

”...regeringen har ingen planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur. ... Derfor er det meget korte svar at regeringen ikke har gjort sig overvejelser om ændringer af den kommunale struktur.

(at) jeg faktisk selv tror, at de ændringer, vi vil se i det kommunale landskab i årene fremover, ... i høj grad vil basere sig på frivillige strukturlpasninger i lyset af tidens krav.

”det afgørende afsæt for mig og regeringen, det er de konkrete opgaver. Det er dem, vi skal have i fokus. Hvis opgaverne løses godt nok, så er der jo ingen grund til at begive sig ud i store indviklede strukturovervejelser, der jo med usvigelig sikkerhed i hvert fald vil føre til én ting, nemlig at der går lang tid med at gøre sig overvejelserne, og som givetvis også vil føre til en situation, hvor struktur-overvejelserne vil stjæle opmærksomheden fra det, jeg oplever som centralt, nemlig sikringen af kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen.”

”...tydeliggøre, at jeg og regeringen ønsker at gå en noget anden vej end den som, som f.eks. de økonomiske vismænd har forslået, at vi begav os ind på. De har i deres seneste rapport bl.a. peget på, at ... trækker i retning af, at kommunerne skal være større ... og at der ... kan stilles spørgsmålstegn ved hele det amtskommunale opgaveniveau.”

”...imidlertid et forhold, som jeg synes, at vismændene glemmer at tage højde for. Det kan vel kort omtales som den praktiske virkelighed.”

En strukturdebat vil:

”binde utrolig meget politisk og administrativ energi ind i en debat, som mens den pågår risikerer at – kan man sige – slukke noget af virkelysten både hos det personale, der er ansat i de strukturer, der er til diskussion, men jo også hos de politikere, der har ansvaret for at udvikle opgaveløsningen inden for strukturen.”

”Jeg synes, det er bedst, hvis ønsket om sammenlægning eller forpligtende samarbejde kommer fra dem, der skal deltage fra de berørte kommuner selv, sådan som det jo også har været tilfældet på Bornholm. Man kan jo gøre sig sine overvejelser hver især om, hvordan processen på Bornholm havde været, hvis ikke den var startet på Bornholm, men var et initiativ, der var udsprunget fra lokalet her (kommunaludvalget i Folketinget). Jeg har en fast tro på, at ændringer i kommunestrukturer først og fremmest skal ske som led i en udvikling, der bygger på lokale ønsker og behov.”

”Samlet set er det altså min forventning, at den kommunale struktur vil se anderledes ud om en årrække, men ikke som resultat af en centralt fastsat detaljeret gennemtænkt elitær plan...”



Hvem er han?

Forsket i blandt andet kommunal- og amtspolitik siden 1993

- β Amts- og kommunalvalg
- β Partier: lokale partiorganisationer og medlemmer
- β Amtspolitik: embedsmænd, politikere, borgere
- β Danskernes holdning til demokrati
- β Danskernes holdning til EU
- β Danskernes holdning til globalisering

Lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet i Odense
men pr. 1.juli lektor ved Danmarks Journalisthøjskole i Aarhus

”ingen planer” og ”ikke har overvejelser”

”frivillige strukturtilpasninger”

”stjæle opmærksomheden”

”gå en anden vej”

”binde energi” og ”slukke virkelysten”

”bedst hvis ønsket kommer fra dem der skal deltage”

”fast tro på” at ændringer skal ”bygge på lokal ønsker og behov”

ikke ”en centralt fastsat detaljeret gennemtænkt elitær plan...”

20. juni 2002: Indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen i åbent samråd i folketingets kommunaludvalg

1. august 2002: Referat offentliggøres på folketingets netsider

9. august 2002: Efter Venstres sommergruppemøde meddeles det, at strukturkommissionen skal nedsættes

1. oktober 2002: Strukturkommissionen nedsættes

21. oktober 2002: Sidste medlemmer udpeges

Indledende refleksioner

- Forløbet – hastigheden og centraliseringen
- Opgaver eller struktur?
- Følelser eller fornuft?
- Amterne eller kommunerne som vinder?
- Indhold eller proces?
 - β Usikkerheden!
- Det afgørende???

Amter og kommuners udvikling

— Etableringsfasen – kommunalreform I

- 1960'erne - ultimo 1970'erne
- etablering af fysiske institutioner, administration, rutiner og roller

— Konsolideringsfasen

- slutningen af 1970'erne – medio 1980'erne
- ”hvilen på laurbærrene”

— Reformfasen – kommunalreform II

- Slutningen af 1980'erne –
- Ændring af organisering, roller og rutiner

Reformer – hvad?

- Strukturændringer: færre forvaltninger og udvalg
- Decentralisering til institutioner
- Mål- og rammestyning
- Bruger- og borgerundersøgelser
- Ny løn
- Kvalitetssikring: certificering, *benchmarking*
- Kontraktstyring: internt og eksternt
- Kommunale samarbejder
- Digitalisering – digital forvaltning
- osv. osv.

Reformer – hvorfor?

- Problemer
- Mediebilledet
- Smitte fra andre lande: USA, UK, NZ
- Smitte fra det private erhvervsliv
- Bevidste aktører: OECD, Staten, KL, moderne embedsmænd og politikere
- Konsulenter
- Forandringens tidsånd – reformitis
- Tilfældigheder
-
- Hovedstadsproblemet
- IT?
- Regionernes Europa?
- Individualiserede og krævende borgere
- Pending

Bæredygtighed?

” Æbletræet er allerede bæredygtigt ”

(Politikens Nudansk Ordbog)

Bæredygtighed



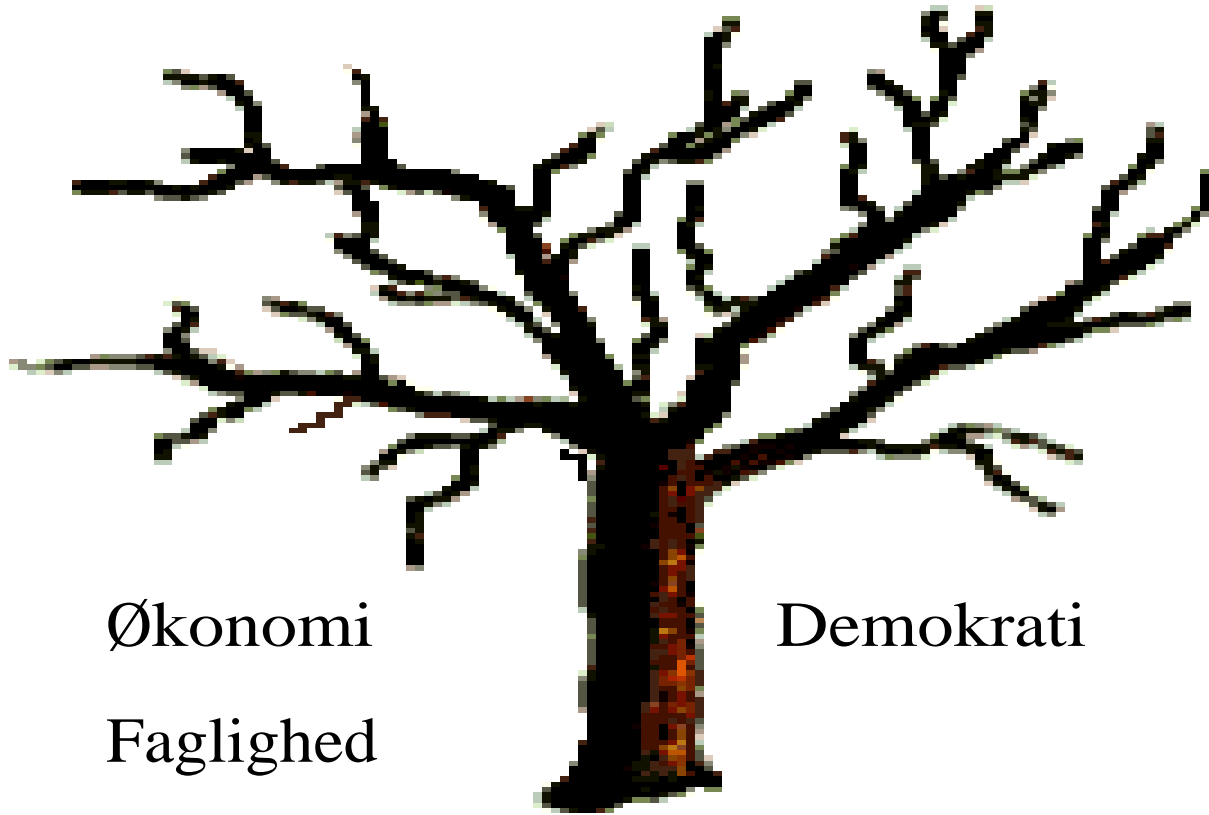
Levedygtighed

” Evnen til at udvikles og overleve uafhængigt ”

Kommuner og amters bæredygtighed?

– eller argumenternes bæredygtighed?

Bæredygtighedens dimensioner?



Økonomi

Demokrati

Faglighed

Økonomisk bæredygtighed?

_ Hvad handler det om?

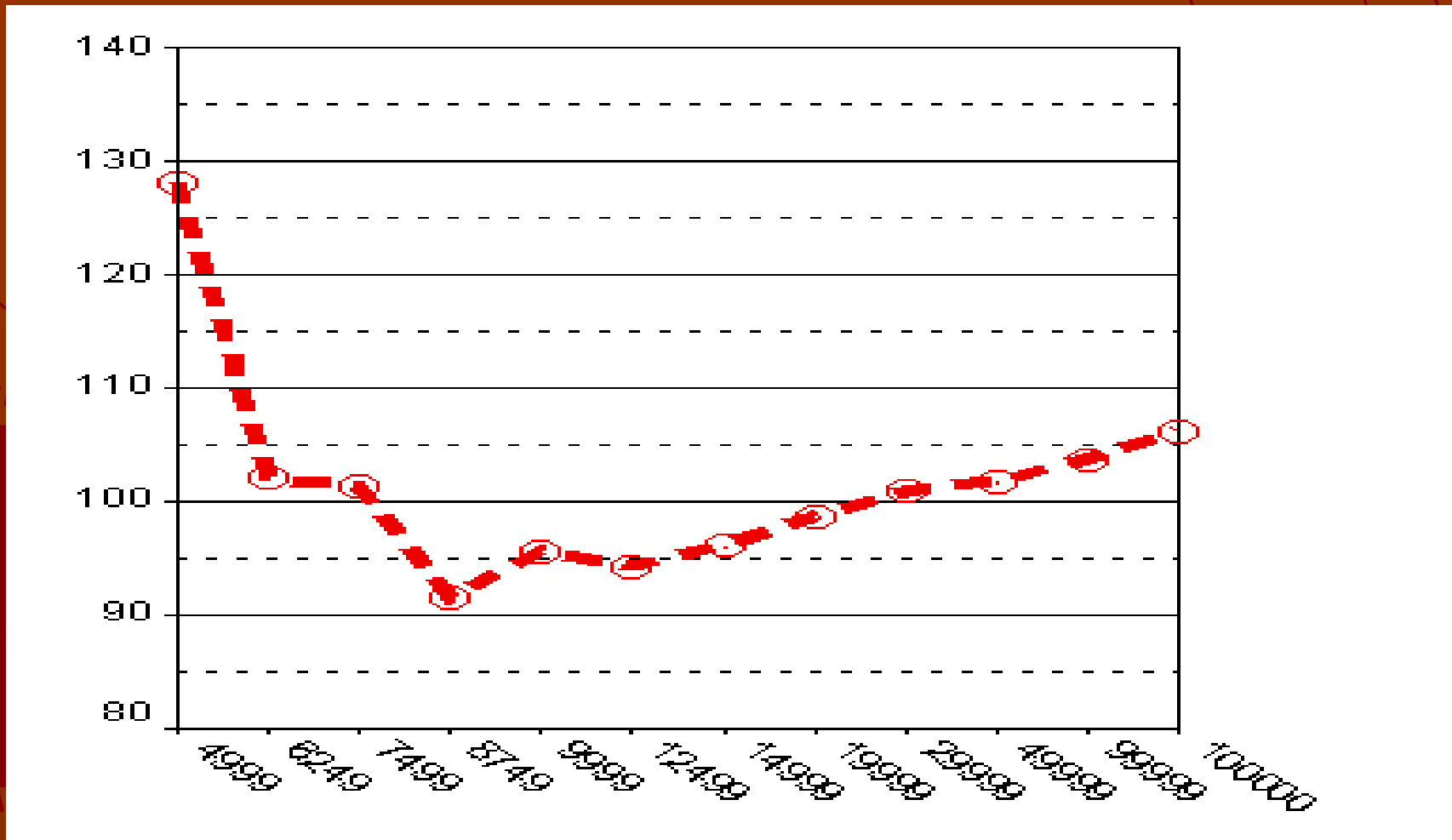
- β Robusthed
- β Effektivitet

_ Hvad siger teorien?

- β Stordriftsfordele – men også stordriftsulemper
- β Kapitalintensiv vs. arbejdskraftintensiv
- β Transaktionsomkostninger

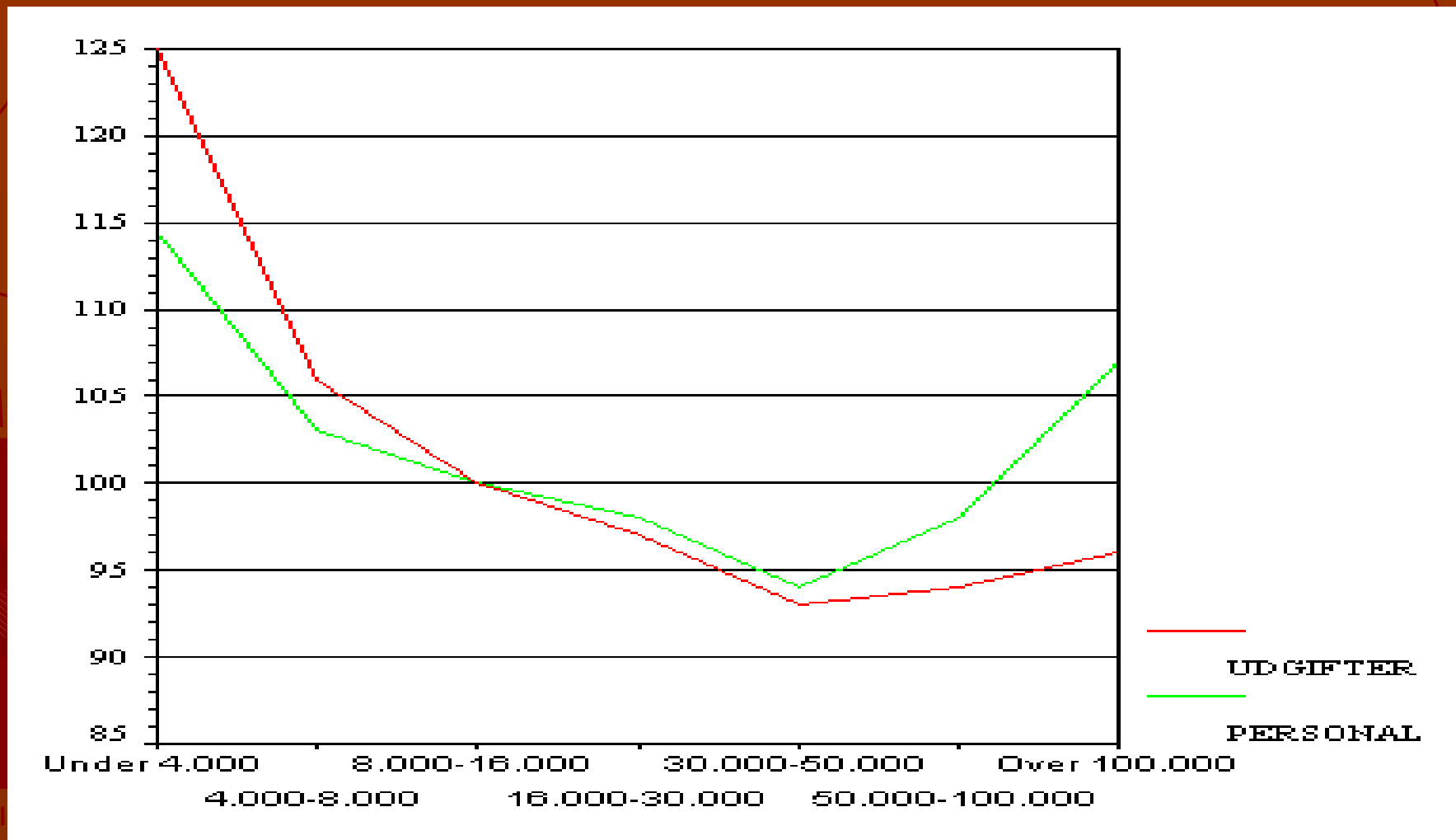
_ Hvad siger undersøgelserne?

U-formede kurver



Administrationsudgifter indekseret. Regnskabstal 2001

U-formede kurver



Administrativt ressourceforbrug 1991, indekseret og korrigeret for udgiftsbehov

De ideelle?

- _ 17 er større end 50.000
- _ 22 ligger mellem 30.000-50.000
- _ 23 ligger mellem 20.000-30.000
- _ 213 er mindre end 20.000

9 under 50.000:

Hvidovre
Fredericia
Greve
Næstved
Ballerup
Høje-Taastrup
Viborg
Svendborg
Holstebro

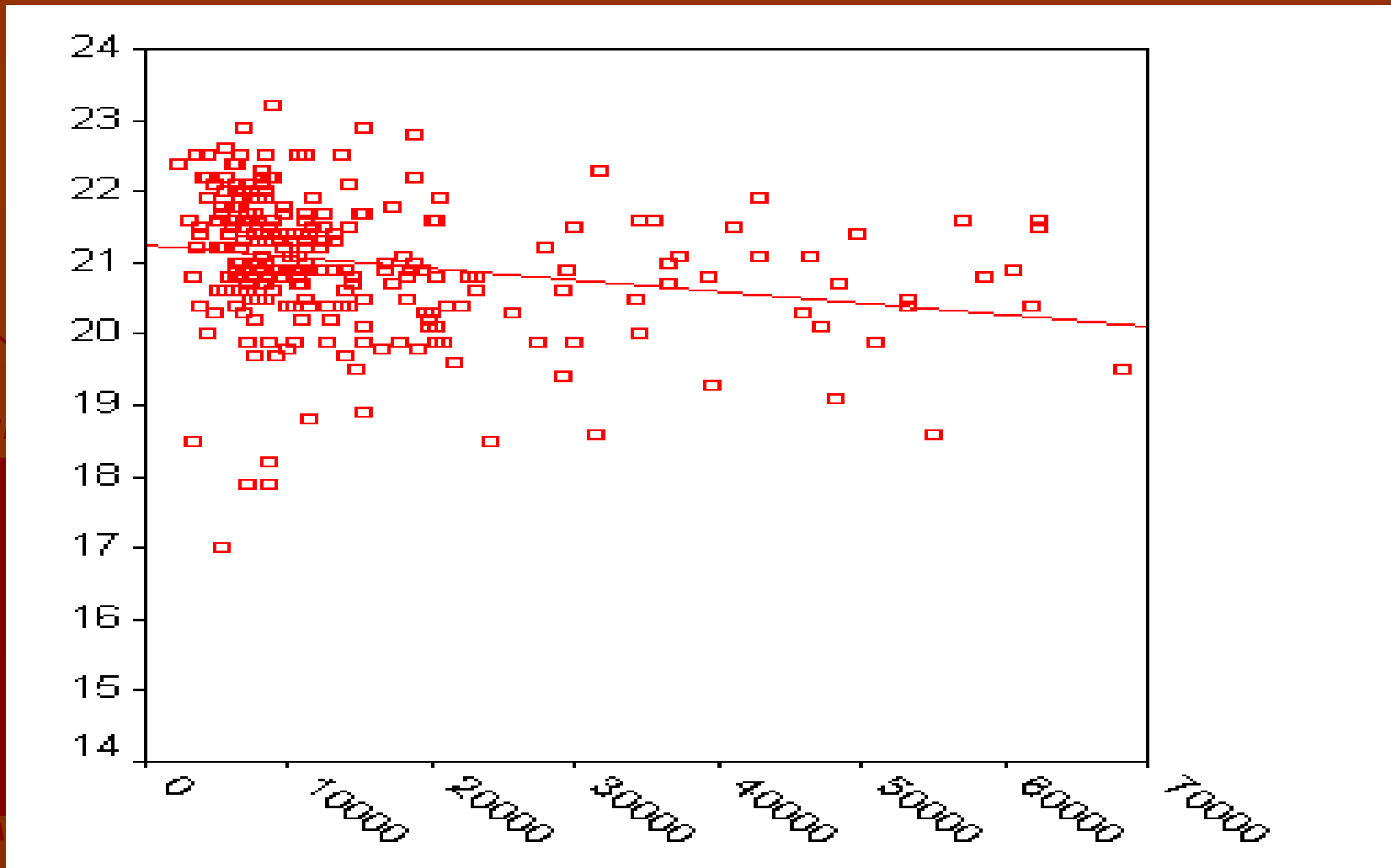
13 under 40.000:

Tårnby
Køge
Hillerød
Slagelse
Rødovre
Hjørring
Brøndby
Frederikshavn
Holbæk
Haderslev
Søllerød
Sønderborg
Ringsted

23 under 30.000:

Thisted
Albertslund
Skive
Herlev
Nykøbing-Falster
Hørsholm
Allerød
Ikast
Morsø
Aabenraa
Skanderborg
Birkerød & Ishøj !
Græsted-Gilleleje
Korsør & Glostrup
Odder
Frederiksværk
Vordingborg
Varde & Solrød
Brønderslev
Middelfart

Skat - udskrivningsprocent



Udskrivningsprocenten i kommunerne 2002

2 %

Kommissionen - økonomisk

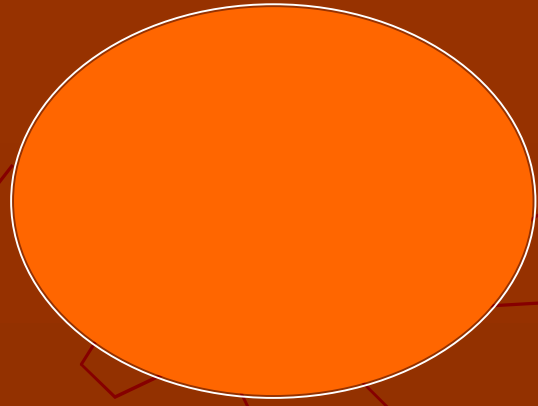
”Det samlede effektivitetspotentiale for kommuner med under 18.000 indbyggere kan med betydelig usikkerhed opgøres til 1,5 pct. af de samlede kommunale nettodriftsomkostninger”

”Det skal understeges, at de beregnede resultater ikke giver belæg for at konkludere, at der vil være tilsvarende stordriftsfordele ved samling af de nuværende mindre kommuner i nye større kommuner.”

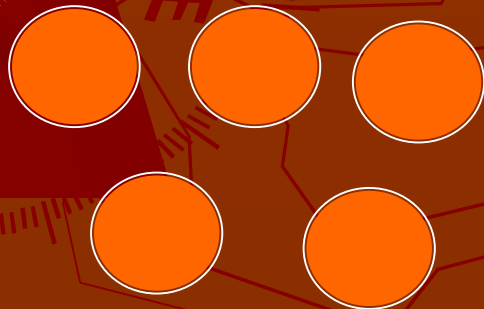
”Det kan samlet set ikke entydigt konkluderes, at der er en sammenhæng mellem produktivitet og amtsstørrelse.”

(1: 355)

Statisk analyse



By-kommune

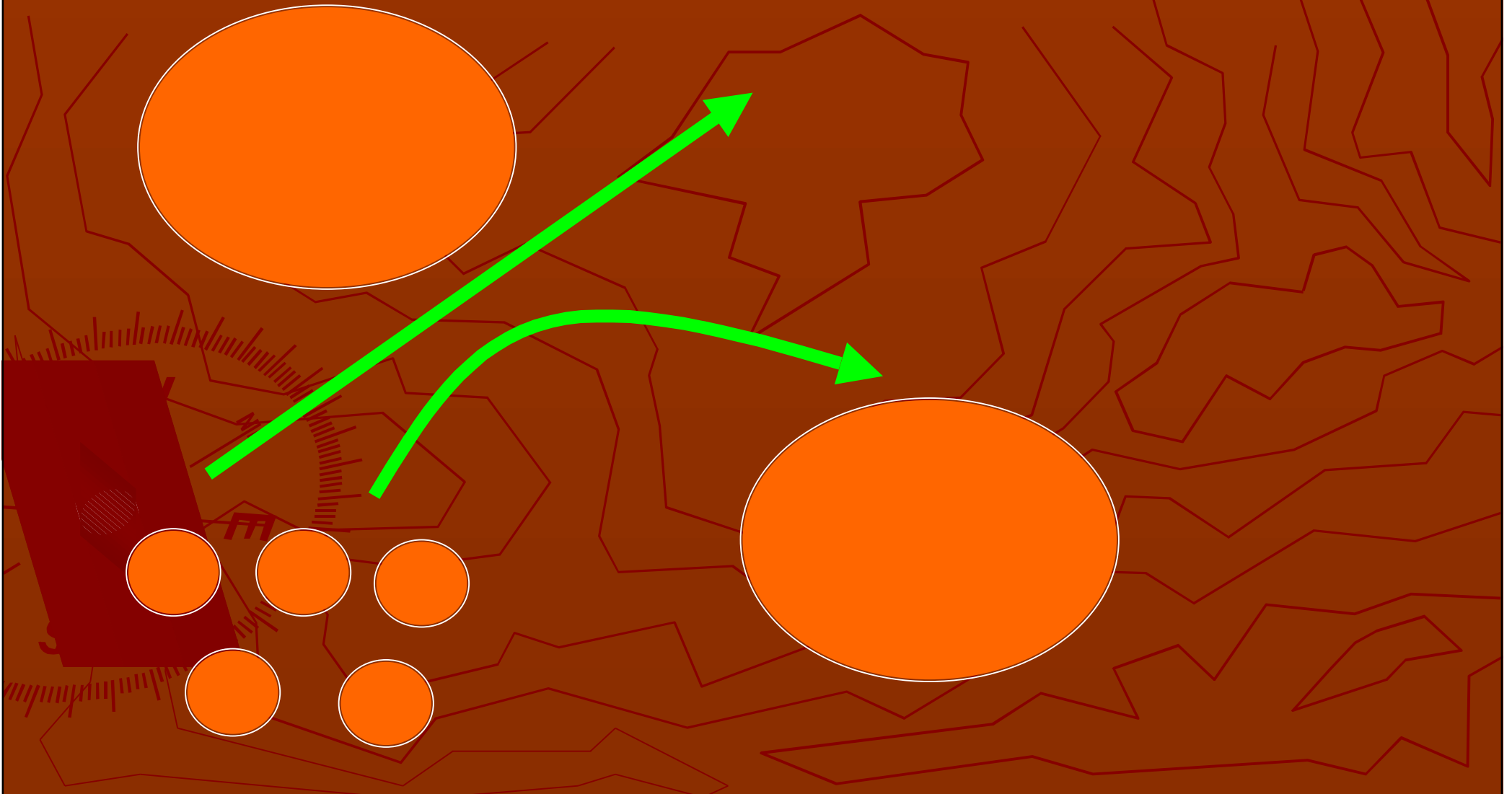


Land-kommune

Dynamisk analyse

Nutid

Fremtid



Reformomkostninger

- Kommissionen kom ikke med bud
- Indenrigs-, økonomi- eller finansministeriet heller ikke givet bud
- Bornholm har ikke givet noget samlet bud
- Men IT er et stort område, hvor der er erfaringer fra Bornholm:
 - β 20 mio. kr. til KMD for samordning
 - IKKE nyudvikling
 - 10 mio. kr. blev betalt af KMD
 - β 22 mio. kr. til Told/Skat/CPR og BBR
 - CSC er primære virksomhed
 - Staten betalte
 - β 13 mio. kr. til udstyr (PC'er, telefoner osv)
 - β + mandtimer i de involverede kommuner og amtet. Mandtimer som i høj grad lå weekend og nat for ikke at forstyrre driften om dagen.

IT

– IT på Bornholm svarer til 1-2 mia. kr. på landsplan.

– ”Den samlede opstilling vil i hvert fald være mindst en Storebæltsbro eller omkring 20 milliarder værd for vores branche over de fem-syv år, den vil tage.”

(Jakob Lyngsø, direktør i IT-Brancheforeningen)

– ”IT var den mest undervurderede opgave ved denne sammenlægning. ”Man kan godt glemme at nå at sammenkøre og konvertere flere kommuners systemer på mindre end 2 år. På Bornholm har man lige akkurat nået det, men der har ikke været tid til nyudvikling”

(Jørgen Kvist, direktør for Bornholms Regionskommune)

- kan kommunerne og amterne nå det?
- kan IT-virksomhederne?
- Udbudsrunderne?
- Hvad betyder hastværket for prisen?
- Hvem skal betale gildet?

Andre omkostninger

- Hamstringsomkostninger?
- Konsulentbistand?
- Flytteomkostninger?
- Produktionstabet?
- Er prisen 1-5-10 eller 100 mia. kr.?
 - β Borgmester Uffe Thorndahl Hørsholm Kommune
- Hvem skal betale gildet?
 - β Pengene skal passe fra år 1.
 - β Skattestop
 - β Økonomiske råderum uændret
 - β Arbejdsløsheden

Faglig bæredygtighed?

_ Ingen gode teorier og kun sparsomme undersøgelser, som viser:

β Der er faglige ulemper i små kommuner:

÷ råd, rekruttering, karrierer, specialisering

β Men der er også faglige fordele:

+ korpsånd, helhedstænkning, fleksibilitet

β Og der kan findes løsninger på problemerne

β Problemerne er undtagelsen ikke reglen

Variabel opgavekompleksitet

De få vanskelige opgaver

Hjertetransplantationer

Tvangsfjernelser af børn

Døve-blinde skoler

Integration

Gymnasier

Folkeskoler

Forstuede fod

Hjemmehjælpen

De mange enkle opgaver

Tab og vind

- Specialisering – øget faglighed
- Fællesskab om det faglige
- Fra uformel til formel styring
- Karrieremuligheder

- Afvekslende arbejde
- Direkte kontakt med frontpersonale
- Fællesskab om opgaveløsningen
- Lokal- og detaljekendskab
- Monopolisering af offentlige arbejdspladser eller pendlingsomkostninger
- Rockwool-laget

Faglig kvalitet?

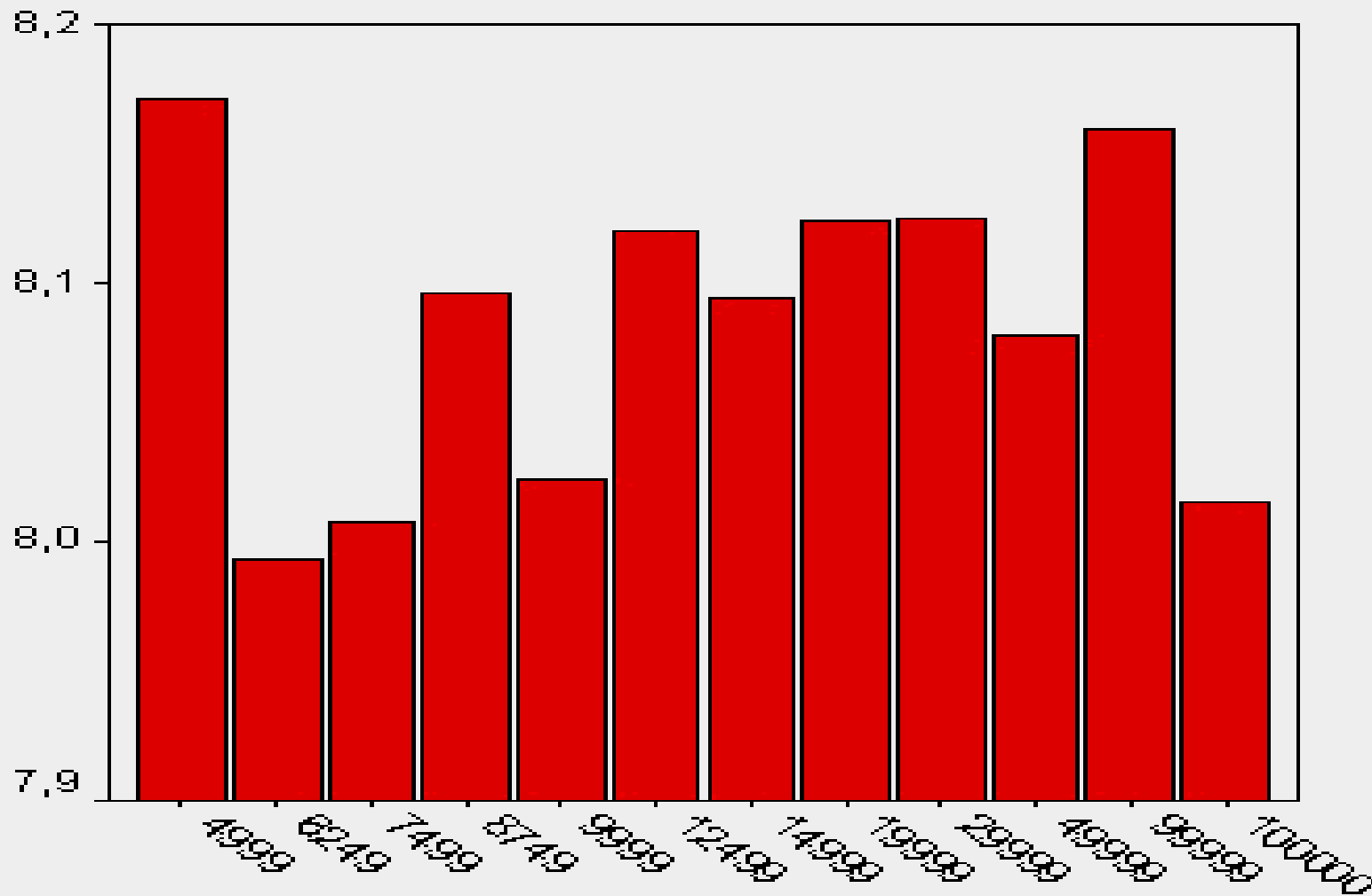
Sammenlægningerne i 1980'erne af forvaltninger:

- β Centralisering
- β Tværfaglighed

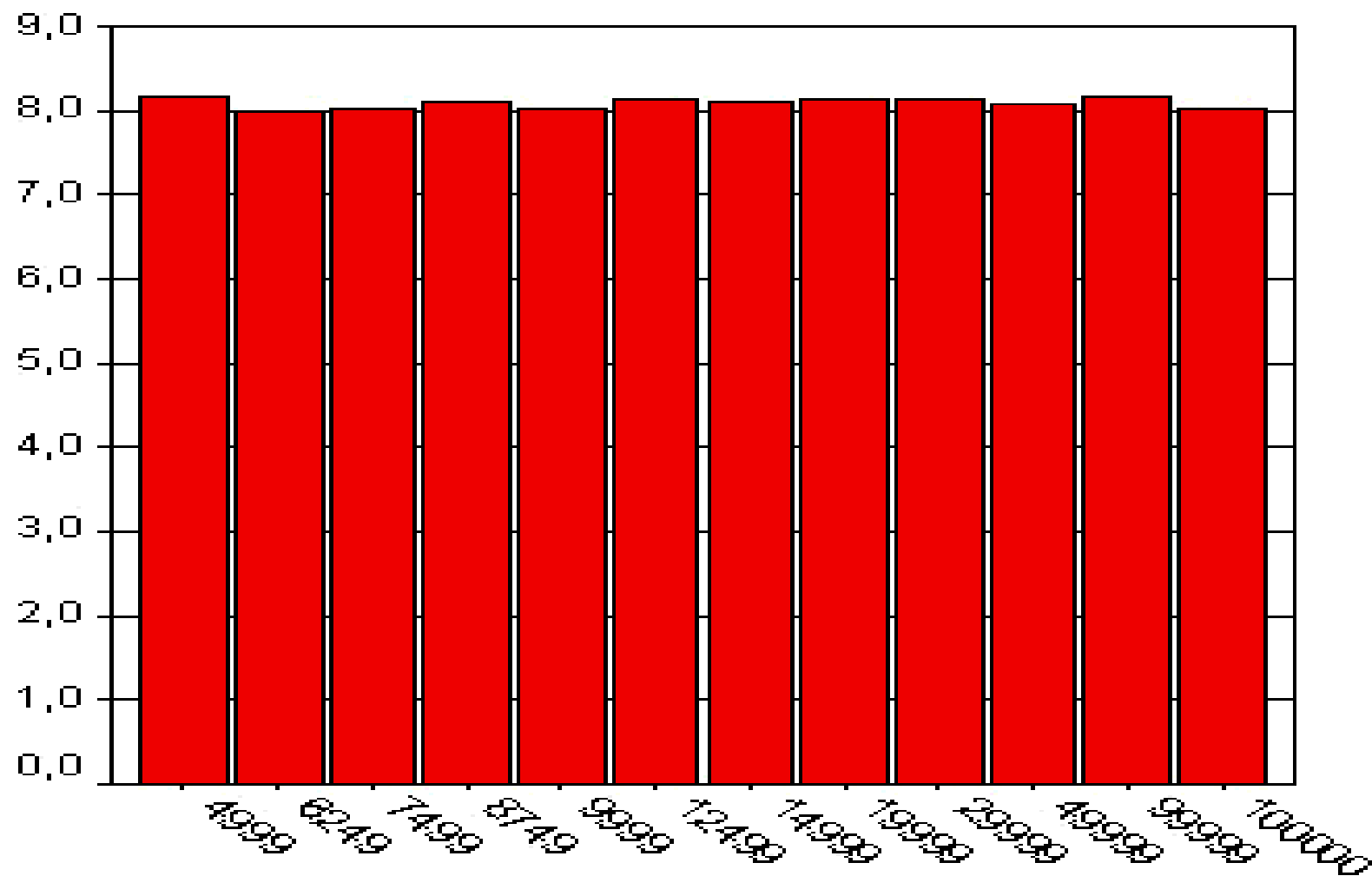
Sammenlægningerne i 2003:

- β Centralisering
- β Specialisering - Rendyrkning

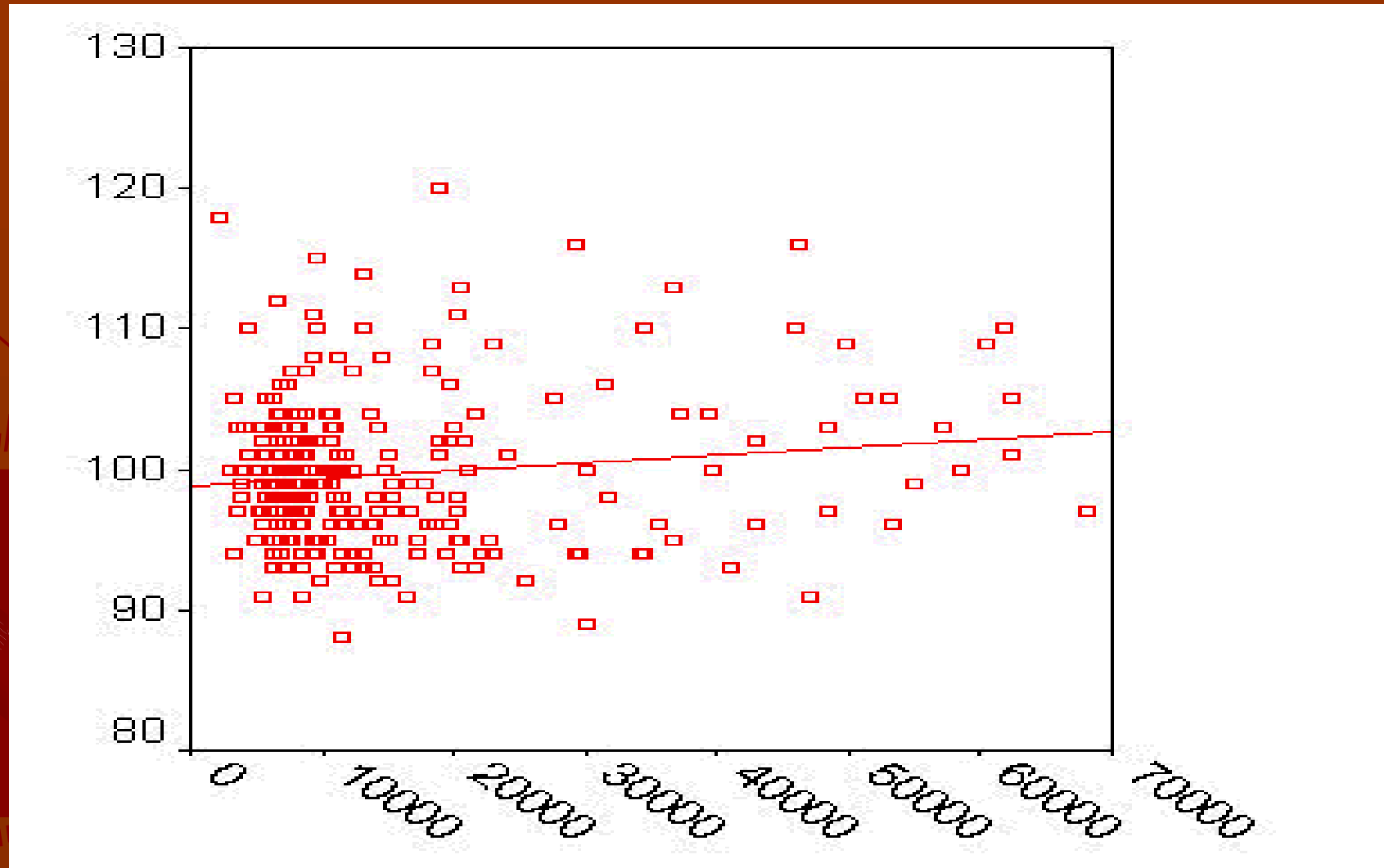
Folkeskolen 9. klasses eksamen I



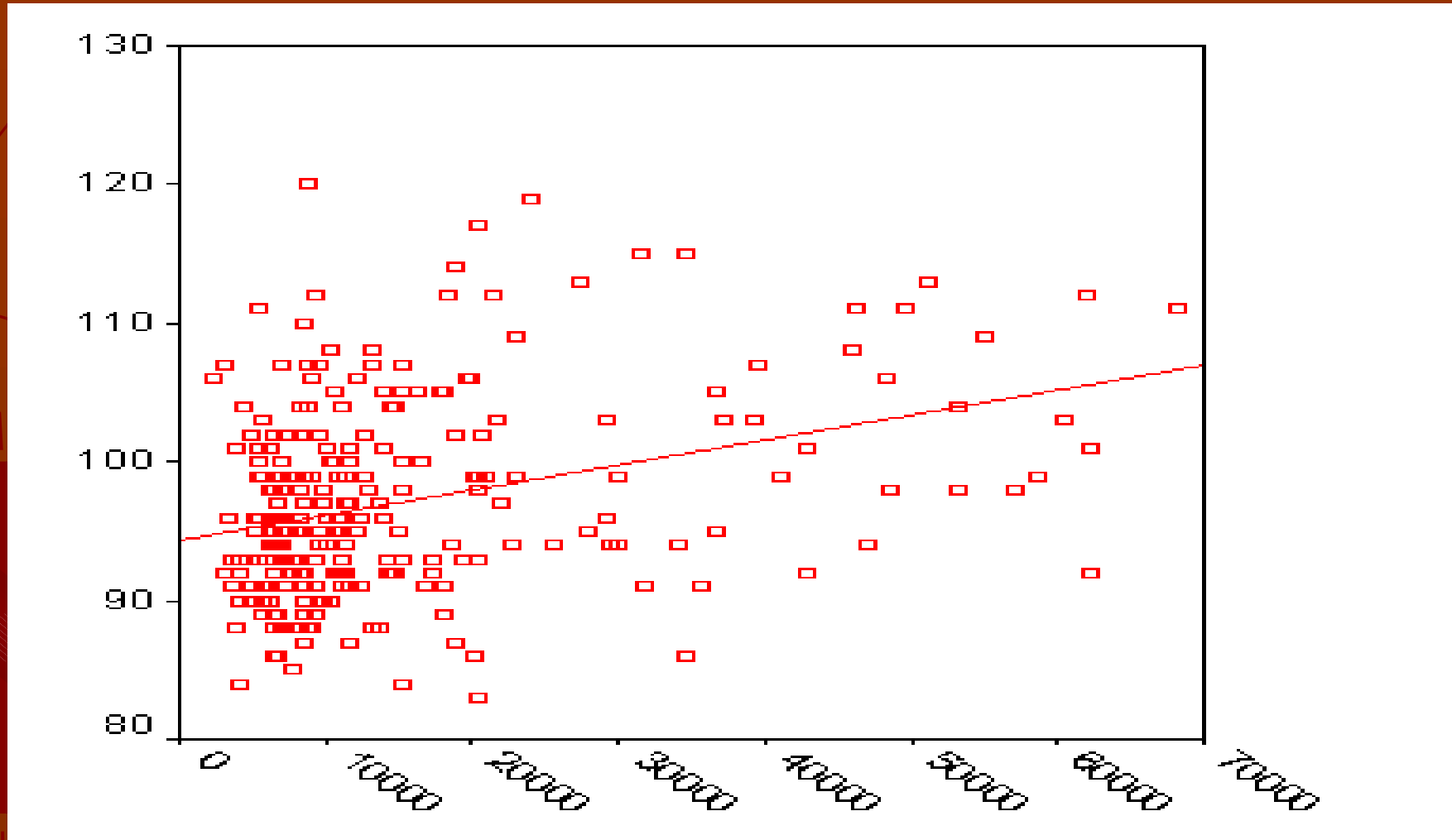
Folkeskolen 9. klasses eksamen II



Service



Skat/service



Skat/service indeks 2001

7 %

Kommissionen - fagligt

”På en række sektorområder er der identificeret væsentlige svagheder, der knytter sig til den nuværende struktur. Disse svagheder er af en karakter, så de nedsætter niveauet for eller fordyrer den service borgeren modtager, og omfatter områder af stor betydning for de berørte borgere, herunder sundhed, beskæftigelse, grupper med særlige behov, specialundervisning og skatteområdet.

På andre områder er der indikationer på svagheder, der også til en vis grad fører til et lavere serviceniveau eller fordyrelse, men ikke isoleret set har en karakter eller vægt, der kan begrunde ændringer i den offentlige sektors struktur. Det gælder psykiatri, ungdomsuddannelser, integration, planområdet, miljø, planlægning og drift af den kollektive trafik i hovedstadsområdet og øvrige udvalgte driftsopgaver.”

”Der er ligeledes vurderingen, at de strukturelle rammer for opgaveløsningen på nogle områder, herunder den almindelige folkeskole-undervisning og daginstitutionsområdet, generelt må betragtes som rimeligt velfungerende, om end den givne struktur ikke giver mulighed for fuldt ud at indhøste stordriftsfordele og ikke sikrer optimale vilkår for at give borgerne bredde i valgmulighederne.”

(S: 13)

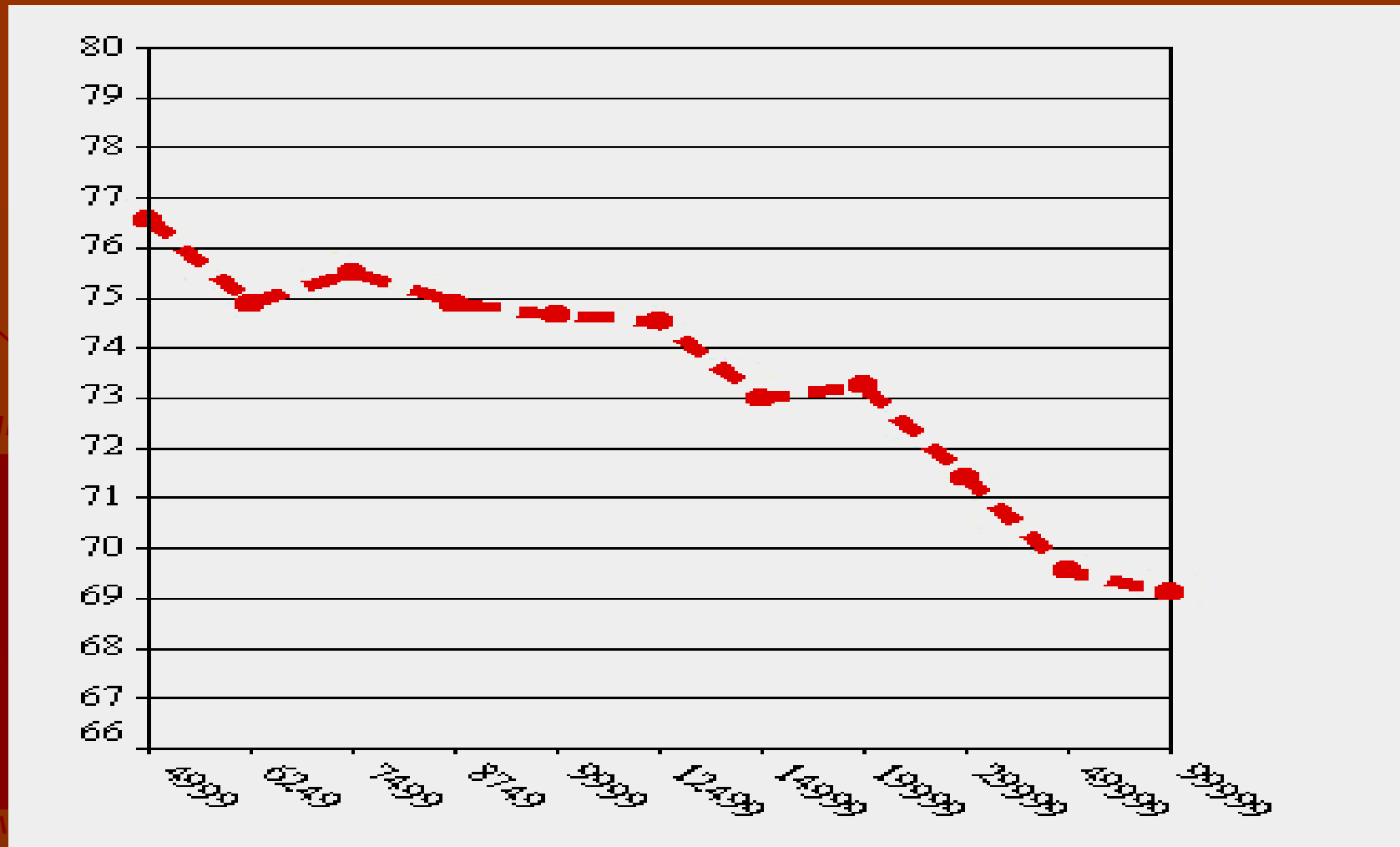
Demokratisk bæredygtighed

Hvad siger teorierne?

”Small is beautiful”

Hvad siger undersøgelserne?

Valgdeltagelsen 1997

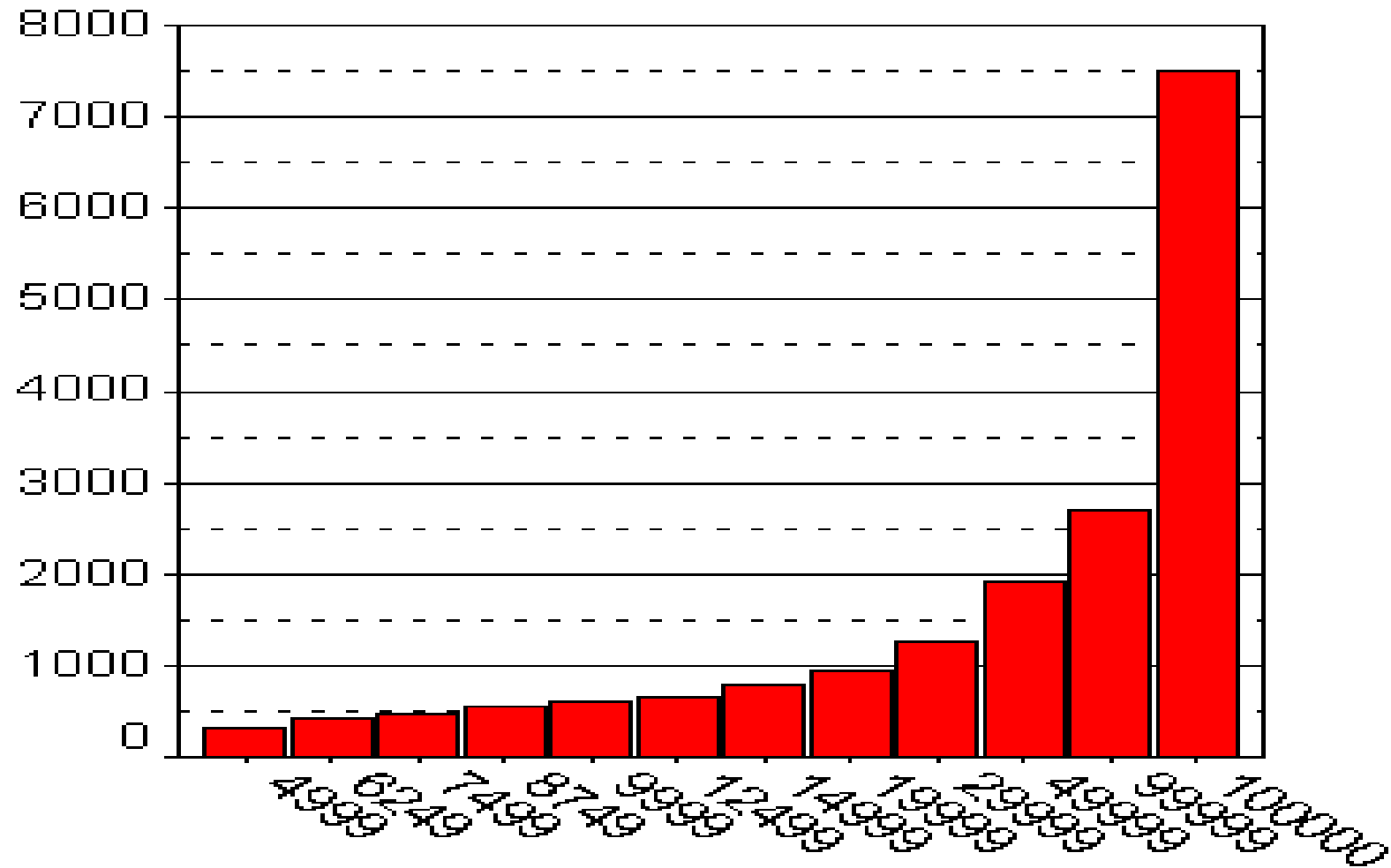


Andre demokratiske sammenhænge

Jo større kommuner:

- _ Des mindre aktive borgere i valgkampe
- _ Des mindre personlige kontakter fra borgerne
- _ Des flere kontakter fra interesseorganisationer
- _ Des mere aktive partiorganisationer
- _ Des mere politikerlede

Borgere pr. politiker



Kommissionen - demokratisk

”Hovedkonklusionen på undersøgelsen er, at store kommuner ikke er mindre demokratiske end små.”

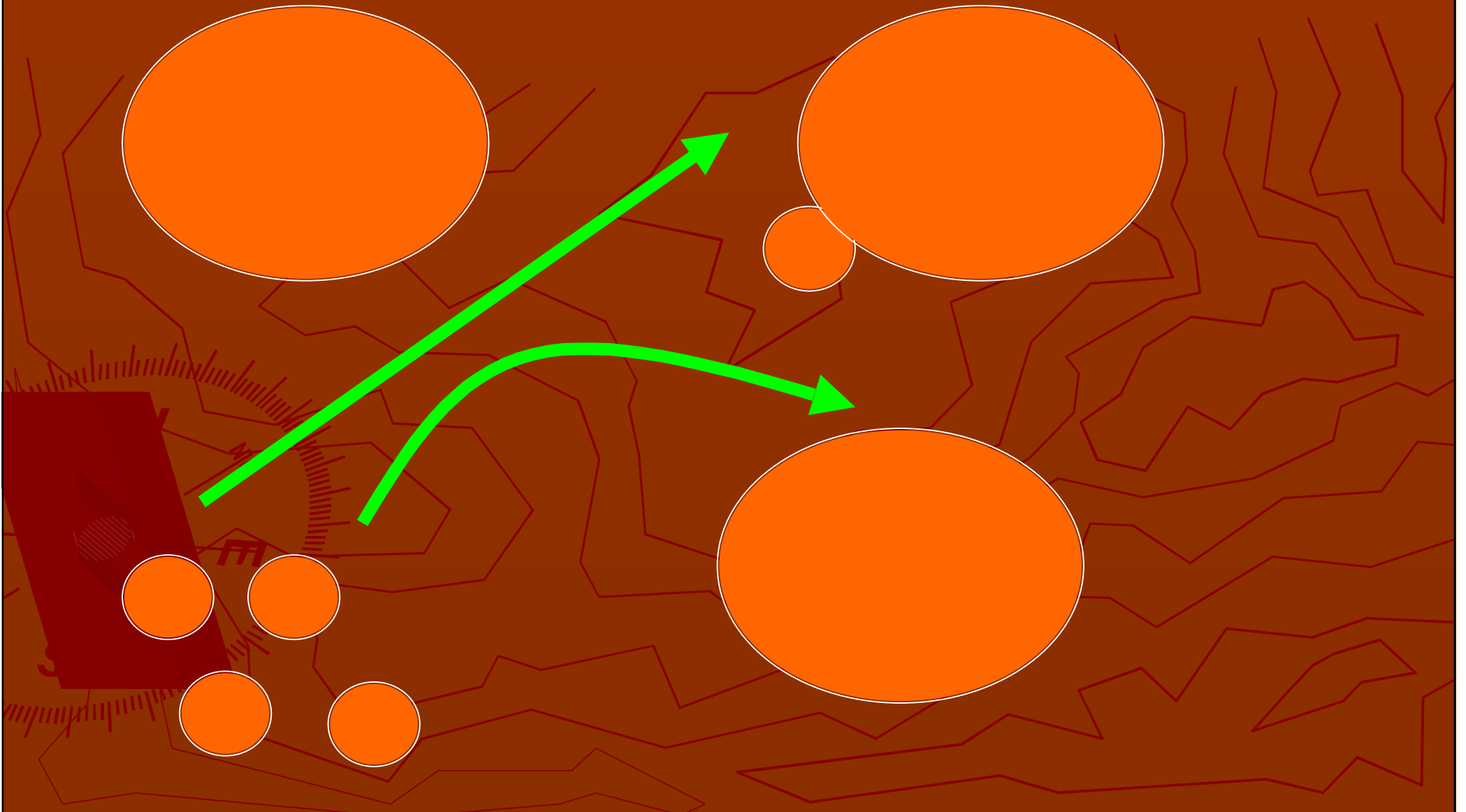
”Undersøgelsen belyser imidlertid ikke om geografiske forhold – f.eks. Kommunens arealmæssige udstrækning – har nogen betydning for opfattelsen af politisk nærhed og demokrati, ligesom det selvsagt ikke er muligt at vurdere, om det forhold at kommunestørrelse ifølge undersøgelsen generelt ikke har betydning for borgernes opfattelse af det lokale demokrati, vil kunne overføres til nye sammenlagte kommuner.

(S: 17)

Dynamisk analyse

Nutid

Fremtid



Dynamisk demokratisk analyse

- 1) Lokalområdernes faldende relative vægt
- 2) Interesse-, parti- og frivillige organisationer samt græsrodsbevægelsers tilpasning:
 - overbygning eller sammenlægning?
 - fjernhed til møder, aktiviteter o.l.
- 3) Fællesskabsfølelsen, helheden, viden og sammenhængen for borgere, politikere og embedsmænd
- 4) Fravær af sammenbindende medier:
 - før for store
 - nu for små

Konklusioner

- Økonomi:
- U-formede kurver
 - Bymæssighed ikke indbyggertal
 - Besparelser på -1 procent – nok?
- Faglighed:
- Specifikke ikke generelle problemer
 - Fordele men også ulemper
 - Specifikke eller generelle løsninger?
- Demokrati:
- Faldende og stigende kurver
 - Demografi ikke indbyggertal
 - Individuelt vs. organiseret demokrati?
- ??? Argumenternes bæredygtighed ???

Eller var det konklusionen?



Følelsen af tilknytning?

I hvilken grad føler du tilknytning til følgende geografiske områder?

Byen, landsbyen, området hvor du bor

Kommune

Amtet

Landsdelen

Danmark

Norden

Europa

Verden

Følelsen af tilknytning?

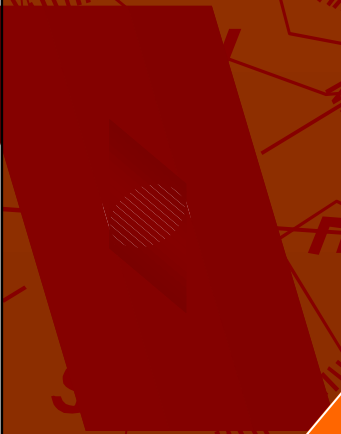
	Ingen	Nogen	Stor	I alt
Danmark	4	15	81	100
Byen/landsbyen/stedet du bor	8	31	61	100
Kommunen	8	44	48	100
Landsdelen	13	44	43	100
Norden	15	48	37	100
Europa	19	54	27	100
Verden	20	50	30	100
Amtet	29	55	16	100

Skift i perspektiv

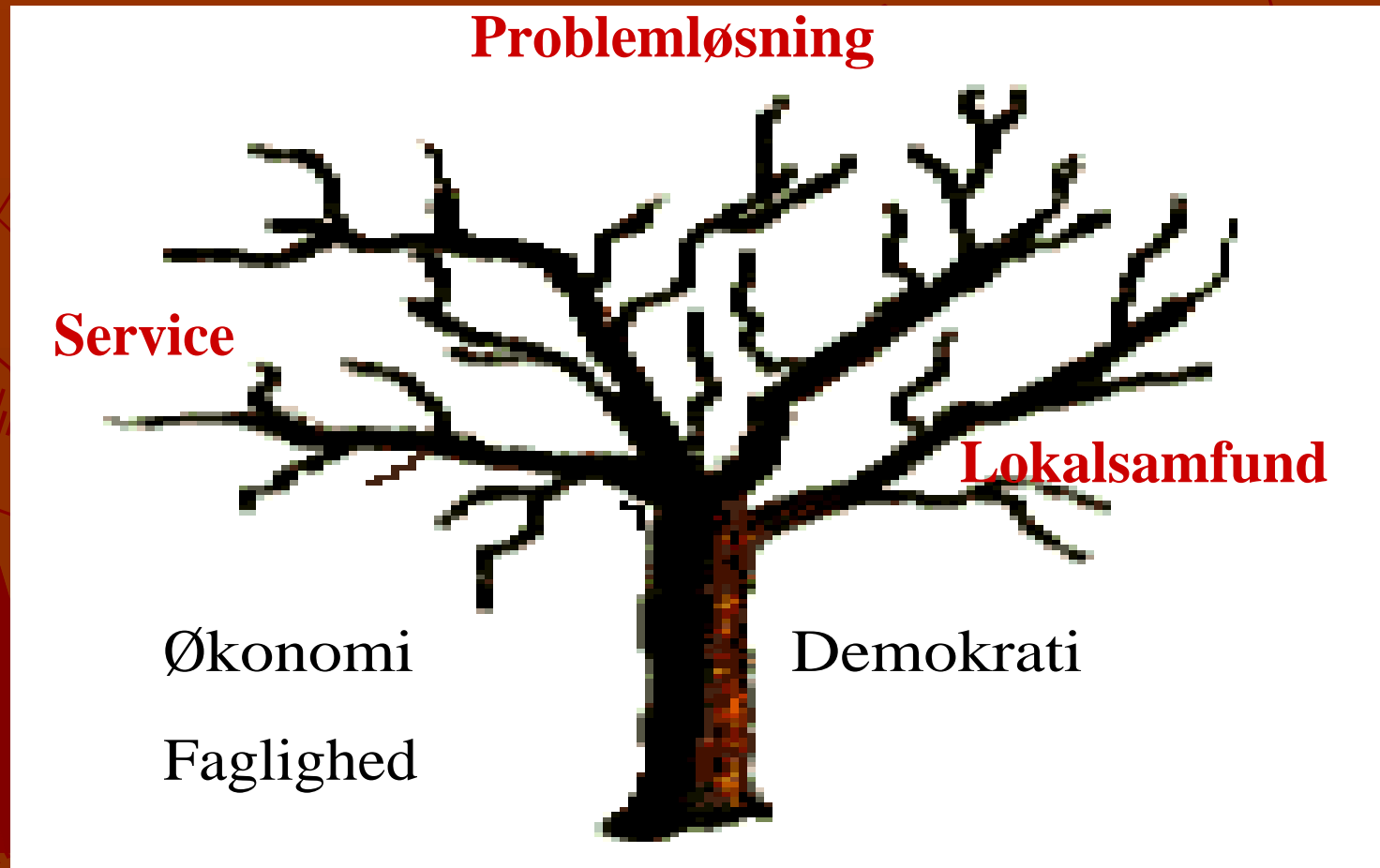
1

5

22



Bæredygtigheden til hvad?



Opgavefordeling:

Små ændringer

Store ændringer

Ændret

Amtsmodel

- lidt færre amter og kommuner
- justeringer ved opgaver

Kommunemodel

- 3-7 regioner
- Større kommuner
- + gymnasier, sociale, beskæftigelse ÷ skat

Statsmodel

- ÷ politiske regioner,
- sundhed efter uni-model
- resten af opgaverne deles mellem stat og kommuner

Uændret

Udelukket

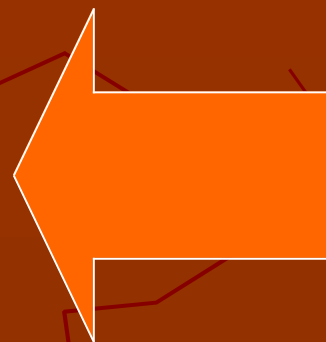
Udelukket

Struktur-
Størrelse

Det kommer - Dilemmaerne

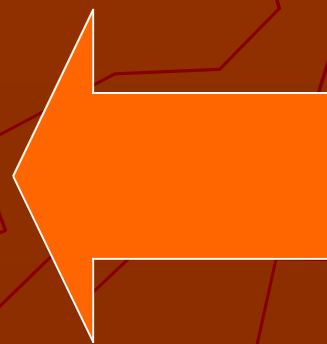
- Effektivitet og stordrift
- Kvalitet og faglighed
- Lokalsamfundene
- Demokrati og lokalt selvstyre

Hvordan afvejes
de fire mål?



- Skattestop
- Arbejdsløshed
- Meningsmålingerne
- Valget på vej

Når det skal ske i
denne ramme?



Strukturer er intet – det er indretningen indenfor strukturen, som er afgørende:

- medarbejdere: færre, nye opgaver, nye arbejdssteder, kultursammenstød
- borgere: stor utilfredshed i starten
- politikere: færre, nivelleringsøvelsen

Bornholm

Var det en god ide, at lægge amtet og de fem kommuner sammen?

	I alt	Mand	Kvinde
God ide	52 %	66 %	38 %
Dårlig ide	37 %	25 %	49 %

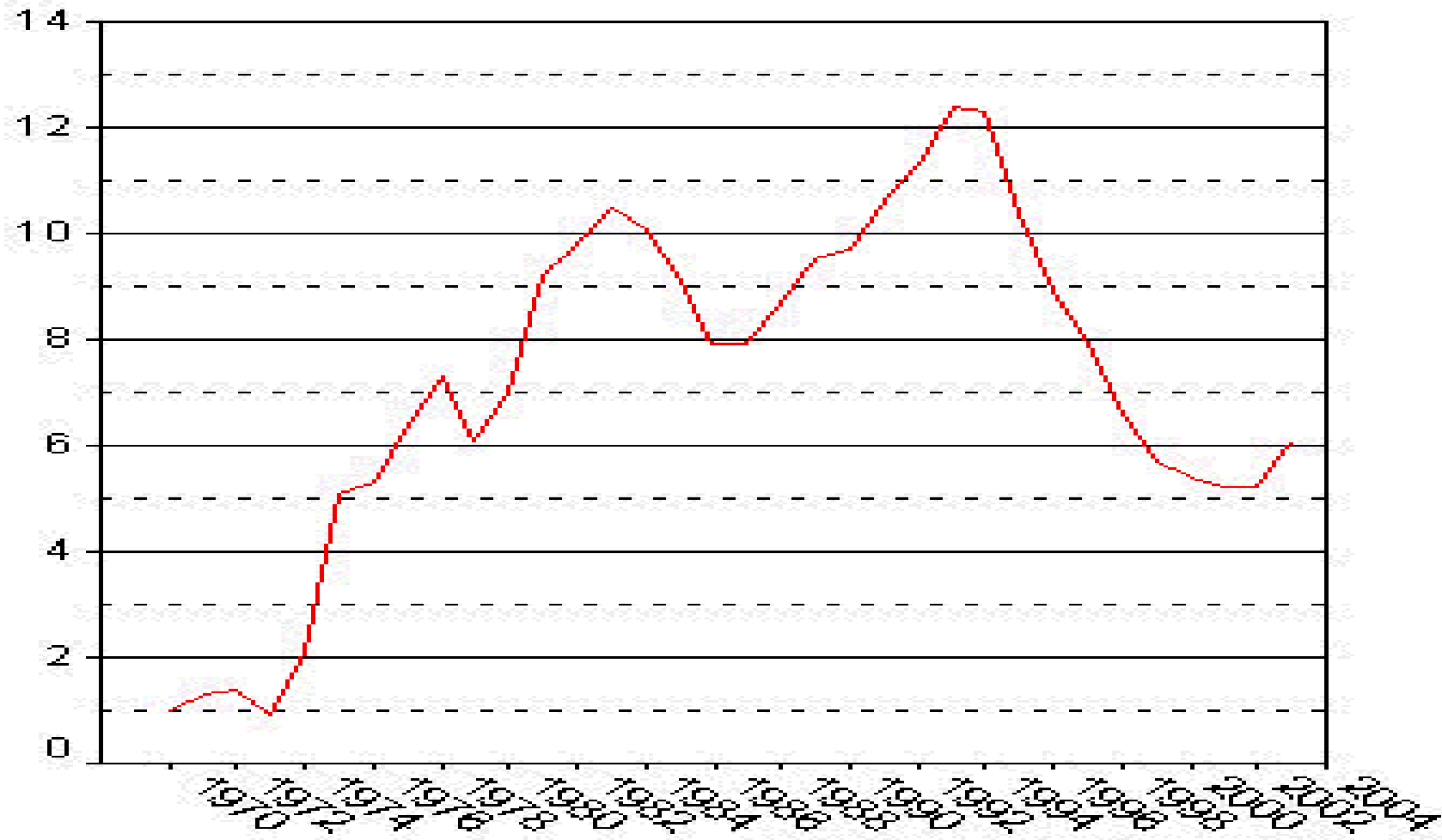
Bornholm

Hvad ville du stemme hvis du skulle stemme i dag?

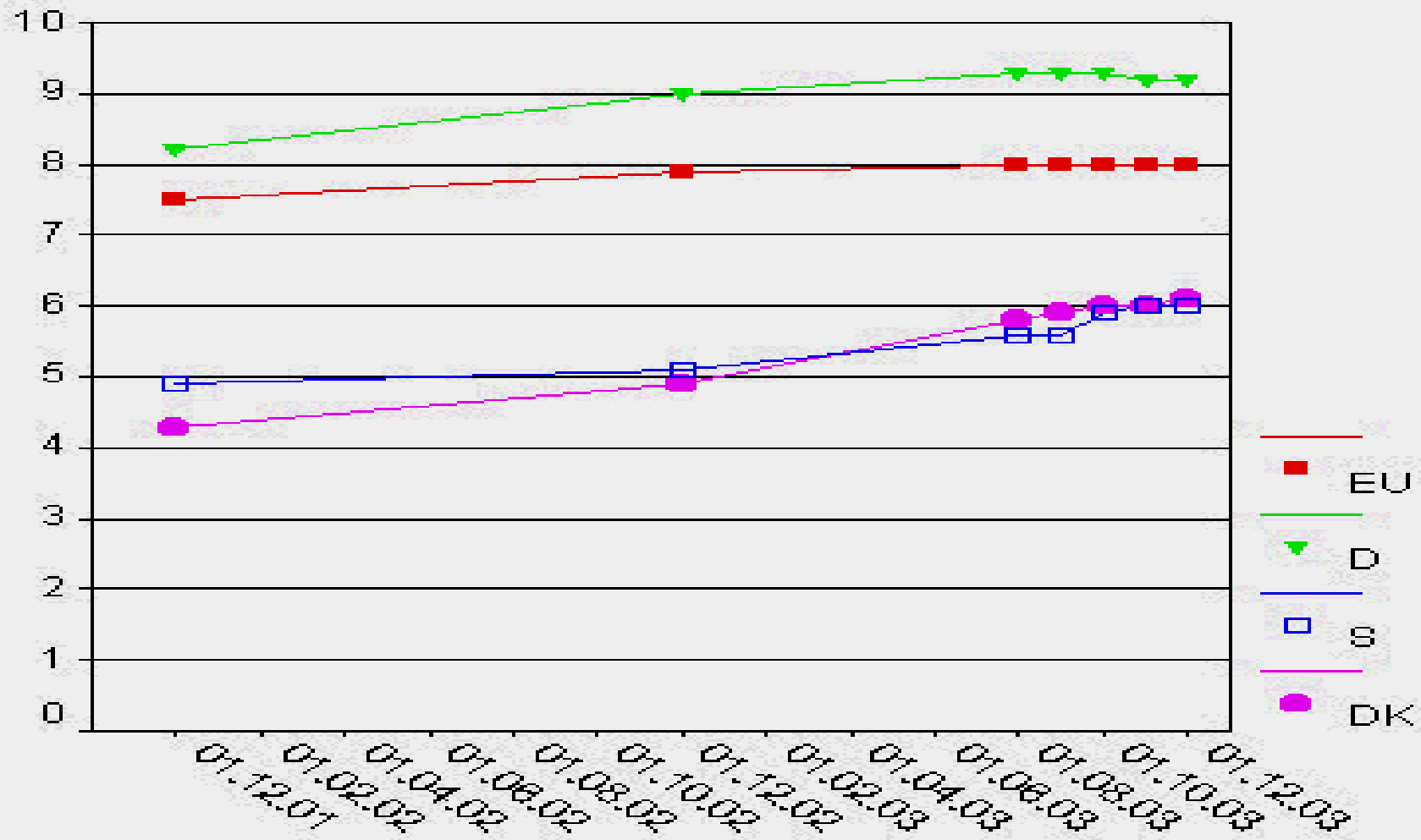
	I alt	Mand	Kvinde
Ja	53 %	65 %	40 %
Nej	42 %	31 %	53 %

I maj 2001 stemte 74 procent af bornholmerne ja til sammenlægning.

Arbejdsløsheden 1970-2003

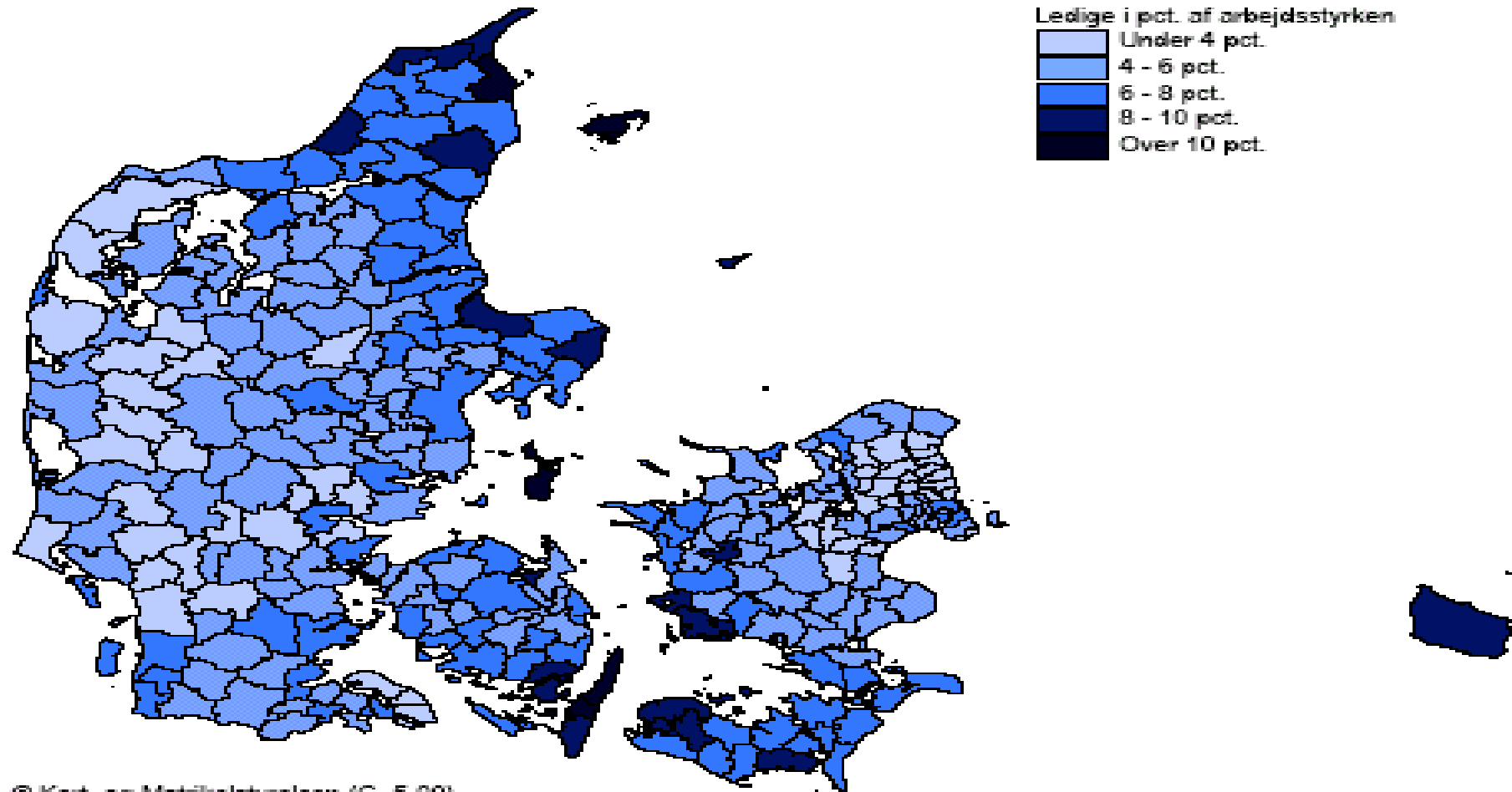


Arbejdsløsheden - nærbillede



Ledighedens geografiske fordeling

Ledigheden fordelt på kommuner i pct. af arbejdsstyrken. 2003



© Kort- og Matrikelstyrelsen (G. 5-00)

www.kms.dk/detnyedanmark

