

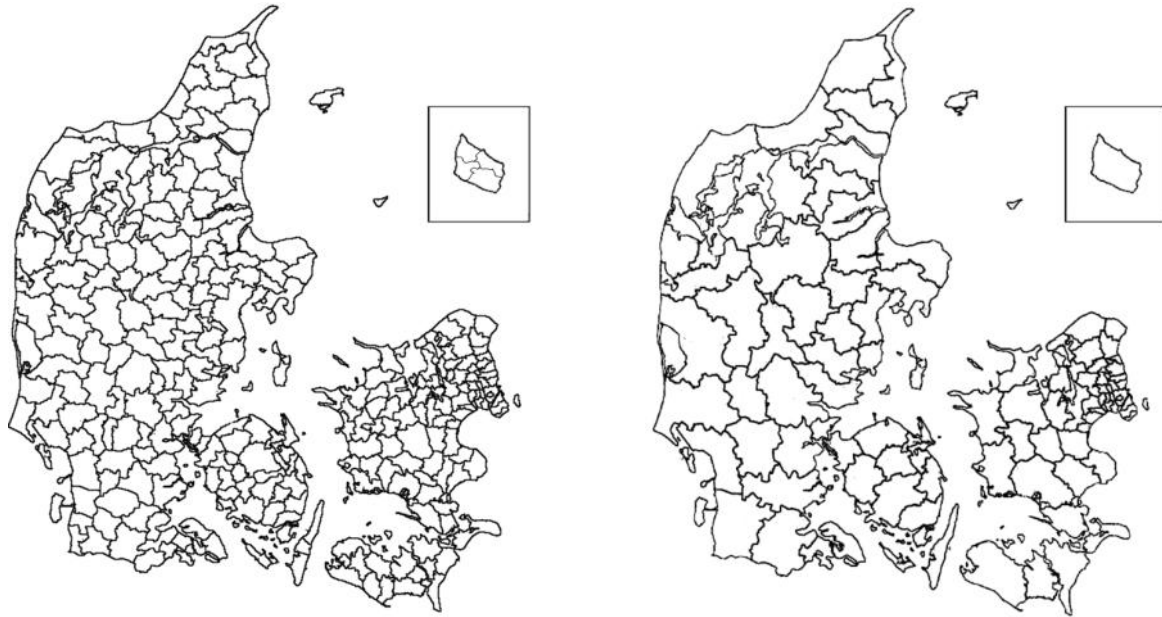
DANMARK FEM ÅR EFTER KOMMUNALREFORMEN



INTERVIEW MED MARGRETHE VESTAGER
INTERVIEW MED JAN TRØJBORG
EVALUERING AF REFORMEN
BORGMESTERRUNDSPØRGE



ALTINGET.DK
MEST OM POLITIK



Danmark før og efter kommunalreformen 2007

REDAKTION

Dette tema om Danmark fem år efter kommunalreformen er udarbejdet af:

Rasmus Nielsen, ansvarshavende redaktør

Klaus Ulrik Mortensen, redaktion, skribent

Anders Jerking, redaktion, skribent

Nikolaj Rytgaard, skribent

Ole Nikolaj Møbjerg Toft, skribent

Kasper Frandsen, skribent

Anders Randrup, research

Mette Rosendahl, koncept

Kristoffer Hecquet, layout, koncept

Fotos hvis intet angivet: Colourbox eller Kristoffer Hecquet

Artiklerne i dette magasin har været bragt på Altinget.dk i januar-marts 2012

Det leverede er beskyttet af dansk lov om ophavsret. Abonnenten må printe en kopi til eget brug.

Derudover må hel eller delvis kopiering, anden gengivelse eller videreanvendelse af materialet - herunder elektronisk videredistribution via email - kun ske efter forudgående aftale med Altinget.dk

© Altinget.dk 2000-2012

ALTINGET.DK

Frederiksholms Kanal 20

1220 København K

Tlf. 33 34 35 40



INDHOLD

Introduktion

Af Klaus Ulrik Mortensen

Hver femte ser kommunalreform som en succes

Af Klaus Ulrik Mortensen

Stor usikkerhed om reformens gevinster

Af Nikolaj Rytgaard

Kommunalreform udpiner nærdemokratiet

Af Nikolaj Rytgaard

Vestager: "Vi sætter foden ned, før kommunerne bliver til en Bilka One Stop"

Af Klaus Ulrik Mortensen

Sagt under reformprocessen

Citatkollage

s. 5 Trøjborg: Reformen er en succes

Af Klaus Ulrik Mortensen

s. 6

Læger og patienter: Reform har gavnet sundhedsvæsenet

Af Ole Nikolaj Møbjerg Toft

s. 8

Reformen der svigtede de svageste

Af Kasper Frandsen

s. 12

Biologer forsvarer kommuners naturindsats

Af Anders Jerking

s. 15

Evaluering af reform færdig om et år

Af Klaus Ulrik Mortensen

s. 17

Her er kommissoriet for evaluering af reform

Af Klaus Ulrik Mortensen

s. 19

s. 22

s. 24

s. 26

s. 29

s. 30



Kolo



KÆRE LÆSER...

Danske kommuner og regioner har været omdrejningspunkt for den største reform af samfundet i nyere tid. Det gamle danmarkskort med 275 kommuner og 14 amter blev klippet i stykker og limet sammen igen: Denne gang reduceret til et puslespil bestående 98 små og 5 store brikker. Og så er dette sprogbillede ikke mere retvisende, end at jyske kommuner som Herning, Viborg og ikke mindst Ringkøbing-Skjern blev så store, at de endte med at vokse Region Hovedstaden over hovedet.

Størrelsen blev også hurtigt et centralt tema i diskussionen. For hvordan garanterer man lokaldemokratiet i en kommune, hvor der er næsten 60 kilometer i bil fra de yderste husstande i sydøst til rådhuset i Ringkøbing i nordvest?

Undersøgelser har siden vist, at lokaldemokratiet faktisk tog skade. Borgerne opfatter i dag de politiske beslutninger som liggende fjernere fra deres hverdag end tidligere. Det rejser en række krav til politikere, som skal forvalte de nye kommuner - særligt når rammen for det politiske arbejde hurtigt blev præget af finanskrisens spareord. Altinget | Kommunal har i et dusin artikler de seneste måneder sat fokus på kommunalreformen fem år efter:

Hvordan klarer kommunerne sig?

Har de levet op til målsætningerne om effektivisering og professionalisering?

Hvad tænker den nye indenrigsminister om arbejdsvilkårene på de 98 råduse?

Hvad skal der ske fremover?

En evaluering af strukturreformen er sat i gang og forventes afsluttet i foråret 2013. Den vil - forhåbentlig - gøre os alle en del klogere på det kommunale Danmarks fremtid.

Men til jer, der ikke kan vente så længe, er tanken, at I indtil kan søge svar i denne artikelsamling, som I skal være yderst velkomne til at printe ud og dele med jeres kolleger.

At vi nu gør status, betyder naturligvis ikke, at Altinget | Kommunal er færdig med at holde vågent øje med kommunernes gøren og laden. Og i den forbindelse er det centralt at understrege, at I til enhver tid kan gå ind på altinget.dk/kommunal og blande jer i debatten, hvis I ikke mener, at vi har fokus rette sted.

God læselyst,

Klaus Ulrik Mortensen
Redaktør, Altinget | Kommunal



HVER FEMTE SER KOMMUNALREFORMEN SOM EN SUCCES

MÅLING Blot én ud af fem danskere oplever reformen af kommuner og regioner som en succes. "Forventeligt" siger partiet bag reformen, Venstre, som understreger, at politik ikke handler om at gøre sig populær, men at træffe nødvendige beslutninger.

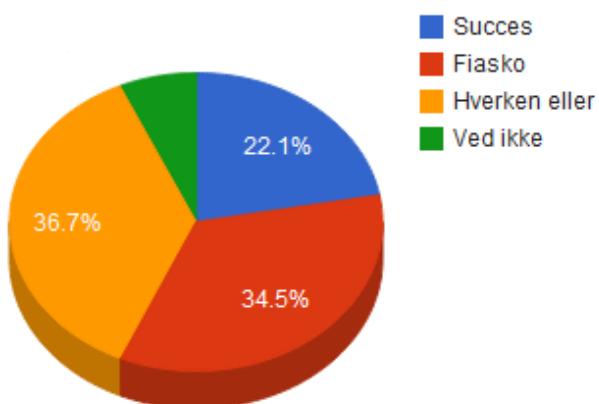
► AF KLAUS ULRIK MORTENSEN

Mål om mere velfærd for skattekroneerne samt styrket lokaldemokrati skulle være vindere for regeringen, da indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen i december 2005 skrev forordet til reformudspillet.

"Kort sagt er målet med kommunalreformen at skabe et nyt Danmark, hvor en stærk og fremtidssikret offentlig sektor løser opgaverne med høj kvalitet og så tæt på borgerne som muligt. Borgerne i Danmark skal opleve en endnu bedre og mere sammenhængende offentlig service," lød det således fra ministerens pen.

Men syv år senere - og fem år efter, at reformen trådte i kraft - opfatter kun én ud af fem danskere kommunalreformen som en succes. Det viser en meningsmåling, som A&B Analyse har foretaget for Altinget | Kommunal.

Hvordan opfatter du kommunalreformen fra 2007 med de mange sammenlægninger af kommuner?



Kilde: A&B analyse 2012. Antal respondenter = 1235 personer i perioden torsdag d.23/2 til tirsdag d. 28/2

Reformens svigtende popularitet overrasker imidlertid ikke kommunalordfører i Venstre, Jacob Jensen.

"Det kommer overhovedet ikke bag på mig. Men det viser bare, at vi i Venstre ikke løber efter meningsmålingerne, men derimod træffer de beslutninger, som, vi mener, er nødvendige for, at Danmark udvikler sig i den rigtige retning," siger han.

Nu er det vel ikke et succeskriterium i sig selv at træffe upopulære beslutninger?

"Nej, det er selvfølgelig ikke et succeskriterium i sig selv at gøre sig upopulær. Målet er at træffe de rigtige beslutninger. Der kan være 127 andre årsager til, at folk mener, at serviceniveauet i kommunerne er faldet. Og der kan kommunalreformen så meget passende få lov at blive sydebuk for folks negative oplevelser, selv om de intet har at gøre med selve reformen," pointerer kommunalordføreren og angriber samtidig grundlaget for målingen, da det ifølge ham er umuligt for vælgerne at vide, hvordan det ville være gået, hvis ikke vi havde fået reformen.

Konservative vælgere mest positive

Holder man opbakningen til kommunalreformen sammen med folks politiske sympatier, fremstår Det Konservative Folkeparti med 40 procents tilslutning som det mest positive parti. Anderledes forholder det sig blandt Enhedslistens vælgere. Her bakker blot 2,5 procent op.

Bedt om at give et bud på vælgeropbakningen i sit eget parti, anslår Jacob Jensen - noget forsigtigt - at kun 15 procent af Venstres stemmer står bag. Det rigtige tal viser sig dog at være 29,9 - altså dobbelt så mange som spået af den nordvestsjællandiske økonomi- og kommunalordfører.

"Det er ud fra en betragtning om, at flertallet af Venstres vælgere bor i landdistrikterne, og at det netop er i de tyndbefolkede områder, at man har mærket mest til reformen. Da vi i sin tid præsenterede reformen ude i forsamlingshusene, sad der mange utilfredse Venstre-folk. Men vi gennemførte reformen alligevel, ligesom vi gjorde

med efterlønnen, og på samme måde som der allerede i dag har spredt sig en forståelse af, at det var den rigtige løsning at fjerne efterlønnen, tror jeg også, at kommunalreformen yderligere fem år ude i fremtiden vil have fundet en folkelig forankring."

Lokaldemokrati vigtigere end effektivisering

To øvrige målinger, som Altinget | Kommunal har fået foretaget i samme anledning, viser først og fremmest, at lokaldemokrati opleves langt vigtigere end hensynet til at producere effektiv velfærd.

Sådan spurgte vi:

Hvilket af følgende udsagn er vigtigst?

- Lokale politikere skal have størst mulig indflydelse på de beslutninger, der træffes i kommunerne.

- De kommunale servicetilbud skal drives billigst muligt - også selv om det betyder, at flere beslutninger træffes af staten.

Her bakkede 73,5 procent op om det første udsagn, mens 26,5 procent svarede til fordel for yderligere effektiviseringer. Eneste signifikante forskel ses hos Liberal Alliances vælgerkorps, hvor 57,7 procent mener, at billig offentlig service skal sættes i højsædet. Det tredje og sidste spørgsmål, som vi stillede vælgerne, lyder:

Er du tilhænger eller modstander af, at din kommune lægges sammen med en eller flere andre, hvis det betyder, at det kan medføre administrative besparelser?

Og her bliver indtrykket en smule mudret, idet et flertal på 45,3 procent faktisk mener, at yderligere sammenlægninger er en god idé i det omfang, at de kan afføde besparelser.

Forsker: Reform med usynlige konsekvenser

Forskningschef i Cepos, Henrik Christoffersen, som i samarbejde med Kurt Klaudi Klausen i januar 2012 udgav bogen "Den danske kommunekonstruktion", er i lighed med Jacob Jensen ikke overrasket over vælgerne dom.

"Jeg kunne godt have mistanke om, at mange svarede "hverken eller", da det er en af hovedpointerne i bogen, at der ikke er synliggjort mærkbare positive resultater efter strukturreformen, hvilket gør det svært for folk at se forskel," forklarer forskningschefen, som i bogen netop forsøger at svare på spørgsmålet, hvad strukturreformen har betydet for driften i de danske kommuner.

Tidligere har Henrik Christoffersen undersøgt folks indtryk af de økonomiske realiteter efter kommunesammenlægninger. Disse svar har han så sammenholdt med tal fra Danmarks Statistik.

"Der er ingen sammenhæng mellem tallene overhovedet. Det vil også sige, at hvis du møder en person, der siger, at der er skåret ned, så er sandsynligheden for, at du står over for en offentlig ansat, ret stor. Det er ondt, men fordi det kommunale serviceniveau er så højt, er marginale ændringer meget svære for borgerne at mærke," siger han.

Hvad tilslutningen til lokaldemokratiet angår, bekræfter målingen også hans indtryk.

"Idéen om et kommunalt selvstyre er funderet stærkt i Danmark. Problemet er bare, at vi har fået en indretning af kommunestyret, som ikke er orienteret mod lokalt selvstyre, men mod at kommunerne skal være store servicekontorer. Det betyder, at der i den økonomiske virkelighed ikke er plads til, at kommunerne rent faktisk kan omsætte det politiske ansvar til økonomiske beslutninger," argumenterer forskningschefen.

» Der kan være 127 andre årsager til, at folk mener, at serviceniveauet i kommunerne er faldet. Og der kan kommunalreformen så meget passende få lov at blive syndebug for folks negative oplevelser, selv om de intet har at gøre med selve reformen.

« **-Jakob Jensen,**
Kommunalordfører (V)

DOKUMENTATION

Altinget | Kommunal har adskillige gange forsøgt at få en kommentar fra tidligere indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V).

Vi ville have spurgt, hvordan han oplever gennemførelsen af kommunalreformen.

Har man nået de mål om øget effektivisering og et styrket lokaldemokrati, som man satte sig?

Hvorfor eksploderer serviceudgifterne i kommunerne i de første år efter sammenlægningerne?

Hvad mener han om de undersøgelser, der til dels beskriver reformens som et fejlslagent projekt, som i hvert fald ikke er lykket med at skaffe de annoncerede effektiviserings- og professionaliseringsgevinster?

Og hvad skal der ske fremadrettet? Er den nuværende struktur kommunernes sidste organisatoriske stop, eller er der flere reformer i vente.

Lars Løkke Rasmussen har gennem Venstres presstjeneste imidlertid hver gang takket nej til interviewet og understreget, at han i dag ikke ønsker at forholde sig til den kommunalreform, som han ellers både opfandt, opfostrede og slutteligt implementerede.

STOR USIKKERHED OM REFORMENS GEVINSTER

OVERBLIK Kommunalreformen skulle gøre kommunerne mere økonomisk bæredygtige. Men hvad dækker det egentlig over, og er det sket? Kommunerne selvangiver et klart ja, men de nøjne tal og forskningen er mere tvetydige.

► AF NIKOLAJ RYTGAARD

Der er jo en lang tradition for, at kommunerne ikke bare overskrider deres budgetter, men i særdeleshed gør det i valgår. Så lakmusprøven på om kommunernes budgetoverholdelse er blevet bedre i de senere år, får vi først i 2013. "Økonomisk bæredygtighed", "stordriftsfordele" og "synergi-gevinster" var alle ord, der gik i rundgang i argumentationen for en kommunalreform i årene op til, at den blev vedtaget i 2005. Der var penge at hente, mente man.

"Det kan - meget forenklet - sammenlignes med situationen, når et kærestepar flytter sammen, og opnår besparelser ved kun at have et avisabonnement, en telefon og fælles forsikringer," skrev Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 2005 i en publikation om reformen. Spørgsmålet er, om bæredygtigheden, stordriftsfordelene og synergi-gevinsterne viser sig i dag, fem år efter at 271 kommuner blev til 98. Spørger man kommunerne, er svaret ja. Konsulterer man forskningen, er svaret mere tvetydigt. Altinget | Kommunal gør status.

Angiver store effektiviseringer

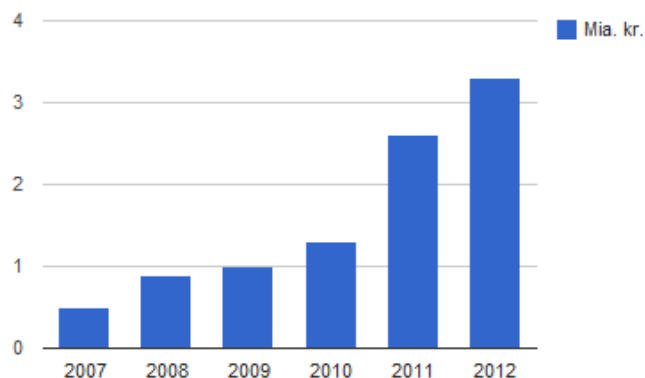
Omfanget af effektiviseringer er én målestok for økonomisk bæredygtighed, stordriftsfordele og synergi-gevinster, og ifølge kommunerne selv høster man nu flere og større effektiviseringsgevinster. I en ny KL-undersøgelse rapporterer landets kommuner således, at de i 2012 forventer at effektivisere for 3,3 mia. kr. - eller hvad der svarer til 1,46 procent af kommunernes samlede serviceudgifter.

Beløbene er fremkommet ved, at KL via spørgeskemaer har bedt kommunerne selvangive, hvor store effektiviseringsgevinster de forventer at indhente det kommende år. I undersøgelsen defineres effektiviseringer som "tiltag, der sikrer, at kommunen får mere for de samme penge eller får det samme for færre penge".

"Kommunalreformen og de større enheder har skabt et

bedre grundlag for at lave mere effektive enheder. I administrationen har man reduceret antallet af chefer, skoler er blevet fusioneret, og daginstitutioner er blevet lagt sammen under én ledelse," forklarer Lars Eckerth, chefkonsulent i KL's økonomiske sekretariat, om baggrunden for de voksende selvangivede effektiviseringer.

Effektiviseringsgevinsterne vokser



Kilde: "De effektive kommuner", KL

Selvom KL har spurgt til kommunernes effektiviseringer, kan det ifølge Lars Eckerth ikke udelukkes, at enkelte kommuner i spørgeskemaerne har angivet reelle velfærdsforringelser som effektiviseringer. Lars Eckerth fortæller, at man ved større afvigelser har haft kontakt til kommunerne for at kontrollere tallene. "Man er godt på vej," konkluderer han på spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne har opnået de fulde gevinster ved reformen, der havde som mål at sikre større økonomisk bæredygtighed:

"Men der er ikke en slutlinje. Der udvikles hele tiden nye løsninger og nye måder at gøre det på. Så det er en opgave i konstant bevægelse."

Ifølge Kurt Houlberg, ph.d. og programchef ved Anvendt Kommunal Forskning og forsker i effektiviseringer og kommunalreformen, skal KL's undersøgelse tages med et gran salt.

Han betragter det som en "halsløs gerning" at måle størrelsen på de samlede effektiviseringer. For hvor går grænsen mellem effektiviseringer, der giver mere velfærd for de samme penge, og besparelser, som godt nok sparer penge, men også forringer velfærden tilsvarende? Hvad betyder det f.eks. for børnenes læring, når mange små skoler bliver til én stor? Og hvilken effekt har det, når udsatte børn og unge bliver anbragt i en plejefamilie - den billigere løsning - i forhold til at blive anbragt i en social institution - den dyrere løsning?

"Det er meget vanskeligt at opgøre effektiviteten og kan let blive til en uforpligtende gratis omgang, hvor den adspurgte kan sige hvad som helst. Det giver store frihedsgrader til at vurdere, om kommunerne er blevet mere eller mindre effektive. Derfor kan ingen ret beset kontrollere, om det er rigtigt," siger Kurt Houlberg.

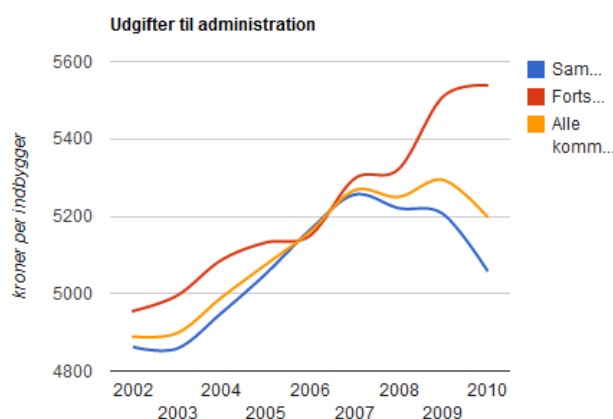
Administrationen - dyrere og billigere

Kurt Houlberg har selv analyseret, om kommunerne efter reformen har sparet penge på administrationen, hvilket var et centralt mål og argument for en kommunalreform.

Her viser det sig, at de sammenlagte kommuner faktisk har væsentligt lavere administrationsudgifter per indbygger end de ikke-sammenlagte kommuner. Om det så har resulteret i en ringere service - f.eks. i form af længere sagsbehandlingstider - vides ikke, og derfor er det ifølge Kurt Houlberg også her svært at skelne mellem besparelser og effektiviseringer.

"Det kræver veludviklede spåmandskundskaber at

forudsige, hvilke konsekvenser reduktionen i de sammenlagte kommuners administrationsudgifter i 2010 får for borgerne," skriver han i sin analyse.



Grafen viser udviklingen i administrationsudgifter per indbygger i hhv. sammenlagte kommuner (blå), fortsættende kommuner (rød) og alle kommuner (gul).

Analysen viser også, at de samlede udgifter til administration i 2010 ikke var lavere end før kommunalreformen. I 2005 - det sidste normalår inden reformen - brugte kommunerne 5.075 kr. per indbygger på at administrere. I 2010 brugte de 5.199 kr. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut når i en lignende undersøgelse også frem til, at der går flere lønkroner til administrativt ansatte.

"Der er i dag flere krav om evaluering, kvalitetsudvikling, dokumentation og konkurrenceudsættelse. Det stiller krav om, at man opruster med akademikere og økonomer, som kan lave alle de nødvendige dokumenter, beregninger og kvalitetsopfølgninger," har Kurt Houlberg tidligere forklaret over for Altinget | Kommunal.

Budgetterne sprænges stadig

BORGESTRENE MENER



"Efter kommunalreformen er det blevet meget nemmere at lave effektiviseringer i forhold til økonomi- og administrationsdelen."



"Borgerne oplever, at der er længere til de forskellige institutioner, service og ikke mindst den nye bymidte. At borgerne ikke længere føler at bo i centrum af kommunen, giver nye udfordringer for bl.a. nærheds- og lokaldemokratiet."

Mette Touborg (SF), Lejre





På et tredje parameter for økonomisk bæredygtighed - balance mellem indtægter og udgifter - peger pilen også nedad. Både AKF og KREVI har kortlagt, hvordan landets 98 kommuner samlet set har brugt flere penge, end de har fået ind, i alle reformens leveår fra 2007 til 2010. Det samme var tilfældet i årene 2001-2007, og dermed har reformen ikke betydet et brud med den mangeårige tendens til økonomisk ubalance i kommunerne, konkluderer Kurt Houlberg.

Dog viste 2010 tegn på økonomisk genopretning, konkluderer KREVI i sin undersøgelse, og i både 2011 og 2012 forventer kommunerne at bruge færre penge end aftalt med regeringen i økonomiaftalerne. Men en ting er budgetterne - altså hvor mange penge kommunerne forventer at bruge. Noget andet er regnskaberne - altså hvad kommunerne reelt bruger. Især i valgår er der et misforhold mellem de to.

» Der er jo en lang tradition for, at kommunerne ikke bare overskrider deres budgetter, men i særdeleshed gør det i valgår. Så lakmusprøven på om kommunernes budgetoverholdelse er blevet bedre i de senere år, får vi først i 2013

-Kurt Houlberg,
Ph.d og programchef

« "Der er jo en lang tradition for, at kommunerne ikke bare overskrider deres budgetter, men i særdeleshed gør det i valgår. Så lakmusprøven på

om kommunernes budgetoverholdelse er blevet bedre i de senere år, får vi først i 2013," siger Kurt Houlberg.

Så hvad er den overordnede konklusion ift., om kommunerne er blevet mere økonomisk bæredygtige?

"Der er ingen større sammenhængende analyser af det, så man kan reelt ikke sige det. Men der er dog nogle spredte undersøgelser, som indikerer, at kommunerne i kraft af deres størrelse er blevet mere robuste over for, at ressourcestærke borgere fraflytter kommunen, og ressourcetsvage flytter til. De er også mindre følsomme, hvis virksomheder lukker. For eksempel ville lukningen af Lindøværftet ramme Munkebo Kommune hårdere, end det rammer Kerteminde."

Peter Munk Christiansen, professor ved Aarhus Universitet, forsker i strukturreformens konsekvenser og er forfatter til bogen "Den utænkelige reform", mener, at det er svært at adskille effekterne af reformen fra effekterne af den økonomiske hestekur, som kommunerne er blevet sat på, efter den økonomiske krise har bidt sig fast.

"Nogle effekter havde vi også fået i den gamle struktur," siger han og supplerer:

"Men under alle omstændigheder har man haft held med at realisere stordriftsfordele på folkeskoleområdet. På andre områder - f.eks. inden for administrationen - har vi ikke helt fået vished for, at stordriftsfordelene virkelig findes."

DOKUMENTATION

KILDER:

"De effektive kommuner". KL. Januar 2012

"Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark - sandede eller tilsandede?" Af Kurt Houlberg, AKF. December 2011.

"Kommunernes administrative ressourceforbrug - udviklingen 2006-2010". Af Marianne Schøler Kollin, KREVI. November 2011.

"De kommunale regnskaber 2010 - Tegn på økonomisk genopretning, men fortsat ubalance". Af Bo Panduro og Peter Holdt-Olesen, KREVI. Juni 2011.

"Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer". Af Kurt Houlberg og Kræn Blume Jensen, AKF. Oktober 2010.

Note til graf 1: Alle tal er 2012-priser

Note til graf 2: Anvendt Kommunal Forskning, oktober 2011. Tal er vægtede gennemsnit og udtryk for nettodriftsudgifter, 2010-priser og 2010-opgaveniveau. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse kommuner før 2007 også havde amtskommunale opgaver. Der er korrigeret for flytning af skatteopgaven 2005/2006, kommunalreformen 2007 og kommunernes overtagelse af forsikrede ledige 1. august 2009.

BORGESTRENE MENER



"Der har været en god proces med den tankegang, der ligger bag selve kommunalreformen. Vi er kommet et skridt videre i forhold til, at det er blevet knapt så dyrt og bureaukratisk i de nye kommuner."



"Nogle kommuner er blevet alt for store, hvilket har betydning for udkantsområderne."

Knud Kristensen (K), Vesthimmerland



BORGESTRENE MENER



"Jeg har ingen kritiske bemærkninger ift. til strukturreformen, men jeg er ikke så vild med finansieringsreformen. Her tænker jeg på, at det klart rammer de kommuner, som har de mest svage eller syge borgere."



"Der, hvor jeg synes, det er blevet meget kompliceret, er ang. den kollektive trafik, specielt busdriften."

Ib Terp (S), Brøndby



BORGESTRENE MENER



"Det er min opfattelse, at borgerne synes, at der er blevet længere vej til byrådet – det er nok det største problem, at det nære demokrati har lidt skade af kommunalreformen. Der er færre politikere på landsplan samlet set, hvilket har betydet, at embedsmændene har fået større råderum."



"Ansvaret for de kommunale sammenlægninger blev overladt til kommunerne selv. Derved havde selve processen ingen ledelse og klar styring, og det har været et problem – selv fem år efter sammenlægningerne"

Lene Hansen (S), Brønderslev





KOMMUNALREFORM UDPINER NÆRDEMOKRATIET

DEMOKRATI Demokratiet skulle styrkes i det, der blev kaldt "vor generations største reform". Men en række forskningsartikler dokumenterer, hvordan nærdemokratiet bløder, efter kommunalreformen omlagde Danmark.

► AF NIKOLAJ RYTGAARD

Lars Løkke Rasmussen (V) kaldte den "vor generations største reform af den offentlige sektor". Den skulle levere velfærd af høj kvalitet, den skulle skære overadministrationen væk, og den skulle ikke mindst styrke demokratiet. Det sidste var et helt centralt mål, noterede den daværende indenrigsminister i en præsentation af reformen. Resultatet? Fem år efter, at Danmark blev totalreformeret, bløder lokaldemokratiet.

En stribe forskningsartikler har gransket nærdemokratiet, og konklusionen er nedslående for glødende lokaldemokrater: Efter reformen ved borgerne mindre om lokalpolitiske forhold, og de føler sig mindre i stand til at handle. Alt i mens har magten forskubbet sig indad, udad og opad, stemmeprocenten er dalet til et kritisk lavt niveau, og borgerne går og drømmer sig tilbage til de små kommuner. Her er, hvad forskningen kan fortælle os om kommunalreformens konsekvenser. Faktum på faktum.

Den politiske selvtilid daler

Professor David Dreyer Lassen og professor Søren Serritzlew har skrevet, hvad der i forskerkredse bliver betegnet som den bedste danske artikel om kommunalreformens konsekvenser, som er blevet udgivet i verdens bedste tidsskrift for statskundskab.

Her har over 1.000 tilfældigt udvalgte borgere blandt andet taget stilling til udsagnet: *Kommunalpolitikken i min kommune er undertiden så kompliceret, at en person som mig ikke forstår, hvad der foregår.*

I 2001 mente knap fire ud af ti borgere i de senere sammenlægningskommuner, at dele af kommunalpolitikken var så kompliceret, at det var uforståeligt, hvad der foregik. I 2007-2008 var det tal steget til seks ud af ti: en forskel på 20 procentpoint.

Tallene blotlagde også, hvordan problemet voksede i takt med kommunernes størrelse, og hvordan én ud af ti borgere i de ikke-sammenlagte kommuner oplevede, at kommunalpolitik faktisk blev mindre kompliceret.

"Når kommuner vokser i størrelse, falder den politiske selvtilid," lyder studiets håndfaste konklusion.

"Man kan ikke få det hele," konstaterer en af forfatterne bag undersøgelsen, David Dreyer Lassen, professor ved Københavns Universitet:

"Vil man gerne have større enheder af økonomiske årsager, så risikerer man at miste noget på nærdemokratiet, hvor færre føler sig klædt på til at deltage i lokaldemokratiet. Ud fra en demokratisk tankegang er det et problem."

Byrødderne mister indflydelse

Professor Ulrik Kjær, ph.d.

Ulf Hjelmar og ph.d.-studerende Asmus Leth Olsen har ved at spørge ca. 750 kommunalbestyrelsesmedlemmer i hhv. 2003 og 2009 analyseret, hvordan den lokalpolitiske magt

» **Kommunalreformen er på mange måder en designet fiasko. Det er ikke spor overraskende, at vi nu ser de demokratiske konsekvenser og de manglende økonomiske og faglige gevinster. Hvis man i dag nøgternt så på, hvad Strukturkommissionen egentlig skrev, og på hvad der ellers lå af forskning fra 2000 til 2005, så er sandheden, at intet tydede på, at det var en fremragende idé.**

«
-Roger Buch
Forskningschef og kommunalforsker, DMJX

har forskubbet sig efter kommunalreformen, og den har vist sig at stikke afsted i tre retninger.

1) Indad fra menige til formænd: De menige byrådsmedlemmer fra sammenlagte kommuner føler, at de har mistet indflydelse, som i stedet er gået til borgmestre og udvalgsformænd.

2) Udad fra kommunalbestyrelsen til bureaukraterne: Efter reformen mener markant flere lokalpolitikere, at det er sværere at få sine ideer igennem, hvis det strider mod tankerne hos de ledende embedsmænd. Tendensen slår særligt igennem i sammenlagte kommuner.

3) Opad fra kommunen til staten: Kommunalpolitikere tilkendegiver klart, at de mærker en stærkere statslig regulering i 2009 end i 2003. Man kan dog ikke konkludere, at dette er en direkte effekt af kommunalreformen, skriver forfatterne, men effekten er der.

Tilsammen flugter det ifølge Asmus Leth Olsen langt fra med kommunalreformens erklærede mål om at styrke demokratiet.

"Det er svært at se, at det mål skulle været nået. Tværtimod. Et er kommunalreformen, en anden negativ faktor er den kraftigere statslige styring af kommunernes økonomi og serviceniveau, som er sket sideløbende," skriver han i en mail til Altinget | Kommunal fra San Francisco, hvor han i øjeblikket forsker ved Stanford University.

Vælgerne hænger i sofaen

Tager man stemmeprocenterne som et udtryk for lysten til lokaldemokratisk deltagelse, så er tendensen lige så negativ, som det konstateres i forskningsartiklerne.

Det første kommunalvalg efter reformen resulterede i den laveste stemmeprocent siden valget i 1974, hvis man ser bort fra det ekstraordinære 2001-valg (se udvikling i stemmeprocent i bunden af artiklen). Blot 65,8 procent af vælgerne afleverede en stemmeseddel på deres lokale valgsted i 2009. Dagen efter erklærede kommunalforsker Roger Buch, at "den største taber ved dette valg er selve valget."

I dag konstaterer han over for Altinget | Kommunal, at den vigende valgdeltagelse uden tvivl er et udtryk for borgernes utilfredshed med reformen.

"Samme utilfredshed har vi kunnet læse i alle undersøgelser efterfølgende," siger Roger Buch og henviser til meningsmålinger, som Mandag Morgen har foretaget fra 2003 til 2008.

De viser, at danskerne faktisk havde stor tiltro til kommunalreformen, inden den omlagde den offentlige sektor. De mente ikke, reformen ville forringe demokratiet. I stedet ville den kunne spare penge og give bedre offentlig service, svarede borgerne. I september 2008 - halvandet år efter reformen trådte i kraft - var den holdning vendt fuldstændig på hovedet. Nu havde reformen ifølge danskerne svækket demokratiet og hverken sparet penge eller skabt bedre velfærd.

"På alle indikatorer peger pilen nedad, og det er lidt sørgeligt," siger Roger Buch.

Han arbejder i disse måneder på en bog om 2009-kommunalvalget og kan over for Altinget | Kommunal allerede nu løfte sløret for en delkonklusion.

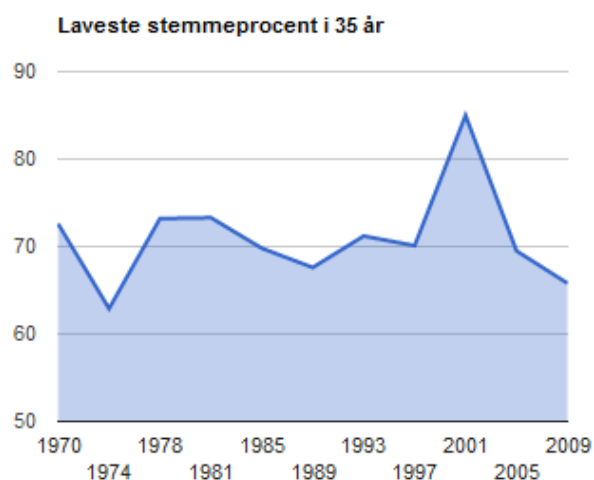
"Den er groft sagt, at borgerne ønsker sig tilbage til de gamle kommuner. Jeg ved godt, det er en umulighed, men det er alligevel tankevækkende, for det viser, hvor massiv utilfredsheden er," fortæller han og fortsætter:

"Kommunalreformen er på mange måder en designet fiasko. Det er ikke spor overraskende, at vi nu ser de demokratiske konsekvenser og de manglende økonomiske og faglige gevinster. Hvis man i dag nøgternt så på, hvad Strukturkommissionen egentlig skrev, og på hvad der ellers lå af forskning fra 2000 til 2005, så er sandheden, at intet tydede på, at det var en fremragende idé."

Hvorfor var der så så stor en begejstring for projektet både blandt politikere og i befolkningen dengang?

"Det er i virkeligheden helt uforklarligt, men i Danmark er vi åbenbart blevet fuldstændig fokuserede på ideen om, at hvis vi bare slår ting sammen, skal det nok blive godt. Jeg

DOKUMENTATION



KILDER:

"Kommunalreformens konsekvenser - Kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering." Af Asmus Leth Olsen. Tidsskriftet Politik. 2011.

"Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform." Af David Dreyer Lassen og Søren Serritzlew. American Political Science Review. 2011.

"Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform." Af Ulrik Kjær et al. Local Government Studies. 2010.

"Kommunalpolitikeres rolle og råderum." Af Jens Dahlgaard et al. Anvendt Kommunal Forskning. 2009.

"Vælgerne har dumpet kommunalreformen". Mandag Morgen. 2008.



kan ikke give en rationel begrundelse - andet end at vi er blevet besat af fusionstanken."

Den demokratiske samtale lever

En ofte fremhævet demokratisk værdi ved det lokale demokrati er imidlertid ikke blevet devalueret som følge af reformen: Konsensusnormen består. Det er den, der gør politik til et holdspil, hvor politiske og ideologiske forskelle nedtones til fordel for fælles løsninger. Det er Hal Koch i praksis.

En analyse fra Anvendt Kommunalforskning konstaterer således, at også efter kommunalreformen træffes langt de fleste beslutninger i kommunalbestyrelsen i enstemmighed. Faktisk er flertallene bag borgmestrene endnu bredere i de sammenlagte kommuner end i de ikke-sammenlagte.

"Kommunalpolitik rimer altså fortsat på konsensus," skriver Asmus Leth Olsen i artiklen Kommunalreformens konsekvenser.

Han sammenfatter de mange undersøgelser i en mail til Altinget | Kommunal.

"At dømme ud fra de studier, som er lavet indtil nu, så har kommunalreformen og særlig kommunesammeldningerne ikke været gode for nærdemokratiet."

Mange mener, at lokaldemokratiet er i krise. Hvilken vej ser du ud af denne krise?

"Det kan angribes fra mange vinkler. En diskussion, man kan tage, er, om kommunalpolitikkerne skal have bedre vilkår i form af løn og støttefunktioner. Det vil give det politiske lag i kommunerne flere muskler i forhold til embedsværk, regering og Folketing," skriver Asmus Leth Olsen:

"Folketing og regering skal også holde op med at se 'kommunale forskelle' som et problem. Nærdemokratiet skal gøre det muligt for borgerne at sammensætte den kommunale service ud fra lokale præferencer - uden at Folketinget blander sig."

FAKTA

Det skrev VK-regeringen

"Det er et centralt mål med kommunalreformen at styrke det lokale demokrati i Danmark.

Med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt. Der skal arbejdes for at brede demokratiet ud, så borgerne inddrages aktivt i beslutningerne. Fremtidens kommuner skal finde nye former for inddragelse af borgere og brugere i de lokale beslutninger."

Kilde: "Kommunalreformen - kort fortalt". Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005

BORGMESTRENE MENER



"Politikerne spiller en helt anden rolle i kommunerne efter kommunalreformen. Det kræver virkelig meget af lokalpolitikkerne. Arbejdsopgaverne og de krav, der stilles er blevet betydelig større. Vi har været meget opmærksomme på det demokratiske underskud i de større kommuner. Vi har derfor lavet 9 udviklingsråd, som vi har et fantastisk samarbejde med. På den måde har vi afhjulpet de lokaldemokratiske problemer, der er opstået i forbindelse med den større afstand fra borgerne og til rådhus og bycentrum."



"Det tog godt tre år før, rationaliseringerne begyndte at slå igennem. Vi kan dokumentere, at der på det administrative område har været besparelser på godt 21 pct. Der er stadig nogle svære områder efter kommunalreformen, som fx det specialiserede socialområde. Her er der store udfordringer, som ikke er løst endnu."

Gylling Haahr (V), Varde



"VI SÆTTER FODEN NED, FØR KOMMUNERNE BLIVER TIL EN BILKA-ONE-STOP"



Foto: Kim Vadskaer

INTERVIEW Mens Lars Løkke Rasmussens (V) reformer radikalt ændrede arbejdsgangene i kommunerne, går Margrethe Vestager (R) anderledes forsigtigt til værks i sit forsøg på at undgå, at kommunerne bliver det, som hun kalder en Bilka One Stop, hvor serviceydelserne bare kan flås ned fra hylderne.

► AF KLAUS ULRIK MORTENSEN

Reformen af de danske kommuner og regioner har været udsat for megen kritik den seneste tid. Blandt andet på Altinget | Kommunal, hvor det står klart, at man ikke har høstet de annoncerede effektiviseringer og besparelser, ligesom lokaldemokratiet langt fra har fået den energiindsprøjtning, som Lars Løkke Rasmussen (V) tilbage i 2005 lagde til grund for reformen.

I februar præsenterede økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager (R) så den evaluering af strukturreformen, der skal kaste lys over reformens konsekvenser samt afdække fremtidige nødvendige tiltag. Arbejdet forventes afsluttet i begyndelsen af 2013, men frem for at væbne os med tålmodighed har Altinget.dk sat ministeren i stævne til en længere snak om reformens betydning. Desuden efterspørger vi hendes visioner for et økonomisk trimmet kommunalt Danmark.

Har strukturreformen levet op til dine forventninger?

"Både ja og nej. Det, som mine folk siger, er, at nu hvor krisen tager fat, begynder effektiviseringerne at vise sig. Det tyder på, at så længe der var rimelige vækstmuligheder og penge, var der ikke samme pres på at realisere besparelsesmulighederne i de større kommuner."

"Men når det så er tid til at spare, ser folk sig rundt og overvejer, om ikke det kan gøres på en anderledes og mere effektiv måde. Derfor tror jeg, at kommunalreformen er med til at gøre det om ikke nemmere, så i al fald give andre muligheder, end hvis vi stadig havde haft 275 kommuner, som ikke havde udsigt til vækst de næste mange år."

Det er altså ikke kommunalreformen i sig selv, der giver besparelser, men krisebevidstheden?

"Ja, sådan som jeg oplever det, er det krisebevidstheden, der skaffer besparelser, men kommunalreformen der gør det muligt."

Evaluering ikke bare på hylden

Men hvis vi så bare kan læne os tilbage og lade krisen skaffe frugterne af reformarbejdet, hvorfor så overhovedet begynde at ændre på det?

"Men vi tager ikke fat i hele kommunalreformen. Vi tager ikke fat i landkortet og hovedarbejdsdelingen. Det er jo ikke et hæventogt over en strukturreform, som vi var imod. Institutionerne er flyttet, folk har skiftet arbejdspladser, der er indført nye rutiner, og pengene er brugt."

"Det giver ikke mening at gå rundt og tro, at man kan rulle ting tilbage. Jeg har været meget eksplicit i processen omkring kommissoriet. Vi vil ikke have en evaluering, hvor man bare kan sige, at det var så sådan, at det gik og så stille rapporten op på reolen. Det, som vi vil have, er en undersøgelse af, hvordan det ser ud de steder, hvor der har været meget debat, og hvor debatten peger på, at der kan være problemer med, om opgavefordelingen ramte rigtigt, og hvordan vi så kan løse det fremadrettet."

Mener du grundlæggende, at reformen har været vellykket. En ting er, at anstrengelserne ikke kommer til udtryk på de kommunale regnskaber endnu, men hvad mener du om selve indholdet af reformen?

"Det har jeg egentlig ikke taget stilling til. Jeg har ikke siddet i et lønkammer et eller andet sted og tænkt "øv, hvor var det ærgerligt, at vi ikke støttede strukturreformen, fordi det er da egentlig gået smadder godt". Det har mere været et spørgsmål om at sige, at det er sådan, det er blevet. Punktum."



Ansvar og færre regler vejen frem

Lars Løkke Rasmussen havde en vision om, at sektoren kunne blive mere effektiv ved at gennemføre nogle ændringer. Nu sidder du så i stolen med råderum til at tænke tanker og sætte ting i gang. Du har nu taget initiativ til en evaluering af Løkkes arbejde, men jeg tror, at vi er mange, der godt kunne tænke os at høre, hvilke ambitioner du har på kommunerne og den offentlige sektors vegne?

"Det er jo det, som vi kalder for moderniseringsreformen, og som bygger på ideen om, at nu har vi prøvet med processtyring og mange penge de sidste 10 år. Det har jo ikke gjort, at folk mener, at vi har fået en perfekt offentlig sektor. Tværtimod taler mange om, at vi nu har for meget processtyring, og at sektoren er blevet for dyr."



Hvis man tænker bare 4-5 år tilbage, så diskuterede vi jo stadigvæk flere typer af service, flere velfærdsrettigheder, mere, udvidet, større, bedre, x-large.

**-Margrethe Vestager,
Økonomi- og
Indenrigsminister**

men også i forhold til at undlade hele tiden at producere nye regler."

Altså mere kommunalt selvstyre?

"Jeg tror bare, at nogle af de der ord ligesom er blevet brugt."

Opbrugt?

"Ja, opbrugt. Det kan man godt sige. Det er jo ikke kommunalt selvstyre forstået som, at nu sætter vi det hele fri, lukker øjnene og beskæftiger os med noget andet. Men mere ud fra en tanke om, at vi skal give mere plads - ud fra en seende tillid til, at det, der foregår, er ud fra den samme grundlæggende ansvarlighed, som vi har. Der er jo ikke



"Det, vi arbejder med - ikke alene som en pamflet med 43 initiativer, men en tankegang om den offentlige sektor - er at sige, at hvis vi skal udvikle sektoren, skal det være på basis af, at de mennesker, der står med opgaverne, kan løse dem. At du også må tage ansvaret for det, og at vi med god ledelse og høj faglighed faktisk kan komme rigtig langt. Redskaberne, som vi vil betjene os af, er: Afbureaukratisering og færre regler - både bagudrettet,

noget, der tyder på, at jeg skulle tage mere omsorg for de ældre end folk i kommunalbestyrelsen i Ringsted."

"Derudover stræber vi efter at inddrage borgerne mere, og så er der hele debatten omkring digitalisering. De tre ting kan være med til at hjælpe til, at vi kan realisere en moderne offentlig sektor. Moderne forstået på den måde, at vi kan levere det, som borgerne gerne vil have. Jeg har flere gange brugt et billede, hvor vi har en offentlig sektor, der har udviklet sig fra en lille andelsbrugs over en Superbrugs til en Kvickly. Der har man så sat foden ned, før samfundet blev en Bilka One Stop, hvor man bare kunne tage serviceydelserne ned fra hylderne."

Danmark skal ikke være Bilka

Men har vi det? De fås jo ikke større. Hvis Bilka er det største supermarked, så er Danmark jo den største offentlige sektor.

"Men hvis man tænker bare 4-5 år tilbage, så diskuterede vi jo stadigvæk flere typer af service, flere velfærdsrettigheder, mere, udvidet, større, bedre, x-large. Det handler om, at man som borger kan være tryk ved, at der bliver taget ordentlig hånd om en, når man kommer i en udsat position med en større åbenhed om, at vi så rent faktisk gør det."

Du har været fremme og give kommunerne tilladelse til at tvinge ældre borgere til selv at investere i robotstøvsugere som erstatning for gammeldags manuel støvsugning. Hvilke andre velfærdsområder vil fremover blive underlagt samme tankegang?

"Det skal ikke være mig, der sætter grænserne for det. Det skal være vores fantasi. Der var en, der for kort tid siden fortalte mig, at en robotstøvsuger i dag koster relativt mindre, end den gjorde, dengang man stillede krav om, at det skulle man have, hvis man ville have støvsuget via hjemmeplejen."

"Jeg er meget imod, at vi får en debat om, at enten løser det offentlige problemerne for mig gratis, eller også må jeg bare selv løse dem. Jeg tror, at tingene kan løses på andre måder. Ligesom i eksempelvis Fredericia Kommune, hvor man ved at sende en ergoterapeut ud til de ældre borgere lærer dem selv at tage støttestrømperne på, så de ikke behøver sidde og vente på en sosuhjælper om morgenen. Det handler om at hjælpe borgerne til at hjælpe sig selv."

SAGT OM REFORMEN I 2005



Lars Løkke Rasmussen (V),
Daværende indenrigsminister

» *Det er entydigt et decentraliseringsprojekt, det går nemlig ud på at gøre to ting: For det første at gøre kommunerne store nok, bæredygtige nok, give dem muskelkraft nok til at løse dagens opgaver, så vi undgår det, der jo ellers har været en snigende tendens i en lang årrække, nemlig at Folketinget stadig mere detaljeret blander sig i den kommunale opgaveløsning. For det andet, at vi samtidig bruger større og stærkere kommuner til nu massivt at flytte opgaverne tættere på borgerne, prøver at virkeliggøre visionen om én offentlig sektor, én indgang.*

» *Jeg synes, at vi må konstatere, at der er meget, meget stærke elementer i den her reform, der er det modsatte af det, der indgår i salgsmaterialet, at der er meget stærke elementer af centralisering og ikke decentralisering og mere nærdemokrati i den her reform. Med et meget enkelt billede kan det illustreres ved, at vi ser på, hvad der sker med de ansatte, der flyttes rundt. Der flyttes faktisk 20.000 ansatte fra kommunerne og fra de nuværende amter til staten, hvorimod nettotilvæksten af medarbejdere hos kommunerne kun er ca. 8.000.*



Ole Stavvad (S),



Kristian Thulesen Dahl (DF)

» *Når vi laver en kommunalreform, så gør vi det ikke for vores egen skyld. Vi gør det ikke, fordi der er nogle politikere, der skal kunne sætte et fingeraftryk på en lovgivning og sige: Der var jeg i den periode, hvor vi lavede en stor kommunalreform. Vi skal alene være drevet af, at vi laver en reform for at kunne give en bedre offentlig service, for at give befolkningen en bedre service for de penge, de indbetaler til den offentlige sektor. Specielt i forhold til de grupper i vort samfund, der har mest krav på hjælp fra det offentlige, altså de mest udsatte grupper, har vi et ansvar for at gøre tingene bedre, end vi gør i dag.*

» *Vi ønsker en sammenhæng mellem borgerne og den offentlige sektor. Det er derfor vigtigt, at forslagene understøtter det lokale demokrati, og at politikerne i regioner og kommuner får mulighed for at løse opgaverne. Vi mener, at den valgte model giver mulighed for den nødvendige demokratiske kontrol med den offentlige sektor, samtidig med at politikerne får mulighed for at skabe en udvikling.*



Christian Wedell-Neergaard (K)



INTERVIEW Reformen af de danske kommuner og regioner har været en succes. Og dem, der hævder andet, forsker i gamle tal. Jan Trøjborg, formand for KL, giver i dette interview sit syn på kommunalreformen.

► AF KLAUS ULRIK MORTENSEN

Formand for Kommunernes Landsforening, KL, Jan Trøjborg (S), mener, at kommunalreformen er forløbet til yderste tilfredshed. Borgmesteren i Horsens argumenterer i dette interview med Altinget | Kommunal for, hvorfor reformen i hans øjne har været en succes. Endvidere forsøger han at gendrive alle påstande om, at kommunerne ikke skulle have styr på økonomien. Trængsel kan ellers ikke just beskyldes for at have været den største gene for forskere, debattører og politikere, der den seneste tid har måttet ønske offentligt at gå i brechen for strukturreformen.

Det har i store træk fået lov at fremstå uimodsagt, når diverse medier - herunder Altinget.dk - har dokumenteret, at man ikke har høstet de annoncerede effektiviseringer og besparelser, ligesom lokaldemokratiet langt fra har fået den energiindsprøjtning, som Lars Løkke Rasmussen (V) tilbage i 2005 lagde til grund for kommunalreformen. Da danskerne af Altinget.dk blev spurgt om deres holdning, var resultatet da også, at blot hver femte vælger opfatter reformen som en succes.

Kunne være gået galt

Hvordan mener du, at kommunalreformen overordnet er forløbet?

"Jeg kan ikke huske, at der er gennemført en så stor reform og fusion i Danmark, der er forløbet så godt. Det er historisk godt. Prøv at se på virksomheder, hvor mange fusioner der ender som fiaskoer."

Hvad er det, der er gået godt?

"Der er ikke noget, der er gået galt - virkelig for alvor. Det er ikke sådan, at alle taler om, at det er gået galt."

Hvad kunne være gået galt?

"At det overhovedet ikke fungerede. At der ikke var styr på udgifterne, og at sammenlægningerne kostede så meget, at servicen var raslet ned."

Frygtede du da i din tid som borgmester frem til reformens ikrafttræden, at det ville gå galt?

"Jeg er ikke typen, der går og frygter noget. Jeg havde stor tillid til, at den opgave kunne ansvarlige kommunalpolitikere gennemføre, men jeg var også klar over, at det blev et kæmpemæssigt arbejde. Det handler om mennesker og holdninger, følelser og drømme, der påvirkes, så det er da ikke uden problemer. Mange føler, at de har mistet den identitet, de havde før. Det ser man stadigvæk. Men administrativt mener jeg, at der er godt styr på det."

Overrasker det dig, at det ikke er gået galt?

(Griner) "Jeg vil ikke sige, at det overrasker mig. Jeg kan bare konstatere med glæde, at det er gået rimelig godt."

Kommuner står stærkere end før

Hvordan står kommunerne i dag i forhold til før reformen?

"Kommunerne står med det økonomiske ansvar, som de har påtaget sig i krisen, stærkere end de har gjort i mange, mange år. Der bliver lyttet meget mere til kommunerne. Vi spiller en betydelig større rolle i samfundsdebatten og yder

større indflydelse på regeringen end i de sidste mange år. Det er nok først og fremmest takket været den kæmpemæssige økonomiske opgave, som vi har fået og løst til UG med kryds og slange."

Kan du give et eksempel på, hvordan der lyttes mere til kommunerne i dag?

"Det vil jeg endelig ikke give eksempler på. Du kan jo prøve at forhøre dig hos dine kolleger og hos diverse analytikere, om det ikke også er deres opfattelse. Det er bare noget, jeg ved. Sådan er det."



Sådan er det jo, når man forsker i gamle dage. Når tingene ændrer sig så hurtigt, kan man ikke rigtig følge med. De må skrive det om. Den virkelighed, vi lever i i dag, ser fundamentalt anderledes ud, så de må forske lidt hurtigere.

-Jan Trøjborg
Formand, KL

Men det kunne da være interessant at høre, om du tidligere har været i nogle forhandlinger, hvor det gik mere trægt, men hvor du nu kan mærke, at det er lettere for jer at komme igennem med jeres synspunkter?

"Jeg kan bare sige, at det er almindelig viden og anerkendt hos alle centrale aktører, at sådan forholder det sig."

Kommuner oppe mod stærkere kræfter

Første år efter reformen trådte i kraft, steg udgifterne. En forklaring er, at man har sat serviceniveauerne efter højeste fællesnævner, og at det ikke lykkedes at foretage de effektiviseringer, som man lagde op til. Det er jo en ganske anden fortælling, end den du hæfter dig ved. Hvad skete der de første par år?

"Hvis du husker tilbage, så var det år, hvor der skulle gennemføres kvalitetsreformer, og hvor vi havde råd til at købe hele verden. Det kom så også til at præge udgiftspresset i kommunerne. Men der er verden så fuldstændig anderledes i dag."

Effektiviseringsambitionerne var simpelthen oppe mod stærkere kræfter?

"Du kender jo selv tallene. På det specialiserede socialområde voksede udgifterne med en milliard kroner årligt. Man kan ikke huske det i dag, men før 2008 var der en holdning om, at der ingen grænser var for, hvad vi kunne bevillige hinanden."

Mit indtryk af den forskning, der er foretaget på området, er imidlertid, at der ikke er entydige beviser for, at kommunerne er blevet mere effektive.

"Tror du ikke, at der er nogen, der sidder med nogle rigtig gamle tal så? Alle kender jo tallene i dag. Dem kan du også godt få fra KL."

Kritiske forskere bruger gamle dage

Altinget | Kommunal har tidligere omtalt analyser fra blandt andet AKF, som viser, at de samlede udgifter til administration i 2010 ikke var lavere end før kommunal-

reformen. Og både AKF og KREVI har kortlagt, hvordan landets 98 kommuner samlet set har brugt flere penge, end de har fået ind, i alle reformens leveår fra 2007 til 2010. Hvordan forklarer du det?

"Sådan er det jo, når man forsker i gamle dage. Når tingene ændrer sig så hurtigt, kan man ikke rigtig følge med. De må skrive det om. Den virkelighed, vi lever i i dag, ser fundamentalt anderledes ud, så de må forske lidt hurtigere. Du kan bare se på tallene, som taler deres tydelige sprog. 25.000 færre ansatte. Det kan man da vist godt kalde en effektivisering, der vil noget."

Er lokaldemokratiet blevet svækket som følge af reformen?

"Det er svært at svare entydigt på. Jeg er sikker på, at nogen føler det som en svækkelse, at man mister sit lokale rådhus. Det er da en stor opgave for kommunernes politikere at arbejde med det forhold. Det tror jeg også, at man følte i 1970, da man nedlagde sognerådene."

Er der for dig at se opstået demokratiske fordele som følge af reformen?

"Fordelene er, at man kan få et mere professionelt serviceniveau. Man får højere standard for ydelserne, og det mener jeg er et plus for velfærdssamfundet og et demokrati."

Lokaldemokratiet skal nok komme sig

Er det vigtigste, at den økonomiske del af reformen er gået godt, og så er svækkelsen af lokaldemokratiet et forventet tab?

"Det skal jeg ikke bedømme. Det er Folketingets opgave at bedømme det. Den overvejelse har der givetvis været i regeringen, først og fremmest hos Lars Løkke, da han gennemførte reformen. Der var behov for professionalisering af den offentlige sektor - vel vidende at det krævede tid at vende sig til de nye vilkår. Jeg vil ikke tro, at det er et varigt tab. Jeg tror, at der kommer en interesse for lokalpolitik på de nye vilkår, og at man vænner sig til det. Men det er ikke nogen option at spole reformen tilbage."

Dansk Folkeparti foreslog som konsekvens af de gentagne budgetoverskridelser tilbage i efteråret 2010 at underlægge de kommunale budgetter statslig godkendelse. Hvad tænker du om det?

"Jeg tænker, at Dansk Folkeparti gerne vil slagte det lokale demokrati. Det er jeg imod. DF har en tendens til at ville styre alting centralt fra et kontor i Indenrigs- og Finansministeriet. Det synes jeg er en rigtig dårlig ide for et kommunalt selvstyre og lokaldemokratiet."

Nu er der sat en evaluering af kommunalreformen i gang. Hvor mener I, at der i den sammenhæng skal justeres på reformen?

"Lige umiddelbart har vi ikke forslag til fundamentale ændringer. Det er mere på det tekniske niveau. Grundlæggende mener vi ikke, at det så kort tid efter kommunalreformen er tid til at ændre noget væsentligt."



DOKUMENTATION: HER ER TRØJBORGS TAL

Jan Trøjborg, formand for KL, henviser til en række tal, som alle understøtter argumentet om, at kommunalreformen har været en succes, og at kommunerne som helhed er kommet styrket ud af reformen.

Tallene, som er fremsendt af KL's presseafdeling, bringes her i journalistisk ubearbejdet form.

Angående budget 2012

Af nøgletal vedrørende kommunernes budgetter for 2012 kan nævnes:

- De kommunale budgetter for 2012 ligger ca. 2,5 mia. kr. under det forudsatte niveau i økonomiaftalen for 2012.
- Fra regnskab 2009 til budget 2012 er der sket et fald i serviceudgifter på ca. 6 mia. kr. Dermed bidrager kommunerne markant til genopretningen af dansk økonomi oven på finanskrisen.
- Kommunerne budgetterer med et samlet bruttoanlægsniveau på ca. 20,3 mia. kr. i 2012. Det er knap 5 mia. kr. mere end det niveau, som blev forudsat i økonomiaftalen for 2012. Det er samtidig en stigning på godt 2,9 mia. kr. eller 20 procent i forhold til budgettet i 2011. Dermed bidrager kommunerne markant til at opfylde regeringens ønske om en kickstart af økonomi i og beskæftigelse.
- Budgettallene for 2012 viser, at kommunerne især løfter investeringsniveauet på tre områder - skoleområdet, trafik og administration.

I nedenstående figur kan man se, hvordan kommunernes serviceudgifter i 2012 udvikler sig på de enkelte hovedsektorområder:

Angående effektiviseringsgevinster

KL offentliggjorde i januar en undersøgelse om "De effektive kommuner". Undersøgelsen er baseret på en udførlig rundspørge til samtlige kommuner. Af centrale tal kan nævnes:

- I 2011 har kommunerne effektiviseret for 2,6 mia. kr.
- Kommunerne forventer at effektivisere for 3,3 mia. kr. i 2012. En stigning på næsten 25% i forhold til 2011.
- Administrationen er det område, som høster den største effektiviseringsgevinst svarende til 700 mio. kr. i 2011 og 680 mio. kr. i 2012. Det vil sige, at kommune frigør ressourcer til borgernær service ved at slanke og effektivisere administrationen.
- I 2011 blev knap 1 mia. kr. af de samlede effektiviseringsgevinster hentet på de tre store serviceområder (dagtilbuds-, skole- og ældreområdet). I 2012 er der udsigt til, at de tre områder kommer til at levere en endnu større andel - ca. 1,4 mia. kr. Pengene findes bl.a. ved at sammenlægge mindre institutioner og skoler til større enheder.

På skoleområdet er antallet af folkeskoler på et år faldet med 159. Og allerede nu har 22 kommuner planer om at nedlægge yderligere 73 skoler. Hertil kommer en række kommuner, der endnu ikke har truffet beslutningen, men som er på vej til at gøre det. Det betyder, at mere end hver syvende folkeskole siden skoleåret 2010/11 vil være nedlagt ved begyndelsen af skoleåret 2012/13.

Udvalgte sektorområder i budget 2011 og 2012 i mia. kr.

	B11	B12	Realvækst (pct)
Dagtilbud	31,9	31,3	-2,1
Skoleområdet	47,9	47,4	-1,2
Sundhed	25,6	25,7	0,3
Voksenhandicappede*	29,1	28,7	-1,3
Udsatte børn og unge*	14,7	14,4	-2,4
Ældre	37,2	37,6	0,9
Administration og fællesudgifter**	30,7	30,6	-0,3
- heraf sekretariat og forvaltning***	24,6	24,3	-1,5
* Nettototal ekskl. indtægter fra den centrale refusionsordning til særligt dyre enkeltsager	** Ekskl. udgifter til tjenestemandspensioner og lønpuljer	*** Funktion 6.45.51	

SAGT OM REFORMEN I 2005

» *Strukturkommissionen fremhævede, at en del af de nuværende kommuner er for små i forhold til de krav, der i dag stilles til løsning af opgaver. Og denne svaghed vil blive større i fremtiden. Men den her reform, som vi diskuterer, ændrer sådan set ikke på det, for kommunernes størrelse vil stadig ligge inden for et meget, meget stort spektrum, og de opgaver, som kommunerne tildeles, passer faktisk bedst til de meget store kommuner.*



Margrethe Vestager (R)



Anne Baastrup (SF)

» *Man kan sige, at den reform, der startede under sloganet »Mere demokrati og én indgang for borgerne«, nu er endt som en karikatur. I stedet for den brede kommunemodell, som regeringen sagde den ville tage udgangspunkt i, har vi nu fået en statsstyremodell, hvor statslige embedsmænd kan styre landet med jernhånd ved hjælp af et rekordhøjt antal ministerbeføjelser og øget statslig opgavevaretagelse. Den brede kommunemodell er med andre ord endt med at blive en smal statsmodell med kommuner og regioner som marionetter for den borgerlige regerings økonomiske politik og tomme velfærdslofter.*



» *De nye kommuner kommer til at stå over for en række udfordringer. Der kommer til at være nogle store regninger, der skal betales, og det, som vi er meget bange for, er, at der bliver nedskæringer og forringelser i den lokale velfærd. Vi mener, at denne reform er så omfattende, omfatter så store dele af samfundet og kommer til at få så vidtrækkende konsekvenser, at borgerne burde have mulighed for at tage stilling til det.*



Line Barfoed (EL)





LÆGER & PATIENTER: REFORMEN HAR GAVNET SUNDHEDSVÆSNET

SUNDHED Strukturreformen på sundhedsområdet var rigtig tænkt. Men der er stadig væsentlige problemer, og de løses ikke ved store omrokninger, lyder det fra Danske Patienter og Lægeforeningen.

► AF OLE NIKOLAJ MØBJERG TOFT

En rigtig reform. Sådan lyder det samstemmende fra Danske Patienter og Lægeforeningen om strukturreformen. Og i stedet for at flytte yderligere rundt på store områder skal politikerne i den kommende evaluering hellere sikre, at kommuner og regioner arbejder bedre sammen. Det er den eneste måde, hvorpå man kan løse en stribe alvorlige problemer, som reformen ikke har løst. Sådan lyder skudsmålet fra de to organisationer om den nu fem år gamle reform, efter at regeringen i februar meldte ud, hvordan strukturreformen på sundhedsområdet skal evalueres.

Lægeforeningens formand, Mads Koch Hansen, peger først og fremmest på, at de 14 amter skrumpede ind til fem regioner, og at kommunerne blev reduceret til 98. De store regioner banede vejen for en sygehusreform med færre og større sygehuse samt en specialeplan. En plan, der samlede de komplicerede behandlinger på færre sygehuse.

"Begge dele har været med til at sikre, at man har kunnet koncentrere kræfterne og højne kvaliteten i behandlingerne. Stort set ingen af de lande, som vi normalt sammenligner os med, har formået at gennemføre en sygehusreform og specialeplan, selv om behovet er til stede," påpeger Mads Koch Hansen.

Læger: Reform har sat gang i it-udvikling

Han glæder sig også over, at strukturreformen har sat gang i løsningen af it-problemerne i sundhedsvæsnets. Regionerne har blandt andet sat som mål, at der i 2013 maksimalt må være 5 EPJ-systemer (elektroniske patientjournaler), og at de skal være forbundne.

"De 14 amters mange forskellige it-systemer var et kæmpe problem for sundhedsvæsnets. Efter en langsom start er regionerne ved at få fod på it-området. Problemerne er ikke løst, men regionerne har sat sig nogle klare mål. Min vurdering er, at de faktisk når dem," siger Mads Koch Hansen.

Med kommunalreformen fik kommunerne ansvaret for forebyggelsesområdet og for al genoptræning, der ikke foregår i forbindelse med indlæggelser på hospitalerne. Lægeforeningen har været med i koret af kritikere af kommunernes arbejde med de nye opgaver.

"Kommunerne har været for langsomme om at blive dus med deres nye opgaver. Og forskellen mellem de dårligste og de dygtigste kommuner er alt for stor," siger Mads Koch Hansen.

Læger: Kommuner skal have en chance til

Ifølge ham har problemerne særligt vist sig i forhold til genoptræningen af svært hjerneskadede og i alkoholbehandlingen. Han peger dog på, at KL har meldt ud, at kommunerne på sundhedsområdet ligesom resten af sundhedsvæsnets skal have nationale retningslinjer. Det skal sikre, at kommunerne leverer en mere ensartet behandling. Retningslinjer, hvor kvaliteten er sikret, fordi der kun må bruges metoder med dokumenteret effekt.

"Hidtil har mange kommuner ikke været dygtige nok. Generelt har kommunerne holdt for meget fast i det lokale selvstyre til metodefrihed. Men det er meget positivt, at de nu selv er kommet til den erkendelse, at de skal være dygtigere og kun anvende ensartede og evidensbaserede metoder," siger Mads Koch Hansen.

Lægeforeningen er heller ikke imponeret over kommunernes præstationer på genoptræningsområdet eller opgaverne i forbindelse med alkoholbehandling og forebyggelse. Men politikerne bør ikke ved den kommende evaluering forsøge at løse problemet ved at flytte rundt på opgaverne igen, mener lægerne.

"Hvis kommunerne hver for sig ikke bliver bedre til at genoptræne de svært hjerneskadede, så må flere kommuner gå sammen om opgaven. Men lykkes det ikke,



så kan det blive aktuelt at flytte området. Men det er for tidligt at tage stilling til nu. Kommunerne har meldt ud, at de nu vil sadle om og sikre høj og ensartet kvalitet," siger Mads Koch Hansen.

Det er samarbejdet, der mangler

Han peger på det, som han ser som det væsentligste problem, som politikerne skal løse:

"Strukturreformen sikrede færre enheder, hvilket giver færre overgange i sundhedsvæsenet. Men mere glidende overgange og mere sammenhæng mellem behandling og genoptræning af patienterne er stadig en kæmpe udfordring i sundhedsvæsenet. Men vi løser ikke problemerne på sundhedsområdet ved at flytte en masse rundt på opgaverne. Det er samarbejdet, der skal forbedres mellem sygehuse, kommuner og de praktiserende læger," siger Mads Koch Hansen.

Hos Danske Patienter mener man også, at hovedsnittene i strukturreformen er rigtige.

"Hospitalet gjorde ikke meget ud af genoptræningen. Samtidig passer genoptræningsområdet godt ind i kommunerne, fordi de også har social- og beskæftigelsesindsatsen. På samme måde hører forebyggelse også bedre til i kommunerne, fordi de er tættere på borgerne," siger Lars Engbjerg.

Han mener dog, at reformen har skuffet, hvis man ser på den praktiske udførelse.

"Kvaliteten i kommunernes indsats på området har varieret alt for meget. Vi mener jo, at kommunernes opgave på sundhedsområdet er et behandlingsområde, hvor man skal have faste standarter. Kommunerne har derimod set det som et serviceområde, hvor de bare selv kunne sætte en standard. Det var en fejl," siger Lars Engberg.

Reform skabte ikke sammenhæng

I stedet for at flytte yderligere rundt på opgaverne ved revisionen af kommunalreformen skal politikerne fokusere

på samarbejdet, slår Lars Engberg ligesom Mads Koch Hansen fast.

"Det er ikke lykkedes at skabe sammenhæng mellem kommunernes og regionernes sundhedsområder. Formelt skulle de obligatoriske sundhedsaftaler mellem kommunerne og regionerne sikre det. Men eksempelvis kan man jo se, at den voksende gruppe af kronikere ikke oplever ordentlig sammenhæng," siger Lars Engberg.

Han mener, at kulturforskelle mellem de praktiserende læger, de ansatte i kommunerne og sygehuse kombineret med dårlige it-løsninger er blandt de markante årsager til, at samarbejdet ikke er bedre. Kommunalreformen har ifølge Danske Patienter heller ikke skabt bedre sammenhæng i psykiatrien.

"Opgavefordelingen mellem regionernes psykiatriske sygehuse, distriktspsykiatrien og så de kommunale dagtilbud er en stor gråzone. Her håber vi virkelig, at man får lavet nogle klarere ansvarsfordelinger og får forbedret samarbejdet," siger Lars Engberg med henvisning til evalueringen af kommunalreformen.

Også Dansk Sygeplejeråd mener, at strukturreformen med færre enheder har forbedret behandlingen på sygehuse. De har ikke lagt sig fast på, om der skal ske større omrokninger i forhold til opgavefordelingen mellem kommuner og regioner.

Formand for Dansk Sygeplejeråd, Grete Christensen, siger dog:

"Generelt er det mere sammenhæng og samarbejde, der er brug for. Mange af genindlæggelserne på hospitalet kunne undgås, hvis man i sygehus- og kommuneregion var bedre til at samarbejde," siger Grete Christensen.

Regeringen har meldt ud, at evalueringen af kommunalreformen på sundhedsområdet skal være afsluttet senest i oktober i år.

FAKTA

Strukturreformen på sundhedsområdet:

- Kommunerne fik ansvar for al genoptræning, som ikke foregår under indlæggelse. Det ansvar deltes før reformen med amterne.
- Fra amterne overtog kommunerne hovedansvaret for den forebyggende og sundhedsfremmende indsats.
- Behandling af alkohol- og stofmisbrug blev kommunalt.
- Kommunerne fik ansvaret for specialiserede tandplejetilbud til sindslidende, psykisk udviklingshæmmede mfl. fra amterne.
- De 14 amter blev nedlagt til fordel for fem regioner.
- Regionerne overtog ansvaret for sygehuse, de praktiserende læger og speciallæger.
- Modsat amterne fik regionerne ikke mulighed for at udskrive skat.



REFORMEN DER SVIGTEDE DE SVAGESTE

SOCIAL Kommunalreformen skabte en uhensigtsmæssig markedslogik på det specialiserede område, der har mistet specialiserede tilbud og faglighed, mener flere forskere, der vil rykke flere opgaver til regionerne. "I en markedslogik smider man ikke gode penge efter usle liv," lyder det blandt andet.

► AF KASPER FRANDBEN

De politiske bølger gik højt i årene, inden Kommunalreformen i starten af 2007 reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98 og erstattede 13 amter med 5 regioner. Den store omlægning af danmarkskortet blev på trods af en tradition om brede forlig på store politiske reformer til på baggrund af et snævert flertal mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti. Især socialområdet var en kampplads. Her kaldte blandt andet Radikales Lone Dybkjær kommunalreformen for "det største sociale eksperiment nogensinde", mens daværende indenrigsminister og hovedarkitekt bag reformen, Lars Løkke Rasmussen (V), fremhævede, at kommuner - med en samling af de sociale indsatser dér - ikke længere kunne "smyge" sig uden om sit ansvar.

I dag, fem år efter reformen, er kritikken hård fra en række eksperter, der især ser det specialiserede socialområde som den store taber på grund af blandt andet store besparelser og lukning af mange specialiserede institutioner. Velfærdsforsker Kurt Klaudi Klausen fra Syddansk Universitet er en af forfatterne til en ny bog om Kommunalreformen, som ifølge ham har haft den tiltænkte effekt.

"Efter at opgaverne er samlet hos kommunerne, er det blevet synliggjort, hvad de reelle omkostninger er. Midt i en velfærdsblemme med stigende udgifter og demografiske ændringer tvinger det kommunerne til at finde billigere løsninger," siger han.

Han peger f.eks. på, at de relativt omkostningstunge anbringelser på de specialiserede institutioner og de specialiserede behandlingstilbud mange steder er sparet væk.

Modstridende logikker

Ifølge Kurt Klaudi Klausen bygger kommunalreformen på den liberalistiske ideologi og new public management-bølgen, fordi den tidligere regering ønskede at etablere frit

valg og brugerbetaling for at synliggøre udgifterne og derved ændre kommunernes adfærd. Det har været godt på f.eks. gymnasieområdet, men på det specialiserede socialområde er markedstænkning uhensigtsmæssig, mener han.

"Velfærdslogikken knytter sig til en politisk logik, ikke en markedslogik. Ud fra en markedslogik er det irrationelt at kaste gode penge efter usle liv, der groft sagt ikke kan bidrage med noget. Ud fra en politisk logik er det dog et adelsmærke at hjælpe de svageste," påpeger han.

Han bliver bakket op af afdelingsleder, cand.polit. Finn Kenneth Hansen, fra Center for Alternativ Samfundsanalyse (Casa).

"Samtidig kom de allersvageste også i konkurrence med store befolkningsgrupper som børn og ældre, der fylder meget i kommunernes økonomi og har en stor bevågenhed," siger han.

Reform på vej

I regeringsgrundlaget er der lagt op til, at kommunalreformen i løbet af foråret skal underkastes et eftersyn, og det specialiserede socialområde skal evalueres. Problemet er ifølge regeringspartierne, at de økonomiske incitamenter i reformen får kommunerne til at droppe eller hjemtage mange specialiserede tilbud - "Vi lægger op til at skrue økonomidelen bedre sammen, så det ikke er økonomiske hensyn, der afgør, om f.eks. et handicappet barn får hjælp eller ej," har Socialdemokraternes socialordfører, Maja Panduro, tidligere sagt til Altinget | Social og Forebyggelse.

Om flere opgaver skal flyttes til regionerne kan blive et stort spørgsmål i den kommende socialreform. Mens regeringens støtteparti, Enhedslisten, ønsker at flytte mange opgaver til regioner, er regeringen mere forsigtig med at flytte opgaver.

Succes om 10-15 år

Kurt Klaudi Klausen karakteriserer processen omkring udviklingen af kommunalreformen som "forhastet" og en "skueplads", hvor kritiske høringsvar fra blandt andet Socialpædagogernes Landsforening ifølge centrale embedsmænd blev arkiveret og aldrig brugt. Selvom han mener, at flere opgaver på det specialiserede område fungerer bedre i store enheder som regionerne, vil han dog ikke afvise, at reformen rent faktisk kan blive en succes på langt sigt, fordi kommuner bliver tvunget til "innovere velfærden".



Kommunalreformen har haft nogle utilsigtede og uheldige bieffekter, som vi som velfærdssamfund har svært ved at leve med.

-Kurt Klaudi Klausen
Velfærdsforsker



"Kompetencer og ekspertise skal opbygges, samtidig med at man har ordentlig vidensdeling, forebyggelse og rehabilitering. Mange ting skal gå op, og det tager tid. Med store fusioner ser man typisk først, om de fungerer 10-15 år efter," siger han og fortsætter:

"Foreløbig kan vi kun sige, at det har haft nogle utilsigtede og uheldige bieffekter, som vi som velfærdssamfund har svært ved at leve med."

Fagligheden forsvandt

Karin Kildedal fra Aalborg Universitet er ekspert i anbringelser og betegner reformen som en "katastrofe" for landets udsatte børn.

"Kommuner kan gøre fuldstændig, som de vil. Derfor bliver børnesager behandlet meget, meget forskelligt i kommunerne. Amterne havde en regulerende virkning på kvaliteten, fordi kommunerne kunne hente hjælp og vejledning her," siger hun.

Hun peger på den seneste sag om misbrug af børn i Rebild

Kommune, hvor socialrådgiverne generelt havde korte arbejdsdage og var nyuddannede, som et godt eksempel på manglende ekspertise i kommunerne.

"I de sager, der havde været fremme, ville kommunerne for længst have hentet hjælp i amtet hos specialister. De tilbud er væk. Systemet er gået fra at være proaktivt til at være reaktivt, fordi der mangler bedre rådgivning," siger hun.

For at komme problemerne til livs skal man ifølge Karin Kildedal sørge for at sikre sig, at kommunerne arbejder ud fra et "ordentligt vidensgrundlag" og lægge hele anbringelsesområdet ind i regionerne. Her skal en ny økonomimodel med en fælleskasse udjævne de økonomiske byrder.

Ingen psykiatrireform

Også på psykiatriområdet står kommunalreformen til faglige tæsk. Steen Bengtson fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) mener, at kommunalreformen kom "uhensigtsmæssigt på tværs" af det psykiatriske område.

"Noget af det væsentligste i psykiatrien er et tæt samspil mellem det sociale og det psykiatriske, og det er lige præcis det, der bliver adskilt i kommunalreformen. Her er klart nogle barrierer for at sammenkoble det sociale og psykiatrien fra start," siger han.

Omvendt mangler vi overblikket over det psykiatriske område, mener Steen Bengtson, der faktisk ser positive elementer i reformen.

"Vi ved ikke præcis hvorfor, men kommunalreformen har sat skub i udviklingen af bostøtte i kommunerne til personer med psykiatriske problemer, og det er positivt," siger han.

Det specialiserede socialområde koster årligt ca. 44 mia. kr. og fylder dermed en femtedel af kommunernes samlede serviceudgifter.

DOKUMENTATION

Socialområdet efter kommunalreformen:

Kommuner:

- Det samlede myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar
- Drift af institutioner for børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer, bortset fra sikrede institutioner samt mulighed for at overtage de sociale tilbud, som drives af regionerne
- Socialpsykiatri

Regioner:

- Drift af tilbud til udsatte grupper og grupper med særlige behov, som kommunerne ikke har hjemtaget
- Drift af institutioner for børn med sociale og adfærdsmæssige problemer, hvis kommunerne i 2006 har truffet aftale med forberedelsesudvalget herom
- Udarbejdelse af rammeaftale, herunder koordination af de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud i samarbejde med de øvrige regioner
- Medvirke til tilvejebringelse af hjælpemidler
- Opgaver vedr. videreførelsen af almene ældreboliger og bofællesskaber.

Stat:

- National videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO)



BIOLOGER FORSVARER KOMMUNERS NATURINDSATS

MILJØ Kommunerne har fået kritik for deres naturforvaltning, men kommunernes naturforvaltning er langt bedre end amternes, mener biologer.

► AF ANDERS JERKING

Kommunernes naturbeskyttelse har været et hedt emne, siden kommunal-reformen trådte i kraft for fem år siden. Der har været rejst kritik af kommunerens forvaltning af §3-arealerne, og sidste år udnævnte Danmarks Naturfredningsforening ligefrem kommunalreformen til at være en af de seneste ti års dødsynder mod naturen. Men kritikken er forfejlet, for kommunerne er langt bedre til at beskytte naturen og sikre biodiversiteten, end de tidligere amter var. Sådan lyder det opsigtsvækkende budskab fra Morten DD Hansen, tv-vært og biolog på Naturhistorisk Museum Aarhus.

"Amterne var ikke en succes. Vi så det ene eksempel efter det andet, hvor natur groede ud af beskyttelse, uden at amterne stillede noget op, fordi de var for langt væk fra lodsejernes hverdag. Nu er det helt anderledes. Sagsbehandlere er kommet meget tættere på naturen. Det er en kæmpesucces," siger han.

Morten DD Hansen fortæller, at han ofte ringer til en kommune, hvis han har observeret en sjælden art, hvorefter kommunens biolog rykker ud med det samme.

"Jeg oplever, at kommunerne meget samvittighedsfuldt prøver at få styr på det. Det ville være en katastrofe af rang, hvis man tog opgaverne fra kommunerne," siger han og pointerer, at han ikke er imponeret af statens indsats, hvor blandt andre vand- og naturplanerne er blevet stærkt forsinkede.

Problemer fra amterne

Han peger også på, at de kommunale sagsbehandlere er bedre til at lave aftaler om naturpleje, fordi de er tættere på lodsejerne. Kommunerne har fået meget kritik for deres forvaltning af §3-naturen, men Morten DD Hansen påpeger, at kommunerne i stor udstrækning overtog problemerne fra amterne, hvor nogle amter havde lavet mangelfulde registreringer. Kommunerne er også blevet kritiseret for at

være for små til at kunne løfte større naturprojekter, som strækker sig ud over kommunegrænserne. Men Morten DD Hansen pointerer, at det ikke er de store projekter, som er vigtige her og nu.

"Lige nu gælder brandmandens lov om at redde, hvad der reddes kan. De store projekter har en effekt om mange år, men her og nu skal vi sikre biodiversiteten ved små projekter, hvor man i et lille kær får sikret en bestemt blomst. De små projekter er kommunerne langt bedre til end amterne," siger han.

Mere med i sagsbehandlingen

Morten DD Hansens opfattelse bakkes op af Lars Bruun, der er biolog i Syddjurs Kommune, og som tidligere arbejdede i Aarhus Amt.

"I Aarhus Amt skulle vi dække et meget stort areal. Nu har vi bedre føling med vores område, og kan hurtigt smutte ud til et kær eller en vejskrænt, hvis der lever en bestemt bille eller blomst, hvor der skal iværksættes en indsats," siger han.

Han pointerer, at amterne ofte fokuserede på hele naturtyper som hede, eng eller overdrev, hvorimod kommunerne har mulighed for at lave indsatser for den enkelte truede art.

"Vi har for eksempel lavet en rapport over sjældne smådyr i vores område. Det havde været svært i et amt. Der fokuserede man på de større enheder, og derfor blev meget tabt på gulvet," siger han.

Han peger på, at naturforvalterne nu er kommet tættere på borgerne, og derfor mener han, at det er nemmere for borgerne at ringe, hvis de har et problem. Desuden mener han, at biologerne nu er mere med i kommunernes sagsbehandling.



"Biologerne er inde over mange flere sager, boligområder, husdyrvidelser osv., så vi kan gå i detaljen på en helt anden måde, end amterne kunne," siger han.

Lars Bruun erkender, at ikke alle kommuner gør det lige godt, men påpeger, at amternes forvaltning også var uensartet.



Sagsbehandlerne er kommet meget tættere på naturen. Det er en kæmpesucces.



-Morten DD Hansen

Biolog

amterne. Det skyldes blandt andet, at naturbeskyttelsesreglerne de seneste år er blevet ændret og styrket med implementeringen af EU's habitatdirektiv.

"Det er helt sikkert, at der er nogle kommuner, som laver et bedre tilsyn og forvaltning af deres natur, end de tidligere amter gjorde, men der er også nogle steder, hvor det er blevet værre. Spændvidden er blevet større," siger han.

Han mener, at reformens opgavefordeling medfører flere problemer.

"Mange af de mest naturrige kommuner har ikke ret mange indbyggere og derfor heller ikke ret mange ressourcer til at varetage tilsynet med naturen. Det betyder, at der i nogle kommuner ikke er et fagligt netværk og faglige ressourcer til at løfte opgaven," siger han.

Ekspert: problemer i strukturen

Seniorforsker Rasmus Ejrnæs, Aarhus Universitet, var en af eksperterne i Naturfredningsforeningens panel. Han mener, at der er svært at fastslå, om kommunerne er bedre til at passe på naturen end

Desuden peger han på, at man med reformen skilte forvaltningen og overvågningen ad. Tidligere lå begge dele hos amtet, mens forvaltningen nu er kommunernes opgave og overvågningen statens.

"Det styrker forvaltningen, hvis man har et ordentligt vidensgrundlag, som man selv er med til at fremskaffe," siger han og fortsætter:

"Det er ikke principielt skidt, at kommuner har fået naturopgaverne, men det er skidt, at man har fået skilt forvaltningen fra overvågningen, og det er skidt, at vi har fået koncentreret overvågningen i staten. Det giver en magt over overvågningen og en risiko for, at den magt bliver brugt politisk," siger han.

DN: Mål og opgaver følges ikke ad

Danmarks Naturfredningsforenings præsident, Ella Maria Bisschop-Larsen, skriver på sin blog, at der er kommuner, som gør det godt, og kommuner, hvor der er plads til forbedringer. Men hun pointerer, at det er problematisk, at flere opgaver, som kommunerne har fået ansvaret for, retter sig mod nationale eller internationale mål, for eksempel biodiversitetsmålet og vandrammedirektivet.

"Her vil gevinsten ved indsatsen ikke kun tilfalde kommunens borgere. Derfor mener jeg, at kommunen kan have en mindre politisk interesse i at prioritere midler til de formål frem for midler til børn, unge og ældre. Det er den konstatering, der ligger bag min opfattelse af, at der kan være behov for at se på opgavefordelingen mellem det kommunale, regionale og statslige niveau," skriver hun.

BORGMESTRENE MENER



"Jeg ser ingen grund til at sætte en finger på, hvad der er gået dårligt med kommunalreformen, men naturligvis er der noget, der kan gøres bedre, og det arbejder vi selvfølgelig på hver eneste dag. Der er kommet bæredygtige kommuner – både de sammenlagte og de helt sammenlagte kommuner – har jo bevist, at de har styr på tingene og er i stand til at reducere deres omkostninger."



"De tilfredshedsundersøgelser – og den opfattelse jeg har ved at være borgmester i Rudersdal Kommune – tyder på, at borgerne er meget tilfredse med den service, der tilbydes lokalt. Det er ikke min opfattelse, at Rudersdal Kommune er for stor i forhold til borgernes tilknytning til bymidten og lokaldemokratiet."

Erik Fabrin (V), Rudersdal



BORGMESTRENE MENER



"Jeg mener ikke, at noget er mislykket, og jeg synes heller ikke, der er nogle ting, der er på det uløste plan her fem år efter strukturændringerne. Vi har fået et mere effektivt skolevæsen med større og mere bæredygtige enheder efter, at vi har lukket en del skoler. Vi satte os det mål efter kommunalreformen at skære i 20 pct. af vores administrative udgifter, og det er sådan set lykkedes."



"Vi har i dag 18-19 lokale talerør, som økonomiudvalget tager ud, og taler med en gang om året. De lytter til, hvad de har af ønsker til byrådet – og på den måde har vi måske fået en tættere dialog med lokalsamfundene end før kommunalreformen."

Johnny Søtrup (V), Esbjerg



BORGMESTRENE MENER



"Styrken ved kommunalreformen har været, at vi har fået flere muskler på mange faglige fronter i forhold til de små kommuner fra før reformen. Fagligheden er blevet styrket i kommunen, men udfordringen er at holde fast i den decentrale struktur vi ønsker i Hedensted."



"Efter kommunalreformen er arbejdsbyrden for lokalpolitikere stor og de krav, der bliver stillet er større efter de opgaveændringer, der har været med reformen. Jeg synes ikke, at kommunalpolitikere bliver honoreret efter det arbejde, som de rent faktisk lægger i det."

Kirsten Terkilsen (V), Hedensted





EVALUERING AF REFORM FÆRDIG OM ET ÅR

KOMMISSORIUM Nu ligger kommissoriet for regeringens længe ventede evaluering af strukturreformen klar. Margrethe Vestager (R) understreger på forhånd, at resultaterne ikke vil skabe grundlag for omfattende ændringer.

► AF KLAUS ULRIK MORTENSEN

Nu er kommissoriet offentliggjort for den evaluering af den fem år gamle kommunalreform, som regeringen allerede før septembervalget annoncerede, at den ville gennemføre.

Margrethe Vestager (R) står som økonomi- og indenrigsminister i spidsen for evalueringsindsatsen, der kommer til at foregå i fem udvalg:

» **Evalueringen betyder ikke, at vi skal lave en ny kommunalreform. Men der kan være opgaver, hvor der er behov for en mere klar ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner eller måske et bedre samarbejde mellem parterne.** «

-Margrethe Vestager (R)
Økonomi- og indenrigsminister

parten, som er repræsenteret i hovedudvalget.

De fire underområder er:

- Sundhed
- Miljø
- Regional udvikling
- De specialiserede social- og undervisningstilbud

De fire underudvalg skal analysere hvert deres område frem til oktober 2012, hvor de afrapporterer deres arbejde for hovedudvalget. Målsætningen er, at evalueringen så

afsluttes i starten af 2013.

"Vi skal hele tiden udvikle den offentlige sektor, så vi sørger for løbende at modernisere, så borgerne får service og velfærdsydelser af høj kvalitet. Ved nytår kunne kommunalreformen fejre fem års fødselsdag, og derfor mener regeringen, at det er relevant at se på, om det var det rigtige snit, der blev lavet ved kommunalreformen i 2007. Blev opgaverne placeret de rigtige steder? Er der opgaver, hvor det er uklart, hvem der har ansvaret for hvad, så ingen tager ansvaret?" spørger Margrethe Vestager og fortsætter:

"Det gælder for eksempel på sundhedsområdet, hvor bl.a. ældre og kroniske patienter gentagne gange er i kontakt med sygehusvæsnet. Ind imellem deres behandlinger og indlæggelser på sygehuset får de plejetilbud og måske tilbud om forebyggelse fra deres hjemkommune. Her er det relevant at se på, om samarbejdet mellem sygehus, den praktiserende læge og kommunens plejesektor fungerer hensigtsmæssigt for borgerne."

Ikke ny reform

Mens det således er hensigten at gennemføre et serviceeftersyn af den nuværende opgavevaretagelse i den offentlige sektor, skal arbejdet ikke give anledning til omfattende ændringer i opgavefordelingen mellem stat, kommuner og regioner og dermed skabe usikkerhed om den fremtidige opgaveplacering for medarbejdere og brugere i den offentlige sektor.

"Evalueringen betyder ikke, at vi skal lave en ny kommunalreform. Men der kan være opgaver, hvor der er behov for en mere klar ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner eller måske et bedre samarbejde mellem parterne," fortæller økonomi- og indenrigsministeren.



KOMMISSORIUM Kommunalreformen skal til serviceeftersyn fem år efter implementeringen. Vi giver et overblik over, hvordan det skal foregå. Således ser kommissoriet ud

► AF KLAUS ULRİK MORTENSEN

Kommunalreformen trådte i kraft 1. januar 2007. Med reformen blev den grundlæggende indretning af den offentlige sektor i Danmark reorganiseret. Der blev således etableret et nyt kommunalt og regionalt danmarkskort og gen-nemført en ny arbejdsdeling mellem stat, kommuner og regioner. Samtidig blev der gennemført en finansierings- og udligningsreform. Kommunerne fusionerede, så der blev 98 kommuner frem for 271. De større kommuner har sikret grundlaget for en faglig bæredygtighed i forhold til kommunernes opgaveløsning og udfordringerne fremadrettet. De nye kommuner blev samtidig én hovedindgang for borgerne til det offentlige.

Amterne blev nedlagt, og der blev oprettet fem regioner, hvis primære opgave er at stå for driften og planlægningen af det offentlige sundhedsvæsen. De færre og mere fokuserede regioner har understøttet rammerne for planlægning af sundhedsvæsenet, herunder i forbindelse med implementeringen af en ny sygehusstruktur. Omlægningen i forbindelse med kommunalreformen indebærer nye snitflader mellem de tre forvaltningsled, og der er samtidig etableret nye samarbejdsorganer og nye redskaber til at sikre koordinering på tværs af stat, kommuner og regioner.

Overordnet har kommunalreformen sikret en mere klar ansvarsfordeling i den offentlige sektor, og reformen har konsolideret den decentrale danske model, hvor beslutningerne så vidt muligt træffes lokalt og tæt på borgerne. Fem år efter kommunalreformens ikrafttræden er det relevant at vurdere, om der er områder, hvor der er behov for at justere arbejdsdelingen mellem stat, regioner og kommuner, samt om samarbejdet på tværs af de nye snitflader fungerer hensigtsmæssigt.

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen", at regeringen vil foretage en evaluering af kommunalreformen og den nuværende arbejdsdeling mellem kommuner, regioner og stat. Det skal bl.a. ske med særlig fokus på sundhedsområdet, det specialiserede socialområde, miljøområdet og den regionale udvikling. Endvidere fremgår det af regeringsgrundlaget, at forvaltningen af naturområder indgår i overvejelserne om en justering af strukturreformen. Det er således hensigten at gennemføre et serviceeftersyn af den nuværende opgavevaretagelse i den offentlige sektor. Det er imidlertid ikke hensigten at foretage omfattende ændringer i opgavefordelingen mellem stat, kommuner og regioner og dermed skabe usikkerhed om den fremtidige opgaveplacering for medarbejdere og brugere i den offentlige sektor.

Opgavebeskrivelse

Formålet med evalueringen er at undersøge muligheder for bedre at understøtte en effektiv og moderne offentlig sektor, der leverer ydelser af høj kvalitet og er rustet til fremtidens udfordringer.

På denne baggrund nedsættes et udvalg om evaluering af kommunalreformen, som skal:

- Vurdere den nuværende opgavefordeling mellem kommuner, regioner og stat samt overveje relevante justeringer af opgavefordelingen
- Vurdere de eksisterende samarbejdsstrukturer og redskaber til koordination og styring mv. i den offentlige sektor samt overveje mulige justeringer heraf

Vurderingen skal tage afsæt i en analyse af relevante snitflader og udfordringer relateret til den nye struktur på følgende opgaveområder:

- Det specialiserede socialområde samt specialiserede undervisningstilbud
- Natur- og miljøområdet
- Regional udvikling
- Sundhedsområdet

Endvidere skal udvalget analysere tværgående problemstillinger for kommuner og regioner og herunder vurdere muligheder for på tværs af de enkelte sektorområder at understøtte en omkostningseffektiv kommunal og regional opgaveløsning med indhøstning af stordriftsfordele mv.

Udvalget skal i dets vurderinger lægge vægt på at understøtte en høj kvalitet i de offentlige ydelser, effektivitet, styring og tværgående prioritering, en klar ansvarsfordeling mellem myndigheder og nærhed for borgerne. Finansieringssystemerne bag kommunernes og regionernes opgavevaretagelse indgår ikke i evalueringen. Endvidere vil evalueringen tage udgangspunkt i den nuværende kommune- og regionsstruktur. Det forudsættes, at forslag til justeringer fra udvalget holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer.

Organisering og tidsplan

Udvalget nedsættes med én repræsentant for hver af følgende:

- Økonomi- og Indenrigsministeriet (formandskab)

- Finansministeriet
- Skatteministeriet
- KL
- Danske Regioner

Til udvalget nedsættes underarbejdsgrupper inden for hvert af de udvalgte fire opgaveområder. I underarbejdsgrupperne vil Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, KL og Danske Regioner samt relevante sektorministerier deltage.

Underarbejdsgruppernes arbejde indgår i en samlet afrapportering fra udvalget. Underudvalgenes arbejde skal derfor afsluttes senest 1. oktober 2012. Udvalget sekretariatsbetjenes af Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet. Underudvalgene sekretariatsbetjenes af sektorministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet. I underudvalgene har de relevante ressortministerier hovedansvaret for at bidrage til evalueringen.

Som led i arbejdet kan der, hvor det er relevant, afholdes møder, høringer el. lign., hvor faglige organisationer og brugerorganisationer m.fl. kan bidrage med vurderinger og synspunkter. Endvidere kan udvalget inddrage faglig ekspertise i sit arbejde og requirere analyser mv. Udgifter hertil afholdes inden for ministeriernes egne rammer. Udvalgets arbejde koordineres med andre igangværende og planlagte udvalgsarbejder på relevante områder, herunder fx udvalget om fremtidens psykiatri, Natur- og Landbrugs-kommissionen og arbejdet med en socialreform. Udvalget nedsættes i februar 2012 og skal afslutte sit arbejde januar 2013. Udvalget kan gøre status for arbejdet i maj 2012 forud for drøftelserne om kommunernes og regionernes økonomi for 2012.

BORGESTRENE MENER



"Effektiviseringerne er forstærket betydeligt de senere år, men om det skyldes kommunalreformen eller den økonomiske krise, er jo et godt spørgsmål."



"Mængder af opgaver, udfordringer og krav til lokalpolitikere er blevet betydeligt større og mere komplekse efter kommunalreformen, og det ser jeg som et klart problem."

H. C. Østerby (S), Holstebro



LÆS OM POLITIK

-hvor de professionelle orienterer sig

Bestil et gratis
prøveabonnement på
www.altinget.dk



ALTINGET.DK

MEST OM POLITIK

Altinget.dk er med sine 12 Christiansborg-baserede journalister det medium, der bringer dig allerlængst ind i dansk politiks maskinrum. Vi udgiver 14 netaviser med nyheder, analyser og baggrund inden for dansk og europæisk politik. Her kommer du både bagom lovforslag, lovprocessen, magtkampene og debatterne. Desuden får du Danmarks mest præcise, vejede snit af meningsmålinger i samarbejde med professor Søren Risbjerg Thomsen.