved en kommunal inddelingsreform, der fulgte disse firkantede retningslinjer; det kan ikke afgøres om besparelsen reelt er større eller mindre. I Houlberg påpeges, at besparelserne er beregnet under den heroiske antagelse, at de nye kommuner får samme geografiske, sociale og økonomiske karakteristika som de nuværende kommuner med den »optimale« kommunestørrelse.

Houlberg påpeger endvidere, at det kræver politisk mod at realisere stordriftsfordelene ved en kommunesammenlægning fx via nedlæggelse af skoler og rådhus.

3.2 Sektorudgifter

I det følgende gennemgås resultaterne for børne- og dagpasningssektoren, folkeskole- og fritidssektoren, ældresektoren, vejvæsenet og den administrative sektor.

3.2.1 Børne- og dagpasning

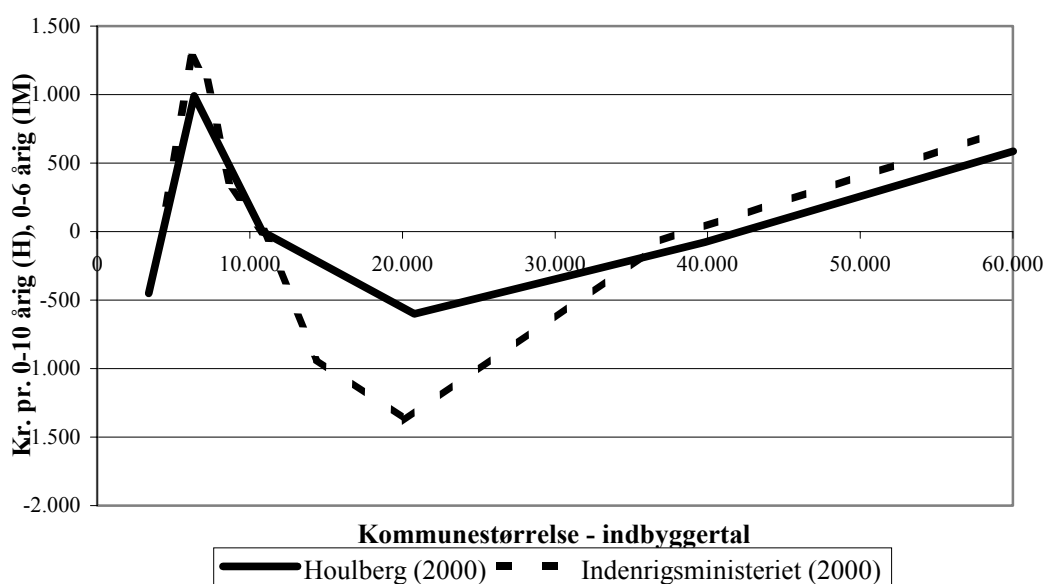
I Houlberg undersøges sammenhængen mellem kommunestørrelse og børnepasningsudgifterne samlet set for førskole og skolebørn, mens Indenrigsministeriet kun medtager førskoleudgifterne. Det betyder, at udgifterne i Houlberg opgøres pr. 0-10-årig, mens de i Indenrigsministeriet opgøres pr. 0-6-årig.

Analysen afviger altså betydeligt i udgangspunktet.

I figur C.c2 ses, at udgifterne for størrelsesgrupperne 12.-18.000 og 18.-25.000 indbyggere i Indenrigsministeriet ser ud til at være meget lave, men ved sammenligning skal det erindres, at forskellene i udgiftsniveau i Indenrigsministeriet er målt i kroner pr. 0-6-årig og i Houlberg i kroner pr. 0-10-årig.

De forklarende variabler – ud over kommunestørrelsesvariablerne – der indgår i Indenrigsministeriet, indgår ligeledes alle i Houlbergs analyse, dog med dækningsgradsvariablerne opgjort på andre aldersgrupper. Derfor er i Houlberg indeholdt en variabel vedrørende den politiske mandatfordeling, en variabel vedrørende kvindernes erhvervsfrekvens og en variabel vedrørende væksten i andelen af børn af enlige forsørgere.

Figur C.c2 Størrelseseffekt i børne- og dagpasningsudgifter i forhold til kommuner med ca. 12.000 indbyggere



I begge rapporter påpeges det problematiske i, at udgifterne opgøres pr. barn i de pågældende aldersgrupper og ikke pr. passet barn. Det er et væsentligt problem at lade dækningsgraden indgå som en slags servicevariabel i stedet, idet den er positivt korreleret med kommunestørrelsen, som det påvises i Houlberg.

I Houlberg findes, at børnepasningen er billigst i kommunerne med 16.-30.000 indbyggere, men det understreges samtidig, at det er et åbent spørgsmål, om disse kommuner er de mest effektive, eller om de har det dårligste serviceniveau.

I Indenrigsministeriet findes udgifterne at være lavest i kommunerne med 18.-25.000 indbyggere. Den beregnede potentielle besparelse ved, at alle kommuner under denne størrelse fik netop denne størrelse, svarer til 1,70% af de samlede dagpasningsudgifter og ca. 5% af dagpasningsudgifterne for de pågældende kommuner.

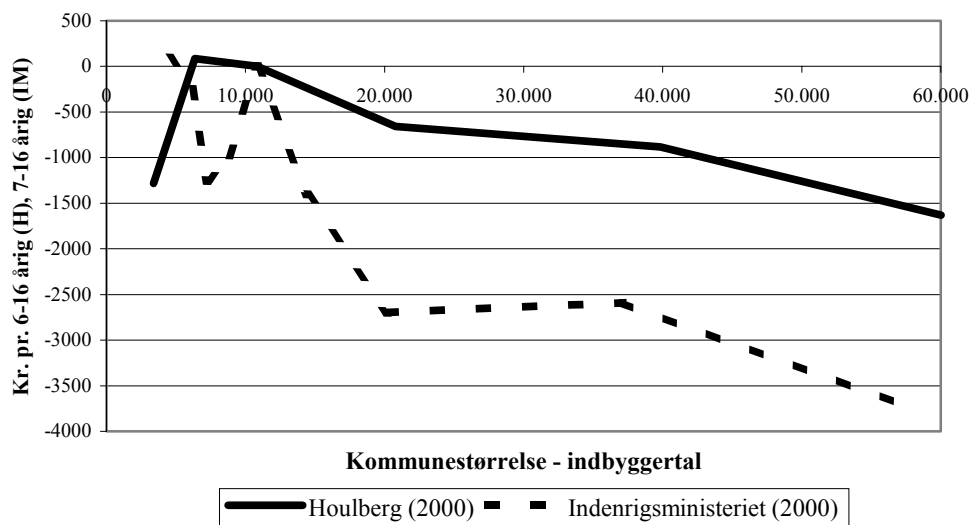
Begge analyser peger endelig på, at de største kommuner har relativt høje udgifter.

3.2.2 Folkeskole og folkeskole- og fritid

Afgrænsningen af folkeskole- og folkeskole- og fritidsudgifter afviger også betydeligt mellem de to undersøgelser, idet udgifter til fritidsordninger mv. indgår i Indenrigsministeriets undersøgelse. Fritidsudgifterne er medtaget for at opnå den mest præcise aldersnormering for udgifterne til henholdsvis førskole og skolebørn. Fritidsudgifterne giver imidlertid nogle problemer, fordi de er meget skævt fordelt mellem regionerne. Det forklarer formentlig en del af det niveauskifte, der sker i udgifterne pr. 7-16-årig fra kommunestørrelsesgruppen 12.-18.000 indbyggere til 18.-25.000 indbyggere.

Det ses også, at inddelingen i kommunegruppen 8.-16.000 indbyggere i Houlberg skjuler nogle betydelige udsving, der viser sig ved anvendelsen af inddelingen i kommunegrupperne 8.-10.000, 10.-12.000 og 12.-18.000 indbyggere anvendt i Indenrigsministeriet. Specielt kommunegruppen med 10.-12.000 indbyggere har høje udgifter i Indenrigsministeriets undersøgelse, hvilket medfører et lidt fortegnet billede i figur C.c3.

Figur Størrelseeffekt i folkeskole- og folkeskole- og fritidsudgifter i forhold C.c3 til kommuner med ca. 12.000 indbyggere



I begge modeller indgår et velstandsmål og andelen af børn af enlige forsørgere og i Houlberg endvidere to variabler vedrørende urbaniseringsgraden samt væksten i antal 6-16-årige.

I Houlberg fremhæves velstandsmålet som en væsentlig forklarende variabel, dvs. at efterspørgslen efter service på folkeskoleområdet er høj i velstående kommuner, og at udgifterne i disse kommuner derfor også er relativt høje.

I begge analyser er udgifterne pr. henholdsvis 6-16-årig og 7-16-årig faldende med kommunestørrelsen, hvilket også er et resultat, der er fundet i tidligere undersøgelser, se Houlberg.

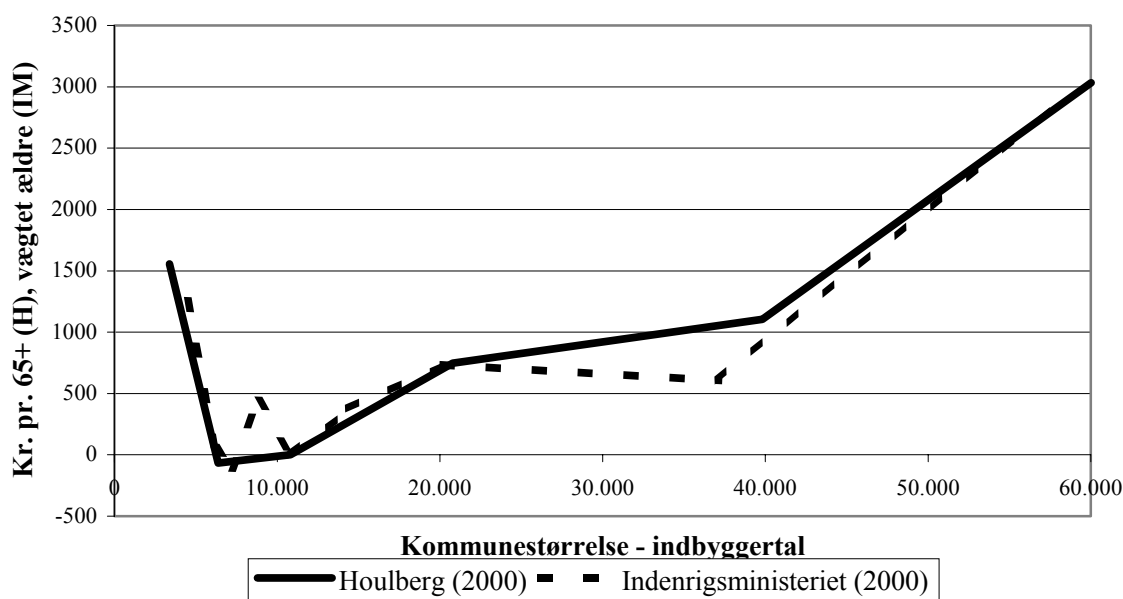
I Indenrigsministeriet beregnes de potentielle besparelser på folkeskoleområdet ved sammenlægning af kommuner op til en kommunestørrelse på 12.-18.000 indbyggere til ca. 100 mio.kr. svarende til knap 0,4% af de samlede folkeskole- og fritidsudgifter og knap 1,4% af de pågældende kommuners folkeskole- og fritidsudgifter.

3.2.3 Ældreudgifterne

Afgrænsningen af udgifterne afviger også betydeligt på dette område. I Indenrigsministeriet foretages foruden en beregning ved anvendelse af ældreudgifterne pr. (betalingspligtige) over 65-årig også en beregning ved anvendelse af udgifterne pr. vægtet over 65-årig, dvs. under hensyntagen til

aldersfordelingen. Det er resultaterne herfra, der er afbilledet i figur C.c4 sammen med resultaterne fra Houlberg. Resultaterne af de to modeller i Indenrigsministeriet samt modellen i Houlberg udviser imidlertid kun små variationer.

Figur C.c4 Størrelseseffekt i ældreudgifterne i forhold til kommuner med ca. 12.000 indbyggere



Af figur C.c4 ses, at udgifterne tilsyneladende er højere i de helt små kommuner og specielt i de største kommuner.

Uanset forskelle i de forklarende variabler, der indgår i modellerne, er resultaterne sammenfaldende i Indenrigsministeriet og Houlberg.

I de i figur C.c4 afbillede modeller er den mest forklarende variabel andelen af over 65-årige af den samlede befolkning. Vel at mærke med en negativ sammenhæng til udgifterne pr. ældre. Det tyder på, at den grundlæggende udgiftsmodel er forkert specificeret. Det er muligvis ikke udgifterne pr. ældre, der er afgørende for fordelingen af ressourcer til ældresektoren i den kommunale beslutningsproces, men måske snarere ældresektorens samlede belastning af den kommunale økonomi, som påpeget i Houlberg.

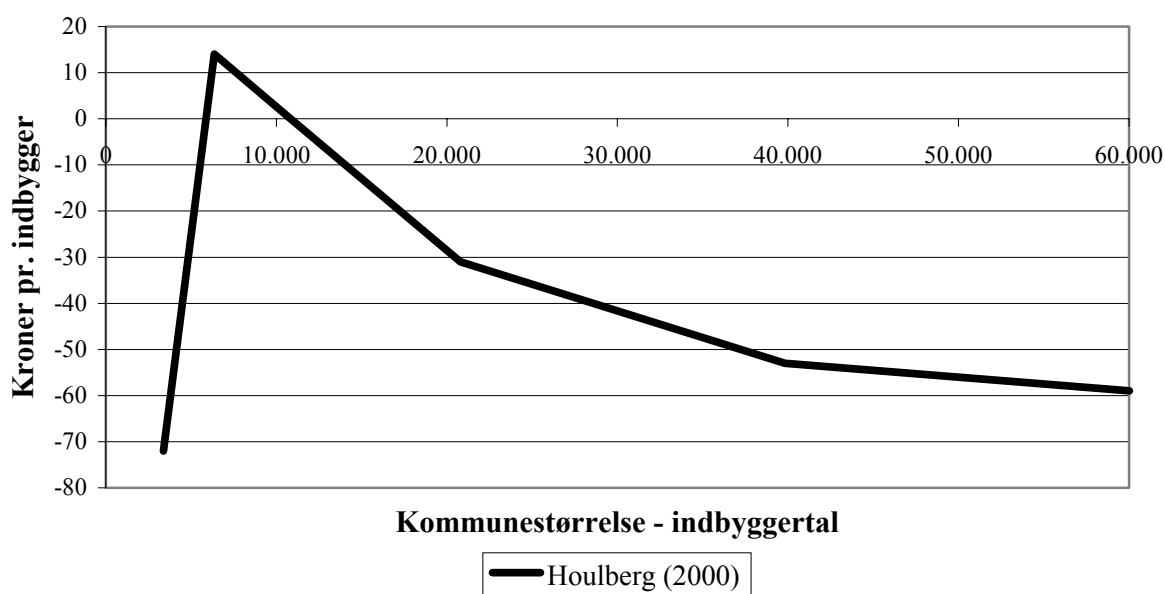
Figur C.c4 peger samlet set på begrænsede om nogen stordriftsfordele

i ældresektoren, mens figuren tyder på betydelige stordriftsulemper i de allerstørste kommuner. Stordriftsulemperne kan også skyldes forskelle i ældrekulturen mellem land og by, men resultaterne er alt i alt meget usikre på dette område.

3.2.4 Vejvæsen

Specielt på dette område er argumentet om, at der kan være stordriftsfordele på områder med kapitalintensiv produktion, gældende. Stordriftsfordelene kan imidlertid ikke ventes at slå fuldt igennem i analysen, da det kommunale regnskabssystem som tidligere nævnt ikke gør det muligt at inkludere kapitaludgifter. Udgiftsområdet analyseres alene i Houlberg.

Figur C.c5 Størrelseseffekt i vejvæsensudgifterne i forhold til kommuner med ca. 12.000 indbyggere

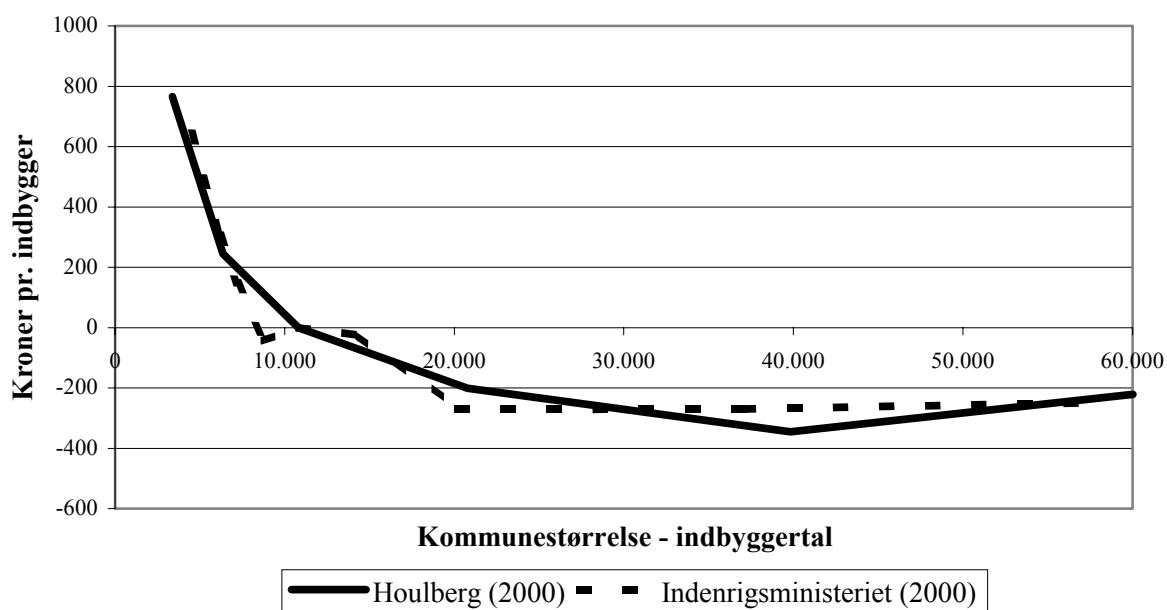


Figur C.c5 peger entydigt på stordriftsfordele, undtaget for de allermindste kommuner. Houlberg beregner den samlede teoretiske besparelse ved sammenlægning af kommunerne med under 30.000 indbyggere til kommuner med 30.-50.000 indbyggere til 24 kr. pr. indbygger. Det svarer til 3,5% af de samlede kommunale vejudgifter, hvilket Houlberg vurderer til at være en beskedne gevinst.

3.2.5 Administrationsudgifterne

Ikke overraskende er administrationsudgifterne det område, hvor størrelseseffekten eller stordriftsfordelene er størst og mest entydige.

Figur C.c6 Størrelseseffekt i administrationsudgifterne i forhold til kommuner med ca. 12.000 indbyggere



I de to modeller, for hvilke regressionskoefficienterne for størrelsesvariablerne er afbilledet i figur C.c6, indgår bortset fra størrelsesvariablerne, en velstandsvariabel, en arbejdsløshedsvariabel og variabelen andel børn af enlige forsørgere. Modellerne er altså stort set ens, og forskellene i resultaterne vedrørende kommunestørrelsen afviger da også kun meget lidt.

I Houlberg beregnes en teoretisk besparelse på 860 mio.kr. eller knap 6% af administrationsomkostningerne ved sammenlægning af alle kommuner op til en kommunestørrelse på 30.-50.000 indbyggere.

I Indenrigsministeriet beregnes en besparelse ved sammenlægning af kommuner op til en kommunestørrelse på 18.-25.000 indbyggere på 630 mio.kr. svarende til knap 4% af de samlede administrationsudgifter og ca. 10% af administrationsudgifterne for de pågældende kommuner.

4. Konklusion, forbehold og aktualisering

Begge analyser tyder på, at udgifterne falder med kommunestørrelsen på

børnepasnings- og folkeskoleområdet. På folkeskoleområdet peger rapporterne på, at udgifterne falder med kommunestørrelsen helt op til de største kommuner, mens der på børnepasningsområdet er tale om en U-formet relation, dvs. at kommunegruppen med ca. 20.000 indbyggere har de laveste udgifter, mens såvel de mindre som de større kommuner har højere udgifter.

På ældreområdet er der kun meget begrænset – om nogen – indikation af stordriftsfordele, men snarere tegn på stordriftsulempen for de allerstørste kommuner. Resultatet er dog formentlig særlig usikkert her.

På vejvæsenområdet tyder Houlbergs resultater på stordriftsfordele omend af beskeden økonomisk betydning, idet udgifterne til vejvæsen udgør en beskeden andel af de kommunale udgifter.

Endelig indikerer begge analyser entydigt og ikke overraskende stordriftsfordele på administrationsområdet. Administrationsområdet er således i begge undersøgelser det område, hvor stordriftsfordelene er mest markante. I Houlberg er resultatet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter således stort set sammenfaldende med administrationsområdet op til en kommunestørrelse med 50.000 indbyggere. Houlberg påpeger, at den teoretiske gevinst ved en kommunalreform stort set vil svare til det, der kan vindes på administrationen. I Indenrigsministeriet er der dog besparelser herudover.

I begge rapporter fremhæves i øvrigt, at en række usikkerhedsmomenter gør sig gældende i sådanne analyser og i beregningen af den »potentielle« besparelse ved sammenlægning. Selv om forskelle i serviceniveau mellem kommunerne således er søgt holdt adskilt fra størrelseseffekter ved de statistiske metoder, som er til rådighed herfor, må det også tages i betragtning, at disse metoder har en begrænsning. Blandt andet kan det ikke endelig fastslås, om de billigste kommuner er de mest effektive eller, om de har det laveste serviceniveau. Argumentet indebærer også, at det kan være kommunerne med de højeste udgifter, der har det ringeste serviceniveau. De beregnede potentielle besparelser kan således kun opfattes som et groft skøn, foretaget på baggrund af nogle antagelser.

Med dette in mente konkluderer Houlberg, at uanset om der ses på de partielle analyser eller på den samlede udgiftsanalyse, er de billigste kommuner kommunerne med 30.-50.000 indbyggere. Hvis alle kommuner un-

der denne størrelse sammenlægges, beregnes en teoretisk besparelse på ca. $\frac{3}{4}$ mia.kr. eller 0,7% af de samlede udgifter, mens den partielle analyse viser besparelser på en lille milliard svarende til 0,9% af udgifterne.

Indenrigsministeriet beregner potentielle besparelser på $\frac{1}{2}$ -1½ mia.kr. ved sammenlægninger svarende til $\frac{1}{2}$ -1½% af de samlede nettodriftsudgifter og 2-4% af udgifterne for de pågældende kommuner. Endvidere peges på, at de relativt største uudnyttede stordriftsfordele findes i de mindste kommuner.

Hvorvidt disse besparelser er *betydelige* eller ej, er til dels et temperamentsspørgsmål, og vurderingen afhænger også af, om besparelserne sættes i relation til udgifterne i hele den kommunale sektor eller alene vurderes i forhold til de kommuner, der berøres.

Vurderingen af, om besparelserne økonomisk set er *tilstrækkelige* til at begrunde kommunesammenlægninger, afhænger ligeledes af, om vurderingen foretages ud fra den enkelte kommunes synspunkt eller ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt.

Det må vurderes, at de beregnede teoretiske besparelser de færreste steder vil udgøre den afgørende gulerod for kommunernes eventuelle initiativer i forhold til sammenlægninger. Her må det også tages i betragtning, at en gevinst med det gældende udligningssystem vil blive modificeret, idet de sammenlagte kommuner efter otte år mister et såkaldt grundtilskud.

Under alle omstændigheder vil størrelseseffekterne kun være ét element i en diskussion om kommunestruktur, og de eventuelle besparelser ved en kommunesammenlægning vil naturligvis ikke kunne indfries automatisk, men vil kræve politisk mod at indhøste.

Andre elementer, som det kan være vanskeligt at bedømme i den fremtidige kommuneøkonomi, er mulighederne for anvendelsen og effektiviteten af kommunale samarbejder og udlicitering – og konsekvenserne for kommunestyret og det lokale demokrati i den forbindelse.

C.d **Folkeskolernes ressourceforbrug og effektivitet**

Eskil Heinesen

1. Indledning

Udgifterne til folkeskolen er en betydelig post på kommunernes budget. Samtidig varierer udgifterne pr. elev meget mellem kommunerne, og for landet som helhed er udgifterne pr. elev i folkeskolen vokset markant inden for de sidste 20 år, målt i faste priser. Det er derfor interessant at analysere både årsagerne til, at udgifter pr. elev til folkeskolen varierer så meget, og effekterne af at niveauet for ressourceforbruget er så forskelligt.

Nedenfor redegøres for to nyere AKF-undersøgelser vedrørende ressourceforbruget i folkeskolen. Formålet med den første undersøgelse er at belyse, hvor meget ressourceforbruget i folkeskolen (målt ved nettodriftsudgifter pr. elev) varierer mellem forskellige kommuner og over tid, og at analysere årsagerne til denne variation. Med baggrund i disse analyser korrigeres udgifter pr. elev for en række forhold, som afspejler, at kommunernes vilkår er forskellige, snarere end at effektiviteten eller kvaliteten af folkeskolen er forskellig. Dette er interessant i sig selv, men også som udgangspunkt for videre analyser af sammenhængen mellem ressourceforbrug pr. elev og forskellige konkrete mål for kvalitet, herunder elevernes færdigheder i folkeskolen og deres uddannelses- og arbejdsmarkedsforløb efter afslutningen af folkeskolen.

Formålet med den anden undersøgelse er at belyse, i hvilket omfang ressourceforbruget i folkeskolen påvirker elevernes uddannelsesforløb. Blandt andet undersøges, om de personer, der har gået i folkeskolen i kommuner med et stort (korrigeret) ressourceforbrug, i større omfang får en ungdomsuddannelse end dem, der kommer fra kommuner med et lavere ressourceforbrug – idet der i analyserne tages højde for forskelle i personernes forældrebaggrund og de socioøkonomiske forhold i kommunerne. At

fokusere på elevernes uddannelsesforløb efter afslutningen af grundskolen er interessant, da det er et centralt element i og et vigtigt formål med folkeskoleuddannelsen at give eleverne færdigheder, der sætter dem i stand til at gennemføre en kompetencegivende uddannelse efter afslutningen af grundskolen.

Datagrundlaget for analyserne er dels AKF's forløbsregister med forældre- og skolekoblinger, som er baseret på administrative registre i Danmarks Statistik, dels data for ressourceforbrug pr. elev i folkeskolen opgjort for hver kommune over 20 år samt en række andre variabler på kommuneniveau. I forløbsregistret, som dækker 10% af befolkningen, har vi (i anonymiseret form) detaljerede oplysninger for de samme personer over flere år. Vi kan således følge de unges vej igennem uddannelsessystemet, og vi har oplysninger om deres familiemæssige baggrund, herunder deres forældres socioøkonomiske forhold.

Analysernes hovedresultater

Hovedresultaterne af analyserne er følgende:

- Det reale ressourceforbrug pr. elev i folkeskolen er vokset betydeligt i de sidste 20 år: Fra 1977 til 1996 steg det med ca. 26%.
- Der er store forskelle mellem kommunerne med hensyn til ressourceforbrug pr. elev, men forskellene er blevet mindre inden for de sidste 10 år.
- Ressourceforbruget i folkeskolen hænger sammen med de sociale og økonomiske forhold i kommunen.
- Urbaniseringsgrad og stordriftsfordele har betydning for ressourceforbruget pr. elev.
- En generel stigning i ressourceforbrug pr. elev har kun meget små effekter på elevernes uddannelsesforløb efter folkeskolen.
- Jo flere ressourcer pr. elev en kommune bruger på folkeskolen, desto flere elever vil efterfølgende gennemføre en ungdomsuddannelse, men effekten er meget lille.
- At forbedre de unges chance for at gennemføre en ungdomsuddannelse gennem flere ressourcer til folkeskolen er derfor meget dyrt.
- Det, der betyder mest for de unges uddannelsesforløb, er deres forældres sociale og økonomiske forhold, specielt forældrenes uddannelsesniveau.
- Uddannelsesforløbet efter folkeskolen er også påvirket af sociale og økonomiske forhold i den kommune, hvor man har gået i skole.

Nedenfor beskrives resultaterne mere detaljeret. I afsnit 2 beskrives variationen i udgifter pr. elev til folkeskolen og årsager til denne variation. I afsnit 3 beskrives de beregnede effekter af folkeskoleudgifter på elevernes uddannelsesforløb. I afsnit 4 diskuteres resultaterne.

2. Årsager til variationen i nettodriftsudgifter pr. elev

I de undersøgelser, der her refereres, måles ressourceforbruget i folkeskolen først og fremmest ved nettodriftsudgifter pr. elev. Der er tale om et relativt bredt ressourcemål, som omfatter følgende udgiftskategorier: løn til lærere og administrativt personale, undervisningsmidler, skolebiblioteker, rengøring, bygningsvedligeholdelse, skolebusdrift mv. Udgiftsmålet omfatter *ikke* privatskoler eller skolefritidsordninger.

Udviklingen i nettodriftsudgifter pr. elev

Nettodriftsudgifter pr. elev i faste priser er i perioden 1977-96 vokset med 46% for landet som helhed. En betydelig del af denne stigning kan dog forklares af udviklingen i lærerlønninger (på grund af stigningen i lærernes gennemsnitlige anciennitet), andelen af tosprogede elever (der påvirker udgifterne på grund af modtageklasser, modersmålsundervisning og specialundervisning i dansk), den generelle arbejdstidsnedsættelse, elevernes fordeling på klassetrin (der påvirker udgifterne, fordi eleverne på de højere klassetrin undervises flere timer om ugen) og kommunernes øgede udgifter til pension til lærerne. Korrigeres udgifterne for disse forhold, er udgifter pr. elev således »kun« steget 26%, hvilket ligger tæt på væksten i antallet af lærerløntimer pr. elev.

Variationen i nettodriftsudgifter pr. elev

Der er en betydelig variation over kommuner i nettodriftsudgifter pr. elev. Fra slutningen af 1970'erne til midten af 1980'erne var udgifter pr. elev i den dyreste kommune ca. dobbelt så høje som i den billigste. Siden midten af 1980'erne er variationen aftaget noget, men forskellene er stadig betydelige; i 1996 brugte den dyreste kommune således ca. 70% mere end den billigste. Kommuner med høje udgifter pr. elev er hovedsageligt koncentreret i den østlige del af landet, især i hovedstadsregionen, mens de fleste kommuner med lave udgifter pr. elev ligger i Jylland.

Korrigeres udgifter pr. elev for forskelle i lønudgifter pr. lærer (som

følge af stedtillæg og forskelle i anciennitet), elevernes fordeling på klassetrin og andelen af tosprogede elever, reduceres udgiftsforskellene mellem kommunerne. Korrigeres derforuden for forskelle i sociale problemer (målt ved andel børn af enlige forsørgere og andelen af socialt udsatte boliger), reduceres forskellene yderligere (også mellem den østlige og den vestlige del af landet). Men der er stadig betydelige forskelle. Den dyreste kommune brugte ca. 65% mere end den billigste i 1996 ifølge de korrigerede tal for udgifter pr. elev.

Rangordningen af kommuner med hensyn til (korrigerede) udgifter pr. elev ændres kun lidt fra ét år til det næste. Men set over en længere periode, fx 10 år eller mere, sker der betydelige ændringer, således at en stor del af de kommuner, der i slutningen af 1970'erne havde lave udgifter pr. elev i forhold til landsgennemsnittet, havde relativt høje udgifter pr. elev i slutningen af 1980'erne og senere. Omvendt har nogle af de kommuner, der i slutningen af 1970'erne havde høje udgifter i forhold til landsgennemsnittet, et udgiftsniveau tæt på landsgennemsnittet i 1990'erne.

Model for udgifterne

Med henblik på at forklare variationen i udgifter pr. elev (korrigeret for forskelle i lærerlønninger, elevernes fordeling på klassetrin og arbejdstidsnedsættelsen) er der foretaget statistiske analyser baseret på en model for udgifterne. I modellen indgår en række faktorer, der kan tænkes at påvirke udgifterne, idet de afspejler bl.a. økonomiske, sociale, demografiske og politiske forhold i kommunerne. Der har før været foretaget lignende analyser, bl.a. i Indenrigs-, Finans- og Undervisningsministerierne samt i Kommunernes Landsforening, men det nye ved AKF's undersøgelse er, at data for de enkelte kommuner udnyttes for en lang årrække, hvilket muliggør anvendelse af mere generelle statistiske analysemetoder. Hovedresultaterne af AKF's analyser sammenfattes i det følgende.

Hvis kommunernes *velstand* (målt ved beskatningsgrundlag pr. indbygger og andelen af erhvervsaktive indbyggere) vokser, vil udgifter pr. elev også vokse. Dette er ikke overraskende, da kommuner med et højt beskatningsgrundlag (for en given skattesats) har råd til relativt høje udgifter til folkeskolen (og på andre områder), og da velstillede og erhvervsaktive borgere kan forventes at stille relativt høje krav til den offentlige service, bl.a. på folkeskoleområdet, hvilket kan påvirke kommunernes prioriteringer.

En stor andel af erhvervsaktive indbyggere er samtidig en indikator for, at udgiftsbehovene på andre områder end folkeskolen, bl.a. den sociale område, er relativt lave. Ifølge beregningerne vil en stigning på 1% i beskatningsgrundlaget føre til en stigning på ca. 0,1% i udgifter pr. elev, mens en stigning i andelen af erhvervsaktive borgere på 1 procentpoint vil føre til en stigning i udgifter pr. elev på mellem 0,2 og 0,3%. At der kun er en meget lille effekt af en stigning i beskatningsgrundlaget kan forklares med, at den afledte effekt på kommunens indtægter er meget beskeden på grund af den omfattende udligning af beskatningsgrundlaget, der sker via det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

En stigning i *andelen af elever fra socialt udsatte familier* (målt ved andelen af børn af enlige forsørgere, andelen af tosprogede elever og andelen af socialt udsatte boliger) medfører en stigning i udgifter pr. elev. Baggrunden for denne effekt er, at elever fra socialt belastede familier i gennemsnit har ringere forudsætninger og dermed større behov for specialundervisning mv. Det skal understreges, at de anvendte variabler kun er *indikatorer* for omfanget af sociale problemer og derigennem for elevgruppens forudsætninger, og at andelen af tosprogede elever som nævnt også har en effekt på udgifterne via modtageklasser, modersmålsundervisning og specialundervisning i dansk. Hvis andelen af børn af enlige forsørgere vokser med 1 procentpoint (fra fx 10% til 11%), vil udgifter pr. elev vokse med ca. 0,5% (på langt sigt). Hvis andelen af tosprogede elever vokser med 1 procentpoint, vil udgifter pr. elev vokse med ca. 0,3%. Hvis andelen af socialt udsatte boliger vokser med 1 procentpoint, vil udgifter pr. elev vokse med ca. 0,6%.

Effekten af en lav *urbaniseringsgrad* er høje udgifter pr. elev, hvilket kan forklares med, at tyndt befolkede landkommuner typisk har relativt små skoler med lave klassekvotienter og større udgifter til skolebusdrift. Hvis hele befolkningen bor i landdistrikter eller små byer (med 200-800 indbyggere), er udgifterne pr. elev 10-15% højere, end hvis hele befolkningen bor i store byer (med mindst 5000 indbyggere). Hvis hele befolkningen bor i byer med 1500-3000 indbyggere, er udgifterne pr. elev ca. 4% højere, end hvis hele befolkningen bor i byer med mindst 5000 indbyggere.

Der er *stordriftsfordele*, således at effekten af et stort elevtal er lave udgifter pr. elev. Stordriftsfordelene kan være knyttet til skoleadministration og til det forhold, at det er nemmere at undgå lave klassekvotienter,

hvis man har et stort elevgrundlag. Effekten af en fordobling af elevtallet er, at udgifter pr. elev mindskes med 3-4%.

Der er en *langsom tilpasning* af udgifterne til ændrede vilkår i kommunerne. Det er også, hvad man kunne forvente, da det tager tid at tilpasse ressourcerne til ændrede behov, specielt hvis det indebærer oprettelse eller nedlæggelse af klasser eller skoler, men også med hensyn til ændring af praksis vedrørende fx specialundervisning mv. Den langsomme tilpasning giver sig udslag i, at effekten af en stigning i beskatningsgrundlaget eller en af indikatorerne for andelen af socialt udsatte familier på kort sigt (dvs. inden for et år) kun er 10-20% af langsigtseffekten (som er angivet ovenfor).

Flere af resultaterne tyder endvidere på, at der er *asymmetri i kommunernes tilpasning til ændringer i elevtallet*. Hvis elevtallet vokser med fx 1%, sker der en hurtig tilpasning opad i udgifterne, således at udgifter pr. elev kun falder med ca. 0,2% samme år (og ikke med 1%, som ville være tilfældet, hvis udgifterne ikke reagerede på kort sigt). Omvendt udløser fald i elevtallet ikke tilsvarende reduktioner i udgifterne, hvilket bevirker, at udgifterne pr. elev vokser; et fald i elevtallet på 1% medfører en stigning i udgifter pr. elev på ca. 0,8% samme år. Den langsomme tilpasning bevirker, at udgifterne pr. elev typisk vil ligge på et relativt højt niveau i adskillige år efter, at elevtallet er faldet.

Nogle af resultaterne tyder på, at *elevernes andel af befolkningen* har en effekt på udgifter pr. elev, således at jo større elevernes andel af befolkningen er, jo mindre er udgifterne pr. elev. Dette kan muligvis forklares med, at en stor andel elever betyder, at folkeskoleudgifterne udgør en relativt stor del af kommunens budget, hvorfor det er relativt dyrt at holde et højt udgiftsniveau pr. elev.

Arbejderpartiernes mandatandel i kommunalbestyrelsen har været inddraget for at undersøge, om partipolitiske forhold har betydning for udgifterne, idet arbejderpartierne traditionelt har været fortalere for et højt offentligt serviceniveau. Det ser dog ikke ud til, at dette mål for sammensætningen af kommunalbestyrelsen har nogen signifikant effekt på udgifter pr. elev til folkeskolen.

3. Effekter på elevernes uddannelsesforløb

I den anden undersøgelse fra AKF fokuseres på, om forskelle i ressourcefor-

brug pr. elev i folkeskolen påvirker elevernes uddannelsesforløb efter afslutningen af folkeskolen. Det er et politisk meget interessant spørgsmål, i hvilket omfang ressourceforbruget i folkeskolen har betydning for, hvordan det efterfølgende går eleverne i uddannelsessystemet. Det uddannelsesniveau, man opnår efter afslutningen af grundskolen, er afgørende for mulighederne på arbejdsmarkedet, både med hensyn til løn og beskæftigelse, og det er en eksplicit politisk målsætning, at så mange unge som muligt skal have en kompetencegivende uddannelse.

Grundlæggende må ressourceforbruget naturligvis have betydning på et eller andet niveau. Men spørgsmålet er, om en øgning af ressourcerne, givet deres nuværende niveau, har positive effekter på elevernes efterfølgende uddannelsesforløb. Eller, udtrykt på en anden måde, om de eksisterende kommunale forskelle i ressourceforbrug har betydning for elevernes resultater i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet.

I analyserne af effekterne af ressourceforbruget i folkeskolen fokuseres som nævnt på elevernes valg og resultater i uddannelsessystemet. Der er dog også foretaget analyser af effekterne på ledighedsgraden efter endt uddannelse. Ved hjælp af statistiske modeller søges belyst, hvilke forhold, herunder ressourceforbrug pr. elev, der har betydning for elevernes valg og resultater. I modellerne indgår foruden mål for ressourceforbrug pr. elev også mål for forældrebaggrund (herunder familiestruktur og forældrenes uddannelse, indkomst og boligforhold) og socioøkonomiske karakteristika ved den kommune, hvor personen har gået i skole.

Resultaterne viser, at højere skoleudgifter *har* (statistisk signifikante) effekter på flere af de analyserede valg og resultater. Elever fra kommuner med store udgifter pr. elev har således større sandsynlighed for at vælge at gå i 10. klasse og for at påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse.

Effekterne af højere udgifter pr. elev er dog *meget små*. En stigning i udgifter pr. elev på 10% vil således kun øge sandsynligheden for at gennemføre en ungdomsuddannelse med ca. 1% for en typisk elev. Dette resultat indebærer, at det vil være særdeles dyrt for en typisk kommune at øge andelen af elever, der gennemfører en ungdomsuddannelse, hvis midlet er at øge det generelle udgiftsniveau i kommunens folkeskole: At få én ekstra elev pr. år til at gennemføre en ungdomsuddannelse vil koste kommunen ca. 4 mio.kr. pr. år i ekstra folkeskoleudgifter.

I analyserne for de øvrige resultatmål (om eleverne forlader grundskolen

i utide, om de tager en gymnasial uddannelse, om de senere påbegynder en videregående uddannelse, og i hvilket omfang de er arbejdsløse efter endt uddannelse) er effekterne af at øge udgifterne pr. elev ikke statistisk signifikante (dvs. at effekterne er så små og usikkert bestemt, at det ikke kan afvises, at de er lig med nul). Effekten af højere udgifter på elevernes karakterniveau efter en gymnasial uddannelse (for dem, der tager en sådan) er tilsyneladende marginalt negativ. Dette uventede resultat kan dog muligvis forklares med, at et højt ressourceforbrug i folkeskolen måske er til størst gavn for de bogligt svage elever. Hvis en relativt stor andel af de bogligt svage elever går videre til en gymnasial uddannelse i kommuner med et højt ressourceforbrug i folkeskolen, og hvis de trods alt får relativt lave karakterer i gymnasiet, kan det have en negativ effekt på det gennemsnitlige karakterniveau.

Effekterne af en stigning i ressourceforbruget er *mindre*, når ressourceforbruget måles ved antallet af *lærertimer pr. elev*, end når det måles ved udgifter pr. elev. Det forhold, at udgifter pr. elev er et meget bredt ressourcemål, der bl.a. omfatter rengøring og bygningsvedligeholdelse (se ovenfor), er altså ikke årsagen til, at en stigning i udgifterne pr. elev kun har små effekter på elevernes uddannelsesforløb. Mere snævert afgrænsede ressourcemål baseret på antallet af lærertimer pr. elev har mindre effekter, og effekterne er mindre, jo mere snævert målet for lærertimer pr. elev afgrænses.

Den overordnede konklusion er, at selv i de tilfælde, hvor der estimeres statistisk signifikante effekter af et øget ressourceforbrug, er disse effekter meget små. Med andre ord har de eksisterende kommunale udgiftsforskelle stort set ingen praktisk betydning for elevernes senere uddannelsesforløb.

Analyserne viser i øvrigt (som et stort antal andre undersøgelser), at det først og fremmest er den sociale arv, der er afgørende for elevernes uddannelsesforløb. Forældrenes socioøkonomiske forhold, navnlig deres uddannelse, har således stor betydning. Som eksempel kan nævnes, at hvis den ene forælder har en lang videregående uddannelse, vil sandsynligheden for, at eleven gennemfører en ungdomsuddannelse være 15-20% større, end hvis den pågældende forælder ikke har nogen uddannelse ud over grundskolen.

Uddannelsesforløbet efter folkeskolen er også påvirket af sociale og økonomiske forhold i den kommune, hvor man har gået i skole, herunder arbejdsløshedsprocenten, indbyggernes uddannelsesniveau og andelen af

tosprogede elever fra lande uden for Norden, EU og Nordamerika. For eksempel vil sandsynligheden for, at en elev gennemfører en ungdomsuddannelse, være ca. 0,3% højere, hvis andelen af kommunens indbyggere med en videregående uddannelse er 1 procentpoint højere (når der er taget højde for elevens familiebaggrund mv., herunder forældrenes uddannelse).

4. Diskussion

Forskelle mellem kommuner i ressourceforbrug pr. elev til folkeskolen kan have mange årsager, bl.a. at kommunernes vilkår er forskellige (hvilket vi har forsøgt at tage højde for i analyserne), at de prioriterer forskelligt, og at der er forskelle i effektivitet.

Det kan være svært at vurdere, hvilke af disse årsager der dominerer. Det er vigtigt at understrege, at et højt udgiftsniveau pr. elev i en kommune ikke nødvendigvis er et problem, da det kan skyldes meget andet end ineffektivitet og manglende styring af ressourcerne, fx en politisk prioritering af en høj kvalitet i folkeskolen. Tilsvarende behøver et lavt udgiftsniveau ikke at være positivt, da det fx kan afspejle ringe kvalitet snarere end stor effektivitet.

Det kan være vanskeligt at måle, i hvilken udstrækning forskelle i ressourceforbrug afspejler forskelle i kvalitet, da der er mange dimensioner af kvalitet. I AKF's undersøgelse er der fokuseret på den dimension, der har at gøre med elevernes uddannelsesforløb efter afslutningen af grundskolen samt deres arbejdsmarkedsforløb efter endt uddannelse. Som nævnt finder vi kun små effekter på disse forhold af et øget ressourceforbrug. Men det er klart, at ressourceforbrug i folkeskolen kan have effekter på en lang række andre forhold, som vi ikke analyserer i denne undersøgelse, fx de pædagogiske kvaliteter i skolen, elevernes trivsel, mens de går i skole, og deres tilegnelse af (fx kreative) kundskaber, som ikke har målelige effekter i relation til de resultater i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet, vi har undersøgt. Det er også vigtigt at nævne, at folkeskolens formålsparagraf dækker et særdeles bredt spektrum af formål. Hvorvidt ressourceforbruget har effekter på opfyldelsen af disse mål, er ikke belyst i denne undersøgelse.

På den anden side må man forvente, at fx et godt miljø i skolen og stor tilfredshed med skolen samt opfyldelsen af mange af de formål, der er nævnt i formålsparagraffen, faktisk vil give de unge bedre forudsætninger for at tilegne sig færdigheder, der er relevante for at kunne gennemføre en

uddannelse efter grundskolen. Derfor kan man sige at undersøgelsens resultater måske er overraskende. Men de passer godt med resultaterne fra udenlandske undersøgelser, der i de fleste tilfælde har fokuseret på effekten af øgede skoleressourcer på elevernes karakterer eller testresultater. De fleste udenlandske undersøgelser finder således heller ikke betydelige positive effekter af at øge ressourceforbruget i skolerne.

Den overordnede konklusion på undersøgelsen er altså, at de eksisterende kommunale forskelle i ressourceforbrug stort set ingen praktisk betydning har for elevernes senere uddannelsesforløb. Det udelukker naturligvis ikke, at tilførsel af ekstra ressourcer til folkeskolen i forbindelse med en målrettet indsats, fx med henblik på at øge andelen, der gennemfører en ungdomsuddannelse, kan lykkes. Det afgørende er, hvordan udgifterne konkret anvendes. Blot at øge udgifterne uden en målrettet indsats vil ikke have nogen særlig effekt. Hvad en målrettet indsats konkret kunne bestå i er ikke belyst i de omtalte undersøgelser fra AKF. Men vi ved fra disse og tidligere undersøgelser, at de boglige færdigheder, eleverne opnår i grundskolen, er af stor betydning for deres valg og resultater i uddannelsessystemet efter skolen. En øget indsats med henblik på at forbedre de boglige færdigheder, ikke mindst for de bogligt relativt svage elever, kunne derfor være oplagt. En anden mulighed er måske at styrke uddannelses- og erhvervsvejledningen i skolen, specielt måske i forhold til systemet af erhvervsfaglige uddannelser, som for mange kan være svært at overskue. Men det er klart, at en belysning af, hvordan man mest hensigtsmæssigt tilrettelægge en målrettet indsats med henblik på at sikre, at flere unge gennemfører en kompetencegivende uddannelse, kræver andre undersøgelser end dem, der her er beskrevet.

C.e Folkebibliotekernes ressourceforbrug og effektivitet

Mogens Dilling-Hansen

1. Indledning

Med jævne mellemrum dukker debatten om det kommunale selvstyre op. Det skyldes i nogen grad, at den kommunale økonomi er i en klemme, hvor kommunen på den ene side søger at tilfredstille ønsker om udvidet kommunal service og på den anden side ikke umiddelbart kan øge indtjeningen ved at øge skatterne. På den baggrund er en af kommunernes centrale opgaver i fremtiden at forbedre ressourceudnyttelsen, således at øget service ikke automatisk betyder øgede udgifter. En bedre ressourceudnyttelse kan opnås på flere måder; men tre metoder har været centrale i den aktuelle debat om den kommunale klemme.

For det første er der fremført, at udlicitering af kommunale områder vil skabe en bedre ressourceudnyttelse. Erfaringer med udlicitering af større områder er ret begrænsede, og det skal vel også nævnes, at der er væsentlige ideologiske forhindringer mod at følge denne vej. Ikke desto mindre har analyser som fx Christoffersen, Paldam og Würtz (1999) vist, at der kan spares op mod 20% ved at privatisere rengøringen på folkeskoleområdet.

For det andet diskuteres det, om sammenlægning af mindre kommuner kan forbedre ressourceudnyttelsen. Der er ingen tvivl om, at der på visse områder kan opnås klare fordele ved at øge størrelsen, hvilket på bedste vis dokumenteres ved, at kommuner allerede i dag samarbejder på tværs af kommuneskellet, fx gennem fælles skatteforvaltning. Omvendt gælder det også her, at den politiske vilje er svingende, bl.a. fordi erfaringer på området mangler.

For det tredje vil en forbedring af effektiviteten kunne finansiere det

højere serviceniveau og på den måde hjælpe kommunerne ud af den klemte situation. Selv om der er væsentlige problemer med at måle service og dermed også problemer med at bestemme effektiviteten, så er det alligevel bemærkelsesværdigt få analyser, der kigger på den kommunale effektivitet.

Formålet med dette papir, der er udarbejdet med støtte fra Aarhus Universitets Forskningsfond, er at vise, hvorledes effektivitetsanalyser kan foretages på et kommunalt udgiftsområde. Med et udgiftsområde menes der kommunale opgaver, der løses af »selvstændige« enheder, der til et givet budget forudsættes at maksimere nytten for borgerne ved at producere mest muligt. De kommunale folkebiblioteker er ikke udvalgt på grund af problemer med borgernes tilfredshed; tværtimod viser en undersøgelse, at der er udbredt tilfredshed med folkebibliotekerne, se Finansministeriet, (1997). Årsagen til, at folkebibliotekerne er valgt, er derimod, at ressourceindsatsen kan måles rimeligt præcist ved nettodriftsudgifterne (konto 3.50 i det kommunale regnskabssystem), og der eksisterer tilsvarende statistik for den producerede ydelse, primært udlån af bøger. Den anvendte metode kan således anvendes generelt på alle områder, hvor der eksisterer mål for ressourceindsats og de producerede ydelser.

Effektivitetsbegrebet diskuteres kort i afsnit 2, hvorefter folkebiblioteksområdet præsenteres i afsnit 3. Den empiriske effektivitetsanalyse af folkebibliotekerne i perioden 1993 til 1998 gennemføres i afsnit 4. I afsnit 5 undersøges det, om effektivitetsforskellene mellem kommunerne kan forklares, og endelig diskuteres implikationerne af de fundne resultater.

2. Måling af effektivitet ved produktion af offentlige serviceydelser

Det er uden større problemer at anvende begreberne produktivitet og effektivitet ved produktion af fysiske varer, hvor både ressourceindsats og den producerede ydelse kan opgøres præcist. Det gælder derimod ikke, når offentlige ydelser skal vurderes: Nogle ydelser er *public goods* (en borgers forbrug af ydelsen påvirker ikke andres forbrugsmulighed), de fleste ydelser er serviceydelser (der er vanskeligere at måle), og endelig er ressourceindsatsen sværere at opgøre, bl.a. fordi der typisk produceres flere ydelser samtidig.

Denne problematik gør sig også gældende på folkebiblioteksområdet. I Christoffersen og Ettrup (1993) undersøges produktivitetsudviklingen på

folkebiblioteksområdet i Herning og Viborg Kommuner centralbiblioteker. Analysen viser, at selv om ressourceindsatsen (målt i timer) måles på et meget disaggregeret niveau, så er det meget vanskeligt at fastlægge, hvad bibliotekernes ydelser er. Det er åbenbart, at udlån af en bog er en relevant ydelse; men der kan sættes spørgsmålstejn ved, om følgende ydelser opfattes som et relevant output for folkebibliotekerne: Producers der service ved udsendelse af hjemkaldelser, udstedelse af regninger, indkøb af bøger, registrering af bøger, kassation af bøger o.l.? På samme måde kan der stilles spørgsmålstejn ved, om bogbestanden (dvs. et potentielt udlån) er produktion af service, om udlån af flere eksemplarer af en titel er lige så meget værd som udlån af to forskellige titler, og om visse udlån er bedre end andre.

Analysen af en kommunes produktivitet på et ressourceområde, som fx analyserne af folkebiblioteksområdet i Christoffersen og Ettrup (1993), er alle baseret på den »traditionelle« definition af produktivitet (produktion målt i forhold til faktorindsats). Til gengæld er i nogen udstrækning en vis uklarhed om effektivitetsbegrebet, fordi effektivitet også anvendes til at beskrive effekten eller nytten af en produceret enhed, dvs. effektivitet bliver et subjektivt mål. Gunst, Lauritzen og Heinesen (1984) og Amtsrådsforeningen i Danmark (1990) er eksempler på danske studier, der anvender denne definition, og Vedung (1995) opdeler effektivitetsbegrebet i flere typer, der alle beskriver værdien af den producerede vare.

I denne analyse anvendes en traditionel økonomisk definition af effektivitet i form af *teknisk effektivitet*, som blev defineret i Farrel (1957). En af fordelene ved denne definition er, at produktionsforhold beskrives ved en produktions-rand eller best-practice med de bedste kombinationer af input og output, og afvigelse fra randen kan intuitivt tolkes: Hvis en kommune kan udlåne 29 bøger pr. indbygger til en omkostning på 390 kr. pr. indbygger, så vil en kommune, der låner færre bøger ud til samme omkostning, være mindre effektiv.

Effektiviteten af folkebibliotekerne analyseres ved en DEA-analyse, fordi der er tale om produktion af en serviceydelse, og analyserne er baseret på en FDH-algoritme, hvor der stilles så få krav til produktionsforholdene som muligt. For en nøjere diskussion af effektivitet og estimation af samme henvises til Dilling-Hansen (2000).

3. De kommunale folkebiblioteker

Kommunerne driver de danske folkebiblioteker, og på Indenrigsministeriets hjemmeside er denne opgave formuleret som:

De kommunale folkebiblioteker skal fremme oplysning og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet materiale til rådighed. Alle kommuner skal have et folkebibliotek – evt. suppleret med en bogbus. Man har mulighed for at låne bøger på ethvert folkebibliotek. Folkebibliotekerne har pligt til at anskaffe bøger, og de kan også anskaffe grammofonplader, cd'ere, lydbånd, videoer, kunst, edb-programmer mv.

De samlede nettodriftsudgifter på området har udviklet sig stabilt fra 1,85 mia.kr. i 1993 til et bugetteret tal i 2000 på 2,16 mia.kr., hvilket svarer til en årlig stigning på 2,2% i løbende priser. De samlede kommunale nettodriftsudgifter er i den samme periode steget væsentligt mere med 4,4% årligt, så områdets andel af budgettet er faldet fra 1,8% til 1,5% i den 8-årige periode.

Til at beskrive ressourceindsatsen på området *folkebiblioteker* anvendes nettodriftsudgifter på funktion 3.50. Til beskrivelse af de producerede ydelser på folkebibliotekerne er anvendt den offentligt tilgængelige statistik, og det drejer sig om udlån, åbningstid og antal udlånssteder. Disse mål er relativt aggregerede mål, som kan være misvisende mål for den faktiske service på folkebibliotekerne; men omvendt må det forventes, at tallene er sammenlignelige både over tid og mellem kommunerne. Der henvises til Dilling-Hansen (2000) for en diskussion af måleproblemer og af særlige organisatoriske forhold, fx biblioteksforbund mellem mindre kommuner.

Et særligt forhold ved produktion på folkebiblioteksområdet er, at der ikke er synderlig variation i borgernes vurdering af servicen. Tværtimod viser en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse i Finansministeriet (1997), at der er tale om generel høj tilfredshed med biblioteksområdet, således at mindst 85% angiver tilfredshed, og at denne tilfredshed stort set er fordelt jævnt over alle kommuner. Kun i sammenhæng med et konkret spørgsmål om bogudvalget var brugernes tilfredshed lidt mindre for kommuner med lavere udgifter på biblioteksområdet.

Tabel Gennemsnitlige biblioteksudgifter pr. indbygger¹, 1993-2000

C.e1

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alle kommuner	357	358	365	376	382	390	396	407
[min - max]	[53-722]	[47-789]	[41-719]	[16-734]	[43-764]	[39-836]	[55-805]	[71-780]
Centralbibliotekerne ²	379	373	382	391	397	402	408	420
[min - max]	[280-613]	[293-574]	[309-578]	[326-611]	[331-599]	[322-651]	[313-632]	[342-663]
Uden biblioteker ³	215	211	217	227	244	245	255	262
[min - max]	[53-424]	[69-329]	[58 -339]	[90-339]	[127-430]	[134-396]	[139-385]	[148-430]

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, diverse årgange.

Bem.: Data er til og med 1998 regnskabstal, mens oplysninger herefter er budgettal.

1 Vægtet med befolkningens størrelse.

2 Inkl. Københavns og Frederiksberg Kommuner.

3 Kommuner med betjenings-/driftsoverenskomst med en anden kommune.

I tabel C.e1 er ressourceindsatsen belyst ved de kommunale nettodriftsudgifter pr. indbygger for perioden 1993 til 2000, og selv om de traditionelle usikkerhedsforhold ved at anvende budget- og regnskabstal skal anføres, så er billedet klart. Udgifterne er steget jævnt fra ca. 360 kr. til godt 400 kr. pr. indbygger i løbende priser, og det ses også af tabellen, at der er meget markante udsving i forhold til gennemsnittet. I 1998 dækker den gennemsnitlige udgift på 390 kr. pr. indbygger bl.a. over fire kommuner med en udgift mindre end 100 kr. pr. indbygger og fire kommuner med højere udgifter end 700 kr. pr. indbygger. Der gælder ydermere, at forskellene findes i hele perioden, og at det stort set er de samme kommuner, der har de hhv. høje og lave udgifter. Centralbibliotekernes nettodriftsudgifter afviger ikke markant fra landsgennemsnittet; men det ses, at kommuner uden egne folkebiblioteker har væsentligt lavere udgifter end kommuner med egne biblioteker.

Den producerede service på folkebibliotekerne er kun offentliggjort for perioden 1993 til 1998, og disse er vist i tabel C.e2 sammen med nøgletallet pris pr. udlån.

Tabel Nøgletal for folkebibliotekerne, 1993-1998

C.e2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Udlån pr. indbygger ¹	16	16	16	16	16	14
[min - max]	[1 - 25]	[1 - 38]	[1 - 36]	[1 - 35]	[1 - 33]	[1 - 29]
Antal biblioteker ²	8	8	8	8	8	8
[min - max]	[1 - 25]	[1 - 25]	[1 - 25]	[1 - 24]	[1 - 24]	[1 - 24]
Åbningstid (max) ³	41	41	42	41	41	41
[min - max]	[4 - 56]	[4 - 55]	[4 - 70]	[2 - 55]	[3 - 58]	[3 - 58]
Pris pr. udlån ⁴	23	23	24	24	24	29
[min - max]	[10 - 47]	[12 - 47]	[12 - 58]	[12 - 47]	[12 - 50]	[12 - 125]
- heraf centerbiblioteker ⁵	22	22	23	22	22	24
[min - max]	[16 - 31]	[17 - 30]	[17 - 31]	[17 - 31]	[19 - 31]	[17 - 38]

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, diverse årgange samt Biblioteksårbogen fra Statens Bibliotekstjeneste (Bibliotekstjeneste 1993-98).

1 Samlet antal af biblioteksudlån (bøger, lydbøger, musik, grafik, plakater, dias-serier, video, film samt andre materialer) pr. indbygger 1. januar det følgende år.

2 Antal betjeningssteder (faste afdelinger og bogbusser med kortere åbningstid) med offentlig adgang i kommunen.

3 Ugentlig åbningstid (timer) for den faste biblioteksafdeling med den længste åbningstid i kommunen.

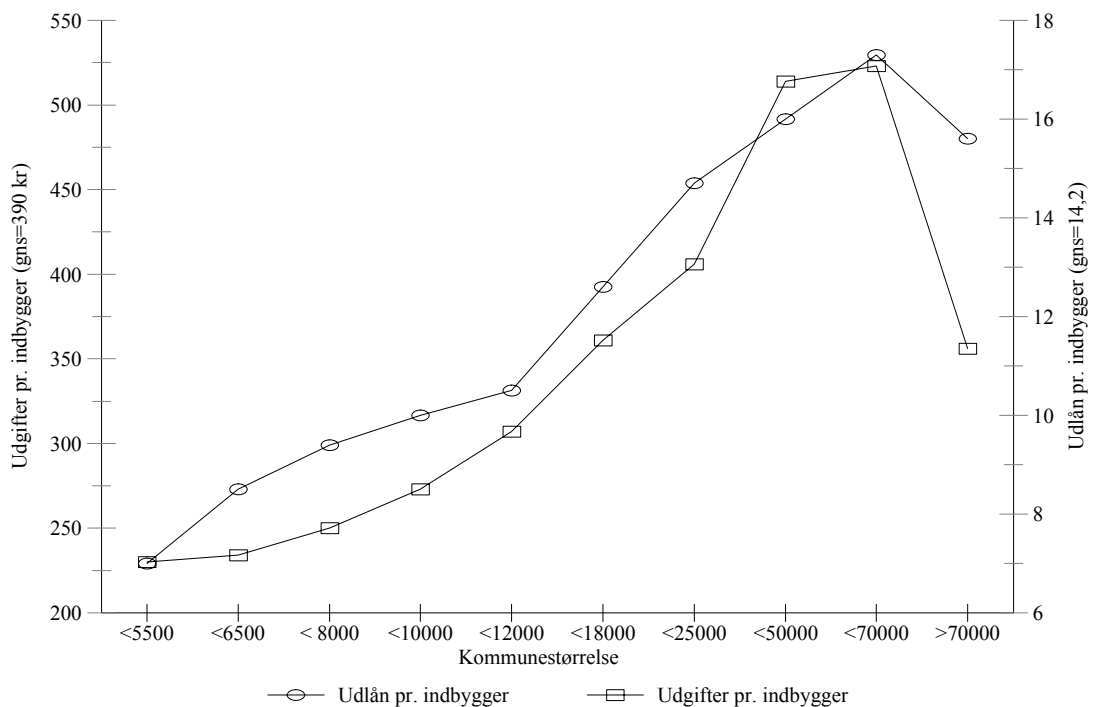
4 Pris pr. udlån er et indeks beregnet som nettodriftsudgifterne divideret med det samlede antal biblioteksudlån i samme periode.

5 Inkl. København og Frederiksberg Kommuner.

Tabel C.e2 viser de opstillede servicemål for kommuner med egen biblioteksdrift, og det ses, at der på servicesiden tegner sig det samme mønster som på udgiftssiden, belyst i tabel C.e1: Udviklingen i perioden 1993 til 1998 er bemærkelsesværdig stabil, således at de vedvarende store forskelle i niveauet fastholdes. Som eksempel kan nævnes, at der i 14 kommuner udlånes mindre end fem titler pr. indbygger i 1998, mens 11 kommuner havde et udlån mindst fire gange så højt (mere end 20 titler pr. indbygger), og disse kommuner havde tilsvarende lave hhv. høje udlånstal i de foregående år.

Sammenhængen mellem ressourceindsats og udlån er vist i figur C.e1, hvor kommunerne er opdelt efter størrelse. Det fremgår klart af figuren, at aktivitetsniveauet på folkebiblioteksområdet i de større bysamfund er klart større end i landområderne, og ressourceindsatsen og den producerede ydelse (udlån) følges pænt ad.

Figur C.e1 Folkebibliotekernes udgifter og udlån pr. indbygger
C.e1



Hvad bestemmer de kommunale udgifter på folkebiblioteksområdet? Indenrigsministeriet viser i behovsanalyserne, hvorledes efterspørgselsforhold påvirker ressourceindsatsen. Dette er vist i den første søjle i tabel C.e3, hvor ressourceindsatsen for 1996 er regresseret mod de faktorer, der efter Indenrigsministeriet bestemmer efterspørgslen: Stigende urbanisering, velstand, nettoindpendling og andel af udlændinge fra 3. verdenslande øger efterspørgslen. I den anden søjle af tabel C.e3 er ressourceindsatsen i stedet belyst ved den producerede service, og det ses, at denne model forklarer variationen mindst lige så godt som behovsmodellen, og der fås den forventede positive sammenhæng mellem udlån og åbningstid. I Indenrigsministeriet (2000c) anføres der uden argumentation, at antallet af udlånssteder er positivt korreleret med serviceniveauet, og selv om det også må gælde for udgifterne, så viser analyserne, at der uanset formulering af sammenhængen ikke er nogen signifikant positiv sammenhæng.

Den fundne negative sammenhæng, som kan ses i tabel C.e3, kan tolkes på flere måder. Det kan være et resultat af stordriftsfordele på området (store kommuner har relativt lavere udgifter), og det kan skyldes, at kommuner opretter mindre udlånssteder (specielt bogbusser), fordi det er billi-

gere end en tilsvarende udvidelse af de eksisterende udlånssteder. Det opfattede serviceniveau er med andre ord ikke entydigt knyttet til antallet af udlånssteder: Flere udlånssteder vil for personer, der ikke er mobile, eller som har langt til de øvrige biblioteker, blive opfattet som en serviceforøgelse, mens andre personer, der vægter udvalg hhv. tilstedeværelse af bøger samt andre bibliotekstilbud (læsesal, internet mv.) højere, vil opleve et fald i serviceniveauet ved oprettelse af et ekstra udlånssted. I de efterfølgende analyser antages det, at serviceniveauet på biblioteksområdet enten ikke påvirkes væsentligt af antallet af udlånssteder, eller at det falder ved oprettelse af flere udlånssteder.

Den sidste model præsenteret i tabel C.e3 er en samlet model med både efterspørgsels- og udbudsforhold, og det ses, at forklaringsgraden vokser signifikant og at de enkelte koefficienter stort set er uforandrede, selv om der er en vis multikolloniaritet mellem de to grupper af mål.

Tabel C.e3 Udgifter til folkebiblioteker pr. indbygger, 1996 – behov og service

	Udgiftsbehovs-model	Servicemodel	Samlet model
Konstant	25.3 (52.03)	40,70** (14,60)	-97,60* (47,53)
Landdistriktsgrad	-2,47** (0,46)		-0,53 (0,46)
Udskrivningsgrundlag pr. indb.	0,0042** (0,00051)		0,0025** (0,00044)
Andelen af udpendlere ift. arbejdspladser	-0,69** (0,15)		-0,039 (0,14)
Andelen af udlændinge fra 3. verdenslande	17,87** (3,94)		13,88** (3,36)
Antal biblioteker		-3,66* (1,59)	-2,90* (1,38)
Længste egentlige biblioteks-åbningstid		3,91** (0,57)	2,47** (0,56)
Biblioteksudlån pr. indbygger		12,58** (1,33)	9,56** (1,19)
R ² -adj.	0,62	0,67	0,76

* betyder signifikans på 5% niveau.

** på 1%.

Den samlede model er statistisk signifikant i forhold til de to første modeller. Et F-test på den samlede model i forhold til den første model giver $F(3,242)=51,2$ og i forhold til den anden model $F(4,242)=24,9$. Begge testværdier er statistisk signifikante på 1% niveau.

4. Effektiviteten af den kommunale serviceproduktion på folkebiblioteksområdet

Med anvendelse af den økonomiske definition af teknisk effektivitet fokuseres der på afvigelser fra best-practice, der bestemmes som den »bedste« kombination af input og output. I den outputorienterede formulering betyder det, at kommunerne til et givet input – målt ved ressourceindsatsen – maksimerer serviceniveauet. Analyserne af de kommunale folkebiblioteker i perioden 1993 til 1998 er baseret på en FDH-analyse, som er en ikke-parametrisk DEA-metode (der henvises til Coelli, Rao og Battese (1998) og Dilling-Hansen (2000) for en oversigt over estimationsmetoder). I modsætning til de traditionelle DEA-metoder er FDH-algoritmen uden antagelser om omkostningsfunktionens forløb, dvs. der er ingen forudsætninger om konvekse omkostningsforløb. På grundlag af Eeckaut, Tulkens og Jamar (1993) defineres effektiviteten for en kommune som:

- i) en kommune er ineffektiv, hvis mindst én anden kommune *dominerer* kommunen
- ii) en kommune er *dominerende* over for en kommune, hvis den både har mindre udgifter og har mindst lige så højt serviceniveau (målt på alle serviceindikatorer)
- iii) hvis ingen anden kommune dominerer en kommune, er denne kommune *omkostningseffektiv*
- iv) den *mest-dominerende* kommune er den dominerende kommune med de laveste udgifter
- v) graden af ineffektivitet for en kommune beregnes som forholdet mellem udgifterne for den *mest dominerende* og kommunen. Effektiviteten er derfor altid større end 0, og alle effektive kommuner har værdien 1
- vi) graden af ineffektivitet anvendes til beregning af *merforbrug* eller *tab* ved at beregne forskellen mellem de faktiske omkostninger og omkostningerne for den *mest dominerende* kommune, dvs. *tabet* bliver et mål for den besparelse, kommunen ville få, hvis den havde en adfærd som den *mest dominerende* kommune.

4.1 Et eksempel på beregning af effektiviteten på folkebiblioteksområdet

Beregningen af (in-)effektivitet med anvendelse af FDH-algoritmen er illustreret i tabel C.e4 ved at kigge på Albertslund Kommune, der i 1998 havde de største udgifter til folkebiblioteker pr. indbygger (836 kr.). Det kommunale serviceniveau er beskrevet ved de opstillede serviceindikatorer præsenteret i afsnit 3, dvs. udlån pr. indbygger, åbningstid og antal udlånssteder.

Tabel C.e4 Bestemmelse af effektiviteten på folkebiblioteksområdet – et eksempel

	<i>Hele landet</i>	<i>Albertslund</i>	<i>Sønderborg</i>	<i>Lyngby-Tårnby</i>	<i>Søllerød</i>
<i>Udgifter pr. indb.</i>	390	836	532	711	747
<i>Pris pr. udlån i kr.</i>	29	40	25	34	39
<i>Udlån pr. indb.</i>	14	21	21	21	19
<i>Længste åbningstid</i>	42	50	54	54	49
<i>Antal udlånssteder</i>	8	4	3	4	4
<i>Befolkning 1998</i>	19254	29411	29739	50196	31326
<i>Effektivitet</i>	84%	64%	100%	75%	66%
<i>Beregnet tab</i>	363 mio.kr.	8,9 mio.kr.	0 mio.kr.	9,0 mio.kr.	7,9 mio.kr.

Sammenlignet med landsgennemsnittet har Albertslund Kommune både høje udgifter og et højt aktivitetsniveau på folkebiblioteksområdet med et stort udlån pr. indbygger, hvilket giver en gennemsnitspris pr. udlån på knap 40 kr. Denne pris er stadig højere end landsgennemsnittet på 29 kr. pr. udlån, men 32 kommuner har en pris pr. udlån, der er højere. Sammenlignes Albertslund og Søllerød Kommuner, der befolkningsmæssigt og geografisk er tæt på hinanden, ses det, at selv om Søllerød Kommune har lavere udgifter til folkebiblioteker pr. indbygger end Albertslund, så er antallet af udlån og den længste åbningstid også mindre. I FDH-terminologi dominerer ingen af de to kommuner hinanden, fordi kommunen med lavere udgifter også har et lavere serviceniveau. FDH-algoritmen identificerer derimod bl.a. Lyngby-Tårnby og Sønderborg Kommuner som dominerende kommuner med Sønderborg som den *mest dominerende* kommune, dvs. den kommune med de laveste udgifter og med et serviceniveau, der er mindst lige

så højt som i Albertslund Kommune. Udlån pr. indbygger og åbningstid er på niveau med hinanden i de to kommuner, mens den *mest dominerende* kommune har ét udlånssted mindre.

Hvorvidt ét udlånssted mindre faktisk giver højere service, kan som anført diskuteres, men der er dog en række interessante forhold ved den konkrete sammenligning. For det første er de to kommuner befolkningsmæssigt stort set ens, hvilket vil sige, at der ikke kan argumenteres for forskelle som følge af stordriftsfordele. For det andet er der tale om en markant forskel på omkostningssiden, mens serviceniveauet i de to kommuner stort set er ens, og for det tredje er Albertslund Kommune stadig ineffektiv, hvis antallet af udlånssteder fjernes som et output-mål. Uden krav til serviceniveau på området *udlånssteder* slækkes kravet for ineffektivitet, og antallet af ineffektive kommuner vokser; i den konkrete sammenligning er Sønderborg Kommune dog stadig den *mest dominerende* kommune, og derfor er effektivitetstabet også uforandret.

Ineffektiviteten for Albertslund Kommune er beregnet som forholdet mellem udgifterne i Sønderborg og Albertslund Kommune, og tabet eller overforbruget er beregnet til knap 9 mio.kr., dvs. hvis Albertslund Kommune kunne kopiere forholdene fra Sønderborg Kommune, ville der kunne spares knap 9 mio.kr. i Albertslund Kommune på folkebiblioteksområdet.

4.2 Beregning af den kommunale effektivitet på folkebiblioteksområdet

I tabel C.e5 er vist den beregnede ineffektivitet for perioden 1993 til 1998 for de ca. 250 kommuner, hvor der foreligger både omkostnings- og servicetal. Det ses, at den vægtede effektivitet i hele perioden er omkring 85%, hvilket i kroner svarer til, at der årligt kunne spares ca. 300 mio.kr. på folkebiblioteksområdet – forudsat at de *mest dominerende* kommuners udgiftsstruktur kan kopieres.

Uden antal udlånssteder som indikator for service vokser antallet af ineffektive kommuner, og i 1998 vokser det samlede effektivitetstab fra 311 til 414 mio.kr.

Deprins, Simar og Tulkens (1984) fremhæver FDH-metoden for de umiddelbart let fortolkelige resultater, der ikke er baseret på stærke forudsætninger om konvekse produktionsforhold (DEA-metoder) eller om et parametrisk approach. Desuden er de *mest dominerende* kommuner interessante, fordi de udgør randen eller *best-practice*, og dermed er de interessan-

te som sammenligningsgrundlag for de kommuner, der ikke har en effektivitetsgrad på 1. I tabel C.e5 er antallet af *mest dominerende* kommuner opgjort over tid, og det ses, at ca. 60 forskellige kommuner hvert år i perioden 1993 til 1998 er *mest dominerende*. Blandt disse kommuner er igen 21 af kommunerne *mest dominerende* over alle årene.

Tabel C.e5 Effektiviteten af de kommunale folkebiblioteker, 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-98
Effektivitet ¹	83%	85%	86%	85%	86%	84%	85%
[min]	[31%]	[35%]	[37%]	[36%]	[42%]	[31%]	[35%]
Antal effektive ²	57	60	64	65	63	53	21
Antal ineffektive ²	193	187	184	185	185	198	133
Effektivitetstab i mio.kr. ³	337	287	275	324	299	363	311

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, diverse årgange samt Biblioteksårbogen fra Statens Bibliotekstjeneste (Bibliotekstjeneste 1993-98). Mellem 25 og 28 ud af i alt 275 kommuner er ikke med i analyserne grundet biblioteksforbund o.l.

- 1 Effektiviteten er gennemsnittet (vægtet med befolkningen) af den teknisk effektivitet estimeret ved hjælp af FDH-algoritmen.
- 2 Antallet i sidste søjle er de kommuner, der opfylder betingelsen i hele perioden.
- 3 Effektivitetstab er den gevinst, der ville blive opnået, hvis de ineffektive kommuner havde samme omkostningsforhold som den »mest dominerende« kommune.

5. Forklaring af effektivitetsforskelle mellem kommunerne

Mens antallet af egentlige effektivitetsanalyser af (dele af) den kommunale sektor har været begrænset, så har der de sidste par år været stor interesse for at kunne påvise stordriftsfordele i sektoren, se fx Houlberg (2000a), Indenrigsministeriet (2000b) og Mouritzen (1999b). Den særlige interesse for at finde en optimal kommunestørrelse er naturlig og et værdifuldt indlæg i debatten om kommende kommunesammenlægninger. Metodisk er disse analyser typisk baseret på parametriske regressionsanalyser, der med forskellige dummies for størrelse vurderer udgifternes størrelse, og uanset det forhold, at disse analyser om stordriftsfordele til dels overser det faktum, at analyseformen afhænger af antagelsen om teknisk effektive enheder, så er analyserne et vigtigt skridt på vejen mod en forklaring på forskellene i den kommunale sektor. Er forskelle i effektivitet udelukkende et spørgsmål om god/dårlig ledelse, eller er der andre (strukturelle) forhold, der kan være årsag til forskellene?

De beregnede mål for den kommunale effektivitet i 1998 på folkebiblioteksområdet fra afsnit 4 er genstand for den efterfølgende analyse, hvor der opstilles fire faktorer, der har indflydelse på effektiviteten.

Organisering. For det første må det forventes, at den kommunale organisering af biblioteker kan have indflydelse på effektiviteten. Her undersøges det, om visse kommuners rolle som *centerbibliotek* for omkringliggende kommuner har nogen indflydelse. Som udgangspunkt må evt. stordriftsfordele give en positiv sammenhæng.

Prioritering af udgifter. For det andet forventes det at have indflydelse på effektiviteten, hvorledes de budgetterede udgifter anvendes. To af de største udgiftsposter på bruttobudgettet er løn og anskaffelser, og her undersøges det, om andelen af udgifter til nyanskaffelser har en positiv indflydelse på effektiviteten. Denne sammenhæng kan også tolkes ud fra lønandelen med en forventet negativ sammenhæng mellem effektivitet og personalenormering.

Service. For det tredje må det forventes, at det generelle udgiftsniveau i kommunen kan påvirke effektiviteten, således at »rige kommuner« med et generelt højt udgiftsniveau mindsker fokus på effektivitetsdimensionen. Om der findes en sådan *Leibenstein X-inefficiency* effekt, undersøges ved at inddrage Indenrigsministeriets generelle serviceniveau for kommunen.

Strukturelle forhold. Endelig kan kommunens ydre fremtoning have indflydelse på effektiviteten. Her undersøges det, om der er geografiske og/eller størrelsesmæssige forskelle i effektiviteten.

Resultatet af modeller til forklaring af effektiviteten i 1998 på grundlag af disse fire dimensioner er vist i tabel C.e6. Et gennemgående træk i de estimerede modeller er, at nok er modellen statistisk signifikant, men der er en pæn variation i effektiviteten, der ikke kan forklares. Med inkludering af variabler, der er statistisk signifikante, forklares 18% af variationen og ud over de statistiske forbehold, så viser analyserne, at en stor del af forskellene i den kommunale effektivitet må skyldes »særlige individuelle forhold«.

Den kommunale organisering har indflydelse på effektiviteten i form af, at kommuner med centerbiblioteker generelt er mere effektive end de øvrige kommuner. Det resultat kan skyldes det banale forhold, at tilskuddet til disse kommuner er »for højt«, således at nettodriftsudgifterne for centerkommunerne reelt skulle have været højere. Omvendt er det også en

indikation af, at der findes klare fordele ved at kunne udnytte en fælles bestand af udlånsmaterialer, således at der er en negativ sammenhæng mellem antal udlån og prisen pr. udlån. Konsekvensen af at være effektiv ved at anvende fælles lagre af udlånsmaterialer kan dog være, at borgernes oplevede service falder, fordi der vil være længere ventetid på det ønskede materiale.

Tabel C.e6 Faktorer til forklaring af effektivitet på folkebiblioteksområdet

	Effektivitetmodel OLS-estimer	Effektivitetmodel OLS-estimer	Tobit-model med 0#effektivitet#1
Konstant	1,417** (0,179)	1,520** (0,178)	1,639** (0,220)
Centerbiblioteker	0,172** (0,042)	0,138** (0,043)	0,218** (0,058)
Andel materialer af bruttoudgifter	0,525** (0,151)	0,510** (0,149)	0,691** (0,196)
Serviceniveau – generelt	-0,749** (0,175)	-0,811** (0,173)	-0,936** (0,213)
Befolkning mellem 6500 og 18000 indb.	-	-0,067** (0,021)	-0,081** (0,026)
R ² -adj.	0,15	0,18	(54 højrecensured)

Bem.: Modellerne er estimeret som Tobit-modeller med effektiviteten begrænset til at ligge i intervallet 0 til 1. Uden bindende restriktioner er estimerne lig de tilhørende OLS-estimer.

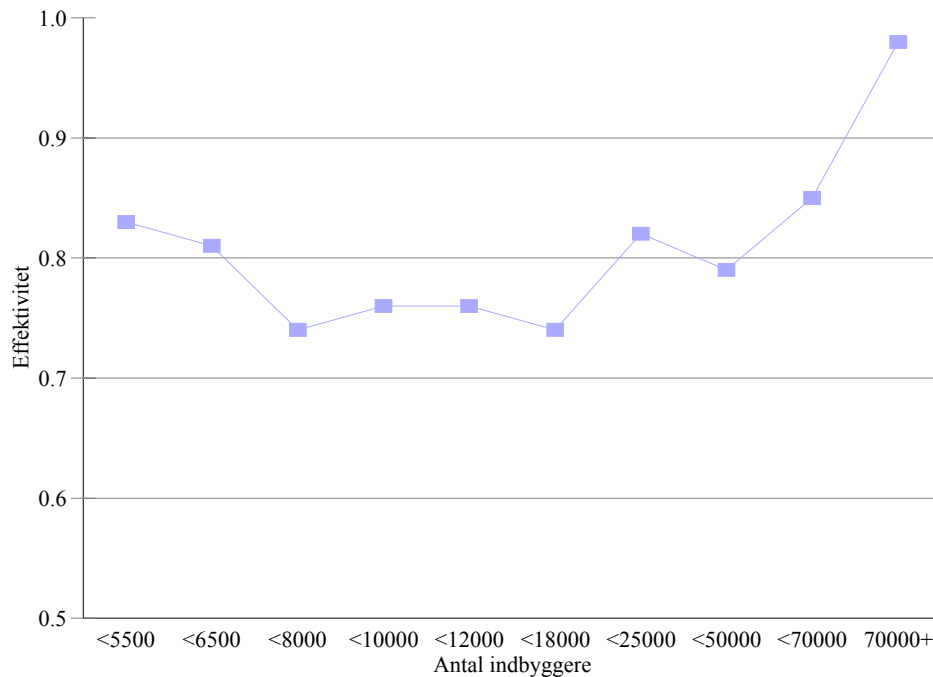
* 5% signifikansniveau.

** 1% signifikansniveau.

De samlede driftsudgifter på folkebiblioteksområdet har to væsentlige poster, løn til personale og udgifter til anskaffelser. Det ses, at kommuner med en opprioritering af anskaffelser på bekostning af lønomkostninger er de mest effektive kommuner, og den forventede positive sammenhæng er både stabil og statistisk signifikant.

Den forventede negative sammenhæng mellem effektiviteten på folkebiblioteksområdet og det generelle serviceniveau i kommunen er også statistisk signifikant. Der er med andre ord en klar tendens til, at kommuner, der har råd til at have relativt høje udgifter, ikke er så effektive som de øvrige kommuner.

Figur Effektivitet og størrelse
C.e2



Den gennemsnitlige effektivitet er beregnet til 84% i 1998, og ud over de påviste sammenhænge mellem effektivitet og den kommunale organisation, prioritering samt det generelle serviceniveau er der også en geografisk afhængighed. I figur C.e2 er vist den gennemsnitlige effektivitet fordelt efter Indenrigsministeriets størrelsesgruppering. De fire kommunegrupper med et indbyggertal mellem 6.500 og 18.000 med i alt ca. 1½ mio. indbyggere er generelt mindre effektive end resten af kommunerne, mens de helt små kommuner med i alt ca. 290.000 indbyggere tilsyneladende har lettere ved at tilpasse produktionsapparatet til den relativt mindre efterspørgsel efter udlånsmateriale, fx ved at anvende mobile udlånssteder. På tilsvarende vis har de større kommuner med ca. 3½ mio. indbyggere en højere gennemsnitlig effektivitet. Det gælder specielt for de helt store kommuner; men på grund af det lille antal kommuner i denne gruppe er denne afvigelse ikke statistisk signifikant. Gruppen af kommuner med mellem 6.500 og 18.000 indbyggere har en vægtet effektivitet på gennemsnitlig 75%, og denne afvigelse er til gengæld statistisk signifikant lavere end de øvrige kommuners effektivitet på 87%.

6. Konklusion

Den kommunale sektor oplever et stigende pres, først og fremmest fordi øgede krav til udgifter i form af mere og bedre service ikke umiddelbart kan finansieres af skattestigninger. Flere forslag til løsning af denne klemme – fx udlicitering og sammenlægninger af kommuner – er foreslået; men en anden farbar vej til løsning af problemet kunne være at fokusere mere på den kommunale effektivitet.

Måling af kommunale serviceydelser er generelt problematisk, og derfor er det også vanskeligt at opstille relevante mål for den kommunale effektivitet. På trods af disse generelle vanskeligheder er det i denne analyse illustreret, hvorledes et udgiftsområde kan analyseres ved anvendelse af en ikke-parametrisk metode under forudsætning af, at relevante servicemål kan opstilles.

De kommunale folkebibliotekers effektivitet analyseres i perioden 1993-1998. Udgifterne og de tilbudte ydelser har i den nævnte periode været relativt stabile, og FDH-algoritmen er anvendt til bestemmelse af de kommuner, der udgør »best-practice«, dvs. er billigst til at producere biblioteksydelser. I hver periode har ca. 60 kommuner vist sig at være effektive, og de samlede tab, der opstår, fordi andre kommuner er mindre effektive, er beregnet til ca. 300 mio.kr. eller ca 15% af nettodriftsudgifterne på folkebiblioteksområdet.

De beregnede effektivitetsforskelle viser sig at have flere fælles træk. Analyserne viser således, at kommuner med et generelt højt serviceniveau og kommuner med relativt høje lønandele på folkebiblioteksområdet er mindre effektive, mens kommuner med centerbiblioteksfunktioner klarer sig bedre. Sidstnævnte stordriftsfordele kan skyldes de særlige afregningsforhold; men analyserne viser, at der er klare tegn på stordriftsfordele. Kommuner med mindst 18.000 indbyggere har et relativt højere udlånsniveau, og samtidig er effektiviteten stigende med kommunestørrelsen.

En interessant undtagelse er de helt små kommuner (under 6.500 indbyggere), hvor effektiviteten er lige så høj som i kommuner med over 18.000 indbyggere: Godt nok låner indbyggere i små kommuner i mindre grad bøger end i resten af landet; til gengæld har de små kommuner vist sig at være i stand til at omstille produktionsforholdene til efterspørgslen ved anvendelse af bogbusser, kortere åbningstid, mindre sortiment o.l.

D Borgere og politikere

D.a **Kommunalpolitikerne – Hvem er de? Og hvad vil vi med dem?**

Rikke Berg og Ulrik Kjær

Hvem er dagens kommunalpolitikere?

Hvis man spørger om, hvem det er, som i dag har sæde i de danske kommunalbestyrelser, løber man ofte ind i et stort set enslydende svar. Nemlig at den typiske kommunalpolitiker er en midaldrende gift mand, der er i beskæftigelse som funktionær i den offentlige sektor. Dette gælder, hvad enten man læser den officielle beskrivelse (Danmarks Statistik 1998), læser de avisartikler, der altid dukker op omkring emnet, når vi nærmer os et kommunalvalg, eller taler med vælgere. Beskrivelsen er for så vidt rigtig nok – det er faktisk dette billede, som tegnes, hvis man stykker en sådan fiktiv kommunalpolitiker sammen ved hjælp af de typiske værdier inden for hver af disse sociodemografiske dimensioner (Kjær 2000a: 33).

Beskrivelsen har imidlertid to klare svagheder. For det *første* medfører en sådan simplificering, at man let overser, at også andre befolkningsgrupper er repræsenteret i de danske kommunalbestyrelser. Således er det faktisk kun 18% af kommunalpolitikere, der passer helt præcist ind i det ovennævnte stereotyp. Dette forhold er ganske tankevækkende, navnlig fordi beskrivelsen af den typiske kommunalpolitiker ofte ledsages af en mere eller mindre udtalt kritik af, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne som gruppe betragtet (4.685 personer) ikke afspejler vælgerkorpset godt nok. Ønsket, som fremføres, er en høj grad af forskellighed og mangfoldighed samtidig med, at der i en samlet landsdækkende optælling efterspørges en perfekt afspejling af befolkningen som helhed i relation til køn, alder, erhverv osv. Et sådant ønske kan imidlertid være vanskeligt at indfri.

Den *anden* svaghed ved den sædvanlige beskrivelse af kommunalpoliti-

kere er, at der ofte er tale om en præsentation af politikernes »udseende«. Let observerbare og sammentællelige ting som køn, alder og erhverv. Ræsonnementet er ofte, at man ud fra disse demografiske karakteristika kan forudsige, hvordan den enkelte politiker vil handle. Empiriske analyser har imidlertid vist, at disse karakteristika ikke har den store indflydelse på politikernes holdninger og prioriteringer (Kjær 2000a: 284ff).

Budskabet i denne artikel er ikke, at de demografiske skævheder, som vitterligt eksisterer mellem landets kommunalpolitikere og vælgerbefolkningen (Berg & Kjær 1997: 336-7), er uinteressante eller uvæsentlige at beskæftige sig med. Når kun 27% af kommunalpolitikere er kvinder mod 51% af vælgerkorpset, skyldes det sandsynligvis, at kvinder ikke på samme måde som mænd er blevet socialiseret til at interessere sig for politik og politiske hverv, ligesom kvinder generelt lader til at tillægge hensynet til familie og børn større vægt, når det skal afgøres, om man skal forfølge en kommunalpolitisk karriere (Kjær 2001). Finder man – eksempelvis ud fra et ligestillingssynspunkt – denne tilstand problematisk, skal man selvfølgelig søge at påvirke de samfundsstrukturer, der måtte lede til en sådan underrepræsentativitet af forskellige grupper.

Budskabet er imidlertid også, at man ikke skal forfølge enhver skævhed pr. automatik. For hver gang der inkluderes endnu en dimension i ønsket om afspejling, risikerer man nemlig, at det bliver på bekostning af andre dimensioner. De centrale dimensioner må derfor vælges med omhu. I forlængelse heraf skal det nævnes, at der i øjeblikket er én og kun én dimension, hvor gruppen af kommunalpolitikere ligner vælgerne, nemlig det partipolitiske tilhørsforhold. En dimension, som de fleste vel vil betegne som vigtig for afspejlingen, og som altså er en realitet i dag. Dertil kommer, at det også er muligt at udpege skævheder, der ligefrem kan opfattes som ønskværdige. Eksempelvis er de danske kommunalpolitikere væsentligt mere politisk interesseret end vælgerne som helhed – en skævhed, der vel ikke nødvendigvis er af det onde.

Dertil kommer, at man vel rettelig burde interessere sig lige så meget – om ikke mere – for de mindre observerbare træk ved kommunalpolitikere. Er de ærlige? Er de lydhøre? Er de empatiske? Er de altruistiske? Er de redelige? Er de engagerede? osv. osv. Her er det imidlertid vanskeligere at tegne et generelt billede, idet der jo i langt højere grad vil være tale om en subjektiv vurdering.

Spørgsmålet er imidlertid, om vi nødvendigvis *skal* danne os et samlet billede af kommunalpolitikerne i disse henseender. Det kommunale demokrati har jo den indbyggede styrke, at det overlades til vælgerne i de enkelte kommuner at foretage en løbende kvalitetskontrol af politikerne. Hvert fjerde år på valgdagen afgøres eventuelt divergerende meninger om de forskellige politikeres fejl og fortræffeligheder nemlig ved afstemning. I hvilken udstrækning vælgerne så er engagerede og lever op til denne demokratiske kontrolfunktion, og om politikerne muliggør udøvelsen af denne demokratiske kontrol gennem en åben og overskuelig beslutningsproces, er dog et andet spørgsmål.

Uden at forklejne den interesse, der er for den sociodemografiske afspejling, er budskabet altså, at den ikke må overskygge interessen for, hvordan kommunalpolitikerne ellers er. Vi ved ikke præcis, hvor mange der er aktive, og hvor mange der er dovne. Hvor mange der er kommet med efter mange års intens stræben mod posten, og hvor mange der er kommet med efter en sidste øjeblikks opfordring. Hvor mange der deltager for at pleje deres eget lokalområdes interesser, og hvor mange der er med for at varetage hele kommunens bedste osv.

Fornemmelsen er imidlertid, at selv om der på nogle områder kan observeres ligheder, så er gruppen af kommunalpolitikere i det store og hele ganske heterogen. Årsagen hertil er – paradoksalt nok – at politikerne på ét felt er helt ens. Nemlig derved, at alle kommunalpolitikere – bortset fra borgmestrene – er amatører. Og her skal begrebet forstås i den neutrale betydning, at politikerne hverken er formelt uddannet til politik eller lever af politik. Ganske vist har mange politikere lært det politiske håndværk gennem deltagelse i forskellige partiaktiviteter, igennem organisationsarbejde og lignende, men der findes ikke et formaliseret forløb, hvor man kan uddanne sig til politiker (højst nogle spredte kurser). Og ganske vist modtager kommunalpolitikere et vederlag for at sidde i kommunalbestyrelsen, men dette beløber sig typisk kun til omkring 60.-80.000 kr. om året, hvorfor de er nødsaget til at supplere med indtægter fra civile job.

Lægmandsstyret – i betydningen af et styre, som udgøres af almindelige borgere uden nogle særlige forudsætninger – er altså ikke blot en svag røst fra fortidens sognekommuner. Hvad enten vi kigger på rekrutteringen af kommunalpolitikere eller på kommunalbestyrelsernes sammensætning, manifesterer lægmandsstyret sig stadig stærkt i de danske kommuner.

Det betyder imidlertid ikke, at lægmandsstyret og kommunalpolitikernes rolle i lokalsamfundene har været fastfrosset siden tiden før kommunalreformen – tværtimod. De danske kommuners historie er på mange måder også historien om den danske velfærdsstat, og derfor har såvel lægmandsstyret som kommunalpolitikernes rolle ofte været genstand for en problematisering og diskussion i forhold til kommunestyrets udvikling. Under overfladen af de mange diskussioner om opgaver, rekruttering, vederlag, repræsentation og mange af de andre problemstillinger, der har været rejst i kommunerne igennem de seneste år, ligger spørgsmålet: Hvad vil vi egentlig med kommunalpolitikerne? Hvilke fordringer stiller vi til dem? Og hvilke kompetencer er det egentlig, vi kræver af de folkevalgte, for at de skal kunne udfylde hvervet som kommunalpolitiker? Vi skal se nærmere på disse spørgsmål i det følgende.

Hvad vil vi med kommunalpolitikerne?

Efter sen-firsernes (og halvfemsernes) omstillingsbølge i kommunerne med decentralisering til institutioner, målstyring, etablering af brugerbestyrelser, strukturændringer, introduktion af målstyring osv. (Andersen, Berg og Jensen 1998: 324), blev der udgivet en publikation med titlen: »Og hvad skal politikerne så lave?« (Jakobsen m.fl. 1992). Det var som om, politikerens rolle i det lokale demokrati nu var blevet helt perifer. Som om alle krav og forventninger til det øverste beslutningsniveau i kommunerne var fordampet som dug for solen, og at man derfor måtte gøre sig store anstrengelser for at rekonstruere en meningsfuld politikerrolle for alle de lægmænd, der nu engang var blevet valgt til dette hverv, men som åbenbart ikke længere havde noget at tage sig til.

At en moderniseringsproces skulle gøre det af med alle meningsfulde politiske funktioner er nok en noget urealistisk forestilling. De institutionelle bånd mellem folkevalgte og borgere, mellem politikere og embedsmænd, mellem kommunalpolitikere og stat mv. klippes ikke over på grund af en enkelt omstillingsbølge. I stedet for et tomrum uden forventninger og krav til kommunalpolitikere er der nok snarere tale om, at mængden af disse forventninger og krav i dag er større end nogensinde før. Foruden alle de gamle institutionaliserede forventninger, opgaver og roller kommer der med hver moderniseringsrunde nye til. Resultatet er, at politikernes position i det lokale demokrati bliver mere og mere kompleks. Der bliver med andre ord

flere og flere interesser, strukturer, organisationer, magtforhold og aktører at forholde sig til. En simpel opremsning af blot nogle få af de aktører, som kommunalpolitikere i mere eller mindre udstrækning forventes at forholde sig til, illustrerer pointen: Finansministeriet, Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, amterne, de nationale partiorganisationer, de lokale partiorganisationer og vælgerforeninger, kommune-foreninger, lokale samarbejdskonsortier, brugerbestyrelser, ansatte på kommunens institutioner, lokale foreninger (sportsklubber, ældreklubber, teatergrupper, osv.), nationale og lokale interesseorganisationer (Ældresagen, Skoler og Samfund, Naturfredningsforeningen osv.), lokale erhvervsvirksomheder, embedsmænd i forvaltningen, lokale medier, de enkelte borgere osv.

De forskellige forventningssæt, som udgår fra alle disse enkeltaktører og grupper, er ikke alle lige velafgrænsede og klare. For det første er hverken partier, foreninger, borgere eller andre kollektive aktører nogen homogen masse. For det andet udvikles aktørernes behov og forventninger til det lokale politiske system sig jo til stadighed – i takt med generelle ændringer i det omkringliggende samfund. Det kan derfor være overordentligt vanskeligt at identificere nogle generelle fordringer til politikerne, og dermed også ganske besværligt at klarlægge, hvad det nu er, der forlanges af kommunalpolitikere. For nogle af de lokale aktører, som oftest er i kontakt med kommunalpolitikere, er det dog i det mindste muligt at udpege nogle generelle tendenser i de fordringer, der stilles til de folkevalgte. Det gælder embedsmændene i den kommunale forvaltning, de ansatte på kommunens institutioner, de lokale medier og enkelte borgere (Anderson, Berg og Mouritzen 1996: 23ff.).

Fra embedsmændenes side er der tale om et sæt af forventninger, der primært betoner det politiske arbejde med visioner, mål og strategier, og som nedtoner mere partikulære funktioner, såsom arbejdet med særinteresser, administration og – ikke mindst – enkeltsager. Forventningerne lægger sig således tæt op ad den type forventninger, som oftest associeres med positionen som bestyrelsesmedlem i en privat virksomhed, dvs. en position, som er karakteriseret ved at være langt væk fra specifikke og konkrete sagsområder, men tæt på ledelsesområdet. Dette sæt af forventninger kan med andre ord betegnes som et krav om, at politikerne skal hellige sig det overordnede politiske niveau, dvs. udøve *politisk ledelse* (Berg 2000a: 191).

Når det gælder de ansatte på de kommunale institutioner, er der i vid

udstrækning tale om det samme sæt af forventninger – dog med den modifikation, at politikerne nok skal sætte overordnede mål og rammer for institutionernes og de professionelles virke, men at dette skal ske med respekt for og indsigt i den faglige viden, der ligger til grund for de ansattes arbejde (Ejersbo 1997: 181ff.; Westenholz 1997: 237-38). Forventningerne om politisk ledelse suppleres altså her med et krav om *politisk faglighed*.

Det sæt af forventninger, der rettes mod politikerne fra de lokale medier, er væsensforskellig fra både forventningerne om politisk ledelse og forventningerne om politisk faglighed. De lokale medier lægger nemlig ikke vægt på noget bestemt kundskabsэлеment hos politikerne, men blot på tilstedeværelsen af et *konkret politisk engagement*. Baggrunden for de lokale mediers forventning om, at kommunalpolitikere skal kunne engagere sig her og nu i en specifik og konkret politisk sag, skal ses i lyset af den særlige logik, som flere medieforskere i dag hævder, udgør en fælles kerne i forskellige mediers kommunikationsform. Inden for denne logik kan blandt andet identificeres en række bestemte kriterier for udvælgelsen og præsentationen af »den gode historie« i nyhedsformidlingen. Eksempelvis: aktualitet, intensivering, konkretisering, personificering, identifikation og konflikt (Hjarvard 1995: 21; Rasmussen 1996; Adamsen 1998: 101ff.). Med disse kriterier kan man med en vis rimelighed argumentere for, at journalistens historie trækkes i retning af det partikulære, dvs. i en retning, hvor nyhedsdækningen ikke giver en helhedsbeskrivelse, men i stedet lader konkrete enkeltpersoner eller specifikke handlinger være omdrejningspunktet. Og det er præcis her, at kommunalpolitikere forventes at præstere et personligt og konkret politisk engagement.

Denne forventning er de lokale medier ikke ene om at have. Den deles også med mange borgere i kommunerne. Politikerne selv oplever det som en klar tendens til en individualiseret politisk interesse hos borgerne. Diskuteres der for eksempel overordnede visioner for kommunens fremtid, er der sjældent mange borgere, som deltager. Bedre ser det imidlertid ud, hvis specifikke interessesfærer er på dagsordenen. Politikerne oplever med andre ord, at vælgerne kun interesserer sig for de snævre serviceområder, som de selv er personligt berørt af: daginstitutioner, hjemmehjælp, den lokale skole, biblioteket osv. (Berg 2000a: 258). Politikernes subjektive oplevelse støttes af flere af de studier, der inden for de seneste år er lavet af borgernes faktiske politiske engagement på lokalt niveau. Her karakteriseres

borgernes deltagelse blandt andet som ad hoc-baseret, situationsbetinget og med løsningen af et konkret problem for øje (Andersen 2000: 199ff; Bang og Sørensen 1999: 102). Borgernes deltagelsesform afspejles også i de forventninger, de retter mod kommunalpolitikere, idet de forventer, at politikerne skal være konkrete problemknusere og afhjælpe deres personlige problem her og nu. Ligesom hos de lokale medier kan der altså også hos borgerne identificeres et sæt af forventninger, der kræver et *konkret politisk engagement* af kommunalpolitikere.

Disse tre fundamentale sæt af forventninger: politisk ledelse, politisk faglighed og konkret politisk engagement udgår ikke alene fra meget forskellige aktørgrupper – henholdsvis interne og eksterne aktører i den kommunale organisation – men er også substantielt forskellige fra hinanden, idet de kræver meget forskellige norm- og handlemønstre hos politikerne. For at imødekomme forventningerne om politisk ledelse må politikerne opføre sig ligesom en bestyrelsesformand i en privat virksomhed. For at imødekomme forventningerne om et konkret politisk engagement må politikerne derimod snarere handle som en ombudsmand, mens de for at imødekomme forventningerne om politisk faglighed må agere på samme vis som en fagekspert. Forventningerne skitserer med andre ord nogle forskellige roller for de folkevalgte. Roller, som i princippet skal forenes i én og samme person.

Det siger næsten sig selv, at en sådan flerhed af roller kan være ganske problematisk for den enkelte kommunalpolitiker at håndtere. For det første er rollerne jo ikke umiddelbart konsistente – rollerne som henholdsvis ombudsmand og bestyrelsesformand er blot ét eksempel herpå. For det andet kan det være mere end svært at få tid til alle de typer af overvejelser og aktiviteter, som de forskellige fordringer udløser. En kommunalpolitiker bruger i gennemsnit 15 timer om ugen på politisk arbejde (Kjær 2000a: 109). Da politikerne som sagt er fritidspolitikere skal disse timer passes ind i et program, der også indeholder job og i mange tilfælde endvidere et familieliv. Denne cocktail kan være vanskelig at sluge for mange, og under alle omstændigheder stiller det krav om en skarp prioritering mellem dét at følge de enkelte sager i forvaltningen, udarbejdelsen af langsigtede strategier for kommunen og tilvejebringelsen af den faglige indsigt, der ligger bag de professionelles forslag inden for forskellige udvalgsområder.

Der er næppe tvivl om, at kombinationen af de mange fordringer og det

store arbejdspress er med til at øge presset på de danske kommunalpolitikere. Det er derfor en overvejelse værd, om det er muligt at afhjælpe de to problemstillinger.

En mulig løsning på sidstnævnte problem kunne naturligvis være at begrænse tidsforbruget. Dette er imidlertid nok vanskeligt. For det første foregår en stor del af det politiske arbejde jo ikke i regulerbare tidsrum. Kommunalpolitisk arbejde er naturligvis deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder og udvalgmøder, men en mindst lige så vigtig del er arbejdet i de politiske partier, deltagelse i forskellige møder, arrangementer og initiativer i lokalsamfundet, kontakt med vælgerne osv. For det andet kan det tunge politiske ansvar, der ofte er forbundet med at træffe beslutninger, som har vidtrækkende konsekvenser for kommunens borgere, for den enkelte politiker opleves som et stærkt indre pres, der øger tidsforbruget. Endelig udgør mange af de politiske aktiviteter en væsentlig konkurrenceparameter, når der ved de tilbagevendende kommunalvalg skal kæmpes om pladserne i kommunalbestyrelserne. En politiker, der har været arbejdsom, læst på lektierne, været synlig i lokalsamfundet, plejet sine mediekontakter, passet sit partiarbejde osv., vil med al sandsynlighed have større chancer for at blive valgt, end hvis vedkommende havde valgt en mere passiv strategi. Der er altså mange gode grunde til, at det for den enkelte politiker kan synes umuligt at reducere tidsforbruget.

Kommunalbestyrelsen som specialisternes mødeforum?

Vender vi os mod den anden problemstilling – politikerrollens flertydighed – kan det være fristende at gribe til en løsningsmodel, som ligger snublende nær, nemlig at lave en arbejdsdeling mellem politikerne i kommunalbestyrelsen. Selv om der eksisterer en flerhed af fordringer til kommunalbestyrelsen som helhed, er det jo ikke nødvendigvis givet, at hver enkelt kommunalpolitiker skal kunne, ville og gøre det hele på egen hånd. Inden for andre erhverv, der ligesom det politiske er karakteriseret ved en høj grad af kompleksitet og en mangfoldighed af krav, organiserer man sig således ofte ved hjælp af en arbejdsdeling, som giver de enkelte medarbejdere mulighed for at specialisere sig inden for særlige områder. Af samme grund findes der derfor ikke blot én type ingeniører, men derimod mange forskellige ingeniører med hvert deres speciale: produktionsingeniører, kemiingeniører, elektroingeniører osv. Og således findes der ikke blot én type læger,

men mange forskellige: hudlæger, børnelæger, neurologer, fødselslæger, psykiatere, kirurger osv. En sådan arbejdsdeling giver den enkelte medarbejder mere tid til specialet, og medarbejderen bliver således i stand til at udøve specialet med en større behændighed, rutine og dygtighed end en generalist på området.

Lad os foretage samme tankeeksperiment i forhold til det politiske hverv. Her kunne man lave en intern arbejdsdeling i kommunalbestyrelserne, således at nogle medlemmer primært involverede sig i den politiske ledelse, mens andre først og fremmest fokuserede på faglighed, mens atter andre tog sig mest af det konkrete engagement. En sådan arbejdsdeling ville dels klargøre forventningerne til den enkelte kommunalpolitiker, dels øge kvaliteten af det politiske arbejde, fordi den enkelte ikke længere skulle favne så bredt. Nogle politikere ville således blive friholdt af dag-til-dag-politikken og ville derfor kunne hellige sig arbejdet med de overordnede visioner og prioriteringer. Andre kommunalpolitikere ville kunne fordybe sig i en faglighed, og dermed tilbyde en bedre sparring og dialog med eksempelvis brugerbestyrelser og institutionspersonale. Og endelig ville der være politikere, som ville have tid til at grave sig ned i konkrete beslutningsforløb og dermed blive i stand til at gennemføre en mere kvalificeret demokratisk kontrol af den politiske magt og dennes embedsværk.

Man kan i nogen udstrækning argumentere for, at der allerede i dag finder en vis arbejdsdeling sted imellem kommunalpolitikere – i hvert fald, når det gælder varetagelsen af de enkelte forvaltningsområder. Her organiseres arbejdsdelingen jo omkring udvalgsstrukturen, hvor politikere hver især specialiserer sig i ét eller flere af disse udvalgsområder. Nogen tager sig af det sociale område, andre af kulturområdet, atter andre af skoleområdet osv.

På samme måde er det altså muligt at tegne et scenarie med en intern arbejdsdeling i kommunalbestyrelsen for så vidt angår de nævnte fordringer: politisk ledelse, faglighed og konkret engagement. En arbejdsdeling, som ikke alene stiller en løsning i udsigt i forhold til problemerne med de mange uafklarede roller og det store tidsforbrug, men som tilmed lover positive bieffekter i form af et generelt kvalitetsløft inden for hver af de skitserede roller.

Scenariets løsningsmodel virker umiddelbart besnærende og – i teorien – indlysende. Som med al anden teori, vil praksis imidlertid også i dette

tilfælde kunne byde på en række problemer og vanskeligheder, der ikke umiddelbart kan aflæses af løsningsmodellen, men som ikke desto mindre må tages alvorligt.

For det *første* vil der være spørgsmålet om, hvordan man – på forhånd – vil kunne afgøre, hvilke af de politiske kandidater, der bedst kan varetage henholdsvis politisk ledelse, politisk faglighed og konkret politisk engagement. Skulle kandidaterne bestå en job-test for at kvalificere sig til en opstilling til kommunalbestyrelsen? Og i forlængelse heraf – hvordan skulle vælgerne kunne vælge imellem de forskellige typer af politikere? Skulle der være tre forskellige lister – én for hver af tre politiske specialiteter?

Et *andet* spørgsmål, der ligger i forlængelse heraf, er spørgsmålet om, hvordan man – på forhånd – ville kunne afgøre, hvilke sager der var principielle sager og derfor skulle behandles af den ene slags politiker. Og hvilke sager der var konkrete sager og derfor skulle behandles af en anden slags politiker. Spørgsmålet er ikke mindst vanskeligt at besvare, fordi den politiske arena jo generelt er kendetegnet ved en dynamik og uforudsigelighed, som indebærer, at de politiske sager konstant forandrer sig, rykker sig og udvikler sig. Nogle gange endda meget hurtigt – time for time – på foranledning af politiske modstandere, pressen eller andre aktørgrupper, som den enkelte politiker kun vanskeligt kan kontrollere. De politiske sager skifter altså karakter over tid og sted, hvorfor enhver politisk sag vil indeholde potentialet til såvel en principalsag, som en faglig sag eller en konkret sag (Berg 2000a: 271 ff.). Endvidere er der spørgsmålet om hvem, der skulle have bemyndigelsen til at træffe afgørelse om, hvilke sager der skulle behandles af hvem. Skulle én type politiker stille »sagsdiagnosen« på bekostning af andre typer? Skulle hele kommunalbestyrelsen? Eller måske embedsværket? Spørgsmålets relevans skyldes ikke mindst, at politiske sager generelt er åbne over for individuelle fortolkninger og meningskonstruktioner. Selve definitionen af en sag vil altså afhænge af, hvis øjne der ser. Hvor én aktør vil opfatte Hr. Nielsens klage over en manglende parkeringsbås foran hans forretning som en konkret sag, vil en anden aktør i stedet kunne opfatte samme klage som led i en principalsag vedrørende kommunens erhvervspolitik.

For det *tredje* antager løsningsmodellen med kommunalbestyrelsens arbejdsdeling, at politiske holdninger, værdier og kompetencer er eksogene, dvs. at de er givet på forhånd, og at det politiske arbejde derfor vil være

deduktivt i sin karakter. Men sådan forholder det sig ikke altid. Ligesom interesser, formes også værdier, holdninger og kompetencer i en social og kulturel kontekst. Politikerne vil derfor gennemgå en løbende erkendelses- og udviklingsproces som politikere – som et resultat af, snarere end en præmis for arbejdet med de politiske opgaver. En politiker vil derfor ikke nødvendigvis have de samme holdninger og kompetencer for tid og evighed. Og hvad stiller man så op med politikere, der ikke længere passer til dét speciale, som de i sin tid blev valgt til? Vælger nogle nye? Eller sender dem på kursus?

Den *fjerde* og sidste problemstilling, som løsningsmodellen rejser, er netop spørgsmålet, om det i det hele taget er muligt at oplære/opdrage politikerne til hver især at varetage primært én rolle. I besvarelsen af dette spørgsmål må man nødvendigvis skele til de erfaringer, der allerede er høstet på baggrund af tidligere forsøg med at opdrage kommunalpolitikere til at varetage en bestemt rolle.

Op igennem 1990'erne kom debatten vedrørende den generalistiske, visionære og målsættende kommunalpolitiker til at dominere den kommunalpolitiske dagsorden i en sådan grad, at der i løbet af tiåret blev dannet et egentligt ideal for kommunalpolitisk adfærd, som ligger tæt op ad en af de tre nævnte roller, nemlig rollen som bestyrelsesformand. Idealet kom i høj grad til at præge politikernes socialisering i det kommunale felt, ikke mindst fordi fordringerne var så enslydende fra mange forskellige aktørgrupper: Finansministeriet, Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, Den kommunale Højskole, tidsskriftet Danske Kommuner, kommunale organisationskonsulenter mv. (Berg 2000b: 82). Aktørernes normbearbejdning til trods, lykkedes det kun i et meget begrænset omfang at oplære kommunalpolitikere til en strategisk, visionær og målsættende adfærd (Berg 2000b: 88).

Det er der mange gode forklaringer på. En af de mest relevante forklaringer i denne sammenhæng er dog, at det ikke var muligt for den enkelte politiker at adskille de mange forskellige roledimensioner i den overordnede rolle som kommunalpolitiker. At udøve én rolle fordrede i al sin enkelthed, at man også havde indgående kendskab til andre roller – og at man i nogle tilfælde var nødsaget til at spille flere roller for at håndtere én og samme sag. Rollerne viser sig med andre ord at være gensidigt afhængige af hinanden (Berg 2000a).

Formuleringen af overordnede mål og visioner er et godt eksempel på en politisk fordring, der ikke kan (eller bør) foregå i et vacuum fra andre politiske fordringer og dertil knyttede roller. En forståelse af en overordnet problemstilling kan ganske enkelt ikke opstå ud af den blå luft, men dannes altid på baggrund af konkrete personlige erfaringer – det være sig af politisk eller privat karakter. Pointen kan illustreres bedst ved at tænke på, hvordan man ofte reagerer, når man præsenteres for vanskeligt og måske nyt te- oristof: man beder om at få stoffet konkretiseret ved hjælp af praktiske eksempler. På samme måde er det både urealistisk og urimeligt at bede politikerne udforme visioner og mål uden at tilbyde dem den indsigt, der ligger i viden om konkrete sagforløb. Hvordan skal politikerne eksempelvis kunne formulere en god og sammenhængende vision for kommunens ældrepolitik uden konkret indsigt i, hvilke behov, kompetencer og ønsker som gruppen af ældre er i besiddelse af? På papiret kan politikerne måske nå til enighed om, at de ældre skal være så længe som muligt i eget hjem, men uden kendskab til de personlige problemer, som denne beslutning også kan medføre, for eksempel i forhold til en gruppe af ensomme gamle uden et socialt netværk, risikerer politikerne let at vedtage et mål, som de rent faktisk ikke ønsker at se de udmøntede konsekvenser af.

Lige så vanskeligt er det at forestille sig, at politikerne skulle kunne opfylde kravet om konkret politisk engagement uden at deltage i mål- og strategiformende processer. Hvis politikere var i stand til at afgøre enkeltsager uden at udvikle, omformulere eller cementere mål og visioner, var de nemlig ikke længere politikere, men derimod embedsmænd. Når man eksempelvis som politiker i et socialudvalg gentagne gange har set de negative konsekvenser af meget sene tvangsfjernelser af børn – tvangsfjernelser, som har været i overensstemmelse med den vedtagne politik for området – vil sådanne konkrete erfaringer nemlig for langt de fleste politikere udløse en revurdering af den eksisterende politik.

De kommunalpolitiske beslutningsprocesser er altså et sammensurium af visions-, enkeltsags- og faggenererede input, som i praksis ikke lader sig adskille. Det er ikke de enkelte rollers addition, men de enkelte rollers interaktion, som skaber den kommunale politik. Den erkendelse bør ikke alene erindres i relation til spørgsmålet om, hvad politikerne gør, men også i relation til diskussionen af, hvad kommunalpolitikere bør.

Bør kommunalpolitikere specialisere sig?

I denne artikel har vi leget med tanken om at indføre en specialisering blandt kommunalpolitikere, så fordringerne: politisk faglighed, politisk ledelse og konkret politisk engagement hver især blev varetaget af specialenheder af politikere. Set i lyset af den flerhed af fordringer, der i dag stilles til de kommunale politikere, og de tidsmæssige og frustrationsmæssige problemer dette kan afstedkomme, er denne logiske idé om en arbejdsdeling umiddelbart tillokkende.

Hvor besnærende et sådant scenarie end må lyde, er det imidlertid næppe realistisk.

Det er der flere grunde til. *For det første* er de mange forskellige politikerroller (hvoraf vi blot har behandlet nogle få) ikke alene gensidigt afhængige af hinanden – de også supplerer og beriger hinanden. Hvordan udvikle mål og visioner løsrevet fra konkret viden? Hvordan tage stilling til konkrete sager uden kendskab til overordnede mål? Og hvordan bruge politisk faglighed løsrevet fra politiske mål uden at ende i sagsbehandling uden et politisk element.

For det andet er kommunalbestyrelsen fundamentalt set et politisk forum, hvor uenighed er et grundvilkår for de politiske roller. Borgerne har som oftest forskellige ønsker til, hvordan kommunen skal se ud i fremtiden. Og selv om det skulle lykkes borgerne at nå til enighed om målene for den kommunale fremtid, vil der stadig eksistere uenighed om, hvordan deres ønsker bedst realiseres. Politikerne afspejler i vid udstrækning netop denne uenighed. Mest åbenlyst manifesterer uenigheden sig ved, at kommunalpolitikere vælges på lister med et politisk program. At forestille sig, at man på tværs af denne politiske konkurrence partier og lister imellem skulle kunne etablere en levedygtig arbejdsdeling politikere imellem, er ikke videre realistisk.

»Hvorfor i alverden tegne et nyt scenarie for kommunalpolitikernes fremtidige rolle for efterfølgende at afvise ideen blankt?« vil den kritiske læser så spørge. Dertil vil vores svar være følgende.

Diskussionen om kommunalpolitikernes rolle i det lokale demokrati har igennem lang tid været præget af ønsket om at konstruere en forholdsvis entydig rolle til politikere. Før kommunalreformen var det fordringen om det konkrete politiske engagement, der satte dagsordenen for politikerrollen. Efter kommunalreformen var det fordringen om planlægning og den faglige

kompetence, der satte dagsordenen. Og endelig i sen-firserne og halvfemserne er disse afløst af fordringen om en stærk og generalistisk politisk ledelse (Berg 2000a: 152). Med præsentationen og diskussionen af et scenarie, der bygger på en ekstrem arbejdsdeling blandt kommunalpolitikere, har vi imidlertid ønsket at markere en afstand til såvel fortidige som fremtidige forslag, der indeholder et normativt ønske om opdyrkningen af én politikerrolle på bekostning af andre.

Denne afstandtagen skal ikke opfattes som hverken et forsvar for eller et skønsmaleri af dagens kommunalpolitikere, men derimod som en anledning til en ny og anderledes diskussion af forholdene for landets kommunalpolitikere, hvis personlige motivation og engagement er vitalt for det danske lægmandsstyre. En diskussion, som tager afsæt i en anerkendelse i kommunalpolitikernes nødvendige alsidighed.

D.b **Borgernes betalingsvillighed og prioritering inden for sundhedssektoren**

Dorte Gyrd-Hansen og Ulla Slothuus

Introduktion

Denne analyse har som formål at måle befolkningens præferencer i forhold til det danske sundhedsvæsen. Det danske sundhedsvæsen – og specielt sygehusvæsenet – har i de seneste år været genstand for megen debat, hvor fokus bl.a. har været på ventelisteproblematikken, nedlæggelse af små sygehuse samt sygehussektorens mulige behov for yderligere ressourcetilførsel. Mediedebatten kan dog ofte være initieret af interessegrupper på både forbruger- og producentside, og debatten er derfor ikke nødvendigvis udtryk for den almindelige skatteborgers ønsker. Ydermere vil debatten ofte være snæver i sin tilgang og ikke i større omfang fokusere på de mange målsætninger, der søges opnået, samt de vægtninger vi måtte ønske at tildele den enkelte målsætning.

Ifølge teorien om asymmetriske forhold i offentlig politik – *asymmetrical relations* – vil forholdet mellem forbrugere og producenter af offentlige ydelser på den ene side, og skatteydere på den anden side, ofte være skævt til fordel for førstnævnte gruppe, som i højere grad har interesse i at advokere for øget ressourcetilførsel til sektoren. Denne skævhed er forårsaget af, at den andel af befolkningen, der i mindre grad forbruger sundhedsydelser, vil have en større priselasticitet i efterspørgslen efter disse ydelser, fordi de drager mindre nytte af ydelsesudbudet. Teorien om asymmetriske forhold er en rationel model baseret på antagelser om nyttemaksimering. Flere har dog anfægtet både antagelsen om, at individer handler rationelt, samt antagelsen om, at individer udelukkende nyttemaksimerer. Ferris (1983) og Mouritzen (1991) har påpeget muligheden af, at borgere ikke alene tænker

egoistisk, men også handler efter altruistiske motiver. Ifølge disse forfattere vil den almindelige skatteborgers – og brugernes – præferencer for det danske sundhedsvæsen ikke nødvendigvis være affødt af ønsker om at maksimere egennytten, men ligeledes være genereret af en større eller mindre grad af altruisme. Andre (Citrin 1979) har anfægtet rationalitetsantagelsen og taler i stedet om begrænset rationalitet – *bounded rationality*. En sådan begrænsning i rationalitet kan afstedkommes af flere faktorer, hvoraf én er inkonsistente præferencer. Sådanne inkonsistente præferencer kan skyldes begrænsninger i individers evner til at bearbejde informationer og kalkulere afledte konsekvenser af valghandlinger. For det enkelte individ kan der således ligge problemer i at vurdere, hvilke fordele der er ved et givet tiltag, og samtidig sammenholde disse med konsekvenser, evt. i form af øgede skatter og dermed nedsat privatforbrug. Endvidere kan befolkningens præferencer for offentlige ydelser være præget af en vis grad af ambivalens (Alvarez and Brehm 1995). Borgere søger flere målsætninger: et veludbygget sundhedsvæsen med kvalitet i ydelsesudbudet samt et skattetryk, der tillader, at der også er plads til det ønskede privatforbrug. Nyttefunktionen er derfor ikke nødvendigvis præget af afklarede og konsistente præferencer, og vægtningen af præferencerne kan derfor præges af eksterne stimuli (Alvarez og Brehm 1995; Jones 1999).

Ovenstående teorier kan således forklare, hvorfor den almindelige skatteborgers holdninger måtte være forskellige fra producenters og forbrugeres ønsker. Men teorierne tilsiger samtidig en mulighed for, at den almindelige skatteborger er påvirket af de tanker og ønsker, der fremlægges i den offentlige debat, og som i nævneværdig grad må antages at være fremlagt af producenter og forbrugere af offentlige sundhedsydelser. Handler skatteborgeren i nogen grad ud fra altruistiske motiver, må de ønsker, som forbrugeren giver udtryk for i debatten, nødvendigvis påvirke den altruistiske skatteborgers handlemåde. Hvis skatteborgeren ydermere har inkonsistente præferencer, der let påvirkes af eksterne stimuli, må den retoriske platform, der anvendes i mediedebatten, ligeledes kunne påvirke den almindelige borgers præferencer. Ifølge teorien om begrænset rationalitet kan brugerens præferencer også være præget af ambivalens – og derfor være letpåvirkelige. Brugerens præferencer, som de fremtoner i den offentlige debat, vil derfor ikke nødvendigvis svare til de ønsker, der måtte komme til udtryk i en anden kontekst.

Metoden conjoint analyse

I det følgende vil læseren blive præsenteret for en metode, der kan benyttes til at afdække relative præferencer for private såvel som offentlige ydelser. Metoden betegnes conjoint analyse (Beggs et al. 1981), og den underliggende logik i metoden er, at individer har lettere ved at foretage valg mellem to goder, end de har ved direkte at specificere, hvilken værdi de tillægger de enkelte karakteristika ved goderne. Som eksempel kan nævnes de daglige valg, vi foretager i et supermarked, hvor vi som forbrugere hver dag vælger mellem goder på basis af vores implicitte afvejninger af godernes karakteristika. Hvis vi eksempelvis blev spurgt om vores præferencer for kød og om, hvorvidt kødets fedtindhold eller pris var vigtigst for vores valg, ville vi måske svare at begge er lige vigtige. Hvis vi derimod stilles i en situation, hvor vi *skal* vælge mellem det billige kød med det høje fedtindhold eller det dyre kød med det lave fedtindhold, så foretager vi nødvendigvis en implicit afvejning af karakteristikaene. Et sådant valg vil normalt ikke være omkostningsfrit, idet vi som oftest vil være tvunget til at give afkald på én karakteristika for at få mere af en anden. Ønsker man at afdække den gennemsnitlige borgers ønsker til det danske sundhedsvæsen, kan man på lignende vis præsentere et repræsentativt udsnit af den danske befolkningen for alternative ydelser, som de kan vælge imellem. Ved at variere på de karakteristika, der beskriver ydelserne, kan man således afdække, hvorledes den gennemsnitlige respondent vægter de enkelte karakteristika over for hinanden. I årtier er conjoint analyse blevet anvendt inden for afsætningsøkonomien. Her har man brugt metoden til at afdække, hvilke underliggende præferencer der ligger til grund for de forbrugsvaner, befolkningen har. Metoden har tillige været anvendt inden for transportøkonomien og har i de senere år fundet anvendelse inden for det sundhedsøkonomiske felt i lyset af den stigende interesse for befolkningens og patienternes præferencer for sundhedsydelser. Metoden har her især været brugt til at måle præferencer i forhold til konkrete alternative behandlings- eller screeningsprogrammer (se eksempelvis Ryan (1999), Ryan og Hughes (1997), Gyrd-Hansen (2000), Chakraborty et al. (1993)), men har også været anvendt til at bestemme betalingsviljen for forkortelse af ventetiden på ventelister (Propper 1991). For en nærmere beskrivelse af metoden, se Train (1986) og Cramer (1991).

Hvor afsætningsøkonomien typisk tager udgangspunkt i forbrugernes

faktisk adfærd, baseres conjoint analyser foretaget inden for sundhedsområdet sig typisk på hypotetisk opstillede valg. Dette kan forklares ved, at der ikke er et frit konkurrerende marked for sundhed, og at det således typisk ikke er muligt at afdække befolkningens præferencer på basis af faktisk adfærd. Inden for den sundhedsøkonomiske terminologi vil vores præferencer og dermed vores valg tage udgangspunkt i en implicit nyttefunktion, hvor nytten af et gode er en funktion af godets kendetegn (i det følgende også betegnet attributter eller karakteristika). Det antages endvidere, at individets valg vil afspejle et forsøg på at optimere nytten. Således vil man antage, at hvis individet foretrækker gode A frem for gode B, så vil nytten af gode A være større end nytten af gode B. Ideen bag conjoint analyse er, at valg-handlerne røber den underliggende nyttefunktion, og at de relative vægtninger af karakteristika kan estimeres ved hjælp af økonometriske metoder på basis af information om valgscenarier og tilhørende valg. At etablere en sådan nyttefunktion kræver dog en stor mængde data, og man vil derfor typisk vælge et undersøgelsesdesign, hvor den enkelte respondent stilles over for flere valgscenarier samtidig med, at scenarierne varierer respondenterne imellem. Nyttefunktionen estimeres for respondentgruppen som helhed og ikke for det enkelte individ. Således vil den beskrevne nyttefunktion ikke sige noget om det enkelte individs præferencer, men i stedet være et billede af de præferencer, der kendetegner befolkningen som helhed.

Ved at estimere den relative betydning af de enkelte attributter for den samlede nytte af godet/ydelsen er det muligt at bestemme, hvor meget man maksimalt er villig til at afgive af én attribut for at få mere af en anden (også kaldet den marginale substitutionsrate). Endelig er det muligt at estimere den samlede forklarede nytte for forskellige kombinationer af attributter for derved at forudsige, hvilket af en række alternative scenarier befolkningen som helhed vil foretrække. For en mere grundig og formel beskrivelse af metoden henvises læseren til Frandsen et al. (2000).

I efteråret 1999 blev 1991 tilfældigt udvalgte respondenter interviewet vedrørende deres præferencer for det danske sundhedsvæsen (Frandsen et al. 2000). En del af undersøgelsen byggede på en række conjoint analyser med fokus på sygehussektoren, almen praksis og sundhedsvæsenet generelt. I det følgende vil vi relativt detaljeret præsentere resultaterne fra den delanalyse, der omhandler befolkningens ønsker til sygehusvæsenet. Disse resultater vil blive komplementeret af de to delanalyser, der omhandlede almen praksis og sundhedssektoren overordnet.

Hvad er den almindelige skatteborgers ønsker til det danske sygehusvæsen?

Respondenterne blev stillet over for valget mellem sygehus A og sygehus B, hvor de to sygehuse var forskellige på en række kvalitetsdimensioner. Introduktion af den ene type sygehus kunne i nogle tilfælde medføre en mer-beskatning eller indførelse af brugerbetaling i sygehussektoren. Scenarierne var opstillet således, at intet alternativ var konsekvent bedre end et andet, og respondenterne var derfor tvunget til at afveje, hvilke af flere målsætninger var vigtigst. Respondenten måtte derfor foretage en afvejning mellem flere målsætninger, og der levnedes ikke mulighed for at få noget uden at skulle »betale« – enten i form af nedsat privatforbrug, eller i form af mindre kvalitet på andre af sygehusets karakteristika. Indsamling af en række baggrundsvARIABLE, der kunne bruges som mål for eksisterende eller potentielt behov, gjorde det muligt at opdele respondentgruppen i brugere og ikke-brugere. Det var således muligt at teste, om præferencer afviger på tværs af disse to grupper, for derved at af- eller bekræfte teorien om asymmetriske forhold.

Betaling indgik som en af de attributter, der beskrev sygehuset. Respondenterne blev enten stillet i en valgsituation, hvor skattebetaling *eller* egenbetaling indgik. Når præferencer for sygehussektoren skulle afdækkes, blev der endvidere fokuseret på værdierne sikkerhed og kvalitet. Værdien sikkerhed har flere aspekter: sikkerhed for adgang til (akut) behandling samt sikkerhed for adgang til behandling på et højt teknisk niveau. Førstnævnte er repræsenteret ved attributterne »adgang til skadestue«, »gennemsnitlig ventetid på ikke-akut kirurgi« og »rejsetid til hospitalet ved kørsel i privat bil«. Sidstnævnte repræsenteres ved »indførelse af tidsvarende behandlingsprincipper har prioritering«. Endvidere indgår kvalitetsdimensionerne »hyppighed af behandling uden komplikationer«, der omhandler kvaliteten i selve behandlingen, mens »patienten er primært tilknyttet én læge« vedrører behandlingsforløb, og »senge pr. stue« er et eksempel på kvaliteten af rammerne for behandlingen. Herudover har variabelen »rejsetid til sygehus« adskillige facetter. Ud over at symbolisere sikkerhed for behandling, symboliserer denne variabel også kvalitet i rammerne for behandling samt geografisk lighed.

De værdier, som de enkelte attributter kan antage, blev bestemt ud fra en vurdering af, hvilke værdier der er virkelighedsnære. For betalings-

variablerne var det i højere grad et spørgsmål om at finde intervaller, for hvilke det gælder, at respondenterne er følsomme over for beløbsstørrelserne. Disse intervaller blev bestemt ud fra analyse af pilotdata. Betalingsbeløbene er således ikke udtryk for et egentlig realistisk omkostningsniveau, men bruges til at identificere størrelsen af den maksimale betalingsvillighed. Rejsetid kunne antage værdierne 15, 35 og 60 minutter, gennemsnitlig ventetid på ikke-akut kirurgi kan antage værdierne 3, 6 og 9 måneder. Antal senge pr. stue kunne være 2, 4 og 8 senge. Skattebetalingen kunne udgøre mellem 0 kr. og 10.000 kr. årligt, mens egenbetaling pr. indlæggelse ligeledes kunne udgøre mellem 0 kr. og 10.000 kr. De resterende variabler var dikotome. Tabel D.b1 angiver ét af en række mulige kort, som den enkelte respondent blev stillet overfor. Hver respondent fik tre tilfældigt udtrukne kort – ud af 25 mulige.

Tabel D.b1 Eksempel på to sygehuse, som respondenterne skal vælge imellem. Dette er ét kort ud af 25 mulige

Attributter:	<i>Hospital A</i>	<i>Hospital B</i>
Rejsetid til hospitalet ved kørsel i privat bil	35 minutter	35 minutter
Adgang til skadestue	Åben for alle	Kræver henvisning fra vagtlægen
Gennemsnitlig ventetid på ikke-akut kirurgi	6 måneder	3 måneder
Hyppighed af behandling uden komplikationer	Lidt lavere end det nationale gennemsnit	Lidt højere end det nationale gennemsnit
Indførelse af tidssvarende behandlingsprincipper har prioritering	I mindre grad	I højere grad
Patienten er primært tilknyttet én læge	Ja	Ja
Senge pr. stue	4	4
Ved en indlæggelse skal De af egen lomme betale: eller	0 kr. pr. indlæggelse	5000 kr. pr. indlæggelse
De skal betale mere i skat. Årligt stiger Deres skat med	0 kr. pr. år	2500 kr.

Resultater

På basis af 1991 respondenters afgivne valg (deltagelsesprocenten var 69) blev en gennemsnitlig nyttefunktion estimeret, der bedst kunne replicere det observerede valgmønster. I tabel D.b2 præsenteres de estimerede vægte for de attributter, der karakteriserer sygehusene.

Tabel Modelresultater for sygehussektoren

D.b2

Variabel	Koefficient	p-værdi
Rejsetid til hospital ved kørsel i bil (pr. minut)	-0,00742	0.0000
Fri adgang til skadestue	0,813	0.0000
Gennemsnitlig ventetid på ikke-akut kirurgi (pr. måned)	-0,159	0.0000
Hyppighed af behandling uden komplikationer (højere end nationalt gennemsnit i modsætning til under nationalt gennemsnit)	0,189	0.0000
Indførelse af tidsvarende behandlingsprincipper har prioritering	0,493	0.0000
Patienten er primært tilknyttet en læge	0,494	0.0000
Senge pr. stue (pr. ekstra seng)	-0,203	0.0000
Skattestigning ^a (pr. krone)	---	
Skattestigning i modsætning til ingen skattestigning	-1,019	0.0000
Brugerbetaling ^b (pr. krone)	---	
Brugerbetaling i modsætning til ingen skattestigning	-1,437	0.0000
n = 1976 LogL = -2487,1 McFadden = 0,0197 Correct prediction = 0,84		

Bem.: I denne tabel er listet resultaterne af den reducerede model, hvor disse to variabler er ekskluderet.

a $p < 0,8955$

b $p < 0,1566$

De estimerede vægtes fortegn viser, at en øgning i rejsetiden påvirker nytten negativt, ligesom en forlængelse af den gennemsnitlige ventetid på ikke-akut kirurgi vil have en negativ indflydelse på præferencen. Effekten af en

øgning i senge pr. stue er også signifikant med et negativt fortegn. En komplikationsfrekvens over det nationale gennemsnit værdisættes positivt, ligesom adgang til skadestue, prioritering af indførelse af tidssvarende behandling og at patienten primært er tilknyttet én læge øger nytten.

I analysen involverede de præsenterede alternativer enten en skattestigning eller en brugerbetaling. Det viser sig dog, at betalings*beløbet*, uanset om det præsenteres som betaling over skatten eller direkte betaling ved indlæggelse, ikke påvirker præferencen signifikant. Derimod viser modellen, at valg af sygehus udelukkende påvirkes af, hvorvidt alternativet involverer merbetaling eller ej. Her er den negative nytte størst, hvis der er tale om brugerbetaling. At respondenterne ikke er sensitive over for størrelsen af de angivne betalingsbeløb på trods af den forholdsvis store variation fra 0 kr. til 10,000 kr. må søges i, at merbetaling på sygehusområdet udløser en principiel afstandstagen, snarere end en egentlig vurdering af og stillingtagen til beløbets størrelse. At befolkningen er insensitive over for betalingsbeløbet, når konteksten er sygehusvæsenet, er set i andre analyser (Jan et al. 2000). Her var dog anvendt mindre betalingsstørrelser.

Ved kig på den relative størrelse af vægtene fremgår det, at sikkerhed for adgang til behandling i form af direkte adgang til skadestue vægtes meget højt i forhold til samtlige attributter. Tilsyneladende er det en stærk præference at undgå at have lægevagten som gatekeeper. Blandt de attributter, der repræsenterer kvalitetsdimensioner, er det interessant, at værdisættelse af kvalitet i behandlingsforløb (patienten har primært én læge) og rammen for kvalitet (eksempelvis tosengsstue snarere end firsengsstue) vægtes højere end kvaliteten af udfaldet (hyppighed af behandling uden komplikationer). Ydermere kan man notere sig, at sikkerhed for behandling på højt teknisk niveau, målt i, at »indførelse af tidssvarende behandlingssprincipper har høj prioritering«, vægtes på linje med kvalitetsdimensionen »patienten følges af én læge«.

I lyset af diskussionen om små og store sygehuse, som i høj grad handler om en afvejning mellem nærhed i behandlingen og kvaliteten af behandlingen, er det interessant at se på den relative vægtning mellem rejsetid til sygehus og høj prioritering af tidssvarende behandlingsprincipper. De relative vægte viser, at befolkningen som helhed er villige til at rejse 70 minutter for at komme til et sygehus, der prioriterer tidssvarende behandling højt (estimeret på følgende måde: 0,493/0,00742). Dette estimat skal

fortolkes med lempelse, men viser dog, at der synes at være en udpræget villighed til at rejse efter kvalitet i behandlingen.

På trods af det politiske fokus synes ventelisteproblematikken ikke at vægte højt. Ifølge modellestimationerne er der ikke villighed til at betale for en reduktion i ventetiden til ikke-akut kirurgi på seks måneder ($6 \cdot 0,159 < 1,019$). Nogle vil nok påpege, at dette ikke nødvendigvis er udtryk for, at en sådan reduktion i ventetiden ikke værdisættes, men snarere at der måske er tale om, at borgerne mener, at de nødvendige ekstra ressourcer skal hentes gennem effektiviseringer og/eller beskæringer af andre offentlige ydelser. Men fokuseres på afvejning mellem en reduktion i ventetid og konkurrerende attributter, fastholdes konklusionen. En reduktion i ventetiden på tre måneder værdisættes på linje med, at én læge tilknyttes den enkelte patient. Ventetiden skal derimod reduceres med over fem måneder, hvis den skal kunne konkurrere med fri adgang til skadestue. Det kan ligeledes noteres, at omlægning fra firsengsstuer til tosenngsstuer er lige så ønskværdigt som at reducere ventelisterne med ca. 2,5 måned. Bemærkelsesværdigt er det endvidere, at de relative vægtninger samtidig understreger, at den gennemsnitlige borger kun er villig til at rejse maksimalt 20 minutter for at opnå en ventetidsreduktion på én måned (udregnet ved $0,159/0,00742$). Selv om disse tal ikke skal overfortolkes, idet de er udledt indirekte af nogle valgmønstre, sætter disse eksempler vigtigheden af reduktion i ventetider i perspektiv. Det skal dog understreges, at resultatet kun holder for ventetider i størrelsesordenen tre til ni måneder, og for ventetid til ikke-akut kirurgi.

Størrelsen af de vægte, der er knyttet til øget skattebetaling og brugerbetaling set i lyset af de vægte, der er estimeret for de resterende attributter, indikerer, at villigheden til at betale for forbedringer/opretholdelse af sygehusvæsenets attributter ikke er stor. Sygehussektoren skal generelt forbedres på 2-3 af dimensionerne, før nytten overstiger den negative nytte, der associeres med betaling *per se*.

For at måle, i hvilken grad de relative værdisætninger er styret af egen nytten, blev modellen udvidet til at inkludere udvalgte socioøkonomiske variabler. Behovsvariablerne selv vurderet sundhedsstatus og antal indlæggelser på sygehus inden for det sidste år inkluderedes i analysen i form af interaktionsvariabler. Resultatet af estimationerne var, at præferencer for de enkelte attributter ikke er styret af, om respondenterne kan karakteriseres som

bruger af systemet eller ej. Der kunne heller ikke konstateres signifikante forskelle i betalingsvilligheden mellem de to grupper. Bemærkelsesværdigt er det dog, at den yngre andel af befolkningen (<40 år), var mindre negativt indstillet over for at skulle betale mere i skat til sygehusvæsenet.

Resultaterne er interessante, idet vi må konstatere, at den almindelige skatteyder har andre præferencer, end dem der synes at fremgå af mediedebatten. Således synes analysens resultater at bekræfte teorien om, at der nok hersker asymmetriske forhold i nogen grad. Omvendt må man konstatere at teorien om maksimering af egennytten ikke kan bekræftes, idet brugerne, i hvert fald ifølge denne analyses resultater, ikke udtrykker præferencer, der er signifikant forskellige fra præferencer blandt ikke-brugerne. Forklaringen mellem disse to – tilsyneladende modsatrettede – resultater kunne ligge i, at mediedebatten i stort omfang er producentgenereret eller muligvis initieret af andre aktører. En sådan aktør kan være en patientorganisation, der repræsenterer patientgruppers kollektive interesser, der i nogle tilfælde kan stå i modsætning til de præferencer, patienterne måtte have som individer. Alternativt kan der ligge en forklaring i, at debatten i medierne i udpræget omfang er præget af begrænset rationalitet i form af inkonsistente præferencer, der let lader sig forføre af eksterne stimuli. Historien i medierne giver således kun et ensidigt billede af brugerens ambivalente præferencer. Herværende analyse tvinger derimod brugeren til at tage stilling og afgive konsistente præferencer. Ifølge teorien om asymmetriske forhold burde sådanne konsistente og rationelle præferencer dog tage udgangspunkt i maksimering af egennytten, og som følge heraf burde brugere og ikke-brugere ikke udvise samme præferencestruktur. Herværende resultater indikerer, at en mulig forklaringsfaktor er, at rationelle og konsistente præferencer ikke alene tager udgangspunkt i egne interesser, men også bygger på et fælles værdisæt, som deles af både brugere og ikke-brugere.

Brugerbetaling eller egenbetaling?

I en supplerende delanalyse blev respondenterne stillet over for lignende valgscenarier, der omhandlede sundhedssektoren generelt. Foruden betalingsattributter, der både var udtrykt i skat og i egenbetaling, var sundhedssektorens karakteristika beskrevet i form af fokus på introduktion af nye behandlingsformer uanset pris, iværksættelse af befolkningsundersøgelser i større stil, frit valg af sygehus, tilbud om offentlige tilskud til behandling

på privathospitaler samt fokus på forebyggelse af livsstilssygdomme (Frandsen et al. 2000). De relative vægtninger af betalingsattributterne indikerede, at ideen om merbetaling, såvel som størrelsen af betaling, påvirker nytten negativt. Ydermere kan man konstatere, at ideen om en skattestigning *per se* udløser en større negativ reaktion end ideen om brugerbetaling *per se*. Derimod vil en stigning i skatten med 1 kr. give mindre negativ vægt end en tilsvarende stigning i den maksimale grænse for brugerbetaling. Befolkningen lader således til at være mere negativ over for skattestigning som princip end over for ideen om indførelse af fuld brugerbetaling med loft. Dog udløser selve beløbsstørrelsen en mindre negativ reaktion, hvis beløbet betales over skatten. Den relativt positive holdning til egenbetaling kan nok forklares ved, at der i dag i Danmark er brugerbetaling på mange områder, og at omtrent 19% af samtlige sundhedsudgifter finansieres direkte af brugeren. Når befolkningen blev stillet direkte over for spørgsmålet om finansieringsmåde (Frandsen et al. 2000), valgte kun 13-16% et system, der er fuldt skattefinansieret, mens hele 64-67% foretrak et system, der indbefatter hel eller delvis brugerbetaling på nogle sundhedsydelser. Der er således en rimelig overensstemmelse med disse og herværende resultater. De estimerede relative vægtninger af egenbetaling og skattebetaling, der fremkommer af modelestimationen, implikerer, at befolkningen er villig til at acceptere en maksimumgrænse for brugerbetaling på kr. 1.480 kr., hvis de dermed kan undgå en skattestigning. Øges loftet ud over dette beløb, er befolkningen dog villig til at betale 1,40 kr. mere i skat for at undgå en øgning i maksimum egenbetaling på 1 kr. Resultat skal dog tages med det forbehold, at det er baseret på modelkalkulationer, og det er derfor væsentligt at videre undersøgelser foretages for at verificere de konklusioner, der drages her. Også i denne delundersøgelse blev der indsamlet socioøkonomiske variabler, der kunne indikere, om respondenterne kunne karakteriseres som bruger eller ikke-bruger af sundhedsvæsenet. Det viste sig, at der var en større betalingsvillighed blandt potentielle brugere (målt ved lav selv vurderet sundhed) til at udbygge forebyggende indsatser med henblik på at begrænse antallet af livsstilssygdomme, samt en øget betalingsvillighed for at alle nye behandlingsformer tilbydes uanset pris. Konklusionen af denne undersøgelse var således, at asymmetriske forhold kunne påvises, også når respondenterne blev tvunget til at tage stilling til relative præferencer og derfor ikke kunne opretholde inkonsistente holdninger.

Hvad ønsker borgeren sig af sin alment praktiserende læge?

En conjoint analyse blev ligeledes iværksat med almen praksis som genstandsfelt. De vægte, der estimeredes på baggrund af respondenternes valg handlinger, viser, at en øget rejsetid til praksis, en øget ventetid til konsultation samt indførelse af brugerbetaling eller indførelse af skattestigninger i forbindelse med ændringer på praksisområdet alt andet lige er ensbetydende med et fald i nytte. Derimod vil kvalitetsparametrene: udvidelse af lægens åbningstider, indførelse af vagtordninger, der indebærer besøg i hjemmet, samt at lægen giver sig god tid til konsultationen, øge patientens nytte. At lægen lægger vægt på at dygtiggøre sig, påvirker nytten i en positiv retning, ligesom et øget fokus på forebyggelse af livsstilssygdomme vægtes positivt. Den største positive vægt tillægges »god tid til konsultation«, mens det, at lægen lægger vægt på efteruddannelse, kommer ind på en andenplads efterfulgt af et ønske om, at lægen yder en forebyggende indsats.

Således tillægges kvalitet i og sikkerhed for optimal behandling stor vægt. De to andre kvalitetsvariabler: udvidet åbningstid og lægevagt i hjemmet vurderes mindre vigtige og tildeles en næsten lige vægtning. Disse sidestilles med en reduktion i rejsetid til praksis på ca. 15 minutter samt en reduktion i ventetid på ikke-akut konsultation på tre dage. Resultaterne viser endvidere at den negative nytte, der associeres med en skattestigning *per se* og indførelser af brugerbetaling *per se* ikke er væsentlig forskellig i kontekst af almen praksis.

Den negative marginalnytte af egenbetaling er 10 gange større end den negative marginalnytte associeret med skattebetaling. I lyset af, at den principielle holdning til betalingsform ikke i det væsentlige er forskellig, og at medianen for antal årlige lægebesøg pr. husstand blandt denne undersøgelses respondenter er på tre besøg, indikerer modellens resultater, at den repræsentative borger er villig til at betale en præmie for at undgå egenbetaling. Viljen til at betale en sådan præmie kan bunde i et ønske om at mindske risikoen for høj egenbetaling, men kan tillige bunde i altruistiske motiver. Således kunne man konstatere, at det repræsentative individ er indifferent over for eksempelvis at skulle betale 500 kr. i skat eller 87,80 kr. pr. konsultation. Man er således villig til at indgå en større forventet betaling, blot den betales over skatten.

Ved at sammenholde den koefficient, der associeres med reduktion i

rejsetid, og den koefficient, der knyttes til egenbetaling pr. konsultation, kan den marginale substitutionsrate mellem disse attributter bestemmes. Substitutionsraten angiver, hvor meget det enkelte individ vil være villig til at betale for at reducere sin rejsetid med ét minut, og estimeres her til at være 6,70 kr. pr. minut. Dette svarer til en betalingsvilje på 100 kr. for en reduktion i rejsetiden på 15 minutter. Dette estimat synes noget højt i forhold til en tilsvarende australsk undersøgelses betalingsviljeestimat på 1,35 kr. pr. minut (Jan et al. 2000). Forskellen kan dog muligvis forklares ved et lavere indkomstniveau i Australien kombineret med en anden fornemmelse for afstande i et land, som er mange gange større end Danmark.

Personspecifikke variabler blev sat ind i modellen for dermed at afdække, om der findes subgrupper i befolkningen med afvigende præferencer for almen praksis. Det kunne konstateres, at en dårligere vurdering af egen sundhed øger den negative nytte knyttet til egenbetaling. Endvidere gjaldt det, at når sundheden vurderedes som dårlig, stiger den positive nytte af reduktion i rejsetid til praksis, og der indtages en mere positiv holdning til, at lægen bruger ressourcer på at yde en aktiv indsats i forebyggelse af livsstilssygdomme. Man kan således konstatere, at egeninteressen indfinder sig, men den skævhed, som teorien om asymmetriske forhold forudsiger, mindskes dog, hvis brugerbetaling indføres. I dette konkrete tilfælde, viser det sig, at den mernytte, som brugerne knytter til at lægen spiller en aktiv rolle i sygdomsforebyggelse mere end neutraliseres af brugernes øgede negative holdning til brugerbetaling. Nyttens målt i betalingsvillighed for forebyggelse af livsstilssygdomme falder således, jo dårligere respondenten vurderer sin egen sundhed. Resultatet viser, at den skævhed, der opstår på grund af asymmetriske forhold, i nogle tilfælde elimineres helt, når betaling sker i form af brugerbetaling.

Konklusion

Resultaterne af denne analyse giver et billede af den almindelige skatteborgeres ønsker til det danske sundhedsvæsen. De modelresultater, der kunne udledes på baggrund af valg mellem forskellige sygehusvæsener, antyder, at borgerne, når de har behov for behandling, foretrækker at blive behandlet på de større specialiserede sygehuse frem for de små lokale sygehuse. Resultaterne viser også, at reduktion af ventelister for ikke-akut kirurgi indtager en begrænset plads på ønskelisten hos den gennemsnitlige dansker,

samt at den almindelige skatteborger ikke ønsker at betale for et forbedret sygehusvæsen, selv når en sådan merbetaling kan give større kvalitet i ydelserne. Analysen viser således, at den almindelige skatteborgers ønsker synes at afvige fra de holdninger, der gives udtryk for i den offentlige debat. Dog kunne denne delanalyse ikke konstatere afvigelser i præferencer brugere og ikke-brugere imellem.

Når der adspørges om egenbetaling versus skattebetaling i relation til sundhedssektoren generelt, er befolkningen ikke afvisende over for brugerbetaling i mindre målestok. I praksissektoren er der ligeledes tale om en positiv holdning til egenbetaling, men kun så længe egenbetalingen ikke overstiger ca. 50 kr. I de delanalyser, der omhandlede sundhedssektor og almen praksis, kunne der i nogen udstrækning påvises, at præferencer styres af egeninteresse, hvilket bekræfter teorien om asymmetriske forhold. Resultaterne for sygehusvæsenet antyder, at de asymmetriske relationer understreges i den offentlige debat, idet dette forum giver mulighed for at opretholde inkonsistente præferencer.

D.c **Kommunestørrelse og brugertilfredshed**

Henrik Lolle

Indledning

Kommunestrukturen diskuteres livligt i disse år, og meget fremtrædende i debatten er spørgsmålet, om de mindre primærkommuner er i stand til at tage ordentligt vare på de efterhånden mange og komplicerede opgaver, der er pålagt dem op gennem årene, samt om kommunestørrelse i det hele taget har nogen indflydelse på, hvor god en kommune er til at *servicere* sine borgere, som det hedder på moderne dansk.

Diskussionerne om kommunestrukturen er indlejret i en overordnet debat om den offentlige service, hvoraf primærkommunerne står for en meget stor del – med børnepasning, folkeskole og ældreomsorg som de primære, ressourcemæssigt set. Denne debat gennemsyres af spørgsmålet om effektiv udnyttelse af sparsomme ressourcer. Ganske vist har det fra regeringens side været hensigten at løfte niveauet i den offentlige service gennem øget ressourcetilførsel, men udgiftsstigningerne har ofte været større end aftalt mellem regeringen og Kommunernes Landsforening. På samme måde som det i øvrigt er tilfældet for amternes vedkommende (Økonomiministeriet, 1999).

De ikke planlagte udgiftsstigninger skyldes, dels at kommunerne som helhed har budgetteret højere end aftalt¹, dels at de som helhed har overskredet disse budgetter. En af forklaringerne herpå kan være, at der fra centralt politisk hold er blevet meldt for kraftigt ud med løfte om serviceforbedringer over for befolkningen, således at de enkelte kommuner har set sig nødsaget til at tilføre yderligere ressourcer. Det er i hvert fald holdningen i en del kommuner. Hvorom alting er, så drejer det sig i de kommende år om at holde udgiftsstigningerne nede på et acceptabelt niveau, ikke mindst

fordi presset fra den demografiske udvikling vil stige betydeligt. Der vil ske en stigning i antallet af børn i den skolepligtige alder og i antallet af ældre, og der vil kunne forekomme rekrutteringsproblemer til servicesektoren, da der bliver færre i den erhvervsaktive alder.

Samtidig med intentionen om at holde udgifterne i ave er der imidlertid et udtalt ønske fra såvel landspolitikere, kommunalpolitikere som den brede befolkning om, at kvaliteten i de offentlige serviceydelser skal forbedres eller i det mindste bevares på det nuværende niveau. Og dette kan, uden voldsomme udgiftsstigninger, kun opnås gennem omprioriteringer og effektiviseringer i servicedriften (Finansministeriet 1997, 1998 & 2000; Økonomiministeriet 1999).

Spørgsmålet er så, om den kommunalstruktur, vi har i dag, er den mest effektive. Igen i den forstand, at ingen kommuner alene på grund af størrelse bliver sat i en dårlig udgangsposition for at yde borgerne god service. Selvfølgelig hænger effektivitet sammen med mange andre ting end befolkningsmæssig størrelse og urbanisering, men det er nærliggende at forestille sig, at disse faktorer har en indflydelse.

En måde at undersøge dette spørgsmål nøjere på, er at se på, om brugere af offentlig, kommunal service i de små kommuner generelt er mere utilfredse end tilsvarende brugere i store kommuner; og det er dette spørgsmål, der skal belyses nøjere i det følgende. Der skal dog først indskydes nogle få ord om begreberne servicekvalitet og brugertilfredshed.

Servicekvalitet og brugertilfredshed

Tilfredshed er selvfølgelig ikke lig med kvalitet. Servicekvalitet består af en lang række aspekter, og tilfredshed er kun én ud af mange afledte effekter af en given service. Ganske vist kan der i langt de fleste tilfælde formodes at være ganske stor overensstemmelse mellem servicekvalitet og brugers tilfredshed, men tilfredsheden er og bliver kun én indikator på kvaliteten ud af en lang række. Problemet med bedømmelse af servicekvalitet er komplekst, og emnet skal kun ridses kort op her, mest set i forbindelse med tilfredshedsvurdering.

Ofte vil det være vanskeligt at bedømme, hvem en given service egentlig er til for. Et klassisk eksempel er fængselsvæsenet. Er det en service for den indsatte eller det omgivende samfund, dvs. hvordan defineres brugeren? Det konkrete eksempel kan udvides til et mere omfattende og principielt pro-

blem: på hvilket samfundsmæssigt niveau skal offentlige serviceydelser bedømmes? På individniveau, på samfundsniveau (fx det danske samfund) eller på et eller andet mellemliggende niveau? Op gennem udviklingen af det moderne samfund er der sket en glidning fra bedømmelse på samfundsmæssigt niveau til bedømmelse på individniveau, grundet i et mere og mere udtalt krav om respekt om det enkelte individs autonomi. De fleste vil lovprise denne udvikling, men der er også problemer forbundet med en alt for principfast holdning. Et aktuelt eksempel på negative virkninger heraf er spørgsmålet om, hvilke forholdsregler der skal til for at forebygge, at udviklingshæmmede mennesker bliver dårlige børneopdragere. Der kan tilsyneladende ikke skrides effektivt ind, før der bliver sat børn i verden, fordi det er individets ret at få børn, uanset hvad. Men i det øjeblik, hvor der er et andet individ, barnet, at beskytte, der bliver det muligt at skride ind – med fjernelse af barnet fra de (ulykkelige) forældre.

Løsningen af ovennævnte problem er selvfølgelig ikke simpel. Men det ekstreme eksempel viser ganske tydeligt nogle vigtige dimensioner, som i en eller anden udstrækning er gældende i megen offentlig virksomhed. For det første, som nævnt, at der kan være problemer med at bestemme, hvem der skal vurdere en given service. Er eksempelvis folkeskoleelever eller deres forældre i stand til at bedømme alle aspekter af folkeskolens kvalitet? For det andet viser eksemplet, at den tidsmæssige dimension er betydningsfuld. Hvis den udviklingshæmmede bliver forhindret i overhovedet at få børn, vil vedkommende muligvis være utilfreds, og måske endda ulykkelig. Men set i bagklogskabens lys efter en fødsel vil vedkommende måske ønske, at der var blevet skredet ind noget før. Og dette viser foruden tidsdimensionen endnu en vigtig dimension: information og dialog. Information og dialog mellem det offentlige og borgeren, brugeren, klienten, eller hvad der nu er tale om, er helt essentiel for at skabe en nuanceret synsvinkel og tilfredshed blandt alle berørte parter. Og det gælder såvel for det nævnte eksempel som for serviceydelser som børnepasning, folkeskoler, ældreomsorg, kulturtilbud osv. Dialog i sig selv skaber ikke anderledes service, men det kan forandre synet på den, og dette er afgørende vigtigt og ikke spor snyd og bedrag. Der kan ikke herske tvivl om, at serviceydelser skal tilfredsstille i det hele taget. Spørgsmålene er, hvem der skal tilfredsstilles, hvornår man kan forvente, at tilfredsheden indtræffer, om de, der skal vurdere en given service, har tilstrækkelig viden at bedømme ud fra, samt

om de føler, at deres eventuelle ønsker om medbestemmelse ikke er blevet trådt under fode.

Selv om der således kan forekomme en række problemer med at vurdere servicekvalitet på baggrund af tilfredshedshedsbedømmelser, så må sådanne tilfredshedshedsbedømmelser dog generelt set betragtes som gode *indikatorer* på servicekvalitet og derudover som ét vigtigt selvstændigt mål at opfylde ud af en lang række. Og det er derfor også yderst interessant at undersøge nøjere, om der er systematiske forskelle på tilfredshedshedsbedømmelser mellem små og store kommuner.²

Datagrundlag for undersøgelsen

Datagrundlaget for undersøgelsen består af to hovedgrupper: dels en række kommunale nøgletal, først og fremmest udgiftsstørrelser og tal for behovsfaktorer, venligst stillet til rådighed af ECO-Analyse A/S; dels surveydata fra i alt små 50.000 respondenter, repræsenterende 37 kommuner af forskellig befolkningsmæssig størrelse spredt ud over det meste af landet.³

Surveydataene er for langt hovedpartens vedkommende indsamlet i 1995 og 1996, men for enkelte kommuners vedkommende i første kvartal 1997 (flest er dog fra 1995). Spørgeskemaerne, der blev benyttet, og som indeholder identiske spørgsmål for samtlige kommuner, blev udarbejdet af KMD Dialog i samarbejde med to forskere fra Aalborg Universitet, Johannes Andersen og Lars Torpe. Spørgsmålene handler langt overvejende om borgere og brugeres tilfredshed med den offentlige, kommunale service. I de analyser, der refereres til i det følgende, er der dog udelukkende set på *brugernes* vurderinger (for folkeskolen og børnepasningens vedkommende er det forældre, og for ældreomsorgens vedkommende er det de ældre selv samt deres pårørende). For nøjere beskrivelse af dataene henvises til Lolle (2000), Appendiks A, hvori endvidere de anvendte analysemetoder beskrives og diskuteres.

Ud over de primære analyser på ovennævnte datasæt er der som kontrol foretaget en lang række parallelle analyser på et landsdækkende survey med ca. 1.600 respondenter, hvor der er stillet de samme spørgsmål.

Tidligere undersøgelser

Såvel herhjemme som i andre lande er der foretaget analyser af sammenhænge mellem kommunestørrelse og effektivitet. Fx kom amerikaneren

Wallace Oates på baggrund af en række analyser til den konklusion, at jo mindre kommuner, desto mere effektive; og herhjemme er Kurt Houlberg kommet til den konklusion, at der findes et optimum ved en kommunistørrelse mellem ca. 30.000 og 50.000 indbyggere (Houlberg 1995). Disse undersøgelser har imidlertid udelukkende haft et økonomisk perspektiv, dvs. set på, hvor servicen blev gjort billigst, men ikke om den så også blev gjort lige godt.

Med surveydata fra 1981 har Poul Erik Mouritzen (1991) foretaget en meget grundig analyse af effekter på tilfredsheden med den offentlige, kommunale service. Mouritzen foretog sine analyser på surveydata fra 1981, altså ca. 15 år før indsamlingen af nærværende undersøgelses data, og i store træk viste resultaterne en mindske tilfredshed med stigende kommunistørrelse. Men, som det anføres i afhandlingen, er karakteristika for kommunerne (fx indbyggertal) langt mindre væsentlige som forklaringsfaktor end en række individuelle faktorer, såsom ideologisk ståsted og tillid til politikere.

Nyere undersøgelser af sammenhængen mellem kommunistørrelse og servicetilfredshed finder til forskel fra Mouritzen intet belæg for statistisk sikre konklusioner angående korrelationen mellem kommunistørrelse og servicetilfredshed. Således finder hverken Finansministeriet (1999b) i surveydata indsamlet i 1998 eller PLS Consult (1999a) i data fra 1997 signifikant sammenhæng i nogen retning. I sidstnævnte skrives således: »Selv om der er stor forskel på de fire kommunetyper [efter Indenrigsministeriets (1999b) opdeling i udkantskommuner, øvrige landkommuner, bykommuner uden for hovedstadsområdet og bykommuner i hovedstadsområdet] i størrelse, beskatningsgrundlag mv., er tilfredsheden med det kommunale serviceniveau praktisk taget ens.«

Det virker umiddelbart ret sandsynligt, at forskellene mellem land og by, hvad angår tilfredshed, er blevet udjævnet. Mouritzens konklusion var jo den, at der mestendels var tale om bagvedliggende forskelle i befolknings sammensætningen, og mange af disse forskelle er kraftigt udlignet siden da, hvilket i øvrigt også gælder udgiftsniveauerne (Indenrigsministeriet 1999b) samt befolkningens indtjening og dermed evne til skattebetaling (Indenrigsministeriet 2000b).

Til slut i denne forbindelse skal her kort omtales en nyere norsk analyse af sammenhænge mellem kommunistørrelse og servicetilfredshed. Såheim

og Fjermeros (1997) opstiller en interessant teori om årsager til, at der vil findes forskellig effektretning, afhængigt af hvilken serviceydelse der er tale om. Ifølge denne vil serviceydelser med intensiv interaktion mellem brugere/borgere og de offentligt ansatte servicemedarbejdere, samt endvidere hvor interaktionen i stor udstrækning ses som et mål i sig selv, blive vurderet mere tilfredsstillende i små landkommuner end i store bykommuner. Det drejer sig fx om visse serviceaspekter inden for børnepasningen, folkeskolen og ældreomsorgen. Begrundelsen er, at de små kommuners sociale netværk bedre ansporer til kommunikation mellem personale og brugere samt mellem brugere indbyrdes, og dette vil generelt øge velbefindendet, kvaliteten i servicen og tilfredsheden hermed. I serviceydelser med kun lidt eller slet ingen interaktion mellem brugere og ansatte, og ofte med karakter af levering af materielle goder som fx i vedligeholdelse af veje og kulturelle arrangementer, vil der være tendens til større tilfredshed i de større kommuner. I deres analyse af surveydata finder Såheim og Fjermeros støtte til teorien. Der findes ikke blot de forventede effektretninger, men også støtte til, at de sociale netværk er bedre i de små kommuner.

Det var således særdeles interessant, om der i nærværende undersøgelses datagrundlag kunne findes overordnede sammenhænge mellem kommune-størrelse og servicetilfredshed, samt om sammenhængene ville vise sig markant forskellige fra service til service, og om disse eventuelle forskelle kunne være med til at bekræfte Såheim og Fjermeros' teori. Herunder vil jeg i komprimeret form gennemgå resultaterne fra analyserne. Først skal der ses på tilfredsheden med den samlede kommunale service og dernæst på tilfredsheden på de enkelte områder.

Undersøgelsens resultater

Den samlede kommunale service

I de undersøgelser, som Poul Erik Mouritzen udførte på data fra 1981, blev tilfredshedsmålene baseret på spørgsmål vedrørende borgernes syn på fremtidig ressourceanvendelse. Respondenterne blev spurgt, om der skulle bruges færre, lige så mange eller flere penge på en række specifikke serviceområder. Tilfredsheden blev udregnet som summen af antal afkrydsninger i rubrikkerne »lige så mange penge som nu« samt »ved ikke«. I nærværende undersøgelses datagrundlag har der været mulighed for analyser på et lignende tilfredshedsmål. Herudover er der lavet et samlet tilfredshedsmål

beregnet ud fra besvarelsene på en lang række deciderede tilfredsheds-spørgsmål inden for de enkelte serviceområder, og endelig til sidst findes der i skemaet et spørgsmål, hvor respondenterne skal vurdere den samlede kommunale service *i forhold til den betalte skat*. Der er foretaget analyser på alle tre tilfredshedsmaal.

Ud fra en lang række svar på spørgsmål angående tilfredsheden med specifikke serviceaspekter inden for børnepasning, folkeskole, ældreomsorg, kultur (herunder biblioteker), fritid, trafik og offentlige kontorer er der dannet et simpelt indeks, således at tilfredsheden med den samlede offentlige, kommunale service udtrykkes i et enkelt tal gående fra ét til fem, hvor tallet ét svarer til »meget utilfreds« og tallet fem til »meget tilfreds«.⁴

I forhold til tallet tre, som udtrykker en middelmådig tilfredshed, er indekset forskudt noget opad mod fem, sådan at respondenterne gennemgående ligger i den tilfredse ende af skalaen – med et gennemsnit på 3,77. Der er en fin spredning i tilfredsheden fra respondent til respondent. Spørgsmålet er så bare, om der er spredning mellem *de enkelte kommuners* tilfredshedsniveau også, samt om kommunernes størrelse har nogen effekt herpå.

Der *findes* statistisk sikre tilfredshedsvariationer kommunerne imellem. De virker ganske vist for en umiddelbar betragtning små: mindst tilfredse kommune ligger med et gennemsnit blandt respondenterne på cirka 3,3 tilfredsheds-point, mens den mest tilfredse ligger på cirka 4,0; og typisk varierer gennemsnittet fra én kommune til en anden med 0,15 tilfredsheds-point. Det er imidlertid, hvad man kan forvente sig af sådanne gennemsnitlige forskelle. Forestiller vi os fx en sammenligning mellem henholdsvis elevers *individuelle* karakterer og klassers *gennemsnitlige* karakterer, så vil vi kun forvente små forskelle mellem klasserne, men derimod store forskelle mellem eleverne. En forskel mellem to elever på to karaktertrin ville ikke få nogen til at fare op af stolen; det ville derimod en forskel mellem to klassers gennemsnit på to karaktertrin. På lignende facon forholder det sig med servicetilfredshed blandt borgere i kommuner.

Med hensyn til det centrale i denne her sammenhæng, så ses der en tendens til, at mindre kommuner – på under 20.000 indbyggere – har en lidt større gennemsnitlig tilfredshed end de store kommuner. Sammenhængen bliver dog kun statistisk signifikant, når der kontrolleres for serviceniveau, som har en positiv effekt på tilfredsheden, og som desuden er positivt

korreleret med kommunestørrelse. Ud over kommunestørrelse og serviceniveau har også andelen af ældre på 85 år og derover en effekt på tilfredsheden. Der ses således en tendens til, at jo flere ældre i kommunen, des mindre tilfredshed.

Tidligere undersøgelser viser en klar positiv sammenhæng mellem variabler for politisk tillid (til såvel det politiske system som til politikere) og tilfredshed. Det er også tidligere fundet, at borgere i små kommuner har større tillid end borgere i store kommuner. Derfor er det undersøgt, om den tilsyneladende mindre tilfredshed i kommuner på 20.000 indb. og derover kan forklares gennem en generelt mindre politisk tillid, jo større kommunerne bliver. Det kan det *ikke*. Faktisk bliver tendensen til mindre tilfredshed i de store kommuner en anelse tydeligere efter inddragelse af tillid i den statistiske model. Politisk tillid (til lokalpolitikere, målt som et indeks af svar på tre selvstændige tillidsspørgsmål) udviser ganske vist stærk effekt på tilfredsheden, men umiddelbart tyder analysen ikke på, at der er sammenhæng mellem tillid og kommunestørrelse.⁵

Foruden politisk tillid kan endnu en variabel på individniveau være væsentlig at inddrage i analyserne, nemlig mål for respondentens tilfredshed med kommunens kontorer. Flohr Nielsen skriver herom, at i »praksis kan det være svært for den enkelte borger at skille de regulerende og de serviceproducerende funktioner ad, og der kan også være et væsentligt element af service forbundet med forvaltningens borgerkontakt En kontakt til administrationen kan påvirke vurderingen af relateret service« (Flohr Nielsen 2000). Flohr Nielsen skriver videre, at som konsekvens af denne relation kunne mål for »myndighedsservice« eller »skrankeservice« inddrages i analyser af tilfredshed med offentlig service.

Respondenterne i nærværende undersøgelse er blevet spurgt om deres tilfredshed med servicen på kommunens kontorer samt med de kommunale kontorers åbningstider. Hvis respondenterne inden for det seneste år har henvendt sig til kommunen, er vedkommende endvidere blevet spurgt om tilfredsheden med forskellige aspekter ved denne henvendelse, fx personalets imødekommenhed og den tid, det tog at behandle sagen. Tilfredsheden med disse ting korrelerer, sådan som Flohr Nielsen skriver, stærkt positivt med tilfredsheden med den kommunale service. Imidlertid findes ved inddragelse af disse mål praktisk taget ingen ændringer i kommunestørrelseseffekterne på tilfredsheden, hvorfor det alligevel er valgt at udelade

de dem af de præsenterede modeller. Interessant er det imidlertid, at effekten fra det, som Flohr Nielsen kalder for myndigheds- eller skrankeservice, er så stærk, som den er.⁶

Med hensyn til de to øvrige mål for tilfredshed med den samlede kommunale service ses der derimod ingen effekt fra kommunestørrelse, hverken når det gælder respondenternes tilfredshed *set i lyset af skattebetaling* samt synet på, *om kommunen bruger tilpas med ressourcer* inden for de enkelte serviceområder.

De enkelte områder

Som nævnt, er respondenterne blevet spurgt om deres tilfredshed med en lang række aspekter inden for forskellige serviceområder; således inden for de tre store serviceområder, børnepasning, folkeskole og ældreomsorg, samt inden for fritid og kultur samt trafik og miljø.

Inden for **børnepasningsområdet** er der forholdsvis store tilfredshedsforskelle mellem små og store kommuner. Ved tilfredsheden med pasningsmulighederne for de 0-5-årige ses der en klart mere udbredt utilfredshed i store kommuner. Ved nøjere analyse viser denne forskel sig at kunne forklares gennem en større andel i de store kommuner, der angiver at mangle plads til deres barn, hvilket er en meget forståelig årsag. Men ud fra objektive behovskriterier for børnepasning burde der ikke være flere, der mangler plads i de store kommuner end i de små. Noget tyder derfor på, at forældrene i de store kommuner er mere fordringsfulde. En anden årsag kan være, at der findes behovskriterier, der ikke har været mulighed for at kontrollere for. På den anden side forekommer forklaringen med den større fordringsfuldhed sandsynlig, og en sådan er da også fundet i tidligere undersøgelser. I hovedstadsområdet er der ikke den samme store utilfredshed, som gør sig gældende for de øvrige større og mere urbaniserede kommuner, men til gengæld er der i hovedstadsområdet så også en langt større dækningsgrad.

Ses der på pasningskvaliteten for de 0-5-årige, er der ved personaleafhængige faktorer, som fx personalets evne til at skabe et trygt og stimulerende miljø samt kontakten mellem forældre og personale, ikke nævneværdige forskelle mellem små og store kommuner. Umiddelbart ser der imidlertid ud til at være mere utilfredshed i store kommuner med personalets/dagplejerens tid til det enkelte barn. Langt overvejende skyldes dette dog, at en større andel af børnene i de små og svagt urbaniserede kommuner

bliver passet i dagpleje. Og forældrene med børn i dagpleje giver generelt – både i små og store kommuner – udtryk for en langt større tilfredshed med pasningskvaliteten. Ved spørgsmål vedrørende kommunens information om pasningsmuligheder, mulighederne for at vælge mellem forskellige pasningsordninger, de fysiske rammer og åbningstiderne er der ingen signifikante forskelle mellem små og store kommuner.

Inden for *folkeskoleområdet* ses der kun få sammenhænge mellem kommunestørrelse og tilfredshed. Der er mere udbredt utilfredshed med antallet af elever i klasserne i de store kommuner, som kan forklares gennem højere gennemsnitlige klassekvotienter. I nogen grad kan dette jo faktisk skyldes en bevidst planlægning. Det er lettere for de større sammenhængende byområder at holde en konstant og ret høj klassekvotient, end det er for landområderne, og en hævnning af klassekvotienten giver besparelser på budgettet. Og rent faktisk tyder meget på, at en moderat utilfredshed med klassekvotienten ikke betyder noget særligt for den samlede tilfredshed med folkeskoleområdet. Det gør derimod de mere bløde aspekter som fx kontakten mellem forældrene og skolebestyrelsen og den måde undervisningen foregår på. Ud over sammenhængen mellem kommunestørrelse og tilfredsheden med antal elever i klasserne er der en forventet, men forholdsvis svag sammenhæng mellem kommunestørrelse og tilfredsheden med afstanden til skolen. Her er der en lidt større utilfredshed i de små kommuner, som jo givetvis hænger sammen med, at afstanden simpelthen *er* længere, og at det i praksis er umuligt at gøre den lige så kort som i byområderne. Derimod ses der ingen sammenhænge ved de resterende spørgsmål inden for folkeskoleområdet. Det drejer sig fx om de fysiske rammer, den måde undervisningen foregår på, undervisningsmaterialet, elevernes faglige udbytte og elevernes trivsel.

Ældreområdet er det område, hvor der ses de stærkeste sammenhænge mellem kommunestørrelse og tilfredshed. De ældres *muligheder* for omsorg, pleje og bolig, passende til behov, bedømmes betydeligt ringere i de større kommuner. Ligeledes bedømmes kvaliteten af hjemmehjælp og hjemmesygepleje ringere. Ved de ældres muligheder er der endvidere en positiv effekt fra hovedstadsområdet, således at der her ses tilfredshed på højde med de mindre kommuner. Det gør sig dog i lidt ringere grad gældende for de to kommuner i Københavns centrum end for de øvrige hovedstadskommuner i stikprøven. Når der ses på tilfredsheden med *kvaliteten* af

den konkrete hjælp, der gives fra plejehjemsansatte, hjemmehjælpere og hjemmesygeplejersker samt med kommunens madordning, findes der ingen statistisk signifikante forskelle mellem små og store kommuner.

Inden for *fritid og kultur* er der i de større kommuner en klart højere gennemsnitlig tilfredshed med omfanget af de kulturelle tilbud (biografer, teatre, museer, koncerter mv.) samt med omfanget af tilbud inden for fritidsundervisningen. Det er forståeligt nok, da der til disse ting bliver brugt langt flere penge i de større kommuner. Men de kulturelle tilbud ser i øvrigt også ud til at være påvirket af kommunalbestyrelsens sammensætning, også selv om der tages højde for udgiftsniveauet.

Det umiddelbare indtryk er, at der ingen forskel er mellem store og små kommuner, hvad angår bibliotekservice, men analyseres der udelukkende på brugere af biblioteker, ses en statistisk sikker sammenhæng, sådan at jo større kommune, desto mere udbredt tilfredshed, hvilket kunne tyde på en større fordringsfuldhed på dette område i store kommuner, ligesom det så ud til at være tilfældet med børnepasningsmulighederne.

Respondenterne blev også spurgt, om de var tilfredse med mulighederne for at dyrke idræt og motion, mulighederne for at børn og unge kan mødes i fritidsklubber eller lignende, adgangen til, og vedligeholdelsen af, grønne områder og lignende samt afstand til bibliotekerne. På ingen af disse områder kan der findes statistisk sikre forskelle mellem små og store kommuners tilfredshedsniveau.

Vedrørende *trafik og miljøområdet* kan det til slut i forbindelse med de enkelte serviceområder nævnes, at der i de små kommuner ses en større andel tilfredse, hvad angår vedligeholdelsen af gader og veje, samt en mindre andel tilfredse, hvad angår den kollektive busstrafik (når der alene analyseres på respondenter, der benytter sig af bustransport mindst en gang om måneden). Ved andre spørgsmål, vedrørende trafiksikkerhed, kommunens genbrugsordninger, afhentning af husholdningsaffald og forureningsbekæmpelse, kan der ikke findes signifikante forskelle mellem små og store kommuner.

Analyserne, der ligger til grund for ovennævnte resultater, har vist en række andre interessante aspekter. Bl.a. viser det sig, at der inden for de enkelte serviceområder som hovedregel ikke kan findes sammenhæng mellem udgifternes størrelse og brugertilfredshed, selv ikke når der justeres for behovsfaktorer. Herudover viser det sig, at på de to områder, hvor der

i de større kommuner blev set den mest udbredte utilfredshed, nemlig vedrørende børnepasningsmuligheder og muligheder for ældre, der findes tilsvarende også i store kommuner de mest udtalte krav til kommunen om at bruge flere ressourcer fremover. Dette giver sig dog ikke udslag i, at der så også i de store kommuner er en signifikant større villighed til fremover at hæve skatterne for at finansiere eventuelle udgiftsstigninger.

Afslutning

Den svagt negative kommunestørrelseseffekt, der blev fundet på tilfredsheds målet for den samlede kommunale service, kunne på baggrund af analyseresultaterne fra de enkelte serviceområder hver for sig stort set forklares ud fra en markant lavere tilfredshed i de store kommuner med muligheder for børnepasning og muligheder for kommunens ældre.

Men hvordan hænger dette sammen med Såheim og Fjermeros' tese om, at effektens retning afhænger af, hvilken form for interaktion der ses mellem brugere og servicepersonale? I serviceydelser med intensiv interaktion, og hvor denne interaktion i vidt omfang ses som et mål i sig selv, skulle tilfredsheden ifølge tesen være størst i de små kommuner, da de små kommuners sociale netværk bedre vil kunne anspore til en positiv interaktion. Derimod skulle tilfredsheden med serviceydelser, der mere har karakter af produktion af materielle goder, være højest i de store kommuner. Man kunne måske sammenfatte tesen sådan, at nok er de store kommuner *produktive*, men produktivitet er ikke alt, og inden for visse serviceområder vil de små kommuner ende med at være mest *effektive*.

Det er ikke nemt at få analyseresultaterne til at passe ind i denne tese. Ganske vist ses der størst tilfredshed i de små kommuner med børnepasningen og ældreomsorgen, mens der omvendt ses størst tilfredshed i de store kommuner med kulturelle tilbud og fritidsundervisning. Men der er andre resultater, der passer langt dårligere med tesen. Fx er utilfredsheden med vejvedligeholdelsen, som mestendels har materiel karakter, størst i de store kommuner (ekskl. hovedstadskommunerne), mens der ikke ses synderlige tilfredshedsforskelle vedrørende folkeskolen, hvor der i forhold til tesen sikkert burde være størst tilfredshed i de små kommuner. Endvidere ses der både ved børnepasningen og ældreomsorgen kun ganske små kommunestørrelseseffekter, når det drejer sig om aspekter vedrørende personalets ydelser, og i forhold til tesen burde effekterne være tydelige her.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en anderledes kommunestruktur, end den vi har i dag, vil kunne tænkes generelt at øge tilfredsheden med den kommunale service, må man sige, at det ser det ikke meget ud til. De tilfredshedsforskelle, der er, hænger sandsynligvis mere sammen med en rent fysisk struktur end med politiske og administrative enheders afgrænsninger⁷. Lige meget om landkommuner blev nok så store, ville de fx stadigvæk have svært ved at matche de større byers evne til at organisere et varieret udbud af kulturelle arrangementer og fritidsundervisning, tæt på alle potentielle brugere. Og det er langt fra givet, at forældrene til 0-5-årige børn i de store byer ville blive mindre fordringsfulde, hvis bykommunerne blev splittet op i mindre enheder. Og hvis det var tilfældet, kunne man måske nøjes med mere decentralisering inden for den nuværende kommunestruktur. Dette kunne måske skabe mere deltagelse, mere viden om kommunal økonomi og erkendelse af sparsomme ressourcer.

Med hensyn til eksemplet med kulturelle tilbud så ville en sammenlægning af flere landkommuner selvfølgelig kunne gøre det muligt fx at bygge et stort kulturcenter. Problemet er, hvor det skal ligge, og i øvrigt vil sådanne projekter vel også kunne gennemføres ved samarbejde mellem flere små kommuner. Og generelt må der på baggrund af analyserne inden for de forskellige områder konkluderes, at de små kommuners evne til at yde god service til deres borgere faktisk er ganske god.

Noter

1. Dog var der i år 2000, for første gang i en række år, overensstemmelse mellem aftalerne og de samlede kommunale budgetter (Finansministeriet, 1999a).
2. Som nævnt, er emnet vedrørende begreberne kvalitet og effektivitet samt problemer med måling af disse størrelser i offentlig service kun ganske overfladisk behandlet her. For en uddybning se fx Lotz (1998b), kap. 3; Winter (1994), kap. 1 og 5-8; Dalsgaard & Jørgensen (1994); Nørgaard Madsen et al. (1995), Mikkelsen & Steenstrup (1999), Halachmi & Bouckaert (1996) Kirkpatrick & Lucio (1995) samt Carter et al. (1995).
3. Fra knap 5.000 indb. til over 150.000 indb.
4. Implicit er der i konstruktionen af indekset foretaget en vejning af de enkelte områders betydning, således at svarene inden for børnepasning, folkeskole og ældreomsorg tæller mere end de øvrige. Se herom i Lolle (2000), Appendiks A.1.

5. Kontrolanalyser på et landsdækkende, men med hensyn til antal respondenter langt mindre, survey fra 1998, hvor der er stillet de samme spørgsmål, er der dog fundet statistisk signifikante negative kommunestørrelses-effekter i to ud af seks tillidsspørgsmål. Dvs. sådan at tilliden her er størst i de små kommuner. Det drejer sig om spørgsmål vedrørende politikernes kompetence (»Man kan stole på, at kommunalbestyrelsens beslutninger er truffet på et sagligt forforsvarligt grundlag«) samt responsivitet (»Kommunalpolitikerne gør deres bedste for at træffe beslutninger, der tager hensyn til borgernes ønsker«). Sammenhænge forbliver statistisk signifikante på henholdsvis 0,05 og 0,01 niveau efter kontrol for hovedstadsområde, alder, uddannelse og partistemme. Ved det første item, vedrørende kompetence, er effekten imidlertid noget ujævn, på samme måde som det i øvrigt er fundet i undersøgelse af Brian Urban (refereret i Mouritzen, 1999b).
6. Der er foretaget en lang række analyser med inddragelse af flere variabler, end der her er nævnt. På kommuneniveau er der inddraget variabler som fx beskatningsgrundlag, beskæftigelsesstruktur og aldersstruktur, og på individniveau er der inddraget variabler som partistemme ved seneste folketingsvalg, alder, uddannelse og stilling. En række af variablerne på individniveau har statistisk signifikante effekter på tilfredsheden, men de ændrer ikke væsentligt på de fundne effekter mellem kommunestørrelse og tilfredshed. Det samme gælder i øvrigt for analyserne inden for de enkelte serviceområder hver for sig.
7. Se endvidere herom i Mouritzen (2000) & Houlberg (1995).

E Omkostningsstyring

E.a **Hvordan kontrolleres omkostningsniveauet i kommunerne?**

Jørn Rattsø

Politikernes opgave er at yde befolkningen god service ved et lavt skattniveau. Det viser sig at være en vanskelig opgave. Mange undersøgelser viser, at kommunale tjenester har højt omkostningsniveau, høj omkostningsvækst og lav produktivitetsvækst. Hvorfor er det sådan?

Omkostningskontrol er et problem i alle organisationer, både private og offentlige. Ejerne og lederne i organisationen forsøger at opnå stor værdiskabelse, men inden for organisationen er der mange interesser, som trækker i andre retninger. Underafdelinger i organisationen ønsker rummelige budgetter og stor frihed, og produktivitet og innovation kan føles som en byrde. Dette er behandlet i en omfattende litteratur om aktieejere i forhold til deres virksomheder, og om vælgere i forhold til den offentlige sektor. Hvordan kan ejerne sikre sig, at virksomhederne skaber værdier til dem? Tilsvarende, hvordan kan vælgerne sikre sig, at kommunerne giver god og billig service til befolkningen?

Der er to specielle udfordringer for vælgerne, til forskel fra ejerne. For det første skal vælgernes interesser varetages af et kompliceret politisk system, som har sine egne behov. Vi antager, at politikerne vil varetage vælgernes interesser, selv om det slet ikke altid er sådan. Politisk opportunistik kan give gevinst hos vælgerne på bekostning af fællesskabet. Vi vil her tro godt om kommunalpolitikere og vil til slut diskutere nogle politiske udfordringer.

For det andet drives kommunale serviceydelser ofte som et monopol,

hvor kunderne ikke har noget valg. Eleverne må gå på den skole, de bliver tildelt. De ældre må tage imod den institutionsplads, de får tilbud om. I et monopol står producentinteresserne stærkt og forbrugerinteresserne svagt. De kommunale ydelser domineres da også af stærke professioner. Det er lærerne, som styrer skolen. Det er lægerne og sygeplejerskerne, som styrer sundhedsvæsenet. Det er meget krævende for vælgerne at styre monopoler.

Decentralisering af offentlige tjenesteydelser til kommunerne kan være et virkemiddel til at reducere omkostningsproblemet med offentlige monopoler. Kommunale monopoler på tjenesteydelser er mindre »farlige« end statslige monopoler, fordi der er mange af dem. Kommunerne vil til en vis grad konkurrere indbyrdes. Men kommunerne fremstår ikke altid som løsningen på omkostningsproblemet, snarere som et problem i sig selv. Hvis konkurrencen mellem kommuner i ringe grad virker fremmende for effektiviteten, hvilke mekanismer skal vi da satse på?

Modstridende interesser og manglende information

Hvis det antages, at den kommunale ledelse er befolkningens venner, er omkostningsproblemet knyttet til forholdet mellem den kommunale ledelse og kommunens producerende enheder – i skoler, på plejehjem, på sygehuse, i teknisk afdeling osv. Vi har allerede slået fast, at der generelt er modstridende interesser mellem den kommunale ledelse og den kommunale organisation som sådan. Jeg tror ikke, at vi skal se disse modstridende interesser som et moralsk problem. Det er bare sådan, at det, der er i den enkelte ansatte og det enkelte kontors interesse, ikke nødvendigvis falder sammen med den kommunale ledelse og vælgernes mål. Et vigtigt element i modsætningen kan vi kalde »slør«. Den enkelte ansatte eller det enkelte kontor vil ikke nødvendigvis udføre deres opgaver billigst muligt. Man kan have meget glæde af et rummeligt budget og overbemanding – mindre arbejdsindsats og ekstra belønning i form af eksotiske rejser, komfortable konferencer osv. Modsætningen bliver selvsagt ekstra stærk, når man står over for stærke og godt organiserede fagforeninger, som fremmer disse interesser.

Hvis det bare drejede sig om modstridende interesser mellem den kommunale ledelse og den kommunale organisation, skulle man tro, at den kommunale ledelse kunne få det, som den vil. Den kommunale ledelse har

de magtmidler, som er nødvendig for at bestemme bemanning og budgetter, som passer til de opgaver, der skal udføres, og til at fremme produktivitet og innovation. Der er imidlertid et problem til: mangelfuld information. Den kommunale ledelse ved ikke, hvad der skal til for at udføre opgaverne. Den kommunale ledelse har ikke information til at bestemme, hvad slags bemanning og bevillinger der skal til for at drive en sygehusafdeling eller en skole. Generelt mangler den kommunale ledelse information om omkostningsstruktur, indsats og kvalitet for de enkelte tjenesteydelser. Den kommunale ledelse må stole på information fra den underliggende kommunale organisation. Vi siger, at den kommunale organisation har en informationsfordel frem for den kommunale ledelse. Denne informationsfordel kan udnyttes til at fremme egne interesser.

Spil om penge

Modstridende interesser og manglende information skaber et »spil« mellem den kommunale ledelse og den kommunale organisation. Den kommunale organisation vil på forskellige måder søge at påvirke den kommunale ledelse, så den får store bevillinger. Vi siger, at den kommunale organisation optræder strategisk. De kommunale ledere, som læser dette, har sikkert oplevet en sådan strategisk adfærd. En typisk fremgangsmåde er at påberåbe sig »krise«, som kræver ekstra bevilling, gerne godt hjulpet af medieoverskrifter om patienter i kø, gamle, som bliver lagt i seng tidligt om eftermiddagen, eller en skolebygning, som forfalder. Den kommunale ledelse kan ikke vide, om det er en reel krise, som er et resultat af manglende bevillinger, eller en skabt krise, som skyldes et strategisk udspil for at få ekstra bevillinger eller dårlig ledelse og drift.

Hvis den kommunale ledelse presses til at komme med ekstra bevillinger for at afhjælpe en krise, kan spillet let få et større omfang. Man ser i den kommunale organisation, at man får belønning, hvis man har »krise« og mediebevågenhed, og det kan opmuntre til mere spil. Sådanne spil bidrager til højt omkostningsniveau og lav produktivitet. Det vil også reducere tilskyndelsen til produktivitetsvækst og innovationer. Kommunen kan ende med en uproduktiv intern fordelingskamp, som fjerner opmærksomheden og ressourcerne fra det vigtigste formål – at give befolkningen god service.

Det er umiddelbart klart, at der er to metoder, som den kommunale ledelse kan bruge for at reducere problemet med strategisk spil. For det første kan den kommunale ledelse søge at fremskaffe mere information om sammenhængen mellem omkostningsforhold og udbud af tjenesteydelser fra de forskellige institutioner. Man prøver så at reducere den informationsfordel, som den kommunale organisation har. Alle, som har prøvet at skaffe en sådan information, også vi forskere, ved, hvor vanskeligt det er.

Det er overraskende, hvor lidt viden man har om forholdet mellem pengeforbrug og resultater i kommunerne. Skolen er et godt eksempel. Der har vært kraftig vækst i omkostningerne pr. elev i grundskolen i alle skandinaviske lande de senere år, men det er ikke klart, om elevpræstationerne er øget. Vi bruger stadig flere penge på skolen uden at vide, hvad vi får igen. Og der er ofte stærk modstand mod at indhente data om elevernes præstationer og karakteristika ved skoleproduktionen. Internationale undersøgelser tyder på, at øget pengeforbrug har lille effekt på elevpræstationerne. Måske er øgede bevillinger først og fremmest til glæde for lærerne. Forældre har gerne en mening om, hvilke skoler der er gode, og hvilke skoler der er dårlige, men den er ofte baseret på uformel information, som er vanskelig at verificere. Det er tilsvarende problematisk at skaffe information om sammenhæng mellem pengeforbrug og resultater i sundhedsvæsenet, ældreomsorgen og ved tekniske tjenesteydelser. Det er altså ikke let for den kommunale ledelse at reducere dens informationsproblem.

Den kommunale ledelse kan imidlertid også prøve en anden strategi for at styrke sin troværdighed i det strategisk spil. Når den kommunale ledelse »giver efter« for strategiske initiativer fra den kommunale organisation, siger vi, at vi har »bløde budgetsranker«. Den kommunale organisation udnytter, at den kommunale ledelse giver ekstrabevillinger, når den udsættes for pres. Den kommunale ledelse kan skabe sig troværdighed med »hårde budgetsranker« ved at holde faste rammebetingelser. Det handler om, hvordan budgetprocessen organiseres.

Budgetreform

Den kommunale ledelse kan i stor udstrækning bestemme, hvordan forholdet til den kommunale organisation skal fungere i praksis. Sagens kerne er: Hvordan fastsættes bevillingen til det enkelte kommunale kontor? Der

findes en omfattende litteratur, som beskriver, hvordan spillet vil virke ved ulige rammebetingelser. Her diskuteres en decentraliseret og en centraliseret budgetproces mellem den kommunale ledelse og et kontor eller en institution, hvor institutionen producerer en kommunal tjenesteydelse. Vi har lavet en sammenligning af omkostningsniveauet for tekniske tjenesteydelser i Norge for kommuner med sådanne forskellige budgetprocesser.

I en decentraliseret budgetproces vil institutionen først meddele den kommunale ledelse, hvad enhedsomkostningen vil være for en tjenesteydelse, og den kommunale ledelse vil derefter vælge budget ud fra det ønskede tjenesteydelsesudbud til dette omkostningsniveau. Hvilket omkostningsniveau og hvor stort et tjenesteydelsesudbud vil vi få med en sådan budgetproces? Det er selvfølgelig afhængigt af, hvilke mål institutionen forfølger. Det er almindeligt at antage, at institutionen har nytte både af højt tjenesteydelsesudbud og af »slør«. »Slør« er forskellen mellem den sande enhedsomkostning for tjenesteydelsen og den enhedsomkostning, som rapporteres til den kommunale ledelse. Der er altså forskel på det faktiske omkostningsniveau (det rapporterede) og det sande omkostningsniveau (det lavest mulige). Institutionen vil tage hensyn til, at det rapporterede omkostningsniveau påvirker »slør« og den kommunale ledelses valg af tjenesteydelsesudbudet. I denne afvejning vil institutionen gennemskue, hvordan den kommunale ledelse reagerer på ændringer i omkostningsniveauet.

Vi siger gerne, at institutionen står over for en kommunal efterspørgselsfunktion. Den kommunale ledelse efterspørger tjenesteydelser på vælgeres vegne. Denne efterspørgsel vil reagere på omkostningsniveauet, akkurat som anden (privat) efterspørgsel vil reagere på prisen. Hvis kommunen reagerer stærkt på et højere omkostningsniveau, vil institutionen være i en »svag« position over for den kommunale ledelse. Hvis institutionen sætter omkostningsniveauet op, vil den kommunale ledelse reducere tjenesteydelsesudbudet meget. Det kan reducere det budget, institutionen disponerer over. Denne efterspørgselsreaktion vil bidrage til, at institutionen holder omkostningsniveauet nede. På den anden siden, hvis den kommunale ledelse har en lille efterspørgselsreaktion, vil institutionen være i en »stærk« position. Selv om institutionen forhøjer omkostningsniveauet, vil den kommunale ledelse ikke reducere tjenesteydelsesudbudet

ret meget. Det vil være fristende at rapportere om høje omkostninger, fordi institutionen kan nyde stor »slør« uden at »tabe« særlig nytte i form af lav produktion. Højere omkostninger vil drive budgettet i vejret.

Det er almindeligt at antage, at kommunale tjenesteydelser er »nødvendighedsgoder«, dvs. at befolkningen vil have disse tjenesteydelser, selv om de er dyre. (Teknisk måles dette ved priselasticiteten for kommunale tjenesteydelser, som typisk befinder sig i området -0.2 til -0.4, dvs. de er prisuelastiske.) Når kommunale tjenesteydelser er nødvendighedsgoder, vil institutionen have en stærk stilling, og omkostningsniveauet og »slør« bliver højt.

Den kommunale ledelse kan styrke sin position over for institutionen ved at vælge en mere centraliseret budgetproces. Vi antager, at den kommunale ledelse binder sig til et fast budget for den tjenesteydelse, institutionen producerer. I denne situation ved institutionen, at højere omkostningsniveau vil give sig direkte udslag i mindre tjenesteydelsesudbud. Ved et givet budget vil en omkostningsøgning på 10% blive modsvaret af en reduktion i tjenesteydelsesudbudet på 10%. Som følge heraf vil det blive mindre attraktivt for institutionen at holde et højt omkostningsniveau. Institutionen vil få en svagere stilling, og omkostningsniveauet vil blive lavere.

Det er vanskeligt at beregne, hvor stor omkostningsforskellen er mellem forskellige budgetprocesser. Det vil selvsagt være afhængigt af mange andre aspekter både ved den kommunale ledelse og den kommunale organisation. Vi har for nylig lavet en undersøgelse af omkostningsniveauet for tekniske tjenesteydelser i norske kommuner med forskellige budgetprocesser. I datasættet er der mere end 10% forskel i omkostningsniveauet mellem den mest decentraliserede og den mest centraliserede type budgetproces. Når vi tager hensyn til, at kommuner med forskellig budgetproces har forskellige lokale betingelser (indtægtsniveau, bosættelsesmønster osv.), er det fortsat sådan, at den mest centraliserede budgetproces giver et omkostningsniveau, som er mindst 5% lavere end den mest decentraliserede budgetproces. En budgetreform kan således påvirke de kommunale omkostninger.

Ejendomsskattens omkostningsstyring

Det omkostningsniveau og tjenesteydelsesudbud, som etableres i samspil

mellem den kommunale ledelse og institutionen, vil generelt påvirke kommunens indbyggere og erhvervsliv. Hvis der er stor mobilitet, vil folk og virksomheder flytte væk, hvis omkostningsniveauet er højt, skatteniveauet er højt, og tjenesteydelsesudbudet er dårligt. Befolkningen kan »stemme med fødderne«. Truslen om flytning fungerer som et pres mod kommunen, så den sikrer gode tjenesteydelsesudbud ved et lavt skatteniveau, dvs. effektivitet. Den kommunale ledelse føler da et pres fra befolkningen, som den kan videreformidle nedad i den kommunale organisation. I de skandinaviske lande er mobiliteten i befolkningen lav og først og fremmest knyttet til arbejdsmarkedsforhold. Flytninger er i mindre grad knyttet til det lokale tjenesteydelsesudbud og skatteniveau. Truslen er nok alligevel ikke uden betydning.

Når folk og virksomheder flytter, bliver den økonomiske situation i kommunen generelt svækket, og dermed vil muligheden for lokal finansiering af en institution med et højt omkostningsniveau blive reduceret. Institutionens budget kan blive reduceret (over tid), hvis det sætter et højt omkostningsniveau og giver dårlige tjenesteydelser. Det centrale her er, at skattegrundlaget reagerer på kommunens tjenesteudbud og skatteniveau. Det handler om design af skattesystemet, så at skatteindtægterne reagerer på kommunens virksomhed.

Ejendomsværdierne skiller sig ud som et skattegrundlag, der påvirkes af det kommunale skatteniveau og udbudet af tjenesteydelser. Ejendomme, som inkluderer boliger, virksomheder og jord er faste og meget lidt flytbare, og markedsværdien afspejler det attraktive ved lokalisering i området. Kommunale velfærdstilbud påvirker derfor markedsværdien. Kommunal infrastruktur og tekniske tjenesteydelser kan påvirke den lokale efterspørgsel efter ejendom, selv om mobiliteten er lav. Ejendomsskat etablerer således en kobling mellem et kommunalt tjenesteydelsesudbud og kommunens indtægter. Denne koblingen kan have betydning for forholdet mellem den kommunale ledelse og den kommunale organisation.

De kommunale institutioner vil nu selv kunne mærke konsekvenserne af, at et øget omkostningsniveau med tilhørende reducerede tjenesteydelsesudbud eller højt skatteniveau vil reducere efterspørgslen efter ejendomme i kommunen. Den reducerede efterspørgsel vil reducere ejendomsværdierne og dermed skattegrundlaget for ejendomsskatten. Reduceret ind-

tægt fra ejendomsskatten vil tvinge den kommunale ledelse til at stramme budgettet, og institutionerne må forvente en reduceret bevilling. Det kan virke disciplinerende på institutionerne, at de kan bidrage til at svække kommunens økonomiske stilling. Den økonomiske betydning af dette er for nylig blevet undersøgt for norske kommuner, hvor nogle kommuner har ejendomsskat, mens andre ikke har. Der er stor forskel på omkostningsniveauet for tekniske tjenesteydelser i Norge, og kommuner med ejendomsskat har et betydeligt lavere omkostningsniveau. Meget af forskellen skyldes imidlertid bosættelsesmønster og andre lokale omkostningsforhold. Når det korrigeres for disse faktorer, viser det sig, at kommuner med ejendomsskat har et mindst 5% lavere omkostningsniveau end kommuner uden ejendomsskat.

Adskillelse af styring og produkter

Hidtil har vi antaget, at kommunen producerer tjenesteydelserne som en del af sin forvaltning og gerne som et monopol. Denne forvaltningsmodel er en fleksibel organisationsform, men er primært udformet med henblik på myndighedsudøvelse. Forvaltningsmodellen giver folkevalgte organer detaljeret og løbende styring af underordnede virksomheder gennem instrukser og retningslinjer for institutionernes aktiviteter. Dette styringsalternativ giver rig anledning til politisk styring og markerer, at folkevalgte myndigheder har ansvaret for hele virksomheden.

Ovenfor har vi peget på centrale svagheder ved denne styringsmodel. Organiseringen giver let bløde budgetskranker og dermed svage incitamenter til omkostningseffektiviserende innovationer og omkostningseffektiv drift. Det altomfattende ansvar for kommunen fører endvidere til stærk politisering og giver begrænset handlefrihed og ansvar for den kommunale organisation og den udøvende tjenesteproduktion. Reformen på dette område tager sigte på at etablere et skarpere skel mellem overordnede styringsorganer, de finansierende og bestillende myndigheder, og de udførende tjenesteydelsesproducenter i den kommunale organisation. Ved at organisere de kommunale institutioner som egne selskaber opnås en større grad af delegering. Man fremtvinger retsligt forpligtende kontrakter, og politiske indgreb i institutionens daglige virksomhed forudsætter, at man i større grad efterlever formelle formkrav. Institutionsledelsen får en

større intern troværdighed i forhold til de ansatte. Desuden vil selskabsdannelse fremhæve en overgang fra det traditionelle kontantprincip til et regnskabsprincip. Kontantprincippet giver ikke en periodisering af indtægter og udgifter i forhold til indtjening eller ressourceforbrug og giver (kun) lidt information om kapitalindsats i tjenesteydelsesproduktionen.

Organisering af tjenesteydelsesproduktionen som uafhængige institutioner eller selskaber gør det muligt at bruge incitamenter i kontrakter mellem den kommunale ledelse og institutionen. Dette kan betragtes som en udvidelse af de budgetreformer, vi diskuterede overfor. I litteraturen skelnes der mellem fastpriskontrakter og omkostningsdækningskontrakter. De budgetprocesser, vi har diskuteret indtil nu, indebærer omkostningsdækning. Det kan begrundes med, at kommunale tjenesteydelser skal varetage en række mål og hensyn, og at graden af resultatopnåelse vanskeligt lader sig måle med hensyn til alle relevante dimensioner. Hensynet til kvalitet i tjenesteproduktionen kan også tilsige et element af omkostningsdækning. Som vist er hovedsvagheden imidlertid, at den giver svage incitamenter til omkostningseffektiv drift, noget som bedre kan varetages gennem fastpriskontrakter.

Når institutionen stilles over for fastpriskontrakter, bliver størrelsen på bevillingen betinget af omfanget af tjenesteydelsesproduktionen. Bevillingen kan knyttes til absolutte præstationer (som antal behandlede patienter på et sygehus, eller antal afgangselever fra en skole) eller relative præstationer (hvor »prisen« pr. patient eller kandidat fastsættes ud fra, hvor omkostningseffektive de mest effektive enheder er). Dette er en form for konkurrence på et marked, hvor den enkelte institutions lønsomhed afhænger af de øvrige institutioners effektivitet. Man forsøger at etablere »målestokskonkurrence«, hvor de selvstændige institutioner konkurrerer ved, at de sammenlignes, og hvor de selv kan beholde gevinsten ved at forbedre sig.

Konkurrence og valgfrihed

Hidtil har vi set på omkostningskontrol i en situation, hvor kommunerne har monopol på tjenesteydelsesudbudet. Adskillelse af styring og produktion kan give en slags intern konkurrence inden for kommunen. Reel konkurrence kan imidlertid skabes på to måder. Enten kan kommunerne etab-

lere konkurrence om kommunale opgaver (licitation, auktionsordninger) eller om brugere/kunder.

Frit forbrugervalg betyder, at konsumenterne vælger tjenesteproducent ud fra egne præferencer. Et sådant frit forbrugervalg kan organiseres, selv om kommunerne finansierer tjenesteydelserne helt eller delvis. Valgfrihed er selvfølgelig et gode i sig selv, og det er overraskende, at den offentlige sektor har magtet så længe at holde på et monopol, hvor tjenesteydelser tildeles, uden at der findes et valg. Frit forbrugervalg kan have stor betydning for tjenesteydelsesproducenterne, når tjenesteydelsernes finansiering knyttes til antal brugere. Brugerbetaling kan yderligere synliggøre, at tjenesteydelsesproduktionen har en omkostning, og derved påvirke brugerens incitament til at udnytte tjenesteydelsen. Gratis offentlige tjenester gør det vanskeligt for de folkevalgte at fastsætte det rigtige omfang og den rigtige kvalitet på tjenesterne, fordi man mangler oplysninger om brugerens betalingsvillighed. Og de tjenesteproducerende institutioner har lille motivation til at tage hensyn til brugernes ønsker og behov.

Introduktion af konkurrence betyder, at private virksomheder og/eller kommunale institutioner konkurrerer om markedsandele, så at de mest effektive producenter bliver identificeret. Sådanne gevinster må vurderes mod omkostningerne ved risiko. Usikkerhed om fremtidige opgaver og tilgangen af brugere påfører virksomhederne en ekstern risiko, og de vil kræve en risikopræmie for at påtage sig opgaven. Desuden kan etablering af tilsynsorganer, kontraktprocessen og opfølgningen af kontrakterne indebære administrative omkostninger.

En licitation er en auktion, hvor kommunen udskriver en konkurrence om en opgave, og hvor tjenesteydelsesudbudet finansieres over kommunens budget. Private og kommunale bydere konkurrerer om kontrakter, som giver vinderen eneret på leverancer i en afgrænset periode. Egenskaber ved tjenesteydelsesproduktionen og adgang til information er afgørende for, hvordan licitationer bør udformes. For eksempel vil det være formålstjenligt at benytte driftstilbud (hvor kommunen lejer udstyr/bygninger ud), hvis virksomheden kendetegnes ved store og irreversible investeringer, og der er små valgmuligheder inden for produktionsteknologi. Totaltilbud vil være mere effektivt, når der er mange muligheder for innovationer knyttet til brug af kapital og teknologi, samtidig med at det er vanskeligt at

overvåge kapitalslitage. Der kan være situationer, hvor det er ønskeligt, at opgaven splittes op i mindre deltilbud, så man får flere bydere. Sædvanligvis vil kontrakterne være ufuldstændige, og det kan give incitamenter til at lægge for lidt vægt på forhold, som ikke er beskrevet i aftalen, fx kvalitet. Dette kan fx modvirkes med et slutvederlag eller andre ordninger.

Diskussionen illustrerer, at der kræves stor kompetence hos opdragsgiver for at bruge kontraktstyring, og at uheldig kontraktudforming kan have skadevirkninger. Men generelt hentes der betydelige økonomiske gevinster ved licitationer. I en oversigt over mere end 200 analyser af licitationer af offentlige tjenesteydelser konkluderes, at omkostningsgevinsten gennemgående er i størrelsesordenen 15-25%. Denne omkostningsgevinst opnås også, hvis tjenesteydelsesproduktionen forbliver i kommunens organisation. Konkurrencen giver et pres, som udløser et betydeligt forbedringspotentiale. Men det er selvfølgelig ikke altid, licitationer giver gevinst. Det er let at finde eksempler på, at licitationer har skabt kvalitetsproblemer og økonomisk tab, men der findes også eksempler på, at omkostningsgevinsten kan være over 50%.

Afslutning: Middelklassen og politikerne

Kommunerne i de skandinaviske lande er under pres. Vi har en voksende og selvbevidst middelklasse, som stiller stadig større krav til kvalitet og fleksibilitet i tjenesteydelsesudbudet. Middelklassen flygter i øget grad over til private udbydere. Væksten i private sundhedstilbud er udtryk for dette. Organiserede private omsorgstilbud har også øget tilslutning. I Sverige er der en stærk tilgang til friskoler, som organiseres uafhængigt af den offentlige forvaltning. Kommunerne har allerede stærk konkurrence og må forbedre deres tilbud for at holde på middelklassen. Hvis ikke, ender vi med en todeling, hvor det offentlige kun giver tilbud til de svageste.

Det er politikerne, som må forestå de nødvendige omstillinger. Derfor må de først se på deres eget politiske system. Politikere forfølger kortsigtede målsætninger, som ikke altid er i overensstemmelse med hensynet til gode og billige offentlige tjenesteydelser. Måske er det bare sådan. Men det har i alt fald sin pris. Pressionsgrupper, der både kan være interne og eksterne i forhold til kommunen, kan i samarbejde med medierne forme politikernes hverdag. Når politikerne reagerer på dette pres, skaber de blø-

de budgetskranker og manglende disciplin internt i kommunen. Og det inviterer til yderligere pres og spil. De virkemidler, som er blevet diskuteret her – budgetreform, skattedesign, adskillelse af styring og produktion samt konkurrence – er forsøg på at »binde politikerne til masten«, så de ikke reagerer på pres og skaber bløde budgetskranker. Men vil politikerne kunne trives med det?

E.b **Udgiftsekspansive mekanismer blandt borgerne og betydningen af information**

Søren C. Winter

Den danske velfærdsstat er blandt de dyreste i verden. Selv om udgifterne fastsættes af politikerne i staten, amterne og kommunerne, spiller borgernes holdninger til bevillinger og skat formentligt en vigtig rolle for politikere, der gerne vil genvælges. Derfor er det interessant at undersøge, hvilke mekanismer der bestemmer borgernes holdninger til udgiftspolitikken. Den ene centrale påstand i dette bidrag er, at befolkningens efterspørgsel efter bevillinger til offentlige udgifter fremmes af tre forskellige mekanismer.

1. *Fiskal illusion:* På grund af skattesystemet undervurderer borgerne den reelle pris på offentlig service. Derfor efterspørger de mere service, end hvis de kendte denne pris. Desuden har borgerne inkonsistente holdninger til udgifter og skat.
2. *Asymmetriske udgiftskoalitioner:* Producenter og brugere af offentlig service har »mere i klemme« end andre, almindelige skatteydere på grund af den kollektive finansiering af private goder. Derfor domineres meningsdannelsen på de enkelte udgiftsområder af offentligt ansatte producenter og af brugere.
3. *Asymmetriske illusioner:* Fiskal illusion forstærker producenters og brugeres dominerende rolle i meningsdannelsen. Producenter og brugere er mere inkonsistente i deres ønsker om flere udgifter og mindre skat end almindelige skatteydere. Desuden undervurderer almindelige skatteydere

i højere grad prisen på disse udgifter end producenter og brugere. Denne undervurdering dæmper derfor de almindelige skatteyderes kritik af de offentlige udgifter.

Den anden centrale påstand i kapitlet er, at disse udgiftsekspansive mekanismer kan dæmpes ved, at befolkningen informeres om stykprisen på forskellige former for offentlig service. Kapitlet er baseret på forskning, der er gennemført i samarbejde med Poul Erik Mouritzen¹ (Winter og Mouritzen 2001). Undersøgelsen bygger på en spørgeskemaundersøgelse i Odense kommune af 1828 borgeres holdninger til kommunale udgifter til 13 forskellige udgiftsområder, kommuneskat og brugerbetaling². Alle de undersøgte udgiftsområder vedrører områder, hvor kommunerne har en betydelig selvstændighed i opgaveløsningen. Det drejer sig om foranstaltninger for ældre, herunder hjemmehjælp og hjemmesygepleje, plejehjem, foranstaltninger for børn, herunder daginstitutioner og dagpleje for børn i aldersgrupperne 0-2 år og over 3 år, skolefritidsordning, folkeskolen, beskæftigelse af unge, kollektiv trafik i form af bybusser, miljø (genbrug), grønne områder samt fritids- og kulturpolitik i form af sport og fritid, biblioteker samt kultur.

Fiskal illusion

Ifølge teorien om fiskal illusion, der bl.a. er udviklet af Wagner (1976), fører finansieringen af offentlige ydelser og service til en overefterspørgsel efter disse. På det private marked er prisen klart relateret til forbruget og indgår i forbrugerens beslutning om forbrug. Når det derimod drejer sig om offentlige ydelser og service, er forbruget og betalingen adskilt, idet finansieringen sker over skatterne. Derfor bliver prisen mere uigennemsigtig, og borgerne har en tendens til at undervurdere den, hvilket fører til, at efterspørgslen bliver større, end den ellers ville have været. Og da politikere gerne vil genvælges, vil deres indbyrdes konkurrence om vælgernes gunst føre til stigende offentlige udgifter. Der bliver derfor reelt tale om et overforbrug i forhold til de ønsker, en fuldt informeret befolkning ville have haft. Illusion samt manglende information og rationalitet fører således til udgiftsvækst.

Teorien er blevet testet i adskillige undersøgelser rundt om i verden med vekslende resultater, hvoraf nogle støtter teorien, mens andre ikke gør det. Normalt er testen af teorien sket ved at undersøge, om nationale skattesystemer med forskellig grad af kompleksitet fører til forskellig udgiftsvækst. Dette er imidlertid en meget indirekte måde at undersøge teorien på, som

bygger på forudsætninger med mange led i årsags-virkningskæden. Og det kan vel være, at alle skattesystemer – uanset hvor komplicerede de er – får borgerne til at undervurdere de offentlige udgifter, da forbrug og finansiering jo altid er adskilt for skattefinansierede ydelser.

Vi har valgt en meget mere direkte måde at undersøge, om borgerne undervurderer de offentlige udgifter, og hvad dette betyder for deres holdninger til disse udgifter. Vi har for det første spurgt borgerne om deres holdninger til udgifter til forskellige serviceydelser og skat for at se, om der er sammenhæng eller konsistens mellem ønsker til udgifter og skat. For det andet har vi undersøgt, om borgernes holdninger til udgifter ændres, når de får information om de faktiske bevillinger og stykomkostninger. Det sker ved hjælp af et eksperiment, hvor den ene halvdel af respondenterne i stikprøven svarer på spørgsmål om deres holdninger til bevillinger til forskellige formål, efter at de har fået information om de faktiske omkostninger. Derimod besvarer den anden halvdel spørgsmålene uden at have fået en sådan information. Forskellen mellem de to grupper vil derfor vise effekten af information og dermed også, om borgerne har undervurderet de reelle udgifter og bliver mere kritiske, når de kender disse.

At blæse med mel i munden

En første støtte til teorien om fiskal illusion fås i tabel E.b1, som viser, at der på næsten alle udgiftsområder er flere borgere, der ønsker større bevillinger, end borgere, der ønsker færre bevillinger. Det ses, når man sammenligner første og tredje søjle. Første søjle omfatter tilhængerne af flere bevillinger, der mener, at kommunen bruger for få penge på det pågældende område. Tredje søjle omfatter udgiftsmodstanderne, som mener, at kommunen bruger for mange penge. I holdningsindekset i femte søjle er andelen af modstanderne af udgifter trukket fra andelen af tilhængere. Derved fås et nettomål for udgiftseksansion, hvor udgiftsønskerne er mest udbredt, desto højere positiv værdi en serviceydelse har på indekset.

Kulturområdet danner en undtagelsen fra det udgiftseksansive hovedindtryk, idet der på kulturområderne – biblioteker og kultur – er flere, der ønsker bevillingsreduktioner end -forøgelser. Imidlertid er bevillingerne til disse kulturområder forholdvis små og opvejer på ingen måde de massive udgiftsønsker på de udgiftstunge områder.

Tabel E.b1 Borgernes holdninger til 13 udvalgte serviceområder

	Kommunen bruger		
--	-----------------	--	--

	for få penge	tilpas med penge	for mange penge	Ved ikke	Hold- nings- indeks	N
Hjemmehjælp/-sygepleje	47	12	2	40	45	836
Plejehjem	34	18	2	46	33	815
Beskæftigelse af unge	36	14	7	44	29	815
Daginst./ -pleje 0-2 år	31	16	8	46	24	812
Bybusser	33	29	10	29	22	838
Daginst./ -pleje over 3 år	28	18	7	47	20	792
Folkeskolen	21	27	6	46	15	813
Genbrug	18	46	5	30	13	826
Skolefritidsordning	16	20	7	57	8	788
Grønne områder	12	60	6	23	6	825
Sport og fritid	14	45	11	31	3	808
Biblioteker	6	51	16	28	-10	808
Kultur	7	35	29	29	-23	782

Bem.: Holdningsindekset beregnes som differencen mellem »bruger for få penge« og »bruger for mange penge«. Jo højere værdien er, desto mere går respondenterne ind for større bevillinger.

De mange udgiftsønsker kunne alligevel være udtryk for en konsistens, hvis der var en tilsvarende villighed til at betale gildet over skatterne. Det er imidlertid på ingen måde tilfældet, idet 52% finder kommuneskatten for høj, mens 30% finder den passende og kun 1% synes villig til at betale mere.

Som det fremgår af tabel E.b2 har meget store dele af befolkningen inkonsistente holdninger til udgifter og skat. 31% (16 + 15% som er afmærket med fed skrift) har stærkt inkonsistente holdninger, idet de både ønsker udgiftsforøgelser på flere områder og skatten sat ned. Yderligere 32% (13 + 10 + 9%) er mildt inkonsistente, idet de synes, skatten er passende, men alligevel ønsker flere udgifter, eller de synes, skatten er for høj, uden at de er villige til at ændre på serviceudgifterne. Disse mildt inkonsistente er afmærket med kursiv skrift. Men kun få ønsker større skatter eller mere brugerbetaling. Dette indebærer, at to tredjedele af borgerne har inkonsistente holdninger til offentlige udgifter og skat. De vil både blæse og have mel i munden!

Tabel
E.b2

Borgernes holdninger til kommunale udgifter og beskatning

	Beskatningen er				I alt
	for høj	tilpas	for lav	Ved ikke	
Ønsker mange udvidelser	16	13	1	7	37
Ønsker visse udvidelser	15	10	0	6	31
Ønsker status quo	9	5	0	5	19
Ønsker visse indskrænkninger	6	1	0	1	8
Ønsker mange indskrænkninger	6	1	0	0	7
I alt	52	30	1	19	102*

Bem.: »Ønsker mange udvidelser« angiver, at respondenter (netto) nævner tre eller flere områder, hvorpå kommunen burde bruge flere penge. »Ønsker visse udvidelser« angiver, at respondenter (netto) nævner et eller to områder, hvorpå kommunen burde bruge flere penge. »Ønsker status quo« angiver, at respondenter (netto) ikke ønsker, at der skal bruges flere penge. De samme principper gælder vedr. indskrænkninger. Udtrykket »netto« angiver, at det antal områder, hvorpå respondenter ønsker, at kommunen bruger færre penge, er trukket fra det antal områder, hvorpå han/hun ønsker, at kommunen bruger flere penge. Der er brugt 13 udvalgte områder til denne beregning, se tabel E.b1.

* Summen bliver ikke 100 på grund af afrunding.

Undersøgelsen af disse holdninger er gentaget i Odense Kommune i 1995 med stort set samme resultat, hvilket giver tiltro til, at borgerne stadig har inkonsistente holdninger (ECO-analyse 1996). Graden af inkonsistens afhænger dog af spørgeformen. Hvis man gør respondenterne opmærksom på sammenhængen mellem skattereduktion og faldende service, er færre borgere inkonsistente. Ved et andet eksperiment i Odenseundersøgelsen fra 1995 brugte man denne spørgeform over for halvdelen af respondenterne, når man spurgte til deres skatteønsker. Blandt disse var så »kun« halvdelen inkonsistente, men det er jo stadig en stor del af befolkningen.

Inkonsistensen bliver heller ikke mindre, når man inddrager borgernes holdninger til brugerbetaling som et alternativ til skattefinansiering. Det viser sig tværtimod, at de mest inkonsistente borgere samtidig er mest modstandere af brugerbetaling!

Undervurdering af udgifterne fører til mindre kritik

Vi har undersøgt, om borgerne undervurderer den reelle pris på offentlige ydelser og derfor har en større efterspørgsel efter dem, end hvis de kendte den reelle pris. Det er som nævnt sket ved at foretage et eksperiment, hvor

halvdelen af respondenterne fik oplysninger om de totale driftsbevillinger og stykprisen på to serviceydelser, nemlig biblioteksudlån af bøger og musik og dagpasning af børn under tre år. I sidstnævnte tilfælde blev der også givet information om ventelistens størrelse og dækningsprocent for at gøre informationen mere balanceret. Resultaterne dokumenterer, at borgerne rent faktisk undervurderer prisen på offentlig service og derfor efterspørger mere. Oplysningerne om stykomkostninger m.m. reducerer nemlig udgiftsønskerne i eksperimentgruppen i forhold til kontrolgruppen, som ikke fik sådanne oplysninger, jf. tabel E.b3. Forklaringen kan kun være, at folk bliver overrasket over, hvor meget tingene koster og derfor holder sig mere tilbage med at formulere udgiftsønsker.

Tabel E.b3 Holdning til kommunens ressourceforbrug på to udvalgte områder opdelt på informerede og ikke-informerede brugere (procent)

	Kommunen bruger				Holdningsindeks	N
	for få penge	tilpas med penge	for mange penge	Ved ikke		
Daginstitution/-pleje 0-2 år						
Uden information	31	16	8	46	25	812
Med information	32	19	21	28	11	885
Biblioteker						
Uden information	6	51	16	28	-10	808
Med information	8	41	36	15	-28	897

Bem.: Se tabel E.b1 vedrørende beregning af holdningsindekset. I hele stikprøven er forskellen på fordelingen af svarene med og uden information signifikant ved niveauet 0,01 (chi²-test).

Tilsvarende bevirker denne udgiftsinformation, at der bliver større tilslutning til brugerbetaling. Endelig viser det sig, at informationen reducerer inkonsistensen i borgernes holdninger til offentlige udgifter og skat. Selv om der kun blev givet information om omkostningerne vedrørende to af i alt tretten serviceområder, medførte den en tydelig reduktion i andelen af inkonsistente borgere, jf. tabel E.b4.

Tabel
E.b4

Inkonsistente borgere med og uden information (procent)

	Forsøgsgruppe (med information)	Kontrolgruppe (uden information)
Ikke inkonsistente	27	21
Delvis inkonsistente	19	21
Stærkt inkonsistente	36	40
Ved ikke	18	19
I alt	100	101*
N	890	867

Bem.: Vedrørende definitionen af inkonsistenskategorierne, se diskussionen i teksten foran. Forskellene mellem de to grupper er signifikante på niveauet 0,02 (chi²-test).

* Summen bliver ikke 100 på grund af afrunding.

Det kan derfor konkluderes, at en stor del af borgerne lider af en fiskal illusion og inkonsistente holdninger til skat og offentlige udgifter. Imidlertid kan både fiskal illusion og inkonsistens reduceres ved at give borgerne oplysninger om, hvad tingene rent faktisk koster.

Asymmetriske udgiftskoalitioner

Et andet bud på årsager til ekspansion i de offentlige udgifter gives af teorien om asymmetriske udgiftskoalitioner. Den er udviklet af Tullock (1959), Buchanan og Tullock (1962), Wilson (1973; 1980) og på dansk grund især af Kristensen (1987). Teorien bygger på, at producenter og brugere af offentlig service har andre interesser end almindelige skatteydere, og at brugere og producenter er bedre til at varetage deres egne interesser end resten af skatteyderne.

Producenter – dvs. offentligt ansatte – samt brugere har nemlig private fordele af flere bevillinger på deres område, da sådanne bevillinger kommer dem selv til gode. Derimod berøres de kun marginalt af finansieringen af

disse ydelser, der sker via skatten, som alle betaler – også andre almindelige skatteydere, som hverken er producenter eller brugere. De private fordele og den delte finansiering, som spredes på alle skatteydere, betyder, at producenterne og brugerne har stærke præferencer for udgifter på deres egne områder. Derfor er de også lette at mobilisere til kamp for disse udgifter.

De øvrige, almindelige skatteydere har ingen personlig fordel ved ydelserne, men de berøres ligesom producenter og brugere også kun marginalt af finansieringen, som spredes på alle. Selv om disse almindelige skatteydere har mindre præference for udgifter, holder de sig mere tilbage med deres kritik og er vanskeligere at mobilisere, fordi den enkelte offentlige udgift ikke betyder så meget for dem. Samtidig er de fleste offentlige udgiftspolitiske beslutninger »atomiserede« eller opsplittede. I løbet af året træffes der nemlig rundt omkring en lang række beslutninger om forøgelsen af den offentlige service på forskellige områder.

Selv om der trods alt sker en form for samlet beslutning om finansieringen ved den årlige budgetlægning, er denne ofte blot et sammenlægning af udgifterne ved en række adskilte beslutninger, der er taget i løbet af året. Ved hver enkelt af disse beslutninger står producenter og brugere systematisk stærkere end de almindelige skatteydere, fordi de »har mere i klemme« og derfor presser på for at få udgifterne i vejret og for at undgå besparelser.

Teorien om fiskal illusion forudsatte, at borgerne ikke er rationelle, at de mangler viden og har begrænset kapacitet til at træffe rationelle beslutninger. Derimod forudsætter den oprindelige, rene asymmetriteori, at borgere er rationelle. Men producenter og brugere har langt større incitament til at kæmpe for udgifter, end almindelige skatteydere har til at protestere imod dem.

Asymmetriske illusioner

Vi har imidlertid udviklet en teori om asymmetriske illusioner, som kombinerer elementer fra teorierne om fiskal illusion og asymmetriske udgiftskoalition (Winter og Mouritzen 2001). Ifølge denne teori gør fiskale illusioner balancen mellem producenter og brugere på den ene side og de almindelige skatteydere på den anden endnu mere skæv til fordel for førstnævnte. Det antages, at almindelige skatteydere har mindre kendskab til de offentlige udgifter end producenterne og brugere på de pågældende områder, og at de derfor også sjældnere har nogen mening om rimeligheden bag disse

udgifter. I forlængelse heraf undervurderer almindelige skatteydere i højere grad udgifterne end producenter og brugere. Dette dæmper kritikken af de offentlige udgifter blandt almindelige skatteydere.

Teorien antager desuden, at producenter og brugere har mere inkonsistente holdninger end almindelige skatteydere til service og skat. Producenter og brugere er så optaget af behovet for udgifter, at de ignorerer deres egne skattepræferencer. Samlet antager teorien om asymmetriske illusioner, at den manglende rationalitet på den ene side stimulerer producenterne og brugernes udgiftsønsker, men på den anden side svækker de almindelige skatteyders modstand mod sådanne udgifter. Derved forstærker fiskale illusioner asymmetrien mellem producenter/brugere og almindelige skatteydere i forhold til en situation med fuld rationalitet og information. Endelig antager teorien, at asymmetrien formindskes, hvis man giver borgerne oplysninger om prisen på de enkelte offentlige serviceydelser.

Udgiftsekspressive offentligt ansatte og brugere

Odenseundersøgelsen giver en god støtte til teorierne om asymmetriske udgiftskoalitioner og asymmetriske illusioner.

Tabel E.b5 Holdning til kommunale udgifter blandt brugere og ikke-brugere

	Holdningsindeks		Ved ikke		N	
	Ikke-brugere	Brugere	Ikke-brugere	Brugere	Ikke-brugere	Brugere
Hjemmehjælp/-sygepleje	41	67	43	19	674	42
Daginstitution/-pleje 0-2 år	18	55	52	19	605	134
Bybusser	17	40	32	16	657	171
Daginstitution/-pleje over 3 år	14	50	53	20	595	131
Folkeskolen	5	43	55	17	558	187
Skolefritidsordning	6	37	59	20	656	30
Sport og fritid	-5	9	38	25	288	432
Biblioteker	-20	-6	49	21	167	581
Kultur	-26	-15	34	21	390	303

Bem.: Se tabel E.b1 for beregning af holdningsindeksværdier. Forskellene mellem brugere og ikke-brugere er signifikante ved niveauet 0,00 (chi-kvadrat-test baseret på fordelingen af svar i de fire mulige kategorier »bruger for få penge«, »bruger tilpas med penge«, »bruger for mange penge« og »ved ikke«.

Som det fremgår af de to holdningsindekser i tabel E.b5, ønsker brugere på alle udgiftsområder større udgifter end ikke-brugere. Og på samtlige områder er der langt flere »ved ikke« svar hos ikke-brugerne. Brugere er således mere udgiftseksansionistiske end ikke-brugerne, og de har langt nemmere ved at formulere holdninger til udgifternes størrelse. Ligeledes er modstanden mod brugerbetaling langt større blandt brugere end ikke-brugere. Som forventet er brugere åbenbart godt tilfredse med, at andre deltager i betalingen af den service, som brugere nyder godt af (se også Winter og Mouritzen 1993). Odenseundersøgelsen fra 1995 bekræfter stort set disse forskelle mellem brugere og ikke-brugere (ECO-analyse 1996).

Ligesom i testen af teorien om fiskal illusion foran har vi også her set på effekten af at give borgerne information om bevillinger og stykomkostninger. Det er interessant, at denne information i høj grad påvirker brugere og ikke-brugere forskelligt. Den påvirker som forventet mest holdningerne hos ikke-brugerne. Oplysningerne om den reelle pris får således ikke-brugerne til i langt højere grad at formulere holdninger, som er mere negative over for de offentlige udgifter og mere positive over for brugerbetaling. Oplysningerne har som forventet mindre effekt på brugere. Endelig bekræftes det, at både offentligt ansatte (producenter) og borgere, der bruger mange serviceydelser, har mere inkonsistente holdninger til service og skat end andre, almindelige skatteydere.

Undersøgelsen giver således støtte til teorierne om asymmetriske udgiftskoalitioner og asymmetriske illusioner. Manglende rationalitet og information bidrager for det første til, at producenter og brugere af offentlig service i deres kraftige ønsker om offentlige udgifter bliver endnu mere blinde over for de skattemæssige konsekvenser selv i forhold til deres egne skattepræferencer. De har således skyklapper på i forhold til de skattemæssige konsekvenser – ikke kun for andre skatteydere, men også for dem selv! Dette må formodes at styrke deres udgiftsekspan­sive holdninger.

Manglende rationalitet og information bidrager for det andet til, at almindelige skatteydere holder sig tilbage og ikke formulerer holdninger om de offentlige udgifter og til at afsvække deres kritik af disse udgifter. Dermed forøges asymmetrien i den udgiftspolitiske meningsdannelse mellem producenter og brugere på den ene side og almindelige skatteydere på den anden. Denne asymmetri styrker producenter og brugere i forhold til almindelige skatteydere. Men asymmetrien kan reduceres ved at give

borgerne oplysninger om den reelle pris på offentlig service, idet en sådan information gør ikke-brugerne mere kritiske over for disse udgifter.

Effekten af information er størst, når det drejer sig om såkaldte *luksusgoder* og mindst ved *nødvendighedsgoder*. Dagpasning af børn er et eksempel på et nødvendighedsgode, som ofte kun benyttes af en mindre del af befolkningen, men disse brugere har til gengæld et meget stort behov for denne ydelse. Omvendt er biblioteksydelser eksempler på et luksusgode, som ikke er af samme vitale betydning for brugerne.

Vi har foran fokuseret stærkt på egoismens rolle i meningsdannelsen blandt brugere og ikke-brugere, men der er også et element af solidaritet. Det viser sig således, at selv ikke-brugerne påvirkes mere af informationen om udgifter til biblioteker end af information om udgifter til dagpasning. Og når det drejer sig om brugerne, påvirkes de faktisk også af informationen om prisen på luksusgodet, biblioteksudlån, mens de ikke påvirkes af information om kommunens og deres egne udgifter til at få et barn passet. Det solidariske element viser sig også ved, at der selv blandt ikke-brugerne er et flertal, der støtter det nuværende bevillingsniveau på langt de fleste serviceområder.

Konklusion

Denne undersøgelse har vist, at der findes flere forskellige mekanismer, som forstærker ønskerne om flere offentlige udgifter blandt borgerne. For det første lider borgerne af en *fiskal illusion*. Det indebærer, at de fleste har inkonsistente holdninger til offentlige udgifter og skat. De vil både blæse og have mel i munden ved både at ønske flere offentlige bevillinger og skattereduktioner. Det indebærer også, at mange borgere undervurderer prisen på offentlig service og derfor efterspørger flere ydelser og bevillinger, end hvis de kendte den reelle pris.

For det andet er der en *asymmetrisk relation* mellem producenter og brugere af offentlig service på den ene side og andre, almindelige skatteydere på den anden. Producenter og brugere har private fordele af offentlig service, mens ulemperne i form af betaling spredes på alle borgere på grund af skattefinansieringen af dem. De almindelige skatteydere har ikke disse fordele, men berøres på den anden side kun marginalt af de enkelte offentlige udgifter, som betales af alle via skatten. Disse forhold giver producenter og brugere et stærkt incitament til at ønske og kæmpe for bevillinger, mens

de almindelige skatteydere har et relativt mindre incitament til at danne holdninger og til at bekæmpe specifikke udgifter. Producenter og brugere står således stærkere end de almindelige skatteydere i meningsdannelsen. Dette bekræftes da også af undersøgelsen, som viser, at brugerne har mere udgiftseksansionistiske holdninger, og de formulerer i langt højere grad holdninger end ikke-brugerne.

For det tredje forstærkes denne ubalance mellem producenter/brugere og almindelige skatteydere af *asymmetriske illusioner*. Producenter i form af offentligt ansatte samt storbrugere er mere inkonsistente i deres holdninger til offentlige udgifter og skat end almindelige skatteydere. De er så ivrige efter bevillinger, at de bliver blinde for de skattemæssige konsekvenser for såvel andre som for dem selv! Almindelige skatteydere har ringere kendskab til de reelle udgifter, og deres undervurdering af disse fører til tilbageholdenhed med hensyn til at danne holdninger. Undervurderingen fører også til, at deres kritik af udgifterne afdæmpes. Denne begrænsede rationalitet og information styrker således producenters og brugeres udgiftseksansive holdninger og svækker de almindelige skatteyderes kritik af disse udgifter.

Samlet viser undersøgelsen, at udgiftseksansive ønsker blandt borgerne fremmes af asymmetriske relationer og asymmetriske illusioner mellem offentligt ansatte og brugere af offentlig service på den ene side og almindelige skatteydere på den anden. Undersøgelsen dokumenterer til gengæld også, at *oplysninger til borgerne om stykprisen* på de enkelte former for offentlig service reducerer den fiskale illusion og inkonsistens. Sådanne oplysninger reducerer ligeledes asymmetrien mellem producenter/brugere og almindelige skatteydere og afdæmper derved ønskerne om flere offentlige udgifter.

Selv om undersøgelsen kun er foretaget i Odense Kommune, er der all grund til at tro, at disse mekanismer i den udgiftspolitiske holdningsdannelse også gælder i andre kommuner, amtskommuner og i forhold til statens udgiftspolitik. Det skal understreges, at undersøgelsen kun har berørt borgernes holdninger til offentlig service og skat, men ikke har belyst, hvordan politikere reagerer i forhold til disse udgiftsønsker. Der kan naturligvis være andre forhold, der påvirker politikeres beslutninger om offentlige udgifter og skat end vælgernes præferencer.

Politikerne kan for det første blive påvirket af, hvordan forskellige

eksterne interessegrupper, interne personaleforeninger samt de enkelte offentlige institutioner reagerer og fremsætter krav. Men disse krav er formentligt endnu mere udgiftseksansionistiske end holdningerne hos borgerne, fordi udgiftsinteresserne er langt bedre organiseret end udgiftsmodstanderne, bl.a. på grund af de koncentrerede fordele ved udgifterne og spredte ulemper via skatten, jf. beskrivelsen af de asymmetriske udgiftskoalitionser ovenfor.

For det andet påvirkes politikere af deres egne holdninger til udgifter, skat og økonomisk ansvarlighed. Alligevel er der grund til at tro, at politikere, der ønsker at blive valgt eller genvalgt, skeler betydeligt til deres vælgeres holdninger, når de afgiver løfter om eller beslutter sig for offentlige udgifter på enkeltområder. Vi forventer således, at de udgiftspolitiske holdninger hos borgerne slår igennem på udgiftspolitikken og dermed fremmer væksten i de offentlige udgifter.

Som nævnt kan de udgiftseksansive holdninger blandt borgerne dæmpes ved at give dem information om, hvad de enkelte offentlige serviceydelser koster. Vi mener navnlig, at stykprisen er vigtig, fordi den er mere konkret end de millionbeløb, der fremtræder i drifts- og anlægsbevillingerne. For at sådanne informationer får varige effekter, er det formentligt vigtigt, at de gentages med jævne mellemrum. Det er ligeledes vigtigt, at de ikke kun sendes til brugere af de pågældende serviceydelser, men også til de øvrige borgere, da brugerne som nævnt påvirkes mindre af informationen end ikke-brugerne.

Noter

1. Dette bidrag bygger på en artikel af Winter og Mouritzen (2001). Der henvises hertil for en uddybning. Søren Winter er forskningsprofessor i statskundskab og offentlig forvaltning ved Socialforskningsinstituttet og Poul Erik Mouritzen er professor i statskundskab ved Syddansk Universitet – Odense Universitet.
2. Undersøgelsen gennemførtes i 1990. Dele af den blev gentaget i 1995 med stort set samme hovedresultater (ECO-analyse 1996), hvilket giver en betydelig tillid til, at resultaterne af undersøgelsen fortsat har gyldighed.

E.c **Kommuner og konkurrence**

Henrik Christoffersen og Martin Paldam

Valget af organisationsform

Kommuner producerer selv i et betydeligt omfang de serviceydelser, de leverer til borgerne. I produktionen af de leverede ydelser indgår en lang række af »almindelige« varer og tjenesteydelser, som kommunerne køber på markedet, ligesom husholdningerne gør det.

I virkeligheden har kommunerne stor valgfrihed, hvad angår spørgsmålet om organisering af produktionen. På nogle områder er der en udbredt opmærksomhed om, at kommunerne står i en valgsituation: Enten kan de selv stå for produktionen eller købe produktet på markedet. På andre områder tages det i højere grad for givet, at kommunerne selv varetager produktionen, selv om det rent faktisk slet ikke er selvfølgeligt.

Opmærksomheden om valgsituationen er stærkest på *variable* og *marginal* områder. De variable opgaver optræder især på det tekniske område ved anlægsarbejder og en del vedligeholdelse, samt visse driftsopgaver som brandslukning. De marginale opgaver optræder især i forbindelse med produktionen af personrelateret service: Her kan være tale om rengøring, kørsel og transport, madlavning etc.

Derimod har kommunerne kun i begrænset omfang anvendt udlicitering af deres *kerneopgaver*: skoler, sygehuse, plejehjem, biblioteker osv. Det er de store personrelaterede serviceopgaver. Det er i overensstemmelse med tankegangen, som var gældende, da den nuværende kommunestruktur blev til ved kommunalreformen i 1970. Her var det centrale netop, at alle kommuner skulle være store nok, så de kunne håndtere produktionen af de traditionelle kerneydelser.

Efter begyndelsen af 1980'erne blev den offentlige udgiftsvækst bremset. Herved kom udviklingen i kommunal organisation og ledelse i stigende grad til at dreje sig om effektivitet. Det bragte en øget anvendelse af mar-

kedsbaserede løsninger på dagsordenen. I første omgang blev opmærksomheden især rettet mod de områder, hvor markedsanvendelse i forvejen fandt sted i nogle kommuner.

I de senere år er nogle kommuner også begyndt at arbejde med udlicitering inden for nye områder – også inden for nogle af kerneopgaverne som daginstitutioner og ældre-service.

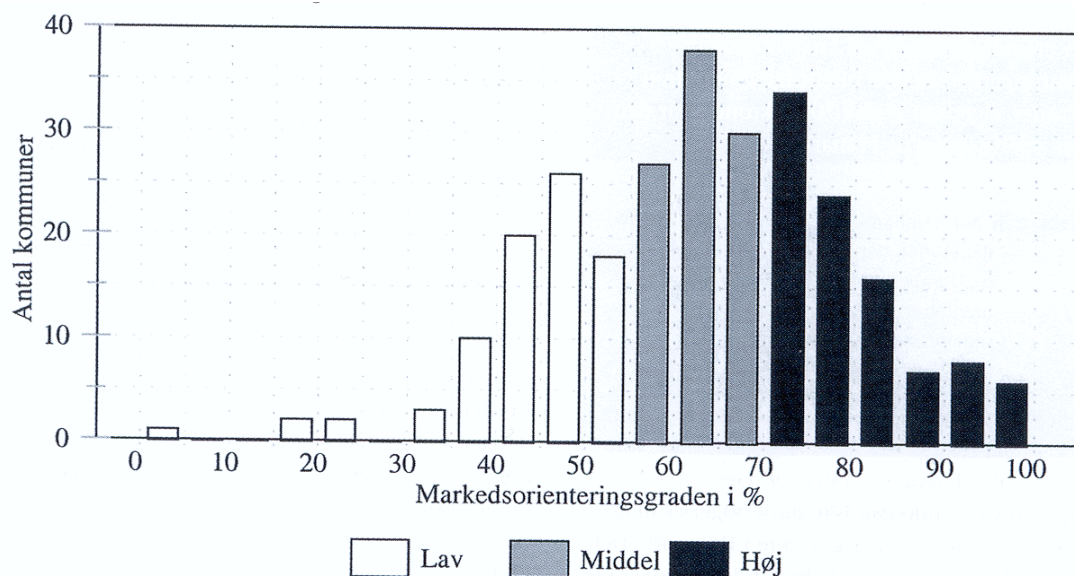
Kommunernes brug af markeds løsninger

Inden for de opgaver, hvor nogle kommuner traditionelt har anvendt markeds løsninger, er der store forskelle i kommunernes praksis.

Vi undersøgte i 1997 kommunernes anvendelse af markeds løsninger i forbindelse med 12 forskellige (marginale) opgaver. Her er tale om opgaver som transport, rengøring, indkøb, renovation og vedligeholdelse. For at få et samlet billede har vi opgjort, på hvor mange af disse områder hver enkelt kommune anvender markeds løsninger. Dette mål kalder vi kommunens markedsorientering. Som det fremgår af figuren nedenfor, er der en stor spredning i kommunernes markedsorientering.

Figur Kommunernes markedsorientering

E.c1



Lidt teori om markeder – udenlandske undersøgelser

Økonomisk teori viser, at når et sæt af ideelle vilkår er opfyldt, vil konkurrencen mellem virksomhederne på et marked sikre de lavest mulige produktionsomkostninger. I praksis er de ideelle betingelser sjældent opfyldt, men

der er alligevel tit en hel del konkurrence.

I princippet må det være muligt for en offentlig organisering af produktionen at finde frem til de samme lave omkostninger. Men den teori, man efterhånden har fået opstillet for, hvordan administrative systemer virker, peger på, at meget effektivitet let går tabt i sådanne systemer.

Der er derfor blevet gennemført et utal af undersøgelser af faktiske omkostninger, når en sammenlignelig produktion laves af konkurrerende private virksomheder og af en offentlig producent. Desværre er meget få af disse undersøgelser fra Danmark.

Det billede, som de udenlandske undersøgelser giver, er, at der normalt er et omkostningsgab. De offentlige instanser producerer sjældent til samme lave omkostninger, som opnås ved markedsbaserede løsninger, selv om den private produktion indeholder en profit til ejerne. Men der er betydelig variation fra tilfælde til tilfælde.

Figur Udenlandske undersøgelser om omkostninger og organisation
E.c2

Der er et omkostningsgab på knap 30%. Er omkostningerne ved den offentlige produktion 100 kr., er prisen typisk 70-75 kr., når den samme ydelse købes på et marked

Bemærkning: Se her Borcharding, Pommarehne & Schnejder (1982), der dækker 50 undersøgelser, og Domberger & Jensen (1997), der sammenfatter 207 undersøgelser. De to undersøgelser siger, at omkostningsgabet er på hhv. 30% og 10-30%, så vi siger, at det er på »knap 30%«

Man kan bruge de udenlandske undersøgelser til at forudsige, at sådan må det også være i Danmark. Det er dog altid lidt farligt at slutte fra land til land. Og vi har vel alle på fornemmelsen, at danske offentlige administrationer er rimeligt effektive, så måske står det ikke så galt til i Danmark, som de mange udenlandske undersøgelser forudsiger. Vores undersøgelse – som omtales nedenfor – tyder dog *ikke* på, at Danmark skiller sig ud.

Vi skal herefter se på, hvad betingelserne er for at anvende markedsløsninger:

Hvis en kommune skal kunne regne med, at omkostningerne bringes ned på et minimum ved anvendelse af en markedsbaseret løsning, må tre forudsætninger være opfyldt:

Ydelsen skal være vel defineret

Der skal være en række uafhængige leverandører, som konkurrerer

Der må ikke udvikle sig problemer med kvaliteten:

hverken kvaliteten af den leverede service set fra borgernes side.

eller en formindskelse af de ansattes velfærd.

Disse forudsætninger er ikke altid opfyldt for de kommunale opgavers vedkommende.

I de politisk-administrative enhedsorienterede forvaltninger, som blev opbygget i kommunerne efter 1970, var det ikke noget ideal, at hver enkelt ydelse skulle defineres. Der blev snarere lagt vægt på de forskellige aktiviteterets samspil i en helhed, dvs på borgernes samlede situation.

I løbet af 1980'erne øgedes presset for effektivitet, fordi der blev lagt låg på de offentlige udgifter. Det startede en udvikling i retning af at skærpe definitionen af ydelserne og at måle de enkelte aktiviteterets omkostninger og effekter. Kommuner og amter har selv taget opgaven op, og tillige er der fra statslig side blevet fordret kvalitetsdeklarering af ydelserne. Den udvikling har til stadighed styrket forudsætningerne for anvendelse af markedsløsninger.

Tidligere i de mere servicefattige tider var det heller ikke givet, at der overalt i landet fandtes en reel konkurrence mellem flere private leverandører inden for alle serviceområder. Herved kunne valget i praksis stå mellem offentligt og privat monopol. Servicesamfundets udbygning og forbedringen af transportmulighederne har bidraget til en mere effektiv konkurrence på mange områder. Det har også styrket forudsætningerne for at anvende markedsløsninger i kommuner og amter.

Når nogle kommuner har været tilbageholdende med at anvende markedsbaserede løsninger på områder, hvor det var muligt, kan det hænge sammen med hensynet til medarbejdernes velfærd. Her er det største problem, at det naturligvis ikke kan undgås, at der sker en ændring i de ansattes forhold på det område, der udliciteres. Men arbejdsforholdene behøver ikke nødvendigvis at blive dårligere.

Anvendelsen af markedsbaserede løsninger forudsætter derimod, at der gælder en almen arbejdsmiljølovgivning, som kommunerne kan bero på.

Endelig er der tilsynsopgaven, dvs. kontrol- og klagefunktionen, når noget går skævt. Hvis kommunen selv producerer en ydelse, bliver den *både producent og tilsynsfører*. Det vil i praksis ofte blive »næsten« de samme personer, der laver de to opgaver. Erfaringsmæssigt går dette tit ud over tilsynets effektivitet. Det er svært at være ukollegial. Når opgaven udføres af et privat firma og tilsynsopgaven udføres af en kommunal myndighed, er de to funktioner mere adskilt.

Markedsorienteringens forklaringer

Ved hjælp af statistiske metoder har vi ledt efter, hvilke faktorer som forklarer de enkelte kommuners markedsorientering. Det er ikke lykkedes os at forklare variationerne fuldt ud, men vi har dog med en høj statistisk sikkerhed nået at kunne forklare en god del af variationerne.

Det første, som træder frem i den statistiske analyse for kommunerne uden for hovedstadsområdet, er, at markedsorienteringen kan opfattes som et udtryk for *modernisering*. Vi kunne også finde nogle af *spredningskanalerne*. Anvendelse af markeds løsninger tages især op af kommuner nær de større kommuner. Ligeledes findes en afsmittende virkning fra nabokommunerne.

For det andet viser det sig, at kommuner er særligt tilbøjelige til at anvende markeds løsninger, hvis de står over for et mere betydeligt *opgavepres*, sådan som det er tilfældet, hvis de har en større befolkningstilvækst.

Endelig fik vi bekræftet vores *velfærdscoalitions*-hypotese: Modstanden mod anvendelse af markeds løsninger er større, jo mere kommunens vælgere er beroende på det offentlige velfærdssystem derved, at de modtager deres indkomst fra offentlige kasser. Det er næppe fordi de, hvis velfærd direkte afhænger af det offentlige, danner en egentlig pressionsgruppe. Vores forklaring er den enkle, at kommunalpolitikere kender deres vælgere. Er

der relativt mange, der lever af det offentlige, fornemmer politikerne en større modstand mod markedsløsninger, end hvis der er relativt mange, der lever på markedsvilkår.

To af vores hypoteser kunne ikke bekræftes af analyserne. Det var de to hypoteser, som havde med partipolitik at gøre. Der er intet, som tyder på, at markedsorienteringen i en kommune beror på, hvilket politisk styre som findes i kommunen. Det politiske styre i kommunen uanset partikonstellationer tilpasser sig snarere til de faktiske interesser, som kendetegner den lokale befolkning, jf. bekræftelsen af hypotesen om, at vælgernes afhængighed af modtagelse af indkomster fra det offentlige bestemmer politikken.

Det ser heller ikke ud til, at det bremser bevægelsen mod markedsorientering, at det samme styre sidder i en kommune i lang tid.

Den forklaringsmodel, som vi således er kommet frem til, har norske kommunaløkonomer i øvrigt også kunnet anvende i et parallelt studium af norske kommuners markedsorientering.

Omkostninger og konkurrence

Hvis vi vil kende omkostningerne ved at producere på forskellig måde, er der ingen vej uden om konkrete undersøgelser af, hvad der faktisk sker i kommunerne. Nøgletal for kommunerne kan på nogle områder være retningsgivende, men de tilgængelige nøgletal er ikke tilstrækkeligt præcise, hvis konklusionerne skal trækkes klart op. Problemet er, at opgaverne skal defineres entydigt, og at der skal tages højde for kvalitetsforskelle.

Ved hjælp af indberetninger fra kommunerne på særlige spørgeskemaer har vi fået dannet et sæt af data om produktionsomkostninger, kvalitet, og organisationsform for skolerengøring. I alt har vi fået oplysninger for 1081 skoler. Med så mange observationer kan man lave en virkelig grundig analyse, hvor der er kontrolleret for mange fejlmuligheder. Det er resultaterne af denne analyse, som bliver vist i det følgende.

Skolerengøring: Omkostninger og brug af markedet

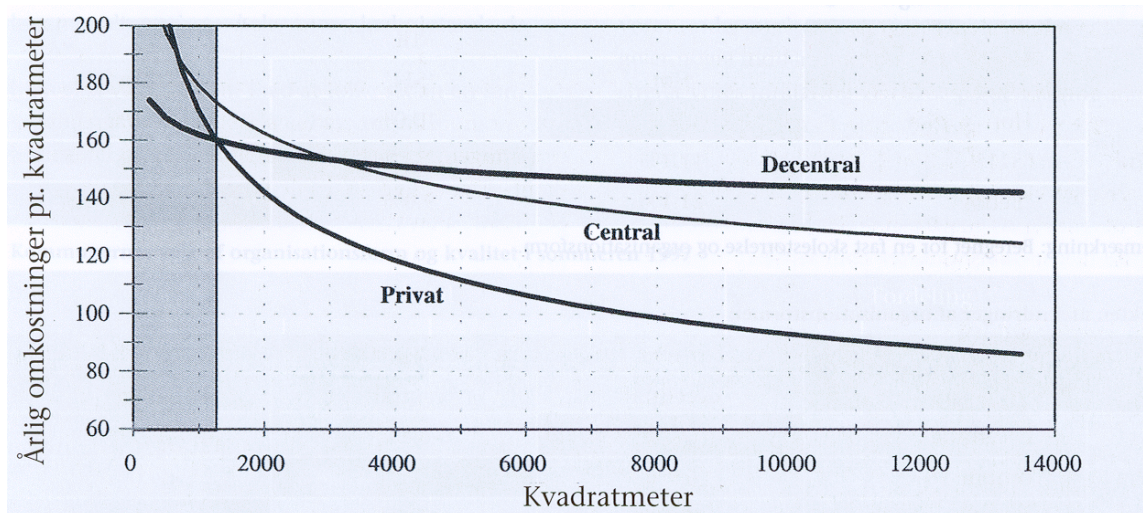
Kommunerne har organiseret skolerengøringen på tre forskellige måder. Den mest almindelige kvalitet af rengøringen på skolerne er standard »511«. På en del af skolerne er valgt en højere, specificeret standard, og på en del af skolerne er der ikke fastlagt en bestemt standard for rengøringen, men standarden er i stedet »behovsbestemt«. Det er i gennemsnit en lavere

standard. Omkostningsanalyserne tager højde for disse forskelle i rengøringskvalitet. For at muliggøre omkostningssammenligninger har vi beregnet de årlige omkostninger ved skolerengøring pr. kvadratmeter. Kvadratmeteromkostningerne varierer i tre dimensioner:

Kvalitetsdimensionen: Her er mønstret fast – for alle bestemte værdier for de andre to dimensioner er der de *samme* prisforhold mellem kvalitetene. Der er her beregnet, hvad der normalt sker, hvis rengøringsstandarden ændres.

De andre to dimensioner vedrører organisationen og skolestørrelsen. Disse to dimensioner virker sammen, som skildret i figuren nedenfor, der er tegnet for kvalitet »511«.

Figur
E.c3
Årlige kvadratmeteromkostninger



Det ses, at kvadratmeteromkostningerne ved skolerengøring er størst (og mest variabel) på de mindste skoler. Her findes ikke klare omkostningsforskelle efter, hvorledes rengøringen er organiseret.

For skoler på over 1500 m² er variansen noget mindre, og der er mange observationer. Derfor fremkommer der et klart mønster i tallene, når man udsætter dem for en statistisk analyse.

Lad os først se på forskellen mellem decentral og central kommunal rengøring. De skoler, som selv står for organiseringen af skolerengøringen, er gennemgående kun i stand til at opnå små stordriftsfordele. Kommunerne, som har valgt en central kommunal organisering af skolerengøringen, opnår nogle stordriftsfordele. På store skoler i størrelsesordenen 10.000 m² opnås en omkostningsreduktion med omkring 10% set i forhold til den decentralt organiserede rengøring.

Ved anvendelse af udlicitering opnås gennemgående betydelige stor-driftsfordele. På de store skoler reduceres omkostningerne med 35-40% set i forhold til den kommunale decentralt organiserede rengøring og med 25-30% set i forhold til den kommunale centralt organiserede rengøring.

Omkostningsstrukturen er helt identiske for de skoler, hvor rengøringen foregår efter andre kvaliteter end 511-standarden, som allerede nævnt.

Når man skal beregne, hvor meget den typiske kommune sparer ved at ændre organisationsform, er det et problem, at det afhænger af størrelsesfordelingen af kommunens skoler. Er alle kommunens skoler på under 1500 m² er det meget uklart, om kommunen kan spare noget ved at ændre organisationsform. Har kommunen kun skoler over 15.000 m², kan den spare 40% ved at gå fra decentral kommunal rengøring til privat. Men der er ikke mange kommuner, hvis skoler har så ekstrem en størrelsesfordeling.

Vi ved, hvordan kommunerne organiserer deres skolerengøring i dag. Ved hjælp af denne fordeling og bespareelsesprocenter for forskellige størrelser af skoler har vi beregnet den samlede besparelse, hvis alle kommuner – der nu bruger de to typer af offentlig produktion – udliciterede deres skolerengøring. Det bliver godt 300 mio.kr. Det svarer nogenlunde til udgifterne ved ansættelse af tusind yderligere lærere i folkeskolen, og bare på et år kan en besparelse i den størrelsesorden betale for, at hver skoleklasse i Danmark får en ny god computer.

Skolerengøring: Omkostninger, markedsorientering og kvalitet

Når vi ser på, hvorledes skoler med forskellig organisering af skolerengøringen har valgt kvalitetsstandard for rengøringen, tegner der sig et mønster. Det er 14% af skolerne, hvor rengøringen er organiseret privat, som har valgt høj standard. Kun 9% af de kommunalt rengjorte skoler anvender høj standard. Der er altså en særlig stærk tendens til at vælge høj standard i rengøringen der, hvor rengøringen er udliciteret.

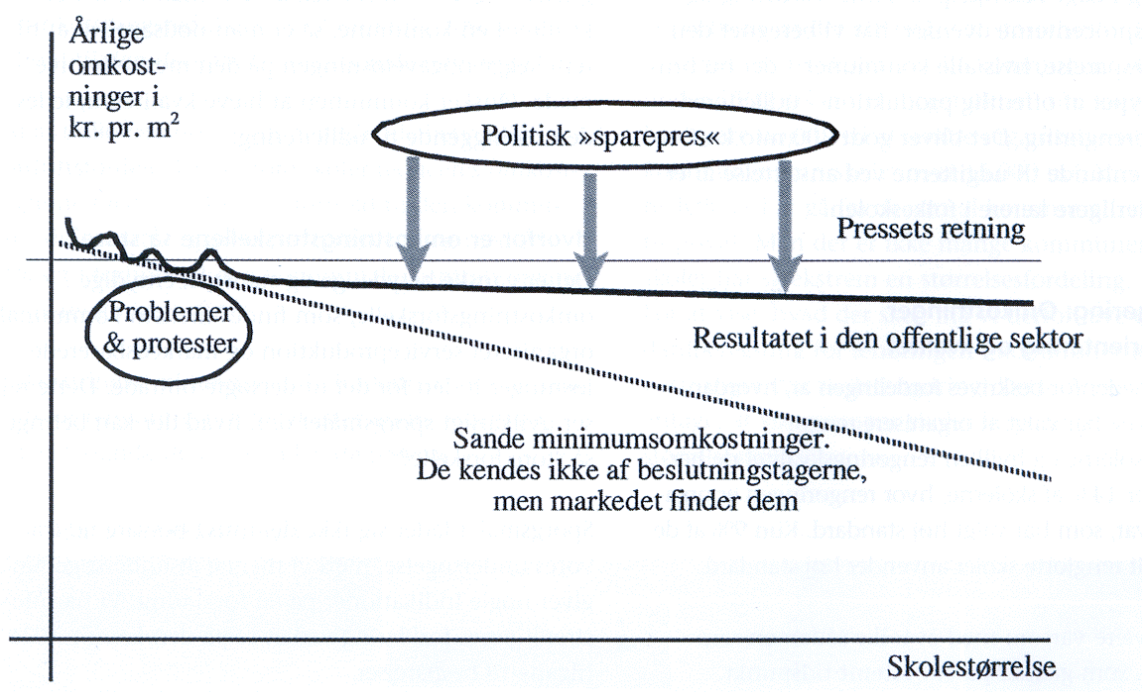
Man skal være varsom med at tolke sådan en sammenhæng, som gælder på et bestemt tidspunkt. Mønsteret passer imidlertid ind i den forklaring, at kommunerne i dag står over for en bastant budgetbegrænsning. Det indebærer, at hvis man ønsker en høj kvalitet i en kommune, så er man nødsaget til at tilrettelægge opgaveløsningen på den mest effektive måde. Ønsker kommunen at hæve kvaliteten, så ledes den nærliggende til udlicitering. Den fundne sammenhæng mellem organiseringsmåde og kvalitet kan også hænge sammen med det almindelige forhold, at hvis prisen er lavere, så er man tilbøjelig til at købe mere af det pågældende gode.

Hvorfor er omkostningsforskellene så store?

Det er ganske betydelige og statistisk entydige omkostningsforskelle, som findes mellem kommunalt organiseret serviceproduktion og markedsbaserede løsninger inden for det undersøgte område. Dette rejser uvilkårligt spørgsmålet om, hvad der kan betinge så store forskelle?

Spørgsmålet lader sig ikke definitivt besvare ud fra vores undersøgelse, men vi mener, at undersøgelsen giver nogle indikationer på en forklaring. Vi har illustreret vores forklaring i den følgende figur.

Figur
E.c4
Den kommunale tilgang til besparelser



Vi ser de gældende omkostningsforhold indtegnet i forklaringsmodellen. For de kommuner, som selv har organiseret opgaveløsningen, gælder, at de ikke kender de sande minimumsomkostninger på forhånd. Disse omkostninger findes på markedet, idet de bydende rengøringsfirmaer godt ved, at de i deres tilbud må ned på disse omkostninger, hvis de vil vinde en kontrakt.

Når kommunerne med egen organisering af opgaven ønsker at opnå besparelser, men ikke kender de sande minimumsomkostninger, er fremgangsmåden typisk, at alle de udførende institutioner udsættes for et budgetpres over en bred front. På et tidspunkt bliver presset så belastende, at nogle institutioner protesterer.

Dem ser kommunens økonomiledelse så på. Overbevises den om, at omkostningerne er presset i bund, tages dette som udtryk for, at produktionen er blevet effektiv. Da der er betydelige stordriftsfordele, vil de små udførende institutioner hurtigt komme i en alvorlig klemme, så *deres* protester er helt reelle. Herefter reduceres sparepresset for alle.

Dertil kommer, at det er en udbredt praksis i kommunernes økonomistyring at anvende nøgletal. Det vil derfor også være nærliggende at anvende de nedpressede omkostninger pr. enhed som et nøgletal. Også rengøringsmanualen bygger på sådanne nøgletal: en rengøringsassistent skal nå en norm på et givet antal m² på en time, i almindelighed *uanset* skolestørrelse. Denne fremgangsmåde overser muligheden for stordriftsfordele. Når man på forhånd tager udgangspunkt i, at der ikke gælder stordriftsfordele, så findes de heller ikke. Det er en selvbekræftende sandhed.

Vi har præsenteret flere kommunale rengøringsfolk for vores forklaringsmodel. Deres reaktioner har gennemgående bestyrket vores opfattelse af modellens gyldighed, og vi har ydermere fået bidrag til en udbygning af vores teoretiske forklaringsmodel.

Flere kommunale rengøringschefer har således også bekræftet, at der findes en tendens til højere standard, hvor arbejdsudførelsen er udliciteret. Det forklares ud fra den måde hvorpå den kommunale økonomistyring fungerer. Hvis der på forhånd gør sig en skepsis eller aversion gældende over for privat rengøring blandt dele af det politiske styre, blandt medarbejdere eller blandt dele af borgerne, vil personalet med ansvaret for gennemførelsen af en udliciteringsprocedure være tilbøjelig til at helgardere udliciteringen ved at vælge en højere standard. I en vis forstand kan en sådan helgardering ved højere kvalitet opfattes som en omkostning ved udlicitering, men problemet er ikke stort al den stund, at de faktiske omkostninger under alle omstændigheder reduceres betragteligt.

Beslutningssituationen omkring effektivisering

Selv om udlicitering nok blev sat på dagsordenen i kommuner og amter i begyndelsen af 1980'erne, kom der ikke til at foregå nogen hurtig overgang til øget markedsorientering. Der kom imidlertid skred i en organisationsudvikling, hvor det økonomiske ansvar tydeligere blev defineret i forhold til de enkelte institutioner, og hvor ydelser og kvalitet blev præciseret. Der var tale om en løbende udvikling, som stadig pågår.

Virksomhedsgørelsen af serviceinstitutionerne kan opfattes som en forberedelse til efterfølgende udlicitering. Det gælder specielt præciseringen

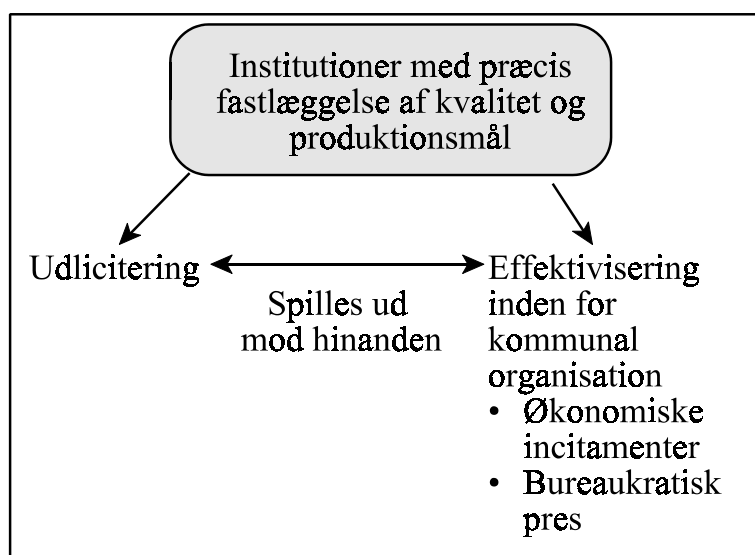
af kvalitet og produktionsmål.

Frem for nødvendigvis at vælge udlicitering har kommuner og amter imidlertid i høj grad videreført organisationsudviklingen inden for den kommunale organisations rammer. Vigtige midler i en sådan proces har været indførelse af stærkere økonomiske incitamenter for serviceinstitutionerne og deres medarbejdere samt udøvelse af en stærkere overordnet økonomisk-strategisk ledelse fra centralforvaltningernes side, efter at de traditionelle administrative bånd mellem centralforvaltning og institutioner er blevet skåret over.

Den strategisk-organisatoriske valgsituation for kommunerne i deres bestræbelser for at højne effektiviteten i serviceinstitutionerne er illustreret i følgende figur.

Figur
E.c5

Veje til effektivisering



Figuren understreger også, at det organisatoriske valg ikke nødvendigvis må være ensidigt. Dele af opgaven kan eventuelt udliciteres, men andre dele fastholdes inden for den kommunale organisations rammer.

Den analyse af omkostningerne ved skolerengøring, som er gennemgået ovenfor, peger i retning af, at der nok i et eller andet omfang skal et marked til at udpege de sande effektive minimumsomkostninger. For en kommune er det betydningsfuldt, at den har kendskab til det resultat, som opnås ved

at udlicitere arbejdet. Herved kan kommunen opnå et mere korrekt billede af de rette effektive produktionsomkostninger.

På den anden side leder analysen ikke nødvendigvis til konklusionen, at al skolerengøring bør foregå på et marked. Det afgørende må være, at alle kommunale dispositioner tages med udgangspunkt i et kendskab til de sande effektive minimumsomkostninger. Er det tilfældet, kan kommunen uden ikke erkendte meromkostninger fastholde større eller mindre dele af produktionen i eget regi, hvis det er ønskeligt. På den måde bliver markedet og den kommunale institution spillet ud mod hinanden.

Udfordringen om forandring

Der har for år tilbage været nogle »sager«, hvor kommunale beslutninger om udlicitering har givet anledning til kontrovers og eventuelt konflikt. Det er ikke indtrykket, at arbejdsforholdene og arbejdstilfredsheden gennemgående er dårligere på de områder, hvor udlicitering længe har været en almindelig praksis, men selve overgangen fra kommunal organisering til udliciteret organisering kan eventuelt indebære en særlig udfordring.

I Danmark er der kun gennemført et enkelt større studie af erfaringer med overgang til udlicitering i kommuner og amter. Det er udført af PLS Consult i 1997 for Indenrigsministeriet. Ud fra dette studie og ud fra en række mindre studier og enkeltstående eksempler har vi søgt at sammenfatte væsentlige gennemgående erfaringer fra beslutninger om udlicitering.

Figur
E.c6

Erfaringer med overgang til markedsløsninger

	Variation fra tilfælde til tilfælde
(	Hovedtendens: Omkostningerne bringes ned
(	Hovedtendens: Kommunerne opnår den kvalitetsstandard, der er beskrevet i udbudsmaterialet og aftalt med leverandøren
?	Forskelle blandt de ansatte, hvad angår oplevelsen af ændringen: – de yngre har større tilbøjelighed til at opleve forbedring – de bedre uddannede har større tilbøjelighed til at opleve forbedring
?	Omlægning fordrer indsætning af ledelseskraft
;	Omlægning kan støde på institutionelle vanskeligheder. Overenskomster mv.
;	Omlægning kan koste noget i overgangsomkostninger
;	Omlægninger får nærliggende nogen til at føle sig ramt. De rummer dermed en interessekonflikt, som kan blive til en partipolitisk konflikt
?	Overgang til markedsløsning indebærer, at andre mekanismer borger for beskyttelse af arbejdskraften. Det behøver ikke at gøre arbejdskraftens stilling usikker

Kerneopgaver og opgaver på marginen

I et vist omfang gøres der nu i Danmark forsøg på at organisere nogle af kommunens kerneopgaver i markedsform. Her kan være tale om daginstitutioner for børn, service til ældre i hjemmet mv.

Ud fra en økonomisk betragtning falder et par problemstillinger i øjnene, når denne udvikling skal vurderes.

For det første er der spørgsmålet om, hvorledes sådanne mere komplekse opgaver specificeres så nøje, at der foreligger et ordentligt grundlag for en udlicitering. Der har tidligere hersket en betydelig skepsis i forhold til, om det kan lade sig gøre at løse dette problem, men efterhånden foreligger der positive erfaringer. Det forekommer vigtigt at få disse erfaringer systematiseret og videre udbygget.

Den anden problemstilling drejer sig om, hvorvidt der findes fungerende markeder præget af effektiv konkurrence. Det er i dag ikke alle markeder for kommunal service, som er præget af stærk konkurrence. Eksempelvis er konkurrencen begrænset på markedet for brandslukning.

Hvis der ikke har været en tradition for kommunal udlicitering på det pågældende område, er det heller ikke givet, at der er en mangfoldighed af seriøse tilbudsgivere, som kan forventes at gå ind og give bud på en ny udbudt opgave. Efterhånden som der viser sig en tiltagende kommunal interesse i udlicitering på forskellige kerneområder, forekommer det vigtigt, at der rettes opmærksomhed på spørgsmålet om, hvor godt markederne for kommunal service kommer til at fungere.

F Samspillet med staten

F.a **Aftalesystemet mellem staten og kommunerne**

Jens Blom-Hansen

Aftalesystemet mellem staten og kommunerne omfatter i dag ganske mange forhold. Læser man de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer, bliver man slået over deres omfang. De er efterhånden blevet til dokumenter på 10-15 sider. De omfatter også stort set alle sider af kommunernes virksomhed. Begge forhold er udviklinger i forhold til aftalesystemets oprindelse. Systemet daterer sig tilbage til starten af 1970'erne. Dengang var hovedproblemet økonomisk samordning, dvs. spørgsmålet om, hvordan de nye, store kommuners økonomiske aktivitet kunne afpasses med regeringens overordnede finanspolitik (PPII/1973; Kommunernes Landsforening 1974; Norstrand 1975). Her ad vejen har forhandlingerne inddraget flere og flere aspekter af kommunernes aktivitet. I dag fremstår aftalesystemet som et generelt koordinerende organ i forholdet mellem staten og kommunerne. Men økonomisk samordning udgør stadig kernen i de årlige forhandlinger. Henstillinger om skatteudskrivning og udgiftsudvikling er stadig det bærende element (Blom-Hansen 1998a).

Man kan dog spørge til fornuften i en sådan økonomisk samordning. Er ansvaret for landets økonomiske udvikling ikke statens ansvar? Er det rimeligt at inddrage kommunerne heri? Burde fastsættelsen af kommunernes udgifter og skatteopkrævning ikke være et lokalt anliggende? Traditionelt opfattes økonomisk politik som havende tre hovedfunktioner: Stabilisering, fordeling og allokering. Videre er det traditionelle synspunkt, at stabiliseringsopgaven og fordelingsopgaven bør løses centralt. Derimod bør kommunerne deltage i allokeringsopgaven, da decentral opgaveløsning indebærer velfærdsgevinster, eftersom borgernes præferencer og det offentlige udbud på denne måde kan bringes i bedre overensstemmelse

fentlige udbud på denne måde kan bringes i bedre overensstemmelse (Musgrave & Musgrave 1989: 445-473; Oates 1972: 3-65). Kunne disse principielle forskrifter følges, ville der ikke være grund til, at staten blandede sig i kommunernes økonomi.

Problemet er, at den danske offentlige sektor ikke er opbygget efter de økonomiske teoretikers forskrifter. Skulle disse følges, ville kommunerne kun have ansvaret for basale, lokale opgaver som kloakering, vandforsyning og parkanlæg. Som påpeget af Rattsø (1998: xi), ligger den kommunale virkelighed i Skandinavien langt fra dette teoretiske ideal. Danske kommuner har ansvaret for serviceydelser med både landsdækkende og omfordelende effekter. Børnepasning, undervisning, sundhed og ældreomsorg er eksempler. På disse områder har hensynet til lokale præferencer og behov betydelig vægt, men nationale hensyn er lige så legitime, da opgaveløsningen på disse områder påvirker alles velfærd. Væksten i opgaverne har samtidig indebåret, at kommunerne vejer tungt i den samlede offentlige økonomi. Kommunerne er i dag ansvarlige for broderparten af de offentlige udgifter. Det betyder, at staten også ud fra makroøkonomiske hensyn har interesse i kommunernes dispositioner. Udgangspunktet er altså i dag, at staten og kommunerne ikke kan agere i isolation fra hinanden. De offentlige opgaver spredt sig over niveauerne i den offentlige sektor, og flerniveau-opgaver kan ikke alene løses af enkeltniveau-instanser. Politiken må på den ene eller anden måde bindes sammen på tværs af niveauerne (Scharpf m.fl. 1976).

Spørgsmålet er blot, hvordan det gøres. Regeringen kan vælge mellem to arenaer at håndtere problemet på. Den kan enten vælge den korporative arena, hvilket vil sige regulering via forhandlede løsninger med de kommunale organisationer. Den kan også vælge den parlamentariske arena, hvilket vil sige regulering via lovgivning og dermed involvering af Folketinget. Det strategiske valg mellem to beslutningsarenaer er ikke et fænomen, der særligt gør sig gældende for stat/kommuneforholdet. Det kendes fra en række sektorområder, hvor forhandlede løsninger med interesseorganisationer kan erstatte eller supplere lovregulering. Arbejdsmarkeds- og landbrugsområdet er eksempler herpå. Pointen er, at beslutningsarenaerne kan udgøre alternativer. Det vil sige, at der opstår en valgsituation. Videre er pointen, at valget skal foretages af regeringen, som er den aktør, der op-

træder på begge arenaer. Interesseorganisationerne og de politiske partier er som regel henvist til kun at operere på én af arenaerne.

Kommunernes samarbejdsvilje kan formentlig fremmes, hvis regeringen bruger begge arenaer i styringen af kommunernes økonomi. Det hænger sammen med, hvad sådanne skift mellem arenaerne kan betyde i tilfælde af manglende enighed i en forhandlingssituation. Man kan sige, at »tilbagefaldsreglen« ændres (Ostrom 1986: 8-12). Hvis regeringen alene baserer styringen af kommunernes økonomi på én af arenaerne, vil tilbagefaldsreglen være status quo. Bliver regeringen ikke enig med de kommunale organisationer om et forhandlingsudspil, fortsætter gældende aftaler. Bliver et lovforslag ikke vedtaget i Folketinget, forbliver hidtidig lovgivning i kraft. Er de kommunale organisationer eller oppositionen i Folketinget ikke tilfredse med et udspil fra regeringens side, kan de med andre ord roligt modsætte sig det.

Hvis regeringen derimod anvender begge arenaer, bliver tilbagefaldsreglen uklar. Der opstår usikkerhed om, hvad der sker, hvis der ikke opnås enighed om udspil fra regeringens side. Spiller regeringen ud over for de kommunale organisationer, kan disse ikke være sikre på, at regeringen ikke vil forsøge at få udspillet gennemført i lovform med Folketinget, såfremt der ikke opnås enighed. Spiller regeringen ud over for Folketinget, kan oppositionen ikke være sikker på, at regeringen ikke vil forsøge at få udspillet gennemført som en korporativ løsning, såfremt der ikke opnås enighed. I modsætning til situationen, hvor regeringen alene anvender den ene arena, opstår der således ved skift mellem arenaerne risiko for de øvrige aktører for at blive sat uden for indflydelse. Denne usikkerhed må fremme samarbejdsviljen i forhold til regeringen.

Konklusionen er dermed, at hvis regeringen forstår at udnytte dette spil, kan den gøre kommunerne til medspillere i den økonomiske politik. Det vil være en stor fordel for regeringen. Mange studier har påvist, at vejen fra en politiks formulering til dens praktiske iværksættelse er lang og stenet, og at behovet for allierede i den proces kan være stort (Winter 1994).

Man skal dog være opmærksom på, at dette spil foregår på det centrale niveau, mens udmøntningen af aftalerne foregår lokalt i de enkelte kommuner. Selv om de kommunale organisationer er blevet til medspillere for

regeringen, hvad så med de enkelte kommuner? Hvordan ser spillet ud fra den enkelte kommunes synsvinkel? Aftalesystemet står her over for et problem, der kendetegner al form for korporativ regulering: Hvordan kan man sikre, at medlemmerne efterlever de aftaler, som deres interesseorganisation indgår med regeringen?

De årlige økonomiaftaler har alene politisk karakter, dvs. de udtrykker politiske målsætninger, som staten og de kommunale organisationer er enige om. Endvidere er aftalerne som oftest ikke rettet mod den enkelte kommune, men mod kommunerne under ét. Det gør det vanskeligt at gøre aftalerne operationelle på enkeltkommuneniveau, da konsekvensen af den enkelte kommunes adfærd afhænger af de øvrige kommuners adfærd. På den anden side giver aftalernes kollektive karakter en betydelig fleksibilitet for den enkelte kommune. Det fremhæves ofte som aftalesystemets store fordel. Men det er samtidig systemets akilleshæl. For det betyder, at den enkelte kommune med henvisning til aftalens kollektive karakter kan ignorere de aftalte målsætninger, hvis de ikke er politisk opportune at forfølge på lokalt plan.

Kommunerne befinder sig med andre ord i et dilemma, når de indgåede aftaler skal føres ud i livet. På den ene side er det ønskeligt, at aftalerne overholdes, således at der ikke iværksættes sanktioner fra statens side. På den anden side er det klart, at de enkelte kommuner ofte ønsker en højere vækst i skatter og udgifter, end hvad der henstilles i aftalerne. Det bærer de hyppige overskridelser af aftalerne vidnesbyrd om (Lotz 1991; Blom-Hansen 1996). Det er ikke irrationelt for kommunerne at have begge disse ønsker på samme tid. For de gælder på forskellige niveauer. Overskridelse af de aftalte rammer sker i de enkelte kommuner, dvs. på individuelt niveau, mens overholdelse af aftalerne gælder for kommunerne under ét, dvs. på kollektivt niveau. Når fællesinteresserne strider mod egeninteresserne, bliver fællesinteresserne normalt ikke varetaget optimalt. Der opstår et såkaldt kollektivt handlingsproblem (Olson 1971).

Som nævnt er dette problem kendetegnende for korporativ regulering. Men det er ikke uden løsninger. Når de kommunale organisationer indgår overenskomster med de kommunale personaleorganisationer, er det kollektive handlingsproblem løst ved at gøre medlemmerne juridisk bundet af aftalerne. Men så er forskellen til lovregulering ikke stor, for overenskom-

sterne skal – som lovgivning – efterleves til punkt og prikke i alle kommuner. Spørgsmålet er, om det kollektive handlingsproblem kan håndteres uden at tilsidesætte aftalesystemets store styrke, dvs. fleksibiliteten på enkeltkommune-niveau, når aftalerne skal føres ud i livet.

Når det kollektive handlingsproblem nu er et forhold, der er generelt kendetegnende for korporativ regulering, kan man måske få inspiration til løsninger ved at se på, hvordan det er håndteret på andre områder. Går vi tilbage til 1930'erne og ser på landbrugspolitikken, finder vi det nok mest markante eksempel på korporativ regulering i Danmark. Dengang bestod problemet for landbruget i faldende priser og problemer med eksporten, som vores handelspartnere belagde med told og kvantitative restriktioner. Som landbruget så det, lå løsningen i en begrænsning af produktionen (for at øge priserne) og regulering af udførslen af landbrugsvarer (for at sikre at alle producenter fik rimelig adgang til eksportmarkederne). Samtidig ønskede landbruget at klare problemet uden statslig indblanding, dvs. via en form for selvjustits. Denne løsning gav imidlertid de enkelte landmænd, mejerier og slagterier en tilskyndelse til at omgå reguleringen. For set fra et individuelt synspunkt kunne man jo tjene mere ved at øge produktionen og omgå eksportreguleringen. Situationen minder om den årlige overholdelse af økonomiaftalerne: Hvis man lokalt har præferencer for at overskride de aftalte rammer, har man en tilskyndelse til at omgå aftalen og håbe på, at andre tager sig af fællesinteresserne. Problemet er, at denne logik gælder for alle, og at resultatet derfor kan blive uheldigt på landsplan. I 1930'erne løste landbrugets organisationer problemet ved at gå til regeringen og bede om styringsinstrumenter i forhold til medlemskredsen. Regeringen var lydhør. Resultatet blev en række eksportudvalg, der blev sammensat af repræsentanter for erhvervet. Al administration af eksportreguleringen foregik herefter i disse udvalg, hvilket i praksis ville sige hos landbrugets organisationer. Udvalgene fik af regeringen og Folketinget autorisation til at regulere eksporten af landbrugsvarer, dvs. at udvalgenes beslutninger fik juridisk bindende karakter. Men styringen havde alligevel ikke karakter af lovregulering, eftersom organisationerne selv fordelte produktionsbegrænsningerne blandt medlemmerne. Udvalgenes centrale styringsinstrumenter var kvantitative produktionsbegrænsninger koblet med brugen af eksportafgifter. Afgifterne blev samlet i centrale fonde og brugt til generelle initiativer

inden for erhvervet. Dette indebar, at tilskyndelsen forsvandt for de enkelte producenter til at omgå reguleringen for at få så stor en del af de givtige eksportmarkeder som muligt (Just 1992: 82-147).

Kunne man forestille sig, at de kommunale organisationer fik lignende styringsinstrumenter til at sikre, at deres medlemmer overholdt de årlige økonomiaftaler med regeringen? Det ville indebære, at organisationerne af regeringen og Folketinget fik autorisation til at fordele aftalernes skatte- og udgiftsrammer blandt medlemmerne. Denne fordeling kunne eventuelt kobles med afgifter på skatte- og udgiftsforhøjelser, som så skulle omfordeles til de medlemmer, der ikke udnyttede aftalernes rammer til fulde. Tankegangen strider formentlig mod de flestes opfattelse af de kommunale organisationers betimelige rolle. Men to ting er værd at holde in mente. For det første var landbrugseksportvalgene i 1930'erne en succes. De var omgærdet af megen diskussion og kritik – også i medlemskredsen – men målet om begrænsning af produktionen, modvirkning af yderligere prisfald på landbrugsvarer og en rimelig fordeling af eksportmarkederne blev nået. For det andet: Hvad er alternativet til øget korporativ regulering, dvs. øget selvjustits? I 1930'erne var alternativet for landbruget øget statslig regulering. Hvad er alternativet for kommunerne i dag?

Uden øget selvjustits er det kollektive handlingsproblem svært at løse uden statslige indgreb på enkeltkommuneniveau. De kan have mild form, som vi fx så det i 1998, hvor der i aftalen for 1999 blev lavet en bonusordning på skattesænkninger. Da sådanne ordninger giver tilskyndelser til ændret adfærd for den *enkelte* kommune, imødegår de det kollektive handlingsproblem. Statslige indgreb kan også komme i stærkere form, dvs. som lovindgreb.

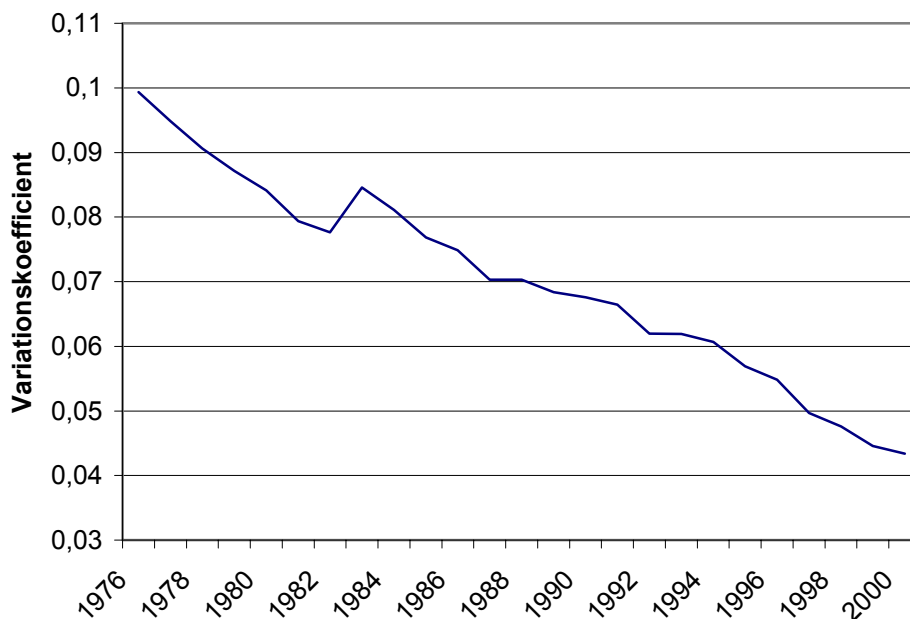
Hvordan virker aftalesystemet?

Det kollektive handlingsproblem i forbindelse med efterlevelsen af de årlige økonomiaftaler betyder, at samordningen af kommunernes økonomi med statens økonomiske politik ikke er perfekt. Men er det ideelle styringssystem det relevante sammenligningsgrundlag? Der kan være grund til at se nærmere på, hvordan aftalesystemets resultater ser ud, når man sammenligner med de realistiske alternativer. Dem finder vi i vores nabo-lande.

En sammenlignende analyse af Danmark, Sverige og Norge i perioden 1980-1997 viser, at Danmark faktisk har været bedst til at styre kommunernes økonomi (Blom-Hansen 1998a: 24-28). Det er værd at hæfte sig ved, fordi staten i Norge og Sverige anvender mange af den slags midler i styringen af kommunernes virksomhed, som man fra den danske regerings side ofte ønsker sig. I Norge sker samordningen af statens og kommunernes økonomi dels via regulering af statstilskuddene, dels via regulering af det loft, staten sætter over kommunernes udskrivning af skatter, og som alle kommuner rammer (NOU 1997: 8). I Sverige sker samordningen også ved mere ensidig statslig regulering end i Danmark, om end knap så grelt som i Norge. Men især i 1990'erne har staten taget skrappe midler i anvendelse i Sverige. Et kommunalt skattestop blev anvendt i årene 1991-93. Det var dog ikke i ganske klar overensstemmelse med den svenske grundlov, hvorfor staten i den efterfølgende periode valgte at begrænse den kommunale skatteudskrivning med andre midler, bl.a. automatisk beskæring af bloktilskuddene i tilfælde af skattestigninger (SOU 1996: 129).

Målt på denne snævre, men centrale parameter har aftalesystemet altså ikke klaret sig så dårligt. Men med i vurderingen skal også tages de omkostninger, denne form for styring har. Set i forhold til det kommunale selvstyre består en første omkostning i en stigende kommunal ensartethed. De årlige aftaler kan virke som et sigtemål for kommunernes service og økonomi. Hvis kommunalpolitikerne følger dette, vil det have en ensrettende effekt over tid. Effekten kan også skyldes mere strategiske overvejelser blandt kommunerne. En underopfyldelse af aftalernes rammer kan være uklog, hvis man frygter stramninger i kommende års aftaler. Så vil man jo stå dårligere rustet. Sænker man fx skatterne, vil det være sværere at efterleve et skattestop, hvis et sådant skulle blive indført næste år. Et eksempel på denne adfærd er påvist af Mouritzen (1991: 333-340). Resultatet er, at kommunerne bliver mere og mere ensartede. Figur F.a1 viser, hvordan variationen i kommunernes skatteudskrivning er blevet stadig mindre over tid. En lignende tendens gør sig gældende på udgiftssiden (Houlberg 2000b). Hvis man med kommunalt selvstyre forstår en vis variation i kommunernes virksomhed, er der her tale om en uheldig udvikling, som aftalesystemet formentlig bidrager til.

Figur Spredning i kommunernes udskrivningsprocenter, 1976-2000
F.a1



Kilde: Danmarks Statistik.

En anden form for omkostning ved aftalesystemet består i, at statens muligheder for at forfølge sektorpolitiske målsætninger over for den kommunale verden bliver svækket. Aftalesystemet indebærer, at de kommunale organisationer har en ganske eksklusiv adgang til magten på centralt niveau, herunder ikke mindst de økonomiske ministerier. Denne adgang udnyttes. Sammenlignet med Sverige og Norge ser det ud til, at de danske kommunale organisationer formår at forsvare det kommunale selvstyre på serviceområderne på mere effektiv vis end deres skandinaviske søsterorganisationer. I Sverige og Norge viger staten ikke tilbage for detaljeret lovregulering eller økonomiske særtilskud, når sektorpolitiske målsætninger skal forfølges over for kommunerne. I Danmark er staten derimod relativt tilbageholdende med at tage sådanne midler i anvendelse. Det billede fremstår tydeligt, når man sammenholder sektorområder, hvor de tre skandinaviske lande meningsfuldt kan sammenlignes, dvs. områder der er organiseret på ensartet måde i de tre lande, og hvor staten har forfulgt rimeligt ensartede målsætninger. Børnepasningsområdet og sygehusområdet udgør to eksempler på sådanne områder. I Sverige har staten via lovregule-

ring tvunget kommunerne til at indføre pasningsgaranti på børnepasningsområdet. I Norge anvendes øremærkede tilskud til samme formål. På sygehusområdet forsøger den norske stat via både lovregulering og øremærkede tilskud at få amterne til at indføre ventetidsgaranti. Den danske varsomhed med at detailstyre på de kommunale serviceområder skyldes formentlig en kombination af de kommunale organisationers adgang til magten og et vist sammenfald af deres interesser med de økonomiske ministeriers interesser på sektorområderne (Blom-Hansen 1999).

Aftalesystemet set fra den enkelte kommunes side

De ovenfor diskutererede fordele og ulemper ved aftalesystemet er alle set fra centralt hold. Som komplettering af dette *top-down* perspektiv, kan det være relevant også at se det eksisterende aftalesystem fra de enkelte kommuners side.

Et første spørgsmål er, hvordan politikerne i den kommunale verden ser på aftalesystemet. Opfattes aftalemodellen som en god model? Som en effektiv model? Disse spørgsmål er belyst i en spørgeskemaundersøgelse, der blev foretaget i efteråret 2000 blandt et repræsentativt udsnit af landets kommunalpolitikere (Blom-Hansen & Serritzlew 2000). Det viser sig, jf. tabel F.a1, at kommunalpolitikerne generelt er tilhængere af aftalesystemet, men at der dog samtidig er et ret stort mindretal, der ikke erklærer sig som tilhængere af systemet. Hvad angår aftalesystemets effekter, er det bemærkelsesværdigt, at kun godt en tredjedel af kommunalpolitikerne mener, at de årlige aftaler har en begrænsende effekt på udgiftsudviklingen. Omkring en fjerdedel mener, at aftalesystemet ligefrem har en udgiftsdrivende effekt. Dette resultat burde give anledning til nogen eftertanke, både i den kommunale og den statslige verden.

Tabel Kommunalpolitikernes syn på aftalesystemet

F.a1	Kommunernes Landsforening har gennem de seneste år som led i det såkaldte budget-samarbejde indgået aftaler med regeringen om rammer for kommunernes økonomi. Er du tilhænger af disse aftaler?
	- Ja..... 72%
	- Nej..... 28%
	- Total (N = 855)..... 100%
	Har de økonomiske aftaler efter din vurdering haft nogen betydning for væksten i de samlede udgifter i din kommune?
	- Aftalerne har bevirket en mindre vækst i de samlede udgifter i min kommune..... 37%
	- Udgiftsniveauet i min kommune ville have været omtrent det samme uden aftalerne 40%
	- Aftalerne har bevirket en større vækst i de samlede udgifter i min kommune..... 23%
	- Total (N = 853)..... 100%

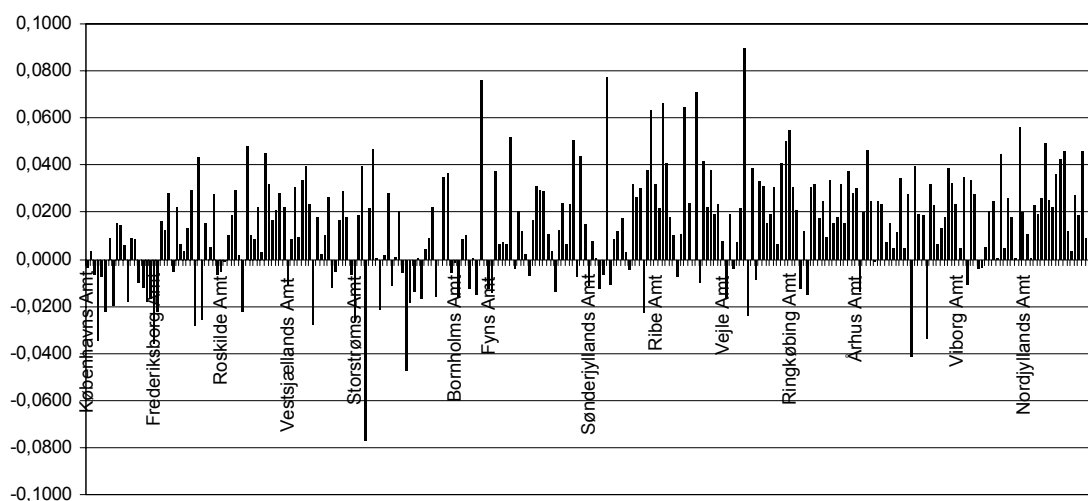
Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew 2000.

Et næste spørgsmål er, hvilke kommuner der bryder de årlige aftaler, og hvilke kommuner der overholder dem. Spørgsmålet er svært at belyse, fordi en aftalebryder ikke er nem at identificere. Aftalerne har jo generel karakter. Er aftalebryderen så den kommune, der tvunget af den demografiske udvikling må øge udgifterne, eller den kommune, der trods et faldende udgiftsbehov undlader at sænke udgifterne? I de årlige aftaler er de aftalte rammer flere gange udmeldt med forbehold for kommuner med stigende udgiftsbehov. Men nogen systematisk stillingtagen til spørgsmålet har der ikke været tale om.

Som påvist af Agerbak & Sønderby (2000) har håndteringen af dette problem stor betydning for en opgørelse af, hvem der bryder de årlige aftaler. Figur F.a2 og F.a3 viser en opgørelse af de enkelte kommuners gennemsnitlige efterlevelse af udgiftshenstillingen i de kommunaløkonomiske aftaler i perioden 1980-1999. Hver kommune er repræsenteret med en pind i figuren, og er placeret på X-aksen i rækkefølge efter kommunenummer, således at kommunerne i det østlige Danmark kommer først og kommunerne i det nordvestlige Danmark til sidst. Aftaleoverholdelsen er målt som afstanden mellem udgiftshenstillingen og den faktiske udgiftsudvikling i den enkelte kommune. Er der fx i et år henstillet en maksimal udgiftsvækst på 1%, og udgør kommunens faktiske udvikling 3%, er kommunens aftaleoverholdelse dette år +2. De årlige overholdelser er så lagt sammen for

perioden 1980-1999, og gennemsnittet herefter udregnet. Figur F.a2 viser det »rå« resultat, dvs. uden korrektion for ændringer i udgiftsbehov. Det ses, at der er en tendens til, at aftalebruddene koncentrerer sig i Jylland. Figur F.a3 viser den samme opgørelse, men med korrektion for ændringer i udgiftsbehov. Det ses nu, at aftalebruddene har en tendens til at koncentrere sig i hovedstadsområdet. Figurerne illustrer dermed, hvor svært det er at identificere de kommuner, der bryder økonomiaftalerne – og hvor vigtigt det er, at dette forhold tænkes igennem, før konklusioner drages om dette spørgsmål.

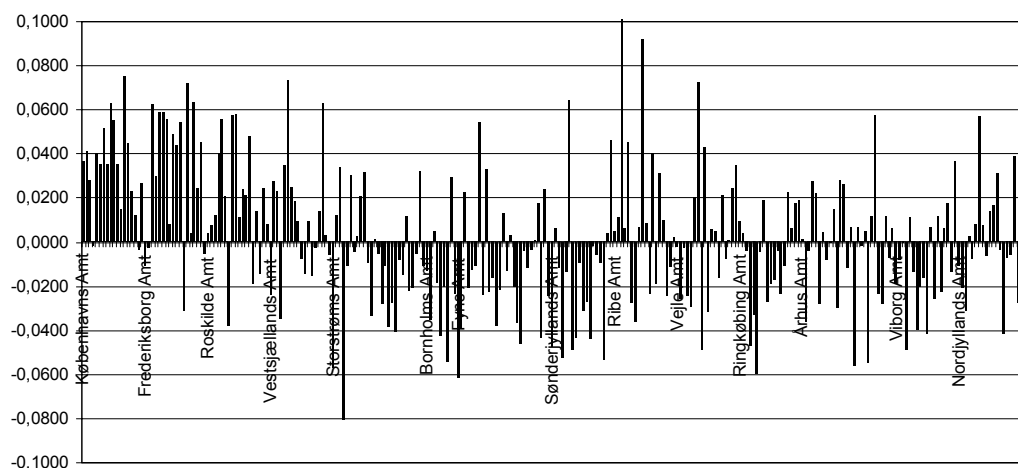
Figur F.a2 Gennemsnitlige brud pr. kommune på udgiftshenstillingerne i økonomiaftalerne 1980-1999 (*uden* korrektion for ændringer i udgiftsbehov).



Kilde: Agerbak og Sønderby 2000.

Anm.: Aftalebruddene er udregnet som andele. Dvs. en aftaleoverskridelse på fx 2 procentpoint svarer til 0,02.

Figur F.a3 Gennemsnitlige brud pr. kommune på udgiftshenstillingerne i økonomiaftalerne 1980-1999 (med korrektion for ændringer i udgiftsbehov).



Kilde: Agerbak og Sønderby 2000.

Anm.: Aftalebruddene er udregnet som andele. Dvs. en aftaleoverskridelse på fx 2 procentpoint svarer til 0,02. Korrektion for udgiftsbehov er lagt ind med 50% virkning svarende til den fremgangsmåde, der er anvendt i forbindelse med de økonomiaftaler, hvor der eksplicit er taget højde for ændringer i udgiftsbehov.

Med dette væsentlige forbehold in mente er det muligt at belyse, hvilke forhold der får kommunerne til at bryde de årlige økonomiaftaler. Tabel F.a2 viser resultatet af en regressionsanalyse af de rå aftalebrud, dvs. uden korrektion for ændringer i udgiftsbehov. Ikke overraskende viser tabellen, at udgiftsbehovet har stor betydning for aftaleoverholdelsen, når den defineres på denne måde: Jo større udgiftsbehov, desto mere sandsynligt er det, at udgiftshenstillingen brydes. Men måske mere overraskende viser tabellen, at et højt serviceniveau og en god likviditet også øger sandsynligheden for aftalebrud. Endelig viser det sig, at det fremmer overholdelsen af aftalerne at være repræsenteret i bestyrelsen for Kommunernes Landsforening. Af forhold, der *ikke* har betydning for aftaleoverholdelsen, er det mest interessante måske partipolitik. Partipolitiske forskelle kan således ikke påvises at have nogen sammenhæng med overholdelsen af aftalerne (Agerbak & Sønderby 2000).

Tabel Regressionsanalyse af kommunernes overholdelse af udgiftshenstillingen i de årlige økonomiaftaler 1980-1999.

	Regressionskoefficient	Beta-værdi
Udgiftsbehov	0,7580	0,030
Serviceniveau	0,8920	0,074
Likviditet	0,0095	0,120
Repræsentation i KL's bestyrelse	-0,1590	-0,031
N=4368		
R ² (adj.): 0,19		
Durbin-Watson: 1,955		

Kilde: Agerbak & Sønderby 2000.

Anm.: $p < 0,05$ for alle koefficienter.

Et sidste spørgsmål, der skal belyses, er, hvordan overholdelsen af de årlige aftaler udvikler sig over tid. Det er flere gange blevet påvist, at der findes en valgcyklus i kommunernes økonomiske dispositioner, således at fordelene ved offentlig service placeres så tæt på valget som muligt og omkostningerne så langt fra valget som muligt (Mouritzen 1991: 439-458; Frandsen 1997; Houlberg 1999). Ræsonnementet bag valgcyklen burde også gælde overholdelsen af de årlige økonomiaftaler. Tabel F.a3 viser, at dette også er tilfældet. Tabellen viser den gennemsnitlige overskridelse af udgifts- og skattehenstillingerne i de årlige økonomiaftaler i perioden 1980-1999 opgjort efter, hvor lang tid der er til næste kommunalvalg. På udgiftssiden viser det sig, at overskridelsen af udgiftshenstillingerne er størst i selve valgåret (år 0, dvs. det år, hvor valget afholdes i november måned), hvorimod udgiftshenstillingerne overholdes pænt i de år, der ligger længst fra valget. På skattesiden ses en tilsvarende cyklus. Overskridelsen af skattehenstillingerne er mindst i valgåret og det første år efter valget (år 3, dvs. det år hvor skatteprocenten er fastsat en måned før afholdelsen af valget). I år 2, som er det år, hvor skatteprocenten fastsættes længst tid fra valget, er overskridelsen af skattehenstillingen størst.

Tabel Cyklisk adfærd i overholdelsen af økonomiaftalerne 1980-1999

F.a3

Antal år til næste valg	Udgiftshenstillingerne		Skattehenstillingerne	
	Overskridelse i gn.snit	Antal kommuner	Overskridelse i gn.snit	Antal kommuner
0	0,025	1365 (5 x 273)	0,178	1092 (4 x 273)
3	-0,003	819 (3 x 273)	0,120	1092 (4 x 273)
2	-0,003	1092 (4 x 273)	0,562	819 (3 x 273)
1	0,021	1092 (4 x 273)	0,289	1092 (4 x 273)

Kilde: Agerbak & Sønderby 2000.

Anm.: Tabellen omfatter alle de år i perioden 1980-1999, hvor der har været henstillinger om udgifter og skatter. 16 år har aftalerne omfattet en udgiftshenstilling (5 gange i et valgår, 4 gange med 1 år til næste valg, 4 gange med 2 år til næste valg og 3 gange med 3 år til næste valg). 15 år har aftalerne omfattet en skattehenstilling (4 gange i et valgår, 4 gange med 1 år til næste valg, 3 gange med 2 år til næste valg og 4 gange med 3 år til næste valg).

Konklusion

Der er i dette kapitel forsøgt tegnet et flersidet billede af aftalesystemet mellem staten og kommunerne. Den første tilgangsvinkel var *top-down*, dvs. systemet set fra centralt hold. Der tegner sig her et billede af et system, der er langt fra det ideelle styringssystem. Det største problem er nok det kollektive handlingsproblem i overholdelsen af de årlige aftaler. Der blev diskuteret forskellige løsninger på dette problem, men nogen nem udvej er ikke i sigte. Supplerende regulering i den parlamentariske kanal og individuelle incitamenter i de årlige aftaler er nok de mest realistiske afbødninger af problemet. Til trods for dette problem klarer aftalesystemet sig fint i en sammenlignende analyse af statens styring af kommunernes økonomi i Danmark, Norge og Sverige. Det er derfor svært at pege på et alternativ til de årlige aftaler, som er både bedre og realistisk. Det er dog vigtigt samtidig at være opmærksom på systemets mindre positive sider. Dels synes systemet at gøre det vanskeligt for staten at forfølge sektorpolitiske målsætninger over for kommunerne, dels bidrager systemet formentlig til en øget ensretning af kommunerne.

Den næste tilgangsvinkel var at betragte aftalesystemet fra de enkelte kommuners side. Det viste sig her, at systemet er relativt populært blandt kommunalpolitikere, men at der dog er et ret stort mindretal, der ikke er tilhængere af systemet. Samtidig mente kun ca. en tredjedel af kommunal-

politikkerne, at systemet bidrager til en bedre udgiftsstyring. De årlige aftaler brydes hvert år af mange kommuner – i den forstand, at deres udgifter og skatter stiger mere end aftalernes rammer. Det er dog meget svært at identificere en egentlig aftalebryder, idet systemet netop lægger op til, at visse kommuner kan overstige de aftalte rammer, sålænge andre kommuner gør det modsatte. En analyse af aftalebruddene i perioden 1980-1999 viste, at et højt udgiftsbehov, et højt serviceniveau og en god likviditet alle er forhold, der øger sandsynligheden for brud på udgiftshenstillingen i de årlige aftaler. Det vil sige, at aftalebruddene ikke kun sker i kommuner med et objektivi udgiftspres, men også i kommuner med sund økonomi og god service. Partipolitiske forhold kunne derimod ikke bidrage til forklaringen af aftalebruddene. Dette er dog ikke ensbetydende med, at overholdelsen af de årlige aftaler er upåvirket af politiske forhold. Afstanden til næste kommunalvalg synes således at spille en betydelig rolle i denne sammenhæng.

Det samlede billede af aftalesystemet kan dermed opridses i form af en række paradokser. Aftalesystemet er bedre end de realistiske alternativer, men langt fra det ideale styringssystem. Aftalesystemet indebærer økonomisk tilbageholdenhed fra den kommunale verden, men ikke nødvendigvis fra kommuner med de bedste forudsætninger herfor. Aftalesystemet er ikke påvirket af partipolitiske hensyn, men valgtaktiske spekulationer synes at have stor betydning.

F.b **Styrer staten kommunernes valg af skat og service?**

Jørgen Lotz¹

Indledning og sammenfatning

Kommunerne er klubber, hvor medlemmerne selv bestemmer, hvilket serviceniveau de ønsker, når de har taget den tilsvarende skat i betragtning. Den bedste garanti for effektive og ansvarlige kommuner er, at skat og service er lagt samme sted. Dette er for mange selve ideen i det kommunale selvstyre, skønt virkeligheden i alle tilfælde de sidste 30 år har været en anden. Staten har måske ikke åbent anfægtet denne model, men har i sine handlinger vist, at modellen ikke er bæredygtig i virkelighedens verden.

Staten anså således i 1970'erne kommunerne for et af hovedproblemerne i dansk økonomisk politik og indgik årlige aftaler, som gradvis afskaffede kommunernes adgang til låneoptagelse, en ret, som staten ikke mente, at kommunerne kunne administrere. Herefter bredte aftalesystemet sig til hele den kommunale virksomhed, idet emnet nu blev den samlede skatteudskrivning. Kommunerne har adgang til at forhøje de økonomisk stærkt forvridende indkomstskatter, og den enkelte kommune har ikke grund til at betragte reaktioner i arbejdsudbudet og andre forvridninger som følge af høje skatter som et lokalt problem, de vil leve i en illusion om, at udligningsordningerne vil beskytte dem imod de kommunaløkonomiske konsekvenser af det fald i borgernes indtægter, der følger af forvridningerne af højere skatter. Senest har aftalerne udviklet sig til ret detaljerede krav til kommunernes service, idet det er blevet tydeligere og tydeligere,

at enkeltkommuner ikke selv har ret til at bestemme kvaliteten, de udbyder lokalt af de store offentlige serviceydelser til borgerne.

Men én ting er, at staten meddeler, at kommunernes adfærd bør ændres, en helt anden ting er, hvordan kommunerne opfatter statens udsagn, og om de så gør det, de opfatter bliver sagt. Det er det, der er emnet for denne artikel, kan staten reelt påvirke de kommunale beslutninger om skat og serviceniveau og i givet fald, hvordan har det virket? Det undersøges ved at se på symmetrien i den kommunale adfærd, når de vælger skatternes højde og det hertil knyttede serviceniveau. I den ideelle verden skulle de kommunale klubber vælge skatte- og serviceniveauer, der ligger spredt symmetrisk omkring landsgennemsnittet, men viser det sig, at denne symmetri mangler, tages det som tegn på, at kommunerne påvirkes af eksterne forhold i deres økonomiske politik.

Det undersøges såvel grafisk som statistisk, om den kommunale adfærd er symmetrisk omkring et gennemsnit, og resultatet er, at der ikke er symmetri, altså at staten påvirker kommunal adfærd i den retning, den ønsker. Fra 1986 til 1995 påvises en klar asymmetri i den kommunale adfærd blandt de fattige kommuner, skatterne søges holdt på niveauet for landsgennemsnittet, og forskelle i kommunernes vilkår slår ud i serviceniveauerne, en tendens der kun svagt og kun for skatterne kan genfindes i de rige kommuner. For periode 1995-2000 ses imidlertid tegn på, at den tidligere asymmetri, der tydede på et pres for at holde skatten i ro, begynder at gå i opløsning, måske som begyndelsen på en bevægelse i den modsatte retning, altså i retning af et stærkere pres for et højere serviceniveau snarere end for at undgå skatteforhøjelser.

Påvisningen af, at »eksterne forhold« spiller en rolle for den kommunale adfærd, tages her som udtryk for påvirkning fra »staten«. Dette afviger fra de dele af den internationale litteratur, som i stigende grad har interesseret sig for spørgsmålet om ekstern påvirkning, men som snarere end statslig indflydelse har fortolket ensartethed i adfærd som resultatet af skattekongurrence og mobile kommunale skattekilder, eller som eksternaliteter i kommunernes udgiftspolitik for nabokommuner. Senest har afsmitningen i form af sammenligninger af nøgletal og benchmarkanalyser været anført som vigtig, stadig som en sammenligning med nabokommuner². Men for et lille, homogent land som Danmark, hvor kommunerne først og fremmest

udbyder nationale serviceydelser, og hvor mobiliteten er beskeden, forudsættes det, at udefra kommende påvirkninger kan opfattes som statslig påvirkning af kommunale holdninger og adfærd støttet af nøgletallenes udbredelse³.

Regering og Folketing kan således siges at have indflydelse på kommunal økonomisk adfærd. Denne indflydelse gik før i tiden ud på at forstærke den kommunale politiske udvilje imod skatteforhøjelser, men dette signal synes at være blevet mindre klart de seneste år. Om denne opfattede ændring i de statslige signaler svarer til en konsistent og holdbar statslig håndtering af den offentlige sektors udvikling på længere sigt, vil vise sig.

Resultaterne kaster nyt lys over ideen om, at hvis kompetence og ansvar blot følges ad, er alt godt. Den disciplinerende effekt af at give kommunerne ansvar for egen skatteudskrivning kan dæmpe lysten til kommunale skatteforhøjelser, men kun, hvis staten tydeligt udmelder støtte hertil. Endvidere fremgår det, at hvis staten ønsker, at de fattige kommuner skal hæve deres serviceniveau til en højere standard, og det skal ske uden skatteforhøjelser, må det forudsætte ændringer i den kommunale udligning.

1. Staten og kommunernes valg af beskatningsniveau

Kommunale forskelle i indtægtsgrundlag og udgiftsbehov betyder, at der vil være forskelle mellem kommunerne, både hvad angår skatteprocenter og serviceniveau. Men kan det antages, at den kommunale budgetproces alene afspejler de lokale borgeres ønsker for service og villighed til at betale skat, vil kommunerne landet over fordele sig med forskellige tilbud af niveau af skatteprocenter og serviceniveauer, afhængigt af de lokale præferencer i hver kommune, symmetrisk fordelt («normalfordelt») om gennemsnittet ud over landet. Den gamle regel om, at blot »ansvar og kompetence følges ad er alt godt« er da ubestridt den stærkeste styringsregel.

Men staten har en række grunde til, som nævnt ovenfor, at påvirke kommunernes økonomiske adfærd. Den statslige styring, der er bedst i overensstemmelse med vort kommunale selvstyre, er, at staten lægger lige stor vægt på god service og lav skat.

Men hvis staten trods kommunernes frithed på både udgifts- og skattesiden lægger større vægt på den ene end på den anden af disse to hensyn, bliver kravene til statens styring ganske andre, statens styring må da gribe

ind i den måde »kompetence skal følge ansvar«-reglen virker. Hvis statens styring er asymmetrisk på denne måde, og hvis den er i stand til at gennemføre en form for styring, så kommunerne retter ind herefter, vil det vise sig ved, at der ikke længere findes symmetri i de kommunale forskelle.

Den statslige styring blev i løbet af 1980'erne udviklet på mange måder. Der blev indført fuld kompensation for kommunale meropgaver (DUT-systemet), mange refusioner blev afskaffet og den kommunale udligning blev ændret for at reparere på de omfattende virkninger heraf, kommunale nøgletal fik mere slagkraftige udformninger, og aftalesystemet blev udbygget fra de tidligere aftaler om anlægsaktiviteten til fra 1980 at omfatte den samlede skatteudskrivning. Det skal i denne artikel med en analyse af symmetrien i variationen i skat og service belyses, om og i hvilken retning staten over årene har påvirket den kommunale økonomiske adfærd.

2. Opleves statens pres mest på skatterne eller på serviceniveauet? Spørgsmålet om »accountability«

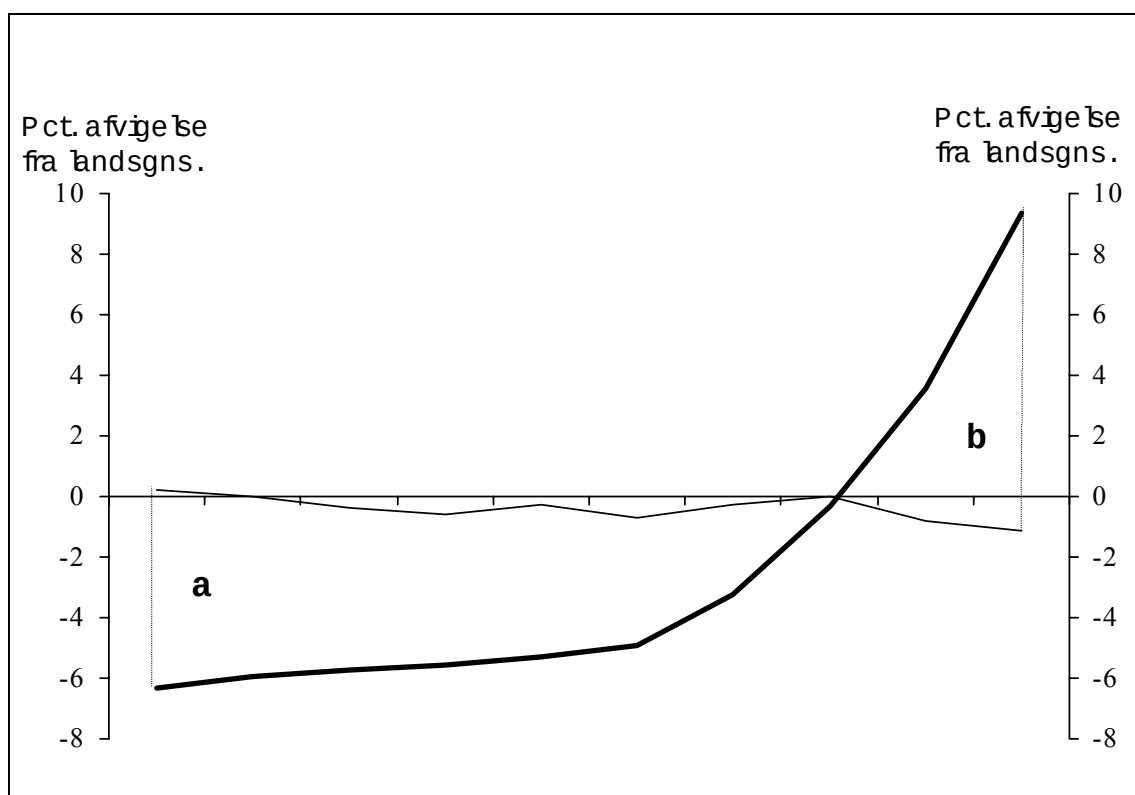
Finansieringsgabet og den ufuldkomne udligning

I tidligere år var styringen især fokuseret på at undgå kommunale skatteforhøjelser. Det er imidlertid ikke åbenbart, hvorfor kommunerne altid skulle reagere på pres ved at tilpasse skatteniveauet. De nu nationalt og internationalt herskende vinde giver snarere indtryk af en voksende opmærksomhed på kvaliteten af de kommunale serviceydelser⁴ fra såvel regering som Folketing. Men hvad viser tallene, har dette ført til et reelt skift bort fra at holde skatten i ro til i stedet at lægge vægt på at opnå et højere mere ensartet mindste serviceniveau?

For at se nærmere på, om den kommunale adfærd i de seneste år er ændret og hvordan, er der i det følgende udviklet en grafisk fremstilling af den kommunale adfærd.

Modellen tager udgangspunkt i at beregne gennemsnit for 10 grupper af kommuner, grupperne består af 27-28 kommuner hver og er dannet som deciler opdelt efter deres beskatningsgrundlag pr. indbygger, den laveste gruppe (decil) består af de 27 fattigste kommuner, den højeste af de 27 rigeste.

Figur Udlignet beskatningsgrundlag og udlignet udgiftsbehov pr. indbygger
F.b1 fordelt på deciler efter beskatningsgrundlag pr. indb. 2000



Figur F.b1 viser for disse 10 grupper den procentvise afvigelse mellem deres og hele landets gennemsnitlige skattekapacitet (som svarer til de udlignede beskatningsgrundlag pr. indbygger ganget med landets gennemsnitlige beskatningsniveau), som ikke overraskende stiger fra de fattige kommune til venstre mod de rige til højre. Heroverfor står udgiftsbehovet efter udligning for de samme kommuner. Da der ikke findes beregninger af de udlignede udgiftsbehov, er der i figuren beregnet »udlignede afvigelser« svarende til 20% af de ikke korrigerede afvigelser som et noget primitivt, tilnærmet udtryk for udligningens virkninger.

Det er vigtigt at indse, at over årene vil disse to kurver ændre sig, og skæringspunktet kan flytte sig. Det kan først og fremmest skyldes ændring i forskellene mellem kommunernes økonomiske vilkår, men kan også skyldes ændringer i kommunale opgaver eller i skatte- eller udligningssystemet.

Forskellen mellem figurens to kurver viser for et givet år noget om de

enkelte kommuners grundvilkår, i det følgende skal disse forskelle benævnes de kommunale »finansieringsgab«, som kan være både positive og negative⁵. Finansieringsgabets forstået på denne måde svarer til, hvad Buchanan kaldte et »fiscal residuum«⁶. Kommuner, hvor udgiftsbehov overstiger skattekapacitet, har modsat et negativt fiscal residuum.

For de fattigste kommuner er det negative finansieringsgab i figuren markeret som (a). Dette er de ca. 6% af den kommunale landsgennemsnitlige udgift, disse kommuner selv må dække ind, enten gennem lavere service eller højere skat end gennemsnitskommunen. Det positive finansieringsgab (b) for de rige kommuner er de ca. 11%, som disse kommuner kan vælge at give som højere service og/eller lavere skat end landsgennemsnittet. Disse finansieringsgab er udtryk for, at udligningsniveauerne er lavere end 100%.

De kommunale adfærdsmønstre

Kommunernes valg består i, om de vil vælge bedre service med konsekvenser for skatten, eller om de vil vælge lavere skat med konsekvenser for serviceniveauet. Valget mellem skat og service bindes sammen af den kommunespecifikke forskel mellem skattekapacitet og udgiftsbehov. Lægges vægten på den ene parameter, er svaret givet for den anden. Der er således reelt for kommunen tale om ét valg i form af en »Tiebout«-type skat/service-pakke.

Hvad man kunne kalde den »normale« reaktion på et finansieringsgab er, at rige kommuner vil vælge et serviceniveau over gennemsnittet, men ikke højere, end at de stadig kan holde skatten under gennemsnittet, mens de fattige omvendt nøjes med et serviceniveau under gennemsnit, men ikke lavere end, at de opkræver en skat over gennemsnittet.

Men rent faktisk ligger 147 kommuner – over halvdelen – så at sige »uden for« finansieringsgabets, idet deres afvigelser fra gennemsnittet har samme fortegn for skat og service.

Der kan således være tilfælde af »*vertikale inefficiens*«, som vil få rige kommuner til at foretrække lav skat med endnu lavere service som konsekvens. Det kan ikke udelukkes, at rige borgere i rige kommuner indser, at de betaler for meget ved en kommunal skatteforhøjelse i forhold til, hvor meget af merprovenuet, der forbliver i kommunen til serviceforbedringer

(provenutabet ved skatteløftet bæres af kommunen). Også fattige borgeres adfærd i fattige kommuner kan tænkes at være påvirket af vertikal inefficiens, så de lægger såvel skat som service højt, idet de ser, at provenuet langt overstiger det, de selv betaler (pensionister friholdtes ligefrem i en række år i 1990'erne fra virkningerne af kommunale skatteforhøjelser for deres pension).

Mens vertikal inefficiens kan siges at være en rationel økonomisk kommunal adfærd, kan der også tænkes mere *perverse*, diametralt modsatte reaktionsmønstre, for eksempel hvis kommunen er præget af den holdning, der bl.a. i BR97 er blevet påvist for større byer og deres omegnskommuner⁷, at jo højere serviceniveauet er, desto mere utilfredse og krævende er borgerne. Rige kommuner piskes da frem i en selvforstærkende udgiftsproces. Det er heller ikke utænkeligt, at borgerne i visse fattige, traditionelle landkommuner stadig er præget af tidligere tiders holdning om »at sætte tæring efter næring«, og på trods af deres situation forventer, at skatten holdes under gennemsnittet – med et endnu mere beskedent serviceniveau til følge⁸.

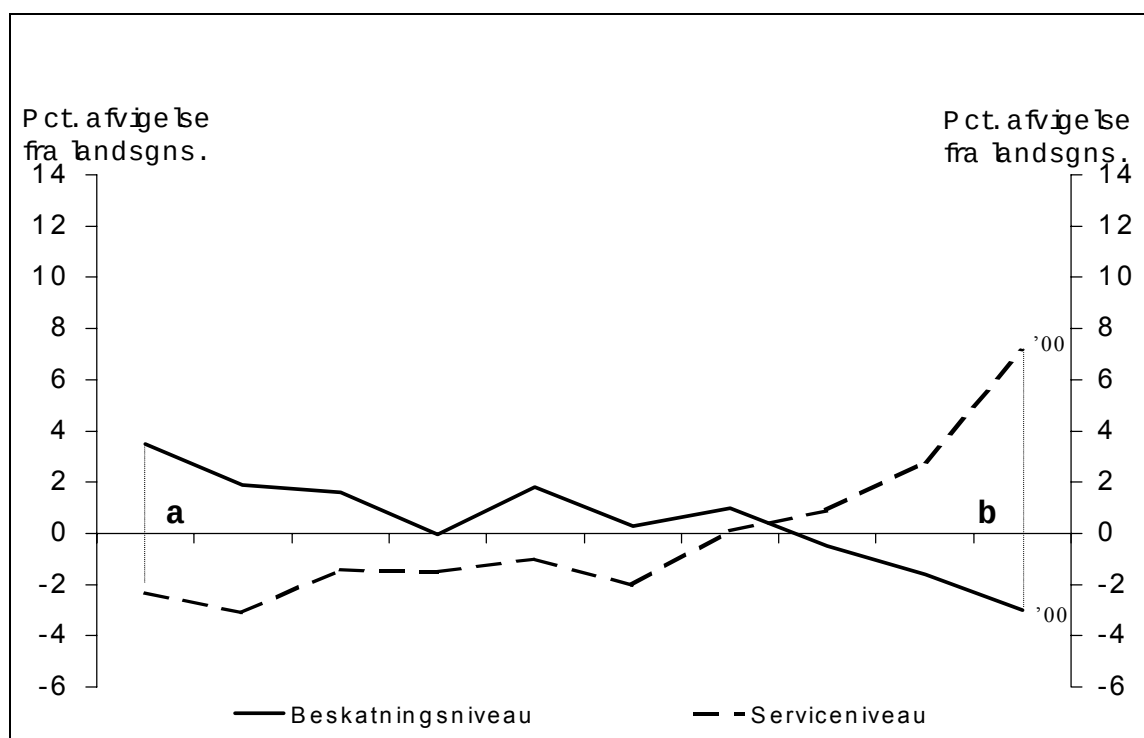
Endeligt, mens figur Fb.1 tydeligt viser, hvordan finansieringsgabet aflæst som forskellen mellem kurverne for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov er stort på ydergrænserne, forsvinder det for de kommuner, der efter udligning har ens udgiftsbehov og skattekapacitet (hvor kurverne krydses). Jo mindre finansieringsgabet er, desto større er sandsynligheden for, at kommunens valg af både skat og serviceniveau vil afvige med samme fortegn fra gennemsnittet.

En grafisk illustration

Figur F.b2 illustrerer dette valg som udtrykker kommunernes adfærdsmønstre for 2000. Bemærk, at figur F.b2 beregner finansieringsgabet ud fra, hvad kommunen gør for at fylde det, det er en helt anden konstruktion end i figur F.b1, som beskriver gabet ud fra de faktorer, der bestemmer dets størrelse.

Kurverne i figur F.b1 ændrer sig over årene, men der er ikke grund til at mene, at dette ændrer kommunernes adfærdsmønstre som beskrevet med figur F.b2.

Figur Beskatnings- og serviceniveau fordelt på deciler efter beskatnings-
F.b2 grundlag pr. indb. 2000



I figur F.b2 beskrives finansieringsgapet som afvigelsen fra landsgennemsnittet i skat plus afvigelsen i service. Det er næsten, men ikke helt det samme som gabet i figur F.b1⁹. Figur F.b2 ser ud som om, at »normal reaktion« er det dominerende adfærdsmønster, men det er en illusion, den halvdel af kommunerne som har »vertikal inefficient« og »pervers reaktion« udligner hinanden, når der ses på gennemsnit af grupper.

Figuren illustrerer endvidere, hvordan de forskellige grupper af kommuner håndterer (a) og (b) fra figur F.b1. De fattigste kommuner til venstre i figuren lægger sig i 2000 med (a) på gennemsnittet, idet de dækker halvdelen af deres handicap ved at sætte skatten op over landsgennemsnittet, og finansierer den anden halvdel ved at lægge servicen under landsgennemsnittet. De rigeste kommuner udnytter først og fremmest deres overskud (b) til bedre service, skatten holdes dog også beskedent under landsgennemsnittet. Denne grafiske fremstilling giver altså svar på, om kommunerne har upåvirket symmetrisk adfærd, eller asymmetrisk adfærd tydende på eksterne pres.

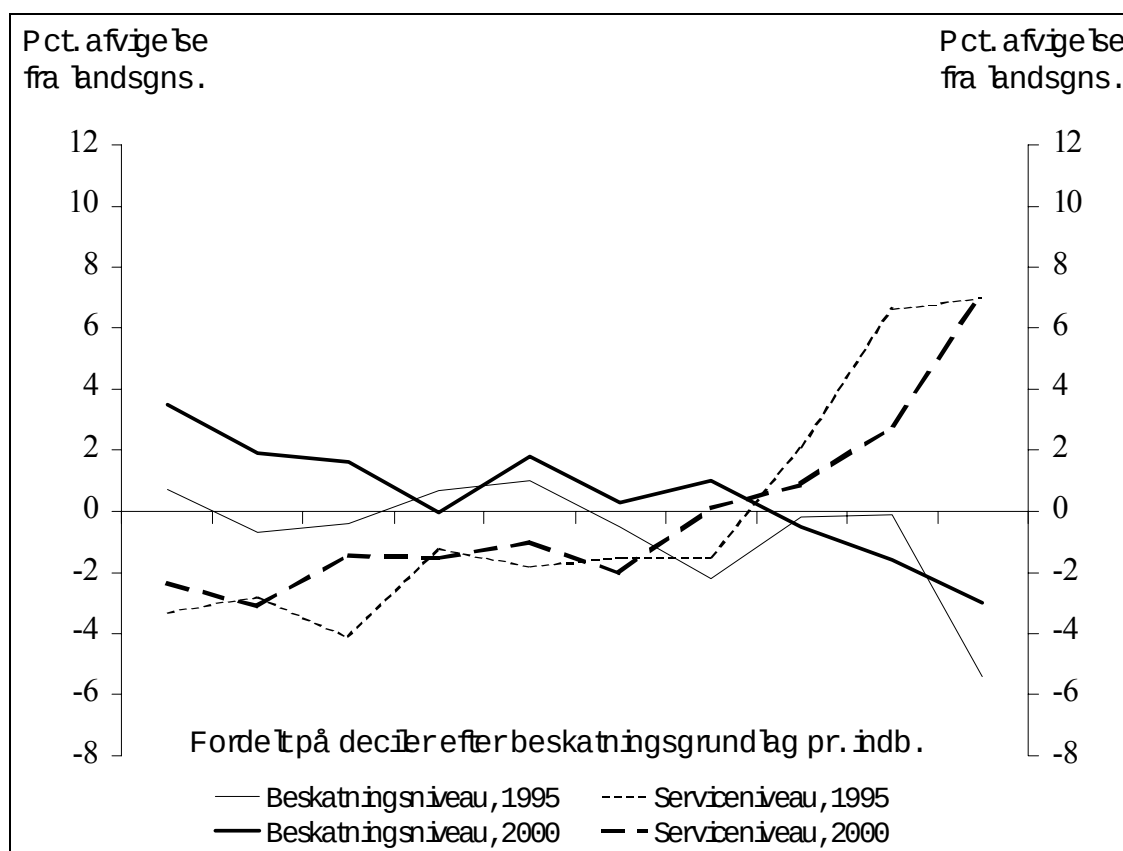
Figur F.b3
Sammenligning af situationen i 1986 og i 1995



Det skal erindres, at disse kurver ikke viser noget om den samtidige vækst, der har været over de 10 år i beskatningsgrundlag og i udgiftsbehov og dermed parallelt i skatternes (eller udgifternes, som man vil) størrelse. Hvad figuren viser er, at der i disse ti år ikke skete større ændringer i de kommunale adfærdsmønstre. Kommunernes adfærd har i hele perioden været asymmetrisk, de har foretrukket at holde skatterne nær landsgennemsnittet og ladet serviceniveauet bære byrden – eller fordelen – af tilpasningen hertil.

Det er herefter med figur F.b4 undersøgt, om denne asymmetri er bevaret i årene 1995-2000.

Figur F.b4 Afvigelse fra landsgennemsnit i beskatnings- og serviceniveau, 1995 og 2000



Nærmere granskning af figur F.b4 tyder ikke på, at dette helt har været tilfældet. Derimod synes asymmetrien fra den foregående periode at være ved at blive erstattet af et mere symmetrisk billede. Skat/service pakken er for de fattige kommuner forskudt opad, altså til en noget mindre variation i service og mere variation i skat end de foregående perioder. De rige kommuner synes at have haft mulighed for at rette skatterne ind efter gennemsnittet uden, at det har haft større konsekvenser for deres serviceniveau, som i øvrigt typisk har været så højt, at de måske heller ikke har følt sig presset hertil.

De visuelle vurderinger af figurene må altså læses som, at der i de tidligere perioder har været effekter af en påvirkning, der fandtes en asymmetri, som tyder på et pres for at holde skatten i ro. Men for de seneste år er denne asymmetri reduceret, *måske* som tegn på en bevægelse i den modsatte retning, som om der opleves et pres på serviceniveauet snarere end på

at undgå skatteforhøjelser, eller *måske* blot som en neutral tilstand mindre påvirket af staten.

Bemærk dog, at forskellene i figur F.b3 og F.b4 er små, og ændringer i kurverne må granskes omhyggeligt, idet kun få kommuner ændrer skatten i et enkelt år, og ændringer i adfærd derfor tager lang tid at slå igennem. I det følgende skal det derfor undersøges, om denne ændring kan påvises som en statistisk kendsgerning.

3. Regressionsanalyse af udviklingen fra 1995 til 2000

I det følgende vises resultaterne af en regressionsanalyse af variationen i hhv. skat og service som funktion af beskatningsgrundlag pr. indbygger for de hhv. 189 fattige og 81 rige kommuner.

Blandt de 189 fattige kommuner findes:

- For de fattige kommuner var beskatningsgrundlaget i 1995 så tæt på gennemsnittet, at der ikke kunne påvises en sammenhæng, men i 2000 er der opstået en signifikant negativ sammenhæng, hvilket er i overensstemmelse med konklusionen, at de fattigste har følt sig nødsaget til de største skatteforhøjelser.
- Trods de højere skatter er serviceniveauet stadig lavest blandt de fattigste kommuner (det er signifikant voksende med stigende beskatningsgrundlag i begge perioder), det må skyldes, at deres finansieringsgab er vokset i perioden.

Blandt de 81 rige kommuner findes:

- For de rige kommuner er de lave skatter for de rigeste kommuner forsvundet, hvor skatten i 1995 var klart lavest for de rigeste, er denne sammenhæng forsvundet i 2000, hvilket understøtter vor hypotese, at der siden 1995 er opstået pres for at forringe servicen.
- De rigeste kommuner har stadig det højeste serviceniveau, idet serviceniveauets sammenhæng med beskatningsgrundlaget er uændret signifikant positiv i de to perioder. Ændringen i sammenhængen med skatterne må altså være, at finansieringsgabet er reduceret for de rigeste kommuner.

Tabel Regression: beskatningsniveau = a+b × beskatningsgrundlag

F.b1	Antal kommuner	År	Decil	b	Spredning	R ²	Hypotese B ₁₉₉₅ =b ₂₀₀₀
	189 (7 laveste deciler)	1995	1-7	-0,02020 (0,176)¹	1,11499	0,0098	Accepteret
	189 (7 laveste deciler)	2000	1-7	-0,02990** (0,0098)	0,84801	0,0351	
	81 (3 højeste deciler)	1995	8-10	-0,03462** (0,006)	1,06820	0,1390	Accepteret
	81 (3 højeste deciler)	2000	8-10	-0,01076 (0,1304)	1,00971	0,0287	

Bem.: Der er udtaget tre kommuner i alle datasæt (de tre øverste, som har et særligt højt beskatningsgrundlag. Hvert decil består derfor af 27 kommuner.

1 Værdien 0,05 betyder, at den forklarende variabel er signifikant på 5%-niveau.

Tabel Regression: serviceniveau = a+b × beskatningsgrundlag

F.b2	Antal kommuner	År	Decil	b	Spredning	R ²	Hypotese B ₁₉₉₅ =b ₂₀₀₀
	189 (7 laveste deciler)	1995	1-7	-0,00132* (0,0179)	0,04128	0,0296	Accepteret
	189 (7 laveste deciler)	2000	1-7	-0,00135* (0,0065)	0,03636	0,0390	
	81 (3 højeste deciler)	1995	8-10	-0,00156* (0,0106)	0,06549	0,0798	Accepteret
	81 (3 højeste deciler)	2000	8-10	-0,00141* (0,0031)	0,06628	0,1057	

Regressionsanalysens resultater (tabel F.b1 og F.b2) passer godt med de ovenfor dragne konklusioner.

4. Konklusioner

Disse resultater rejser spørgsmålet, om det, at »ansvar følger kompetence«, og det, som englænderne for 30 år siden i Layfield-betænkningen benævnte »accountability«, er en tilstrækkelig betingelse for, at kommunernes økonomiske adfærd er ansvarlig.

Denne grundregel, som også fra langt tilbage har været et aksiom for kommunaløkonomisk tænkning i Danmark, lider under den svaghed, at den ignorerer behovet for at internalisere de eksterne skadevirkninger af højere satser for indkomstskatten i den kommunale beslutningsproces. En anden

svaghed er, at »accountability« tager udgangspunkt i lokale udgiftspræferencer, selv om de store, gratis velfærdsydelser, som kommunerne udbyder i dag, måske ikke let lader sig beskrive som *lokale* offentlige goder.

Denne undersøgelse har vist, at det er muligt udefra at påvirke den kommunale adfærd, og hermed opnå en internalisering af disse hensyn. Og en sådan påvirkning synes også at have været udøvet. Men det må være målet for yderligere undersøgelser at belyse, om det var nok til at nå statens mål, og om statens mål for kommunestylingen var konsistente.

Undersøgelsens resultater peger herudover på, at hvis presset for kommunale skatteforhøjelser skal dæmpes i Danmark, samtidig med at presset for at hæve serviceniveauet opretholdes, må udligningen forbedres, så de fattige kommuner kan leve op til nationale standarder for deres service uden at sætte skatten op. Det må også være op til yderligere undersøgelser at undersøge, hvordan staten vil kunne forhindre, at en stramning af udligningen blot fører til, at de rige kommuner sætter skatten op.

Noter

1. En tak til stud.polit. Martin Madsen, der har stået for fremskaffelse af data og beregningerne og for kommentarer fra Jørn Rattsø, Leif Jensen, Charlotte Storm Gregersen samt under et seminar i AKF i november 2000.
2. Case, A.; J. Hines og H. Rosen 1993; Revelli, Federico 2000 samt Heyndels, Bruno og Jef Vichelen 1995.
3. Houlberg, Kurt 2000 konkluderer s. 280: »... statslige styring godt nok er den væsentligste drivkraft i den udgiftspolitiske isoformisme, men at nøgletal med mellemkommunale sammenligninger også ser ud til at udgøre et isomorficerende pres«.
4. Med bedre kvalitet forstås i den politiske debat højere udgifter, mange undersøgelser fra de seneste år har vist, at kvalitet og tilfredshed ikke er en funktion af udgiftens højde.
5. Dette er ikke helt nøjagtigt målt, idet der i finansieringen også indgår generelle tilskud. Disse er – gennem deres udmåling efter beskatningsgrundlag og inklusion i skattetryksfaktoren i udligningen – proportionale med den udlignede skattekapacitet, deres indregning vil alene parallelforskyde kurven for beskatningsgrundlag opad, det vil ikke påvirke de relative størrelser.

-
6. Buchanan, James 1950. I Dansk terminologi er Buchanans tanker kommet til udtryk i begrebet »skat/service-forholdet efter udligning«, som svarer til fiscal residuum, idet det dog ikke måler *forskellen* mellem en kommunes udgiftsbehov og skattekapacitet, men – lidt mindre operationelt – *forholdet* mellem de to størrelser.
 7. I Finansministeriet 1997 konkluderes på s. 28 med en beskrivelse, som stiller: »landkommunerne med svage beskatningsgrundlag, lave udgifter og tilfredse borgere over for bykommunerne med gode beskatningsgrundlag og højere udgifter, men med lavere tilfredshed.«
 8. Det skal erindres, at serviceniveau her bruges synonymt med høje udgifter, kvaliteten i de små kommuner målt som »outcome« kan godt være højere selv om udgiften er beskeden udmålt.
 9. For det første er finansieringsgabets størrelse lidt mindre for de fattige og lidt større for de rige end i figur F.b1, idet der også indgår generelle tilskud. For det andet indgår der andre finansieringselementer: renter, andre skatter og skatteandele, finansforskydninger og likviditetsforbrug. Disse ca. 10% af finansieringen betragtes i det følgende som statistisk »støj«.

F.c **Statslig forskriftsstyring og økonomisk ledelse i kommunerne**

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

1. Indledning

Når staten iværksætter styring af kommunerne og gennemfører styringen ved at udsende forskrifter til kommunerne, kan det begrundes med, at staten kan forholde sig til samfundsforholdene i en samlet betragtning for landet som helhed, hvor de enkelte kommuner alene ser på forholdene i lokalområdet og kan have tilbøjelighed til ikke at tage hensyn til konsekvenser udenfor. Der kan altså i mange situationer opnås velfærdsmæssige fordele for samfundet som helhed ved statslig regulering af kommunerne. På den anden side vil det nærliggende være sådan, at der også følger nogle omkostninger med en statslig regulering af kommunerne. Det kan både være i kraft af, at muligheden for at tage hensyn til lokale forskelle i behov og problemstillinger sættes over styr, og i kraft af, at reguleringen kræver administration.

I 2000 gennemførte vi en undersøgelse af, hvorledes de kommunale forvaltninger oplever den statslige forskriftsstyring af kommunerne og vurderer de forvaltningsmæssige konsekvenser (Christoffersen og Larsen 2000). Vi interviewede alle forvaltningschefer i otte kommuner, og stillede dem over for en række identiske spørgsmål. De grundige samtaler gav os en indgående forståelse for undersøgelsens problemstillinger, men en undersøgelse i otte kommuner kan på den anden side ikke siges at være repræsentativ i statistisk forstand. I det følgende ses på nogle af undersøgelsens resultater.

De statslige forskrifter kan nærliggende have direkte konsekvenser for kommunernes økonomi. Som udgangspunkt skal kommunerne i kraft af det udvidede totalbalanceprincip kompenseres fuldt for konsekvenser af nye

statslige forskrifter, og der ses på, hvorvidt det også i de kommunale forvaltninger er opfattelsen, at dette sker. Nye forskrifter kan også have konsekvenser for selve økonomistyringen i kommunerne, når de økonomiske konsekvenser af forskrifterne skal inddrages i budgetproceduren, og der ses i afsnit 2 på de problemer, som forskriftsstyringen kan afstedkomme for økonomistyringen.

De statslige forskrifter indebærer restriktioner for kommunernes aktiviteter, og sådanne restriktioner kan eventuelt føre til, at kommunerne ledes til løsninger, som kommunerne ikke selv ville have valgt, og som kommunerne måske selv finder mindre hensigtsmæssige i forhold til de foreliggende behov, sådan som kommunen opfatter dem. De statslige forskrifter kan med andre ord indebære effektivitetsproblemer set fra en kommunal forvaltningsmæssig synsvinkel. Kommunernes vurderinger af denne problemstilling er også analyseret i undersøgelsen, sådan som der redegøres for i afsnit 3.

Staten har fra tid til anden taget nye typer af regulering i anvendelse i styringen af kommunerne. Indførelse af økonomiske puljer er en af de mest betydningsfulde nye former for styring. I princippet muliggør en statslig styring af kommunerne ved hjælp af økonomiske puljer, at der stadig kan tages hensyn til lokale forskelle samtidig med, at statens overordnede prioriteringer bliver sat igennem. På den anden side kan sådan en form for styring også trække andre typer af problemer med sig. Det undersøges i afsnit 4.

2. Forskriftsstyring og kommunaløkonomisk planlægning

Strømmen af statslige forskrifter indebærer stadige ændringer for kommunernes økonomi. Det kan ske i kraft af, at forskrifter har konsekvenser for kommunernes aktiviteter med deraf følgende økonomiske konsekvenser, eller det kan ske direkte ved påvirkning af vilkår på indtægts- eller udgifts-side i kommunerne.

Blandt de kommunale chefer hersker en betydelig almindelig usikkerhed, hvad angår de økonomiske konsekvenser af nye statslige forskrifter for fastlæggelsen af kommunens budget.

På den anden side var det et gennemgående indtryk, at de besøgte kommuner i mange henseender havde indstillet sig på en sådan usikkerhed som et grundvilkår og havde indrettet sig med en måde at håndtere usikkerheden

på. Dette var i særlig grad i de store kommuner systematiseret ganske meget.

I det hele taget blev den økonomiske usikkerhed i forbindelse med ny forskriftsstyring i hovedsagen betragtet på linje med andre typer af økonomisk usikkerhed. Det kom til udtryk derved, at det gennemgående var mere generelle økonomistyringstiltag, som blev nævnt, når vi fik redegjort for kommunens tilgang til usikkerhedsproblemstillingen. Vi mødte eksempelvis på kommunaldirektør- og økonomichefniveau udtryk for, hvorledes kommuner har indstillet sig på hurtigt at kunne justere aktivitetsniveauet, ikke mindst på anlægssiden.

De enkelte forvaltninger var gennemgående også indstillet på at skulle kunne opfange usikkerhed omkring økonomikonsekvenser. I alle de besøgte kommuner var det ganske usædvanligt, at usikkerhed om økonomiske konsekvenser af nye forskrifter gav anledning til tillægsbevillingssager. Hvor det var muligt, måtte forvaltningerne selv løse eventuelle problemer.

Når det gennemgående indtryk er, at den faktisk tilstedeværende økonomiske usikkerhed for kommunerne i forbindelse med konsekvenserne af den statslige forskriftsstyring er til at leve med, hænger det også sammen med, at en betydende usikkerhed normalt knytter sig til et lille antal forskrifter.

I de fleste tilfælde vil kommunerne forud for udsendelse af mere betydende forskrifter være opmærksomme på, at noget er undervejs. Særlig i de store kommuner var opmærksomheden betydelig, og man benyttede et omfattende kontaktnet til at holde sig orienteret om, hvad der var under forberedelse. Opmærksomheden kunne endda være så stor, at man kunne risikere at overreagere.

I de situationer, hvor nye forskrifter har bindende udgiftskonsekvenser for kommunerne, modtager kommunerne økonomisk kompensation fra staten i overensstemmelse med det såkaldte udvidede totalbalanceprincip, DUT. I princippet skal bundne kommunale merudgifter kompenseres fuldt ud. Størrelsen af den økonomiske kompensation fastlægges for kommunerne under et ved forhandling mellem staten og de kommunale organisationer, og kompensationsmidlerne fordeles mellem kommunerne som bloktilskud.

Trods DUT-princippet er det oplevelsen hos flertallet af de interviewede kommunale chefer, at kommunerne ud fra en samlet betragtning ikke kompenseres fuldt ud i forhold til de nye statslige forskrifter. Vi har mødt en række omstændigheder, som kan forklare dette resultat.

En forklaring på oplevelsen af udgiftspres fra de nye statslige forskrifter

er, at også forskrifter uden bindende udgiftskonsekvenser opleves som reelt udgiftspresende i kommunerne.

En anden forklaring på, at de nye statslige forskrifter opleves som udgiftsdrivende er, at de kommunale forvaltninger finder en del forskrifter byrdefulde i administrativ henseende. Denne indstilling har vi især mødt i små kommuner.

Den tredje udgiftsdrivende problemstilling, som vi mødte, vedrørte implementeringsomkostninger.

Selve timingen i udsendelsen af de statslige forskrifter er betydningsfuld. Kommunerne har faste og indarbejdede budgetrutiner, og kommunerne har behov for at kunne indarbejde de økonomiske konsekvenser af nye forskrifter på de relevante tidspunkter i budgetproceduren. Den overvejende del af de interviewede chefer er imidlertid af den opfattelse, at de nye statslige forskrifter ikke udsendes betids.

I de uddybende redegørelser, vi har fået, bliver billedet nuanceret. For nok modtages forskrifter midt i budgetproceduren, hvilket indebærer et usikkerhedsmoment, men i mange henseender findes dette forståeligt og nødvendigt, ligesom det findes til at leve med.

Vi har imidlertid også fået understreget nogle særlige problemstillinger, som forklarer svarene.

For det første gælder det for nogle typer af forskrifter, at de fordrer forberedelse af kommunerne, forinden de kan administreres effektivt. Det er en almindelig opfattelse blandt de kommunale chefer, at timingen i udsendelsen af forskrifterne ikke fuldt muliggør den nødvendige forberedelse i tide.

Den anden betragtning, som vi har mødt udtrykt af flere interviewede chefer, vedrører problemer med den overordnede forberedelse af administrationsgrundlaget for nye statslige forskrifter.

Den tredje problemstilling, som er blevet understreget over for os, vedrører problemer med rettidig udsendelse af udfyldende forskrifter oven på især mere omfattende ny lovgivning. Her har vi fået udpeget eksempler, hvor nødvendige udfyldende cirkulærer mv. end ikke har været udsendt ved nye ordningers ikrafttræden.

3. Kommunal effektivitet og statslig forskriftsstyring

En af hovedtankerne bag den decentraliserede offentlige sektor i Danmark

er, at kommunerne i kraft af deres nærhed til borgerne og kendskab til lokale forhold er i stand til at skabe en omkostningseffektiv varetagelse af opgaverne. Når staten gennemfører reguleringer i forhold til kommunerne, beror det på den anden side på, at der i nogle situationer vurderes at skulle gøres nogle overordnede hensyn gældende set i forhold til den kommunale beslutningsproces.

Udformningen af den statslige styring af kommunerne er hermed en balancegang. Statslige forskrifter kan regulere på områder, hvor den decentrale beslutningskompetence ikke antages at fungere tilfredsstillende, men statslige forskrifter kan på den anden side også indskrænke det decentrale råderum, som i hovedsagen anses for at befordre samfundsøkonomisk effektivitet.

Vi har spurgt de kommunale chefer om deres vurdering af forskellige forskriftstypers forenelighed med kommunale bestræbelser for omkostningseffektivitet.

Når de kommunale chefers vurderinger skal tolkes, er det som udgangspunkt vigtigt at være opmærksom på, at der i det hele taget gælder forskellige måder at forstå effektivitetsproblemstillingen på i de kommunale forvaltninger. Vi mødte enkelt sagt to modstående positioner. De udtrykker basalt set to afgørende forskellige måder at forstå kommunestyret på i det hele taget.

Den ene position lægger vægt på at se kommunerne som autonome politiske institutioner. De folkevalgte kommunalpolitikere bærer ansvaret, og de fastlægger aktiviteterne og de hermed forbundne omkostninger. Hvad der foregår i kommunen er udtryk for den politiske vilje og dermed for borgernes vilje.

Det ligger i forlængelse af en sådan betragtning, at statslige forskrifter heller ikke opfattes som sigtende mod øget kommunal effektivitet.

Den modstående position ser nærmere kommunerne som professionelle systemer, uden at bevidstheden om den politiske eller strategiske dimension dog tabes af syne. Her bliver omkostningseffektivitet noget centralt.

Med det begrænsede antal udsagn, som indgår i denne undersøgelse, har det ikke været muligt at gå i detaljer med studiet af implikationerne af disse modstående positioner. Det er dog givet, at den første position navnlig opfatter statslige forskrifters anfægtelse af kommunalbestyrelsernes muligheder for kritisk, mens den anden position lægger mere vægt på, hvorvidt statslige forskrifter anfægter det professionelle systems funktion.

Det forekommer at være en gennemgående tendens i de kommunale forvaltningers vurdering, at tab af frihedsgrader for kommunen i kraft af reguleringer af mere eller mindre bindende karakter anses at gøre det vanskeligere at opnå omkostningseffektive løsninger. I forhold til de forskellige anvendte former for forskrifter mødte vi de mest positive vurderinger over for vejledninger og høringer, som ikke lægger formelle bindinger på kommunernes aktiviteter. Den mest negative vurdering blev givet af regelstyring.

Det ses endvidere, at de små kommuner bortset fra reguleringsformerne kontrol og revision i højere grad end de store kommuner finder, at regulering letter opnåelsen af omkostningseffektivitet. Dette forhold gør sig i særdeleshed gældende i forbindelse med minimumskrav. I de gennemførte interview fremkom der flere forklaringer.

Den første forklaring lægger vægt på, at de små kommuner på nogle områder i særlig grad kan være presset i henseende til kapacitet i forvaltningen. Det kan indebære vanskelighed med at skabe nye løsninger gennem udviklingsarbejde. De små kommuners forvaltninger kan derfor have glæde af at adoptere gode ideer fra andre kommuner, der ofte danner grundlag for udsendte forskrifter.

Vi har også i flere kommuners forvaltninger mødt den betragtning, at der er en begrænset kapacitet til at træffe politiske beslutninger, hvorfor regulering fra staten kan være det moment, som fremkalder nødvendig handlen.

Der er desuden en tendens til, at de små kommuners forvaltninger ikke kan lide kontrol og revision. Det kan skyldes, at en del små kommuner har vanskeligt ved at kapere mængden af regler. Revisionen sætter et kritisk lys på overholdelsen af disse regler. Snarere efterlyses hjælp og vejledning.

I et par store kommuner mødte vi en udtrykkelig positiv indstilling i forhold til kontrol og revision. Argumentationen var her den, at statslige forskrifter såvel som egne krav til opgaveudførelsen som en selvfølge skulle sikres overholdt, og at den overordnede ledelse i kommunen hermed handlede om noget helt andet, nemlig om udvikling.

Det er en vigtig side af problemstillingen med hensyn til effektivitet i den decentrale offentlige sektor, at kommunalbestyrelserne i kraft af nærhed til borgerne vil tage beslutninger, som i højere grad er i overensstemmelse med de lokale ønsker og behov end beslutninger truffet på nationalt niveau. Derfor spurgte vi kommunerne om den statslige regulerings betydning for

kommunens mulighed for at realisere og prioritere egne målsætninger.

Det mønster, som tegner sig i svarene på dette spørgsmål, er stort set sammenfaldende med mønsteret i svarene på spørgsmålet om forskrifternes konsekvens for mulighederne på økonomisk effektivitet. De kommunale forvaltninger angiver, at de reguleringsformer, som lægger bindende restriktioner på kommunens råderum, også begrænser kommunestyrets muligheder for at realisere lokale målsætninger og foretage egne prioriteringer.

Der skal i sagens natur udvises varsomhed, hvis disse svar skal gives en sammenfattende tolkning. Det overordnede mønster er imidlertid interessant at trække frem: Mere bindende reguleringsformer opfattes faktisk også i kommunerne som stærkere virkende, og de realiserer i denne henseende med større styrke statslige intentioner om at påvirke kommunerne. På den anden side forekommer det også klart, at der ud fra en kommunal forvaltningssynsvinkel ses at være omkostninger forbundet med at pålægge kommunerne mere bindende reguleringer.

Når valg af styringsformer skal overvejes, er det vigtigt at være opmærksom på nogle indbyrdes bindinger. Den danske kommunalfuldmagt understreger det kommunale selvstyres integritet og giver som udgangspunkt staten begrænset mulighed for at overvåge og kontrollere kommunernes adfærd. Kommunerne er eksempelvis ikke forpligtet til at lade sig underkaste en forvaltningsrevision, som indebærer en kritisk gennemgang af, hvorvidt kommunens dispositioner er hensigtsmæssige i forhold til de opstillede mål. Kommunerne er alene forpligtet til at lade sig underkaste en finansiell revision, som indebærer en regnskabsmæssig revision af de økonomiske transaktioner. Resultatet af denne revision er kommunerne forpligtet at meddele til den statslige tilsynsvirksomhed. I de tilfælde, hvor en kommune selv vælger at gennemføre en forvaltningsrevision, er den ikke nødvendigvis forpligtet til at offentliggøre resultatet.

Statens faktiske muligheder for at kontrollere kommunerne etableres i høj grad gennem opstillingen af formelle regler for kommunernes virksomhed. Når staten opstiller love, som angiver rammerne for kommunerne, etableres også en ret for staten til efterfølgende at kontrollere, hvorvidt kommunerne følger reglerne. Såfremt det antages, at regulering uden mulighed for efterfølgende kontrol har en begrænset effekt, er det således nærliggende at ty til regelstyring i den statslige regulering af kommunerne.

I de seneste år har statslige bestræbelser for højnelse af professionalisme

og effektivitet i de kommunale forvaltninger også rummet en ny problemstilling. Der er på flere områder blevet sat spørgsmålstejn ved, hvorvidt de små kommuner med begrænsede ressourcer er i stand til at varetage nogle opgaver, som fordrer specialistviden. Der er også i flere tilfælde på statsligt initiativ gennemført organisatoriske reformer, hvor opgaver er blevet fjernet fra kommuner med for få ressourcer. Det er tilfældet, hvad angår selskabsligningen og inden for miljøkontrollen.

Denne problemstilling havde en betydelig opmærksomhed i de kommuner, vi besøgte. I de små kommuner blev det anset for et alvorligt pres på kommunen i det hele taget, at der var tydeliggjort en trussel mod kommunens kompetence. På den anden side mødte vi også i de små kommuner en vis principiel forståelse for problemstillingen, omend forståelsen var mindre i forhold til konkrete afgørelser, hvor man selv eller andre nærtliggende kommuner havde mistet retten til selvstændig opgavevaretagelse på et eller flere områder. Vi fik et tydeligt indtryk af, at man var blevet bragt til at overveje, om også andre opgaveområder var truet i kommunen.

I de store kommuner mødte vi gennemgående den opfattelse, at det er nødvendigt med statslige reformer, som løser problemet med for svag kompetence på nogle områder i de små kommuner med begrænsede ressourcer.

4. Puljer som styringsform

Ved kommunalreformen i 1970 var det nok en underliggende antagelse, at det kun i begrænset omfang var relevant at overveje økonomiske incitamenter for kommunerne. Omlægningen fra refusioner til generelle tilskud kan siges at repræsentere en justering af de økonomiske incitamenter på overordnet niveau for kommunerne, men en mere indgående tilretning af økonomiske incitamenter blev ikke taget op.

Der er også i de senere år gennemført enkelte justeringer af tilbageværende refusionsordninger, og vi mødte den gennemgående indstilling, at justeringer på dette niveau virkelig var noget, som påvirkede kommunens forvaltning.

Hertil kommer, at der siden begyndelsen af 1980'erne er kommet gang i udviklingen af en ny form for økonomiske incitamenter på et mere detaljeret niveau. Det er sket med puljeordningerne, hvor der for tidsbegrænsede perioder stilles bestemte pengebeløb til rådighed for kommunale projekter

inden for definerede områder, eller hvor der inden for en given periode ydes særlige statslige finansieringsbidrag til bestemte former for anlægsarbejder i kommunerne. De enkelte kommuner kan da søge om bevillinger fra de fungerende puljer, og det er sædvanligvis en betingelse, at de pågældende kommuner også selv bidrager til de foreslåede aktiviteter økonomisk. Det gennemgående sigte med statslig puljestyring af kommunerne er at sætte fokus på områder, hvor der ud fra en statslig betragtning forekommer at være behov for mere kommunal opmærksomhed, og hvor det ønskes at få sat udviklingsprocesser i gang. Da de statslige finansieringsbidrag via puljemidler til kommunale driftsaktiviteter er tidsbegrænsede, bringes kommunerne efter en periode dertil, at de må overtage hele finansieringsbyrden, såfremt de pågældende aktiviteter ønskes ført videre.

Det var ikke alle de besøgte kommuner, som umiddelbart havde en samlet oversigt over kommunens søgning efter puljemidler og modtagne puljemidler gennem de seneste par år. Det er imidlertid vores indtryk, at alle disse kommuner har været i forbindelse med en eller flere puljeordninger inden for de sidste par år, omend det ikke gælder for hver enkelt forvaltningssektor i kommunerne.

I de gennemførte interview mødte vi vidt forskellige holdninger til spørgsmålet om anvendelse af puljeordninger. I særdeleshed fra chefer med et tværgående forvaltningsansvar, kommunaldirektører og økonomichefer hørte vi reservation over for kommunalt engagement i puljeordninger.

På den anden side har vi også mødt en anderledes positiv indstilling til anvendelse af puljemidler hos nogle andre chefer med et tværgående forvaltningsansvar. Det er i den forbindelse blevet understreget, at en ansvarlig kommunal anvendelse af puljemuligheder fordrer en stærk og langsigtet ledelse i kommunen.

Knapheden på ressourcer er en anden begrundelse for en interesse for puljemidler i nogle centralforvaltninger.

Hvis der hersker knaphed kan puljemidler nærmest blive betragtet som en del af kommunens generelle finansieringsgrundlag snarere end som et specielt instrument, som skal stimulere udvikling på prioriterede indsatsområder.

I vores interview med chefer for sektorforvaltningerne mødte vi en principielt mere entydig positiv indstilling over for at søge midler fra puljeordningerne. Puljemidler indebar en ekstra mulighed for at få sat gang

i aktiviteter, som budgettet ellers ikke gav plads til, og for sektorcheferne blev dette set som en mulighed for at boltre sig.

Nogle sektorchefer bemærkede også, at puljeordningerne gav embedsmændene mere selvstændighed i forhold til de bevilgende politikere.

Vi mødte ikke chefer i de store kommuner, som inden for de sidste to år havde været engageret i ansøgning af puljemidler, som ikke også havde modtaget puljemidler inden for denne periode. I de små kommuner var det en tredjedel af cheferne, som havde været engageret i søgning af puljemidler, men som ikke havde oplevet at modtage puljemidler.

Bag dette forhold mødte vi også en gennemgående og meget betydelig forskel mellem store og små kommuner i måden at håndtere puljeopstillingen på og i vurderingen af puljeordningernes måde at fungere på.

De store kommuner har i hovedsagen udviklet en mere systematisk måde at håndtere problemstillingen på. Der foregår en eller anden form for systematisk afsøgning af puljemuligheder, og der fungerer en mere eller mindre formaliseret samlet beslutningsproces.

I de store kommuners sektorforvaltninger foregik også et mere systemiseret arbejde med puljeopstillingen.

I de små kommuner, som vi besøgte, fandt vi ikke en sådan mere systematiseret tilgang til puljerne.

En stor del af de interviewede sektorforvaltningschefer i de små kommuner havde en stærkt kritisk holdning til puljeordningernes måde at fungere på. Betragtningen var den, at der stilles så store krav til udarbejdelsen af ansøgning, at små kommuner har vanskeligt ved at bringe sig i betragtning ved fordelingen af puljemidler.

Flere chefer i de små kommuner understregede, at det i almindelighed var vanskeligt for små kommuner at rumme den ekspertise, som fordres for at lave puljeansøgninger.

Mangel på faglig kapacitet i de små kommuner kan eventuelt søges imødegået gennem samarbejde.

Det er i almindelighed en præmis for ordningen af de statslige finansieringsbidrag til kommunerne, at der skal gælde en neutralitet, således at kommunernes prioriteringer afspejler en vurdering af de reelle omkostninger. Denne præmis sikrer under almindelige forudsætninger effektive kommunale prioriteringer og tillige et reelt kommunalt selvstyre. Puljeordningerne anfægter dette generelle princip. Vi mødte principielt forskellige

indstillinger hertil.

På den ene side fik vi fra nogen side udtrykt en åbenhed over for den inspiration, som ligger i muligheden for puljemidler.

På den anden side mødte vi også kommunale chefer, som lagde vægt på, at puljeordningerne ikke skulle slå kommunen ud af den kurs, den allerede havde lagt. Man søger puljer, som passer til egne intentioner, eller man tilpasser snarere ansøgninger, så de nok kan presses ind under de foreliggende puljeprogrammer, men så de på den anden side blot muliggør, hvad man alligevel ville gennemføre.

De interviewede chefer er alle blevet spurgt om, hvorvidt deltagelse i puljeordninger indebærer omprioriteringer på budgettet.

Det viste sig, at knap halvdelen af de interviewede chefer angav, at de puljeordninger, som de er involveret i, gennemgående indebærer omprioriteringer på budgettet. For godt halvdelen af de interviewedes vedkommende er dette ikke tilfældet.

Særligt i de små kommuner er det begrænset, i hvilket omfang der gennemføres omprioriteringer i de situationer, hvor man bliver involveret i puljeordninger. En forklaring, som vi har mødt, er, at de små kommuner ikke har så store ressourcer til at søge puljemidler inden for hidtil uopdyrkede områder, men i stedet snarere søger puljemidler inden for områder, som passer ind i kommunens politik, så forvaltningen allerede i nogen grad har forudsætninger for at udfærdige en ansøgning, og så modtage puljemidler kan aflaste kommunens budget.

Det passer ind i sådan en forklaring, at det i særlig grad er de små kommuners forvaltninger, som finder, at puljeordninger har medvirket til at gøre kommunen i stand til at opfylde dens målsætninger.

Diskussion

Når staten overvejer at udsende en statslig forskrift til kommunerne, så bør det vurderes, hvilke samfundsmæssige omkostninger der er forbundet med denne regulering. Det bør ligeledes vurderes, hvor stor en samfundsmæssig gevinst der kan forventes ved reguleringen. Kun såfremt gevinsten vurderes at overstige de forventede omkostninger, vil det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning være en god idé at gennemføre reguleringen.

Gennemgående er det opfattelsen blandt de kommunale forvaltningschefer, at de statslige forskrifter øger omkostningerne til administration for

kommunerne. Når staten indfører ny regulering bliver kommunerne kompenseret for de øgede udgifter, men vurderinger af de administrative omkostninger er tilsyneladende forbundet med problemer. Kommunerne anfører generelt, at de ikke bliver kompenseret for de administrative omkostninger til implementeringen af de statslige forskrifter.

Hovedparten af de kommunale forvaltningschefer mener også, at de statslige forskrifter har en negativ effekt på effektiviteten i kommunerne. Kommunerne vurderer altså, at den statslige regulering øger omkostningerne ved at opnå kommunens mål. Der er også en betydelig del af de kommunale forvaltningschefer, som ikke kan se, at den statslige regulering fremmer folketingets hensigter ved at påvirke kommunens mål og prioriteringer. Denne vurdering findes i særdeleshed i de store kommuner. Det sætter spørgsmålstegn ved, i hvilken grad den statslige regulering – specielt i de store kommuner – er forbundet med samfundsmæssige gevinster, der kan opveje øgede omkostninger. Herved understreger vores undersøgelse det problem for den statslige styring af kommunerne, at ensartede regler virker forskelligt i forskellige kommuner. Under en forudsætning om ensartet regulering, kan staten da bringes til at skulle afveje, hvorvidt den skal vælge at gennemføre en regulering, som giver en negativ effekt for samfundet i nogle kommuner, hvis denne omkostning er mindre end samfundets gevinst ved reguleringen i de øvrige kommuner.

I de senere år er økonomiske puljer udviklet som et statsligt styringsmiddel. Det har den egenskab, at det er mere fleksibelt i forhold til forskelligheder mellem kommunerne. Vores undersøgelse peger på den anden side på, at denne styringsform også har sine begrænsninger. Den skaber nye styringsproblemer i kommunerne, ligesom den begrænser statens kontrolmuligheder. Den nye styring ved hjælp af specielle økonomiske incitamenter er altså nok kun i begrænset omfang et alternativ til regelstyring.

Regulering med formelle juridiske bindinger fremstår altså i høj grad, som den eneste mulighed staten har for virkningsfuldt at regulere kommunerne. Det skyldes, at staten gennem statsamterne har mulighed for at overvåge, om kommunen efterlever forskrifterne og straffe kommunen for brud på lovgivningen, såfremt det ikke er tilfældet. Med den nuværende udformning af det kommunale selvstyre er der altså ikke meget, der peger i retning af, at kommunerne kommer til at opleve en bedre udformet og mindre omfattende strøm af statslige forskrifter.

G Kommunernes struktur

G.a **Udvikling af kommunestyret**

Svend Lundtorp

1. De forandrede kommuner

Siden kommunalreformen for nu mere end 30 år siden er de danske kommuners organisation og virke ændret fundamentalt. Det gælder i særlig grad på følgende tre punkter:

Der er for det første sket en grundlæggende holdningsændring i forhold til borgerne. I dag er det den selvfølgelige opfattelse, at kommunen er til for borgernes skyld og ikke omvendt. For 30 år siden var det almindeligt at behandle borgerne nedladende sommetider grænsende til det ydmygende. At skulle vente, stå i kø og blive behandlet fra oven og nedefter, var norm for kommunal service. Kommunen var myndigheden, som gav folk tilladelser, påbud og almisser. I dag satses der på brugervenlighed, fleksibilitet og service.

Denne holdningsændring fik for alvor sit gennembrud i 1980'erne med den borgerlige regerings moderniseringsprogram. Siden er denne holdning successivt konsolideret i kommunerne. Det er en proces, der varer ved, og netop i disse år bruges den nye teknologi som redskab til yderligere service. Der er stadig mange kommuner, der har bemærkelsesværdigt korte åbningstider. Om få år vil de fleste kommuner give mulighed for betjening over nettet døgnet rundt.

Sammenfattende er der tale om, at den danske kommune har ændret sig fra myndighedsorgan til servicevirksomhed.

For det andet er den interne organisation i kommunerne i dag en helt anden end for 30 år siden. Med styrelsesloven, normalstyrelsesvedtægten og bestemmelser i sektorlovgivningen var de stående udvalgs antal og op-

gaver oprindelig ret nøje angivet. Tilsvarende var der bygget forvaltninger op parallelt med udvalgsstrukturen.

Denne uniformering af den kommunale organisation er helt forsvundet. Kommuner og amtskommuner eksperimenterer med nye udvalgs- og forvaltningsstrukturer med henblik på at opnå sammenhæng og effektivitet. Det sker under hensyn til lokale forhold og individuelle opfattelser af, hvad der passer bedst for den enkelte kommune.

Organisationsændringerne har betydet, at kommunerne på det politiske plan i nogen grad har bevæget sig fra sektorstyre mod helhedsstyre. Samtidig er nøgleordet i administrationen nu ledelse, hvor det tidligere var forvaltning.

For det tredje er der nu en stigende erkendelse af, at kommunens opgave er at fastlægge mål og rammer. Det er ikke en vigtig opgave for den politiske ledelse at udføre opgaverne. Det er heller ikke afgørende at være arbejdsgiver, blot opgaverne udføres tilfredsstillende. Dette synspunkt konkretiseres ved at adskille bestiller- og udførerrollen. Kommunalbestyrelsens rolle er at bestille opgaver og angive betingelserne – ikke nødvendigvis at organisere selve arbejdet (jf. afsnit 4.2).

Det samlede billede er, at kommunerne i dag er nogle helt andre virksomheder, end de var ved kommunalreformen. Disse forandringer har ikke kunnet gennemføres uden lovændring. På det punkt kan det noteres, at staten har hinket efter kommunerne. Først måtte den give afkald på de klassiske styringsmidler i form af tilladelser, påbud og forskrifter. Endnu i begyndelse af 1970'erne var der detaljerede normer og regler for alle mulige praktiske forhold, om fx højden på knager i børneinstitutioner. Senere er tilsynsrådets godkendelse af styrelsesvedtægt afskaffet, så kommunerne kan organisere sig nogenlunde, som de vil. Også sektorlovgivningens bindende forskrifter for organisationen er forsvundet. Det sidste, der er sket, er, at lovgivningen nu i stigende grad giver mulighed for kommunalt samarbejde på områder, hvor der tidligere ikke var hjemmel til det.

Om disse lovændringer er det værd at bemærke, at de stort set alle er gennemført efter ønske fra kommunerne. Initiativerne til forandring er kommet fra kommunerne selv.

Set i lyset af disse omfattende forandringer af kommunestyret er det påfaldende, at der på to områder intet er sket, mens der på et tredje er et

åbenlyst behov for en debat om yderligere reformer.

Det er for det første *udvalgsstrukturen*. Lige siden reformen har det danske kommunestyre været baseret på udvalgsstyret. Udvalgene har ganske vist fået nye opgaver og nye navne. Men de stående udvalg har stadig – med styrelseslovens udtryk – ansvaret for den umiddelbare forvaltning (Lov om kommunernes styrelsen §17 stk. 1). For det andet er det *kommunestrukturen*, der i dag er nøjagtig som den var, da kommunalreformen i 1973 blev afsluttet med et par mindre kommunesammenlægninger i hovedstaden.

For det tredje er der *opgavefordelingen mellem stat, amtskommuner og kommuner*. I modsætning til de to andre punkter, er der her sket meget. Kommunerne har løbende fået en række nye opgaver og enkelte er taget fra dem. Men der savnes en debat om, hvilken opgavefordeling der er den rigtige.

2. De stående udvalg

2.1 Funktion

De stående udvalgs historie går helt tilbage til købstadkommunalloven fra 1868. Deres vigtigste funktion er at aflaste kommunalbestyrelsen. Som det udtrykkes i kommunallovskommissionens betænkning (Kommunallovskommissionen 1966, s. 134): »Det er en følge af arten og omfanget af de opgaver, der i dag påhviler kommunerne, at kommunalbestyrelserne ikke selv vil kunne overkomme den umiddelbare varetagelse af samtlige kommunale anliggender«. Dette synspunkt gentages senere flere gange af Harder (Harder 1973 og 1982).

Kommunens organisation består af tre niveauer (Harder 1982, s. 14):

1. Kommunalbestyrelsen, som er den styrende myndighed
2. Udvalgene, som har den umiddelbare forvaltning og
3. Administrationen, som skal udføre beslutningerne.

Dette er grundlaget for beslutningsgangen i en kommune, og få har forsøgt at lave om på det.

Med det i dag noget antikverede udtryk *den umiddelbare forvaltning* menes enkeltsager. Hvor kommunalbestyrelsen tager sig af den over-

ordnede styring af kommunen, er det udvalgenes opgave at forberede sager til kommunalbestyrelsen og efter delegation at afgøre enkelt-sager. Derved har de stående udvalg en betydelig indflydelse, og det er da ikke uden grund, at kommunestyrelsesloven bruger et helt kapitel på at præcisere de stående udvalgs funktion. Et væsentligt formål hermed er at sikre de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers indflydelse.

2.2 Udvalgsstyrets fordele

Der er store fordele ved at organisere beslutningsprocessen på denne måde:

- Det forhindrer kommunalbestyrelsen i at blive overlæsset med sager. Det er den egentlige hensigt med udvalgene.
- Med flere stående udvalg og økonomiudvalget kan kommunalbestyrelsen organisere en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem medlemmerne.
- Kommunalpolitikere får et ansvars- eller i det mindste et indsigtsområde. Om det gælder alle medlemmer af kommunalbestyrelsen afhænger af antallet af udvalg, antal medlemmer af hvert udvalg, samt om de enkelte medlemmer ønsker en plads i et udvalg¹. I praksis har langt de fleste kommunalbestyrelsesmedlemmer mindst en plads i et af de stående udvalg eller i økonomiudvalget.
- Det giver en rimelig sikkerhed for en grundig og fair sagsbehandling. Ifølge sagens natur har udvalgene bedre tid til hver enkelt sag end kommunalbestyrelsen. Da udvalget består af politisk valgte repræsentanter med varierende holdninger, vil flere synspunkter ligge til grund for afgørelsen. Da udvalgs møderne er lukkede, og da der er forbud mod referat af andres synspunkter, kan diskussionerne være ret formløse og uhildede. Det er da også indtrykket, at langt de fleste udvalgsafgørelser træffes i enighed. Det er faktisk de få, der ikke er enighed om, som udgør de politiske modsætninger. Disse sager vil typisk befordres videre til kommunalbestyrelsen.

2.3 Udvalgsstyrets svagheder

Sektorisering

Det udvalgsstyre hyppigst kritiseres for, at det fremmer særinteresser. Et medlem af et af de stående udvalg får uvilkårligt en større indsigt i dette

område og dermed et særligt engagement i netop dette udvalgs ansvarsområde. Samtidig har medlemmet mere begrænset kendskab til sagerne under de andre udvalg, og er dermed mindre engageret i deres opgaver. På den måde kan et udvalg udvikle sig til at blive en lobby for sektorinteresser. Et skoleudvalg bliver en skolelobby, socialudvalget lobbyer for udbygning af institutioner osv. Denne proces modarbejder det overordnede sigte, at kommunalbestyrelsen skal prioritere mellem samtlige opgaver, og da udvalgsmedlemmerne også udgør kommunalbestyrelsen, må de være i stand til at varetage denne funktion.

Det er da også dette forhold, der i 1989 førte til en ændring af styrelsesloven, der indebærer, at det nu blot er et krav, at der er et økonomiudvalg og mindst ét stående udvalg (§17 stk. 1). Baggrunden var en række kommuners ønske om at reducere antallet af stående udvalg netop med henblik på at imødegå en for kraftig sektoropdeling og fremme en mere helhedspræget vurdering af kommunens opgaver (Le Maire og Preisler 2000, s. 88). Ved en ændring af styrelsesloven i 1993 (§65a) blev det muligt for en kommune at indføre et styre helt uden udvalg.

I 1989 skete der også det, at tilsynsrådet ikke længere skulle godkende kommunens styrelsesvedtægt. Tidligere skulle der stærke argumenter til for at få tilsynsrådet til at fravige normalstyrelsesvedtægten med de udvalg, der var angivet heri. Også sektorlovgivningen indeholdt krav om bestemte udvalg. Den daværende socialstyrelseslov definerede således sammen med bistandsloven og andre sociale love ret nøje det sociale udvalgs opgaver.

Tung beslutningsgang

Udvalgsstyret kan utilsigtet besværliggøre beslutningsprocessen. Det gælder navnlig, hvis en sag skal vedtages i flere udvalg, hvilket er ganske almindeligt. Her kan der gå tid med at ekspedere den fra det ene til det andet udvalg. Hvis kommunalbestyrelsen dertil ønsker sagen bedre belyst og sender den tilbage til fornyet udvalgsbehandling, kan der gå måneder, før en sag er afsluttet.

Udvalgsarbejdet bliver administration

Udvalgene behandler en blanding af principielle spørgsmål og konkrete enkeltsager. Enkeltsagerne animerer politikerne til at administrere i stedet

for at styre.

Dette er i direkte modstrid med de tanker, der lå i kommunalreformen. En af hensigterne med reformen var netop, at kommunerne skulle udbygge deres administration med uddannet personale, som kunne klare enkeltsager (Harder 1982, s. 253). Det var styrelseslovens tanke, at udvalgene skulle begrænse deres arbejde med enkeltsager og i stedet samle sig om forberedelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger om kommunens overordnede problemer (Harder 1982, s. 253).

En pudsig medvirkende årsag til, at udvalg behandler enkeltsager er kommunalbestyrelsens kalender. Kommunalbestyrelsen holder møde mindst én gang om måneden (§8 stk. 1). Da de stående udvalg behandler spørgsmål, der skal videre til kommunalbestyrelsen, er det naturligt, at også udvalgene holder møde mindst én gang om måneden. Når der skal holdes møde, skal der også være en dagsorden. For at der kan være kød på dagsordenen, må der være et passende antal sager. For at der kan være sager nok til et møde om måneden, må udvalget nødvendigvis behandle et vist antal enkeltsager. Da sagsantallet vokser med kommunestørrelse, vil det især være de stående udvalg i små kommuner, som er tilbøjelige til at behandle meget konkrete sager².

Tidsforbrug

Det er arbejdskrævende at deltage i et stående udvalg. Hvis udvalget dertil ønsker at behandle mange enkeltsager, kommer hvert medlem til at bruge megen tid på opgaven både til forberedelse og under selve mødet. Da møder ofte holdes i dagstimerne, betyder det, at det kun er folk, der har tid eller som kan få fri, der kan deltage. Dermed er tidsforbruget medvirkende til den skæve rekruttering til kommunalbestyrelser med overvægt af offentligt ansatte³.

2.4 Forudsætningerne for udvalgsstyret er ikke de samme som efter kommunalreformen

De ændrede forudsætninger

Som nævnt i indledningen er de danske kommuner i dag helt anderledes end de kommuner, der blev skabt med kommunalreformen.

Et iøjnefaldende fænomen er professionaliseringen af den kommunale

forvaltning (se fx Lundtorp 2000b, s. 25). Der er på alle niveauer ansat personale med faglige og ledelsesmæssige kvalifikationer, der svarer til deres opgaver. De ved, hvad god forvaltningsskik er, og kender samtidig den kommunalpolitiske proces.

Det betyder, at mulighederne for delegation er bedre i dag end tidligere. Udvalgene behøver ikke i samme grad at kontrollere de ansattes arbejde. Samtidig er de ansatte nu i stand til at administrere selv uden detaljerede retningslinjer for alt muligt. En forvaltningschef ved i de fleste tilfælde, hvad der er den rette løsning på et problem – og hvis hun er i tvivl, er der netop grundlag for at forelægge spørgsmålet for politikerne.

Dernæst er der nu i alle 275 kommuner udviklet traditioner for sagsbehandling. Der har været behandlet så mange konkrete sager, at der for de fleste spørgsmål ligger en fast praksis. Når det er tilfældet, er der al grund til at overlade administrationen til embedsmændene.

Dertil har lovgivningen også ændret betingelserne, idet lovbestemte ydelser i vid udstrækning har erstattet skønsmæssige ydelser. Det gælder især på det sociale område. Dermed er udfaldet af en række personsager givet på forhånd.

Delegation

Disse forudsætninger viser, at der er gode grunde til at delegere beslutninger til forvaltningen:

For det første bør *lovbestemte* ydelser overlades til administrationen. For det andet er der så mange fortilfælde, at de fleste *skønsmæssige ydelser* også kan træffes af forvaltningen. For det tredje kan hensynet til *klar ansvarsfordeling* begrunde delegation. Fx er der stærke argumenter for at overlade de fleste personaleansættelser til forvaltningen.

2.5 Udvalgsformanden

I en vurdering af de stående udvalgs funktion er det nødvendigt også at se på udvalgsformandens rolle. Efter styrelsesloven er det formandens opgave at forberede, indkalde og lede møderne (§ 22). Endvidere kan hun på udvalgets vegne afgøre sager, der ikke kan vente til næste møde i udvalget.

Alene disse forhold giver formanden en stærk position ikke blot i udvalget, men også i kommunen. Rollen som formand indebærer således:

- Formanden har ansvaret for udvalgets dagsorden, dvs. hun har betydelig indflydelse på, hvilke sager der kommer på dagsordenen.
- Formanden er ordstyrer under møderne.
- Formanden har den daglige kontakt til forvaltningen. Det giver for det første en viden, som de øvrige medlemmer ikke har, for det andet giver det mulighed for at påvirke indstillingerne (og måske også den administrative sagsbehandling). For det tredje giver det normalt særlige muligheder for at påvirke forvaltningens organisation⁴.
- I mange kommuner har udvalget delegeret afgørelsen af visse typer sager til formanden.
- Formanden repræsenterer udvalget udadtil og fungerer dermed som en slags viceborgmester.
- Denne position kombineret med den særlige indsigt i et opgaveområde giver formanden rige muligheder for at profilere sig politisk. Således er udvalgsformænd mere oplagte borgmesterkandidater end menige medlemmer.

Med denne position følger også et større vederlag end det, der ydes almindelige medlemmer af en kommunalbestyrelse. For kommuner med under 20.000 indbyggere kan summen af formandsvederlag⁵ udgøre op til 120% af borgmestervederlaget. For små kommuner er det beløb af størrelsesordenen 100.000 kr., dog selvfølgelig afhængig af antallet af udvalg, der skal dele de 120% af borgmestergagen, samt hvilken vægt udvalget har fået i fordelingen.

Også de menige medlemmer af kommunalbestyrelsen får et vederlag for at deltage i et udvalg. For kommuner med under 12.500 indbyggere udgør summen af udvalgsvederlag op til 40% af borgmestervederlaget.

2.6 Det udvalgsløse styre

Med de svagheder, der ligger i udvalgsstyret, og på baggrund af de meget omfattende organisationsændringer, mange kommuner har gennemgået, er det overraskende, at der er så få kommuner, der har eksperimenteret med meget få eller ingen udvalg. Én kommune, nemlig Ravnsborg Kommune på Lolland, har haft et udvalgsløst styre i en periode i begyndelsen af 1990'erne. Det bevirkede tilmed en ændring af styrelsesloven. Men efter

sidste valg har Ravensborg genindført de stående udvalg og har nu tilmed fem stående udvalg.

En nærliggende årsag til udvalgenes opretholdelse er naturligvis, at selv de mindste kommuner har så mange opgaver, at udvalgene er nødvendige for ikke at overlæsse kommunalbestyrelsen med sager. En anden er, at kommunalpolitikere ønsker at behandle enkeltsager – enten fordi de kan lide det, eller fordi de vil undgå embedsmandsstyre.

Men det kan også være fordi, der mangler incitament. Reglerne om honorering af udvalgsformænd giver et vist incitament til at nøjes med få udvalg. Med færre udvalg kan de enkelte formænd få en større del af den sum, der er til fordeling.

Men det er ikke tilfældet for det udvalgsløse styre. Efter styrelsesloven skal kagen fordeles mellem udvalgsformænd, og er der ingen af dem, er der heller ingen kage. Det kunne der imidlertid rådes bod på ved fx at tillade en fordeling af beløbet til ordførere. Ved at vælge ordførere for sagsområder – uden at de er udvalgsformænd – bevares samtidig det incitament, der ligger i, at nogle kommunalpolitikere kan få en platform til at profilere sig på.

2.7 Kommunalbestyrelsen og det udvalgsløse styre

Dette leder hen til det helt fundamentale, at der savnes en diskussion om ikke blot udvalgenes opgaver, men også kommunalbestyrelsens:

Hvis man ønsker en stærk demokratisk indflydelse på kommunale afgørelser, så er udvalgsstyret berettiget. Det er det også, hvis det er et selvstændigt mål at give de fleste kommunalbestyrelsesmedlemmer mindst et indsigtsområde.

Er målet derimod at sikre helhedsorienteret sagsbehandling, må der findes andre måder at organisere beslutningsprocessen på. En nærliggende mulighed er at lade hele kommunalbestyrelsen deltage i behandlingen. For at det i praksis kan lade sig gøre, forudsætter det imidlertid, at den kun får få enkeltsager til behandling.

Det udvalgsløse styre kan fx organiseres således, at kommunalbestyrelsen holder tre møder om måneden. Det første er et driftsmøde, hvor løbende sager behandles. Det næste er et planlægningsmøde, hvor kommunalbestyrelsen optræder som økonomiudvalg. Det tredje er det åbne kom-

munalbestyrelsesmøde.

Under denne konstruktion kan der komme sager, der er for besværlige til at håndtere for den samlede kommunalbestyrelse. I de tilfælde kan kommunalbestyrelsen nedsætte ad hoc-udvalg til at komme med indstillinger. Fordelen herved er, at disse ad hoc-udvalg kan få en sammensætning, der er hensigtsmæssig for den aktuelle sag.

Rigtigt organiseret vil denne fremgangsmåde også tilgodese et ønske om effektivitet i beslutningsprocessen, fordi sagsbehandlingen bliver strømlinet, og kommunalpolitikere behøver ikke at bruge den samme tid på det kommunalpolitiske arbejde.

En betænkelighed (blandt flere) ved dette system er, at en kommunalbestyrelse er et ret stort forum at afgøre enkeltsager i, især når de ikke tidligere er udvalgsbehandlet. Det rejser spørgsmålet om kommunalbestyrelsens størrelse.

En kommunalbestyrelse skal efter styrelsesloven have mindst 9 og højst 31 medlemmer. Lige efter kommunalreformen var grænserne 5 og 25. Antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer har dog været ret konstant. Der er efter valget i 1997 i alt 4.685 kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvilket er næsten det samme som i 1970, hvor der var 4.677 (men to kommuner flere end nu). Men også her kan det undre, at der ikke sker eksperimenter.

En mulighed ville være at forsøge sig med små kommunalbestyrelser. Navnlig kunne det være en hensigtsmæssig løsning i forbindelse med et udvalgsløst styre. Da styrelseslovens nedre grænse er 9, er der ingen lov-mæssig hindring for så lille en kommunalbestyrelse. Da der kan argumenteres for, at kravet til de enkelte medlemmer så bliver større, vil det være naturligt at forøge vederlagene ud over de grænser, der er angivet i vederlagsbekendtgørelsen. Hvis udvalgsvederlagene falder væk, er der endnu mere grund hertil.

En anden mulighed er den finsk-svenske model, hvor de har store kommunalbestyrelser. De har til gengæld begrænset indflydelse. Deres vigtigste opgave er at vælge en slags forretningsudvalg, der fungerer som den egentlig kommunalbestyrelse. I en dansk sammenhæng kunne den store kommunalbestyrelse deltage i vedtagelsen af budget, kommuneplan og andre større beslutninger. Ved at have mange medlemmer sikres, at mange

partier og mange lokalområder repræsenteres i kommunalbestyrelsen. Denne model kan udmærket kombineres med modellen med små kommunalbestyrelser. Her er det blot, at den store kommunalbestyrelse vælger det mindre forretningsudvalg.

3. Kommunestrukturen

3.1 Strukturdebatten

Siden 1973 har antallet af kommuner i Danmark ligget fast. Der er 275 kommuner. Under alle de forandringer, det danske kommunestyre har været igennem, har der ikke været en eneste kommunesammenlægning.

Tabel Fordelingen af kommuner efter indbyggertal i 1972 og i 2000

G.a1	1972	2000	
	Antal	Antal	Pct.
Under 5.0000	33	17	6,2
5.000-10.000	129	117	42,5
10.000-15.000	40	55	20,0
15.000-20.000	23	28	10,2
20.000-30.000	16	20	7,3
30.000-50.000	17	21	7,6
50.000-100.000	13	13	4,7
over 100.000	4	4	1,5
I alt	275	275	100,0
Gennemsnit inkl. København og Frederiksberg	18.095	19.382	
Gennemsnit ekskl. København og Frederiksberg	15.623	17.377	
Median = kommune nr. 137	9.031	10.265	

Af tabel G.a1 fremgår det, at antallet af kommuner under 5.000 indbyggere næsten er halveret siden 1972, og at antallet af kommuner under 10.000 indbyggere er faldet med 28. Uden for København og Frederiksberg er gennemsnitskommunen vokset med 1.754 og mediankommunen med 1.234. Næsten halvdelen af kommunerne er dog stadig under 10.000 indbyggere.

I de sidste par år har der dog været en debat om, hvorvidt den nuværende kommunestruktur er hensigtsmæssig. En af årsagerne er opgavekom-

missionen, der ikke lagde op til, at kommunerne skulle have flere opgaver.

Det fik Kommunernes Landsforening ind i debatten med bl.a. publikationen *Kommunerne for fremtiden* (Kommunernes Landsforening 1999). Den rejser spørgsmålet, om alle kommuner har tilstrækkelig bæredygtighed til at klare dagens kommunale opgaver. Der er ingen konklusion, men landsforeningen peger ikke mindst på udlicitering og kommunalt samarbejde som midler til at opnå bæredygtighed.

I to uafhængige publikationer fra 2000 er det undersøgt, om der findes kommunale stordriftsfordele. Den ene er skrevet af Indenrigsministeriet og den anden af Kurt Houlberg (Indenrigsministeriet 2000b og Houlberg 2000a). De konkluderer begge, at der er stordriftsfordele, således at større kommuner producerer billigere pr. indbygger end små. Det er især de mindste kommuner, der har store enhedsomkostninger, fordi de ikke kan opnå stordriftsfordele ved egen kraft. Disse konklusioner underbygges af Svend Lundtorp, der tillige peger på, at der er en undergrænse ikke blot for en kommunes økonomiske og faglige bæredygtighed, men også for dens demokratiske bæredygtighed (Lundtorp 2000b). Poul Erik Mouritzen rejser imidlertid tvivl, om de mulige økonomiske gevinster er tilstrækkelig begrundelse for kommunesammenlægninger, ligesom han påpeger, at ingen ved, om kvaliteten af sagsbehandlingen er bedre eller ringere i små kommuner (Mouritzen 1999b).

Det nærmeste man kan komme på en konklusion er, at små kommuner kan have problemer med manglende bæredygtighed, og at spørgsmålet om kommunesammenlægninger derfor er mest aktuelle for dem.

3.2 Erfaringer

Europa

Intet europæisk land har med succes gennemført en kommunalreform baseret på frivillige sammenlægninger⁶. I Grækenland forsøgte man gennem flere år at gøre det, men måtte til sidst gennemtvinge en reform. I Skotland var frivillighed slet ikke til diskussion. I forbindelse med *the devolution* i 1996 gennemtvang regeringen en reform, der reducerede antallet af kommuner til 32 med gennemsnitlig 160.000 indbyggere – altså meget store kommuner (Opgavekommissionen 1998c).

I Finland, hvor kommunerne også har ansvaret for de opgaver, am-

terne tager sig af i Danmark, er det målet at reducere antallet af kommuner gennem frivillige sammenlægninger. Som incitament gives et tilskud på 1875 Finmark pr. indbygger til kommuner under 2000 indbyggere. Resultatet er dog magert: En forventet reduktion i antallet af kommuner fra 455 til 450 over tre år (Finlands Kommunindelingslag).

Danmark

I Danmark har der som sagt ikke været en eneste sammenlægning siden kommunalreformen. Nykøbing-Sjælland og Trundholm Kommuner havde en aftale om sammenlægning, men den faldt til jorden. Det samme er sket for den planlagte sammenlægning mellem Hvidebæk og Kalundborg.

Eksemplet fra Langeland viser noget om vanskelighederne: Ved en folkeafstemning om sammenlægning af øens tre kommuner var der flertal for sammenlægningen i to af kommunerne og på øen som helhed. Men i Sydlangeland Kommune var der et flertal på 84 stemmer mod sammenlægning. Det var nok til at skrinlægge planerne. En sammenlægning forudsætter altså her til lands, at først skal kommunalbestyrelserne være enige, og derefter skal der være flertal i hver af kommunerne for sammenlægningen. På denne baggrund var det en skelsættende begivenhed, da et flertal af den bornholmske befolkning den 29. maj 2001 stemte for sammenlægning af de fem kommuner og amtet til en kommunal enhed. Hele 74% af vælgerne stemte ja til sammenlægningen, og der var flertal for ja i alle fem kommuner. Selv om det nu kan knibe med enighed om den fremtidige struktur, vil det med et så massivt ja-flertal være utænkeligt andet, end at sammenlægningen bliver en realitet.

3.3 Incitamenter

Det er imidlertid umiddelbart let at forstå, hvorfor kommunerne selv er lidt tilbøjelige til at lægge sig sammen. For aktørerne er der få vindere og mange tabere. Hvis fx tre kommuner slås sammen, reduceres antallet af borgmestre fra tre til én, og det gælder også udvalgsformænd, kommunaldirektører og forvaltningschefer. Ligeledes reduceres antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer til måske en tredjedel. Sammenlægningen betyder også, at mange kommunalt ansatte får nye arbejdsvilkår – eller bliver overflødige.

Samtidig kan der i lokalsamfundene opstå frygt for at tabe kontakten til politikerne og dertil måske miste funktioner som fx kommunekontoret, den lille skole osv.

Da det desuden er svært at få øje på gulerødderne i form af lavere skat eller bedre service, er der ikke noget at sige til, at reformer ikke bliver til på kommunalpolitikernes initiativ (på Bornholm var det først og fremmest befolkningen og ikke lokalpolitikere, der ønskede sammenlægningen).

En mulig årsag kan derfor være, at incitamenterne er for få og forkeerte. Det gælder i udlandet og måske også herhjemme. De fordele (dvs. incitamenter), kommuner opnår ved sammenlægninger, er typisk:

- Større bæredygtighed. De bliver mere robuste, de bliver mere professionelle, de kan klare flere opgaver (Lundtorp 2000b).
- Som følge heraf giver staten dem flere opgaver og større frihed til at løse dem. Kommunalreformer gennemføres netop med henblik på at delegerer flere opgaver til kommunerne samt give dem flere frihedsgrader.
- Det bliver i langt højere grad muligt at føre en egnsdækkende udviklings- og erhvervspolitik, når der kun er én kommunal myndighed, der har ansvaret for et sammenhængende område.
- Konkrete fordele (tilskud til sammenlægningen som i Finland, lettere adgang til EU-midler mv.)

Incitamenterne vedrører således de nye kommuner, der opstår efter sammenlægningerne. Derfor er det begrænset, hvor stor begejstring sådanne fremtidige muligheder kan fremkalde blandt de aktører, som processen gør overflødige.

Tilmed ser man i flere lande, at der utilsigtet er negative incitamenter. De viser sig ved, at den samlede økonomiske situation for den sammenlagte kommune er ringere end for de tidligere kommuner. Det er også tilfældet i Danmark, hvor grundtilskuddet på 7,5 mio.kr. vil falde væk otte år efter sammenlægningen⁷.

Hvis staten ønsker at fremme frivillige sammenlægninger synes det derfor hensigtsmæssigt ikke blot at forbedre vilkårene for den nye kommune, men tillige kompensere for tab og medvirke til at fjerne ubegrundet frygt.

Det er kommunernes opgave at dæmpe eller fjerne frygt for fremtiden

i lokalsamfundet. Når der er tale om frivillige sammenlægninger, vil motivationen være der. De kan gøre det klart, at servicen over for befolkningen ikke forringes, at der fortsat vil være lokale rådhusbutikker, og at skoler ikke nedlægges på usagligt grundlag. De kan gå skridtet videre ved at love, at der oprettes lokalråd for de tidligere kommuner med en vis kompetence (det vil tillige give de tidligere kommunalbestyrelsesmedlemmer mulighed for fortsat at spille en rolle). I Danmark er den fornødne hjemmel indført for få år siden (§ 65d).

Det er også kommunernes opgave at inddrage medarbejderne i processen. De bør meget tidligt i processen vide, hvad de skal lave i fremtiden og hvor de skal arbejde⁸.

Regeringen bør hjælpe processen i gang ved helt eller delvis at kompensere for de direkte omkostninger ved sammenlægningen. Det er meget godt, at disse omkostninger med tiden kan indvindes gennem stordriftsfordele, der opnås ved sammenlægningen. Men udgifterne falder nu og her, mens de fremtidige gevinster sjældent er særlig konkrete.

De to sidste indenrigsministre Thorkild Simonsen og Karen Jespersen har begge erklæret, at de støtter frivillige sammenlægninger. Hvis det er målet, er der al grund til at opbygge et sæt af incitamenter, der fremmer processen.

Det er imidlertid tvivlsomt, om selv et så beskedent mål som at reducere antallet af de mindste kommuner kan lykkes ad frivillighedens vej. Det vil være bemærkelsesværdigt, hvis Danmark ene blandt alle europæiske lande er i stand til at samle kommuner ad frivillighedens vej. Hvis målet er at opnå mere bæredygtige kommuner, bør det derfor også diskuteres, om mere håndfaste midler bør tages i brug.

I det helt små kan det diskuteres, om det er rimeligt, at et lille flertal i én kommune kan blokere en ellers fornuftig sammenlægning af kommunerne i en egn.

Mere kontant kan regeringen skære igennem og – med passende kompensationer – gennemtvinge ønskelige sammenlægninger. Her kan det i øvrigt noteres, at mange af de helt små kommuner ligger i udkantsområder – Bornholm, Lolland, Langeland, Ærø og Sønderjylland. De dør altså ikke blot med manglende bæredygtighed, de er også afskåret fra at blive pendlerkommuner og dermed befolkningsvækst.

4. Fordelingen af opgaver mellem stat, amt og kommune

4.1 Opgavekommissionen

Sjældent har en kommission været så grundig i sit arbejde som Opgavekommissionen. Hver flig af den offentlige sektor er i de to betænkninger bragt under lup, og det er dér vurderet, hvor opgaverne mest hensigtsmæssigt kan placeres. Som inspiration til arbejdet har kommissionen dels fået bidrag fra 21 forfattere (Opgavekommissionen 1998a), dels oplysninger om opgavefordelingen i en række andre lande (Opgavekommissionen 1998b).

Men sjældent er der kommet så få resultater ud af et kommissionsarbejde. Der er stort set ikke flyttet en eneste opgave. Det ser ud til, at kommunerne får ansvaret for omrejsende cirkus. Det er det hele. For næsten hver af de mange opgaver har et flertal i kommissionen ønsket uændret opgavefordeling.

Hvad er da årsagen hertil? Der er flere svarmuligheder: Den ene er, at opgaverne ligger godt nok, hvor de er i dag. En anden er, at hverken staten, amterne eller kommunerne har lyst til at afgive opgaver til de andre. Det gælder også de enkelte statsstyrelser. Politiet slås således for at blive ved med at være paskontor. En tredje årsag kan være, at Opgavekommissionen var en afledningsmanøvre efter det skibbrudne forsøg på en hovedstadsreform i midten af 1990'erne. Det var måske ikke tanken, at der skulle komme noget ud af det?

Helt tydeligt er det, at folketingspolitikere slet ikke har appetit på reformer af denne art. Efter Erik Meier Carlsens observationer foregår det i små nøk og fortrinsvis styret af embedsmænd. Men – som han udtrykker det – »samtidig tømmes meget af den traditionelle politiske debat for mening og substans« (Carlsen 1998). Hans forklaring er altså, at decentraliseringen foregår i dølgsmål for at undgå politiske slagsmål.

Mere konkret har kommunestrukturen dog også haft betydning for den manglende lyst til yderligere decentralisering. Det fremgår klart af betænkningen, at der er udtalt nervøsitet ved at give de små kommuner flere opgaver, og da kommissionen hverken kunne gå ind for fleksible opgaveløsninger eller udstrakt anvendelse af kommunalt samarbejde, blev facit status quo.

4.2 Decentralisering til de yderste led

Meier Carlsen antyder, at der samtidig foregår en helt anden decentraliseringsproces, som især er styret af embedsværket. Deri har han ret. I de seneste år er der sket en række decentraliseringer af forskellig art, der alle indebærer, at opgaver flyttes fra kommunalbestyrelser. Det er som regel ikke beslutningerne, der flyttes. Normalt er det kun tilsyn og udførelse. Det ses på flere måder:

- *Brugerbestyrelser*. Her er der flyttet beslutninger fra kommunalbestyrelserne til institutionsbestyrelser. Stor magt har de dog ikke.
- *Offentlige selskaber*. Fælleskommunale offentlige selskaber er et gammelkendt fænomen i kommunerne. Derimod er der få eksempler på blandede kommunale og private foretagender.
- *Udlisering* af praktiske opgaver er blevet stadig mere hyppigt.
- *Kommunale samarbejder* er der stadig flere af, og det karakteristiske ved den såkaldt nye generation af samarbejder er, at de er organiseret som projekter og ikke som traditionelle kommunale fællesskaber efter styrelseslovens § 60.
- *Quangos* (quasi-non-government-organisations). Selvejende institutioner tilknyttet almennyttige organisationer har været kendt længe på navnlig det sociale område. Med fuld offentlig finansiering og meget detaljerede overenskomster ligner de almindelige kommunale institutioner til forveksling. Det nye er at inddrage de frivillige organisationer aktivt i driftsopgaver. Det er helt almindeligt i andre lande, men endnu ikke hyppigt i Danmark.
- *Kontraktstyring*. Her bevarer kommunen arbejdsgiveransvaret, men ved kontrakter gives institutioner eller afdelinger ret frie muligheder for selv at vælge midlerne.

Bortset måske fra brugerbestyrelser er målet at adskille opgavens beslutter og udfører. Kommunerne har derved også mulighed for at opnå stordriftsfordele, de ikke kan nå ved egen kraft. Derved bliver decentralisering af drift et argument i strukturdebatten, fordi små kommuner ad denne vej kan kompensere for smådriftsulemper. Dette er da formodentlig også årsagen til, at Kommunernes Landsforening har satset så stærkt på denne sondring mellem beslutter og udfører, hvilket bl.a. viser sig ved en række skrifter fra

foreningen (fx Kommunernes Landsforening 1999, 2000a og 2000b samt Lundtorp 2000a og 2000b).

Det skal samtidig bemærkes, at det også gælder staten. Den har i vid udstrækning i de seneste år udliciteret, overladt opgaver til offentlige selskaber og gennemført kontraktstyring, og for staten følger der sig endnu en mulighed til, nemlig *privatisering* – en fremgangsmåde den nuværende regering har brugt i hidtil uset omfang.

4.3 Den manglende principdebat

Det samlede billede er rodet. Det er direkte forkert at påstå, at opgavefordelingen er fastlåst. Der er i alle årene siden 1970 sket ændringer. De fleste i form af decentralisering af opgaver fra staten til kommuner og amtskommuner. Selv mens Opgavekommissionen arbejdede og umiddelbart efter, er der sket ændringer. Således har staten overtaget selskabsligningen og levnedsmiddelkontrollen fra kommunerne, der til gengæld har fået ansvaret for integrationen af flygtninge og for den vidtgående specialundervisning. Sideløbende er der, som Meier Carlsen antyder, sket andre ændringer i opgavefordelingen, men de er foregået glidende og uden samlet politisk bevågenhed. Det gælder decentraliseringen til de yderste led.

Dog er det som om der savnes en rød tråd, eller om man vil nogle principper for fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Der er ellers masser af inspiration at hente i Opgavekommissionens betænkning og i kommissionens bog med de 23 debatindlæg. Det kan derfor stadig være ønskeligt med en vurdering af opgavefordelingen i det offentlige ud fra bl.a. følgende principper:

- *Effektivitet*. Hvor bør en opgave placeres, så omkostningerne minimeres?
- *Retssikkerhed*. Hvordan sikres borgernes retssikkerhed, når opgaven decentraliseres? Er der opgaver, der af hensyn til retssikkerheden ikke trygt kan overlades til kommuner og amtskommuner?
- *Lighedssynspunktet*. Hvor store forskelle må der være mellem kommunerne? I de seneste år har der været en trend i retning af ikke at tolerere større forskelle i den kommunale service.
- *Vertikal sammenhæng*. Hvordan sikres sammenhæng i landets samlede politik, når opgaverne og ansvaret er delt mellem tre niveauer?

- *Nærhed og demokratisk kontrol – hensynet til borgerne.* Et naturligt spørgsmål er, om kommunerne er bedre end staten til at yde en ordentlig service til borgere og virksomheder. Hvis det er tilfældet, bør de så ikke have ansvaret for de borgervendte opgaver? Hermed er også ansvaret for dårlig service placeret i den lokale kommunalbestyrelse. Et tinglysningskontor kan fx finde på at returnere et pantebrev, der er sendt til lysning, hvis der mangler dato. Det vil ikke ske i en kommune, for her kan borgeren brokke sig til borgmesteren, og hun kan ved kommunervalget straffe og belønne kommunalpolitikere. Derimod er det uvist, hvor man skal klage over et tinglysningskontor.

5. Afslutning

Budskabet i denne artikel er, at der – på trods af kolossal udvikling i kommunerne – er tre temaer i kommunestyret, som fortjener en politisk diskussion på principiel basis. Det ene er udvalgsstyret, hvis berettigelse stort set ikke har været diskuteret. Det andet er kommunestrukturen, hvor der først de seneste år er kommet grøde i debatten. Det har dog endnu ikke resulteret i en eneste kommunesammenlægning. Det tredje er opgavefordelingen. Her er der mest tale om en debat, der faldt på gulvet af ulyst.

De tre temaer hænger sammen: Tydeligst er sammenhængen mellem opgavefordeling og kommunestruktur. Der er opgaver, der kræver en vis kapacitet i kommunerne, for at de kan løfte dem. Ud fra klassisk tankegang hænger opgavefordeling og udvalgsstruktur også sammen. Opgaverne bestemmer, hvad udvalgene skal lave. Men opgaverne behøver ikke at bestemme udvalgenes eksistens. Endelig har kommunestrukturen den betydning for udvalgenes funktion, at den er afgørende for antallet af substantielle sager og burde dermed også være det for antallet af stående udvalg og mødehyppighed.

Alle tre temaer hænger sammen med spørgsmålet om, i hvilken rækkefølge effektivitet, retssikkerhed og nærdemokrati prioriteres.

Noter

1. Et kommunalbestyrelsesmedlem har dog pligt til at modtage valg til et udvalg (Lov om kommunestyrelse § 15 stk. 5).
2. Dette forhold er bekræftet ved samtaler med en række kommunaldirektører.
3. Efter styrelseslovens § 16b stk. 1 har lønmodtagere ret til fravær fra arbejde for at deltage i kommunalt arbejde. Men nogle lønmodtagere, fx ledende funktionærer i private virksomheder, kan i praksis have svært ved at påberåbe sig denne ret.
4. Det gælder både den formelle og den uformelle organisation. Den formelle organisation er hun med til at præge ved fx at deltage i udvælgelsen af ledende medarbejdere. Den uformelle organisation påvirkes af valget af formandens kontaktpersoner i forvaltningen.
5. Dvs. summen af formandsvederlag til formænd for de stående udvalg, formanden for børn- og unge-udvalget, formanden for folkeoplysningsudvalget og formanden for et evt. beskæftigelsesudvalg.
6. OECD 1997 samt ikke offentliggjort analyse af denne artikels forfatter.
7. På grund af udligningsvirkningen er tilskuddet dog kun på 45% af de 7,5 mio.kr., dvs. 3³/₄ mio.kr.
8. Det er en erfaring fra mange af de nye kommunale samarbejder, at forandringen møder modvilje blandt ansatte, fordi de nye vilkår grundlæggende kan ændre deres jobsituation (ikke offentliggjort materiale fra et forskningsprojekt om kommunalt samarbejde).

G.b **Samarbejds mønstre og opgavefordeling**

*Martin Paldam*¹

Når en teoretiker som mig er blevet bedt om at deltage, er det for at få tingene set lidt udefra. Det er svært, for vi har alle vænnet os til, at alting er, som det er, og vi ved, at tingene er svære at ændre. Min opgave er at frembære den ideelle fordring.

En første observation er, at den danske kommunestruktur adskiller sig en hel del fra andre landes struktur. Vores kommuner har i gennemsnit ca. 20.000 indbyggere. De norske har ca. 12.000, de estiske har 2.000, og de færøske har under 1.000 indbyggere. I de større europæiske lande er kommunerne ofte større. Jo mindre et land er, desto mindre er normalt også kommunerne. Der er også mange lande, hvor kommunerne har færre opgaver end hos os. Det gælder fx i Estland, her er kommunerne simpelthen for små og fattige. Der er også lande, hvor kommunerne ikke opkræver egne skatter. Hverken kommunestrukturen eller opgavefordelingen er derfor udtryk for en naturlov. De skyldes en historisk udvikling, hvor meget er gået tilfældigt til.

Der foregår p.t. en forsigtig reformdiskussion, og en række svage og tøvende reformforslag er blevet søsat. Der er dog udfordringen fra Bornholm, og det konservative forslag om at nedlægge amterne.² Dette essay ser på, hvilket mål de reformer, der diskuteres, bør have. Den bedste måde at se, hvad målet bør være, er ved at foretage *et tankeeksperiment*:

Hvilken *idealmode* ville vi ønske for det kommunale selvstyre, hvis vi skulle begynde helt forfra? Idealet må hvile på de tre principper, der er opregnet i tabel G.b1.

Vi ønsker altså, at det kommunale selvstyre skal være reelt.³ De primærkommuner, der er systemets kerne, skal være så store, at de kan bære en god del af de offentlige opgaver.

Tabel Tre principper: Nærhed, effektivitet og modvægt

G.b1

	Princip	Beskrivelse	Dybere hensyn
P1	<i>Nærhed</i>	En lokal offentlig opgave bør styres lokalt. Dette kræver også et lokalt ansvar for finansieringen	Demokrati
P2	<i>Effektivitet</i>	De offentlige ydelser skal produceres med lave omkostninger	Økonomi
P3	<i>Modvægt</i>	Kommunerne skal være så stærke, at de er en modvægt mod staten. Det kan også sikre, at landet ikke bliver alt for skævt	Demokrati

Jeg ved, at kommunerne anser sig for at være ret effektive, men i de næste 20 år stiger den offentlige forsørgerbyrde med ca. 2% af BNP. Dertil kommer, at der er krav om øgninger af serviceniveauet på næsten alle områder. Samtidig bliver vores økonomi mere og mere åben, og det giver et pres nedad på skatterne. Skal der bruge mere, og kan der ikke opkræve mere i skat, bliver der et støt voksende pres på det offentlige – herunder kommunerne – for at øge effektiviteten.

I det følgende ligger det nævnte tankeeksperiment nedenunder det meste. Hensigten er, at se på, hvad der er det ideelle, og at bedømme de alternativer, der opridses ud fra, om de bringer os nærmere til idealet eller længere væk herfra.

1. Befolkningsunderlaget for forskellige opgaver

Forskellige opgaver har forskellige *serviceområder*, i den betydning at de kræver et forskelligt befolkningsunderlag. Det er let at give et ganske godt skøn over, hvor stort et befolkningsunderlag forskellige institutioner kræver. Tabel G.b2 giver en række eksempler for undervisningssektoren. Forudsætningerne for beregningerne er forenklet, så alle kan regne videre.⁴ Gøres forudsætningerne mere realistiske, vokser befolkningsunderlaget, men næppe mere end 10%.

Tabel 1 Hvor stort et område servicerer en undervisningsinstitution?

G.b2

Børnehave 10 børn i hver alder	Med 10 børn i hver alder kræves et befolkningsunderlag på $10 \times 80 = 800$. Optages kun 50% af en årgang, bliver underlaget 1600
Folkeskole med 4 linjer	Der ca. $20 \times 4 = 80$ elever i skolen pr. alder. Befolkningsunderlaget er $80 \times 80 = 6400$
Gymnasium med 10 linjer	Med en frekvens på 50% kræves $20 \times 10 / 0.5 = 400$ pr. alder. Befolkningsunderlaget er $400 \times 80 = 32.000$
Handelsgymnasium med 5 linjer	Med en frekvens på 25% kræves $20 \times 5 / 0.25 = 400$ pr. alder. Befolkningsunderlaget er $400 \times 80 = 32.000$
Et helt universitet	Ca. 1 mio.

Antagelser: Befolkningen er konstant, generationerne er lige store, og lever til de bliver præcis 80. Klassekvotienter er på 20.

Såvel en folkeskole som et gymnasium kan have et andet antal linjer end det nævnte, men for at have en vis fleksibilitet og de tilbud, folk kræver, kan de ikke være ret meget mindre end det nævnte. Kommer gymnasiet helt ned på otte linjer, falder befolkningsunderlaget til 30.000. Så bliver det også typisk lidt dyrere pr. elev.

Et andet område er sundhedssektoren. Et hospital med alle specialer kræver et befolkningsunderlag på mindst 150.000. Man kan dog klare sig uden alle specialer gennem samarbejde mellem flere hospitaler. For at beregne befolkningsunderlaget for plejehjem og andre ældreforanstaltninger må forudsætningerne gøres mere realistiske i den øvre ende af befolkningspyramiden. Den typiske institution med ca. 50 klienter kræver dog ikke et nær så stort underlag som en folkeskole.

2. Optimale kommunestørrelser: økonomi vs historie og geografi

Kommunerne kan principielt få alle opgaver med et serviceområde, der er mindre end den mindste kommune. Så den sætter grænsen for, hvilke opgaver der kan gives til kommunerne. Den *økonomiske logik* taler derfor for, at kommunerne er nogenlunde lige store. Det er vigtigere, at kommunerne har *samme* størrelse, end hvad det er for en størrelse! Jo større minimum er, desto flere opgaver kan kommunerne få, og lettere kan amter og kommuner sluttes sammen.⁵

Den *geografiske og historiske logik* bevirker, at kommuner får forskellig størrelse:

1. Danmark består af øer og halvøer, så områder af vidt forskellig størrelse har en naturlig samhørighed og en fælles historie.
2. Der er en række byområder, som bør holdes sammen i én kommune af to årsager:
 - 2a. Folks interesse for deres kommune bliver delt, når de arbejder i en anden kommune.
 - 2b. I byområde med flere kommuner sker der let en dynamisk selektionsproces: nogle kommuner bliver »skattely« med lav skat og høje grundpriser, og andre bliver »ghettoer« for minoriteter og andre lavindkomstgrupper. Det er velfærdsmæssigt uheldigt.

Punkt 2a er et argument imod små kommuner i al almindelighed, men især imod opdeling af byområder – hvor folk tit skifter arbejde uden at skifte bolig. Punkt 2b er især et problem i København (og andre millionbyer verden over).

De økonomiske og de geografiske argumenter går i modsat retning. Så der bliver uundgåeligt en vis skævhed i størrelsesfordelingen. Spørgsmålet er alene, om skævheden er *for* stor.

I indledningen startede jeg med et eksperiment: Hvilken idealmode ville vi ønske os for kommunerne, hvis vi kunne vælge frit. Den første konklusion er, at vi ville ønske os kommuner, der var nogenlunde ens i størrelse, og så store, at de kunne gives flere opgaver.

3. Kommunernes størrelsesfordeling – to fremstillinger

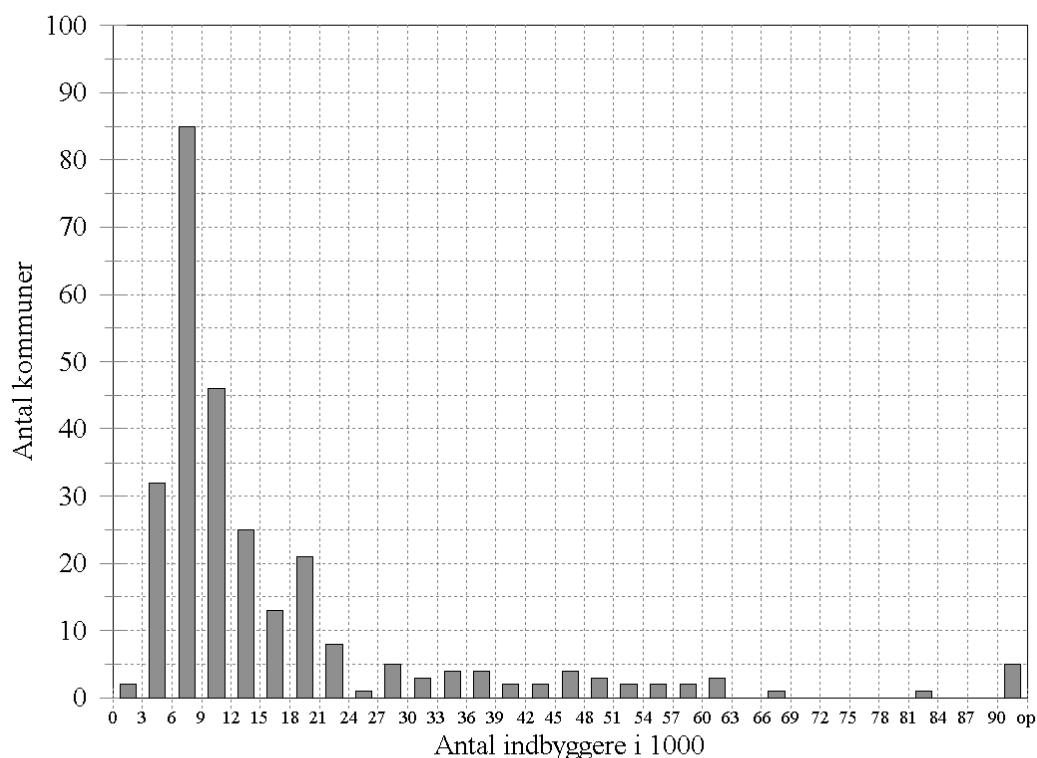
Figur G.b1 og G.b2 viser størrelsesfordelingen af kommunernes folketal fremstillet på to måder.

Figur G.b1 viser en frekvensfordeling (histogram), hvoraf det øverste interval indeholder de fem kommuner, der har over 90.000 indbyggere. Fordelingen er *skæv* med en top på 85 kommuner mellem 6.000 og 9.000 indbyggere og en lang hale mod højre. 60% af kommunerne ligger i intervallet mellem 3.000 og 12.000 indbyggere. På den anden side bor 55% af landets befolkning i de 16% af kommunerne, der har over 25.000 indbyggere.

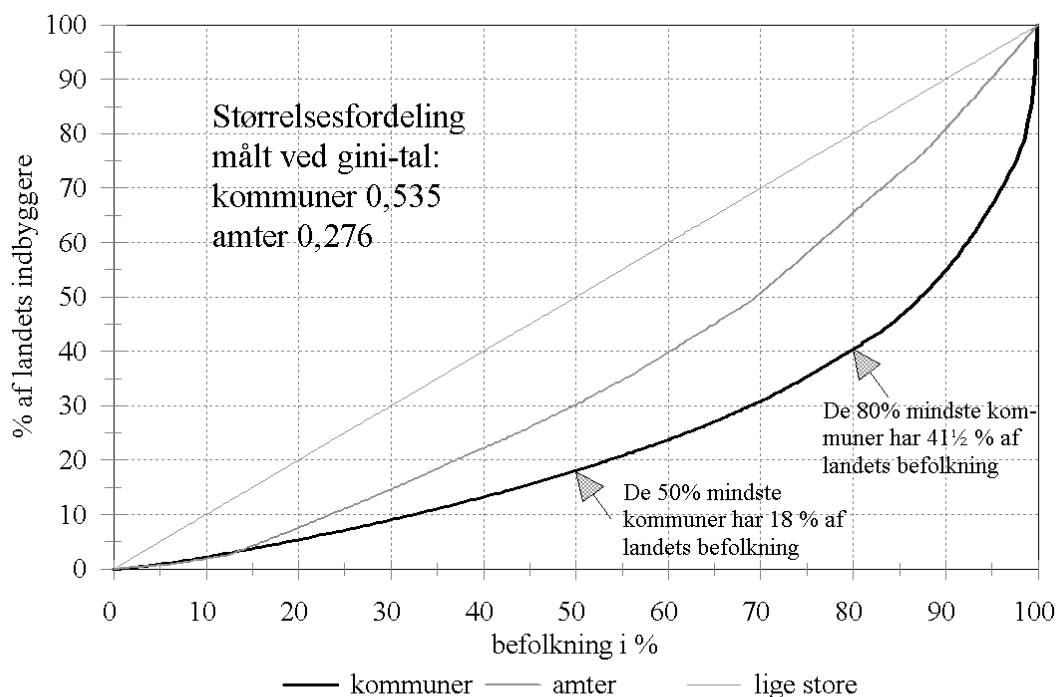
Figur G.b2 er lidt sværere at aflæse. Den er lavet ved at sortere kommunerne efter størrelse og beregne to procenter: En procent af kommuner (dvs. af 276) og 1% af befolkningen, dvs. af 5,3 mio. indbyggere. De to procenter

er så tegnet op imod hinanden. De to eksempler – dvs de to punkter, pilene peger på – viser, hvordan kurven skal aflæses. Læseren kan også gå ud til 20% på den vandrette akse. Det ses, at de 20% mindste kommuner, har 5% af landets befolkning.

Figur G.b1 Kommunernes størrelsesfordeling – beregnet som histogram



Figur Kommunernes størrelsesfordeling – beregnet som Lorenzkurve
G.b2



Linjen for kommuner er beregnet for 275 punkter, så det er en fin jævn kurve. Der er også beregnet den tilsvarende kurve for amterne. Den er lidt mindre jævn for der er kun 16 amter og dermed 15 punkter mellem 0% og 100%. Den rette linje, der går fra figurens nederste venstre hjørne (0, 0) til dens øverste højre hjørne (100, 100) viser en fuldkommen lige størrelsesfordeling, hvor der er præcis lige mange beboere i hver kommune. Kurven for kommunernes størrelsesfordeling forløber langt fra den lige fordeling, så de har en skæv fordeling. Amterne har en jævnere størrelsesfordeling end kommunerne. Der er ganske vist et par små amter (Bornholm og Frederiksberg), men der er intet amt, der er dobbelt så stort som gennemsnitsamtet.

For at gøre tingene lette at beregne, har jeg indlagt et net, der deler arealet i 100 firkanter. Hver har altså 1% af det samlede areal. Det er nu let at beregne standardmålet for fordelings skævhed. Det er gini-tallet, der er beregnet som 2 gange arealet mellem den faktiske fordelingskurve og linjen for den perfekte lighed. Læseren kan let tælle efter på figuren og se, at gini-tallet for skævheden af kommunernes størrelser er 0,535 (eller 53,5%).

Det er en stor skævhed. Til sammenligning er den lige så skæv som

indkomstfordelingen i Mexico. Amterne har den halve størrelsesskævhed 0,276 (eller 27,6%) – det er kun lige så skævt som den danske indkomstfordeling.

4. Hvad betyder fordelingsskævheden?

Der er to slags problemer (jf. tabel G.b1), hvis en kommunes størrelse er »gal« i forhold til opgaven:

Effektivitetsproblemet (P2). Det er stort, hvis opgaven er for stor at løfte for kommunen. Er opgaven for lille for kommunen, kan den løses ved at lave flere enheder. Er opgaven for stor for kommunen er der tre muligheder: (a) opgaven løses i et *samarbejde* mellem flere kommuner. (b) opgaven løses af et firma, der leverer til flere kommuner og udbyder små pakker til små kommuner. (c) opgaven løses delvis eller slet ikke. I de to første tilfælde er der altså tale om, at opgaven løses for flere kommuner samlet. Disse løsningsmuligheder diskuteres i afsnit 9 og 10.

Nærhedsproblemet (P1). Vi vil gerne have en »nærhedsfaktor« ind, sådan at de, der bruger opgaven, også er med til at bestemme over løsningen. Hvis opgaven er så lille, at kommuner er nødt til at have mange enheder, er der et problem.

Skævheden skal altså måles i forhold til de opgaver, kommunerne har eller kan få. Alle kommuner med 800-1000 indbyggere er store nok til at drive en børnehave. Det er alle kommuner undtagen Christiansø (der har en særlig status).

En central opgave for kommunen er at drive sine folkeskoler. En moderne centralskole, med det hele, kræver et befolkningsunderlag på ca. 6.400 indbyggere. Der er 34 kommuner, der ikke har 6.000 indbyggere, og en tredjedel af alle kommuner har under 8.000 indbyggere. Var centralskoler blevet indført i 1960'erne, før den store kommunalreform, ville den utvivlsomt have satset på lidt større kommuner.

Et gymnasium kræver et befolkningsunderlag på 32.000. Der er kun 35 kommuner, der har over 32.000 indbyggere (og to af dem er de kommuner, der også er amter). Der er altså brug for nogle andre enheder end kommunerne til at drive den sekundære undervisning.

Mærkeligt nok er opgaven delt. Amtene har det *almene* gymnasium, og staten har det *faglige* gymnasium. Heraf er handelsgymnasiet det lettest at sammenligne med det almene gymnasium. Der er en faglig overlapning på

ca. 50%. Så der er tale om en *kommerciel* gymnasielinje, der adskiller sig lige så meget – eller lige så lidt – fra den sproglige og den naturvidenskabelige linje som de to linjer adskiller sig fra hinanden. Der er da også mange lande, hvor de tre linjer findes på de samme skoler. Det er også forunderligt, at staten driver sit gymnasum 25% billigere pr. elev end amterne gør med sit.⁶ Blev de tre linjer drevet som et fællesgymnasium, ville befolkningsunderlaget nok falde til 25.000. Med 25.000 indbyggere som minimum, var vi endt på ca. 130 kommuner.⁷ Og så havde strukturen været langt mere homogen.

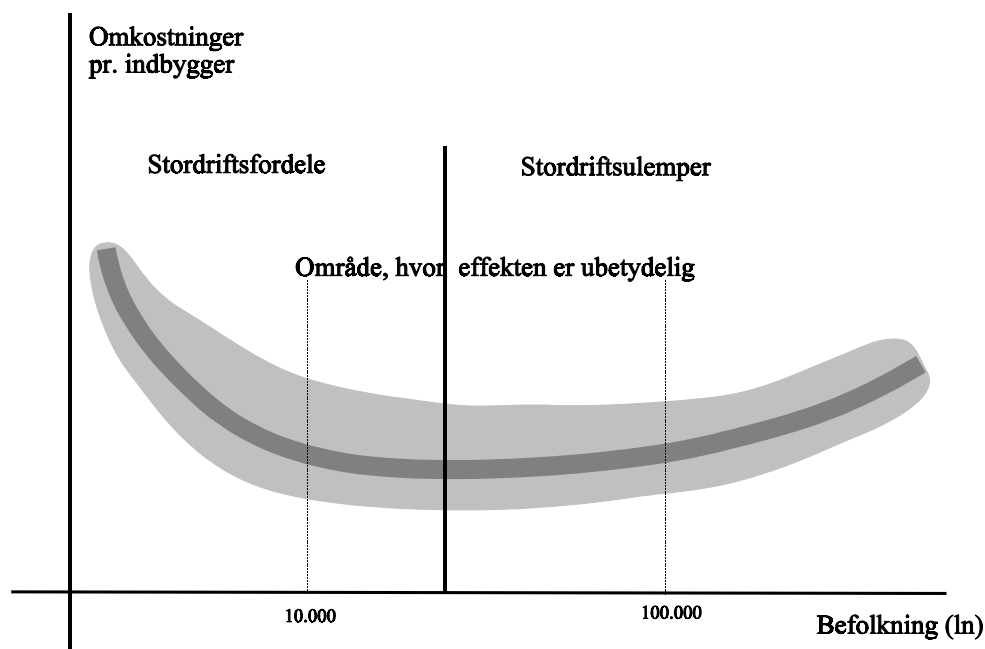
Det kræver et befolkningsunderlag på én mio. at drive et universitet. Det er næsten dobbelt så stort som det største amt, så det er ikke underligt, at det er en statslig opgave.

På sundhedsområdet kræves et befolkningsunderlag på mindst 150.000 for at drive et hospital, og 250.000 er faktisk bedre. Der er kun fire kommuner, der kan bære den opgave. Det er svært at tænke sig kommuner, der er så store, at de kan bære hospitalerne – det ville stride mod de øvrige hensyn.⁸

5. Stordriftsulemper betyder noget i små kommuner

Det fremgår af det foregående, at der på de forskellige udgiftsområder er smådriftsulemper, hhv. stordriftsfordele. Der bliver også let stordriftsulemper, hvis kommunerne bliver for store. Der er i det sidste par år lavet en række studier, der har forsøgt at finde frem til, hvor store stordriftsfordelene er.

Figur Stordriftsfordele, hhv. ulemper
G.b3



Figur G.b3 viser det typiske billede. Der er en punktsværm på 275 punkter, der ligger fordelt som den lysegrå »agurklignende« figur. Den kan sammenfattes til mørkegrå kurve med forskellige statistiske teknikker. Den mest effektive kommunestørrelse er dér, hvor gennemsnitskurven er lavest. Der er et stort område mellem 10.000 og 100.000 indbyggere, hvor kurven er flad, og samtidig lavest.

Det er tydeligt, at kurven bøjer opad i begge ender. Den kraftigste opbøjning er i den lave ende. Der er mange små kommuner (jf. figur Gb.1), så denne opbøjning er velbestemt. Der er måske også en opbøjning for de store kommuner (som tegnet), men den er ikke så velbestemt af to grunde: (i) der er få meget store kommuner, og (ii) de skiller sig ud fra gennemsnittet på en række områder, som det er svært at kontrollere for i en statistisk analyse.

Hvor stor er ulempen ved at være lille? Der er lavet flere skøn, der viser, at der er tale om mulige besparelser på ca. 400 mio.kr. Det er ikke noget stort tal i sig selv, men det er fordelt på kommuner med en ret lille del af landets samlede befolkning, så for dem betyder det mere. Antager vi, at 80% af beløbet er i kommuner med under 6.000 indbyggere, er der 34 sådanne kommuner. De har 3% af landets befolkning og måske 2,5% af de kommunale udgifter, dvs. ca. 6 mia.kr. Så her er der ca. 7% at spare.

En velfærdsberegning giver et noget større tal. Det er karakteristisk, at de mindste kommuner ofte ikke løser så mange opgaver som de større. Der må være et velfærds-mæssigt optimalt omfang af opgaveløsning. Dette omfang kan næppe ikke nås i de mindste kommuner.

6. Demokratiske niveauer: Hvor mange skal der være?

Indledningen nævnte (P3) modvægtsprincippet. Kommunerne skulle gerne være en rimelig magtfuld enhed. Det kan opfattes som et spørgsmål om *demokratisk interesse*. Den kan måles med stemmeprocenten. Dét, borgerne bakker op, er de vigtige organer rent demokratisk.

Vi har fire demokratiske niveauer, *EU, amtet, kommunen og staten*, i den rækkefølge som de interesserer borgerne. Det giver nok et lidt fortegnet billede, at kommunalvalg og amtsvalg er samtidig. Blev de afholdt uafhængigt, ville der sikkert være en næsten lige så lav valgdeltagelse til amtsvalg som til EU-valg. Vi konkluderer, at stat og kommune er de to »store« demokratiske niveauer, og at amt og EU er de to »små« niveauer.⁹

Tabel De fire demokratiske niveauer i procent af BNP

G.b3

Store	Udgifter	Små	Udgifter
Staten	30	Amtet	5
Kommunen	17	EU	1

Bem.: De offentlige udgifter er ca. 55% af BNP, idet der også er ca. 3% udgifter fra »sociale fonde«. Niveauet 1998-2001.

Årsagen til den svingende demokratiske interesse er, at de fleste danskere har travlt – vi har ikke fået et fritidssamfund, men et travlhedssamfund. Ingen af os har tid til at interessere os for ret mange demokratiske processer. Et sandt demokrati kræver borgernes interesse, så der må ikke være for mange niveauer. Det er et problem at gå fra 2 til 3 og et endnu større at gå fra 3 til 4, sådan som det er sket i de sidste 25 år. Hvorfor interesserer vi os mest for staten og kommunerne? Den simpleste forklaring er, at vi interesserer os for tingene i det omfang, de betyder noget for os! Tabel Gb.3 viser, at denne forklaring har meget på sig. Jo mindre et niveau betyder, desto mindre interesserer det os.

EU administrerer kun 1,16 % af EU-landenes BNP og har færre ansatte end Århus Kommune, så selv om både venner og fjender med mellemrum

taler om EU's vældige betydning, er det svært at overbevise folk om denne betydning. Den eneste årsag til, at vi trods alt har en vis interesse for EU-valgene, er, at de er blevet til et nationalt spørgsmål i Danmark. I de fleste andre EU-lande, er EU-valg en begivenhed, der foregår i den dybeste stilhed.

Det siges ofte, at der er et vist demokratisk underskud i de store kommuner, mens alle »kommer hinanden ved« i de små kommuner. Det er svært at finde tal, der bekræfter dette billede. Der er i hvert tilfælde ikke ret stor forskel på valgdeltagelsen i store og små kommuner.

Med synsvinklen fra indledningen er spørgsmålet nu: hvor mange demokratiske niveauer bør vi have? Svar er, at to store og to små er ikke så godt som to store og ét lille.

7. Store historisk betingede effektivitetsforskelle

Eksemplet med den betydelige forskel på udgifterne pr. elev i de to gymnasiesystemer er typisk. Der er normalt store forskelle, når udgiftsniveauet sammenlignes på forskellige offentlige områder. Det gælder skoleudgifterne pr. elev i de forskellige kommuner, udgiften til biblioteker pr. indbygger, og renovationsudgifterne pr. husstand. På de fleste områder er forskellen mellem udgifterne i de dyreste og de billigste kommuner både tre og fire gange niveauet i de billigste kommuner.

Det er naturligvis selve pointen med det kommunale selvstyre. Borgerne skal have lov til at vælge niveauet for de forskellige ydelser. Men tingene bliver først rigtigt mærkelige, når den ydelse, borgerne får, sammenlignes med den udgift, der afholdes.

Udgiften er et samlet mål for det »input«, der »puttes« i produktionen. Dét borgerne får, er det »output«, der kommer ud af produktionen. Det er sværere at måle, men der er dog en del tal. For skolerne er der tal for afgangsprøver, og for hvor mange, der går videre i systemet, o.l. For bibliotekerne er der tal for udlån. Nylige undersøgelser har vist, at sammenhæng mellem input og output på disse områder er svag.¹⁰ Nogle bruger mange penge og andre bruger få til at producere næsten det samme output. Forskellene er vokset frem gennem en historiske udvikling, og nu er de blevet store. De har konsolideret sig i normer og sædvaner, som dels er svære at begrunde, og dels er svære at ændre.

Nogle udgiftsforskelle er lette at se, for de skyldes forskelle i bygnings-

standarder. Vi kan alle nævne eksempler på institutioner, der bor flot i forhold til den opgave, de skal løse. Og andre, der gør det lige så godt i mere beskedne omgivelser. Læseren kan fx spekulere over, hvor meget bedre udsendelserne bliver, når DR flytter ind i sin nye superby i Ørestaden.¹¹ Ja, det kan være, at udgiften bliver så stor, at det bliver nødvendigt at spare på udsendelserne – hvis altså licensen ikke bliver sat op.

På det universitet, hvor jeg arbejder, er der også store forskelle i studiernes »levestandard«. Det koster fx halvt så meget at uddanne en jurist som en matematiker. Mange af forskellene er vokset frem over en længere årrække, og de er nu »konsolideret« i ministerielle fordelingsnøgler. Det er blevet helt naturligt, at matematikere skal have et stort institut til at uddanne få kandidater, mens jurister skal have et lille institut til at uddanne mange kandidater.

I internationale sammenligninger fremstår tingene endnu mere tilfældige. I Danmark har vi fx en høj pensionsalder, men til gengæld få elever pr. lærer. Vi har ret lave udgifter til sundhedssystemet, men til gengæld kan danskere få arbejdsløshedunderstøttelse usædvanlig længe, osv. Disse forskelle skyldes ikke forskelle i sygeligheden og arbejdsløsheden.

Så pointen er altså, at meget i det offentlige produceres med omkostninger, der har en betydelig komponent, som ikke skyldes objektive, men historiske årsager. De ansatte har på nogle områder fået *gode velerhvervede* rettigheder, på andre områder er rettighederne ikke så imponerende.

8. To omkostningsdrivende mekanismer: Capture og rent seeking

For at forstå sådanne ting er det afgørende at erkende, *at offentlige organer er levende væsener*. De ønsker at leve og vokse. De har *egeninteresser*, og de har *venner og kunder*, som de allierer sig med. Når man studerer deres adfærd har to mekanismer fået en stigende opmærksomhed i den økonomiske og politologiske litteratur, dog uden at få den rolle i den danske politiske debat, som de fortjener. Det kan alene ses deraf, at de ikke har fået danske navne. Begge begreber handler om problemer, der *uundgåeligt* opstår,¹² når en selvstændig administrativ enhed skabes:

Capture (overtagelse) handler om *magten* over enheden. Ender den hos andre end dem, der skulle have den, er der sket capture. Enheden er blevet overtaget.

De fire eksempler i tabel G.b4 viser, hvad der er pointen. Der er sjældent tale om en fuld capture, men ofte udvikles et kompromis. Den gruppe, der er nævnt i den yderste højre kolonne, får typisk *medbestemmelse*. Og der sker jævnligt en vis glidning af magten som anført.

Tabel Typiske eksempler

G.b4

	Type	Erklæret formål	Overtaget af
e1	Serviceorgan	Servicere en klientgruppe	Personalet
e2	Kontrolorgan	Kontrollere en privat branche	Branchen
e3	Klageorgan	Behandle klager over styrelse	Styrelsen
e4	Evalueringsorgan	Evaluerer en offentlig styrelses projekter	Styrelsen

Bem.: Eksemplerne i den sidste kolonne er ikke den eneste mulighed for capture, men typiske eksempler.

Den bedste måde at forstå, hvorfor der ofte sker capture, er ved at sammenligne de to slags interesser i et par eksempler af typen (e1 og e2) fra tabellen:

(A) *Almene interesser*. Institutioners erklærede formål er hensynet til almenvældet, skatteyderne, o.l. Disse interesser er *brede, diffuse og ofte meget små* for den enkelte. Tænk på et serviceorgan (e1), hvis drift koster 100 mio.kr. Selv om de 25 mio. er drejet til at tjene et andet formål (fx personalet), er det kun 5 kr. pr. skatteyder. Vi kan også tænke på en regulering (e2) af en branche med 25 virksomheder, der sælger varer, der udgør 1% af forbruget. Om de reguleres lidt bedre eller dårligere betyder kun lidt for den enkelte husholdning.

(B) *Specielle interesser*. I de fire eksempler er det hhv. personalet, branchen og styrelsens interesser. Det karakteristiske er, at deres interesser er *koncentrerede og klare*. 25 mio.kr. (e1) er meget for personalet. Om de 25 virksomheder (e2) reguleres på den ene eller anden måde kan let betyde meget på deres bundlinje. Så både personalet og de regulerede har en stærk interesse. Finder de sammen, kan der ske både det ene og det andet.

Nogle gange er capture en åben proces. Hedeselskabet blev oprettet for at ændre Danmarks vilde natur til agerland. Nu er opgaven den modsatte. Fra at være ledet af landbruget, er selskabets overtaget af naturfredere. Det har været nødvendig for dets overlevelse. En tilsvarende ændring er sket af

vores »krigsmagt«, da fjenden gik i opløsning. Nu er hele organisationen ved at være omstillet til fredsbevarelse ude i verden. Det har nok været lidt drøjt for en og anden kriger at male hærens kampvogne hvide, så de blev mere synlige, men det har været nødvendigt. Organisationer er levende væsener, der ønsker at overleve. Også selv om det betyder, at de må ændre politik 180 grader.

Studiet af reguleringsøkonomi blev startet af (den senere) nobelpristager George Stiegler,¹³ der analyserede udviklingen over tiden i forskellige brancher, hvor der var indført en offentlig regulering med en målsætning, der burde give en bestemt drejning i tallene. Det, han undrede sig over, var, at han sjældent kunne finde den forventede drejning, og jævnligt fandt en drejning den anden vej! Ofte var alt, hvad der skete, at der blev oprettet en styrelse, med et personale der siden er vokset støt.

Capture er tydeligvis en almindelig mekanisme. Dertil kommer den anden mekanisme:

Rent seeking (udgiftsdrejning til eget formål). Reguleringer giver næsten altid et vist monopol, og dermed en monopolgevinst, som de, der har magten over organisationen, kan »høste«.

Lad os igen tænke på de fire eksempler i tabel G.b4. Det er vist uden videre klart, hvad personalet kan gøre i sin rent seeking. Vi kender alle eksempler, hvor et personale har opnået bedre vilkår og flere ansatte og flere chefstillinger end nødvendigt. Det er også almindeligt, at klage- og evalueringsorganer er helt integreret i de styrelser, de skal holde på dydens smalle sti.

Hovedeksemplet i litteraturen er imidlertid en offentlig regulering af en privat erhvervsaktivitet. Her er der altid to sider: (A) Et alment formål og (B) den profit, som reguleringen skaber. Et godt eksempel er de reguleringer, der kræver, at bestemte fags udøvere tager en eksamen, der giver dem autorisation til at udøve et bestemt erhverv, som pilot, kirurg, apoteker, osv. Den slags reguleringer giver på den ene side (a) befolkningen en vis sikkerhed for, at de, der har autorisationen, kan faget – noget der ellers er svært at vide. På den anden side (b) giver den de, der får autorisationen en merløn. Organisationerne for de, der har en sådan autorisation, udøver ofte en betydelig lobbyvirksomhed for at få øget monopolgraden.

Det er klart, at der kan løbe en hel del ekstra omkostninger på for borgerne, hvis en institution bliver overtaget af interesser, der bruger dem til rent

seeking. Det mest berømte eksempel på, hvor galt det kan gå, er historien om postterminalen, der løb fuldstændigt af sporet, før der blev grebet ind. Bagefter blev udviklingen dokumenteret i 2 bind fra Justitsministeriet (959 sider, april 1985). Så galt går det sjældent af flere grunde: De fleste offentligt ansatte og offentlige ledere udøver en betydelig selvkontrol, og der er et vist pres fra borgerne.

Læsere, der for første gang ser beskrivelsen af de to mekanismer, opfatter dem ofte som en »fornærmelse« af offentligt ansatte. Det er ingenlunde mit formål – jeg er selv offentligt ansat. Alt hvad jeg påstår er, at *offentligt ansatte er mennesker*, og opfører sig som sådanne!

Reguleringer indføres for at udbedre *markedsfejl* i den private sektor. Markedet er langt fra perfekt, og derfor er der brug for offentlige reguleringer. Capture og rent seeking er eksempler på *styringsfejl*. De kan reduceres ved at indføre markedskræfter. Som så meget her i livet er det vigtigt at se begge sider – *begge* slags fejl – og finde den bedste balance. Det sker, at markedsfejlene er mindre end styringsfejlene, især når administrationsomkostningene medregnes.

9. Hvad kan holde omkostningsglidningen i ave?

Afsnit 7 viste, at der ofte kun er en svag forbindelse mellem input og output i den offentlige sektor, og afsnit 8 så på to mekanismer, der forklarede hvordan input kan vokse, uden at output gør det, så der sker en *ineffektivisering* af produktionen – en ineffektivisering der tilmed er dynamisk.

Der er heldigvis flere mekanismer til kontrol over tendensen til dynamisk ineffektivisering: De ansattes samvittighed og den interne gensidige kontrol.¹⁴ Det er ikke nogen lille faktor, men den skal jeg dog ikke skrive mere om. Dertil kommer kontrol- og evalueringsorganer, hvis de ikke er blevet captured og »vendt«. Bagved disse former for kontrol er der to grundliggende kræfter:

Politiske pres fra vælgere via deres valgte repræsentanter og pressen.

Økonomisk pres fra markedskræfterne, hvis de for lov til at virke.

Jo nærmere organet er ved vælgerne, og jo mere dets produktion bliver udsat for markedsprøvning, desto bedre stoppes processer ud i dynamisk ineffektivitet.

Det betyder omvendt, at jo mere organet er *afskærmet* fra det politiske liv og *isoleret* fra markedskræfterne, jo bedre kan de forskellige mere

ubehagelige kræfter udfolde sig. Et godt eksempel er internationale organisationer. Her er der langt til vælgerne, så de politiske pres er højst indirekte. Så her har de ansatte typisk en væsentlig højere løn end i tilsvarende stillinger i de nationale administrationer. Der er også typisk flere frynsegoder.

Man ser også jævnligt regler og reguleringer, der er lavet for at isolere offentlige organer fra markeds kræfterne. Den typiske metode er her at gøre det så uklart som muligt, hvad der foregår, sådan at alting bliver usammenligneligt og uafprøveligt på et marked.

Heraf kan vi udlede et ideal: Det bør tilstræbes at alle offentlige organer er under direkte kontrol af folkevalgte politikere, og at effektivitetstal så vidt muligt beregnes og offentliggøres.

10. Alternativer til niveauer

Vi vender nu tilbage til argumenterne i afsnit 4 og 6. Hvis en kommune er for lille til at løse en given opgave, er der to alternative løsningsmuligheder:

L1. Løsningen købes på det private marked.

L2. Flere kommuner går sammen om at løse opgaven.

Der er en række områder, hvor der findes et marked, og hvor L1 er reel og bruges. Kommuner køber mange ydelser fra fx banker, sagfører- og revisionsvirksomheder, osv. Der er også firmaer, der driver busruter, brandvæsen, rengøring, osv.¹⁵ Det letter i høj grad små kommuners problemer, at de kan købe de ydelser, der er tale om, i passende portioner. Generelt set er det en fin løsning, hvis markedet findes og fungerer. Dvs. hvis der er konkurrence på markedet. Men med jævne mellemrum opstår der monopollignende forhold på sådanne markeder. Så stiger prisen.¹⁶

Desværre er der en masse områder, hvor der mangler markeder. Der er fx ingen firmaer, der udbyder en biblioteksservice til borgerne i en lille kommune. Der er heller ikke noget marked for levering af undervisning. Ja, knap nok markeder for de typiske hospitalsbehandlinger osv.

Men der er en del »halvmarkeder«, hvor én kommune køber en vis mængde pladser i en nabokommunes specialskole, eller hvor et amt køber en vis mængde behandlinger af en bestemt slags i et andet amts hospital, osv. I disse tilfælde opstår der altså noget i retning af et mellemkommunalt marked. Både regering og opposition har udvidet kommuners og amters muligheder for at lave den slags markeder. Alternativet er, at kommuner går

sammen og laver et fælleskommunalt selskab.

Problemet med mellemkommunale selskaber er, at de ofte bliver *isolerede fra både markedet og det politiske pres*. De bliver kort sagt til det, der i fagsprog kaldes SOE'er (offentligt ejede erhvervsvirksomheder). Så her bliver muligheden for dynamisk ineffektivitet relativ stor. Der er en omfattende litteratur om SOE'er.¹⁷ Det er helt afgørende, at de udsættes for konkurrence og ikke får lov til at udvikle sig uden hverken kontrol fra vælgere eller markedet.

Et af de store problemer ved SOE'er er, at de er ejet af det offentlige, og derved har ejerne en stor tilskyndelse til at købe hos deres eget selskab. En privat leverandør kan lettere udskiftes med en anden, hvis der er problemer.

11. Til slut: I hvilken retning bør vi gå?

Hovedparten af det foregående har drejet sig om at diskutere, hvilke reformer der er brug for. Det klareste resultat er: *Kommunerne bør komme nærmere på hinanden i størrelse*. Den måde, hvorpå dette bør ske, er, ved at små kommuner slutter sig sammen. Det blev her argumenteret, at 25.000 indbyggere er et godt minimum for en kommune. En sådan størrelse ville tillade kommunerne at bære flere opgaver og dermed at vokse i betydning. Det vil yderligere øge vælgernes interesse. På langt sigt vil det give en bedre magtbalance i samfundet.

Det er også fremgået, at der er betydelige effektivitetsproblemer i kommunerne. Enhver, der ser på de kommunale nøgletal og de studier, der er lavet, vil nok give mig ret i, at der er store og ofte ganske uforklarlige forskelle på kommunernes omkostninger ved den samme produktion. Ser man sig om og bruger lidt fantasi, kan der spares mange skattekrone. Etablering af et væv af samarbejdsorganisationer mellem kommunerne er næppe vejen til større effektivitet.

Havde kommunerne en mere ideel størrelse, ville der være en bedre mulighed for at øge effektiviteten, og det ville også give mulighed for at få amter og kommuner sluttet sammen. Det ville være en demokratisk gevinst.

Noter

1. Professor, dr.oecon., Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, 8000 Århus C. Tlf. 8942 1607 (eller 08), e-mail: <mpaldam@econ.au.dk>. Hjemmeside: <<http://www.martin.paldam.dk>>.
2. Forslaget kan læses på partiets hjemmeside: <<http://www.konservative.dk>>. Bemærk at det *ikke* er det, der er sket på Bornholm: her har amtet og kommunerne sluttet sig sammen!
3. Har man ikke både ansvar for udgifter og indtægter, går det let ligesom med bydelsrådene i København, der blot blev et »kræveorgan« for nye og større offentlige udgifter.
4. Antagelserne giver en *perfekt ligevægt*, der gør alle beregninger nemme. Antagelserne er ikke perfekt opfyldt. Der er en befolkningstilvækst på ca. 0,3% pr. år (på grund af indvandring). Verdenskrigen skabte generationsbølger, men de bliver stadig mindre. Gennemsnitslevealderen er 78,8 år, den vokser med et år hvert 3.-4. år. Hver ny generation er på ca. 66.000. Når folketallet (5.300.000) divideres med 80 giver det 66.250.
5. Som vi skal se i næste afsnit, er der hårdt brug for amterne med den nuværende størrelsesfordeling af kommunerne. Det er derfor overraskende, at det konservative forslag om at nedlægge amterne ikke samtidig har en plan for at øge minimumsstørrelsen for kommuner.
6. Omkostningsforskellen skyldes en historisk og socialt betinget forskel i standarder i de to systemer. Med »socialt« menes her, at de to systemers elever rekrutteres fra grupper, der er vant til forskellige standarder.
7. Der er 44 kommuner med over 25.000 indbyggere, men de rummer 55% af landets befolkning. Divideres de resterende 45% af befolkningen med 25.000 fås 95. Summen af 95 og 44 er 139.
8. I det konservative forslag om at nedlægge amterne indgår et forslag om at oprette regioner til erstatning for amterne for at drive hospitalerne. Regionerne skal have en bestyrelse, der er valgt af kommunalbestyrelserne.
9. Desuden er der en række subkommunale valg til råd i skoler, menighed, mv., som normalt ikke skaber den store interesse. Store lande har ofte et niveau til: Delstatsniveauet. Men her er der så typisk et af de andre niveauer, der er uden betydning.
10. Forholdet mellem input og output i folkeskolen er lavet af Eskild Heinesen (AKF), mens det tilsvarende studium for folkebibliotekerne er lavet af Mogens Dilling-Hansen (Økonomisk Institut, AFV, Aarhus Universitet).
11. Superbyen kommer til at koste 2-3 mia. Den er bevilget til at koste netto 160 mio., når de gamle bygninger sælges og forskellige »specielle« udgifter (til IT, koncerthus mv.)

finansieres separat. Alt tyder på, at nettoudgiften blive en hel del større end 160 mio. – sandsynligvis over ½ mia.

12. Med ordet »uundgåeligt« menes, at de altid optræder som en tendens. Måske holdes de i skak i en rum tid, så de er ubetydelige, men så kan de pludselig vokse.
13. Hans vigtigste artikler på området kom allerede i 1960'erne. De er genoptrykt i: *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago 1975.
14. I en lang række undersøgelser skiller administrationen i nordvesteuropæiske lande sig nydeligt ud fra de fleste andre landes. Vi har således et lavt korruptionniveau. Se her mine artikler om det internationale korruptionsmønster (henvisning fra: <<http://www.martin.paldam.dk>>).
15. Også store kommuner benytter jævnligt markedet. Det er ikke nødvendigt, at alting på et givet område udbydes på et marked. Det afgørende er at få defineret input og output helt klart og afprøve nogle enheder på markedet, så det bliver klart, hvad tingene kan produceres for, sådan at alle ved, hvad de skal leve op til.
16. Der gik ikke ret lang tid, efter at ISS havde opslugt Jydsk Regøring, før den nye gigant begyndte at tale om, at priskonkurrencen havde været alt for hård på rengøringsmarkedet, og – af hensyn til de ansatte og miljøet – ville prisen ikke mere blive presset så meget.
17. Den bedste sammenfatning af litteraturen er nok Verdensbankens store oversigt: *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford UP, 1995. Mange af eksemplerne er ganske vist fra u-lande, men der er også en del eksempler fra Vesteuropa på de 350 sider.

G.c **Samarbejde eller sammenlægning**

Svend Lundtorp

1. Den nye interesse for kommunalt samarbejde

Nærmest som en ny andelsbevægelse er danske kommuner i de sidste ca. tre år begyndt at arbejde sammen som aldrig før. Det er ikke nyt, at de arbejder sammen. Det har de gjort længe om forsynings- og trafikselskaber og om erhverv og turisme. Det nye er, at samarbejde er blevet en strategi, hvor grupper af kommuner systematisk gennemgår det kommunale opgavefelt for at udpege de områder, hvor samarbejde er rationelt. Resultatet er, at den nye generation af samarbejder omfatter områder, hvor samarbejde hidtil har været ukendt.

Der er så vidt ses særligt to årsager til, at denne bevægelse er kommet netop i disse år:

Den første er kommunernes økonomi. Da den nuværende regering tiltrådte i 1993, blev der lovet forbedringer på en række af de offentlige serviceområder, som kommunerne er ansvarlige for, og regeringen sørgede for den nødvendige finansiering. Nu er de økonomiske rammer blevet stramme. Det mærker især landkommunerne, for de skal nu leve op til de samme servicekrav, som bykommunerne længe har honoreret, hvilket især vil sige pasningsopgaven. De små kommuner har således haft en betydelig stigning i dækningsgraderne for børneinstitutioner (Indenrigsministeriets Nøgletal 2000d).

Den anden årsag er den begyndende strukturdebat. Ud af Opgavekommissionens omfattende arbejde kom der ikke én ny opgave til kommunerne. I stedet såede kommissionen tvivl om kommunernes bæredygtighed – om de små kommuner er store nok til at klare nutidens velfærdsopgaver på et fagligt tilfredsstillende niveau. Denne tvivl blev understreget af, at to opgaver – selskabsligningen og levnedsmiddelkontrollen – blev frataget

kommunerne, allerede inden kommissionens betænkning var trykt. Stik mod alle traditioner bidrog Kommunernes Landsforening til diskussionen med debatoplægget Kommunerne for fremtiden (Kommunernes Landsforening 1999), hvor bæredygtighed diskuteres, og hvor kommunalt samarbejde og udlicitering fremhæves som alternativer til kommunesammenlægninger. Frygt for kommunesammenlægninger og Kommunernes Landsforenings tilskyndelse til samarbejde har altså været med til at skubbe processen i gang.

Kommunerne – og det gælder navnlig de mindre kommuner – vil således med de igangsatte samarbejder bevise, at de ved at samarbejde kan opnå den bæredygtighed, de ikke ved egen kraft kan præstere.

Med samarbejdet ønsker kommunerne at opnå stordriftsfordele. Pudsigt nok er det især kvalitet, der gås efter. Den stramme økonomi skulle ellers tilsi, at omkostningsreduktioner har højeste prioritet. Men det viser sig, at målet især er at opnå faglig bæredygtighed. Den tiltagende specialisering har i stigende grad gjort det umuligt for mindre kommuner at producere en række ydelser på kvalificeret vis og med rimelige omkostninger (Lundtorp 2000b). Samarbejde om skat er et godt eksempel. Her er lovgivningen med tiden blevet så kompliceret, at en skatteforvaltning kun kan fungere fagligt tilfredsstillende, hvis den råder over en række specialister. Det kan små kommuner ikke magte, og de er slet ikke i stand til at skabe det faglige miljø, som også er en forudsætning for en udviklende arbejdsplads. Fagligt miljø er også en forudsætning for at rekruttere arbejdskraft – et forhold, der i stigende grad optager kommunerne, fordi de frygter for ikke kunne tiltrække yngre medarbejdere i de kommende år.

Der er dog også en skjult dagsorden. For samtidig med at hæve den faglige kvalitet, er det kommunernes håb, at de også kan inkassere omkostningsreduktioner eller øgede indtægter (bl.a. gennem mere effektiv ligning). For at få personalets opbakning til de forandringer, som uvægerligt følger med et kommunalt samarbejde, er det imidlertid ikke fremkommeligt at lancere dem som besparelser. Der er bryderier nok med at engagere medarbejdere, der får nyt arbejde og måske en anden arbejdsplads og dermed længere daglig transport. Motiveringen af dem bør ikke besværliggøres ved trusler om personalereduktioner.

2. Samarbejdsformer

Opgavekommissionen siger direkte, at en opgavefordeling, som forudsætter, at væsentlige opgaver løses af kommunale samarbejder, der er organiseret i selskabsform, herunder i kommunale fællesskaber, ikke er hensigtsmæssig (Opgavekommissionens betænkning 1998c, s. 179). Derimod finder kommissionen, at det kan være hensigtsmæssigt, hvis de mere uformelt samarbejder om konkrete opgaver (op.cit. s. 178).

Denne anbefaling har kommunerne høj grad taget til sig. Det er kun meget få af de nye samarbejder, der er organiseret som kommunale fællesskaber¹. Langt de fleste er organiseret som projektorganisationer, hvor de medvirkende medarbejdere er ansat i de enkelte kommuner, selv om de udfører opgaver for fællesskabet (Lundtorp 2000a, s. 48ff). Som øverste ledelse for disse samarbejder er der typisk nedsat en styringsgruppe sammensat af de deltagende kommuners borgmestre og kommunaldirektører. Da kommunerne ikke afgiver kompetence til fællesskabet, skal alle betydende beslutninger træffes i de respektive kommunalbestyrelser.

Opgavekommissionens kritik af kommunale fællesskaber gælder især den manglende demokratiske kontrol. Bestyrelserne i disse selskaber er indirekte valgt – nemlig af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner – og de står derfor ikke på samme måde direkte til ansvar over for vælgerne, som de gør i forbindelse med opgaver, der løses af kommunerne selv.

Denne kritik er imidlertid ikke berettiget i forhold til de nye typer opgaver. Erfaringerne er hentet fra trafik- og forsyningsvirksomheder, der er etableret som kommunale fællesskaber. Det er kapitaltunge produktionsvirksomheder, som – fordi de er brugerfinansierede – har en tendens til at leve deres eget liv uden større kommunal bevågenhed. Her kan det af og til være svært at se, hvor ansvar og kompetence ligger. Det fortaber sig således i det indirekte demokratis tåger, hvem der egentlig er beslutningstager, når der skal opføres et nyt stort kraftværk.

De nye kommunale samarbejder er af en helt anden beskaffenhed. De er ikke kapitaltunge og dermed behæftet med stor gæld, ligesom de er skattefinansierede og ikke brugerfinansierede. Det giver ganske andre vilkår. Hvis det er ønskeligt, er det muligt meget hurtigt og ret ukompliceret at opløse et samarbejde, hvad enten det er organiseret som et projekt eller et kommunalt fællesskab. I den forbindelse bør det samtidig pointeres, at der er

betydelige juridiske problemstillinger forbundet med kommunale samarbejder, der er organiseret i projektform, og en del af disse problemer kan udgås ved at vælge den traditionelle model, nemlig det kommunale fællesskab (Kommunernes Landsforening 2000b).

3. Hvad samarbejdes der om?

En forudsætning for kommunalt samarbejde er selvfølgelig, at det er tilladt. Derfor er det begrænset, hvad kommuner kan samarbejde om med hensyn til *myndighedsopgaver*. De kan fx i samarbejde forberede byggesager, men det er kommunen, der udsteder selve byggetilladelsen.

De berørte resortministerier og ikke mindst Indenrigsministeriet har imidlertid været meget imødekommende over for kommunernes ønsker om udvidet adgang til samarbejde. Det har bl.a. resulteret i ændringer i skatte-lovgivningen, så kommuner nu kan etablere fælles skatteforvaltninger og inkassoafdelinger. Det var ikke muligt for blot to år siden.

I øvrigt er det karakteristisk, at kommunerne viger tilbage for at samarbejde om politisk følsomme emner, dvs. opgaver, som påvirker eller interesserer mange borgere, og hvor kommunens indflydelse samtidig er stor. Oversigten i figur G.c1 afgrænser i nogen grad de opgaver, der er egnet for samarbejde. Kommunalt samarbejde ses næsten ikke om de centrale kerneopgaver skole (dvs. almindelig undervisning fra 0-9. klasse), pasning af børn og ældrepleje. Der er heller ikke meget samarbejde om kultur, borger-service og byplanlægning. Det er – uden at være kerneopgaver – også emner, som interesserer borgerne, og som kommunalbestyrelsen har stor indflydelse på.

Figur Opgaver, indflydelse og borgerinteresse

G.c1

	Påvirker eller interesserer mange borgere	Påvirker eller interesserer få borgere
Stor indflydelse	<i>Samarbejde sjældent</i> Daginstitutioner, skoler, ældrepleje, kulturelle tilbud, borgerservice, kommune- og lokalplaner	<i>Samarbejde almindeligt</i> PPR, handicappede børn, forskellige specialfunktioner, indkøb, interne IT-løsninger
Lille indflydelse	<i>Samarbejde er ikke almindeligt, men er ved at blive det</i> Folkepension, sygedagpenge, kontanthjælp, skatteligning, folkeregister	<i>Egnet for samarbejde</i> Lønadministration, beredskab

Kilde: Lundtorp 2000a.

Mere konkret kan samarbejder deles op i fire grupper:

- Erhverv og turisme
- Forsyning og trafik
- Administration
- Periferiopgaver

Erhverv og turisme

En kommune udgør sjældent et helt arbejdskraftopland, ligesom den så godt som aldrig i sig selv er en turistdestination. Det er derfor helt naturligt, at nabokommuner samarbejder om disse opgaver. Det er der i øvrigt en lang tradition for. Det er tillige et samarbejde, der også inddrager private aktører, nemlig områdets erhvervsliv og turistvirksomheder.

Der er endvidere en særlig tilskyndelse til disse samarbejder, idet der ydes tilskud fra EU og Erhvervsministeriet under visse forudsætninger, herunder bl.a. et bredt dækkende samarbejde mellem alle aktører i regionen. Næsten alle kommuner i landet deltager i samarbejde om erhverv og turisme.

Nogle kommuner bruger mange penge på erhvervspolitik. Alligevel er det indtrykket, at de fleste samarbejder om erhverv og turisme ikke er særligt forpligtende for kommunerne. De kan hurtigt stoppe betalingerne og træde ud, hvis de ønsker det.

Forsyning og trafik

Kommunerne har ligeledes en lang tradition for at samarbejde om forsyning og trafik. Der er ofte tale om store kapitalintensive virksomheder som forbrændingsanlæg, gasselskaber, rensningsanlæg, fjernvarmeanlæg, regionale trafikselskaber mv. De er alle organiseret som kommunale fællesskaber efter § 60. I tabel G.c2a er vist en oversigt over de kommunale fællesskaber i 2000. Her dominerer forsynings- og trafikselskaber billedet. Af de 233 kommunale fællesskaber er 126 svarende til 54% i denne kategori. Endnu tydeligere er det, hvis der ses på udgifter og personaleforbrug²: af et samlet budget på 12 mia. kr. tegner forsynings- og trafikselskaberne sig for godt 10 mia. kr., dvs. 92%.

Tabel Kommunele fællesskaber

G.c2a

Indenrigsministeriets opgørelse af kommunale fællesskaber	
Formål	Antal
Andet	14
Breddskab	15
Energi/varme/gas	14
Erhvervsudvikling	4
Fritid	15
Miljø- og levedsmidler	16
Psykologi	29
Renovation og genbrug	53
Skole	9
Spildevand	16
Sundhed	21
Trafik	27
I alt	233

Tabel De nye kommunale samarbejder

G.c2b

Kommunernes Landsforenings opgørelse af nye forpligtende kommunale samarbejder	
Område	Antal samarbejder
Administration	21
Arbejdsmarked	5
Børneområdet	21
Etablerede strategiske samarbejder	11
Planlagte strategiske samarbejder	8
Indkøb	4
Integration	14
IT	8
Kompetenceudvikling	5
Kultur og fritid	9
Pleje og omsorg	10
Skat	18
Socialområdet	7
Teknik og miljø	12

Kilder: Materiale fra Indenrigsministeriet. 2) Kommunernes Landsforenings hjemmeside www.kl.dk

Bemærkninger til opgørelsen om nye kommunale samarbejder:

Afgrænsning: Forpligtende langsigtete samarbejder indgået siden 1998.

Forbehold: Tabellen omfatter både store og små samarbejder.

Strategiske samarbejder: Overordnet samarbejdsaftale, der dækker over en række samarbejder, herunder ofte fælles forvaltninger.

Børneområdet: Navnlig specialundervisning, specialskoler, ungdomsskoler og 10. klasse.

Aktivering: Koordinationsudvalg, fælles aktiveringsafdeling.

Pleje og omsorg: Hjælpemidler, madproduktion, bistand til handicappede.

Det er denne type virksomheder, der er årsag til, at Opgavekommissionen ikke kunne anbefale kommunale fællesskaber som et bærende element i kommunestyret.

Tabel G.c2b viser, hvad de nye kommunale samarbejder går ud på. Det er helt andre opgaver. Her vejer trafik- og forsyning meget lidt, mens administrative opgaver står højt.

Administration

Det er påvist, at de største stordriftsfordele i kommunal produktion findes i administrationen (Indenrigsministeriet 2000b og Houlberg 2000a). Det hænger for det første sammen med den tekniske udvikling, der i dag giver rige muligheder for at udnytte IT til dokumenthåndtering, intern kommunikation og borgerservice. For det andet har lovgivningen gjort det stadig mere kompliceret at udføre en række funktioner.

Det gælder ikke mindst for skatteligning og -opkrævning. Her er det i dag nødvendigt at ansætte medarbejdere, der er specialiseret i dødsbøbeskatning, hovedaktionærer etc. Denne opgave kan de små kommuner ikke løfte uden urimelige omkostninger. Dertil kommer, at de ikke kan tilbyde et fagligt miljø.

Det er derfor ikke overraskende, at skat er blevet et stort samarbejdsområde i disse år (tabel G.c2b). For at opnå de fulde fordele, herunder et fagligt miljø, opretter kommunerne de nye skatteforvaltninger som selvstændige fysiske enheder. De nøjes altså ikke med kollegialt samarbejde. Samtidig skal dog bemærkes, at de indtil nu alle er organiseret i projektform. Medarbejderne er således stadig ansat i de enkelte kommuner.

Ud over skat ser man også stadig flere samarbejder om IT, indkøb og personaleadministration (tabel G.c2b).

Periferiopgaver

Som nævnt er samarbejde om de kommunale kerneopgaver sjældent. Men til kerneopgaverne er knyttet periferiopgaver af forskellig karakter. Det drejer sig dels om små kommunale opgaver, dels om specialiserede funktioner. I alle tilfælde er der tale om, at små kommuner har svært ved at tilpasse kapaciteten til efterspørgslen. En lille kommune har måske behov for 1½ sundhedsplejerske. Skal den da ansætte én eller to? Dertil kommer, at den er sårbar over for ferie, sygdom og barsel. Ved at slå kræfterne sammen kan

kommunerne undgå eller formindske disse problemer, ligesom det så er muligt at etablere et fagligt miljø.

Som eksempler på små opgaver og periferiopgaver, der samarbejdes om, er PPR (Psykologisk Pædagogisk Rådgivning), 10. klasse, arbejdsmarked, integration af flygtninge, vidtgående specialundervisning, ungdomsskoler, bofællesskaber for handicappede og tandregulering. I fremtiden vil der sikkert også komme flere samarbejder om tandpleje, kommunelæge, sundhedspleje og andre opgaver, hvor samarbejde indtil nu ikke er særlig udbredt.

Den nye generation af samarbejder

Den nye generation af samarbejder omfatter således navnlig administration og periferiopgaver. Der er dog også nogle opgaver på det tekniske område. Det er endvidere karakteristisk for dem, at de ikke er organiseret som kommunale fællesskaber, men som projekter, hvor hver kommune leverer arbejdskraft til fællesskabet.

4. Udlicitering eller kommunalt samarbejde

Umiddelbart skulle man tro, at udlicitering og kommunalt samarbejde er alternativer. En kommune kan vælge enten det ene eller det andet, når den ikke ønsker at udføre opgaven selv.

Det viser sig imidlertid, at de to former for outsourcing stort set ikke konkurrerer (Lundtorp 2000b, s. 67ff.). Det er i virkeligheden to helt forskellige situationer. Således foretrækkes kommunalt samarbejde frem for privat udførelse i følgende tilfælde:

- Lovgivningen tillader ikke udlicitering. Det gælder bl.a. skat og biblioteksdrift
- Skøn og personsager
- Politiske opgaver som fx erhvervspolitik.

Derimod foretrækkes privat udførelse, hvor der er et velfungerende marked. Der er fx ingen kommuner, der arbejder sammen om rengøring. Det gøres bedre og billigere af private. Børnehaver og plejehjem samarbejdes der heller ikke om. Hvis ikke kommunen driver dem selv, er det selvejende institutioner eller private virksomheder, der er producenter. Her vindes intet ved kommunalt samarbejde.

Tilbage står ganske få og små opgaver, hvor kommunalt samarbejde og udlicitering er praktiske alternativer. Det gælder fx IT og madleverancer til institutioner.

5. Samarbejdets styrker

Selve udtrykket *samarbejde* er positivt ladet. Det signalerer fælles mål og god vilje. Begge dele er da også en forudsætning. Specielt skal man ikke undervurdere betydningen af gensidig tillid mellem parterne, hvilket i praksis især vil sige mellem borgmestrene.

Den største materielle styrke ved kommunale samarbejder er, at kommuner derved får del i stordriftsfordele, de ikke selv kan opnå.

Betragtet i forhold til alternativerne, der kan være statslig overtagelse af opgaver eller kommunesammenlægninger, har kommunale samarbejder en betydelig styrke ved at *forene nærhed og bæredygtighed*. Når kommuner arbejder sammen, opnår de større bæredygtighed. Da ansvaret stadig er kommunernes, ligger det fremdeles helt tæt på borgerne. Dermed er opgaverne også sikret kommunal bevågenhed.

6. Samarbejdets svagheder

Det har ingen mening at tale om samarbejdets svagheder uden at sætte det i relation til andre muligheder. Det naturlige alternativ er den store kommune, eller om man vil, en sammenlægning i stedet for et samarbejde. Her er der kun ét beslutningsforum, nemlig kommunalbestyrelsen.

Beslutningsprocessen

I et samarbejde, der er organiseret i projektform, og hvor alle væsentlige beslutninger derfor skal træffes i de enkelte kommunalbestyrelser, kan beslutningsgangen nemt blive besværlig.

Da der endvidere forudsættes enighed mellem alle deltagere, kan virksomheden også blive ufleksibel, fordi alle skal være enige om alle forandringer. Retfærdigvis bør det dog nævnes, at ved at deltage i et samarbejde, vil kommunerne normalt være indstillet på at bøje sig for flertallet i en række sager. I yderste konsekvens kan en kommune blive smidt ud af samarbejdet.

Et samarbejde i projektform indebærer, at de formelle forpligtelser er begrænsede. I modsat fald skal samarbejdet etableres som et kommunalt

fællesskab. Det betyder, at de enkelte kommuner med forholdsvis kort varsel kan trække sig ud, eller et flertal kan opløse samarbejdet. Bortset fra, at denne trussel kan skabe en permanent utryghed i administrationen, så er det en ustabil måde at løse samfundsopgaver på. Det er endnu for tidligt at vurdere holdbarheden af de nye samarbejder. Men viser de sig at leve op til målene, bør kommunerne overveje mere robuste samarbejdsformer.

Tid og bureaukrati

Det koster tid at etablere og vedligeholde et kommunalt samarbejde. Der er tale om to slags tid – forbrug af tid og kalendertid: Der bruges tid på kommunikation – til møder, til orientering af kommunalbestyrelser og personale osv. Det medvirker samtidig til at gøre processen langsommelig. En række af de nye samarbejder er således indledt i 1998-99, men de fleste har indtil nu (primo 2001) kun effektueret et enkelt eller to konkrete samarbejder.

Dertil koster det administration at sikre løbende kommunikation mellem en gruppe samarbejdende kommuner. Ikke mindst er det en stor administrativ opgave at etablere et forpligtende samarbejde mellem en gruppe kommuner, der trods naboskab i virkeligheden viser sig at være ret forskellige i kultur og administrativ sagsbehandling.

Begrænset, hvilke opgaver der er egnet for kommunalt samarbejde

Som det fremgår af det tidligere, er det kun mindre følsomme opgaver, kommunerne ønsker at samarbejde om. Det begrænser naturligvis resultaterne. Der er fx ingen steder konkrete planer om et fælleskommunalt skolevæsen. Her skal det dog bemærkes, at alle kommuner er store nok til at tage sig af kerneopgaverne. For folkeskolen vil det sige undervisning fra børnehaveklasse til 9. klasse. Dog kan de samarbejde om periferiopgaver som 10. klasse og PPR.

Antal deltagere i samarbejdet

Det er påvist, at omkostningerne pr. indbygger falder med stigende befolkningstal for alle andre opgaver end ældreområdet (Indenrigsministeriet 2000b og Houlberg 2000a). Dog er gevinsten ved at gå fra 5. til 10.000 indbyggere langt større end ved at gå fra 25. til 30.000.

Des flere deltagere i samarbejdet, des større er stordriftsfordelene således. Men det betyder samtidig, at beslutningsprocessen bliver mere kompli-

ceret, og at der er endnu flere parter at tage hensyn til. Det indikerer, at der ofte kan vindes endnu flere stordriftsfordele ved at udvide deltagerantallet. Men der er et praktisk maksimum, der forhindrer dette. Et stort antal deltagere betyder også et stort område, hvilket også er upraktisk i nogle situationer, fx når medarbejdere får nyt arbejdssted.

I den forbindelse optræder et særligt fænomen, nemlig storebrorsyndromet. Når små og store kommuner arbejder sammen, er det de små, der vinder mest, fordi de store allerede har opnået en del af stordriftsfordelene. Alligevel er der en tendens blandt mindre kommuner til at udgå samarbejde med de store. De er nervøse for at blive domineret af storebror. De frygter, at de store løber med det hele – at de ikke får del i de fælles funktioner. For at imødekomme disse synspunkter skal de store kommuner acceptere at følge de små ret langt fx i forbindelse med lokalisering af fælles enheder. Men det kan gå så vidt, at de store taber interessen for samarbejdet. De vinder jo mindre end de små. Ud fra en bred samfundsmæssig vurdering er dette fænomen uheldigt.

7. Konklusion

Som argumenterne her er lagt frem, synes det som om kommunesammenlægninger er bedre end kommunalt samarbejde. Beslutningsprocessen vil fungere mere effektivt, når der kun er én bestyrelse og ikke en række medansvarlige kommunalbestyrelser.

Holdbarheden af dette synspunkt er dog begrænset. For det første kan alle kommuner fremdeles løse kerneopgaverne selv, og det er dem, der betyder noget. For det andet varierer det fra opgave til opgave, hvor meget der vindes i stordriftsfordele ved at arbejde sammen. Det vil fx virke vilkårligt at basere en ny kommunal inddeling efter den optimale størrelse af en kommunal tandpleje. For det tredje er der her kun set på effektivitet. Hvis der ses på, hvordan lokaldemokratiet fungerer, kan der argumenteres for, at det trives bedre i små end i store enheder (se fx Mouritzen 1999b). Dog er der også en ukendt undergrænse for en kommunes demokratiske bæredygtighed (Lundtorp 2000b, s. 33).

Argumentationen er således ikke stærk nok til at begrunde en omfattende kommunalreform, hvor større kommuner lægges sammen. Det er der næppe heller stemning for. Der er derimod en del, der tyder på, at det vil være rationelt at sammenlægge nogle af de allermindste kommuner. Både ud fra

et effektivitetssynspunkt og et demokratisynspunkt.

På denne baggrund er den samlede konklusion, at det synes særdeles hensigtsmæssigt, at kommuner arbejder sammen om udvalgte opgaver. Derved kan de opnå stordriftsfordele og således forene bæredygtighed og nærhed. Men det kan diskuteres, om den foretrukne samarbejdsform – samarbejde i projektorganisation – er den mest hensigtsmæssige. Det er også betænkeligt, hvis det viser sig, at større kommuner holdes uden for samarbejderne.

Noter

1. Et kommunalt fællesskab er et samarbejde, hvor der oprettes et selvstændigt styrende organ med selvstændig kompetence. Det skal godkendes af tilsynsmyndigheden efter kommunestyrelseslovens § 60.
2. Tal for udgifter og personaleforbrug kan ses i Opgavekommissionens Betænkning. Opgavekommissionen 1998.

G.d Er udvalgsstyret den rigtige styreform?

Poul Erik Mouritzen

Jeg har både ifølge styrelsesvedtægten og gennem delegation fra borgmesteren alle dennes magtbeføjelser. Hvis borgmesteren er fraværende, er jeg i stand til at gøre, hvad som helst han måtte overlade mig. Jeg har hans mandat til at gennemføre hans dagsorden. Det er en stærk dagsorden, fordi han er en stærk borgmester..... Det ville være meget svært at arbejde i denne by under en svag borgmester.

Amerikansk (ansat) viceborgmester¹

Man er selvfølgelig kommunaldirektør for hele byrådet; men jeg mener også, at min loyalitet på et hvert givet tidspunkt først og fremmest skal være rettet mod borgmesteren

Dansk kommunaldirektør

Borgmesteren – hvem det så end måtte være – så arbejder jeg med ham og ikke for ham.

Amerikansk kommunaldirektør (city manager)

Det er som en ballet. Jeg bliver hele tiden nødt til at finde den rette balance mellem borgmesteren, rådmændene og forvaltningen.

Hollandsk kommunaldirektør

Stort set alle aspekter af kommunestyret er til debat i disse år: udligning, budgetsamarbejde, udlicitering, kommunestørrelse, opgavefordeling, brugerinddragelse osv. osv. Der er imidlertid ét spørgsmål, der stort set er udeladt af debatten, nemlig styreformen. Vi tager mere eller mindre for givet, at de overordnede rammer ligger fast: Udvalgsstyret er den rigtige styreform. Det er det måske også; men er tiden ikke inde til i hvert fald at gøre sig klart, at vi har udvalgsstyre, at der er alternativer til udvalgsstyret og at valget af styreform har en række konsekvenser for demokrati og forvaltning?

Styreform er et spørgsmål om, hvordan vi binder det politiske og administrative system sammen. Det spørgsmål var centralt for grundlovens fædre og det var temaet for et halvt århundredes forfatningskamp. Først

med systemskiftet i 1901, og formelt med grundloven fra 1953, blev de nuværende rammer lagt fast. Diskussionen om styreform var central fordi spørgsmålet var, hvordan den nyoprettede folkevalgte forsamling kunne kontrollere det bureaukrati, der havde vokset sig mægtigt igennem århundredet.

Kommunestyrets historie er en helt anden. Her var i begyndelsen ingen sondring mellem politik og forvaltning. Sognets bedste mænd traf beslutningerne, og ingen bekymrede sig om, hvornår der var tale om politiske og hvornår der var tale om administrative beslutninger. De folkevalgte eksisterede før embedsmændene, der i en langsom, men stabil process blev flere og flere. Styreformen fik lov at overleve uden de store principielle diskussioner fra en situation, hvor kommunerne havde nogle få opgaver til nutidens kommunestyre, hvor kommuner og amter administrerer mellem en tredjedel og en fjerdedel af bruttonationalproduktet. Er udvalgsstyret gearret til den situation? Hvilke hensyn bliver ikke varetaget særlig godt under udvalgsstyret? Hvad er de mulige alternativer til udvalgsstyret? Dette er de spørgsmål, som tages op i artiklen.²

Fire styreformer

Styreformen er, som antydnet, et spørgsmål om, hvordan vi binder det politiske system sammen med det administrative. Eller lidt mere højtideligt: Hvad er forholdet mellem den lovgivende og den udøvende magt? Rundt omkring i verden har man fundet meget forskellige svar på disse spørgsmål. Valget af styreform indebærer altid et kompromis mellem tre hensyn: lægmandsstyre, politisk ledelse og professionalisme.

I ethvert demokrati vil vi gerne inddrage den almene borger – lægmanden – i styret. Det sker i sin mest udbredte form i et land som Svejts, hvor lokale beslutninger træffes på et borgermøde, hvor alle voksne mænd og kvinder kan møde frem. I repræsentative systemer spiller princippet om lægmandsstyre imidlertid også en stor rolle. Vi stiller jo nemlig ingen krav til de folkevalgte og hylder den idé, at enhver borger i princippet bør kunne deltage i folkestyret som medlem af de folkevalgte forsamlinger.

Det ultimative lægmandsstyre, hvor alle deltager i alle beslutninger på lige vilkår, findes meget få steder. Det skyldes nok ikke mindst, at alles deltagelse meget let skaber handlingslammelse og manglende fremdrift.

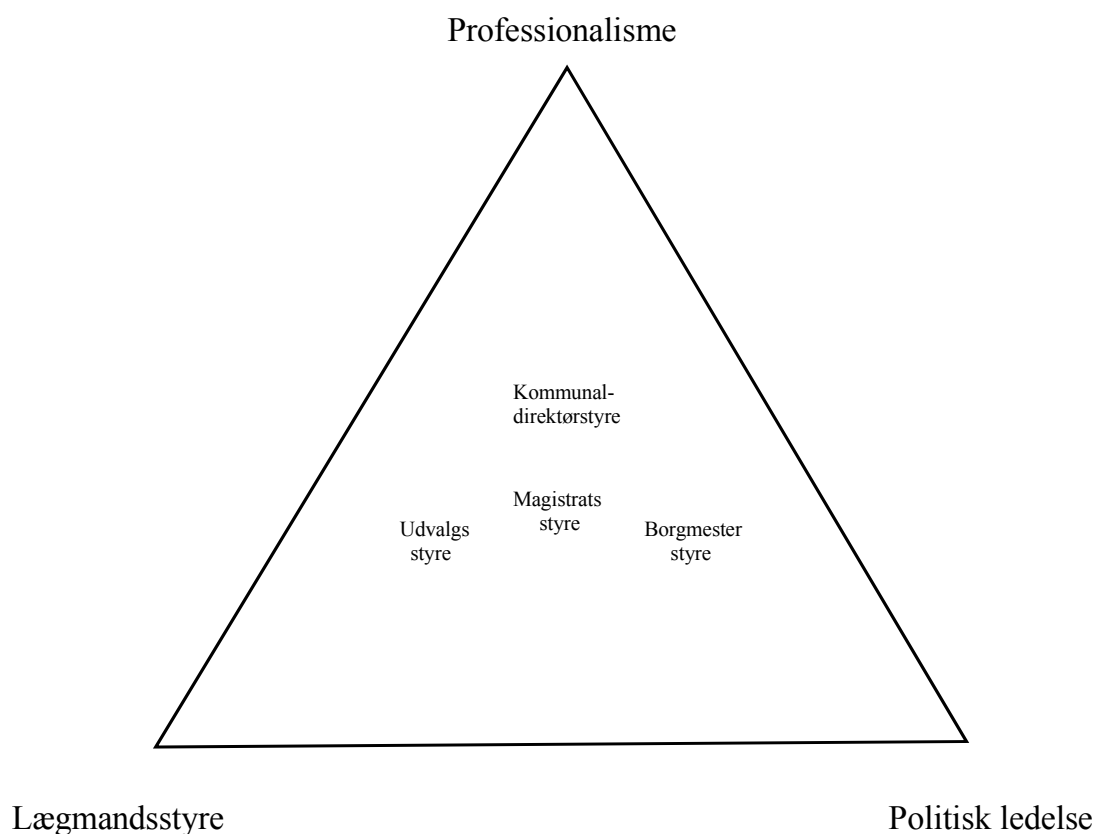
Der mangler en klar ledelse, der har visioner og kan sætte kursen, formulere dagsordenen, mobilisere ressourcer og politisk støtte, kort sagt, tilføre systemet energi. Et hensyn på linje med lægmændenes inddragelse er derfor politisk ledelse. I et eller andet omfang er der i de fleste politiske systemer næsten altid nogle positioner, der er vigtigere end andre. I de fleste systemer er der næsten altid en enkelt person – statsminister, høvding, borgmester, eller præsident – der forventes at bidrage mere til kurssætningen end de andre politikere. I nogle systemer er denne person tillagt mange beføjelser, i nogle stort set kun ceremonielle beføjelser.

Politikere er amatører. De kommer og går, og de er altid nødt til at skele til, hvad der vil ske ved det næste valg. Politiske systemer, der kun var befolket med folkevalgte amatører, ville få det svært, ikke mindst i den moderne tidsalder. Løsningerne kunne let blive tilfældige, kortsigtede, uhensigtsmæssige, usammenhængende og ineffektive. I sidste ende kunne systemet bryde sammen uden den professionelle medhjælp, som kommer fra de ansatte embedsmænd. Embedsmænd forlener vores kommunestyre med et stærkt element af professionalisme.

Balancen mellem de tre hensyn er rundt omkring i verden skabt på meget forskellig måde. I nogle lande finder man det vigtigt at have en stærk leder, i andre at have en stærk professionel ledelse og i endnu andre lande at inddrage lægmænd i kommunestyret. Det er imidlertid karakteristisk, at styreformerne aldrig er domineret fuldstændigt af det ene hensyn. De tre hensyn er i figuren anskueliggjort som spidserne i en trekant. I praksis vil styreformerne befinde sig inde i trekanten. I forbindelse med en international undersøgelse af forholdet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne i 14 lande fandt vi, at der i praksis var tale om fire forskellige styreformer.

I en række lande lægger man stærk vægt på professionalismen. Denne styreform kalder vi *kommunaldirektørstyret*. Det karakteristiske er her, at der normalt arbejdes med en forholdsvis lille kommunalbestyrelse, typisk med syv til ni medlemmer, lidt som bestyrelsen i en privat virksomhed. Kvantitativt såvel som kvalitativt er lægmændene, de folkevalgte, inddraget mindre end i det danske kommunestyre. Det samlede embedsapparat ledes af en ansat embedsmand, kommunaldirektøren, som har ansvaret for de udførende funktioner, for forberedelsen af de politiske beslutninger

(herunder laver kommunaldirektøren oplægget til budgettet), for organisationen og for ansættelse af personale. Denne styreform finder vi i de fleste byer i USA, i Australien, Irland, Finland og Norge (om end Norge også har flere elementer af de øvrige styreformer).



I andre lande har man modsætningsvis lagt vægten på den stærke politiske leder. I denne styreform, benævnt *borgmesterstyret*, er det borgmesteren, der sidder enevældigt på det administrative apparat og er tillagt alle den udøvende magts funktioner. Borgmesteren kan – som den danske minister – gribe ind i enhver beslutning og kan, inden for rammerne fastsat af byrådet og lovgivningen, træffe de beslutninger, han måtte finde hensigtsmæssige. Det kan den danske borgmester som bekendt ikke, idet han er afskåret fra at gribe ind på de områder, hvor de stående udvalg eller økonomiudvalget er tillagt kompetence. I større byer har han ofte mulighed for at medbringe sine egne politisk udnævnte embedsmænd, som naturligvis går af med borgmesteren. I nogle lande er borgmesteren valgt direkte, i andre vælges han af byrådets flertal, som vi kender det herhjemme. Borgmester-

styret finder vi i de sydeuropæiske lande, Italien, Frankrig, Spanien og Portugal, men også i en række større amerikanske byer.

Det udvalgsbaserede kommunestyre er en sjældenhed. Nok findes der udvalg her og der, men de er som oftest rådgivende eller beslutningsforberedende. Udvalg, der varetager »den umiddelbare forvaltning«, er det centrale i *udvalgsstyret*, for det medfører, at den udøvende funktion bliver fordelt på mange mennesker og organer. Tag eksempelvis en dansk kommune, hvor en række af de funktioner, man sædvanligvis tilskriver udøvende magt, er fordelt på borgmesteren (leder af forvaltningen), økonomiudvalget (oplæg til budget), de stående udvalg (den umiddelbare forvaltning) og kommunalbestyrelsen (visse ansættelse og fyringer). Lægmænd er virkelig inddraget i det daglige arbejde. Udvalgsstyret findes i Danmark, Sverige og England, i England dog ikke meget længere (se senere om reformer).

Magistratsstyret repræsenterer et fjerde kompromis mellem hensynene til lægmandsinddragelse, politisk ledelse og professionalisme. Det karakteristiske er her, at ledelsen er kollektiv. Ud af byrådet vælges et kollektivt organ, der besidder de udøvende funktioner, og som varetager den daglige ledelse. Det kollektive indebærer således, at der er en klar elite. Det indebærer, at der fortsat er taget hensyn til lægmænds involvering, men også mulighed for en vis professionalisering af politikerne, der jo kan gå hen og blive eksperter på hvert deres område. Magistratsstyret indebærer nemlig normalt, at rådmændene formelt eller uformelt har en arbejdsdeling, så de reelt kan virke som politisk valgte chefer for hver deres forvaltning. Magistratsstyret findes i Belgien, Holland samt endnu i en enkelt dansk kommune, Århus (om end i en lidt anden variant end i de to nævnte lande).

Styreformer og den nationale kultur

Tidligere i artiklen blev givet en kort historisk redegørelse for udvalgsstyreformens. Herunder blev det hævdet, at den har overlevet fra en situation, hvor der kun var de lokalt folkevalgte til at tage sig af forvaltningen til nutidens Danmark, hvor en typisk kommune har mere end 600 (fuldtids)ansatte. Måske skyldes det, at denne professionalisering af kommunerne er sket stille og roligt, og at udvalgsstyret har gennemgået en løbende tilpasning til de stadig flere embedsmænd. Ingen har nogensinde tænkt den tanke, at situationen er fundamentalt ændret. Dette kan igen skyldes, at der

i udvalgsstyret er nogle elementer, som afspejler dansk kultur. To ting skal særligt fremhæves her.

Udvalgsstyret forudsætter et vist minimum af konsensus. Hvis hovedparten af de sager, der kom på kommunalbestyrelsens bord, var præget af dyb uenighed, eller hvis der ikke var en tradition for at søge kompromisser, kunne det være et sårbart system. Husk i den forbindelse, hvor stor en del af nationalproduktet der forvaltes af 5000 amatører, de folkevalgte i amter og kommuner. En permanent konflikt om forvaltningen af flere hundrede mia.kroner vil kunne skabe betydelige problemer.

Nok så vigtig er dog nok den danske lighedstrang. Vi er et land, hvor vi ikke forventer og accepterer, at der er magt- og statusforskelle mellem folk. Statsministeren skal helst være som Anker Jørgensen. Jacques Chirac opfatter vi derimod som opstølt og naragtig. Sådan er han imidlertid ikke nødvendigvis i franskmændenes øjne. Chiracs væremåde afspejler nemlig i høj grad fransk kultur, hvor det forventes af ledere, at de leder og gerne må skilte med, at de er mere end andre. På samme måde afspejler kommunestyret i Danmark og Frankrig de forskellige kulturtræk i de to lande. Den stærke franske borgmester findes i et land, hvor befolkningen forventer og accepterer, at der er stærke ledere. Den (i sammenligning) svage danske borgmester, der må dele sin magt med mange personer, agerer i en kultur, hvor folk i princippet synes, at alle skal være lige. Disse kulturforskelle er der forsket i gennem mange år. Man taler i den forbindelse om magtdistancen. Magtdistancen er meget lav i Danmark og det øvrige Norden (men lavest i Danmark): Folk er og bør være lige. Magtdistancen er høj i Sydeuropa: Er der ingen klar ledelse og markering af, hvem der er leder, bliver folk rådvilde. De forventer en stærk leder. Borgmesterstyret kan siges at afspejle denne kultur.³

Styreformernes konsekvenser

Man kan spørge, i hvilket omfang de forskellige styreformer, der er omtalt ovenfor, i realiteten medfører, at politikere og embedsmænd agerer forskelligt. Gør det eksempelvis en forskel, om man lægger den udøvende magt i hænderne på en ansat kommunaldirektør, en direkte valgt borgmester, et kollegium eller på en flora af udvalg og personer, som tilfældet er i det

danske udvalgsstyre? Svaret er ja. De institutionelle rammer påvirker i høj grad den måde, hvorpå de forskellige aktører agerer.

Udvalgsstyret indebærer eksempelvis, at der i realiteten meget sjældent findes ét magtcentrum i kommunen eller en enkelt almægtig person. Magten er faktisk fordelt ikke blot ud på forskellige politiske organer, men også mellem politikere og embedsmænd. Der findes ikke noget system, som udvalgsstyret, hvor der findes en sådan spredning af magt og indflydelse. Dette er i modsætning til borgmesterstyret, hvor magten ikke bare formelt, men også i de fleste tilfælde i realiteten er koncentreret hos borgmesteren og dennes håndgangne mænd (se citatet øverst i artiklen). Det er også i modsætning til kommunaldirektørstyret, der forlener den ansatte topembedsmænd med en betydelig magt og indflydelse.

Styreformen har også betydelige konsekvenser for samspillet mellem politikere og embedsmænd. Paradoksalt nok ser det ud til, at borgmesterstyret gør den faste stab af embedsmænd til administratorer, der hele tiden fokuserer mere nedad i den administrative organisation end opad mod det politiske niveau. Det hænger utvivlsomt sammen med, at borgmesteren får den nødvendige rådgivning og inspiration til politiske tiltag fra sine egne udvalgte politiske embedsmænd snarere end fra de professionelle embedsmænd. I lande med udvalgsstyre, og her i særdeleshed i Danmark, er topembedsmændene derimod stærkt fokuseret mod det politiske niveau, de er mere engageret i politisk rådgivning end andre steder og lægger stærkt vægt på at udvikle normer for samspillet mellem politikere og embedsmænd. Man kan også sige det på den måde, at borgmesterstyre »bureaukratiserer« embedsmændene, mens udvalgsstyre »politiserer« embedsmændene. En af årsagerne hertil er formentlig, at der er så forfærdelig meget, der kan gå galt i en udvalgsstyret kommune. Disse amatørpolitikere (forstået i positiv forstand), der har fingrene dybt nede i den daglige forvaltning, kan sætte den samlede kommunale organisations liv og velfærd på spil, hvis ikke der er nogle professionelle til at skabe en vis kontinuitet og harmoni i tingene. Når det virkelig går galt, så berører det jo ganske mange mennesker, både de kommunalt ansatte såvel som borgerne.

Nogle problemer i udvalgsstyret

For klassiske teorier om demokrati er det vigtigt, at vælgerne kan vurdere,

hvem der er ansvarlig for den førte politik. En af de store fordele ved borgmesterstyre og kommunaldirektørstyre og i visse tilfælde ved magistratsstyret (nemlig når flertallet sidder på alle magistratens poster) er, at man klart kan se, hvem der har ansvaret. Her har udvalgsstyret specielt i den danske og svenske variant et problem. Kombination af magtspredning mellem de forskellige organer og niveauer, mindretalsbeskyttelsen i den kommunale styrelseslov, der inddrager selv enmandsgrupper i udvalgsarbejdet og det proportionale valgsystem gør, at der er mange kokke i køkkenet. Hvem skal vælgerne eksempelvis stille til ansvar, hvis man er utilfreds med, at skatten er steget? Er det borgmesteren, økonomiudvalget eller de udvalg, der har haft spendérbukserne på? Er det den dominerende koalition – der vel og mærke kan veksle fra år til år? Eller er det hele kommunalbestyrelsen? For den almindelig vælger kan det være svært at afgøre.⁴ I en by som Bordeaux er det mere klart, hvem der skal smides på porten, hvis noget er gået galt, nemlig borgmesteren og dennes parti. Ansvarsproblemet forstærkes af, at den reelle politiske debat som oftest er henlagt til de lukkede udvalgsmøder, mens debatten på de åbne kommunalbestyrelsesmøder er kort og afspejler, at de politiske forlig er indgået.

Ifølge magtdelingslæren bør den lovgivende, udøvende og dømmende magt adskilles. Det er den langt hen ad vejen under borgmesterstyret, magistratsstyret og kommunaldirektørstyret. Derimod er det karakteristiske for udvalgsstyret, at den lovgivende og udøvende magt er flettet stærkt sammen. Det kan medføre et problem, nemlig at der ikke er nogen til at kontrollere den udøvende magt. Den kommer til at kontrollere sig selv. Dette er faktisk en atypisk måde at opbygge et politiske system på, som ikke kendes ret mange steder. Systemet fostrer også nogle bestemte normer hos embedsmænd og politikere for, hvad der bør være politikernes rolle. I andre systemer er det forholdsvis acceptabelt, at politikerne agerer som en slags ombudsmand for borgerne. De er borgernes repræsentanter, som skal sikre, at borgerne får en ordentlig behandling af forvaltningen (her ligger, som en negativ bivirkning, naturligvis også kimen til nepotisme og korrup-tion). Den rolle er ikke særlig accepteret i Danmark. Derimod betyder ambassadørrollen en del her. Specielt embedsmændene kommer til at se på politikerne som systemets forlængede arm, der skal forsvare systemet udadtil over for borgerne. Det ligger i selve institutionen udvalgsstyre, at

denne rolle bliver naturlig for politikerne. De er jo nemlig en del af den udøvende magt, »systemet«.

Ansvar og kontrol forudsætter en klar opdeling i lovgivende og udøvende magt og en klar opdeling i »regering« og »opposition«. Det ønsker vi ikke i Danmark. Vi har prioriteret hensynet til lægmandsstyre, magtspredning og konsensus så højt, at hensynet til ansvarsplacering og kontrol er blevet nedprioriteret.

Endelig kan man diskutere omfanget af sektorismen i sammenhæng med eksistensen af et udvalgsstyre. Sektorisme er udtryk for, at der eksisterer nogle høje mure mellem de forskellige udvalg og forvaltninger, som hver for sig forsøger at tilgodese egne interesser uden skelen til helheden. En første indikation af, at der eksisterer en sammenhæng, kunne være, at der næppe findes noget land i verden, hvor man, som i Danmark, diskuterer sektorismeproblemet. Det har vi gjort siden midten af 1970'erne, uden at der tilsyneladende er blevet gjort meget ved det. Omkring 1990 forsøgte man på forskellig vis at dæmpe eller fjerne murene gennem udvalgs- og forvaltningssammenlægninger og senere i 1990'erne gennem etablering af de såkaldte direktionsmodeller. Om end det enkelte steder et sket med en vis succes, er der næppe tvivl om, at det danske kommunestyre stadig er præget af en markant sektorisering.

Den primære kilde til sektorismen kan der næppe gøres noget ved. Den ligger i de enkelte forvaltninger og forvaltningsgrene og på de kommunale institutioner, hvor personalet altid vil fokusere på, hvad der ikke kan nås, og hvilke problemer der ikke kan løses på grund af mangel på ressourcer og på, at de er pressede arbejdsmæssigt og har brug for flere medarbejdere. Fra de enkelte forvaltningsgrene og institutionerne vil der således altid udgå et pres i retning af højere udgifter. Det karakteristiske for udvalgsstyret er imidlertid, at disse udgiftsinteresser har deres egne »repræsentanter« på det politiske niveau. Udvalget skal administrere området, men kommer let til at spille rollen som områdets udgiftsadvokater. Det gælder dels i forholdet til de øvrige udvalg og økonomiudvalget, men det gælder også de enkelte udvalgsmedlemmer i forhold til deres partigrupper. Udvalgsstyret er ikke ene om dette problem. Det gør sig formentlig gældende også under magistratsstyreformens, i hvert fald i den variant vi kender den fra Danmark.

Reformtendenser og -muligheder

Som nævnt indledningsvis har man rundt omkring i verden fundet forskellige løsninger på spørgsmålet om, hvordan der bedst skabes balance mellem hensynet til lægmænds inddragelse i og politisk ledelse og professionalisering af kommunestyret. Ser man på udviklingen i Europa, er den største fællesnævner en bevægelse i retning af at styrke borgmesteren. Det er sket i Tyskland, hvor kommunaldirektørstyret i de fleste delstater nu er erstattet af borgmesterstyre med direkte valg til borgmesterposten.⁵ I Italien blev der i begyndelsen af 1990'erne indført direkte valg til borgmesterposten. På valgdagen afholdes således to adskilte valg, dels vælges medlemmerne af kommunalbestyrelsen, dels vælges borgmesteren. Indtil da blev borgmesteren valgt af byrådet, som vi kender det i Danmark.

I Norge gav Stortinget forud for det sidste kommunalvalg mulighed for, at den enkelte kommune kunne arrangere direkte borgmestervalg, først og fremmest som et forsøg på at skabe en større valgdeltagelse. Det valgte 20 kommuner, i øvrigt uden at det førte til en stigning i valgdeltagelsen. Det kan måske skyldes, at der ikke samtidig blev overladt borgmesteren yderligere beføjelser. Det mest markante norske eksempel på en ændring af styreformen var indførelsen af parlamentarisme i Oslo i 1986. Man kan karakterisere Oslos styreform som et magistratstyre baseret på flertalsvalg, dvs. at et flertal af partier sætter sig eksklusivt på det administrative apparat. Som sådan findes denne styreform andre steder. Men dertil er så tilføjet det parlamentariske element: Regeringen kan væltes af et flertal i byrådet.

I England er styreformen under hurtig forvandling. Dels er der indført mulighed for direkte valg til borgmesterposten, som vi så første gang i forbindelse med valget til Storlondons byråd. Nok så vigtigt er imidlertid, at man sætter et stort spørgsmålstejn ved udvalgsstyret. Den britiske regering har karakteriseret udvalgsstyret som forvirrende og ineffektivt og har foreslået forskellige andre muligheder. I løbet af en meget kort periode vil det engelske lokalstyre formentlig se helt anderledes ud. Målet er at styrke interessen for kommunestyret ved at skabe en klarere ansvarsplacering og en mere effektiv politisk kontrol med den udøvende magt. Der vil blive tale om direkte valg til borgmesterposten og om etableringen af en slags magistratsstyre, hvor flertalspartiet (eller partierne) sætter sig på alle posterne. Der indføres med andre ord en slags regering, som det kendes på centralt

niveau. Udvalgene ændres fra at være administrerende til at være kontrollerende, og som et særligt engelsk fænomen (som kendes på centralt niveau i form af fænomenet »Her Majesty's Loyal Opposition«) styrkes oppositionen ved at den besætter formandsposterne i de kontrollerende udvalg. Klar ansvarsplacering, herunder også en klar placering af kontrolopgaven, samt styrkelse af den politiske ledelse. Men der gives køb på lægmændenes inddragelse.

I Danmark er styreformen i kommunerne som nævnt indledningsvis ikke noget »hot« debateme. Der har været enkelte eksperimenter med at afskaffe udvalgene, og et par steder droppede man i en periode kommunaldirektørposten. København, Odense og Ålborg har opgivet magistratsstyret til fordel for det såkaldte mellemformstyre, hvor udvalgene er administrerende, men hvor der stadig er en fuldtidslønnede rådmand/borgmester i spidsen for den enkelte forvaltning.

På en måde er det underligt. Med den revidere styrelseslov fra 1993 blev der nemlig åbnet betydelige muligheder for at eksperimentere med styreformen i kommunerne. Dels er der en generel bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen med indenrigsministerens godkendelse kan træffe bestemmelse i styrelsesvedtægten om en anden styreform end udvalgsstyre. Dertil kommer nogle varianter, som er direkte nævnt i styrelsesloven: Man kan droppe de stående udvalg, og man kan afskaffe økonomiudvalget og overlade visse af dets beføjelser til borgmesteren. Styrelsesloven lever altså mulighed for, at danske kommuner kan bevæge sig et stykke i retning af borgmesterstyret. Ingen kommune har så vidt vides haft ideer i denne retning. Er det den iboende danske skræk for den stærke mand, der får udvalgsstyret til fortsat at være idealet i det danske kommunestyre? Eller er det fordi, udvalgsstyret er den eneste styreform, der kendes og som derfor findes naturgiven? Eller kunne det være, at de mange politiske poster og honorarer er med til at skabe modstand mod forandring?

Noter

1. Thomas Downs, City Administrator and Deputy Mayor, District of Columbia (interview i Nalbandian, John and Raymond G. Davis (eds.) 1987. De øvrige citater er fra interview gennemført som led i den internationale kommunaldirektørundersøgelse.
2. Artiklen bygger på det såkaldte U.D.I.T.E. Leadership Study, der blev gennemført i 14 lande i sidste halvdel af 1990'erne. Undersøgelsen omfattede mere en 4000 kommunaldirektører fra de 14 lande. Særligt er skal henvises til kapitel 3 i Mouritzen, Poul Erik og Jim Svava 2001. Andre resultater fra projektet findes i to bøger fra Odense Universitetsforlag; Klausen, K.K. og A. Magnier (red.) 1998; Dahler-Larsen, Peter (red.) 2001.
3. Magtdistance er et begreb, der er introduceret af den hollandske forsker Geert Hofstede. Han inddrager også andre kulturelle forskelle mellem landene som usikkerhedsundgåelse, maskulinitet og individualisme, se Hofstede, Geert 1999.
4. Dette ansvarsproblem forstærkes så yderligere af et specielt dansk fænomen, budget-samarbejdet, hvor det kan være uklart, hvem der på centralt hold lover hvad, og hvem der holder igen på økonomien.
5. En oversigt over de forskellige reformer i Europa findes i Larsen, Helge O. 2000.

H Efterskrift

H.a Spændinger i velfærdsstaten

Poul Erik Mouritzen

»...velfærdsstaten er et resultat af de politiske særinteresser, der er repræsenteret på rigsdagen og er ikke udsprunget af nogen almindelig teori hverken om samfundsnytte eller en autoritær eller alfaderlig statsopfattelse. Velfærdsstaten er således et konglomerat af særinteresser uden generel målsætning.«

Jørgen Dich, 1958¹

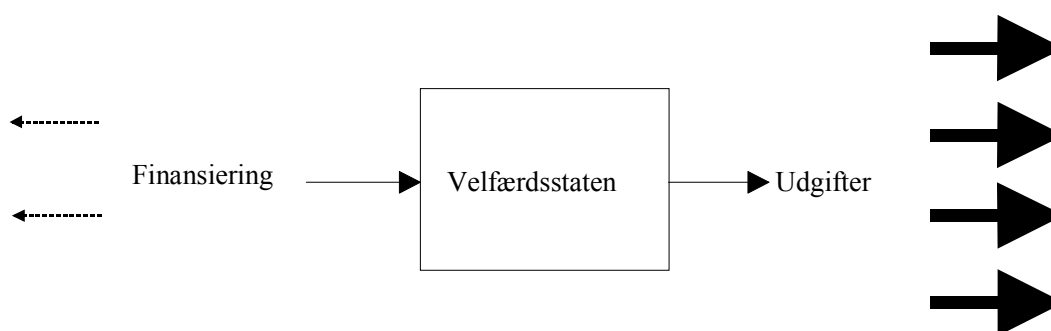
Der er ingen tvivl om, at det danske samfund har en betydelig sammenhængskraft. Social kapital kalder man det med et moderne udtryk (Putnam, 1993, 167). Et samfund, der er i besiddelse af en stor social kapital, evner at handle kollektivt og effektivt. Det forudsætter mellemmenneskelig tillid, tro på, at ens næste er motiveret af gode hensigter. Sådan defineret besidder det danske samfund en betydelig social kapital, som kun findes i tilsvarende mængde i få lande i verden.

Det kan på den baggrund betragtes som lidt af et vildskud at tale om, at det danske velfærdssamfund i sig bærer kimen til sin egen undergang. Det er ikke desto mindre det, denne artikel handler om. For samtidig med sammenhængskraften eksisterer der nogle centrifugale kræfter, som der kan være grund til at diskutere i tide – inden de måske går hen og får overtaget og begynder at nedbryde den sociale kapital.

Velfærdsstaten er præget af nogle interne spændinger. Min påstand er, at vi har et alvorligt balanceproblem i det danske samfund, der gør det sværere og sværere at være ansvarlig politiker. Med ansvarlig politiker mener jeg to ting. For det første det at besidde regeringsmagten – i kommunerne borgmesterposten. Påstanden er, at det koster at regere. For det andet ansvarlig på den måde, at man som politiker ikke blot tænker på

sin egen overlevelse ved næste valg, men også varetager nogle ideelle, langsigtede samfundsmæssige hensyn. Påstanden er, at det bliver sværere og sværere at overleve, jo mere langsigtet man tænker. Man kan også formulere balanceproblemet på den måde, at det bliver sværere og sværere at opretholde både et sundt demokrati og en sund økonomi.

Figur H.a1 Kræfter på velfærdsstatens finansierings- og udgiftsside



Velfærdsstaten har to sider, en finansieringsside og en udgiftsside. I det efterfølgende vil vi se på de mange og stærke mekanismer på udgiftssiden, der trækker i retning af højere udgifter. Og vi vil se på de få, svage og spagfærdige mekanismer, der trækker i retning af færre udgifter. Tankegangen er illustreret i figur H.a1.

Nogle af disse mekanismer er til stede i ethvert samfund, hvor man fordeles ressourcer gennem politiske mekanismer – dem kalder vi de *universelle mekanismer*. Andre er knyttet specifikt til den danske velfærdsstats indretning – dem kalder vi de *danske institutionelle særtræk*.

De universelle mekanismer

Informationsasymmetrien

Forholdet mellem politikere og offentligt ansatte anses i den almindelige daglige debat for at være relativ uproblematisk. Politikerne beslutter og de ansatte udfører loyalt beslutningen. Enhver politiker ved, at sådan fungere tingene sjældent. Det gør enhver offentligt ansat i øvrigt også. En anden måde at beskrive relationen mellem politikere og offentligt ansatte på er formuleret af amerikaneren Niskanen (1971). Han ser politikerne som en gruppe af aktører, der på vælgernes vegne efterspørger offentlig service.

De offentligt ansatte udbyder service. Problemet er, at de offentligt ansatte normalt har monopol på leverancen af ydelserne. Derved opstår en informationsasymmetri. Den offentligt ansatte holder skjult for politikerne, hvad de egentlige omkostninger ved produktionen af ydelsen er.

En dansk borgmester fortalte for nogle år siden, hvordan han gennem flere år i forbindelse med budgetlægningen havde forsøgt at presse den ledende bibliotekar til at udvide åbningstiden. Denne havde afslået med henvisning til, at det krævede flere ressourcer. Hvad borgmesteren og hans økonomiske forvaltning ikke vidste, var, at det danske bibliotekstilsyn gennem adskillige år havde publiceret en ganske detaljeret biblioteksstatistik, der muliggjorde mellemkommunale sammenligninger. Denne statistik blev naturligvis hvert år sendt til kommunen, naturligvis til den ledende bibliotekar. Han lod den ligge i skuffen. Statistikken viste nemlig, at netop hans biblioteksvæsen var ualmindelig godt normeret. Da borgmesteren gennem en ekstern konsulent lærte om eksistensen af disse oplysninger, gik der ikke lang tid, før han fik udvidet bibliotekernes åbningstid. Han havde (delvis) brudt informationsmonopolet.

Det er omdiskuteret, hvad dette informationsmonopol bruges til, og hvilke effekter det har. For Niskanen ville det føre til større budgetter, end hvad der var nødvendigt. Nyere teorier peger i stedet på, at det måske snarere fører til mindre produktion, altså lavere effektivitet blandt de offentligt ansatte, end der vil blive tilfældet, såfremt politikerne kendte de sande omkostninger ved at producere en given ydelse. Man taler i den forbindelse om, at der eksisterer »slack« i organisationen.

Informationsasymmetrien mellem politikere og offentligt ansatte er gjort til genstand for en mere udførlig behandling i Jørn Rattsøs artikel »Hvordan kontrolleres omkostningsniveauet i kommunerne?« (se også Pallesen 1999).

Afkoblingen mellem ydelse og nydelse: Offentlig service som private goder

I et markedssystem signaleres den enkelte forbrugers præferencer gennem køb af varer og tjenesteydelser. Forbrugeren må købe eller afstå fra at købe. Ønsker han at erhverve det pågældende gode, må han betale markedsprisen. Nydelse er koblet sammen med ydelse, eller sagt lidt mere teknisk, finansiering og forbrug hænger sammen.

I et system, hvor værdier fordeles i en politisk beslutningsproces, kan

individet derimod i mange tilfælde få del i goderne uden at skulle betale herfor. Dette skyldes, at offentligt tilvejebragte goder som hovedregel finansieres gennem skattebetaling, der pålignes alle indbyggere, uanset om og i hvilket omfang de nyder godt af de offentlige ydelser. Dermed bliver beslutningsprocessen i den offentlige sektor *asymmetrisk*, bl.a. fordi de offentligt udbudte ydelser ofte har karakter af private goder (Kristensen, 1987). Det vil sige, at en beslutning om at bruge flere penge på et givet område (eller skære ned på området) har relativt store konsekvenser for en relativ lille gruppe af individer omfattende de offentligt ansatte og de borgere, der modtager den pågældende ydelse. Til gengæld rammer de finansielle konsekvenser i form af forøgede (eller lavere) skatter en meget stor gruppe og kun marginalt. De grupper, der især har fordele ved et større offentligt udbud, har derfor et meget stærkt incitament til at signalere stærke præferencer for højere udgifter. Omvendt har skatteborgerne ingen tilskyndelse til at gå imod bedre service på det enkelte område, fordi dette – isoleret set – er uden mærkbar betydning for deres skattebetaling.

1-3 reglen

I Danmark bruger vi begreberne »borgmestereffekten« og »statsministereffekten«. Vi tænker i den forbindelse på, at det normalt går borgmesterens eller statsministerens parti godt ved det første valg efter tiltrædelsen. Der er noget, der tyder på, at det er rigtigt, i hvert fald når det gælder borgmestereffekten (Frandsen 1997, kapitel 7). Men det er ikke det typiske. Tværtimod findes der en bemærkelsesværdig konstant effekt af at besidde regeringsmagten. Det koster typisk $2\frac{1}{4}\%$ af stemmerne at regere. Nannestad og Paldam (1999), der har redegjort for denne effekt, tilskriver den det forhold, at vælgerne straffer og belønner med forskellig vægt. Lidt populært sagt: vi straffer tre gange så hårdt, som vi belønner. Hvis et parti eller en koalition af partier gennemfører en forbedring af en vis størrelse, står man måske til en vælgermæssig gevinst på 1000 stemmer. Hvis man senere, fx af økonomiske årsager, føler sig tvunget til at fjerne forbedringen, vil det vælgermæssige tab ifølge denne »1-3 regel« altså være 3000 stemmer. Skulle en læser her komme til at tænke på efterlønsindgrebet, er det nok ikke det dårligste eksempel, man kunne komme på.

En dansk kommunaldirektør fortalte i et interview med forfatteren, hvordan han systematisk undervurderer udviklingen i skattegrundlaget. En amerikansk kommunaldirektør fortalte i et tilsvarende interview, at han ikke løj over for politikerne, men at han heller ikke fortalte dem hele sandheden om, hvor god kommunens økonomiske stilling egentlig var. Begge kommunaldirektører forsøger således at placere sig som en aktiv modvægt mod den universelle lov, der siger, at politikere bruger pengene, når de er der, men sjældent stopper med at bruge dem, når de ikke er der.

1-3 reglen har nogle ret fundamentale konsekvenser. Den viser nemlig, hvor svært det er for politikerne at flytte om på ressourcerne i den offentlige sektor. Lad os tage en kommune, hvor man gennem en årrække har opereret med et højt serviceniveau på børneområdet. Lad os antage, at børnetallet falder med fem procent og at antallet af ældre stiger med fem procent. Vil der i den situation ske en tilsvarende omflytning af ressourcer fra børne- til ældresektoren? Al erfaring siger nej. Tilpasninger sker asymmetrisk. Når behovet går ned, falder budgetterne langt fra i samme takt. Når behovet derimod går op, tenderer budgetterne mod at stige næsten svarende til stigningen. AKF's forskere har undersøgt disse asymmetrier på skoleområdet fra midten af 1970'erne til midten af 1990'erne. Resultatet var, at en stigning i antallet af skolebørn typisk blev fulgt af tilsvarende stigning i udgifterne. Et fald i antallet af skolebørn førte derimod ikke til tilsvarende fald i udgifterne, hvad der førte til en stigning i udgiften pr. elev (Graversen og Heinesen 1999, 10). Tilsvarende kan det hænge sammen med 1-3 reglen, at kommunerne reagerer forskelligt på positive og negative »shock«. Hvis de økonomiske muligheder forringes, vil man typisk ty til at løse budgetproblemet gennem skattestigninger, mens en forbedring af de økonomiske forudsætninger typisk vil lede til højere udgifter. Dette fænomen er nærmere diskuteret i Henrik Christoffersens artikel »Finansiering og effektivitet«.

De danske institutionelle særtræk

De tre universelle mekanismer findes som nævnt i et eller andet omfang i ethvert system, der fordeler ressourcer ved hjælp af politiske mekanismer. Uanset hvilket repræsentativt demokrati vi måtte befinde os i, vil der eksistere informationsasymmetrier mellem folkevalgte og offentligt ansatte, og der vil være en tendens til, at mange offentlige goder har karakter af private goder ligesom vælgerne straffer hårdere, end de belønner. Det

gælder i danske kommuner, franske regioner, tyske delstater såvel som i nationale politiske systemer. Konsekvenserne af de tre universelle mekanismer er imidlertid ikke de samme, uanset hvor vi befinder os. I hvert land er der nemlig opbygget en lang række institutioner, som hver for sig og i et samspil med hverandre kan være med til at forstærke eller dæmpe effekterne af de tre universelle mekanismer. Den danske velfærdsstats institutioner er af en sådan karakter, at de kraftigt forstærker effekterne af dem på væksten i de offentlige udgifter.

Det institutionaliserede, professionaliserede, korporative system

I beskrivelsen af den nordiske velfærdsmodel indgår gerne to centrale træk: skattefinansieringen og eksistensen af universelle ydelser. Det indebærer, at folkevalgte organer gennem offentlige skatter er ansvarlig for finansieringen af offentlig service, der efter nærmere fastsatte regler stilles til rådighed for i princippet alle samfundets borgere. Et tredje træk glemmes undertiden, nemlig det forhold at hovedparten af den offentlige service også produceres i offentligt regi i stærkt professionaliserede institutioner. Dette har en række konsekvenser, som kan være medvirkende til at forstærke informationsasymmetrien mellem den politiske (og administrative) ledelse og de serviceproducerende institutioner, og derved trækkes yderligere i retning af voksende offentlige udgifter (Christensen 1994; 1997).

Rent formelt er forholdet mellem ledelse og medarbejdere uden problemer. Der er tale om et hierarki, hvor lederen kan udstikke retningslinjer, udstede tjenestebefalinger og har en række sanktionsmuligheder over for medarbejderne. Men i Danmark suppleres hierarkiet af to typer af såkaldt korporatisme. For det første hvad Christensen (1994, 266) kalder »formel korporatisme«, det forhold at de offentligt ansattes organisationer er legitime deltagere i mange typer af beslutninger vedrørende løn og arbejdsvilkår. Den anden type, kaldet »intra-organisatorisk korporatisme«, dækker over en række stærke formelle og uformelle normer, som regulerer forholdet mellem ledelse og medarbejdere på den enkelte institution, og som giver de ansatte betydelige sanktionsmuligheder over for en modvillig leder.

Hierarkiet eksisterer således side om side med den formelle og intra-organisatoriske korporatisme. De korporative træk i kombination med specielt de tætte relationer mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen gør, at

hierarkiet kan vendes på hovedet, dvs. at de offentligt ansatte ofte har direkte kanaler til den politiske ledelse, som kan aktiveres i tilfælde af utilfredshed med institutionsledelsen. Den direkte vej udvides yderligere gennem de offentligt ansattes overrepræsentation i kommunalbestyrelserne, hvor ikke mindst lærernes overrepræsentation med en faktor 5 er markant.

En dansk kommune skulle for nogle år siden ansætte en chef for institutionsområdet. Da økonomiudvalget behandlede ansættelsen måtte tre af dets fem medlemmer gå uden for døren, da det handlede om ansættelsen af deres kommende chef. De tre var henholdsvis ungdomsskoleinspektør, skoleinspektør og leder af en børnehave.

Disse institutionelle træk danner rammen for enhver dansk institutionsleders ageren. Hvad gør den rationelle leder under disse vilkår? Han/hun vil typisk forsøge at sikre fred og ro på arbejdspladsen, og med det som formål indgå i en alliance med mellemledere, tillidsmænd og øvrige personale. Der kan være tale om en defensiv strategi, hvor man sørger for at beskytte sig selv mod intern kritik; men der kan også være tale om en offensiv strategi, hvor lederen forsøger at opbygge en »kapital«, et overskud af ressourcer (slack, se tidligere), som – rigtigt anvendt – kan motivere medarbejderne til at støtte ledelsen. Her kan lederen udnytte ikke bare den tidligere omtalte informationsasymmetri, men også vende de ansattes direkte adgang til den politiske ledelse til egen fordel.

Nu kunne man hævde, at mange af de her nævnte træk også gør sig gældende i private virksomheder. Der er imidlertid en grundlæggende forskel, at den private virksomhed skal overleve på et marked. Det skal den offentlige serviceproducerende institution som bekendt sjældent.

Det usynlige finansieringssystem

Som nævnt tidligere har velfærdsstaten to sider, en finansieringsside og en udgiftsside. For mange år siden formulerede en amerikansk forsker et argument om, at et repræsentativt demokrati ville føre til en for lille velfærdsstat. Det politiske system ville vælge et for »lavt« niveau for de offentlige udgifter, fordi vælgerne tenderer mod at undervurdere nytten af offentlige ydelser, mens de klar ser, hvad tingene koster (Downs, 1960). Næppe noget kunne være mere forkert, når det gælder den danske

velfærdsstat anno 2001. Lad os starte med finansieringssiden.

Det danske skattesystem er genialt, hvis man ønsker en stor velfærdsstat. Det er nemlig indrettet på en sådan måde, at den typiske dansker stort set er holdt op med at interessere sig for, hvad han betaler i skat. Der er flere årsager hertil.

For det første har vi indført et kildeskattesystem, hvor kommune-, amts- og stats- (ja sagår kirke-)skatten indkræves ved kilden, altså inden lønnen udbetales. Dette har fire konsekvenser. For det første er der ikke mere nogen, der ved, hvad den betalte skat går til, og hvor meget der betales. For det andet er man ligeglad. Det, som hele systemet sætter fokus på, er ekstraskatten. Når slutopgørelsen kommer, er der ingen dansker, der er interesseret i, hvad og hvor meget der er gået til stat, amt og kommune, eller hvor meget der er betalt i skat i det foregående år. Nej, man sidder med en lottoseddel foran sig. Måske er man blandt de heldige, der skal have 2.000 kr. tilbage. Så er dagen reddet. Eller måske skal man af med 2.000 kr. Det var ikke så godt. At man siden, man sidst sad med sin slutopgørelse, har erlagt 100.000 eller 200.000 i indkomstskat er simpelthen blevet irrelevant. For det tredje har den enkelte borger mistet evnen til at overskue selve skatteberegningen. Det var et led i argumentationen for kildeskattesystemet i sin tid, at selvangivelsen kunne afskaffes. Det er i praksis sket for almindelige lønmodtagere nu. Til gengæld kan man nu ikke mere selv beregne skatten. Den interesserede skatteborger kan nu ikke engang få udleveret et skema til beregning af skatten. Ganske vist kan man på nettet få beregnet skatten, men de mange mellemregninger ser man ikke mere. Endelig skal nævnes et fjerde forhold knyttet til det komplicerede kildeskattesystem: De månedlige lønsedler er blevet så komplicerede, at de stort set er uforståelige. Løn, tillæg, ATP, særlig pensionsopsparing og arbejdsmarkedsbidrag indgår sammen med fradrag og trækprocent i et sammensurium af regnestykker, der næsten tvinger den enkelte lønmodtager til at koncentrere sig om det, der er forståeligt, nemlig hvad der gik ind på bankkontoen. Som en vigtig sideeffekt heraf sker der en maskering af, hvad skatten er af den sidst tjente krone.

Sådan skal et skattesystem se ud, hvis man ønsker, at politikerne frigøres fra at træffe upopulære valg. De bliver jo nemlig stort set ansvarsløse, hvis de langsomt år for år lader skatten stige. Sådan skal det også se ud,

hvis man ikke vil ødelægge motivationen for den enkelte til at gøre en ekstra indsats.

Det er ingen naturnødvendighed, at et skattesystem er indrettet sådan. Før kildeskattens indførelse for 30 år siden var enhver borger i samfundet klar over, hvad der blev betalt i skat. Pengene skulle nemlig betales i to årlige rater på kommunekontoret året efter. Sådan betaler vi som bekendt den kommunale ejendomsskat. Men den nye ejendomsværdiskat, der afløser lejeværdi af egen bolig, er mærkværdigvis lagt ind i kildeskatte-systemet, selv om den er indkomstuafhængig. Den er gjort usynlig. Er det mon et tilfælde?

Også andre elementer på velfærdsstatens finansieringsside er usynlige for den enkelte borger. En stor indkomstkilde er momsen, som ingen danskere i dag tænker på, fordi vi aldrig møder den. Tværtimod bliver vi voldsomt irriterede, hvis vi befinder os i et land og står ved supermarkedskassen og pludselig skal betale 10% mere, end der står på varen. »State tax« står der på kassebonen. Sådan har man valgt at indrette sig i nogle lande for løbende at minde borgerne om, at de betaler skat til staten. En anden stor indtægtskilde er skat på pensioner – realrenteafgiften. Godt nok ser man en gang om året, at der er trukket et beløb, men hvad pokker, det er jo noget, man først mærker om 10 eller 20 år, når man skal på pension, så hvorfor bekymre sig om det. Oven i alt dette findes som bekendt et uendeligt antal afgifter og skatter på et uendeligt antal varer og tjenesteydelser.

The Beatles sang i Taxman for 35 år siden

*If you drive a car I will tax the street
If you try to sit I will tax your seat
If you get too cold I will tax the heat
If you take a walk I will tax your feet*

Deres fantasi rakte næppe langt.

En nylig undersøgelse med små 2000 vælgere i Danmark gennemført på Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet viser med al ønskelig tydelighed, at velfærdsstatens finansieringsside er godt og grundigt skjult for vælgerne. Vælgerne blev i et telefoninterview spurgt om størrelsen af

den kommunale udskrivningsprocent. Halvdelen svarede, at den kendte de ikke. En fjerdedel nævnte et tal, der lå mere end 2% over eller under den rigtige. Den sidste fjerdedel gættede rigtigt inden for en margin på plus/minus 2%. Blot 3,6% af vælgerne kendte nøjagtigt den kommunale skatteprocent.² Den kommunale skatteprocent er formentlig det bedst kendte element i hele det danske skattesystem!

De fiskale illusioner og de inkonsistente vælgere

Nu kunne man så vælge at sige: Og hvad så? Det går jo meget godt. Den usynlige finansiering af velfærdsstaten har imidlertid nogle negative konsekvenser. Den skaber nemlig fiskale illusioner og inkonsistente holdninger. Fiskale illusioner er udtryk for, at vælgerne ikke har noget realistisk indtryk af, hvad velfærdsstatens ydelser koster. Fiskale illusioner er medvirkende til at skabe inkonsistente holdninger, dvs. at den enkelte vælgers skattepolitiske holdninger ikke harmonerer med de udgiftspolitiske holdninger. Populært sagt: Man ønsker højere udgifter og lavere skatter på samme tid.

Man kan diskutere, hvor stor en andel af vælgerne der besidder sådanne inkonsistente holdninger. Afhængig af opgørelsesmetoden når man frem til mellem en tredjedel og to tredjedele. Særligt interessant er det, at de inkonsistente holdninger især trives i to grupper, nemlig de offentligt ansatte (producenterne) og dem, der er særligt afhængige af offentlige ydelser (brugerne). Vi har her kimen til en ond cirkel: Jo flere offentligt ansatte og jo flere, der bliver stærkt afhængige af offentlige ydelser, desto mere trives de inkonsistente holdninger. Jo mere disse trives, desto større vil presset være på de offentlige udgifter. Dette trækker i retning af større offentlige udgifter, flere offentligt ansatte og flere, der bliver afhængige af offentlige ydelser. Dette skaber flere vælgere med inkonsistente holdninger som.....

Fiskale illusioner og inkonsistente holdninger skaber mulighed for misbrug. De er nemlig forudsætningen for de mange undersøgelser af borgernes betalingsvillighed, der gennem år og dag gennemføres af uafhængige analysebureauer, interesseorganisationer og nogle gange af offentlige myndigheder og institutioner. Der er næsten altid tale om partielle undersøgelser, hvor man eksempelvis spørger, om folk går ind for et bedre miljø

(afskaffelse af ventelister, bedre forhold i skolen osv. osv.) og om de er villige til at betale en ekstra skat herfor. Der er ikke tale om forskning, men om politisk kampagne. Som Dorthe Gyrd Hansens og Søren Winters artikler viser, er befolkningens betalingsvillighed formentlig væsentlig mindre, end vi hører i den offentlige debat.

Fiskale illusioner og inkonsistente vælgere er diskuteret nærmere i Søren Winters bidrag til artikelsamlingen »Udgiftsekspansive mekanismer blandt borgerne og betydningen af information«.

Velfærdskoalitionen

Den amerikanske forsker Anthony Downs blev tidligere omtalt for det synspunkt, at vælgerne tenderer mod at undervurdere nytten af de offentlige ydelser. Han har muligvis ret for så vidt angår visse offentlige ydelser og under visse institutionelle betingelser. Men han tog grueligt fejl, hvis hans påstand var tænkt som en universel påstand. Det skyldes muligvis, at hans fantasi ikke rakte. Den rakte ikke så langt, at han kunne forestille sig et repræsentativt demokrati, hvor omkring to tredjedele af alle vælgere var afhængig af velfærdsstaten. Når en så stor andel af vælgerkorpset lever af det offentlige – enten som ansatte eller som modtagere af indkomstoverførsler – vil vælgerkorpset per se næppe undervurdere nytten af offentlige ydelser. Downs kunne næppe heller forestille sig et samfund, hvor stort set alle børnefamilier er afhængige af offentlige pasningsordninger, fordi både mor og far er på arbejde.

På det tidspunkt, hvor hans synspunkter blev fremsat, var der i Danmark 236.000 offentligt ansatte, ca. 440.000 pensionister samt 189.000 helårsmodtagere af indkomstoverførsler. I dag er disse tal vokset til henholdsvis 812.000, 710.000 og 879.000. Totalt set lever anno 1999 således 2,4 millioner mennesker af det offentlige.³

En del samfundsforskere har op igennem tiden diskuteret konsekvenserne af de mange offentligt ansatte og de mange modtagere af indkomstoverførsler. Et af de mere kendte debatindlæg var Jørgen Dichts *Den herskende klasse* fra 1973. Dichts hovedpointe var, at klassekampen var en kamp mellem de offentligt ansatte og arbejderklassen, hvor førstnævnte klasse undertrykte sidstnævnte. Han gav mange eksempler herpå. Men en ting diskuterede han ikke, nemlig de politiske (læs: vælgermæssige)

konsekvenser af, at vi har så mange offentligt ansatte. Som det blev sagt om Downs: Hans fantasi rakte næppe. Den rakte næppe til at forestille sig situationen i den danske velfærdsstat ved indgangen til et nyt årtusinde, hvor en lille million mennesker arbejder på hel- eller deltid i den offentlige sektor.

Christoffersen og Paldam (2001) har brugt betegnelsen »velfærdskoalition« om den gruppe af vælgere, der er stærkt afhængig af offentlig indsats. Nærmere bestemt omfatter den de vælgere, der, som ansatte eller som ydelsesmodtagere, erhverver mere end halvdelen af deres indkomst fra det offentlige. Velfærdskoalitionen udgør mere end halvdelen af vælgerne i alle 275 danske kommuner. Typisk udgør den lige knap to tredjedele af alle vælgerne i Danmark, heri altså *ikke* indbefattet forældre til børn, der bliver passet eller går i skole, mennesker hvis forældre bliver plejet af det offentlige, samt lønmodtagere, der er på dagpenge i mindre perioder i løbet af året.

Velfærdskoalitionen er ikke nogen homogen størrelse, der handler som en enhed. Man kan endog hævde, at de forskellige parter i koalitionen har modsatrettede interesser. Offentligt ansatte har ikke nogen interesse i, at indkomstoverførslerne forbedres, og vil næppe gå på gaderne for at kæmpe imod besparelser her. Omvendt har modtagere af indkomstoverførsler ikke nogen generel interesse i, at det offentlige konsum stiger. Velfærdskoalitionens størrelse siger imidlertid noget om, hvor mange vælgere der potentielt har »noget i klemme«, når der bliver inddraget privilegier. Det er i denne gruppe, at politikerne for alvor har noget at tabe.

Jerntrekanterne

Medierne omtales ofte som den fjerde magt i samfundet side om side med den lovgivende, dømmende og udøvende magt. Medierne skal ifølge dette synspunkt sikre, at der ikke sker magtmisbrug og overgreb mod minoritetsgrupper eller enkeltindivider. En sådan ideel forståelse af mediernes rolle i dagens Danmark er imidlertid næppe dækkende for virkeligheden (Mouritzen 1999a).

Snarere kan man anvende begrebet »jerntrekanter« for at fange, hvad der sker. Her tænkes på, at en stigende del af dækningen af dansk politik, herunder ikke mindst hvad der sker på det kommunalpolitiske felt, kan

forklares som resultatet af en symbiose mellem medier, interesseorganisationer og folketingsmedlemmer. Medierne opdyrker enkeltsager, som folketingsmedlemmer og interesseorganisationer står i kø for at give et ord med på vejen. Interorganisationer planlægger nøje aktiviteter, der kan bringe deres sag frem i medierne, helst på en sådan måde, at landspolitikerne bliver tvunget til at reagere. Eller folketingspolitikere ser en fordel i at dyrke lokale sager, som kan bringes frem i medierne, ofte i samklang med relevante interesseorganisationer.

Det meste af dette foregår med kommunerne stående som passive tilskuere på sidelinjen. Men i modsætning til tilskuerens rolle i en fodboldkamp, så spilles bolden lynhurtigt over sidelinjen, hvor kommunerne forventes at reagere. Eksemplerne er legio. Interesseorganisationer som Ældre Sagen og Danmarks Naturfredningsforening, fagforeninger som Danmarks Lærerforening og BUPL er store og stærke organisationer, bemandede med professionelle analytikere og mediefolk, der ved, hvordan den offentlige dagsorden formes. Læg hertil de mange mindre organisationer og foreninger (fx de mange patientforeninger) samt personalet på de kommunale institutioner, og vi får en flimrende og labil offentlig dagsorden, der dog maler det samme uskønne maleri, der skal bevise, at det kommunale selvstyre har spillet fallit i løsningen af en bestemt opgave: befolkningens velfærd. En paradoks situation i et land, der har en af verdens største offentlige sektorer.

Eksistensen af jerntrekanter har to konsekvenser. For det første kan de gøre kommunalpolitikere magtesløse. Et intenst mediebombardement mod en bestemt kommune i en bestemt sag skal der mere end almindelig mod og mandshjerte til at modstå. Politikere bliver brikker i et spil, som de ikke har en jordisk chance for at kontrollere. Jerntrekanterne bliver dermed endnu en mekanisme, som medvirker til at skabe en asymmetrisk beslutningsproces. Hvor mediernes ideale rolle var at forhindre undertrykkelse af minoriteter, er det blevet jerntrekanternes rolle at styrke minoriteternes tyranni.

De demokratiske institutioner

Sluttelig er der en række træk ved de formelle demokratiske institutioner i Danmark, der yderligere bidrager til at trække i retning af større offentlige

udgifter. Det drejer sig om i hvert fald følgende fire træk.

For det første eksisterer der nogle mekanismer, der trækker i retning af, hvad der er blevet kaldt en »asymmetrisk interesseartikulering«, hvor krav fra enkeltborgere og organiserede interesser filtreres, inden de når frem til politikerne, der derved udsættes for et »skævt« billede af, hvad borgerne egentlig ønsker. Denne filtrering sker på flere måder. Nogle er allerede omtalt ovenfor, jf. diskussionen om det korporative system og jerntrkanterne. Hertil kommer eksistensen af brugerbestyrelser på en række områder. Brugerbestyrelser lyder i de fleste danskeres ører som et ideal. Men eksistensen af dem kan lede til en skæv interesserepræsentation mellem forskellige sektorområder og mellem ressourcestærke og ressourcetsvage personer. Der er en form for »statsanerkendte interesseorganisationer« (Andersen m.fl. 1998, 335), der kan udnyttes af eller indgå i en symbiose med de serviceproducerende institutioner og dermed forstærke presset på politikerne. Dette fænomen kan så yderligere forstærkes gennem udvalgsstyret i kommuner og amter, der giver institutioner, personale og brugere deres egne »repræsentanter« på det politiske niveau. Udvalgene skal administrere området, men kommer let til at spille rollen som områdets udgiftsadvokater. Det gælder dels i forholdet til de øvrige udvalg og økonomiudvalget, men det gælder også de enkelte udvalgsmedlemmer i forhold til deres partigrupper. Sidstnævnte mekanisme er nærmere diskuteret i Poul Erik Mouritzens bidrag »Er udvalgsstyret den rigtige styreform?«

Et yderligere problem med de demokratiske institutioner er, at vælgerne (læs: hele vælgerkorpset) aldrig nogen sinde høres, når det gælder udgifts- og skattepolitiske beslutninger. På nationalt niveau er det ifølge grundloven ikke muligt at lægge forslag vedr. skatter og afgifter ud til folkeafstemning. På kommunalt niveau er der ikke noget til hinder for det, men skatteyderhensynet har ikke nogen legitim plads i den årlige budgetlægningsproces, hvor institutioner, personale og brugere har eksklusiv adgang hvert eneste år. Denne skævhed har fået Blom-Hansen til at foreslå, at den kommunale skatteprocent hvert år skulle godkendes ved en folkeafstemning (Blom-Hansen 2000). Nogle steder findes et sådant system, fx visse steder i Schweiz.

Undersøgelser af, hvordan kommunalpolitikere oplever deres omgi-

velser, tyder på, at vælgernes ønsker om en bedre kommunal service er »overrepræsenteret«. (Mouritzen 1991, kapitel 7). Kun et mindretal af vælgerne forsøger aktivt at påvirke de kommunale udgiftsbeslutninger mellem valgene. Blandt de, der er aktive, kan imidlertid konstateres stærkere præferencer for offentlige udgifter, end blandt de passive vælgere. Asymmetrien forstærkes yderligere af, at den kollektive politiske adfærd, som finder udtryk gennem de politiske partier og lokale foreninger og organisationer, tenderer mod at være rettet mod udgiftssiden snarere end mod skattesiden. Politikerne bliver bombarderet med henvendelser, der er udgiftskrævende, men sjældent med henvendelser, der fokuserer på skatten.

Sluttelig kan, blandt de demokratiske institutioner, nævnes vores valgsystem. Det er, uanset om vi taler stat, amt eller kommuner, proportionalt og karakteriseret ved lave spærregrænser. Det lyder umiddelbart demokratisk rigtigt, at selv meget små mindretal kan få adgang til de folkevalgte forsamlinger; men det har nogle konsekvenser for den måde, der bliver regeret på. Det proportionale valgsystem skaber alt andet lige svage regeringer, både på det nationale niveau, men også i kommuner og amter. Det skaber en situation, hvor koalitioner bliver afgørende for evnen til at vinde og fastholde magten og for evnen til at regere. Men koalitioner koster. Med kendskab til 1-3 reglen skal man ikke kunne den store tabel for at forudsige, hvad der skal betales de mange små partier for at lægge stemmer til. De små partier er dyre for Danmark, men gode for særinteresserne. Det er en funktion af en demokratisk institution, valgsystemet.

Institutionelle modtræk

Alle de her nævnte mekanismer og institutioner er medvirkende til at presse de offentlige udgifter i vejret. Der er tale om så stærke kræfter, at man kan undre sig over, at de offentlige udgifter trods alt ikke stiger hurtigere, end tilfældet er. Imidlertid eksisterer der nogle enkelte institutioner og mekanismer, der trækker i den modsatte retning.

»Den bremsemekanik, som regulerer efterspørgselen efter varer og tjenester til privatforbrug, nemlig at der er sat priser på og skal betales et beløb for hver andel af forbruget, virker ikke for så vidt de offentlige leverede goder angår. I princippet er befolkningens ønsker om udvidet anvendelse af offentlige ydelser under disse omstændigheder uden grænser; det gælder mængde såvel som kvalitet.....

.....De kortsigtede sparebestræbelser vil være nødvendige som nødløsninger i en overgangsperiode, men kræfterne må først og fremmest samles om de langsigtede reformer, der ændrer selve strukturen i de offentlige ydelser.«

PP II, 1973, 647 og 649

Erkendelse af disse problemer går tilbage til 1960'erne. For alvor begyndte man at blive opmærksom på dem fra begyndelsen af 1970'erne. Meget er sket siden, ikke mindst i forbindelse med budgetlægningen i stat og kommuner. Man bryder ned i stedet for at bygge op, man har indført budgetteringsrammer, DUT-princippet, refusionerne til kommunerne er afskaffet, taxameterstyring, »en pose penge«-princippet er indført mange steder osv. osv., alt sammen er der tale om reformer, som har til hensigt at fremme hensynet til den udgiftspolitiske styring.

En central institution i det danske velfærdssamfund er de årlige kommuneforhandlinger, budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne. Det er blevet hævdet, at denne institution er med til at undertrykke særinteresserne til fordel for det overordnede udgiftspolitiske hensyn (Blom-Hansen 1998b). Synspunktet kan diskuteres. Man kan lige så vel hævde, at kommuneforhandlingerne er med til at legitimere særinteresserne. Lad os gøre den rimelige antagelse, at de kommunale organisationer, Amdsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening, repræsenterer deres medlemmers interesser. Hvis det er tilfældet, så kan man videre hævde, at kommuner og amter fremstår som en gruppe aktører, der gennem deres organisationer, år for år presser på for højere udgifter. Kommunerne er derfor, set fra statens side, at betragte som en særinteresse på linje med de øvrige særinteresser. Lad os videre gøre den antagelse, at der via kommuneforhandlingerne udsendes »signaler« til medlemmerne, amter og kommuner. Der fremstår af forhandlingerne nogle normer for, hvad der er legitim adfærd, normer der afkodes af, hvordan kommunernes repræsentanter agerer. Set udefra, formentlig også set fra den enkelte kommunes side, er der tale om, at ekspansiv adfærd er acceptabel. Jo større råderum

for kommunerne, desto mere sejrrie fremstår man i medierne.

Hertil kommer, at de årlige rammer er med til at fremme strategisk adfærd i kommunerne. Den enkelte kommune tvinges til at tænke nøje over, hvordan man skal agere på kommuneaftalerne. Lad os atter engang antage, at de kommunale organisationer repræsenterer kommunernes interesser. Stort råderum er godt, det modsatte er skidt. Det vil sige, at det må være i den enkelte kommunes interesse at få et så stort råderum som muligt. Hvis det er tilfældet, må man forvente, at kommunerne på ethvert givet tidspunkt vil agere på en sådan måde, at det fremtidige råderum bliver størst muligt. Hvis det samtidig kombineres med, at resultatet af de årlige kommuneforhandlinger er usikkert, vil incitamentet for den enkelte kommune til at reducere udgifterne eller skatterne, når mulighederne måtte være der, være minimalt.

Det var en overvejelse værd, om ikke budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne frem for at være en del af løsningen snarere er en del af problemet. Er budgetsamarbejdet i bedste fald uden betydning, i værste fald med til at fremme væksten i den offentlige sektor? En uddybende diskussion af budgetsamarbejdet findes i Jens Blom-Hansens artikel »Aftalesystemet mellem staten og kommunerne«.

Trusler mod velfærdsstaten

Med den danske velfærdsstat er skabt et system, som næsten naturnødvendigt medfører en langsigtet, ukontrollabel vækst i de offentlige udgifter. Jo flere mennesker, der bliver afhængige af velfærdsstaten, desto større bliver de politiske omkostninger ved at introducere langsigtede løsninger på samfundets problemer. Det bliver sværere og sværere at være ansvarlig politiker i den danske velfærdsstat.

Enkelte læsere vil måske sidde og tænke: »Ak ja, dommedagsprofeterne har vi hørt på de sidste 30 år, mørkemænd har spredt deres budskaber siden tidernes morgen«. Og er man bare lidt optimist, siger man til sig selv: »Det skal nok gå alt sammen«.

De mange mekanismer, der er nævnt ovenfor, medfører ikke i sig selv, at systemet bryder sammen, men kimen til undergang ligger indbygget. Kimen vil imidlertid kunne udvikle sig under visse omstændigheder. Eller sagt omvendt: Den danske velfærdsstat ser ud til at trives forholdsvis godt i

disse år, fordi der er en række betingelser til stede herfor. Påstanden er så, at den dag, disse betingelser brydes ned eller forsvinder, vil velfærdsstaten for alvor være truet. Nedenfor diskuteres fire forhold, som påvirker velfærdsstatens fortsatte eksistens i dens nuværende form: de ydre konjunkturer, de autonome politikere, middelklassens opbakning samt den sociale kapital.

De ydre konjunkturer

Når man i debatten taler om presset på velfærdsstaten, tænkes der normalt på det, der er synligt, måleligt og forudsigeligt. Ændringer i demografiske og sociale forhold udgør én kilde til pres. Det er velkendt, at antallet af skolebørn vil stige med 100.000 i de kommende år, at antallet af ældre stiger med 50% i løbet af de næste 30 år, og at antallet af flygtninge og indvandrere vil blive fordoblet over de næste par årtier. Det er også et veletableret dogme, at der før eller siden vil komme en ny lavkonjunktur. Hvornår den kommer, og hvor langvarig den måtte blive, er imidlertid mere usikkert.

Hver for sig kan disse sociale og økonomiske udfordringer måske tackles af den danske velfærdsstat. Hvis alle de nævnte forandringer skulle komme på én gang, kan man imidlertid betvivle systemets evne til at tackle det ydre pres. De politiske omkostninger vil gøre det svært på én gang at reducere velfærdsstatens ydelser og sætte skatterne i vejret. Mere sandsynligt vil det være, at politikerne tyr til det middel, der blev brugt i 1970'erne, nemlig at gældsætte staten. Man må så håbe på, at der vil være velmenende mennesker tilbage, der kan fortælle politikerne, at de stadig betaler af på 1970'ernes gæld, og at man anno 2001 var i en situation, hvor de statslige personskatter var tæt på at kunne afskaffes, havde 1970'er generationen valgt at bære omkostningerne dengang.

Hvorom alting er, skal man i fremtiden kunne tackle de nævnte former for ydre pres, forudsætter det, at andre – stabilitetsskabende – faktorer ikke bryder sammen. Der findes nemlig nogle væsentlige forudsætninger for, at velfærdsstaten tilsyneladende trives i bedste velgående. Disse stabilitetsskabende forudsætninger findes ikke nødvendigvis om en generation eller to.

Konsekvenserne af partisystemet og den uklare ansvarsfordeling: De autonome politikere

Partierne er i krise, lyder det ofte. Nogle indikatorer peger på, at det er rigtigt. Nedgangen i medlemstallet er den vigtigste. Problemer med at rekruttere kandidater til kommunalvalgene hører vi om ved hvert valg.

Men i mange henseender kan man betegne disse forhold som overfladefænomener. Under overfladen lever partisystemet nemlig i bedste velgående. Det gør det, fordi partierne stadig, i det enkelte menneskes bevidsthed, er det centrale pejlemærke for at vurdere politik og handle politisk. Langt de fleste mennesker i Danmark kan se partisystemet for deres indre blik. De kan placere partierne i forhold til hinanden og indplacere sig selv i forhold til partierne. De ser ikke noget problem i at Venstre ligger til højre for Centrumsdemokraterne. Venstre har jo altid ligget til højre, så længe de nulevende generationer kan huske tilbage (det er straks sværere at forklare dette for en udlænding, ja nærmest umuligt).

Dette at være et pejlemærke, der forenkler en kaotisk virkelighed, er partisystemets vigtigste funktion i det danske samfund i dag, herunder også når det drejer sig om kommunalpolitik. Undersøgelser af kommunalvalg viser klart partisystemets betydning. Når et parti har modvind på Christiansborg, har det også modvind i kommunerne. Omkring 70% af vælgerne stemmer på det samme parti ved folketings- og kommunalvalg. Disse mekanismer repræsenterer en vigtig sammenholdende faktor i et kommunistyre, der ellers tilsiger vælgerne at løbe efter den, der her og nu lover mest. Hvis partisystemet bryder sammen i vælgerens hoved (som der var tendenser til i forbindelse med jordskredsvalget i 1973), vil der være lukket op for alles kamp mod alle. Den autonomi, der trods alt i dag eksisterer for politikerne i forhold til at give efter for enhver interesse, der måtte blive yttret, vil så være forsvundet (se nærmere nedenfor om de elitære politikere).

I de senere år er der imidlertid tegn på, at partisystemet, som det er beskrevet ovenfor, er under opbrud. Først og fremmest er der ved at fremkomme en ny dimension, der går helt på tværs af den traditionelle højre-venstre dimension. Man taler i den forbindelse om »ny politik«, som omfatter holdninger til flygtninge/indvandrere, kriminalitet, miljø og udviklingshjælp (Borre og Andersen 1997, kapitel 2), der går helt på tværs

af den traditionelle højre-venstre dimension. Opkomsten af nye politiske konfliktdimensioner er set før – jordskredsvalget i 1973 er et eklatant eksempel herpå.

Ved folketingsvalget i 1998 var der – som tilfældet var i 1973 om end ikke i samme omfang – usædvanligt mange, der skiftede parti og – parallelt hermed – forholdsvis mange, der traf deres beslutning om, hvilket parti de ville stemme på, relativt sent i valgkampen. På det mere jordnære, kommunale plan ser man tilsvarende tegn på et partisystem i forandring. Partierne handler mere og mere ens i det daglige. Skift på borgmesterposten sætter sig ikke mærkbare spor i den førte politik. Flertallets politiske farve er uden betydning for, om man udliciterer (Christoffersen og Paldam 2001). Partidisciplinen har det svært. Især efter kommunalvalget i 1997 så vi eksempler på, at loyaliteten over for partiet betød mindre end muligheden for at få vigtige politiske poster. I den seneste valgperiode ser der ud til at være flere partisprængninger og eksklusioner end førhen.

Partisystemet som sammenholdsfaktor i samfundet, som noget der muliggør, at vælgerne kan orientere sig i en kompliceret verden, forudsætter at vælgerne kan se nogle forskelle mellem partierne. Den dag Venstre ikke mere er til højre for Centrumsdemokraterne og Socialdemokratiet til venstre for Venstre mister vi som vælgere orienteringsevnen. Så bliver det danske velfærdssamfund en tumleplads for populister.

Symbiosen mellem interesser, folketingspolitikere og medier, de såkaldte jerntrekanter (se ovenfor), har konsekvenser for muligheden for at placere et politisk ansvar. Det ene ben i trekanten udgøres af folketingspolitikere, eventuelt ministre. Det karakteristiske for disse aktørers ageren i jerntrekanten er en uimodståelig trang til at have meninger og skabe forventninger om forhold, som er kommunernes ansvar. Dertil er de i deres gode ret. De er også i deres gode ret til at følge op med lovgivning, hvis de finder det nødvendigt. Samtidig er staten i sin gode ret til at lægge økonomiske rammer for kommunestyret. De to ting følges imidlertid ikke altid ad. Læg hertil de årlige kommuneforhandlinger, der er blevet så omfattende og komplicerede, at de er uigennemskuelige for den almindelige borger.

Hermed er historien imidlertid ikke slut. Hvem har ansvaret for den

politik, der gennemføres i den enkelte kommune? Det kan være svært at se for den enkelte borger. En ting er, at partier, ministre og folketingsmedlemmer har meninger og udsteder løfter, som kommunerne må skaffe det finansielle råderum til at indfri. En anden ting er, at medier og interesseorganisationer fokuserer på problemer, som kommunerne også må skaffe penge til at løse. Læg imidlertid hertil den vidstrakte spredning af magt og indflydelse blandt politikere og organer i den enkelte kommune. Hvilke partier tilhører den dominerende koalition? Er det økonomiudvalget, der holder igen? Er det udvalgene, evt. udvalgsformændene, der ikke har gjort det godt nok? Eller, hvis borgeren er kritisk over for skattestigninger, hvem har ansvaret for dem? Måske borgmesteren, fordi der ikke er andre at skyde på? Det kan være uendelig svært at afgøre disse spørgsmål.

Paradokser i velfærdsstaten

Det solidariske princip har gjort os alle til egoister.

Ved at give til alle har man skabt en koalition mellem alle imod de folkevalgte.

Partierne ligner hinanden mere og mere, men systemet forudsætter, at vælgerne opfatter partierne som forskellige.

Ethvert parti, der taler om skattelettelser, er sårbart. Ethvert parti, der taler om skattestigninger, er endnu mere sårbart.

Efterhånden som velfærdssamfundet konsoliderer sig selv, bliver behovet for ændringer større og større. Efterhånden som velfærdssamfundet konsoliderer sig selv, bliver det politisk mere og mere vanskeligt at ændre det.

Et parti, der for alvor forsøger at sætte grundlæggende ændringer til debat, vil sætte sin egen overlevelse på spil.

Demokratiets idé kræver en klar ansvarsfordeling, men en klar ansvarsfordeling vil være en trussel mod demokratiet .

Demokratiets idé forudsætter en åben debat om betalingen af »regningen«, men en åben debat herom vil true demokratiet.

Demokratiet forudsætter, at elite og folk kan samtale. Men demokratiets overlevelse forudsætter, at skattestigninger, strukturtilpasninger og inddragelse af privilegier kommer som en tyv om natten uden forudgående folkelig debat.

Demokrati forudsætter, at eliten lytter til folket. Men demokratiets overlevelse forudsætter, at eliten har en relativ autonomi til at træffe beslutninger, der går imod folket.

Demokratiet virker ikke på »trods af«, men på »grund af« dets mangler.

For klassiske teorier om demokrati er det vigtigt, at vælgerne kan vurdere, hvem der er ansvarlig for den førte politik. I den danske velfærdsstat er det svært, og formentlig er det blevet sværere. Demokratiet har således et problem. I Poul Erik Mouritzens andet bidrag til artikelsamlingen »Er udvalgsstyret den rigtige styreform?« diskuteres problemet med den uklare ansvarsplacering fra netop denne synsvinkel. Men set fra en anden synsvinkel er den uklare ansvarsfordeling ganske funktionel for det danske politiske system generelt og for kommunerne specielt. Kombinationen af det fortsat stærke partisystem og en uklar ansvarsfordeling giver vore lokalpolitikere en relativ autonomi i forhold til vælgerne, en autonomi, som er nødvendig, for at det repræsentative demokrati kan fungere under det danske velfærdsstatsregime – omend ikke helt i overensstemmelse med idealet.

Ordet autonomi lyder pænere end ordet elitært. Men i bund og grund siges der ikke andet, end at det danske politiske system er elitært. Eliten kan slippe afsted med meget, som et flertal af befolkningen er imod. Eliten har altid haft en relativ autonomi i de nordiske velfærdsstater. Denne var formentlig en forudsætning for, at velfærdsstaten overhovedet kunne etableres. Nu er den en forudsætning for, at velfærdsstaten ikke bryder sammen.

Middelklassen og den universelle velfærdsstat

En væsentlig forskel mellem de nordiske, universelle velfærdsstater og lande, der opererer med mere selektive og behovsbestemte velfærdsydelser, er statens forhold til den store middelklasse. I lande som USA, hvor velfærdsydelserne ydes efter et trangskriterium udelukkende til de svage grupper i samfundet, er middelklassen skeptisk over for velfærden. I de nordiske lande er middelklassen i stor udstrækning modtager af velfærdsydelser og støtter generelt velfærdsstaten. Forskellen spores i de bibetydninger, der i de forskellige lande lægges i begrebet »velfærd«.

Velfærd er i USA ensbetydende med snyd, spild af penge, korrupsion o.l. I dagens Danmark er det vel et af de mest positive ord i det politiske vokabularium, et ord som alle politiske partier fra yderste venstre til yderste højre gør knæfald for.

Uden middelklassens støtte ville den universelle velfærdsstat ikke kunne eksistere. Spørgsmålet er derfor, om middelklassens støtte er naturgiven i og med universaliteten i ydelserne? Der er ifølge den svenske forsker Bo Rothstein to komponenter i svaret på det spørgsmål, nemlig en kalkulerende, rationel komponent og en normativ komponent.⁴ Den normative komponent vedrører opfattelsen af ens medmenneskers motiver og skal behandles i det afsluttende afsnit nedenfor.

Ifølge den rationelle komponent er det centrale spørgsmål for den enkelte, om ydelse står i et rimeligt forhold til nydelse: Får man så meget ud af velfærdsstaten, at man ikke ser noget problem i at bidrage til den? For den store mellemgruppe i samfundet er det formentlig en noget usikker kalkyle. Resultatet af kalkylen varierer formentlig også over livsforløbet. Man kan, når det gælder middelklassen, antage, at den ønsker service af en høj *kvalitet*, der kommer med en høj grad af *sikkerhed*, og som man bidrager til i *rimeligt* omfang.

Man sporer i Danmark en begyndende skepsis, når det gælder vurderingen af kvalitet og sikkerhed. Det mest konkrete spor her og nu er de mange mennesker, der har tegnet sygeforsikringer ud fra en forventning om, at sygehusvæsenet ikke står klar, den dag behovet opstår. Også når det gælder alderdommen er der formentlig flere og flere, der forventer, at de selv må betale, når behovet opstår. Den manglende lyst blandt de unge til at bidrage til efterlønsordningen bunder måske i en tro på, at den nok er afskaffet, når de bliver 60 år.

Det tredje punkt er spørgsmålet, om man selv bidrager i rimeligt omfang. Som nævnt tidligere har de fleste mennesker i Danmark næppe en særlig præcis forestilling om, hvad de egentlig betaler i skat, og det er temmelig umuligt bare at danne sig et skøn over, om man bidrager i »rimeligt« omfang. Et væsentligt udviklingstræk i de seneste årti er imidlertid i den forbindelse den voldsomme stigning i den andel af den erhvervsaktive befolkning, der betaler topskat. Det forhold, at omkring 40% af lønmodtagerne (mod 10% for nogle få år siden) i dag betaler

omkring to tredjedele af sidst tjente krone, kan vise sig at få ganske betydelige politiske (og i øvrigt også økonomiske) konsekvenser, fordi marginalsatten formentlig i betydeligt omfang påvirker følelsen af, hvad man bidrager med.

Den sociale kapital

Lad os vende tilbage til artiklens udgangspunkt, hvor det blev påstået, at det danske samfund besidder en betydelig sammenhængskraft: Den sociale kapital er større end i de fleste andre samfund. Vi danskere har gennemgående tillid til, at vores medmennesker ikke bevidst vil gøre os skade, og at de måske i bedste fald vil hjælpe os, hvis vi har brug for hjælp. Tilliden til vore politikere er, trods al snak om politikerlede, høj ved international sammenligning. Der eksisterer med andre ord nogle normer og virkelighedsopfattelser, der er med til at understøtte velfærdsstatens fortsatte eksistens.

Social kapital opstår ikke ud af den blå luft. Det er blevet hævdet (Putnam 1993), at social kapital primært fostres gennem menneskers deltagelse i frivillige organisationer, ganske godt harmonerende med, at vi faktisk i Danmark har tradition for en udbygget tredje sektor, og at vi i vidt omfang bruger staten til at støtte den frivillige sektor. Ud fra denne tankegang er den største trussel mod den sociale kapital, med Putnams ord, at folk begynder at »bowle« alene (Putnam 2000), eller med andre ord, at den tredje sektor nedbrydes. Der er nu ikke meget, der tyder på, at der skulle komme en væsentlig trussel fra den kant.

Skatteunddragelse, tilskudsfifleri og sort arbejde hører...til dagens orden; men høje skatter og store tilskud øger prisen på ærlighed og anstændighed. Og det, der stiger i pris, efterspørges mindre. Ærlighed og anstændighed får trange kår. Mentaliteten ændres.

Jørn Henrik Petersen (1999, 18)

»De troede jo, socialdemokraterne, at hvis man opbyggede et retfærdigt og solidarisk samfund, så ville mennesker i dette samfund på samme måde blive retfærdige og solidariske, besjælede af netop de principper, som samfundet var opbygget efter. Der skete det stik modsatte. Samtidig med at skatten steg, blev borgerne ikke mere og mere solidariske og næstekærlige. De blev tværtimod mere og mere egoistiske og rethaveriske. De fandt sig ganske vist – om end ofte knurrende – i det stigende skattetryk, men kun under den forudsætning, at staten så senere ville betale en

rimelig del af sit rov tilbage i form af velfærdsydelse, som alle uanset trang skulle have adgang til. De glemte alt om retfærdighed og tænkte kun på deres ret.»

Niels Højlund, 2000, 148-149

Størrelsen af den sociale kapital i et samfund hænger utvivlsomt også sammen med velfærdsstatens karakter, ikke sådan at en af disse faktorer »skaber« den anden. Snarere er der tale om et kompliceret samspil, hvor de to faktorer i nogle situationer kan forstærke, i andre situationer, nedbryde hverandre. Nylige amerikanske og svenske undersøgelser tyder på, at en stærk social og politisk tillid øger chancen for, at folk betaler deres skat/undlader skattesnyd, et eksempel på at en stor social kapital er med til at styrke velfærdsstatens institutioner.⁵ Omvendt er en effektiv, universelt dækkende og dermed tryghedsskabende velfærdsstat utvivlsomt også med til at øge tilliden mellem mennesker. Gennem en sådan mekanisme er velfærdsstaten med til at reproducere sig selv. Reproduktionen sker imidlertid ikke ubetinget. Den bygger på – vil jeg hævde – at velfærdsstaten er der, når vi har brug for den, og at vore medmennesker ikke udbytter den til egen fordel. Når vi ikke mere kan tro på, at vore medmennesker – anonymt gennem systemet ganske vist, der er jo ikke i velfærdsstaten tale om at vi går rundt og handler som den barmhjertige samaritan – vil os det bedste, reduceres vores sociale tillid. Det vil på længere sigt gå ud over velfærdsstaten. Vi er så nået til det punkt, hvor velfærdsstaten ikke mere opbygger social kapital, men hvor den tærer på den sociale kapital. En god spiral er afløst af en ond spiral. Hvornår det punkt nås, er der ingen, der ved.

Noter

1. Her citeret fra Petersen, 1999, 71.
2. Undersøgelsen er gennemført i marts 2001 af Annie Gaardsted Frandsen og Poul Erik Mouritzen som led i et internationalt projekt om »Size and Democracy«.
3. En del af disse har dog en del af deres indkomst fra andre kilder, fx pensionister med formue/privat pension eller SU-modtagere med job ved siden af studierne. Den opmærksomme læser vil se, at tallet ikke helt svarer til størrelsen af Christoffersens og Paldams »velfærdskoalition«, hvad der skyldes forskellige afgrænsninger. Kilder: Petersen (1999, 104); Perspektivplan II, 1973, 420; Statistisk Årbog 2001.
4. Det efterfølgende afsnit er delvis inspireret Rothsteins diskussion i Rothstein, 1998, kapitel 6.
5. Se Scholtz og Lubell (1998) og Laurin (1986), sidstnævnte citeret fra Rothstein (1998 166).

H.b Noget om fremtiden

Nils Groes

Denne antologi indeholder mange kloge tanker og endnu flere ord om kommunestyrets fremtid.

Men hvad kommer der så til at ske med amter og kommuner fremover?

Danmark er et af de lande i verden (om ikke det), der har de højeste skatter, den største offentlige beskæftigelse og de største offentlige udgifter. Og vi har uden sammenligning den største kommunale sektor. Er Danmark et foregangsland? Er det sådan, vi ville have det, hvis vi kunne vælge om? Og selv om vi ville, kan vi så bevare denne førertrøje i fremtidens Europa, hvori vi hen ad vejen bliver en lille (nordtysk) region? Kan lokaldemokratiet fortsat trives og bære velfærdsstatens tunge byrder?

På kort sigt

– kan det være så svært?

I de nærmeste år vil der næppe ske ret meget, i hvert fald med hensyn til amter og kommuners opgaver, omfang og antal. Tilsyneladende er der ikke den politiske viljestyrke hos regering og Folketing til at lave synderligt om på amter og kommuners opgavefordeling og størrelse. Kommunalstrukturen i hovedstadsregionen (og manglen på ændringer heri) illustrerer denne ulyst. Og som vi har lært, kommer der næppe de store omkalfatringer i kommunestyret på frivillig basis.

Men hvad er omkostningerne ved at bevare den nuværende struktur – både økonomisk og demokratisk?

Så sent som i december 1998 konkluderede Opgavekommissionen jo stort set, at opgaverne i stat, amter og kommuner lå godt, hvor de lå, så der var ikke behov for større ændringer. Og det til trods for, at vi på mange områder har parallelle offentlige instanser i Danmark, der varetager nært beslægtede opgaver. Det må fx undre dybt, at ungdomsuddannelserne er

splittet op, så én søjle: gymnasierne, ligger i amtsligt regi, mens en anden: erhvervsskolerne, skvulper rundt et sted i Undervisningsministeriets andedam. Muligheden for en bedre regional (og national) styring, koordinering og prioritering inden for ungdomsuddannelserne måtte være ulige meget bedre, hvis de alle kom under samme hat med et sæt styringsmekanismer, der gav mulighed for bedre udnyttelse af ressourcerne. Tilsvarende er det svært at se de saglige grunde til, at vi har to systemer, der tager sig af de ledige – ét statsligt (AF-systemet) og ét kommunalt – det er i hvert fald ikke af hensyn til borgerne! Men da man nu har dem, og da de nu ikke samarbejder perfekt, opretter Socialministeriet koordinationsudvalg og lokale formidlingsenheder, som skal vejlede de kommunale socialforvaltninger i samarbejdets svære kunst. Det bliver i hvert fald ikke billigere på den måde.

Afstemningen om én kommune på Langeland i stedet for tre illustrerer vel også, hvor svært det kan være at komme langt ad frivillighedens vej. Der manglede kun nogle få stemmer i én kommune (Sydlangeland), men derved faldt det hele til jorden. Andre steder er aftaler om sammenlægning gået i sig selv på grund af dårlig kemi mellem involverede nøglepersoner. Dog ser det ud til at lykkes på Bornholm (hvor fem kommuner bliver til en). Der er altså et skred i gang, men er det begyndelsen til en ny æra?

Når det synes så svært at lave om på den danske kommunestruktur fra 1970, kunne det jo være fordi, den er skræddersyet til det 21. århundrede. Skyldes systemets robusthed dets vedvarende fortræffelighed eller manglende omstillingsevne? Læst med vore briller giver antologien et klart svar: Udviklingen i teknologi, offentlige opgaver, erhverv og de deraf følgende ændringer i fx regionaløkonomi og ikke mindst internationaliseringen stiller krav til forandring. Det kan undre, at private erhverv i de seneste år har været igennem voldsomme strukturændringer, mens den offentlige sektor (som er vokset mest) ikke har ændret strukturen nær så meget, også selv om mange institutioner er ned- eller omlagt, og mange kommunale opgaver løses anderledes.

Når der alligevel ikke er mere gang i udviklingen, kan det hænge sammen med, at der mangler incitamenter blandt de involverede lokalpolitikere og embedsmænd. En sammenlægning vil uvægerligt føre til færre borgmestre og lokalrødder samt færre kommunaldirektører. Og gennem statens bloktilskud ligger der faktisk en belønning til de små kommuner, der forbliver små. Men dertil kommer, at det for tiden går godt i langt de fleste

kommuner i Danmark. Siden 1993 er beskæftigelse, folketal og realindkomster steget – også i flertallet af landkommuner! Faktisk er indkomsterne pr. indbygger igennem de sidste 30 år steget mere i de fattige kommuner (på landet) end i de rige (i byerne og specielt omkring København). Hovedparten af kongerigets kommuner har altså kunnet øge serviceniveauet uden at sætte skatteprocenten op. Undtaget fra denne generelle udvikling er et fåtal af kommuner (omkring 30), som typisk er små og beliggende i udkantsområder (fx på øerne). Disse små kommuner, som ligger langt fra større byer, har af mange grunde akut behov for en reform, men der er altså ikke mange af dem, og deres samlede indbyggertal tæller kun et par hundrede tusinde. Kommunerne på Bornholm og Langeland hører netop til i denne kategori.

Man kan spørge, hvorfor så mange kommuner så højlydt klager deres nød? De rige over at udligningen kommunerne imellem er løbet løbsk, resten over, at den ikke er meget større. Er der tale om andet og mere end hang til teatertorden og profilering (ikke mindst op til valg)?

Antologien synes at give et svar herpå: Kravene til ensartethed i kommunernes serviceniveau synes at vokse endnu hurtigere end ligheden! Tænk på, hvor store forskellene var i 1970 – fx mellem landsbyskolerne og skolerne i hovedstadsområdet! Som påvist af Heinesen (C.d) er disse forskelle reduceret væsentligt. Men selv om spredningen i skat/serviceforholdet er blevet stedse mindre, synes utilfredsheden stedse større – ikke mindst blandt landspolitikere. Sammen med regelstyringen lægger det stort pres på små kommuner og får nogen af dem til at opgive ævred. De holder sig så til de statslige forskrifter, hvilket kan være med til at sætte lokaldemokratiet ud af kraft. Utilfredsheden giver sig ikke udslag i forslag til strukturreformer inden for den offentlige administration; alene i krav til højere service og flere penge (og dermed større offentlige udgifter).

Jo, nogle partier vil nedlægge eller barbære amterne. Men hvordan skal det øge effektiviteten i sundhedssektoren? Får man mere kvalitet for pengene i H:S eller i Norge, hvor staten har overtaget sygehusene fra de norske len (amterne)? Henter nogen inspiration fra den nye svenske model, hvor man cementerer den statslige regionale organisation (länsstyrelsen) og landshøvdingen (amtmanden) får en større rolle? Og vil de to store kommunepartier i Danmark hoppe med på den vogn?

Det er dog ikke kun kommunestrukturen, der trænger til et eftersyn. Helt generelt må vi afklare, hvad det er for opgaver, det offentlige skal have

ansvaret for, og som helt eller delvist skal finansieres af fællesskabet over skatterne.

Og hvis det blev klart, hvori består så det politiske ansvar i amter og kommuner?

- Er det et driftsansvar for produktionen af den enkelte ydelse, eller er det mere at sikre en forsyning af ydelser på et politisk defineret service- og kvalitetsniveau, hvor selve producenten bliver underordnet?
- Er det et finansieringsansvar for fællesskabet, og skal det i givet fald kunne være forskelligt fra kommune til kommune og fra amt til amt?
- Er det et ansvar for den lokale helhed eller for enkelte ressortområder? Altså: Skal vi have enheds- eller specialkommuner?
- Er det et planlægnings- og koordinationsansvar, der sikrer, at de rigtige ydelser står til rådighed på de rigtige tidspunkter?
- Er det et myndigheds- og kontrolansvar og i givet fald i forhold til hvem: virksomheder, borgere, egne institutioner?
- Hvilke incitamentsstrukturer og styringsmekanismer vil vi have? Hvordan kombinerer vi efterspørgsel med udbudsstyring? Det er tankevækkende, at den største udgiftsvækst har vi haft der, hvor det havde været muligt at hæve den direkte brugerbetaling.
- Hvordan sætter vi i det hele taget grænser mellem egenbetaling og offentlig ditto? Skal det overlades til overlæger, socialrådgivere og skolelærere? Hvis borgerne fx vil have flere sundhedsydelser, end vi kan skattefinansiere, er det jo et reelt problem, som skal løses på anden vis end ved strukturer.
- Hvordan finder vi fremover politikere, der vil have et medansvar for den lokale og regionale helhed?

Og hvad gør staten for at støtte netop disse politikere og deres embedsværk?

På længere sigt

– handling og forvandling

I længden synes problemerne med den eksisterende kommunalstruktur dog at hobe sig op. Alene kravene til ensartethed kan på sigt være en bombe under lokaldemokratiet. Både fordi sådanne krav vil ødelægge kommunernes handlefrihed (og i sidste ende deres eksistensberettigelse), og fordi der er grænser for, hvor langt udligningen kan gå, før det var lettere at overlade

skatteopkrævningen til staten alene og dermed starte derouten for amter og kommuner. I den almindelige tummel om omfordelingers retfærdighed synes man at glemme udligningsordningernes største skavank: at kommunernes incitament til at opføre sig økonomisk effektivt bliver udvisket og udvandet.

Mange af antologiens forfattere har beskæftiget sig med de økonomiske problemer i kommunerne (og vores velfærdssamfund). Der kan sikkert også fremlægges fortræffelige argumenter for de udgiftsdrivende kræfter i kommunerne og asymmetrien mellem de få, der vil holde igen, og de mange, der af gode grunde arbejder for yderligere gang i offentlig beskæftigelse, service og udgifter.

De offentlige monopoler fører til høje offentlige omkostninger – de ansatte optimerer egen velfærd og ikke borgernes. Når der ikke gøres mere for at komme problemet til livs, hænger det ifølge nævnte forfattere sammen med:

- velfærdskoalitionen mellem vælgere, der er offentligt ansatte og de, der lever af offentlige overførsler (pensionister, kontanthjælpsmodtagere etc.). Jo flere vælgere i en kommune, der på den måde lever af offentlige midler, des sværere er det at effektivisere og indføre markedskræfterne i kommunens leverancer af service til borgerne. Op mod to tredjedele af vælgerne i Danmark tilhører velfærdskoalitionen og det samme gør mere end halvdelen af vælgerne i alle danske kommuner
- de mange offentligt ansatte i kommunalbestyrelser og de tætte forbindelser mellem lokalpolitikere og ansatte samt deres organisationer
- udformningen af de demokratiske institutioner, fx brugerbestyrelser, udvalgsstyre og det proportionale valgsystem
- statens styring af offentlige aktiviteter bliver stedse mere finmasket, borgerne får flere retskrav, og uvildige ankeinstanser myldrer frem. Denne retsliggørelse gør det svært at styre butikken i amter og kommuner (ikke mindst de små), der har ansvaret for økonomi og skatteprocent (som ankeinstanser kan se stort på)
- mange opgaver er for store til mange kommuner. Derfor løses de i kommunale fællesskaber. Men derved svækkes den demokratiske kontrol, ansvarligheden og omkostningsbevidstheden. Man kunne tro, at muligheden for adskillelse af bestiller- og producentrollen gjorde debatten om kommunestørrelse overflødig, og sandt er det, at når kommunen

ikke længere behøver at producere de offentligt betalte ydelser, skulle institutionernes optimale omfang ikke længere spille nogen rolle for kommunestørrelsen. Men hvis bestillerrollen kræver en hel del juridisk og faglig ekspertise, og hvis markedet kræver en vis volumen, bliver det alligevel svært at være en lille kommune – selv om den ikke producerer alle kommunale ydelser til dens borgere

- professionaliserede institutioner med svagt hierarki og stærk korporatisme sikrer organisationerne indflydelse – ikke alene på løn, men også arbejdsforhold og organisation af offentlig serviceproduktion
- skattesystemet er uoverskueligt og slører, hvad der reelt betales i skat, og borgerne undervurderer prisen (de sande omkostninger) på offentlige ydelser. Forkert udformede meningsmålinger overvurderer vælgeres krav til offentlig service (når de selv skal betale)
- interessefællesskabet (jernetrekanten) mellem lobbyorganisationer, medier og folketingspolitikere om at fremhæve amters og kommuners fejl og mangler samt kræve flere penge for at bøde herpå
- i budgetsamarbejdet med staten (Finansministeriet) skulle amter og kommuner søge større økonomisk råderum og således legalisere større udgifter. Derved ses budgetsamarbejdet som en del af problemet, ikke løsningen.

Men legitimerer budgetsamarbejdet ikke en ganske stram økonomisk styring af de kommunale udgifter? Leverer amter og kommuner ikke grundlaget? Er der tilstrækkelig forståelse herfor? Og omvendt: Kan og vil Finansministeriet levere modydelsen: kommunale frihedsgrader? Samt lysten til fornuftig økonomisk adfærd?

Og hele diskussionen om de offentlige udgifters veje og vildveje: Rammer argumenterne kun den kommunale sektor? Er staten bedre til at styre sine egne udgifter end kommunernes? Er der mere check på politiets omkostninger end på folkeskolens? Hvor meget ville man vinde ved at centralisere offentlig aktivitet? Er borgmestre ikke generelt mere optaget af at holde igen på pengene end ressortministre? Vil jernetrekanten ikke også fungere, selv om staten overtager produktionen af offentlige ydelser?

Christensen (1998) argumenterer for, at kommunerne har en modererende indflydelse på populismen i Folketinget. Og omtaler KL og Amtsrådsforeningen som det kommunale førstekammer i Danmark. Ligesom i det

tyske Forbundsråd sker valgene til KL's og Amtsrådsforeningens bestyrelse indirekte og er derfor mindre afhængig af medietække og overbudspolitik. »Tokammersystemet« kan ses »som en beskyttelse mod magtkoncentration og pludselige politiske excesser«. Politikerne i KL og Amtsrådsforeningen sidder i bestyrelserne på et mandat, der er mindre udsat for vælgerens dom end de folketingsmedlemmer, der føler sig tvunget til at springe fra den ene enkeltsag til den næste for at overleve. Det er en styrke; men kan den fastholdes, når også kommunalpolitikernes overlevelsesvilkår ændrer karakter, og flere hopper på vognen ind i godhedsspiralen?

Under alle omstændigheder kan man spørge, om de offentlige udgifters vækst er et kommunalt problem? Er det ikke regeringens (finansministerens) opgave at styre landets samlede økonomi, herunder velfærdsstatens omfang og det samlede skattetryks tyngde? Hvis den altså kan?

Har staten det tilstrækkelige informationsniveau samt en hensigtsmæssig struktur og kultur i den centrale kollegiale forvaltning (af den kommunale adfærd)?

En ting er, at effektiviteten givetvis kunne øges med reformer i hele det offentlige system. Her kunne staten levere bedre styringsinstrumenter og incitamenter til en ansvarlig allokering af ressourcerne i den kommunale sektor. Antologien er fuld af eksempler på manglende styringsmuligheder og uheldige statslige incitamenter for amter og kommuner. Faktisk er der også eksempler på, hvordan staten kunne tilrettelægge en mere hensigtsmæssig politik.

Noget andet er, at med det givne system må det være en landspolitisk opgave at sikre optimal offentlig beskæftigelse, overførsler og skattetryk. Og hvis de offentlige udgifter er løbet grassat, må det primært være regeringens og Folketingets opgave at få dem på sporet igen.

Heller ikke det synes der p.t. at være større ønske om, endsige vilje til. På længere sigt kan globaliseringen og medlemskabet af et udvidet EU som nævnt nok tvinge Danmark til at bremse velfærdsstatens vækst. Om ikke på anden vis så via bevægeligheden i arbejdskraft og kapital, der kan udhule den danske skattebase og samtidig øge kravene til offentlige overførsler og ydelser. Lavere niveau for velfærdsstatens gode gerninger vil uvægerligt få konsekvenser for amter og kommuner. Men igen: Hele denne problemstilling er vel ikke primært et spørgsmål om den danske kommunalstruktur, men om kongerigets styring af de offentlige udgifter, herunder en afklaring

af det lokalpolitiske ansvar samt overførslerne højde og skatternes tyngde. Ligesom amter og kommuner næppe kan være ansvarlige for mindstelønnens niveau eller den sammenpressede lønstruktur.

Ændringer i fremtidens kommunalstruktur vil dog ikke alene være drevet af økonomisk nødvendighed. Globaliseringen samt ny og kendt teknologi (IT, tv, fly og biler) kan også føre til ændringer i de politiske mønstre – herunder lokaldemokratiets levedygtighed. Ligesom internationale vinde har ført til større krav om ensartethed og retssikkerhed (og til tanker om at overdrage flere opgaver til det private marked). Vi har allerede set de politiske partiers problemer med at holde liv i vælgerforeningerne og de medfølgende vanskeligheder med at rekruttere lokalpolitikere. Problemet kan bide sig selv i halen, når de typiske kommunalrødder er halvgamle offentligt ansatte mænd. Hvis det i længden bliver svært at skaffe kvalificerede kandidater til kommunal- og amtsråd, kan det i sig selv føre til øget centralisering – som jo også styrkes ved, at nogle landspolitikere hen ad vejen får en stedse bedre mediedækning end lokalpolitikere. Tænk bare på, hvem der i medierne tegner social- eller miljøpolitikken, ja sågar kommunalpolitikken.

Mere statslig styring og flere retskrav kan vel også gøre det stedse mindre muntert at deltage i lokalpolitik.

Den nye teknologi kan gøre markedet for serviceydelser mere overskueligt, hvad enten det drejer sig om børnepasning, uddannelse eller hjemmehjælp. På sigt kan det føre til meget større krav om frit valg over kommune- og amtsgrænser samt mellem offentlige og private producenter. Også det kan erodere kommunernes opgaveportefølje.

På langt sigt – ulven kommer

Tilbage til spørgsmålet: Kan Danmark bevare førertrøjen i Europa, med højere skatter og offentlige udgifter samt en meget større kommunalsektor end i andre lande?

Det er næppe troligt. Vi er nok tæt på bristepunktet.

Amter og kommuners eksistensberettigelse kunne netop være, at de viste evnen til omstilling, brug af ny teknologi, betaling og håndtering af nye markeder for serviceydelser til borgerne. Staten må dog nødvendigvis gå mere aktivt ind og støtte denne udvikling og udgiftsstyringen.

Men selvfølgelig drejer det sig også om værdier. Om borgernes holdning til demokratiet i stat, amter og kommuner. Om deres ansvarlighed over for sig selv, andre omkring dem og fællesskabet. Også her har internationaliseringen nok ført til ændrede værdier, identiteter, menneskesyn og sociale relationer.

Ikke desto mindre: Hvis ikke lokaldemokratiet trives, og den kommunale sektor kan demonstrere og dokumentere, at den giver borgerne størst kvalitet for pengene, vil den hen ad vejen få svært ved at overleve. Lykkes det at håndtere den økonomiske og demokratiske udfordring, vil der også på langt sigt være kommuner i Danmark med betydelige opgaver i lokalsamfundet. Selv om der vil være færre end i dag, deres opgaver vil have ændret sig radikalt og måske fylde mindre i samfundsøkonomien.

Eller vil de? I flere årtier har økonomer og andet bedrevidende godtfolk jamret over de offentlige udgifters himmelflugt og spået, at vi var tæt på bristepunktet. Mens de har præket tilbageholdenhed, er de offentlige ydelser, overførsler og skatterne steget yderligere. Men intet er bristet! Mangler disse vismænd fantasi til at forestille sig danskernes tålsomhed? Eller skal der ske et veritabelt sammenbrud i dansk økonomi (og/eller et katastrofevalg), før nogen vil rebe sejlene?

Selv om der mange gange før er råbt gevalt, tror vi stadigvæk, at ulven kommer en dag – i hvert fald på langt sigt.

Men på langt sigt er vi alle døde.

Litteratur

Adamsen, Billy (1998): *En enkel sag – en tanke om enkeltsager og politik*. København: Fremad.

Agerbak, Hanne og Søren Sønderby (2000): *Det kollektive dilemma i det danske budgetsamarbejde*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Alvarez, R.M. og J. Brehm (1995): American ambivalence towards abortion policy: development of a heteroskedastic probit model of competing values. *American Journal of Political Science*, 39: 1055-1082.

Amtsrådsforeningen i Danmark (1990): *Produktivitet og effektivitet*. København: Amtsrådsforeningen i Danmark.

Andersen, Anne Kaag (2000): *Commuting Areas in Denmark*. København: AKF Forlaget.

Andersen, Johannes (2000): Noget til fælles? Om borgernes billeder af kommunen. I: Dahler-Larsen, Peter og Kurt Klaudi Klausen (red.): *Festfyrværkeri eller gravøl? – En debatbog om den danske kommune ved årtusindeskiftet*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Andersen, Vibeke Normann; Rikke Berg og Roger Buch Jensen (1998): Omstilling og servicedemokrati i kommunerne – politikerrollen under forandring. *Politica*, 30. årgang, nr. 3, pp. 324-339.

Anderson, Lene; Rikke Berg og Poul Erik Mouritzen (1996): Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer. *Kommunalpolitiske Studier*, no.12. Odense: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Odense Universitet.

Bang, Henrik og Eva Sørensen (1999): Hverdagsmagerne – en udfordring til demokratiet og til samfundsforskningen. I: Goul Andersen, Jørgen m.fl. (red.): *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Battese, G.E. and T.J. Coelli (1995): A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data. *Empirical Economics*, 20: 325-332.

Beggs, S.; S. Cardell og J. Hausman (1981): Assessing the potential demand for electric cars. *Journal of Econometrics*, 17, pp 1-19.

Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse (2001): *Lov om kommunernes styrelse § 17, stk. 1*. Lovbekendtgørelse nr. 629 af 29.6.2001.

Berg, Rikke (2000a): *Den »gode« politiker – Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Berg, Rikke (2000b): Forestillingen om den »gode« politiker. I: Dahler-Larsen, Peter og Kurt Klaudi Klausen (red.): *Festfyrværkeri eller gravøl? – En debatbog om den danske kommune ved årtusindeskiftet*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Berg, Rikke og Ulrik Kjær (1997): Afspejler kommunalpolitikerne vælgerne? I: Elklit, Jørgen og Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Blom-Hansen, Jens (1996): Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77: 285-305.

Blom-Hansen, Jens (1998a): *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Århus: Politica.

Blom-Hansen, Jens (1998b): Kommunalt selvstyre under ansvar. I: Christensen, Jørgen Grønnegaard; Jens Bejer Damgaard, Peter Nannestad, Thomas Pallesen og Lars Dahl Pedersen: *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*. København: Nordisk Forlag, pp. 30-60.

Blom-Hansen, Jens (1999): Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals. *Journal of Public Policy*, 19: 237-264.

Blom-Hansen, Jens (2000): Hvorfor stiger kommuneskatten. Kronik i *Berlingske Tidende*, 24.11. 2000.

Blom-Hansen, Jens og Søren Serritzlew (2000): *Stikprøveundersøgelse af kommunalpolitikere. Design og svarfordeling*. Århus: Institut for Statskundskab.

Borcherding, T.E.; W.W. Pommerehne og F. Schneider (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 89 (suppl. 2): 127-56.

Borre, Ole og Jørgen Goul Andersen (1997): *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Aarhus: Aarhus University Press.

Buchanan, James (1950): Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review*, vol. XL No 4, 583-599.

Buchanan, J.M. & G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Carlsen, Erik Meier (1998): Vort eget »demokratiske underskud«. I: *Debatindlæg*. Opgavekommissionen 1998, 67-80.

Carter, Neil; Rudolf Klein og Patricia Day (1995): *How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.

Case, A.; J. Hines og H. Rosen (1993): Budget spillovers and fiscal policy interdependence. *Journal of Public Economics*, 52, 285-307.

Chakraborty, H.G.; G. Gaeth og M. Cunningham (1993): Understanding consumer's preference for dental services. *Journal of Health Care Marketing*, 21, 48-58.

Christensen (1994): Strategisk ledelse i den offentlige sektor. *Politica*, 26. årg. nr. 3, 261-275.

Christensen, Jørgen Grønnegaard (1997): Hvorfor medarbejderne har stor indflydelse på deres arbejdsplads, og hvorfor den er særlig stor i det offentlige. *Politica*, 29. årgang, nr. 4, 385-397.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1998): Det kommunale førstekammer. I: Opgavekommissionen, Indenrigsministeriet. *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*.

Christoffersen, Henrik (1991): *Regionale forskelle i levevilkår*. København: AKF Forlaget.

Christoffersen, Henrik og Flemming Ettrup (red.) (1993): *Produktivitetsudvikling i folkebiblioteker: Om et sæt arbejdsredskaber og deres afprøvning på centralbibliotekerne i Herning og Viborg*. Danmarks Biblioteksforening, ISBN 87-87244-59-4.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2000): *Kommunerne som modtagere af statslige forskrifter – en kvalitativ analyse i otte kommuner*. København: AKF Forlaget.

Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (1998): *Markets and Municipalities. A study of the behaviour of the Danish Municipalities*. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet. Working Paper 1998-8.

Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2000): Kommuner og konkurrence. *FOKUS*, Januar 2000.

Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2001): Markets and Municipalities. *Public Choice*, kommende nummer.

Christoffersen, Henrik; Martin Paldam og Allan Würtz (1999): *Public versus private production. A study of the costs of school cleaning in Denmark*. Working Paper 1999-22. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet og AKF.

Christoffersen, Henrik; Hans Skifter Andersen, Hedvig Vestergaard, Georg Gottschalk, Dan Ove Pedersen, Nils Groes og Karsten Bo Larsen (2001): *Det danske boligmarked – udvikling i boligforsyning og boligønsker*. Udarbejdet af Statens Byggeforskningsinstitut og AKF, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut for Byforum.

Citrin, J. (1979): Do people want something for nothing: public opinion on taxes and government spending. *National Tax Journal*, 32: 113-129.

Coelli, T.; D.S.P. Rao og G.E. Battese (1998): *An introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Cramer, J.S. (1991): *The logit model for economists*. London: Edward Arnold.

Dahlberg, M. og E. Johansson (1999): On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments. Uppsala Universitet, working paper series, Department of Economics, 1999:24.

Dahler-Larsen, Peter (red.) (2001): *Social Bonds to City Hall: How Appointed Managers Enter, Experience, and Leave their Jobs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press (under udgivelse).

Dalsgaard, Lene og Henning Jørgensen (1994): *Det offentlige. Sektorens og de ansattes værdier og værdighed*. København: DJØF, Overenskomstforeningen.

Danmarks Statistik (1998): *Valgene til kommunalbestyrelserne og amtsrådene den 18. november 1997*. Befolkning og valg 1998:8. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik: Statistikbanken på www.dst.dk

Danmarks Statistik (2000): Statistisk Årbog.

Deprins, D.; L. Simar og H. Tulkens. (1984): Measuring Labor-Efficiency in Post Offices. I: Marchand, M.; P. Pestieau and H. Tulkens: *The Performance of Public Enterprises*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., 243-267.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*. DØR, juni 2001.

Dich, Jørgen (1973): *Den herskende klasse*. København: Borgen.

Dilling-Hansen, Mogens (2000): *Effektiviteten af den offentlige serviceproduktion. En analyse af de kommunale folkebiblioteker*. Working-Paper 2000-9, ISSN 1398-6228, Afdeling for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet.

Domberger, S., og P. Jensen (1997): Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 12: 67-77.

Downs, Anthony (1960): Why the Government budget is Too Small in a Democracy. *World Politics*, 12, 541-563.

ECO-analyse (1996): *Odense Kommune og borgerne 1995: Rapport fra borgerundersøgelse 1995: Hvad synes du om Odense Kommune?* Odense: ECO-analyse.

Eeckaut, P.V.; H. Tulkens og M.-A. Jamar (1993): Cost Efficiency in Belgian Municipalities. I: Fried, H.O.; C.A. Knox Lovell and S.S. Schmidt: *The Measurement of Productive Efficiency. Techniques and Applications*. Oxford: Oxford University Press, 300-334.

Ejersbo, Niels (1997): Ledelse og effekter af strukturændringer. I: Ejersbo, Niels (red.): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – effekter af strukturændringer*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Europarådets Ministerudvalg (1988): *Bekendtgørelse af europæisk konvention af 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre*. BKI nr. 104 af 2. september 1988, København: Udenrigsministeriet.

Farrel, M.J. (1957): The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, 120 (Series A): 253-290.

Ferris, J.M. (1983): Demands for public spending. An attitudinal approach. *Public Choice* 40: 134-154.

Finansministeriet (1997): *Budgetredegørelse 97*. København: Schultz Information.

Finansministeriet (1998): *Budgetredegørelse 98*.

Finansministeriet (1999a): *Kommunal Budgetoversigt*. December 1999.

Finansministeriet (1999b): *Forskelle i tilfredshed med den offentlige sektor i land- og bykommuner*.

Finansministeriet (2000): *Aftaler om den kommunale økonomi for 2001*. Juni 2000.

Finansministeriet (2001): *Finansredegørelse*. København.

Finlands *Kommunindelingslag* af 19 dec. 1997.

Flohr Nielsen, Jørn (2000): Serviceniveau, servicekvalitet og tilfredshedsundersøgelser – anvendelig måling af kommunal service? *Samfundsøkonomien*, nr. 4, juni 2000, s. 9-16.

Frandsen, Annie Gaardsted (1997): Den førte politik og valgresultatet. I: Elklit, Jørgen og Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*, pp. 226-243. Odense: Odense Universitetsforlag.

Frandsen, A.G.; D. Gyrd-Hansen, S. Petersen og U. Slothuus (2000): *Danskernes ønsker til det danske sundhedsvæsen*. Odense Universitetsforlag.

Gitz-Johansen, Thomas (2001): *Hvad gør de dog der? Etniske minoriteters bosætning i et alment boligområde*. København: Center for Forskning i Socialt Arbejde.

Graversen, Brian Krogh og Eskil Heinesen (1999): *Ressourceforbruget i folkeskolen: Forskelle mellem kommuner*. København: AKF Forlaget.

Graversen, Brian Krogh; Eskil Heinesen og Niels Madsen (1999): *Effekter på elevernes uddannelsesforløb af ressourceforbruget i folkeskolen*. København: AKF Forlaget.

Graversen, Brian Krogh; Hans Hummelgaard, Dorte Lemmich og Jørgen Blæsdahl Nielsen (1997): *Flytninger til og fra landkommunerne*. København: AKF Forlaget.

Greene, W.H. (1991): *Econometric Analysis*. New York: Macmillan Publishing Company.

Groes, Nils (2000): Pendling og stemmeprocent. *AKF Nyt*, Nr. 4.

Gunst, J.; N. Lauritzen og E. Heinesen (1984): *Offentlig Service, Effektivitet og Produktivitet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Gyrd-Hansen, D. (2000): Cost benefit analysis of mammography screening in Denmark based on discrete ranking data. *International Journal of Health Technology Assessment in Health Care*, vol 16(3): 1-11.

Hagen, T.P.; J. Rattsø og R. Sørensen (1999): *Monopoly and competition in government service production: Economic and political determinants of reform*. Trondheim: Department of Economics, NTNU.

Halachmi, Arie og Geert Bouckaert (red.) (1996): *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*. Westport, Connecticut · London: Quorum Books.

Harder, Erik (1973): *Dansk kommunestyre i grundtræk*. Grenå: Den kommunale Højskole i Danmark.

Harder, Erik (1982): *Dansk Kommunal Forvaltning I – Kommunalbestyrelsen*. København: Juristforbundets Forlag.

Heninesen, Eskil; Brian Krog Graversen, Niels Madsen (1999): *Ressourceforbrug i folkeskolen og effekter på elevernes uddannelsesforløb*. København: AKF Forlaget.

Heyndels, Bruno og Jef Vichelen (1995): Fiscal and Electoral Competition in a Federal Context: *Tax Mimicking among Belgian Municipalities*. Paper for IIPF's 51st Congress, Lisbon.

Hjarvard, Stig (1995): *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati*. Rapport udarbejdet for Statsministeriets Medieudvalg. København: Medieudvalget, Statsministeriet.

Hofstede, Geert (1999): *Kulturer og organisationer. Overlevelse i en grænseoverskridende verden*. København: Handelshøjskolens Forlag.

Houlberg, Kurt (1995): Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet. *Nordisk administrativt tidsskrift*, nr. 1, 1995, s. 65-88.

Houlberg, Kurt (1999): Budgetoverskridelsernes anatomi – en analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 80: 200-232.

Houlberg, Kurt (2000a): *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* København: AKF Forlaget.

Houlberg, Kurt (2000b): Udgiftspolitisk isomorfisme – de danske kommuner i nøgletallenes vold. *Politica*, 32: 262-282.

Houlberg, Kurt og Henrik Larsen (1999): Er kommunerne bæredygtige ind i det næste årtusind? I: Dahler-Larsen, Peter og Kurt Klaudi Klausen (red.) *Festfyrværkeri eller gravøl?* Odense Universitetsforlag.

Hummelgaard, Hans og Leif Husted (2001): *Social og etnisk bestemt bosætning – årsager og konsekvenser*. København: AKF Forlaget.

Hummelgaard, Hans; Brian Krogh Graversen, Dorte Lemmich og Jørgen Blæsdahl Nielsen (1997): *Udsatte boligområder i Danmark*. København: AKF Forlaget.

Hummelgaard, Hans; Leif Husted, Anders Holm, Mikkel Baadsgaard og Benedicte Olrik (1995): *Etniske minoriteter, integration og mobilitet*. København: AKF Forlaget.

Højlund, Niels (2000): *Overhalinger. Essays om moral og politik*. Randers: Forlaget Hovedland.

Indenrigsministeriet (1982): *Kommunal udligning og tilskud til kommuner*. Betænkning nr. 963.

Indenrigsministeriet (1985): *Konjunkturregulering og visse udligningstekniske problemer*. Betænkning nr. 1033.

Indenrigsministeriet (1993): *Redegørelse om aktivitetsbestemte tilskud. Forenkling af udligningssystemet, Statstilskuddets fordeling*. Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, betænkning 1250.

Indenrigsministeriet (1998a): *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov – Redegørelse fra arbejdsgruppe under Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg – Betænkning 1361*. København: Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet (1998b): *Forenkling af den kommunale finansiering*. Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Betænkning 1365.

Indenrigsministeriet, Ekspertudvalget nedsat af Regeringens Hovedstadsudvalg (1998c): *Markedskræfter og politisk styring – den regionaløkonomiske udvikling i hovedstadsområdet og det øvrige land*. København: Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet (1999a): *Bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelsen af kommunale hverv*. Bekendtgørelse nr. 866 af 29/11 1999.

Indenrigsministeriet (1999b): *Landdistriktsredegørelse 1999. Regeringens redegørelse til Folketinget om landdistrikterne*.

Indenrigsministeriet (2000a): *Den kommunale sektor. Størrelse og økonomisk udvikling*. København: Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet (2000b): *Den kommunale sektor. Størrelseseffekter i den kommunale sektor*. København: Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet (2000c): *Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal 2000. Mål for serviceniveau – et debatoplæg*. København: Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet (2000d): *Kommunale Nøgletal 2000*.

Jakobsen, Sven m.fl. (1992): *Og hvad skal politikerne så lave? Den Kommunale Højskole*. København: Kommuneinformation.

Jan, S.; G. Mooney, M. Ryan, K. Bruggemann og K. Alexander (2000): The use of conjoint analysis to elicit community preferences in public health research: a case study of hospital services in South Australia. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, vol 24(1):64-70.

Jensen, Birgit Agnete og Peter Rasmussen (1997): *Rengøring på danske sygehuse*. København: AKF Forlaget.

Jones, B.D. (1999): Bounded rationality. *Annual Reviews of Political Science*, 2: 297-321.

Just, Flemming (1992): *Landbruget, staten og eksporten 1930-1950*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.

Kirkpatrick, Ian og Miguel Martinez Lucio (1995): *The Politics of Quality in the Public Sector*. London and New York: Routledge.

Kjær, Ulrik (2000a): *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik (2000b): *Kommunale samarbejder og demokratisk kontrol*. Kommunernes Landsforening.

Kjær, Ulrik (2001): Kvinder i kommunalpolitik – er grænsen nået? *Kvinder, Køn & Forskning*, vol. 10, no. 1, pp. 68-78.

Klausen, K.K. og A. Magnier, red. (1998): *The Anonymous Leader: Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.

Kommunallovskommissionen (1966): *Kommuner og Kommunestyre*. Betænkning 420.

Kommunernes Landsforening (1974): *Kommunerne og samfundsøkonomien*. København.

Kommunernes Landsforening (1977): »Rengøringsmanualen«: Rengøring i kommuner. *Kommuneinformation*, 12. (Manualen er senere ført ajour (1988), dog uden synderlige ændringer).

Kommunernes Landsforening (1999): *Kommunerne for fremtiden*.

Kommunernes Landsforening (2000a): *Udbud og udliciteringer i kommunerne*. Notat 21 juni 2000.

Kommunernes Landsforening (2000b): *Kommunal-, forvaltnings- og personaleretlige problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder*. Notat. 6 juli 2000.

Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Larsen, Helge O. (2000): *Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion*. Paper præsenteret på Convegno Annuale, *Società Italiana di Scienza Politica, Università di Napoli*, 28.-30. september 2000.

Laurin, Urban (1986): *På heder og samvete. Skattefusket's utbredning och orsaker*. Stockholm: Norstedts.

le Maire, Emil og Niels Preisler (2000): *Lov om kommunernes Styrelse*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lolle, Henrik (2000): *Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig kommunal service*. København: AKF Forlaget.

Lotz, Jørgen (1991): Økonomiske aftaler mellem stat og kommuner. I *Kommunal Årbog 1991*, 7-20. København.

Lotz, Jørgen (1998a): Forholdet mellem stat og kommuner i de nordiske lande, teori og praksis. *AKF Nyt*, særnummer, s. 59-71.

Lotz, Jørgen (1998b): Forholdet mellem stat og kommuner – teori og praksis. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, nr. 136, s. 224-242.

Lovell, M.C. (1983): Data Mining. *The Review of Economics and Statistics*, vol LXV(1), pp 1-12.

Lundtorp, Svend (2000a): *Kommunalt samarbejde – hvorfor og hvorfor ikke?* Kommunernes Landsforening.

Lundtorp, Svend (2000b): *Kommuners bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde*. Kommunernes Landsforening.

Lundtorp, Svend (2001): Dur den kommunale udligning? *FOKUS*, nr. 10.

Mikkelsen, Palle og Jens Erik Steenstrup (1999): *Kvalitetsstandarder i kommunerne. Personlig og praktisk hjælp mv. Lov om social service. Status*. Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling.
http://www.sm.dk/publikationer/index_aeldre.html

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den Politiske cyklus*. Århus: Politica.

Mouritzen, Poul Erik (1999a): Kommunestyret i Danmark. *Folketingets Festskrift*. Grundloven 150 år. 415-443.

Mouritzen, Poul Erik (1999b/2000): *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?* København: AKF Forlaget.

Mouritzen, Poul Erik og Jim Svara (2001): *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*: Pittsburgh University press (under udgivelse).

Musgrave, Richard A. og Peggy B. Musgrave (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Co.

Nalbandian, John og Raymond G. Davis (red.) (1987): *Reflections of Local Government Professionals*. The University of Kansas, s. 33.

Nannestad, Peter og Martin Paldam (1999): *The Cost of Ruling. A Foundation Stone for Two Theories*. Paper præsenteret på the ECPR Joint Sessions of Workshops, 26-31 March 1999, Mannheim. Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus, s. 22.

Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Norstrand, Rolf (1975): Kan budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner effektiviseres? *Økonomi og Politik*, 49: 206-217.

Norstrand, Rolf; Anne Kaag Andersen og Karsten Bo Larsen (2001): *Regional udvikling af indkomst og beskæftigelse*. København: AKF Forlaget.

NOU (1997): *8 Om finansiering av kommunesektoren*. Norges offentlige utredninger 1997:8. Oslo.

Nørgaard Madsen, Ole; Ricci Carlsson, Claus Juul Fjeldgaard og Kim Døssing Sørensen (1995): *Fornyelse ved måling i offentlig virksomhed*. Århus: Centrums Kvalitetsbibliotek.

Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

OECD (1997): *Managing Across Levels of Government*.

Olson, Mancur (1971): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

Opgavekommissionen (1998a): *Debatindlæg*.

Opgavekommissionen (1998b): *Opgavefordelingen i udvalgte lande*.

Opgavekommissionen (1998c): *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning 1366.

Ostrom, Elinor (1986): An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48: 3-25.

Pallesen, Thomas (1999): Institutionel teori og offentlig drift. I: Andersberg-Sørensen (red.): *Politologi i praksis*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag, 159-185.

Pedersen, Niels Jørgen Mau (1995): *Decentralisering og kommunaløkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Petersen, Jørn Henrik (1999): *Moralske epistler*. Odense: Odense Universitetsforlag.

PLS Consult (1999a): *Der er så dejligt... En analyse af den offentlige service på landet og i byerne*. København.

PLS Consult (1999b): *Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns Kommune*. Slutrapport. København.

PLS Rambøll Management (2000): *Regionaløkonomisk analyse af etableringen af Nakskov Industri- og Miljøpark*.

PP II (1973): *PP II, Perspektivplanredegørelse 1972-1987*. København: Finansministeriet.

Propper, C. (1991): Contingent valuation of time spent on NHS waiting lists. *Economic Journal*, 100, 193-99.

Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Rasmussen, Finn (1996): *Massemedier – nyhedsformidling og meningsdannelse*. København: Columbus.

Rasmussen, Lars Even (2001): *Mobility out of Socially Deprived Residential Areas*. København: AKF Forlaget.

Rattsø, Jørn (1998): Introduction. I Rattsø, Jørn (red.): *Fiscal Federalism and State-Central Finance: The Scandinavian Perspective*, pp. xixiv. Cheltenham: Edward Elgar.

Rattsø, Jørn og Per Tovmo (1998): Local Government Responses to Shocks in Denmark. I Finansministeriet: *Kommunal budgetoversigt*. Bilag 9. København.

Revelli, Frederico (2000): *Spatial Pattern in Public Spending and Taxation*. SIEN, XII Riunione scientifica Politica Fiscale

Rothstein, Bo (1998): *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University press.

Ryan, M. (1999): Using conjoint analysis to take account of patient preferences and go beyond health outcomes: an application to in vitro fertilisation. *Social science and Medicine*, 48: 535-546.

Ryan, M. og J. Hughes (1997): Using conjoint analysis to assess women's preferences for miscarriage management. *Health Economics*, 6(3):261-274.

Scharpf, Fritz W.; Bernd Reissert og Fritz Schnabel (1976): *Politikverflechtung*. Kronberg: Scriptor Verlag.

Scholtz, J.T. og M. Lubell (1998): Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action. *American Journal of Political Science*, 42(2): 398-417.

Schumpeter, Joseph A. (1961): *History of Economic Analysis*. 4. udgave. London: Allen & Cluwin.

Smith, Adam (1776): *An Inquiry Into The Nature And Causes Of The*

Wealth Of Nations, 1776. I: *Irwin Paperback Classics in Economics, Volume 1, 1963.*

SOU (1996): 129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Statens offentliga utredningar 1996:129. Stockholm.

Statens Bibliotekstjeneste S. (1993-98): *Biblioteksårbog 1993-98. Statistik for folke- og skolebibliotekerne*. København: Statens Bibliotekstjeneste.

Statistisk Årbog (2001). Danmarks Statistik.

Stiegler, George (1975): *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago press.

SU-styrelsen (2000): SU-støtte og SU-gæld (1999). (SUS nr. 7). København.

Såheim, Thomas og Are Fjermeros (1997): *Satisfaction with Municipal Services. Does Municipality Size Really Matter?* Paper for Workshop on Social Capital and Politico-Economic Performance, ECPR Joint Session, Bern 1997.

Tiårsoversigt 2001. Danmarks Statistik.

Train, K. (1986): *Qualitative choice analysis*. Cambridge: MIT Press.

Tullock, Gordon (1959): Problems of Majority Voting. *Journal of Political Economy*, Vol. 67, ss. 571-79.

Ugebrevet Mandag Morgen (2000): *Kommuner taber millioner på at afsløre socialt bedrageri*, Nr. 44, side 7.

Vedung, E. (1995): *Produktivitet och effektivitet i kommunal tjänsteproduktion*. Åbo: Åbo Akademi.

Wagner, Richard E. (1976): Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice. *Public Choice*, Vol. 25, ss. 45-61.

Westenholz, Anders (1997): Politisk ledelse og effekter af strukturændringer. I Ejersbo, Niels (red.): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – effekter af strukturændringer*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Wilson, James Q. (1973): *Political Organization*. New York: Basic Books.

Wilson, James Q. (ed.) (1980): *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

Winter, Søren (1994): *Offentlig forvaltning i Danmark. Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.

Winter, Søren & Poul Erik Mouritzen. (1993): Er vælgerne egoister? *Politica*, 25. årg., ss. 143-62.

Winter, Søren & Poul Erik Mouritzen (2001): Why People Want Something for Nothing: the Role of Asymmetrical Illusions. *European Journal of Political Research*, Vol. 39, ss. 109-43.

Verdensbanken (1995): *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford UP.

Økonomiministeriet (1999): *Økonomisk Oversigt*. August 1999.

Århus Amt (2000): *Erhvervsredegørelse Jylland-Fyn*. Udarbejdet af de jysk-fynske amter, kommuner og Erhvervsministeriet. Århus Amts Trykkeri.

Summary

The Future of Danish Local Government – An Anthology

Rolf Norstrand and Nils Groes (eds.), October 2001

The purpose of this anthology is to describe the situation of Danish local government in a changeable world. Central elements are: the roles and incentives of citizens, councillors and local authority employees in the decision-making processes; the distribution of tasks between the central government, the counties, the districts and the private sector; the financing of services; and the district and county structure. Is Danish local government adapted to the current challenges? Is local democracy functioning?

Localisation of Jobs and Citizens

It is easiest to carry out the responsibilities of a local authority and to obtain finances for local authority services in a local entity with many highly-paid residents who have few problems. It is therefore natural for local authorities to focus on ways of attracting or creating that type of citizen and keeping as low as possible the growth in numbers of poor residents with many problems.

According to Norstrand (B.a), the major centres, Copenhagen and Århus-Vejle, have benefited over the past ten years from a growth in number of jobs and population – particularly in the expanding service professions. Conversely, many peripheral Danish local authorities have experienced a decrease in jobs and population.

The employment catchment areas around the large towns have also

grown considerably. The number of Danish commuter areas has fallen from 79 in 1980 to 33 in 1999. At the moment, therefore, market forces favour the growth of the centres. Regardless of this effect, a regional levelling out of the differences in earned income per inhabitant has been taking place over a long period. Taxes and transfer income have ensured a still greater levelling out of disposable income per inhabitant.

Hummelgaard (B.b) presents the results of the most recent analyses by AKF, Institute of Local Government Studies – Denmark of the residence and moving patterns of weak population groups. The large number of low-resource citizens are predominantly concentrated in the major cities. The long-term unemployed receiving cash benefits are heavily over-represented in the metropolitan area, as are immigrants. Although refugees are now dispersed relatively evenly across the country on arrival, many of them move to the larger cities and from there to the metropolitan region when they get the opportunity to determine for themselves where they want to live. In this way the refugee population gradually becomes concentrated in the metropolitan region and the other large cities.

Groes and Rasmussen (B.c) highlight the influence of subsidised housing on the localisation of low-resource population groups. Subsidised housing is the only form of housing which the low-resource groups can afford. Local authority housing therefore has the effect of a magnet on citizens with low income and great social problems. Given that local authorities are not fully compensated by the central government for the cost of having many low-resource residents, it is hardly surprising that they do not have the incentive to build more subsidised housing. Moreover, the central government has limited the building of non-profit housing, fearing overheating of the Danish economy. The building of non-profit housing was therefore at a historically low level at the end of the 1990s.

Høgsgbro and Ebsen (B.d) describe the relations between local authorities and their weakest citizens – those people that have ended up at the social assistance office. The authors have investigated what types of cases the social assistance office personnel experience as particularly difficult. It is not clients with very rare or problematic diseases who present the greatest difficulty – as in these cases the personnel can seek expert advice, possibly from outside the district – but those clients who are worn down, but not ill as such, and clients who lack the motivation to work. Small and peripheral

local authorities face a particular challenge as local industry is often stagnant and lacking in diversity. If a person has become worn down in the locally dominant industry, it can be difficult to find alternative employment for him or her.

Local Authority Economy

The economic inequalities created amongst citizens by market forces are evened out in several ways. The most important means of income redistribution are the tax system and transfer income paid through the social services. Considerable financial resources are moved from the capital to the rest of the country. The regional differences in nominal disposable income per inhabitant are substantially smaller than the regional differences in nominal earned income per inhabitant. It continues to be the case, though, that the *nominal* disposable income per inhabitant is higher in the capital than in the rest of Denmark. However, if expenditure on housing, child day-care institutions, insurance, transport, heating and environment is taken into account, as was done by the Ministry of the Interior in 1997 in some calculations for the government's Committee on Copenhagen, it can be shown that comparable persons have higher *real* disposable income in the country than in the towns.

In his contribution, Pedersen (C.a) concentrates on the subject most often discussed in connection with the redistribution between local authorities and regions: the local authority revenue adjustment system. Compared with the tax system and transfer income, it makes only a limited contribution to the overall levelling out, and, as Pedersen points out, considerable redistribution takes place inside the local authorities. Pedersen explains what the local authority revenue adjustment system is designed to achieve and how its various parts serve those ends. Three to four times larger amounts are moved by adjustment according to tax base than by adjustment according to expenditure requirements. The aspect of the Danish grant and adjustment system most frequently questioned is, however, the distribution of the general grants. The individual local authority's general grant depends on its tax base. Pedersen explains that the reason for this was the desire to create a system that was neutral as regards distribution (defined in relation to the local authorities' tax rates). However, one feels that he is not against a changed distribution based on numbers of inhabitants.

Christoffersen (C.b) points out that local authority finances are not just a matter of redistribution, but also of efficiency. The central government and society in general are increasingly attentive to local authority efficiency being too low. Christoffersen further writes that redistribution between the local authorities has now already gone too far, so that they are losing the financial incentive for rational behaviour. He refers to Jørn Rattsø's study of the spending behaviour of Danish local authorities, which can be interpreted as saying that a substantial restructuring of the local authority financing system would lead to higher local authority spending and higher income tax rates. In Christoffersen's opinion, the efficiency of the local authorities would be better served by merging local authorities and by the use of market solutions in local authority production.

Houlberg and Møller (C.c) examine the connection between the size and expenditure level of local authorities. Economies of scale are one of the arguments presented for merging local authorities. The authors emphasise that their analysis does not deal with actual economies or disadvantages of scale, but with effects of size. It is shown that the lowest-cost local authorities have between 20,000 and 40,000 inhabitants. That can be seen as an argument for mergers among the large number of local authorities with less than 20,000 inhabitants. The theoretical benefit, however, is only between 0.5 and 1.5% of the overall local authority expenditure – although the local authorities concerned would be able to make savings of around 5%. But it can be argued that the actual saving would be smaller, as the population of many of the small local authorities is very scattered, and the same expenditure profile as those of more densely populated local authorities cannot be realised by merging them. Other commentators have argued that such calculations underestimate the advantages of merging local authorities.

Expenditure per pupil in the Danish primary schools is amongst the highest in the world, and the spending on primary schools is an important item in the economy of individual local authorities. Heinesen (C.d) points out that there is considerable variation between individual local authorities in their expenditure per pupil. In 1996, the figure for the highest-spending local authority was 70% higher than that for the lowest. He shows that four factors can explain some of the variation between local authorities. Expenditure is relatively low in large districts, in districts with a high degree of urbanisation, in districts in which the citizens are relatively poor and in

districts with few pupils from socially exposed families. He also shows that local authorities adapt slowly to changes in pupil numbers, and that their adaptation is asymmetric. When pupil numbers drop, the local authorities only slowly lower their spending on schools, whereas they increase it quickly when pupil numbers rise. This behaviour is one reason why the position of a local authority with declining population becomes more difficult.

Many people have a firm belief that there is a direct connection between high funding of an area of activity and the quality or impact of the services provided. That belief is particularly strong among public employees, who have a vested interest in its prevalence. Few analyses have been made of the question, however, and those that have been made cast doubt on this belief. On the subject of schools, Heinesen refers to foreign studies of the correlation between pupils' achievements at school and spending on the school. No close correlation can be shown to exist. Heinesen himself analyses the correlation between the spending on schools and pupils' subsequent success in education and working life. Only a very small effect can be shown to exist. Finally, reference is made to Lolle (D.c), who shows that although the small local authorities provide a lower level of service, their residents are at least as satisfied with the service supplied by their local authority as are those of large local authorities.

Dilling-Hansen (C.e) examines the public libraries' efficiency and use of resources. Such an analysis is possible as reasonably good and publicly accessible figures exist for resources used and services produced. There is considerable variation in the expenditure of different local authorities per loan. In 1998 the expenditure per loan thus varied between 12 and 125 DKK, with an average of 29 DKK per loan for Denmark as a whole. The expenditure increases with increased demand, which increases in step with urbanisation, wealth, net inwards commuting, and proportion of third-world foreigners.

The efficiency of public libraries can be compared by means of a DEA analysis. The method is demonstrated for four selected Danish local authorities: Albertslund, Sønderborg, Lyngby-Taarbæk and Søllerød. It is shown that, compared with the most efficient local authority (Sønderborg), there is an efficiency drop of 36% in Albertslund, corresponding to 8.9 million DKK. On a national basis, the average drop in efficiency is approximately

15%, corresponding to 363 million DKK in 1998. It is typically the relatively small local authorities with 6,500-18,000 inhabitants that have low efficiency.

Such an efficiency analysis depends on which features of the services produced are measured. If more dimensions are included in the description of the output, the measured efficiency drop will be smaller. It can therefore always be questioned whether such a specific analysis gives a sufficiently nuanced description of the services of the public libraries. But the analysis does show it to be probable that considerable savings could be achieved by benchmarking between the various library services.

Dilling-Hansen presupposes that the local authorities adapt the service to the actual demand, and so does not question the total resource consumption of the public libraries, although it is striking that the price per loan is considerably higher than the cost of printing a book. Accordingly, it would be cheaper to operate a »Denmark's Book Club« where all Danes had the right to order one free book in Danish once a month than it is to operate the Danish public libraries, and it would be still cheaper simply to make the books available on the Internet.

Citizens and Council Politicians

Berg and Kjær (D.a) ask who the councillors are and what we want from them. Although there has for years been talk about professionalisation of the local authorities, the Danish reality is still rule by lay councillors. The councils are composed of persons from many different socio-demographic groups, although public employees and particularly schoolteachers are over-represented. Berg and Kjær divide the qualities required of councillors into three main categories: political leadership, specialised knowledge and real involvement. These requirements vary according to whether they are seen from the point of view of the elected representatives, the officials or the citizens. Various formulations have been put forward of the ideal behaviour of councillors, but in the authors' opinion it is not realistic to satisfy these requirements by a work division between council members. The article concludes that we certainly should have clear requirements in relation to councillors, but that versatility rather than specialisation should be aimed for.

A democratic system is based on politicians seeking to assess and possibly also to influence the voters' attitudes. If one is in doubt about whether

the democratic system provides satisfactory representation of the voters' actual attitudes, it can be interesting to use other methods to reveal the opinions of the voters. Gyrd-Hansen and Slothuus (D.b) examine the Danes' wishes in respect of the health service. These were investigated by means of a conjoint analysis in which a representative sample of citizens were asked to choose between specific alternatives relating to various aspects of the Danish health service, both in respect of service level and payment.

Gyrd-Hansen and Slothuus's analyses show that voters are open to a certain degree of user payment generally within the health service, and especially in general medical practice. As regards the hospital sector, they attach particular importance to unrestricted access to the emergency departments, and, to some degree, to patients being primarily on a single doctor's list and to up-to-date treatment methods being used. They do not attach great importance to shortening the waiting lists for non-acute surgery. This is contrary to the strong pressure from national politicians on the counties to reduce waiting lists. In the medical practice sector, respondents placed the greatest emphasis on doctors' allowing good time for individual consultations.

Lolle (D.c) points out that the quality of local authority services has many different dimensions, and that they are often directed towards several different user groups. However, the satisfaction of citizens is nevertheless in his opinion a good indicator of service quality. He sets out the results of a comprehensive empirical study of citizen satisfaction which he has conducted. It shows that citizens are in general particularly satisfied with the service level of the local authority if they have a high degree of confidence in their local councillors, or if they have had personal good experience of their local authority's handling of local authority tasks. In these respects, the small local authorities do best –perhaps because there is a better social network in the smaller districts. In its budget statement for 1997, the Finance Ministry presented analyses that seem to indicate that residents of large urban districts are generally more demanding and dissatisfied. Lolle shows that the greatest dissatisfaction in the large towns is with care facilities for children and the elderly. These services have a higher degree of coverage in the towns than in rural areas, but citizens' expectations of the level of service are obviously higher still.

Cost Management

According to Rattsø (E.a), there is a tendency in both the private and the public sectors for production costs to become excessive. The interests of a company's shareholders and its employees do not coincide, and nor do those of citizens and local authority employees. In this interplay of opposing interests, local authority employees can exploit the facts that as a rule local authority services are produced by a monopoly, and that they have better information about actual production costs than do other citizens and councillors. Rattsø indicates various steps which can be taken to increase the regard accorded to taxpayers in the decision-making processes.

For example, the council can make it clearer to its employees that if they push its costs upwards, the result may be increased local taxes which might drive good taxpayers away and thereby limit the future potential for growth in its expenditure. It can also set up a budget process with firmer limits for individual institutions. Institutions can further be made into independent accounting units which supply services to the district in accordance with fixed price contracts. Finally, tenders can be invited for contracts, or arrangements made whereby the money follows the citizens to the chosen institution. Such steps would constrain the local authority employees, but would constrain the councillors too. Are they ready for that?

Winter (E.b) describes some of the mechanisms as a result of which the demand for public services which citizens express via the political process and in opinion polls sometimes exceeds what they are actually willing to pay for. Firstly, he highlights the point that owing to financing through taxation, citizens underestimate the price of public services, and for that reason want higher expenditure and lower user charges. He then points out that many citizens are inconsistent in their attitude to expenditure and taxes. They want higher expenditure as well as lower taxes. Finally, he points to the asymmetry that exists between the producers and users of a specific public service on the one hand, and ordinary taxpayers on the other. As a result of this asymmetry, the producers' and users' interests have greater influence in the political process than do the taxpayers' interests. This asymmetry is aggravated by the fact that ordinary taxpayers lack knowledge of, and underestimate, the real price of public services. In addition, users and producers are more inconsistent in their attitudes to grants and tax than are ordinary taxpayers. His suggestion for counteracting the mechanisms

behind expanding expenditure is to increase information to citizens about the real unit costs of supplying public services.

Both Rattsø (E.a) and Christoffersen (C.b) refer to the large number of foreign studies which show that by using tendering and other market solutions, local authorities can achieve cost savings of between 15 and 30% with unchanged quality. The relatively few Danish studies that have been conducted in this area confirm those findings. An analysis of the financial benefits of putting school cleaning out to tender carried out by Christoffersen and Paldam (E.c) also revealed potential savings of this size. In their contribution, they take the opportunity to reflect on what conditions need to be present for it to be realistic for local authorities to make use of market solutions. They point to the importance of the services that might be purchased on the open market being well defined. It has been possible to define those peripheral services for which tendering has already become usual, and the authors express confidence as to the possibility of doing the same with local authority core services. They also point to the importance of there being a number of independent competing suppliers. At present this condition is not fulfilled in all markets for local authority services, but here, too, the authors seem to be confident, although they point to the risk involved in the services going into the hands of private monopolies.

The Interplay with Central Government

The influence of the central government on the distribution of income between the districts and between their inhabitants has already been mentioned. There are three other factors which also play a part in the interplay between central and local government. Firstly, fluctuations in the total size of the public sector can influence the overall economic trends in society. Since the local authorities run most of the public services, it is natural that the central government wishes to bring local authority budgets within its *economic management policy*. Secondly, the high level of income tax leads to significant distortions in society's allocation of resources. These problems of efficiency in society do not, however, affect individual local authorities to any significant extent, as they are compensated for, by and large, by the local authority revenue adjustment system. The central government may therefore wish to *keep local authorities' spending lower* than they themselves would choose. Finally, the central government may wish to

ensure the provision of certain welfare services that the local authorities would not of their own accord choose to supply.

Blom-Hansen (F.a) and Lotz (F.b) describe the development of the system of contracts between the central government and local authorities. Its starting point in the 1970s was the desire of the central government to involve the local authorities in economic management policy. As scepticism grew with regard to the government's ability to influence economic trends via fiscal policy, the emphasis of the contract system changed in the 1980s and early 1990s to keeping local authority spending low. Finally, in the last half of the 1990s, national politicians have been more interested in securing the provision of certain welfare services than in keeping taxes from rising.

Blom-Hansen draws on his empirical study, which shows that in the 1980s and early 1990s the Danish contract system was more effective than the much more centralist systems in Sweden and Norway at ensuring lower local authority spending. This was partly due to the fact that in the negotiations with the local authorities, the central government could use the threat of legislation. He also refers to an opinion survey conducted in 2000 of a representative sample of Danish councillors. Only 37% of those asked thought that the contracts had reduced the growth in total local authority spending, whilst 23% believed that they had increased it.

The change in taxation and service levels per inhabitant in ten groups of local authorities defined by tax base per inhabitant was investigated by Lotz for the years 1986, 1995 and 2000. In 1986, the level of taxation in rich and poor local authority districts was very similar. Their wealth or poverty was mainly expressed in that the wealthy authorities provided a higher level of service per inhabitant than did the poor authorities. In 1995, the wealthy authorities used a greater part of the financial gap to maintain a taxation level per inhabitant that was lower than the national average. This can be seen as success in keeping taxes from rising. Finally, the figures for 2000 show that the poor districts had increased their service levels so that their taxation level per inhabitant was now distinctly higher than the national average. It is in this group of authorities that the pressure to secure the provision of certain welfare services had been costliest.

Christoffersen and Larsen (F.c) set out the main results of their analysis of central government control of local authorities by rules and regulations. The purpose of such rules and regulations is typically to secure the provi-

sion of certain services or certain case-processing procedures. The authors are therefore not in any doubt that they limit efficiency and increase local authority expenditure. The local authorities receive partial compensation via their general grants, but they do not experience it as full compensation, and certainly not for reorganisation costs. The central government's rationale for wide use of such rules and regulations is a wish to compensate for the weak structure of local authorities. This also finds a degree of support in the fact that the smaller local authorities are relatively well disposed towards the practice. However, the authors leave the reader in no doubt that it would be better for local autonomy and local spending to merge small local authorities and have fewer central government rules and regulations.

A number of factors suggest that in the coming years, national policy will again concentrate on keeping local authority spending down. This may have an influence on the system of contracts between central government and local authorities. If the main aim does shift from securing the provision of certain services to keeping local authority expenditure from rising, the experience of history shows that something can be achieved in this direction by means of voluntary agreements between the central government and local authorities. It is also possible that the central government will find it necessary to strengthen the incentives for local authorities to keep expenditure down. That could be done, for example, by requiring those that increase their taxes to pay a part of the proceeds to the central government or to other local authorities. Alternatively, the central government could opt to reduce the general grants to local governments.

The Structure of Local Government

There are a number of steps that can be taken in local government that would limit the growth of local authority spending. However, it is important to remember that there are also many factors in the way national government operates which tend to drive local authority costs up. Councillors are thus rightly surprised that national politicians both demand more welfare services and lower local authority taxes. Ministers in charge of specific departments also often put upwards pressure on local authority spending. However, reforms to restrict the growth of expenditure would probably be even more politically difficult to carry through in national government than in local government.

Lundtorp (G.a) points out that despite a comprehensive debate, there have been no great changes in the distribution of tasks between central government, county councils and local authorities. Some tasks have been devolved to local authorities and others taken from them, but there have not been any great movements, and there has not been any clear policy. He sees this as partly a consequence of the reluctance on all sides to relinquish tasks to others. The biggest innovation has been the establishment of user representative boards for many types of service, with decision-making power being transferred from district councils to the managing boards of institutions. However, they do not have any great decision-making power.

Lundtorp further refers to the fact that many European countries are working to reduce the number of their local authorities, and that nowhere has there been success in carrying through comprehensive mergers on a voluntary basis. There have also been possibilities of voluntary mergers in Denmark, but so far only on the island of Bornholm has it been possible to achieve acceptance of a merger of the five districts and the county into a unitary local authority. An important cause of this is the lack of incentives for the parties involved in such a merger. Mergers mean fewer elected offices, and the immediate and short-term economic benefits are relatively small in comparison with the larger long-term benefits. If the visible political and economic benefits of mergers are small, it is very difficult for councillors to convince the citizens and local authority employees of the wisdom of a proposed merger.

Paldam (G.b) points out that neither the structure of local government nor the distribution of tasks between state, county and districts is an expression of natural laws. They are the outcome of a historical process in which chance has played a major part. He therefore raises the question of what ideal model we would wish for, were we to start afresh. On the surface his contribution looks like a series of harmless suppositions, but at a deeper level his opinions could have profound implications for Danish local government.

Firstly, he argues that democracy in Denmark is best served if we have a strong central level (the state) and a strong local level (the district authorities). Two lower levels (counties and districts) are too many, and the population is most interested in the districts. He further argues that the districts ought to be more equal in size. In his opinion this should happen by small

districts merging.

It is argued that 25,000 inhabitants would be a good minimum size for a district. Such a size would allow the local authority to undertake more functions and thereby gain importance. That would further increase the electors' interest. In the long term, it would give a better balance of power in society. The consequence of Paldam's proposal would be that we would eventually have about 130 districts in Denmark, and that they would be large enough to take over the ordinary upper secondary schools from the counties and the commercial colleges from the central government.

Since (according to Paldam's calculations) a hospital requires a population base of at least 150,000 inhabitants, these new large districts would still be too small to run the hospital service. Paldam is not an adherent of large-scale joint operations by local authorities, so the consequence of his suggestion must be that the central government would take over the hospital service.

As an attempt to reap some benefits from economies of scale, in the current electoral period many local authorities have entered into cooperation arrangements. Lundtorp (G.c) sees this development as an expression of a tighter economy in the local authorities, an acknowledgement that small districts are lacking in sustainability, and fear of imposed mergers. However, he takes a quite critical attitude to these cooperation arrangements amongst local authorities. They weaken the democratic control over the local authority administration, and their time consumption and bureaucracy make the decision-making process very cumbersome, especially where there are many participants in the cooperation. Lundtorp therefore as a rule prefers actual local authority mergers to cooperation arrangements.

Concluding by putting the focus on the organisation of the district council's work, Lundtorp (G.a) points to the need for reforms. He is critical of the prominent role of the standing committees in Danish local government. They promote sectorisation and inhibit the overall view. They make for cumbersome decision-making processes which demand unreasonably high time consumption on the part of the elected councillors, and they divert the district councillors from policy-making to administration.

Mouritzen (G.d) also raises the question of whether committee rule is the right form of government for Danish districts. On the background of an international study of the structure of local government, he proposes three

main forms: committee rule, mayoral rule and chief executive rule. Collegiate rule is seen as an intermediate form. He points out that committee rule is good for involving lay people, and that it is well suited to the Danish context, where the concepts of equality and consensus between councillors are admired. However, committee rule also has the effect that local government officials become more politicised than with mayoral or chief executive rule, whilst councillors become to a higher degree part of the administrative system. If importance is attached to accountability and cost management, mayoral or chief executive rule is better suited to provide the solution than committee rule. A reform of Danish local government, in which the role of the mayor in the decision-making processes was strengthened, might thus be one means of keeping local authority spending from rising.

Postscript

Mouritzen (H.a) rounds off the anthology by focussing on the serious problems of balance in Danish society which are making it harder and harder to be a responsible politician. These problems are due to the existence of strong mechanisms that pull towards higher public spending, whilst the mechanisms pulling in the opposite direction are few, weak and without much impact. This is not only a problem for counties and districts. It is a threat to the whole public sector in Denmark.

In this connection it is particularly interesting that Mouritzen is able to point to a series of especially Danish institutional characteristics that contribute to pushing public spending upwards.

Thus, the professionalised institutions that produce the public services exhibit a weak formal hierarchy and strong corporatism, which ensure the organisations representing the public employees a legitimate right to participation in many decisions affecting wages and working conditions, and give the employees and middle managers significant scope to exert sanctions against the top management.

Another important feature is that the Danish tax system is organised in such a complicated and impenetrable way that to a considerable extent it obscures what is being paid in tax. The citizen's possibility of weighing the usefulness of the public services against their price in taxation is thus removed.

The group of citizens whose income comes from the state is very large

in Denmark. Public employees, pensioners and year-round recipients of public transfer incomes make up almost two thirds of all electors in Denmark, and more than half the electors in all Danish local authorities.

Attention is also drawn to the »iron triangles« formed by interest groups, the media and members of parliament. With the willing help of the media and national politicians, these manage to create a picture of the public sector having failed in providing for the citizens' welfare. This despite the fact that we have one of the largest public sectors in the world. The criticism strikes at the local authorities especially, as we have chosen to let these be responsible for the supply of the majority of welfare services.

Mouritzen further points out that the democratic institutions in Denmark are so designed that they contribute to the upwards pressure on public spending. In this connection, the large number of user representative boards etc. and committee rule in local authorities are mentioned. There is also the electoral system, where proportional representation results in many small parties that strengthen special interests. Finally, it is a problem that the total body of the electorate is never consulted over decisions on policies for expenditure and taxation.

He ends by questioning whether the budget cooperation between the central government and local authorities contributes to suppressing special interests in favour of general considerations of expenditure policy. The local authorities endeavour jointly and separately in this process to secure for themselves the greatest possible financial room for manoeuvre, and the process thereby contributes to the legitimising of greater local authority spending. Therefore, Mouritzen considers that it is worth reflecting on whether the budgetary cooperation between the central government and local authorities is part of the problem rather than part of the solution.

Lastly, Groes (H.b) gives his thoughts on the future development of Danish local government in the short, medium and long term.