

KL informerer om:
Kommunale samarbejder
- en ny udviklingsvej

Kommuners bæredygtighed

- stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde

Af Svend Lundtorp, oktober 2000

*”En bæredygtig udvikling er en udvikling,
der opfylder de nuværende generationers behov
uden at bringe fremtidige generationers muligheder
for at opfylde deres behov i fare”*
Bruntland-rapporten

Kommuners bæredygtighed

- **stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde**

Denne rapport indgår i den indsats, som Kommunernes Landsforening har iværksat for at informere kommunerne om kommunale samarbejder. Det sker under temaet ”*KL informere om: Kommunale samarbejder – en ny udviklingsvej*”.

I serien er udgivet:

Afklaring af juridiske problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder, KL, juli 2000

Fælles integration af udlændinge i 4 udvalgte kommunale samarbejder, KL, juli 2000

Kommuners bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde, Svend Lundtorp, okt. 2000

Kommunale samarbejder og demokratisk kontrol, Ulrik Kjær, oktober 2000

Kommunernes Landsforening
Oktober 2000



Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning	6
1.1 Hensigt.....	6
1.2 Bæredygtighed.....	7
1.3 Stordriftsfordele og -ulemper	8
1.4 Specialisering og stordriftsfordele.....	9
1.5 Alternativer til kommunal egenproduktion	11
1.6 Konklusion.....	12
2. Bæredygtighed	14
2.1 Begrebet.....	14
2.2 Kommuners bæredygtighed.....	15
2.3 Forskellige slags bæredygtighed	17
2.4 Økonomisk bæredygtighed.....	17
2.5 Effektivitet og bæredygtighed	21
2.6 Demokratisk bæredygtighed	27
2.7 Nærhed og bæredygtighed	33
3. Stordriftsfordele og -ulemper	35
3.1 Indledning	35
3.2 Kommunale stordriftsfordele?	35
3.3 Afprøvning af teorien	38
3.4 Danske empiriske studier	39
3.4 Kvalitet.....	42
4. Specialisering og stordriftsfordele.....	44
4.1 Begreb	44
4.2 Den kommunale produktionsproces.....	45
4.3 Folkeskolen som eksempel	45
4.4 Misforhold mellem udbud og efterspørgsel	49
4.5 Produktionsfaktorernes stabilitet og faglighed	50
4.6 Specialiseringen i den kommunale produktionsproces.....	52
4.7 Årsager til specialisering	53
4.8 Specialiseringens hierarki.....	54
4.9 Eksempler.....	56
4.10 Udviklingen.....	63
4.11 Konklusioner om stordrift og specialisering.....	64
5. Alternativer til kommunal egenproduktion.....	67
5.1 Alternativer.....	67
5.2 Ændret opgavefordeling.....	67
5.3 Kommunesammenlægninger.....	68
5.4 Udlicitering.....	72
5.5 Kommunalt samarbejde	75
5.6 Udlicitering eller kommunalt samarbejde?	75
5.7 Kortlægning af kommunale samarbejder og kommunal udlicitering	76
5.8 Hvornår foretrækkes kommunalt samarbejde frem for privat udførelse?	79



5.9 Hvornår foretrækkes privat udførelse frem for kommunalt samarbejde?	81
5.10 Hvor er konkurrencen mellem kommunale samarbejder og privat udførelse?...	83
6. Diskussion	84



Forord

Denne rapport er den tredje publikation i et projekt om kommunalt samarbejde, der er finansieret af Det Kommunale Momsfond. Projektet begyndte september 1999 og forventes afsluttet foråret 2001.

Den første rapport i projektet - *Kommunalt samarbejde - hvorfor og hvorfor ikke?* - udkom i februar 2000. Her peges på et par emner, som fortjener særlig opmærksomhed. Det ene er begrebet *bæredygtighed*. Hvad forstås der ved bæredygtighed, og hvad kan være årsag til svigtende kommunal bæredygtighed? Dette er emnet for denne rapport.

Det andet er begrebet *demokratisk kontrol*, som bl.a. Opgavekommissionen har nævnt som et potentielt problem i forbindelse med kommunale samarbejder. Den problemstilling er belyst i projektets anden rapport, som er skrevet af adjunkt ph.d. Ulrik Kjær og som publiceres samtidig med denne rapport.

Projektet udføres i nær samarbejde med Kommunernes Landsforening og supplerer dermed de analyser, landsforeningen gennemfører om emnet kommunalt samarbejde. Det gælder Kommunernes Landsforenings kortlægning af kommunale samarbejder, der kan findes på landsforeningens hjemmeside og rapporten *Juridiske problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder*, der er offentliggjort juli 2000.

Til støtte for projektet er nedsat en referencegruppe bestående af cheføkonom i Kommunernes Landsforening Jan Olsen (formand), kontorchef i Kommunernes Landsforening Lene Sillasen, konsulent i Kommunernes Landsforening Michel Weber, kontorchef i Kommunernes Landsforening Hans Otto Jørgensen, kontorchef i Indenrigsministeriet Christian Schönau og adjunkt ph.d. ved Odense Universitet Ulrik Kjær. Referencegruppen skal have tak for god inspiration og nyttige kommentarer til de to rapporter.

Forskningschef Nils Groes, AKF og fuldmægtig Inge Lene Møller, Indenrigsministeriet skal have tak for at ofre kræfter på at gennemgå manuskriptet om bæredygtighed og komme med forslag til særdeles nyttige forbedringer.



Michel Weber skal have en særlig tak for det nære samarbejde, som nu bliver intensiveret i forbindelse med projektets afsluttende fase.

Forfatteren har dog det fulde ansvar for artiklernes indhold.

Svend Lundtorp
Oktober 2000



1. **Sammenfatning**

1.1 Hensigt

Rapporten *Kommunalt samarbejde - Hvorfor? Hvorfor ikke?* er resultat af første fase i forskningsprojektet om kommunalt samarbejde. I den rapport fremhæves det gentagne gange, at der er en sammenhæng mellem bæredygtighed, stordrift og specialisering på den måde, at stigende specialisering gør det sværere for kommunerne at opnå stordriftsfordele, fordi der kræves et stadig større volumen. Det fører til manglende bæredygtighed.

Det er denne påståede mangel på bæredygtighed, der er årsag til den igangværende diskussion om kommunestrukturen i Danmark. Diskussionen er imidlertid fyldt med ord, der ikke er definerede, med påstande, der ikke er dokumenterede og baseret på forudsætninger, der ikke altid svarer til virkeligheden.

Derfor er det anset som centralt i dette forskningsprojekt at analysere denne sammenhæng mellem specialisering, stordrift og bæredygtighed. Hvad dækker begreberne, hvad ved vi om det, og hvilke alternativer er der til kommunal produktion.

Med dette udgangspunkt er hensigten med denne rapport:

1. At definere og konkretisere begrebet bæredygtighed
2. At referere teorien om kommunale stordriftsfordele samt efterprøve om de findes
3. At undersøge, hvor specialisering finder sted i kommunal produktion og efterspørgsel samt afprøve hypotesen om en sammenhæng mellem specialisering, stordrift og bæredygtighed
4. At gennemgå og analysere alternativerne for løsning af de opgaver, som nogle - og i visse tilfælde mange - kommuner ikke er store nok til at løse selv. Der er her særlig lagt vægt på kommunalt samarbejde som en løsning.

Metoden har været at gennemgå og sammenholde relevant litteratur. Ligeledes er foreliggende empiriske undersøgelser anvendt som dokumentation. Der er ikke foretaget selvstændige empiriske undersøgelser i forbindelse med denne del af forskningsprojektet.



1.2 Bæredygtighed

Begrebet bæredygtighed bruges som et standardudtryk, nærmest som en floskel, når kommunernes opgaver og struktur diskuteres. Bæredygtighed er udgangspunktet for vurderinger af kommuners evne til at klare nuværende og fremtidige opgaver. Ved at gennemgå anvendelser af udtrykket, viser det sig imidlertid, at ordet har mange betydninger, og de er ikke altid sammenfaldende.

Når der tales om kommunal bæredygtighed, synes der ikke at være tvivl om, at overlevelsesaspektet er centralt. Begrebet bruges til at bedømme om en kommune har forudsætninger for og evner til at overleve på længere sigt. Mere beskedent bruges det også til, at vurdere om kommuner har styrke nok til at løse givne opgaver - om de har bæreevne i relation til opgaven.

Men derudover er det ikke altid klart, hvad der forstås ved kommunal bæredygtighed. Begrebet har i debatten fået mange fornavne som f.eks. faglig bæredygtighed, driftsmæssig bæredygtighed og demokratisk bæredygtighed.

Det synes dog, at anvendelsen af begrebet kan inddeles i tre hovedgrupper:

Den første handler om kommunens økonomiske fundament - om den økonomisk kan overleve. Fællesbetegnelsen er *økonomisk bæredygtighed*. Det kan forstås på flere måder: For det første om kommunens evne til at finansiere opgaverne. For det andet om den har den økonomiske robusthed, der skal til for at finansiere uventede store udgifter. For det tredje bruges udtrykket økonomisk bæredygtighed om lokalsamfundets økonomi. Er det et samfund, der vedvarende vil have et tilstrækkeligt befolknings- og indkomstgrundlag. Den sidste betragtningsmåde handler om kommunen som lokalsamfund og vedrører kun indirekte kommunen som myndighed og driftsvirksomhed.

Overskriften for det andet sæt af anvendelser af udtrykket bæredygtighed drejer sig om *effektivitet*. Eller mere præcist - om små kommuner kan løse opgaverne effektivt. I den forbindelse tales der om befolkningsmæssig bæredygtighed, faglig bæredygtighed (der udtrykker kvaliteten), administrativ bæredygtighed og driftsmæssig bæredygtighed.



Det tredje overbegreb er *demokratisk bæredygtighed*, der handler om forholdet mellem de folkevalgte og vælgerne. I vurderingen af kommuners demokratiske bæredygtighed indgår spørgsmål som borgernes tillid til de folkevalgte, deres tilfredshed med kommunen og om kommunen har en identitet som lokalsamfund. Her indgår samtidig en vurdering af undergrænsen for et lokal demokrati.

Tilsammen bliver det mange former for bæredygtighed. I denne rapport er godt et dusin betragtningsmåder beskrevet. Man skal derfor være forsigtig med at benytte udtrykket kommunal bæredygtighed uden at præcisere, hvad der menes. Helt nødvendig er denne præcision, når begrebet bruges som målestok for en kommunes evner. Det er fordi, der er modstridende anvendelser. Det hænger sammen med, at der ligger to betragtninger i vurderingen af en kommunes bæredygtighed. Den ene ser på kommunen som driftsvirksomhed, den anden på lokalsamfundet. Effektivitetsvurderinger gælder kommunen som driftsvirksomhed, mens demokrativurderinger omhandler lokalsamfundet. De første taler som oftest for store enheder, mens de andre et stykke hen ad vejen peger på fordelene ved de små enheder.

Derved handler diskussionen også om nærhed og bæredygtighed, hvor nærhed er et spørgsmål om lokaldemokrati, mens bæredygtighed især går på økonomi og effektivitet.

1.3 Stordriftsfordele og -ulemper

Uafhængig af hinanden er der i år offentliggjort to undersøgelser af mulige stordriftsfordele i kommunal produktion. Den ene er skrevet af Kurt Houllberg og den anden af Indenrigsministeriet¹. De når begge frem til, at omkostningerne pr. enhed er faldende med stigende kommunestørrelse for så vidt angår folkeskole, børnepasning og administration. Det er især de mindste kommuner, der har høje enhedsomkostninger. På nogle af områderne begynder omkostningerne pr. indbygger dog igen at vokse, når et vist niveau er nået. Der er således også stordriftsulemper ved stor kommunal produktion. På ældreområdet har ingen af undersøgelserne påvist stordriftsfordele.

I Indenrigsministeriets rapport skelnes mellem tre niveauer i stordriftsfordelene:

¹ Houllberg 2000 og Indenrigsministeriet 2000



1. Produktspecifikke stordriftsfordele, der opnås ved masseproduktion af kommunale ydelser
2. Institutionsspecifikke stordriftsfordele, der skyldes visse grundomkostninger ved en institution, som ikke afhænger af institutionens størrelse. Store institutioner producerer derfor billigere end små
3. Kommunespecifikke stordriftsfordele skyldes, at der tilsvarende er visse grundomkostninger ved at drive en kommune uanset, hvor stor den er.

Begge undersøgelser viser, at stordriftsfordele især findes i administrationen. De viser også, at det navnlig er de helt små kommuner, der har svært ved at opnå stordriftsfordele.

Selv om resultaterne på flere punkter er overensstemmende, er forfatterne ikke enige om at bruge undersøgelserne som argumentation for kommunesammenlægninger. Indenrigsministeriet har med forsigtige udtalelser bemærket, at resultaterne giver anledning til overvejelser om kommunestrukturen. Houlberg finder derimod, at der kun er tale om småpenge, som i øvrigt kan blive spist op af omkostningerne ved sammenlægninger. Han peger også på, at demokratiaspektet bør vægtes lige med effektivitet i disse overvejelser.

Hvad der ikke er med i undersøgelserne, er kvaliteten af kommunale ydelser. Her er konklusionen indtil videre, at vi ikke ved, om kvaliteten i sagsbehandlingen er ringere eller bedre i de små end i de store kommuner.

1.4 Specialisering og stordriftsfordele

Manglende evne til at opnå stordriftsfordele - eller om man vil, smådriftsulemper - opstår, når det er svært at tilpasse kapaciteten af produktionsfaktorer med efterspørgslen. F.eks. kan en sundhedsplejerske have ansvar for et vist antal børn. Sundhedsplejersken betragtes i denne sammenhæng som en produktionsfaktor. Antallet af sundhedsplejersker i en kommune skal da svare til antallet af børn, som er tilknyttet sundhedsplejen. Denne kabale kan være svær at få til at gå op. Tilsvarende skal f.eks. antallet af 10. klasser passe til antallet af elever i 10. klasse og den klassekvotient kommunen har valgt.

Disse problemer gælder både for store og små kommuner. De gælder også for både store og små opgaveområder i en kommune. Men de er



mere mærkbare for små end for store enheder. Det betyder, at der i alle kommuner kan opstå problemer med manglende harmoni mellem faktorindsats og efterspørgsel i forbindelse med mindre opgaver. Det betyder også, at der er flere af den slags problemer i små end i store kommuner, fordi de mindre kommuner ifølge sagens natur har flere små opgaver. Dette forhold forstærkes af, at befolkningstætheden som oftest er mindre i de små end i de store kommuner.

Der er også et kvalitativt element i denne problemstilling: Produktionsfaktorerne skal være til rådighed, når de skal bruges, og kvaliteten bør være lige høj i store og små enheder. Konkret drejer det sig om arbejdskraftens *stabilitet* og *faglighed*. Stabilitet vedrører arbejdskraftens tilstedeværelse. Her er små enheder med få ansatte mere sårbare end store i forbindelse med fravær. Faglighed betyder her, at alle medarbejdere med samme funktion, bør være lige dygtige. For at sikre sådan faglig udvikling er det ønskeligt med et fagligt miljø på arbejdspladsen. Også på dette punkt har de små enheder med kun en eller få ansatte det vanskeligere end de store.

Dette fænomen - der i denne rapport er kaldet den kommunale harmonilov - har tilsyneladende kun lidt at gøre med specialisering. Så det er umiddelbart ikke specialisering, der er årsag til manglende stordriftsfordele og dermed svigtende bæredygtighed. Årsagen er, at kommuner også har små opgaver, hvor det kan være vanskeligt at opnå stordriftsfordele. Det gælder naturligvis især mindre kommuner, for hos dem er der mange små opgaver.

Imidlertid udføres mange af disse opgaver af personale med særlig uddannelse eller træning, og derved kommer specialiseringen alligevel ind som medvirkende faktor. Endvidere betyder specialisering i produktionen og stigende variation i efterspørgslen tillige, at der kommer flere af den slags mindre opgaver, som udføres af personale med særlige kvalifikationer.

Det er følgelig naturligt, at kommuner søger at imødegå disse harmoniproblemer ved enten at udlicitere små specialiserede opgaver, eller løse dem i et kommunalt samarbejde.

Samtidig skal det retfærdigvis nævnes, at der også er smådriftsfordele. Små enheder er mere overskuelige og har dermed særlige muligheder for



sammenhæng og fleksibilitet i opgaveløsningen. De belastes heller ikke af de samme interne kommunikationsproblemer som store kommuner.

1.5 Alternativer til kommunal egenproduktion

For de opgaver, hvor det er svært at opnå stordriftsfordele, er det naturlige næste skridt at undersøge alternativerne.

1. En mulighed er, at amtet eller staten overtager. Det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt, når det drejer sig om delopgaver af større opgaver. Det er heller ikke logisk, at alle kommuner skal afgive ansvar, fordi et mindretal af dem ikke ved egen kraft kan opnå stordriftsfordele.
2. Kommunesammenlægninger er en anden og nærliggende mulighed. Derved løftes den samlede volumen så smådriftsulempen forsvinder eller formindskes, og samtidig undgås de besværligheder, der følger med kommunalt samarbejde, fordi alle beslutninger så træffes af ét organ, nemlig kommunalbestyrelsen i den nye kommune.

Problemet med manglende bæredygtighed gælder imidlertid små opgaver. Da der samtidig er forskellige værdier for bæredygtighed, er det ikke åbenbart, hvad den mindste kommunestørrelse bør være. Det vil f.eks. være vilkårligt, at definere den efter behovet for sundhedsplejersker.

Yderligere trækker nogle demokratisynspunkter i modsat retning, ligesom sammenhængen mellem kvalitet og kommunestørrelse ikke er tilstrækkelig belyst.

Problemet med, at nogle mindre kommuner har vanskeligt ved at opnå stordriftsfordele på udvalgte afgrænsede områder, kan således ikke alene være afgørende for en ny kommunalreform.

3. Udlicitering eller kommunalt samarbejde er en tredje mulighed for at opnå stordriftsfordele, som en kommune ikke selv kan formå. Der er da også i disse år en voldsom vækst i begge dele. Aldrig har de danske kommuner udliciteret så meget som nu, og aldrig har de været så engageret i fælles kommunale løsninger.

Det er en almindelig antagelse, at udlicitering og kommunalt samarbejde er alternative valgmuligheder. En kommune kan vælge mellem



at udbyde en opgave eller løse den i samarbejde med nabokommuner. Den hypotese holder imidlertid ikke:

I praksis viser det sig, at det er helt forskellige opgaver, der løses ved henholdsvis udlicitering respektive kommunalt samarbejde. Den kortlægning af området, som Kommunernes Landsforening har offentliggjort, viser, at de opgaver, der udliciteres er afgrænsede, konkrete og veldefinerede mindre opgaver. De opgaver kommunerne samarbejder om især er lokalpolitiske opgaver, administrative opgaver og store tekniske anlæg. Det er alle opgaver, der ikke er egnede til udlicitering.

Kun for få og ganske små opgaver er der konkurrence mellem de to driftsformer. Det gælder f.eks. madproduktion og -udbringning, drift af IT og drift af spildevandsanlæg. Altså småting i forhold til omfanget af opgaver kommunerne ikke løser ved egenproduktion.

Resultaterne kan også tages som udtryk for, at udlicitering foretrækkes, hvor der findes et velfungerende marked. Her kommer kommunalt samarbejde slet ikke på tale. Det gælder på det seneste også kerneopgaver som pasning af børn og ældre.

1.6 Konklusion

Hele denne diskussion om bæredygtighed og stordriftsfordele handler dybest set om kommunestruktur. Er de nuværende danske kommuner store nok til at klare de opgaver, de har ansvaret for. Det spørgsmål skal ikke besvares her.

Men problemstillingen kan afgrænses: Problemer med manglende stordriftsfordele opstår, hvor det er svært at opnå overensstemmelse mellem kapaciteten af produktionsfaktorer og efterspørgslen. Dette fænomen optræder mest føleligt i forbindelse med mindre opgaver, og de udføres ofte af særligt uddannet eller trænet personale.

Det problem kan løses eller formindskes ved udlicitering eller kommunalt samarbejde.

Yderligere viser undersøgelserne, at de største gevinster ved stordrift findes i administrationen, herunder skattevæsen. Netop disse områder står



nu højt på listen over kommunale samarbejder, og enkelte af dem er på listen over udliciterede opgaver.

I forbindelse med kommunalt samarbejde er der her en udfordring for kommunerne, at gennemføre det uden at omkostningerne ved selve samarbejdet bliver uforholdsmæssigt store i forhold til dels gevinsten, dels det andet alternativ, der hedder kommunesammenlægninger.

Det er selvfølgelig også en udfordring i sig selv at indgå i et kommunalt samarbejde.



2. *Bæredygtighed*

2.1 Begrebet

Begrebet bæredygtighed er helt centralt, når man diskuterer kommuners opgaver og størrelse. Derfor var dette begreb gennemgående i kommunalreformens argumentation, hvor der dog blev brugt udtrykket *bærekraft*². De nye kommuner skulle have bærekraft i forhold til fremtidens krav.

Siden er tankegangen og udtrykket bæredygtighed blevet brugt, når kommunestrukturen har været under luppen. Nu er spørgsmålet om kommunernes bæredygtighed - eller mangel på bæredygtighed - imidlertid blevet yderst aktuelt igen i forbindelse med den igangværende strukturdebat. En præcis beskrivelse af, hvad begrebet bæredygtighed dækker, er derimod vanskelig at finde.

Bæreevne er et udtryk fra fysikkens verden³. Et skibs bæreevne angiver den maksimale last, det kan fragte. Bygningskonstruktioner har en vis bæreevne. Ved at hælde sand i en papirpose til bunden falder ud, kan bæreevnen måles. Bæreevnen er ikke uafhængig af ydre forhold. En jernkonstruktions bæreevne falder drastisk under en brand, og bunden går hurtigt ud af papirposen, når den er våd.

I overført betydning anvendes udtrykket bæreevne i biologien til at angive det antal individer, der kan leve i et afgrænset område.

Bæredygtighed giver udtryk for vedvarende bæreevne - at bæreevnen bevares. At området fortsat er stort til, at samme antal individer kan leve der. Et landbrug er bæredygtigt, når det vedvarende kan ernære en familie. Det samme gælder en butik. Udtrykket er først nævnt for ca. 200 år siden som grundlag for vurderingen af, hvor stor en landsby kan være i forhold til, at der brænde nok i den nærliggende skov⁴.

I dag forbindes ordet dog mest med Bruntland-rapporten, der med følgende definition og målsætning har rejst spørgsmålet om klodens bære-

² Kommunallovscommissionen 1966 side 12

³ Den Danske Encyklopædi

⁴ Dubgaard m.fl. 1999



dygtighed: ” *En bæredygtig udvikling er en udvikling, der opfylder de nuværende generationers behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare*”.

2.2 Kommuners bæredygtighed

Hensigten med dette afsnit er at afdække bæredygtighedsbegrebets anvendelse i kommunal sammenhæng. Det er sket ved at referere og sammensætte en række kilder om emnet.

Når det diskuteres om en kommune er bæredygtig, er det også overlevelsesperspektivet, der sigtes mod. For fortsat at eksistere som selvstændig kommune, skal den være bæredygtig. Men derudover er det ikke altid klart, hvad der forstås ved kommunal bæredygtighed.

Kommunallovskommissionen lagde vægt på en kommunes befolkningstal ved vurderingen af bæredygtighed (bærekraft)⁶. Bærekraft i Kommunallovskommissionens forstand betyder, at der lægges vægt på det mindstemål for kommunens indbyggertal, som kan *bære* driften af en offentlig opgave⁷. Helt afgørende var det, at en kommune havde tilstrækkeligt befolkningsunderlag for en realskole. Derfor burde de kommunale enheder ikke være mindre end 5-6.000 indbyggere (alligevel var der efter inddelingsreformen 33 kommuner med under 5.000 indbyggere).

Efter kommunalreformen er der gået mange år, hvor emnet stort set ikke har været diskuteret. Det skyldes måske, at kommunerne viste en overraskende evne til at løse de opgaver, de fik tillagt. Faktisk fik de i løbet af 1970'erne langt flere opgaver at løse end oprindeligt planlagt. Der var også en stram styring af kommunerne de første år efter reformen. Ved anvendelse af de klassiske styringsmidler - tilladelser, godkendelser, forskrifter og tilsyn - ville staten sikre en rimelig kommunal forvaltning. Kommunerne levede imidlertid op til de nye krav. Det var ikke blot unødvendigt at holde dem i kort snor, det var til irritation og det blokerede for fleksible løsninger. Det viste sig, at kommunerne havde bæreevne i forhold til de mange opgaver, der blev lagt ud.

I 1990'erne blev spørgsmålet om kommunernes bæredygtighed imidlertid igen et diskussionsemne. Allerede i slutningen af 1980'erne rejste stats-

⁵ Her citeret fra Dubgaard m.fl. 1999. Se også Hansen 1997

⁶ Kommunallovskommissionen 1966

⁷ Schou 1994



minister Poul Schlüter tvivl om amtskommunernes eksistensberettigelse. Senere er også rejst tvivl om, hvorvidt de små kommuner er i stand til at løse opgaverne tilfredsstillende. Denne diskussion er accelereret i 1990'erne. Det første skub til debatten kom i forbindelse med Hovedstadsrådets nedlæggelse. Derefter kom den op igen under overvejelserne om en ny hovedstadsreform.

Den bebudede hovedstadsreform blev dog udsat. I stedet nedsatte regeringen Opgavekommissionen, der afgav betænkning i 1998⁸. Her er der givet en dybtgående kortlægning af opgavefordelingen i den offentlige sektor. Men det var meget få og meget små nye opgaver kommissionen ville foreslå overladt til kommunerne. Kommissionen fandt øjensynlig ikke alle kommuner tilstrækkelig bæredygtige til at overtage flere opgaver fra staten. Samtidig tog kommissionen afstand fra kommunale samarbejder som en bæredygtig organisationsform i forbindelse med kommunale kerneopgaver.

I stedet og med direkte adresse til kommunernes manglende bæreevne, overtog staten selskabsskatteligningen og levnedsmiddelkontrollen fra kommunerne i slutningen af 1990'erne. Dog skete der nogenlunde samtidig det, at amterne overtog hovedlandevejene og kommunerne fik ansvaret for integration af flygtninge.

Senest har daværende indenrigsminister Thorkild Simonsen sagt, at de igangværende kommunale samarbejder kan give grundlag for overvejelser, om der på lokalt plan skal arbejdes for kommunesammenlægninger⁹.

Stik mod alle traditioner har også Kommunernes Landsforening taget del i diskussionen med debathæftet *Kommunerne for fremtiden* fra 1999¹⁰. Der er her ikke taget stilling for eller imod ændringer i kommunestrukturen. Derimod er det grundlæggende spørgsmål om kommunal bæredygtighed sat under lup med betragtninger om, hvordan manglende bæreevne kan imødegås ved at adskille bestiller og udførerrollen, f.eks. gennem kommunale samarbejder.

Også i den akademiske verden diskuteres spørgsmålet om kommunestørrelse og kommunal bæredygtighed. Et grundlæggende værk er Poul Erik

⁸ Opgavekommissionen 1998

⁹ Simonsen 1999

¹⁰ Kommunernes Landsforening 1999



Mouritzens hyppigt citerede doktorafhandling *Den Politiske Cyklus* fra 1991, hvor kommunalt demokrati, stordriftsfordele og bæredygtighed diskuteres. Hans empiriske studier er senere ajourført af ham selv og andre kolleger fra Odense Universitet¹¹. AKF (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut) er også gået ind i debatten med bl.a. et nummer af AKF-Nyt, der er helliget en diskussion om Danmarks kommunalstruktur i dag og i fremtiden¹².

Denne debat om struktur og bæredygtighed er ført på forskellige planer og med vekslende bagtanker. Et positivt biprodukt af diskussionen har været at give begrebet kommunal bæredygtighed et mere nuanceret indhold. Det handler ikke kun om at være stor nok til en realskole. Der er mange forskellige slags bæredygtighed:

2.3 Forskellige slags bæredygtighed

I debatten tales om økonomisk, faglig, driftsmæssig, administrativ, finansiel og demokratisk bæredygtighed samt meget mere. Der synes dog at være tre hovedgrupper:

- Den første handler om kommunens økonomiske fundament - om den er i stand til at finansiere de kommunale ydelser. Det betegnes som *økonomisk bæredygtighed*
- Den anden om kommunens *effektivitet*, dvs. evne til at producere med høj kvalitet og lave omkostninger. Her bruges udtryk som driftsmæssig bæredygtighed, faglig bæredygtighed mv.
- Den tredje gælder det lokale demokrati - *demokratisk bæredygtighed*.

Hvad der ligger i disse begreber er søgt analyseret i det følgende, med udgangspunkt i den brug begreberne har haft i den løbende debat.

2.4 Økonomisk bæredygtighed

Som nævnt sigter udtrykket økonomisk bæredygtighed mod en vurdering af kommunens økonomiske formåen. Udtrykket bruges så vidt ses i tre sammenhænge:

¹¹ Se f.eks. Houlberg 2000a og 2000b, Mouritzen 1999a og 1999b

¹² AKF-Nyt 2/1999



Evne til at finansiere

For det første bruges udtrykket økonomisk bæredygtighed som vurdering af kommunens evne til at finansiere opgaverne. Om den er i stand til at levere et rimeligt serviceniveau til en tålelig skatteprocent. Med de forskelle, der er i kommunernes beskatningsgrundlag er det indlysende, at denne forudsætning ikke uden videre holder. De rigeste kommuner har et indtægtsgrundlag pr. indbygger, der er 2-3 gange så stort som de fattigste¹³.

Denne form for manglende bæredygtighed kan ikke afhjælpes ved kommunesammenlægninger, fordi fattige kommuner ligger ved siden af hinanden. Det var for at råde bod på dette forhold, at der også indgik en *byrdefordelingsreform* i kommunalreformen¹⁴. Gennem udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov er det i princippet sikret, at alle kommuner uden større variation i skatteprocent kan tilbyde samme service. At der i alle årene har været en diskussion om, hvorvidt udligningsordningerne er rimelige, retfærdige og hensigtsmæssige er en anden sag. Rent faktisk har de betydet, at ingen kommune er gået fallit på grund af utilstrækkeligt indtægtsgrundlag ligesom spredningen i skatteprocenter er forholdsvis beskeden sammenholdt med spredningen i indkomsterne. Samtidig er der i international sammenhæng ikke større forskelle i serviceniveau.

Økonomisk robusthed

For det andet bruges betegnelsen økonomisk bæredygtighed som indikator for en kommunes økonomiske robusthed - om den er i stand til at finansiere store uventede udgifter. Det er en kendt sag, at enkelte sociale sager på det nærmeste kan slå små kommuner omkuld. Her tænkes specielt på anbringelse af børn uden for hjemmet. For en lille kommune kan anbringelse af to børn svare til 0,1 skattepoint¹⁵.

Små kommuners følsomhed over for enkeltsager gælder imidlertid ikke kun tunge børnesager. Selv små ændringer i plejehjemsbehovet kan have samme virkning, idet en plejehjemsplads koster ca. 400.000 kr. om året.

¹³ Se f.eks. Dilling-Hansen 1991 side 8

¹⁴ Se f.eks. Winter 1995

¹⁵ Dyre enkeltsager kan også være et problem for amtskommuner, skønt de ifølge sagens natur er betydelig mere robuste end små kommuner. Det er årsag til amtskommunernes særlige udligningsordninger for blødere og aids-tilfælde



Denne sårbarhed over for enkeltsager kan være betænkelig både for kommunerne og for staten. For kommunerne fordi, de på en eller anden måde i budgettet må sikre sig mod sådanne risici. For staten fordi den kan frygte, at kommunerne sparer for meget på de dyre ydelser - at de f.eks. ikke sørger for plejehjemspladser til personer, der har behov for en plads.

Små kommuner kan også få pludselige udgifter ved brand, stormskader, tjenestemænd, der vælger at gå på pension midt i budgetåret mv. Beklagelser over de økonomiske konsekvenser af den slags hændelser, høster de imidlertid ikke sympati for, fordi de kan forsikre sig mod den slags hændelser.

Usædvanlige udgifter kan også være konjunkturbestemte. Stiger arbejdsløsheden får kommunerne flere udgifter til kontanthjælp. Det er imidlertid et forhold, der gælder alle kommuner, der berøres af arbejdsløsheden og ikke kun de små. Tilsvarende har vi nu i nogle år haft stigende børnetal efter en periode på 30 år, hvor børnetallet er faldet. Det bevirker, at skoler nu skal udvides og der skal bygges helt nye skoler. Der er tale om så store investeringsudgifter, at de er svære at indpasse i det almindelige budget. Men det problem rammer i lige så høj grad de store som de små kommuner.

Lokaløkonomisk balance

En tredje måde at vurdere en kommunes økonomiske bæredygtighed på, er ved at betragte lokalsamfundet. Har kommunen et bæredygtigt erhvervsliv, så der lokalt skabes nogenlunde lige så mange indtægter, som borgerne har indkomster. Eller udtrykt på en anden måde: Er der så stærke indbyrdes økonomiske relationer i kommunen, at den med rette kan kaldes et lokalsamfund, eller en lokaløkonomisk enhed. Som det ene yderpunkt har vi kommuner, hvor stort set alle bor og arbejder i kommunen (Læsø og Samsø). I den anden ende har vi københavnske forstæder, hvor langt over halvdelen af befolkningen har arbejde i andre kommuner. Nogle kommuner har endda meget få arbejdspladser i forhold til antallet af indbyggere.

Denne betragtningsmåde har meget lidt at gøre med kommunens økonomiske bæredygtighed som offentlig myndighed. Den vedrører snarere kommunens identitet - om kommunen dækker et bæredygtigt lokalsamfund, jf. afsnit 2.6 om samhørighed.



Balancen mellem antal arbejdspladser og bosiddende kan dog have indirekte betydning for kommunens økonomiske formåen. Mange landkommuner har således haft faldende beskæftigelse og deraf følgende fravandring med den følge, at skattegrundlaget også er faldet. Det kan betyde, at landkommuner med tiden ophører med at være lokaløkonomiske enheder og i stedet bliver bokommuner for de, der er tilbage.

Emnet var centralt i forbindelse med kommunalreformen, hvor et af synspunkterne var, at kommunegrænser skulle tegnes efter arbejdskraftoplande. Det var en del af baggrunden for, at forstæder under devisen ”en by en kommune” blev indlemmet i købstæderne.

Nils Groes har i en række artikler beskæftiget sig med emnet¹⁶. Hans konklusioner peger ikke i retning af, at et stort antal landkommuner er ved at uddø:

Befolkningstallet i landdistrikterne faldt frem til omkring 1986, hvorefter det har ligget stabilt på ca. 17 pct. af befolkningen¹⁷. En årsag til mindsket fraflytning er, at landbrugets strukturrationalisering på det tidspunkt er nået så vidt, at faldet i landbrugets beskæftigelse siden har været beskedent. Som en anden årsag nævner Groes pendlingen, der har fået stedse større betydning.

Både ind- og udpendling er vokset for alle kommunetyper fra 1980 til 1999¹⁸. Det skyldes især bilismen og kvindernes stigende erhvervsfrekvens. Der har været et beskedent fald i arbejdspladser i kommuner under 5.000 indbyggere, men en - også beskedent - vækst i kommuner med 5-10.000 indbyggere. Derfor er nettopendlingen imidlertid forbløffende konstant, og det gælder også for de små kommuner. De er altså ikke blot blevet til sovebyer.

Endvidere påviser han, at levestandarden i danske udkantsområder ikke er steget mindre end i det øvige land på trods af faldet i landbrugets og fiskeriets beskæftigelse¹⁹. Som årsager angives:

¹⁶ Groes 1995, 1997, 1998, 1999, 2000 samt Groes og Petersen 2000

¹⁷ Groes 2000

¹⁸ Groes og Petersen 2000

¹⁹ Groes 1997



- Væksten i sociale overførsler har været dobbelt så stor som væksten i erhvervsindkomster. Den del af befolkningen, der lever af pensioner, dagpenge mv. har således oplevet en relativ høj indkomstfremgang
- Skatterne er steget mere end erhvervsindkomsterne. På grund af skatteprogressionen rammer det mindst i områder med små indtægter
- Pendlingen ud af landkommuner er fortsat steget. Der er grund til at antage, at udpendlerne har større indkomster end dem, der bor og arbejder (eller er uden arbejde) i lokalområdet. Som nævnt ovenfor har Groes senere påvist, at også indpendlingen er steget. Det forrykker ikke konklusionen, idet alle pendlere har erhvervsindkomster. Pendlingen er altså ikke blot udtryk for, at lavindkomst familier er blevet mere mobile
- Markedskræfter har ført til en vis tilnærmelse af indkomster mellem regioner, der førhen var vidt forskellige.

Disse iagttagelser bekræftes af en rapport fra Indenrigsministeriet²⁰, der påviser, at forskellene i indkomster - især de disponible indkomster - mellem små og store kommuner bliver stadig mindre. Den gennemsnitlige disponible indkomst i kommuner under 10.000 indbyggere uden for Hovedstadsområdet var således i 1995 kun 3.000 kr. under gennemsnittet for alle kommuner uden for Hovedstadsområdet.

Konklusionen er således, at de fleste kommuner i dag er mere økonomiske bæredygtige end for tyve år siden. Deres økonomiske grundlag er mere solidt. Der har været en betydelig vækst i indkomsterne i alle dele af landet. De største stigninger i disponible indkomster findes i landkommuner og udkantkommuner. I disse områder er også bruttoindkomsten pr. indbygger steget mere end for landet som helhed.

2.5 Effektivitet og bæredygtighed

Når udtrykket bæredygtighed bruges i forbindelse med kommunestørrelser, er det normalt effektiviteten, der hentydes til - om små kommuner kan løse opgaverne effektivt, dvs. med lave omkostninger og høj kvalitet²¹. Det var det grundlæggende synspunkt for kommunalreformens fædre.

²⁰ Indenrigsministeriet 2000b side 26

²¹ Bemærk, at der ved effektivitet her forstås produktivitet, dvs. forholdet mellem produktion og ressourceforbrug



Når spørgsmålet om bæredygtighed nu rejses igen er det i tilknytning til debatten om kommunestruktur, og det skal derfor især forstås som et spørgsmål om små kommuners manglende bæredygtighed. Det rejser så spørgsmålet om, hvad de ikke magter. Det er ikke nok at sige, de er for små til denne eller hin opgave. En lille kommune er selvfølgelig ikke stor nok til at drive sit eget forbrændingsanlæg. Men da nabokommunerne heller ikke er det, slår de sig sammen og bygger et i fællesskab. De er også for små til at drive brandvæsen. Men den ydelse køber de hos Falck. Derved er det blevet et led i diskussionen at pege på mulighederne for at overvinde de forhindringer, der kan opstå som følge af manglende bæredygtighed.

En meget aktiv part i denne diskussion er Kommunernes Landsforening. Med debatoplægget *Kommunerne for fremtiden* har foreningen nuanceret debatten ved at se på de forskellige funktioner en kommune udfører og vurdere dem i forhold til bæredygtighed og effektivitet²². Det gør foreningen ved at give bæredygtigheden flere fornavne: Den taler om *befolkningsmæssig, faglig, driftsmæssig og administrativ bæredygtighed*. Disse prædikater er brugt som overskrifter i det følgende. Desværre har foreningen ikke defineret dem. Der ligger derfor en del fortolkning i forklaringerne:

Befolkningsmæssig bæredygtighed

Dette er det klassiske bæredygtighedsbegreb i forbindelse med vurderinger af kommuners formåen. Der skal 5.000 indbyggere til en skole, 3.000 til et alderdomshjem og 1.000 skolebørn til en skoletandlæge. Det var de beregninger, Kommunallovskommissionen lagde til grund forud for kommunesammenlægningerne i 1970.

Det var også basis for fordelingen af opgaver mellem kommuner og amter.

Når spørgsmålet igen er blevet aktuelt skyldes det øjensynlig to aspekter:

Det ene er kommunernes økonomiske klemte situation. Den gør, at nogle mindre kommuner har svært ved at drive dele af den kommunale virksomhed økonomisk forsvarligt. Som det fremgår af det følgende, drejer det sig især om mindre og/eller specialiserede opgaver. De kan f.eks. med rimeligt store klassekvotienter undervise elever til og med 9. klasse. Men det kan knibe med at give et ordentligt tilbud til 10. klasse

²² Kommunernes Landsforening 1999



uden at overanstrenges kommunekassen. Den stadig mere komplicerede skattelovgivning gør det også svært at gennemføre en rimelig ligning inden for acceptable økonomiske rammer. Derfor er de små kommuner begyndt at samarbejde om disse emner.

Den anden er statens holdning. Den forventer opgaverne løst tilfredsstillende overalt og er i stigende grad tilbøjelig til at acceptere høje omkostninger, blot fordi kommunen er lille. Det lægger kimen til et krav om kommunesammenlægninger.

Faglig bæredygtighed

Faglig bæredygtighed udtrykker evnen til *kvalitet* i ydelserne - at borgerne får de ydelser, de har behov for, og som de har ret til, hvilket indebærer, at de produceres fagligt professionelt.

De stadig mere komplekse opgaver kombineret med mere og mere specialiserede og individualiserede tilbud har rejst tvivl om små kommuners evne til at sikre den nødvendige kvalitet i opgaveløsningen²³. Derfor er spørgsmålet om faglig bæredygtighed blevet det centrale emne i diskussionen om kommunestruktur.

For at opnå faglig bæredygtighed skal så vidt ses følgende forudsætninger opnås:

- Der skal være professionelle i organisationen, som er i stand til at løse de specialiserede opgaver
- Der skal også være specialister, der uden for stort ressourceforbrug kan håndtere de mere sjældne opgaver, som små kommuner ifølge sagens natur ikke har så mange af. Der skal investeres i erfaringer eller trækkes på andres viden
- Der skal være faglige miljøer. Det er nødvendigt for faglig udvikling og professionel arbejdsdeling.

Disse krav kan små og i mange tilfælde heller ikke større kommuner leve op til. De må derfor i stedet trække på fagkundskab uden for rådhuset. Det kan ske ved at overlade opgaver til private og til kommunale samarbejder eller det kan ske ved at trække på specialister, der ikke er ansat i kommunen.

²³ Opgavekommissionen side 218. Kommunernes Landsforening (1999) side 34



Specialisering gør det vanskeligere at opnå stordriftsfordele og derved påvirkes bæredygtigheden. Da denne sammenhæng mellem specialisering, stordrift og bæredygtighed er så central i vurderingen af kommuners bæredygtighed²⁴, er dette tema taget op til særlig behandling i de følgende afsnit.

Administrativ bæredygtighed

I ”Kommunerne for fremtiden” introducerer Kommunernes Landsforening et nyt bæredygtighedsbegreb: Administrativ bæredygtighed. Det bruges i sammenhæng med faglig bæredygtighed og bør også betragtes som en form for faglig bæredygtighed, blot med sigte mod administrative opgaver.

Det er næppe uden grund, at kravene til kommunens administration nu fremhæves eksplicit. På dette område er der sket en udvikling, som kommunalreformens fædre ikke havde fantasi til at forestille sig. Om den administrative bæredygtighed skriver Kommunallovskommissionen²⁵: ”Kun kommuner af en vis størrelse har mulighed for at udnytte de mange tekniske hjælpemidler (kassekontrolapparat, elektronisk duplikator, fotokopieringsapparat, elektronisk kalkulationsmaskine, diktere anlæg samt hulkort til folkeregister, personlig kommuneskat og ejendomsskat), der virker arbejdsbesparende og som i højere grad er indført i administrationen i det private erhvervsliv end i den kommunale forvaltning”. Med det udgangspunkt giver kommissionen et skøn over administrationspersonale og kommunestørrelse som vist i tabel 2.1.

²⁴ Lundtorp 2000 side 13

²⁵ Kommunallovskommissionen side 261



Tabel 2.1. Administrationspersonale og kommunestørrelse - skøn fra kommunalreformen

	3000 indbyggere	4000 indbyggere	5000 indbyggere	6000 indbyggere
Ledelse	Kommunesekretær, der samtidig varetager skattevæsen	Leder samt elev	Leder og en uddannet	Leder og en uddannet
Bogholderi	Bogholder og elev	2 og en elev. Herunder socialvæsen og skatteinddrivelse	3 og en elev. Herunder socialvæsen og skatteinddrivelse	2 og elev. Herunder skatteinddrivelse.
Skattevæsen	Del af lederens arbejde	1 skattesekretær	Skattesekretær og elev	2 og en elev
Socialvæsen	Del af bogholderiet	Del af bogholderiet	Del af bogholderiet	Socialsekretær og elev
Kasse- og folkeregister	1 person, der tillige er souschef	1 person. Samtidig aflastning for skattevæsenet	1 person. Samtidig aflastning for skattevæsenet	1 uddannet
I alt ansatte	4	7	9	11

Kilde: Kommunalløvskommissionen 1966 side 261 ff.

Denne opgørelse viser noget om udviklingen siden dengang. Den foreslåede bemanning er helt ude af trit med de krav, der i dag stilles til selv den mindste kommunale administration.

Administrativ bæredygtighed vil i dag kræve:

- Professionel ledelse. Selv de mindste kommuner er ganske store virksomheder. Derfor må der i spidsen sidde folk, som kan organisere, formulere strategier og planlægge. Da det kan forventes at driften i stigende grad udføres af andre end kommunen selv, er det også et krav, at ledelsen er i stand til at formulere kravene til de, der udfører (jf. kapitel 5) og senere, at de er i stand til at kontrollere
- Evne til fornyelse. Organisationen skal være i stand til at forny sig. Den skal rumme et innovativt miljø²⁶
- Evne til at håndtere specialistopgaver. Det gælder f.eks. skatteligningen, der i dag stiller helt andre krav til de ansatte end den ligning, man kendte i 1960'erne
- Evne til at udnytte informationsteknologien. Netop informationsteknologien er et så vigtigt instrument i de kommende år, at det må forudsættes, at kommunerne kan udnytte den. Det er og vil i stigende grad være en forudsætning for en effektiv administration. Som det fremgår ovenfor, var teknologien også i 1960'erne et vigtigt emne i vurderingen af bæredygtighed - blot var det en helt anden teknologi.

Et hjørne af problemstillingen er belyst i en rapport, der er udarbejdet af Kommunernes Landsforening, Indenrigsministeriet og Finansministeriet

²⁶ Houlberg og Larsen 2000b



i 2000²⁷ - Statens forskriftsstyring af kommunerne. Den viser bl.a. at kommunerne generelt opfatter de statslige forskrifter som belastende, men der er samtidig en markant forskel mellem store og små kommuner. Således er 82 pct. af kommunaldirektørerne i kommuner med under 10.000 indbyggere enige i, at antallet af forskrifter gør det vanskeligt at bevare det forvaltningsretlige overblik, mens det tilsvarende tal for kommuner med over 20.000 indbyggere er 58 pct.²⁸ Idet rapporten introducerer begrebet forvaltningsmæssig bæredygtighed, tolkes forskellene således: ”Forskellen mellem de store og små kommuner kan på den ene side tolkes som, at de små kommuner i mindre grad end de store kommuner har et forvaltningsapparat, der kan håndtere de statslige forskrifter. I denne tolkning er det derfor den forvaltningsmæssige bæredygtighed i forhold til de krav, forskrifterne stiller, der er et problem. På den anden side kan forskellen tolkes som, at vilkårene generelt er anderledes i de små kommuner, og at en række af de problemstillinger lovgivningen retter sig mod, ikke i samme omfang er tilstede i mindre kommuner. dvs., at forskrifterne i for høj grad er indrettet i forhold til de vilkår, der er gældende i de store kommuner”²⁹. Samlet konkluderer rapporten om de små kommuners administrative bæredygtighed i relation til forskrifter³⁰:

1. De små kommuners administrative kapacitet i forhold til de store:
De opfatter i højere grad forskrifterne som et problem i relation til at bevare det forvaltningsmæssige overblik
 - De har sværere ved at afsætte ressourcer til faglighed
 - De opfatter i høj grad forskrifter som belastende at efterleve, særlig med hensyn til økonomi og administration, hvor dette i store kommuner ingen praktisk betydning har
 - De baserer ofte sagsbehandlingen på sekundære kilder, f.eks. vejledninger fra Kommunernes Landsforening
 - De har sværere ved at forstå forskrifterne
2. På den anden side er der måske ikke taget tilstrækkelig hensyn til de små kommuners behov og forudsætninger
 - Forskrifterne er ikke tilstrækkelige relevante for små kommuner
 - De er mere afhængige af retningslinier end store, der har intern specialisering
 - Der er for lidt tid til implementering; forskrifterne er skrevet for de store kommuner.

²⁷ Kommunernes Landsforening, Indenrigsministeriet og Finansministeriet. 2000

²⁸ Op.cit. side 58

²⁹ Op.cit. side 81-82

³⁰ Op.cit. side 129-130



Da små kommuner åbenlyst ikke kan opfylde de krav, der stilles til administrativ kunnen, er det derfor hensigtsmæssigt, at de løser en del af opgaverne ved samarbejde og/eller udlicitering.

Driftsmæssig bæredygtighed

Netop det forhold, at nogle kommuner ikke kan magte opgaven og derfor overlader udførelsen til andre, er årsag til, at Kommunernes Landsforening også taler om driftsmæssig bæredygtighed³¹. Pointen er, at kommunen ikke selv behøver at stå for driften. Opgavekommissionen udtrykker det således³²: ”I relation til begrebet bæredygtighed kan der imidlertid sondres mellem den politiske, faglige samt finansielle bæredygtighed og den driftsmæssige bæredygtighed. Selv om en kommune eksempelvis af ressourcemæssige grunde ikke er velegnet til driftsmæssigt at løse en opgave, udelukker det ikke nødvendigvis, at kommunen kan varetage det politiske ansvar for opgaven. Der er således mulighed for, at kommunerne kan arbejde sammen om etablering af den nødvendige drift af opgaven, ligesom der er mulighed for, at den enkelte kommune køber sig til opgaveløsningen hos en anden leverandør.

Det helt centrale i forhold til princippet om bæredygtighed er således, at myndighederne på et givet niveau er i stand til at varetage det politiske, faglige og finansielle ansvar for opgavens løsning”.

Det er klart kommunalbestyrelsens opgave at beslutte den kommunale aktivitet og anvise finansiering. Derimod behøver den ikke selv at stå for driften, som kan udføres af private virksomheder eller som led i et kommunalt samarbejde. Dette centrale emne tages op i kapitel 5.

2.6 Demokratisk bæredygtighed

Demokratisk bæredygtighed handler om forholdet mellem de folkevalgte og vælgerne. Derfor kaldes det også politisk bæredygtighed. Hvis relationerne mellem de folkevalgte og vælgerne bliver svag, så svækkes det lokale demokrati - det bliver demokratisk mindre bæredygtigt.

³¹ Kommunernes Landsforening 1999 side 32

³² Opgavekommissionen side 111



Emnet er især blevet dyrket af kommunalforskerne ved Odense Universitet. Den her anvendte systematik er således baseret på Kurt Houlberg og Henrik Larsens artikel om bæredygtighed³³.

Dialogen mellem kommune og vælgere

Politikere skal kunne høre græsset gro. Det regnes for en af deres vigtigste talenter, at de fornemmer, hvad vælgerne ønsker og tænker.

Her har de små kommuner umiddelbart et fortrin. Folk i kommunen kender og taler regelmæssigt med kommunalbestyrelsesmedlemmer. Med stigende kommunestørrelse bliver der flere vælgere pr. folkevalgt og derfor vil den andel af vælgerne, der kender en folkevalgt blive mindre.

Det samme kan gælde relationerne mellem befolkningen og den kommunale forvaltning. Antallet af ansatte er stort set proportionalt med befolkningstallet. Evt. manglende kontakt skyldes derfor ikke færre ansatte. Det kan skyldes forvaltningens specialisering, der betyder, at de ansatte mere identificeres med den forvaltning eller afdeling, de er ansat i og ikke med kommunen som sådan.

Det gælder også relationerne mellem folkevalgte og ansatte. Her kender de valgte og kommunens medarbejdere hinanden. Det gælder helt ud til institutionerne. Når de kun er få, er det mere overkommeligt at besøge dem regelmæssigt samt at fastholde en dialog mellem institutionsbestyrelser og kommunalbestyrelse.

Tilsvarende er der også belæg for, at befolkningen er mere engageret i de lokalpolitiske forhold i de små kommuner. Da de handler om ting, der foregår lige uden for gadedøren, er interessen meget naturligt større end, når det drejer sig om forhold i en bydel, vælgeren aldrig kommer i. En vis bekræftelse heraf findes i det forhold, at stemmeprocenten ved lokalvalg er større i små end i store kommuner³⁴. Der er også flere, der stemmer personligt. Ved valget i 1993 stemte fire ud af fem vælgere personligt i kommuner med under 8.000 indbyggere, hvor det var tre ud af fem i kommuner med over 40.000 indbyggere³⁵.

³³ Houlberg og Larsen 2000b

³⁴ Mouritzen 1999

³⁵ Op.cit. side 24



Det er dog ikke alle relationer mellem folkevalgte og vælgere, der entydigt taler til fordel for de små kommuner:

I mindre kommuner vil det alt andet lige være sværere at rekruttere kvalificerede kandidater til kommunalbestyrelserne. Øjensynlig er engagementet i de lokale forhold stærkere i små kommuner end i store, og derfor kan tilbøjeligheden til at lade sig opstille være større. Men der må nødvendigvis være en grænse, hvor den større lyst til at opstille ikke opvejer det mere beskedne vælgergrundlag. Hvor denne grænse går vides ikke, men det er et kendt fænomen, at det i nogle mindre kommuner kan være svært for partierne og lokallisterne at få så mange navne på listen, at det kan gøre indtryk.

Når man går ned i kommunestørrelse begynder det også at være dyrt målt pr. indbygger. Udgifterne til en kommunalbestyrelse er stort set de samme for alle kommuner. Ganske vist afhænger borgmesterens vederlag, udvalgsvederlaget³⁶ og vederlaget til udvalgsformænd i beskedent omfang af folketallet i kommunen³⁷. Det samme gælder lønningerne til forvaltningschefer. Udgifterne afhænger også af antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer, og gennemgående er der flere medlemmer i store end i små kommuner. Men der er dog kun små forskelle. Med et rundt tal koster en kommunalbestyrelse med 17 medlemmer 2 mio. kr. alene i vederlag. For helt små kommuner er det ikke småpenge.

Det nære lokalkendskab er heller ikke problemfrit. Kommunalpolitikere og ansatte i kommunen har i nogle sager et indgående kendskab til borgernes private forhold. I et lokalsamfund, hvor alle kender hinanden, kan det være ubehageligt, især for de berørte borgere. Kommunens socialudvalg behandler således dybt personlige sager om f.eks. førtidspension, varmetillæg, revalidering og hjælpemidler. Uanset tavshedspligt, kan det virke pinligt for de berørte borgere at vide, at hele socialudvalget kender deres sager. Dette forhold forstærkes af, at hvor store kommuner på grund af sagsmængden delegerer langt de fleste personsager til forvaltningen, da er den slags sager hyppigere i de små kommuners dagsordener.

Denne manglende distance kan også være generende for de ansatte i kommunen (og måske også for de folkevalgte). Det er således en kendt

³⁶ Vederlag til et kommunalbestyrelsesmedlem for medlemskab af et stående udvalg eller økonomiudvalget

³⁷ Indenrigsministeriets Bekendtgørelse nr. 861



sag, at socialchefer i små kommuner foretager deres lørdagsindkøb i nabokommunen, simpelthen for at være i fred for klienter.

Den høje stemmeprocent i små kommuner kan i et vist omfang hænge sammen med, at folk bor og arbejder i samme kommune. Groes og Steffensen har således påvist, at der er en - om end beskedent - sammenhæng mellem pendling og stemmeprocent, idet stemmeprocenten falder med stigende pendling³⁸. Som mulig forklaring angives en mindre interesse for egen kommunes forhold, når man arbejder et andet sted.

Tillid og tilfredshed

Det er også påvist³⁹ at tillid og tilfredshed er størst i de små kommuner. Befolkningen har større tillid til de folkevalgte i små end i store kommuner. Houlberg⁴⁰ finder med støtte i en senere undersøgelse⁴¹, at dette forhold hænger sammen med, at vælgerne ”er markant mere tilfredse i mindre kommuner end i de store”. PLS’ undersøgelse påviser ikke denne markante forskel, men fremhæver - hvad der kan være nok så interessant - at borgerne i små kommuner er lige så tilfredse som borgerne i de større, skønt de objektivt har et klart lavere kommunalt servicetilbud⁴².

Henrik Lolle har undersøgt sammenhængen mellem ressourceforbrug og tilfredshed. Hans tankevækkende hovedkonklusion er, at sammenhæng mellem kommunale udgifter og brugertilfredshed på de fleste, og ofte på de mest udgiftstunge, områder er svag eller fraværende⁴³. For de fleste af de analyserede områder er tilfredsheden størst i de mindre kommuner, dvs. kommuner under 10.000 indbyggere. Det vil imidlertid være en fejlslutning at konkludere, at små kommuner skaber større tilfredshed. Årsagen er snarere, som også PLS-undersøgelsen viser, at forventningerne til den kommunale service er mere behersket i de små kommuner, og det vil ofte sige i landkommuner.

Magtdeling

Det er en klassisk teoretisk påstand, at stærke kommuner er et godt værn for demokratiet i landet. Et lands magthavere har svært ved at ophæve

³⁸ Groes og Steffensen 2000

³⁹ Mouritzen 1991

⁴⁰ Houlberg og Larsen 2000b

⁴¹ Urban 1998

⁴² PLS 1999

⁴³ Lolle 1999



demokratiet, når der er mange og indflydelsesrige demokratisk valgte lokale myndigheder.

Påstandens rigtighed er aldrig påvist⁴⁴, og i dansk sammenhæng virker den meget teoretisk.

Politisk tilpasning - beslutningsevne

Hypotesen er, at små kommuner hurtigere opfanger behov fra vælgerne og tilpasser serviceniveau og skat derefter. Med store forskelle i lokale præferencer betyder det store forskelle i serviceindhold, serviceniveau og beskatning i et land med mange kommuner.

Det er givet, der kan genkendes træk af dette fænomen ved at sammenligne landets kommuner. Men alt tyder på, det er aftagende. Dels fordi pendlingen betyder udligning af præferencer, dels fordi staten i stigende grad forlanger eller forventer et vist minimumsniveau i alle kommuner.

Tilpasningen til folkestemningen kan imidlertid også blive så stærk, at nødvendige upopulære beslutninger ikke kan træffes. Selv mindre afgørelser i kommunalbestyrelsen kan være vanskelige at træffe, hvis de generer en større gruppe af borgere - og netop fordi, der er tale om små kommuner, vil det ofte være tilfældet. Borgmester Birthe Juel-Jensen fra Aakirkeby Kommune har i en artikel givet et interessant eksempel⁴⁵: ”I Aakirkeby har vi haft en større debat om en sjette klasse, som var for lille og kunne integreres i en anden skole uden problemer. Men forslaget faldt med et brag i kommunalbestyrelsen, fordi politikerne ikke turde træffe den upopulære beslutning. Så er vi for små og skal have større distance til borgerne. Hvis vi ikke kan træffe upopulære beslutninger, kan vi ikke styre kommunen”.

I en stor kommune med mange skoler ville en sådan sag kun give protester i et hjørne af et skoledistrikt og dermed næppe få nogen virkning.

Hvis dette er et generelt træk for alle små kommuner, så har de - som departementschef Niels Preisler udtrykte det på en konference om kommunale samarbejder den 17. maj 2000 - manglende beslutningsevne.

⁴⁴ Council of Europe 1995

⁴⁵ Danske kommuner nr. 10 2000



Samhørighed

Har en kommune en identitet? Hermed tænkes ikke på dens logo, men om kommunens borgere føler sig som medlemmer af et fællesskab, der udgøres af kommunens indbyggere. Om de har en lokalpatriotisme, der formuleres med kommunens navn? Eller om de er ligeglade med hvilken kommune, de bor i? Det kan i stedet være, de betragter deres hjemsted som den mindre by, landsby eller sogn, de bor i og som er en del af en større kommune - og så er det i øvrigt ret ligegyldigt, hvem kommunen er.

Jo stærkere dialogen er mellem kommune og borgere, des stærkere må det forventes, at samhørigheden er. Det vil alt andet lige især gælde for mindre kommuner, der formår at skabe denne dialog. På den anden side, har mange købstæder en historie og måske en dialekt, som kan være nok så identitetsskabende, som fællesskabet i en landkommune, der er skabt af nogle landsogne, som måske ikke engang har haft et fælles mejeri.

Andre forhold kan også være identitetsskabende. Når f.eks. Irland har valgt amterne (grevskaberne) som den vigtigste kommunale enhed, skyldes det bl.a., at fodboldklubberne har navne efter grevskaberne og dermed har skabt samhørighed i amterne.

Innovation

Kommuner bør som andre virksomheder have en evne til at forny sig selv. Det har de endda bedre muligheder for end private virksomheder, fordi de uden at konkurrere løser nøjagtig de samme opgaver. Med 289 enheder inklusiv amterne er der alle muligheder for gennem lokale eksperimenter at udvikle best practice til alle kommuners fordel.

For at vurdere store og små kommuners innovationsevne har Houlberg og Larsen undersøgt, hvem der var førende i forbindelse med de sidste 20 års modebølger - decentralisering, forvaltningsomlægninger og mål- og rammestyring⁴⁶. Deres konklusion er med visse forbehold, at store kommuner har større innovationskraft end mindre.

Dette burde for så vidt også være tilfældet, fordi de store kommuner i højere grad rummer de faglige miljøer, som naturligt vil være åsteder for nye faglige ideer.

⁴⁶ Houlberg 2000 b



Brugerbestyrelser

Et forhold, som Houlberg og Larsen ikke nævner, er brugerbestyrelser. Med kommunalreformen skete der en kraftig reduktion i antallet af folkevalgte, og dermed blev afstanden mellem de lokale folkevalgte og vælgerne større. Hvis der imidlertid menes folkevalgte til offentlige organer, er sandheden snarere den, at der aldrig har været så mange som i dag med nye bestyrelser og diverse lokale råd⁴⁷. Dertil kommer hørings- og informationspligt.

2.7 Nærhed og bæredygtighed

Houlbergs og Larsens samlede konklusion om kommunestørrelse og demokratisk bæredygtighed er, at billedet er blandet⁴⁸. Nogle dimensioner tyder på størst demokratisk bæredygtighed i de små kommuner, mens andre falder ud til fordel for de større. Da der også synes at være en undergrænse også for den demokratiske bæredygtighed, kan den konklusion alene gælde de kommuner, der ligger over denne - ukendte - undergrænse.

Én ting viser denne gennemgang af bæredygtighedsbegrebet: Man skal være forsigtig med at benytte udtrykket kommunal bæredygtighed uden at præcisere, hvad man mener.

Det fælles for alle de anvendte udtryk er, at bæredygtighed er udtryk for kommunens evne til at overleve på længere sigt. Men de enkelte betegnelser tegner hver især kun en del af en kommunes profil, og de kan derfor ikke isoleret bruges til, at vurdere om det faktisk er tilfældet.

Faktisk er nogle af dem modstridende. Det hænger sammen med, at der ligger to betragtninger i vurderingen af en kommunes bæredygtighed. Den ene ser på kommunen som driftsvirksomhed, den anden som et lokalsamfund. Denne opdeling går på tværs af de tre hovedgrupper om end demokratisynspunkterne mest handler om lokalsamfund, mens effektivitet udelukkende gælder kommunen som virksomhed. En oversigt over sammenhængen mellem bæredygtighedsbegreberne og betragtningens måde er vist i tabel 2.2.

⁴⁷ Mikkelsen 1995 side 12

⁴⁸ Houlberg og Larsen 2000b



Tabel 2.2. Betragtninger om bæredygtighed

Former for bæredygtighed			
Bæredygtighed betragtet i relation til	Økonomisk bæredygtighed	Effektivitet	Demokratisk bæredygtighed
Kommunen som virksomhed	Evne til at finansiere Robusthed	Befolkningsmæssig Faglig Administrativ Driftsmæssig	Innovation
Kommunen som lokalsamfund	Lokaløkonomisk balance		Dialog mellem kommune og borgere Tillid og tilfredshed Politisk tilpasning Samhørighed

Diskussionen kan også siges at handle om *nærhed og bæredygtighed*, hvor nærhed handler om demokrati, mens bæredygtighed handler om kundeunderlag. Hvordan forenes bedst principperne om nærhed og bæredygtighed? Nærhed taler for mindre enheder. Bæredygtighed for store. En nærliggende løsning er kommunale samarbejder. Derved opnås bæredygtighed på et niveau under amtsplan, og således kan begge principper tilgodeses⁴⁹.

⁴⁹ Lundtorp 2000 side 10



3. *Stordriftsfordele og -ulemper*

3.1 Indledning

I dette afsnit gennemgås teorien om kommunale stordriftsfordele og nogle empiriske studier refereres.

Det er oplagt, at når spørgsmålet om stordriftsfordele har betydning i en diskussion om bæredygtighed, vedrører det alene kommunen som virksomhed. Det centrale spørgsmål er, om der er økonomiske eller kvalitetsmæssige stordriftsfordele i kommunal drift.

3.2 Kommunale stordriftsfordele?

Det betragtes ofte som en selvfølge, at kommuners udgifter vokser proportionalt med folketallet. Det er f.eks. en forudsætning i udgiftsbehovsudligningen, at alle personer med samme karakteristik belaster kommunen lige meget, uanset om der er mange eller få⁵⁰. Det kan eksempelvis være børn, ældre og enlige mødre. I erkendelse af, at der er visse basisudgifter for en kommune, indførtes der dog et grundtilskud pr. kommune. Grundtilskuddet er i dag på 7,5 mio. kr., men udligningsvirkninger betyder, at værdien heraf svarer til 45 pct. af grundtilskuddet for kommunen.

Det skal ses i sammenhæng med det velkendte fænomen, at omkostningerne pr. enhed er faldende med produktionens størrelse i kapitalintensive masseproducerende virksomheder. Det gælder også for servicevirksomheder som ISS. Spørgsmålet er, om det også gælder for kommuner, der jo især leverer serviceydelser. Kvaliteten skal også tages i betragtning, idet stordrift i mange tilfælde betyder højere kvalitet i de kommunale ydelser snarere end lavere omkostninger.

Udgangspunktet i det følgende er den beskrivelse af teorien om størrelses effekter i kommunerne, som Indenrigsministeriet har brugt i rappor-

⁵⁰ Betænkning 1361 1998 og Mau Pedersen 1995



ten Størrelseeffekter i den kommunale sektor⁵¹. Heri er angivet tre niveauer⁵².

Produktspecifik størrelsesøkonomi

Den produktspecifikke størrelsesøkonomi bestemmes af produktionen af varer og tjenesteydelser. Hvor der i kommunerne produceres ydelser ved anvendelse af kapitalintensive anlæg, er der mulighed for stordriftsfordele. Det er således tilfældet for en række tekniske anlæg som spildevandsanlæg, affaldsforbrænding, fjernvarme, gas- og elproduktion. Ofte har den enkelte kommune ikke kunder nok til at opnå de fulde fordele alene. Det er derfor naturligt, at netop denne type anlæg i vid udstrækning drives som kommunale fællesskaber⁵³.

Der er dog også grund til at antage, at der er stordriftsfordele i produktionen af kommunale serviceydelser. Når medarbejdere eller afdelinger i en kommune beskæftiger sig med den samme afgrænsede opgave, vil tidsforbruget pr. sag blive mindre end det er tilfældet, hvor de ansatte har vekslende opgaver. Også kvaliteten kan hæves, f.eks. i form af færre fejl. En læge, der foretager den samme slags operationer ofte, opnår en høj produktivitet og en lav fejlmargen. En socialrådgiver, der udelukkende beskæftiger sig med tunge børnesager, kan håndtere sagerne effektivt, og samtidig er der større garanti for den korrekte behandling.

Institutionsspecifik størrelsesøkonomi

Virksomhedsspecifik eller institutionsspecifik størrelsesøkonomi er knyttet til størrelsen af produktionsenheden. Teorien er, at større enheder producerer med lavere enhedsomkostninger end mindre enheder. Det er billigere at bygge en skole til 1.000 børn end to til 500. Udgifterne til skolebibliotek er ikke meget større i den store skole end i den mindre. I en døgnhjemmepleje skal der være mindst én sygeplejerske på nattevagt. Det kræver et vist patientgrundlag at udnytte denne natsygeplejerske optimalt.

Kommunespecifik størrelsesøkonomi

Koncernspecifik eller kommunespecifik størrelsesøkonomi hænger sammen med specialisering og fællesomkostninger. Der er én kommu-

⁵¹ Indenrigsministeriet 2000 side 8

⁵² Se også Mouritzen 1999 side 14. Her angives tre årsager til stordriftsfordele: Der er grundomkostninger, der stort set er uafhængige af indbyggertallet. Stordriftsfordele på visse institutioner. Større enheder giver mulighed for bedre arbejdstilrettelæggelse

⁵³ Opgavekommissionen 1998 side 168



nalbestyrelse og én kommunaldirektør i alle kommuner. Som nærmere beskrevet i kapitel 4 er der også specialister, der har hele kommunen som virkeområde.

Tilsvarende peger Indenrigsministeriet på risikoen for stordriftsulemper:

Manglende fleksibilitet

Ved en vis størrelse forsvinder stordriftsfordelene og i stedet betyder den vidtgående specialisering at det er vanskeligt at anvende personalet til flere forskellige opgaver.

Bureaukrati

Når kommunen bliver tilstrækkelig stor, bruges der relativt flere ressourcer på ledelse og koordination. Kommunen splittes op i sektorer og bureaukratiet vokser.

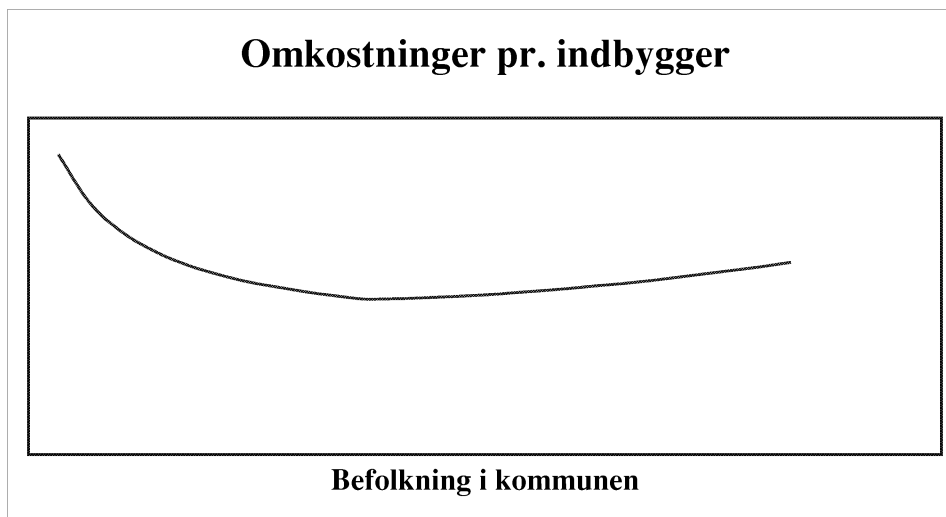
Transport

Transportomkostningerne kan mindske mulighederne for stordriftsfordele. Ved at nedlægge en skole i et tyndt befolket område, kan kommunen muligvis spare nogle omkostninger. Men i stedet får den udgifter til transport og eleverne får længere rejsetid.

Ud fra dette teoretiske billede kan det forventes at sammenhængen mellem omkostningerne pr. indbygger og kommunestørrelse vil se ud som vist på figur 3.1.:



Figur 3.1. Omkostninger og indbyggertal



Med stigende befolkningstal falder omkostningerne pr. indbygger, indtil et vist befolkningstal er nået. Navnlig er faldet i enhedsomkostningerne stort til at begynde med, fordi de helt små kommuner har særligt svært ved at opnå kommune- og institutionsspecifikke stordriftsfordele.

3.3 Afprøvning af teorien

Spørgsmålet om stordriftsfordele og kommunestørrelse diskuteres både i den kommunale sektor og i akademiske kredse.

George Boyne har i en artikel gennemgået og analyseret resultaterne i en række skrifter om emnet⁵⁴. Hans første konklusion er, at der ikke er noget klart svar. Nogle empiriske undersøgelser påviser stordriftsfordele, mens andre ikke gør det.

Der er imidlertid flere og især metodemæssige årsager til denne konfuse konklusion:

1. Det er ikke rimeligt at sammenligne store og små kommuner, fordi store kommuner udfører opgaver, som små ikke er i stand til. Det gælder f.eks. museer, svømmehaller og boliger til svært handicappede. Sammenligningen bliver endnu mere uretfærdig, hvis de små kom-

⁵⁴ Boyne 1995



- muner er free riders i forhold til de store i kraft af, at deres borgere er brugere af de store kommuners faciliteter
2. En kommune har en alsidig produktion af vidt forskellige produkter og tjenesteydelser. Da omkostningsfunktionen varierer betydeligt fra det ene til det andet område, er det ikke hensigtsmæssigt at slå alle sektorer sammen
 3. Der skelnes ikke mellem landkommuner og bykommuner eller mellem andre karaktertræk, som har stor betydning for omkostningerne pr. indbygger
 4. Kommunernes opgaver og ansvar varierer betydeligt fra land til land. Derfor skal internationale sammenligninger tages med betydelige forbehold⁵⁵.
 5. Sammenligninger over tid er påvirket af ændringer i opgavefordeling og i produktionsomfang.

Dertil kommer iflg. Boyne vanskelighederne ved at måle: Det skal være muligt at måle 1) den samlede produktion, 2) produktionsenheden og 3) omkostningerne pr. enhed. Der er besværligheder med alle tre mål. F.eks. findes der ingen absolut korrekt måde at fordele overheads på.

Boynes anden konklusion er dog, at der kan være stordriftsfordele, men de er betinget af produktionen - ikke af indbyggertallet. Udgifter til vejvedligeholdelse afhænger af kvadratmeter vej og ikke af antallet af borgere i kommunen.

3.4 Danske empiriske studier

Helt uafhængig af hinanden er der i år (2000) publiceret to danske analyser af sammenhængen mellem omkostninger og kommunestørrelse. Den ene *Kommunale stordriftsfordele - hvor finder vi dem og hvor store er de?* er skrevet af Kurt Houlberg⁵⁶. Den anden er den tidligere citerede rapport fra Indenrigsministeriet *Den kommunale sektor. Størrelses effekter i den kommunale sektor*⁵⁷.

I begge rapporter er det undersøgt, om der er stordriftsfordele på de enkelte store sektorområder. Ved at se på sektorerne undgås nogle af de metodemæssige svagheder, der er nævnt ovenfor. Her kan man med større ret tale om ensartede produktionsfunktioner. Selv om afgrænsnin-

⁵⁵ Se bl.a. OECD 1997 og Council of Europe 1995

⁵⁶ Houlberg 2000

⁵⁷ Indenrigsministeriet 2000



gen af sektorerne ikke er den samme i de to rapporter, bør de dog refereres i sammenhæng - ikke mindst fordi resultaterne (heldigvis) er nogenlunde de samme.

Folkeskolen

Indenrigsministeriet, der måler udgifterne til både folkeskole og fritidsundervisning, når frem til, at udgifterne pr. 7-16 årig falder med kommunestørrelse op til ca. 18.000 indbyggere, hvorefter enhedsomkostningerne flader ud. Dog er kommunerne med 6.500-10.000 indbyggere af uforklarlige årsager billigere end kommuner med mellem 10.000 og 12.000 indbyggere.

Ifølge Houlberg, der alene ser på folkeskolen, er der stordriftsfordele hele vejen igennem og altså med de største kommuner, som den optimale kommunestørrelse.

De to studier understøttes af en meget grundig analyse af Graversen og Heinesen⁵⁸, der ligeledes finder stordriftsfordele med stigende kommunestørrelse.

En væsentlig årsag til stordriftsfordelene er dog urbaniseringsgraden, idet tyndt befolkede landkommuner har relativt små skoler med lave klassekvotienter og større udgifter til skolebusdrift. Graversen og Heinesen påviser desuden, at velstillede kommuner bruger mere pr. elev end fattigere kommuner.

Børnepasning

Efter Indenrigsministeriet er der stordriftsfordele op til 18-25.000 indbyggere, hvorefter udgifterne pr. 0-6 årig stiger. Tilsvarende finder Houlberg, at udgiften pr. 0-10 årig falder op til en kommunestørrelse på 16-30.000 indbyggere.

Ældreudgifter

På dette område er det svært at påvise stordriftsfordele. Indenrigsministeriet når tværtimod frem til, at der er betydelige stordriftsulemper i kommuner med over 25.000 indbyggere. Også Houlberg konkluderer, at der er stordriftsulemper, og det er for alle kommunestørrelser. Paradoksalt nok påviser han samtidig - og uden forklaring - at udgifterne pr. ældre falder med stigende andel af ældre i en kommune. Det betyder åben-

⁵⁸ Graversen og Heinesen 1999



bart, at der er stordriftsfordele for den enkelte kommune, på trods af, at der ikke kan påvises stordriftsfordele ved stigende kommunestørrelse og dermed flere ældre?

Administration

Her viser Indenrigsministeriets tal, at der er betydelige stordriftsfordele. Navnlig op til en kommunestørrelse på 18.000 er de åbenbare, men også over det niveau kan de spores. De højeste udgifter pr. indbygger og dermed den største mangel på stordriftsfordele findes blandt de helt små kommuner. Samtidig synes store kommuner ikke at døje med stordriftsulemper i forbindelse med administrationen.

Houlberg når næsten præcis de samme resultater: ”Der er ikke bare et entydigt, men også signifikant billede af stordriftsfordele op til en kommunestørrelse på 30.-50.000 indbyggere”.

Da skattevæsen definatorisk hører under administration, er det nok i høj grad der, stordriftsfordelene er at finde, jf. afsnit 4.9.

Vejvæsen

Det er kun Houlberg, der har analyseret stordriftsmulighederne ved vejvæsen. Han viser et entydigt billede af stordriftsfordele helt op til de største kommuner.

Rapporternes konklusioner

Begge undersøgelser viser, at stordriftsfordele især findes i administrationen. Det er endvidere især de helt små kommuner, der har svært ved at opnå stordriftsfordele og derfor har særlig høje enhedsudgifter.

Skønt resultaterne i øvrigt er nogenlunde de samme, er konklusionerne ikke ens:

Med Odense-skolens kærlighed til de små kommuner tager Houlberg stærk afstand fra at bruge resultaterne som argumenter i strukturdebatten: Når større kommuner er billigere, behøver det for det første ikke at betyde, at de er mere effektive. For det andet er der forskellige optimale kommunestørrelser afhængig af hvilket område, der betragtes. Den optimale kommunestørrelse med hensyn til administrationen giver en kommunestørrelse, hvor der begynder at vise sig stordriftsulemper på andre områder. For det tredje er det utænkeligt, at de nye kommuner vil



få samme geografiske, sociale og økonomiske karakteristika, som de nuværende kommuner med 30.-50.000 indbyggere, som alle er bykommuner. For det fjerde ses der ved denne effektivitetsmåling bort fra demokratiet i de små kommuner. Der er risiko for, at større økonomisk effektivitet opnås på bekostning af mindre demokrati. Endelig kommer for det femte de ændringer, der i disse år sker i kommunerne, hvor udlicitering, privatisering, frit forbrugsvalg mv. gør det mindre relevant blot at betragte kommunernes driftseffektivitet.

Også Indenrigsministeren er opmærksom på, at tallene ikke i sig selv giver afgørende argumenter for kommunesammenlægninger⁵⁹. Hun hæfter sig dog ved, at udgifterne i de små kommuner er 500 kr. højere pr. indbygger end i de lidt større og konkluderer ”Økonomi er kun ét aspekt, som befolkningen og de kommunale råd må overveje, når talen går på sammenlægning eller samarbejde”. Befolkningen i de små kommuner må altså selv afgøre, om de synes, det er merudgiften værd at bo i en lille kommune.

3.4 Kvalitet

De to undersøgelser beskæftiger sig alene med størrelseseffekter og økonomi. Nok så interessant er det, at afsløre om der også er en sammenhæng mellem kvalitet og kommunestørrelse.

Ses der på den professionelle indsats, er formodningen, at større kommuner kan yde en større kvalitet end mindre. De har specialiserede afdelinger med specielt uddannet personale. De har ifølge sagens natur også bedre muligheder for at opbygge faglige rutiner i mindre hyppigt forekommende sager. Hvor en kommune med 60.000 indbyggere har én sag om måneden, vil en kommune med 5.000 have én om året.

På den anden side taler alt for, at overskueligheden og fleksibiliteten er størst i de små kommuner. I forbindelse med en byggesag skal bygherren have byggetilladelse, tilslutning til kloak og vand. I den lille kommune kan de tre sager ordnes samtidig. Det er tre personer, der sidder i samme kontor. I den større kommune er det tre kontorer, der måske tilmed har forskellige adresser.

I den lille kommune kender alle i organisationen hinanden fra borgmester til markarbejdere og hierarkiet i forvaltningen er lille. Det giver en

⁵⁹ Indenrigsministeren i Danske Kommuner nr. 21, 2000



smidig forretningsgang. På den anden side kan der dog også være fordele med distance mellem den politiske ledelse og personalet.

Der er ikke noget svar. Som Poul Erik Mouritzen udtrykker det⁶⁰: ”Det er muligt, at opgaveløsningen i de mindre kommuner lider af manglende kvalitet? Vi ved det ikke. Det er muligt, at sagsbehandlingen i de små kommuner er for lidt professionel? Vi ved det ikke. Og det er muligt, at de små kommuner er for økonomisk sårbare? Men vi ved det ikke?”

⁶⁰ Mouritzen 1999 side 8



4. **Specialisering og stordriftsfordele**

4.1 Begreb

I det forrige afsnit er teorien om kommunale stordriftsfordele beskrevet, og samtidig refereres nogle empiriske undersøgelser om emnet.

Det fremhæves ofte, at stordriftsfordele bl.a. opnås ved specialisering, og at specialiseringen i kommunerne tiltager. Da emnet er sparsomt belyst i kommunal sammenhæng, og da det er så centralt i diskussionen om bæredygtighed og stordriftsfordele, er det fundet hensigtsmæssigt at tage det op her - for at undersøge om fænomenet specialisering medvirker til at forklare, hvorfor der er stordriftsfordele i kommunal produktion, og om der er en udvikling, der i stigende grad gør små enheder sårbare, fordi de har svært ved at opnå stordriftsfordele. Emnet er dermed også interessant i forbindelse med afgrænsningen af emner for kommunalt samarbejde.

Fagligt betyder *speciale* et særområde inden for et fag. Tilsvarende betyder *specialisering* at gøre noget til sit speciale, at dygtiggøre sig inden for en bestemt gren af et fagområde.

Økonomisk har specialisering den effekt, at højere kvalitet og/eller produktivitet kan opnås ved at anvende specialister og specielle redskaber. Specialisering har til formål at nedbringe omkostninger (effektivitet), øge kvaliteten og imødekomme en stadig mere varieret efterspørgsel efter offentlige tjenesteydelser.

Også i organisationsteorien betragtes specialisering i sammenhæng med arbejdsdeling, og dermed indgår det i et af organisationsteoriens væsentligste temaer: Hvordan forenes arbejdsdeling og koordination. Med Mintzberg udtrykt således⁶¹: ”Enhver organiseret menneskelig aktivitet - fra at lave keramik til at sende en mand til månen - udløser to fundamentale og modstridende krav: *Arbejdsdeling* i form af forskellige opgaver, som skal udføres, og *koordinering* af disse opgaver for at gennemføre aktiviteten. En organisations struktur kan defineres ganske enkelt som sum-

⁶¹ Mintzberg, H. 1979. p 2. Her citeret fra Bakka og Fivelsdal 1999 side 44



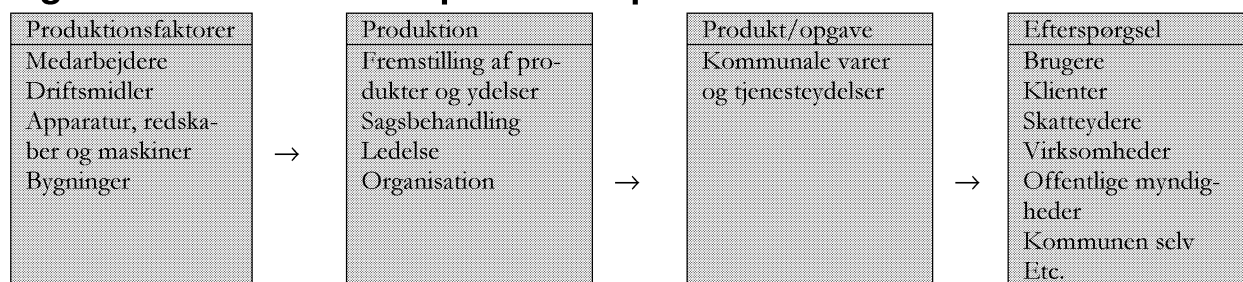
men af de måder, på hvilke den opdeler arbejdet i klare opgaver og så opnår koordinering mellem dem”.

At specialisering på denne måde betragtes som en form for arbejdsdeling, er muligvis årsagen til, at organisationsteorien øjensynlig ikke betragter specialisering som et selvstændigt fænomen.

4.2 Den kommunale produktionsproces

For at undersøge hvor og hvordan specialisering optræder, og hvad den betyder, er det nyttigt først at se på de enkelte led i den kommunale produktion. Produktionen og formidlingen af kommunale ydelser kan således i simpel form beskrives som vist i figur 4.1.

Figur 4.1. Den kommunale produktionsproces



Hvordan specialisering kan bevirke manglende muligheder for at opnå stordriftsfordele kan indledningsvis illustreres med et eksempel. Her er anvendt folkeskolen:

4.3 Folkeskolen som eksempel

Hovedopgaven – kerneydelsen – for en folkeskole er at undervise børn fra børnehaveklasse til 10. klasse. Men, som det fremgår af figur 4.2., løser skolen og også en række andre opgaver (periferiopgaver).



Figur 4.2. Produktion og efterspørgsel i en folkeskole

Produktionsfaktorer	Produktion/produkt	Efterspørgsel/brugere
Lærere Klasselokaler Faglokaler	Undervisning	0. klasse 1. klasse . . 10. klasse
Lærere med uddannelse i specialundervisning	Specialundervisning	Elever med behov for specialundervisning
Talehørepædagog	Talehøreundervisning	Elever med tale/høre vanskeligheder
Skolepsykolog/klinisk psykolog	Psykologiske test og behandlinger	Elever med behov for særlig bistand
Skolebibliotek/skolebibliotekar	Udlån og vejledning	Lånere
Skoletandlæge/skoletandklinik	Tandbehandling	Elever
Skolesundhedsplejerske	Sundhedstjek mv.	Elever
Pædagoger/pasningslokaler	Skolepasningsordning	Elever i de mindre klasser
Pedel	Rengøring mv.	Elever, lærere
Skoleinspektør og skolesekretær	Administration	Elever, lærere og kommunen
Kantine	Et sted at spise/salg af mælk mv.	Elever (lærere og andet personale)

Det kan måske virke stødende, at betragte en folkeskole som en slags fabrikk, hvor der kommer uvidende børn ind i den ene ende af maskineriet, og ud af den anden træder nogle lidt klogere unger. Modellen har imidlertid generel gyldighed ved fremstilling af alle slags produkter og serviceydelser.

Hvad der dog adskiller undervisning fra vareproduktion er, at det helt udpræget er en serviceydelse. Der kommer ingen håndgribelige produkter ud af produktionsprocessen. Den skaber alene viden og adfærd. Derfor er det rimeligt i oversigten at slå produktion og produkt sammen. Der er tale om tjenesteydelser, der konsumeres samtidig med at de produceres. Derved er produkt og produktion helt forbundet, hvilket også er tilfældet allerede på det sproglige plan: Undervisning angiver således både produktionen og produktet. Da det er tilfældet for de fleste kom-



munale ydelser, er det normalt en rimelig forenkling at betragte de to emner under ét.

Endvidere hænger produkt også tæt sammen med efterspørgslen. En kommune producerer normalt ikke ydelser, der ikke efterspørges. Når der undervises i en folkeskole, er det fordi, der er elever, som har behov for at blive klogere. Undervisning i 8. klasse finder sted fordi, der er en 8. klasse, som har brug for undervisning. Skolesundhedsplejen er til for at foretage sundhedsundersøgelser med skolens børn.

Selv inden for kerneområdet, undervisning af børn fra børnehaveklasse til 9. klasse, kan det være svært at optimere produktionen:

1. Antallet af lærertimer skal svare til antallet af undervisningstimer (iberegnet diverse omregningsfaktorer). Det passer sjældent fuldstændigt. Dette puslespil med at få timerne til at hænge sammen kompliceres yderligere af, at selv om den enkelte lærer kan undervise i mange fag og på flere klassetrin, har lærerne faglige specialer, de har præferencer og der er klassetrin, de er bedre til end andre.

Resultatet er et stort mellemregnskab, hvor nogle lærere har for mange timer, som de må have til gode som fritid eller få særlig betaling for, mens det samtidig er vanskeligt for skoleinspektøren at få fuldt skema til andre lærere.

I en skole med mange klasser vil dette problem alt andet være mindre.

2. Der er faglokaler, som kun bruges et begrænset antal timer om ugen. Er der således ét sløjdlokale, bliver det brugt det antal timer om ugen, hvor der er sløjdundervisning og ikke mere. I en stor skole med flere parallelle klasser, vil lokalet udnyttes bedre end i en skole med få klasser.
3. Tilbud om særlige fag. Det er især et problem for 10. klasse. Her kan eleverne vælge mellem en række fag. Det kan gøre det vanskeligt at opnå tilstrækkelig store klasser.

Det er en af grundene til, at en del kommuner har samlet undervisningen af 10. klasser på én eller få skoler. Det er også derfor, der er kommuner, der samarbejder om undervisningen i 10. klasse.



Betragtes skolens periferiydelser, bliver misforholdet mellem udbud og efterspørgsel tydeligere: En skoletandlæge har normalt 1.000 elever. Det betyder enten at skoletandlægen skal være deltidsansat eller skal arbejde på flere skoler – hvad der betyder, at de enkelte klinikker ikke udnyttes optimalt – eller at eleverne selv må tage til en centralklinik eller klinikken på en anden skole, eller at der kun udføres tandeftersyn på skolen, men egentlig behandling foregår et andet sted.

Alt i alt er der mange lokaler, der ikke udnyttes fuldt ud på specielt mindre skoler. I historisk perspektiv er der tale om specialisering. For en generation siden var der således ikke kantiner på skolen. Da måtte børnene i spisebrikkvarteret åbne de medbragte madpakker i klasselokalet. Sundhedsplejersken havde heller ikke eget lokale. Hun brugte f.eks. omklædningsrummet til gymnastiksalen.

Det fremgår også, at manglende harmoni mellem udbud og efterspørgsel ikke kun skyldes specialisering. Det er således ikke et speciale at undervise i 10. klasse, ligesom skolesundhedspleje, skoletandlæge og skolebibliotekar næppe kan kaldes specialisering. Der er i stedet tale om *mindre delopgaver* (10. klasse) eller blot *mindre opgaver*, dvs. *periferiopgaver* (skoletandlæge).

Det er klart, at disse tilpasningsproblemer er mindre i større end i små skoler. Den store skole opnår nemmere institutionsspecifikke stordriftsfordele.

Udvides eksemplet til at gælde hele folkeskolevirksomheden i kommunen kan der optræde helt tilsvarende problemer med at få udbud og efterspørgsel til at hænge sammen. F.eks.:

- Kommunen tilstræber en klassekvotient på 20. Det viser sig, at der i en årgang er 50 elever til 1. klasse. Skal der dannes to eller tre klasser? Problemstillingen kompliceres, hvis kommunen har flere skoler
- Kommunen har børn nok til netop én tale-hørepedagog. Men så er den uhyre sårbar over for sygdom, barsel og ferie. Et passende fagligt miljø for denne faggruppe er det heller ikke muligt at etablere.



Det er åbenbart, at problemer af den art er størst for de mindre kommuner. De er ikke som de store i stand til at opnå kommunespecifikke stordriftsfordele.

4.4 Misforhold mellem udbud og efterspørgsel

Eksemplet viser, at det i alle de beskrevne tilfælde gælder, at *manglende stordriftsfordele opstår, når kapaciteten af produktionsfaktorer ikke kan tilpasses til efterspørgslen*. Denne iagttagelse synes at gælde for alle kommunale opgaveområder, hvor der kan opstå smådriftsulemper.

Det er ikke kun specialisering, der er årsag hertil. Den væsentligste årsag er manglende delighed af vigtige produktionsfaktorer som lokaler og personale. Dette billede svarer nøje til det fænomen, der i driftsøkonomien betegnes som harmoniloven, der handler om problemer med at få kabalen til at gå op, når f.eks. en maskine kan producere 400 enheder om ugen, mens den mand, der tilser produktionen kun kan overkomme 300. Den kursiverede sætning ovenfor kan derfor passende kaldes den *kommunale harmonilov*.

Det dog samtidig klart, at specialisering medvirker til den manglende harmoni.

Eksempelvis er omkostningerne ved ledig kapacitet de samme hvis behovet er $7\frac{1}{2}$ og der er 8 ansatte, som hvis behovet er $\frac{1}{2}$ og der er én ansat. Men det vejer mindre tungt, fordi overkapaciteten i det første eksempel kun udgør $(0,5/8 =) 1/16$ af kapaciteten, mens den i det andet udgør $(0,5/1 =) \frac{1}{2}$.

For mange produktionsfaktorer er der netop én på en institution (én skoleinspektør, én pedel, ét fysiklokale osv.) og her kan omkostningerne ved overkapacitet være følelige i små institutioner. De har svært ved at opnå institutionsspecifikke stordriftsfordele.

Hvor det ikke er klart ulovligt, kan kommunen også foretrække at leve med underkapacitet. Ved at tilpasse formlerne ovenfor til denne situation, fås det samme resultat, nemlig at den relative underkapacitet er mindre følelig i store end i små enheder.

I praksis kan kommunen reagere på underkapacitet på flere måder:



For det første kan den regulere efterspørgslen:

Det kan ske ved, at den helt undlader at tilbyde den pågældende ydelse. F.eks. skal der være tilmeldt et vist antal elever til undervisning i aftenskolen før et hold bliver oprettet. I videre forstand gælder det også de mange ydelser, som kun større kommuner har et kundeunderlag til. For lille efterspørgsel er utvivlsomt den vigtigste årsag til det lavere serviceudbud i mindre kommuner⁶².

En anden mulighed er at acceptere kødannelser. Det er et ikke ukendt fænomen for pladser i daginstitutioner, ældreinstitutioner og for amterne med behandling af ikke akutte sygdomme.

På nogle ganske få områder kan kommunen også regulere efterspørgslen ved brugerbetaling.

For det andet kan den tilpasse produktionsfaktorerne til efterspørgslen:

Den kan lade en opgave blive udført af medarbejdere, der ikke er specialister på området. F.eks. er det normalt ergo- eller fysioterapeuter, der ordinerer individuelle hjælpemidler. Hvis der ikke er basis for en terapeut, kan kommunen bede en socialrådgiver eller en anden medarbejder om at påtage sig jobbet.

Modsat kan den udnytte overkapacitet til andre formål. Fysioterapeuten, der har ansvaret for individuelle hjælpemidler kan således også få til opgave at administrere bevillingerne af lovbundne hjælpemidler (støttestrømper, høreapparater mv.).

4.5 Produktionsfaktorernes stabilitet og faglighed

Det netop nævnte baseres på rent *kvantitative* og økonomiske betragtninger. Problemstillingen er imidlertid også *kvalitativ*. Produktionsfaktorerne skal være til rådighed, når de skal bruges og kvaliteten bør være lige så høj i små som i store enheder. Da der er tale om serviceydelser, drejer det sig rent konkret om *arbejdskraftens stabilitet og faglighed*.

For det første *stabiliteten*. Små enheder er mere sårbare end store. Når der kun er få medarbejdere ansat, er virksomheden ømfindtlig over for kortvarigt fravær på grund af sygdom, ferie, efteruddannelse mv. Er der

⁶² PLS 1999



mange medarbejdere kan de i en spidsbelastning hjælpe hinanden. Dernæst kan det statistisk beregnes, hvor mange timer, virksomheden må aflønne hertil. Konsekvensen er dernæst at indregne denne reservekapacitet i personalenormeringen. Det giver til gengæld en yderligere risiko for overkapacitet, når alle møder på arbejde samme dag. Her har den store virksomhed imidlertid en fordel. Som følge af de store tals lov kombineret med kursus- og ferieplanlægning, kan den bedre udnytte reservekapaciteten end den mindre kommune, hvor fraværet vil være mere ujævnt fordelt. Dertil kommer naturligvis, at heller ikke reservekapaciteten er delelig. Omvendt er sygeligheden større i store end i små kommuner.

For det andet er der *fagligheden*. Borgerne forventer formodentlig, at medarbejderne i alle kommuner er nogenlunde lige dygtige - at sundhedsplejersken i den lille kommune kan lige så meget som kollegaen i den store.

I den forbindelse rejses i stigende grad spørgsmålet om *fagligt miljø*: Hermed peges på det forhold, at professionelle udvikler sig bedst, når de arbejder sammen med andre af samme profession. De kan diskutere faglige opgaver, de kan hjælpe hinanden og de kan aftale en indbyrdes arbejdsdeling. En skolepsykolog har behov for at arbejde sammen med andre psykologer. Den ensomme tandlæge på en skole, må have løbende faglige kontakter for ikke at gå i stå. Undertiden bruges udtrykket *kritisk masse* som mindstemål for antallet af professionelle på en arbejdsplads, for at den fagligt er i stand til at udvikle sig. Det er f.eks. tilfældet for den kommunale miljøkontrol, hvor der er opstillet en vejledende norm for antallet af sagsbehandlere⁶³.

Også en kommunes *innovationsevne* er afhængig af faglige miljøer. For det kommunale system som helhed er det helt nødvendigt, at der til stadighed er fornyelser. Da kommuner ikke konkurrerer indbyrdes vil nye metoder, der udvikles i en kommune senere kunne blive best practice i alle kommuner.

Fornyelse er ikke kun at efterabe naboen. For det første vil der ikke være nogen kommunal innovation, hvis der ikke er innovative kommuner. Der skal være nogen, der tør betræde nye veje. For det andet er der forhold, der er specielle i den enkelte kommune, og som kun den kan forbedre. For det tredje kræver det også en vis innovativ kraft at indføre nye

⁶³ Kommunernes Landsforening, Administrativ informationsskrivelse af 18. februar 1999: "Rationel tilrettelæggelse af det kommunale miljøarbejde"



metoder uanset hvor afprøvede de er. Endelig for det fjerde vil det være meget vanskeligt for en kommune uden innovationsevne at opnå øget produktivitet og kvalitet, og den er tillige en ikke særlig attraktiv arbejdsplads.

Alt i alt fører dette til den antagelse, at større enheder kan præstere en mere stabil produktion og højere kvalitet, fordi den formår at rumme faglige miljøer.

Vigtigheden af denne betragtning kan dog også overdrives - ikke mindst i en kommunal sammenhæng. Det er ikke forskningsmiljøer, der opbygges i kommunerne. Og faglig ajourføring kan opnås på andre måder end et stærkt fagligt miljø. Professionelle har en pligt til fagligt at følge med ved at læse tidsskrifter. De deltager i netværker med kolleger uden for kommunen og de får løbende efteruddannelse.

Tilpasning af faktorindsats og efterspørgsel, kan også klares ved deltidsansættelser, overarbejde mv.

Dertil kommer som modsat rettet effekt den større fleksibilitet i anvendelsen af medarbejdere i små kommuner. Om det samlede regnestykke er til fordel for de små eller de store kommuner, er der derfor ikke noget entydigt svar på, jf. citatet fra Mouritzen i afsnit 3.3.

4.6 Specialiseringen i den kommunale produktionsproces

Specialiseringen finder sted i alle de tre første led i produktionsprocessen, dvs. faktorindsats, produktion og produkt, jf. figur 4.1.

Specialisering af produktionsfaktorer. De ansatte bliver specialiserede - ved at der ansættes personer med særlig uddannelse, ved efteruddannelse og ved learning by doing på arbejdspladsen.

Produktionen. Nye organisationsformer, ledelse, dokumenthåndtering og ikke mindst teknologi medvirker til at specialisere produktionen. Der er selvfølgelig en stærk sammenhæng mellem produktion og produktionsfaktorer. Når professionelle ansættes og når avanceret udstyr anskaffes ændres produktionsmetoderne. Det går også den anden vej rundt, at specialister og teknisk udstyr anskaffes som led i en ny organisationsstruktur. Hvad der er årsag og virkning er svært at adskille.



Produkt. Da der er tale om serviceydelser er årsagerne til ændrede produkter normalt identiske med årsagerne til specialiseret produktion.

Efterspørgsel. Det er næppe korrekt at tale om specialiseret efterspørgsel. Den rette betegnelse er tværtimod varieret efterspørgsel, da variation er det modsatte af specialisering. Men variation i efterspørgslen er ensbetydende med et behov for specialiserede produkter.

Det ser således ud til, at specialiseringen kan have sit udspring i alle fire led i processen, og at en ændring et sted meget ofte har virkninger i andre led.

4.7 Årsager til specialisering

Da specialisering i de forskellige led i produktionskæden i den grad hænger sammen, er det i de fleste tilfælde meningsløst at definere specialisering som enten udbuds- eller efterspørgselsstyret.

Som vigtige årsager til specialisering kan nævnes

- Krav om større produktivitet, dvs. et ønske om lavere enhedsomkostninger. Det stiller krav til både faktorindsatsen og produktionen
- Krav om højere kvalitet (herunder færre fejl – eller ingen fejl). Også dette krav omfatter både faktorindsats og produktion
- Ny viden og nye metoder gør det muligt at tilbyde bedre serviceydelser og som regel specialiserede ydelser, der kræver specialister. I dette tilfælde er det udbudssiden (produktionsfaktorer og produktion) der skaber sin egen efterspørgsel. Sundhedsvæsenets udvikling er således for en stor del en fortælling om, hvordan ny viden og nye behandlingsmetoder hele tiden ændrer fagets vilkår
- Anvendelse af ny teknologi kan give både bedre kvalitet og højere produktivitet. Men det forudsættes, at der er medarbejdere, der kan betjene den ny teknologi, dvs. ændret produktion bevirker også specialisering i faktorindsatsen. Informations- og computerteknologien kan levere adskillige eksempler. I dag kan en kommune ikke overleve uden at have edb-specialister til rådighed
- Mere krævende eller mere kompliceret lovgivning. På stort set alle områder stiller lovgivningen i dag krav til produkterne, som ikke var kendt, da kommunalreformen blev gennemført. Skattevæsenet er måske det bedste eksempel. For at leve op til lovgivningens krav, er det kommunale skattevæsen i dag en forvaltning, hvor medarbejderne er



specialister. Man kan ikke længere forvente, at den samme medarbejder kan klare både dødsboer, hovedaktionærer og erhvervsdrivende. Der er her tale om en blanding af udbuds- og efterspørgselsstyret udvikling. Det kommunale skattevæsen har to kundegrupper. Den ene er skatteyderne, der skal have en fair servicebetonet betjening. Den anden er kommunen selv samt ikke mindst Told & Skat, som stiller specifikke krav til kvaliteten af den kommunale ligning. Skattevæsenets specialisering er umiddelbart skabt af efterspørgslen (fra Told & Skat). Men det har kun været muligt at opfylde kravene, fordi det tekniske udstyr er blevet tilgængeligt

- Innovation er næsten pr. definition også årsag til specialisering. Fornyelser vil næsten altid indebære ændret organisation, nye produktionsformer, ansættelse af særlig uddannet personale mv.

Specialisering kan i vid udstrækning henføres til øget arbejdsdeling. Ved kun at beskæftige sig med afgrænsede opgaver, kan der uddannes eksperter eller ansættes eksperter. Som nævnt er det kommunale skattevæsen et godt eksempel. Sygehusvæsenet er det også. En dygtig hjertekirurg beskæftiger sig kun med hjertekirurgi, og vedkommende skal have mange patienter for at opbygge og bevare sin ekspertise.

For mindre kommuner bevirker denne specialisering, at de ikke ved egen kraft kan få overensstemmelse mellem efterspørgsel og udbud. De har ikke kunder nok til at udnytte eksperterne rationelt.

4.8 Specialiseringens hierarki

Eksemplet med en folkeskole viser, at der udover hovedopgaven at undervise normale børn, er en række andre opgaver knyttet til en skole.

Ved at gennemgå hele det kommunale opgavefelt springer det for det første i øjnene, at der er rigtig mange opgaver. Der er næppe andre virksomheder, der udbyder et så bredt sortiment af serviceydelser, som en kommune. For det andet at det er blanding af store og små opgaver - af kerneopgaver og perifertiopgaver.

Det er de små opgaver, der i denne henseende er interessante, for det er her, det kan være svært at opnå stordriftsfordele og dermed kan der være manglende bæredygtighed.



Det drejer sig for det første om mindre kommunale fritstående opgaver, dvs. opgaver som kommunen løser, som ikke er dele af en anden opgave, og som ikke kræver større mandskab. For det andet gælder det små delopgaver, dvs. opgaver der har sammenhæng med andre og større opgaver. For skolen gælder det som vist f.eks. 10. klasse og skolebibliotek.

Nogle af disse små opgaver udføres af personale med en særlig uddannelse. Her er der således tale om små specialiserede opgaver. I figur 4.3. er vist en række små opgaver fordelt efter denne opdeling:

Figur 4.3. Eksempler på små kommunale opgaver

Små opgaver, der ikke kræver personale med særlig uddannelse	Undervisning i 10. klasse Natsygeplejerske
Små opgaver, der kræver personale med særlig uddannelse	Sundhedspleje Tandpleje – tandregulering Psykologisk pædagogisk rådgivning Hjælpe midler og boligindretning Psykiatrisygepleje Kommunelæge Juridisk rådgivning Bygningsinspektorat

Oversigten er bestemt ikke dækkende for alle områder. Den viser kun eksempler, og i alle tilfælde opgaver, hvor små kommuner kan have svært ved at få faktorindsats og efterspørgsel til at gå op. Der findes andre små opgaver som f.eks. vielser og folkeregister, der kan dækkes af personale med andre opgaver. De opgaver, der er vist her, kan ikke udføres som delopgaver ved siden af andre. For de små opgaver, som ikke kræver særligt uddannet personale, er det fordi kapaciteten skal være der, og overskudskapaciteten kan ikke bruges til andre opgaver. Når en lærer underviser en 10. klasse med kun 9 børn, så er undervisningsressourcen fuldt anvendt, og når natsygeplejersken har en vagt med kun 4 patienter, så kan den ledige kapacitet ikke overføres til de travle dagtimer⁶⁴.

⁶⁴ Eksemplet med de små opgaver kan virke som om lærere og sygeplejersker ikke har en særlig uddannelse. Det har de. Men en kommune har ansat en hel del lærere og sygeplejersker. De har vigtige roller ved løsningen af store kerneopgaver. Derfor er det sjældent i forbindelse med disse kerneopgaver, problemet med manglende harmoni mellem faktorindsats og efterspørgsel opstår. Det gælder de områder, hvor der kun er få ansatte med den pågældende uddannelse, som det er tilfældet i forbindelse med de opgaver, der her betegnes som små opgaver, der kræver særlig uddannet personale



I visse tilfælde er der også tale om *hierarki i specialer*. Der er således tandlæger, der har specialuddannelse som reguleringstandlæger. Kun de største kommuner har børn nok til en fuldtidsstilling som reguleringstandlæge. I andre tilfælde er der sideordnede hierarkier af specialister. I en kommune med flere jurister, er det naturligt, at en har særligt kendskab til styrelsesloven, mens en anden har sat sig ind i ejendomsret.

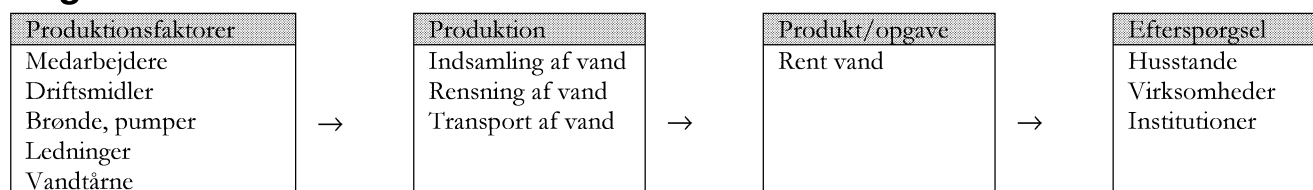
4.9 Eksempler

Da sammenhængen mellem bæredygtighed, stordrift og specialisering er så central i vurderingen af kommunale samarbejder, er der i det følgende givet nogle flere eksempler:

Vand

I figur 4.4. er vist produktionssystemet for drikkevand. Da der findes mange små vandværker, der kan levere vand til samme pris som større, er der tilsyneladende ikke altid stordriftsfordele ved et stort antal brugere.

Figur 4.4. Produktionsfunktionen for vand



Når kommuner arbejder sammen om denne opgave, er det nok snarere, fordi kommuner skal deles om vandindvindingsområder. Der er således tale om, at faktorkapaciteten er lille og ujævnt fordelt i forhold til efterspørgslen. Det gælder specielt i visse dele af landet. Derfor er kommunalt samarbejde om vand den sædvanlige driftsform i store dele af hovedstadsområdet - et område af landet, hvor kommunerne i øvrigt ikke plages af smådriftsproblemer.

Også geografiske forhold - vandskel - kan i øvrigt bevirke, at det er hensigtsmæssigt, at flere kommuner har fælles vandforsyninger.

Plejehjem

Det næste eksempel er et plejehjem (figur 4.5.). Det er et område, hvor udviklingen har bevirket, at der i stigende grad kan noteres manglende tilpasning af faktorkapacitet og efterspørgsel.



For bare få år siden var personalenormeringen i vid udstrækning dikteret af overenskomster. Der skulle være en sygeplejerske for hver 12 beboere. For at få en rationel drift var plejehjem derfor altid - om muligt - inddelt i afsnit af 12 boliger. Der skulle også være aften- og natsygeplejerske på hjemmet.

Det var også en selvfølgelighed, at der var køkken på hjemmet.

Figur 4.5. Produktionsfunktionen for et plejehjem

Produktionsfaktorer	Produktion/ funktion	Ydelse/ opgave	Efterspørgsel
Plejepersonale/afdelinger	Pleje i dagtimer Pleje aften Pleje nat	Pleje og omsorg	Beboere
Køkken og køkkenpersonale	Madlavning	Mad	
Beskæftigelsesvejledere og assistenter	Beskæftigelse	Adspredelse, optræning	
Fysioterapeuter, hjælpemidler	Optræning	Vedligeholdelse og udvikling af fysiske færdigheder	
Oldfrue og medhjælpere	Rengøring, vask	Rene lokaler, rent tøj og linned	Beboere/ Kommunen
Leder og kontorpersonale	Administration	Administration	

Nu er overenskomsterne ikke længere så bindende for normeringen. Det betyder, at det er muligt, at vurdere om det er nødvendigt at have aften- og især natsygeplejerske fast på hjemmet. Der er tale om en delopgave, hvor det kan være svært at udnytte sygeplejersken fuldt ud.

For at opnå stordriftsfordele har mange kommuner derfor nu integreret plejehjem og hjemmepleje, så natsygeplejersker kan virke både i institutionerne og i private hjem. Selv med denne integration kan ikke alle kommuner være sikker på stabil faktorindsats, fordi behovet for hele kommunen måske kun er én eller to natsygeplejersker.

Plejehjemskøkkenerne er heller ikke, hvad de har været. For de er der ofte slet ikke mere. Her har den tekniske udvikling gjort masseproduktion stadig mere rentabel. Det kan derfor i mange tilfælde betale sig at lade maden komme udefra - fra et centralkøkken i kommunen, fra et køkken, der drives af flere kommuner i fællesskab eller ved at private catering firmaer leverer maden.

Også i forbindelse med andre mindre (specialiserede) delopgaver kan det være svært at undgå overkapacitet eller manglende stabilitet. Det gælder f.eks. beskæftigelse og fysioterapi. For at udnytte disse afdelinger optimalt, er det mest rationelt med store enheder.



En nærliggende konklusion vil være at anbefale kommunalt samarbejde om plejehjemsdrift. Kommunalreformkommissionen havde faktisk regnet hermed (men det var i en tid, hvor plejehjemshyppigheden var langt lavere end nu). Et vist samarbejde finder der da også sted ved at kommuner køber pladser hos hinanden. I visse tilfælde har de pligt til det. Men der er få - om overhovedet nogen - eksempler på at de drives som fællesejede institutioner.

En årsag hertil er, at der er tale om en kerneopgave. Den enkelte kommune har og ønsker at tage ansvaret for sine egne borgere. En anden årsag er, at de fleste stordriftsfordele kan opnås på kommuneniveau. En tredje er, at visse periferiopgaver kan udliciteres som f.eks. levering af mad.

Skatteforvaltning

I en skatteforvaltning er den alt dominerende produktionsfaktor medarbejderne. Heraf har de fleste en kommunal uddannelse i skatteadministration og ligning. Endvidere er produktion og produkt sprogligt sammenfaldende - lønmodtagerligning udtrykker således både produktionen og produktet. Mere diskutabelt er det, hvem efterspørgerne er. Da det først og fremmest er staten og kommunen selv, der har interesse i en grundig ligning, må de to parter anses som de vigtigste efterspørgerne i forhold til selve *ligningen*. Skatteyderne har dog også en interesse, idet skattevæsenet også har til opgave at opdage fejl, hvor borgerne er kommet til at selvangive for høje indkomster.

Med hensyn til *service*, er det derimod skatteyderne, der er brugerne. Der er altså tale om en blandet efterspørgsel, hvor offentlige myndigheder er interesseret i grundig og fair ligning, mens borgerne efterspørger god kundeservice.



Figur 4.6. Skattevæsenets opgaver

Ligning	Lønmodtagere Selvstændige Hovedaktionærer Udenlandsk indkomst Særlig indkomst Ophævede pensionsordninger Etc.
Inkasso	Opkrævning Pantefoged
Ekspedition	Forskudsregistrering Udsendelse af selvangivelser Registrering af selvangivne indkomster
Sekretariat	Ledelse Planlægning Statistik Indberetninger til Told&Skat Administration

Da der er flere måder at organisere en skatteforvaltning på, er opstillingen i figur 4.6. ikke dækkende for alle kommuner. Den er heller ikke udtømmende i opgavebeskrivelsen.

Det centrale er imidlertid de mange specialiserede opgaver. I nutidens skatteforvaltning udføres de tunge centrale opgaver af medarbejdere, der i betydelig grad er specialister. Kun forskudsregistrering, visse administrative opgaver og ligning af almindelige lønmodtagere kan udføres af medarbejdere, der ikke har gennemført en længerevarende skatteuddannelse.

Det er en helt anden skatteforvaltning end den kommunalreformens fædre kendte, jf. figur 2.1. i afsnit 2.3. På dette område er der ingen tvivl om, at der er sket en betydelig udvikling.

Da skattevæsenets opgaver, mål og midler meget nøje er dikteret af Skatteministeriet, er ligning ikke en politisk følsom opgave for en kommune. Den har jo ingen indflydelse. Det er ikke en kommunal kerneopgave. Med den stigende specialisering er det stadig vanskeligere for mindre - og i øvrigt også for større - kommuner at levere en kvalificeret sagsbehandling og samtidig udnytte specialisterne effektivt. For at udanne og udnytte en ekspert i dødsbobeskatning kræves således et stort volumen.

Skat forekommer derfor at være et oplagt område for kommunalt samarbejde. Det er da også, hvad der observeres nu. Blot kan det undre, det



ikke er sket før. Her er dog en del af forklaringen, at det først nu og efter ønske fra kommunerne er blevet lovligt, at drive et skattevæsen i et samarbejde mellem kommuner.

Administration

Det er endnu sværere at beskrive rådhusets øvrige administrative opgaver ved faktor-produktion-produkt-efterspørgselsmodellen, end det er for skattevæsenet. Dertil er produkterne og efterspørgerne for forskellige.

Produktionsfaktorerne er først og fremmest det personale, der er ansat i forvaltningerne (ikke i institutionerne). Der er næppe tvivl om, at de faglige krav til personalet er vokset betydeligt siden kommunalreformen. I dag er der f.eks. ansat akademikere med samfundsfaglig baggrund i de fleste kommuner. I 1970 var det kun en håndfuld af de største kommuner, der havde jurister og økonomer ansat. Også det kommunalt ansatte personale er bedre uddannet og tillige i stigende grad specialiseret. Sagsbehandlere har typisk grunduddannelsen fra Dansk Kommunalkursus suppleret med linieuddannelse i personale, sociale forhold, økonomi eller andet, hvis de da ikke har en videregående uddannelse.

Selve produktionen har i alle årene siden kommunalreformen været præget af den teknologiske udvikling. I de første år blev edb-behandlingen af de store administrative opgaver udført ved anvendelse af centrale Kommunedata-systemer. Der var ingen synderlige muligheder for individuelle løsninger. Med computer netværker og Internet er dette billede nu under total forandring. Der er fri individuel udfoldelse og frem for alt, kan teknologien bruges til stadig flere opgaver. Men det betyder også, at medarbejderne ikke blot skal kunne edb på brugerniveau, dvs. kunne indberette. De skal også aktivt kunne anvende de nye redskaber. Det fremmer i sig selv specialiseringen. Dertil kommer yderligere, at enhver kommune må kunne trække på egentlige edb-specialister - enten ved at have dem ansat eller ved at have serviceaftaler med private firmaer, andre kommuner eller ved at deltage i et kommunalt samarbejde om teknologi.

Anvendelse af edb i produktionen til dokumenthåndtering, elektronisk kommunikation mv. forudsætter imidlertid også kostbare produktionsfaktorer. Selve opbygningen af edb-systemer, både hardware og software, kan således være en bekostelig affære. Der er dog klare gevinster, og de er - som nævnt tidligere - størst i de store enheder.



De produkter/ydelser, som administrationen leverer dækker et bredt spektrum af opgaver:

For det første er der en række standardiserede tjenesteydelser, der leveres i masseproduktion. Det gælder administration af folkepension, sygedagpenge, folkeregistrering, løn, ejendomsskatter og -afgifter, betaling for daginstitution, bogholderi mv. Dette er udpræget edb-styrede rutiner med begrænset kontakt med borgerne.

For det andet er der forskellige myndighedsafgørelser som f.eks. bygningsattest og vielser. Under denne gruppe kan også henregnes behandling af ansøgninger (om institutionsplads, havneplads etc.). Denne administration er individuel, og der er således en del kundekontakt, og der forventes kundeservice som vejledning og svar på ansøgninger inden for rimelig tid. Det er dog også et område, der i et vist og stigende omfang understøttes af edb.

For det tredje er der individuel rådgivning og individuelle ydelser (social bistand, lønforhandlinger mv.). Her er den personlige kontakt det centrale, men også her er administrationen i vid udstrækning understøttet af edb-systemer.

Som efterspørgere har administrationen flere kundegrupper:

1. For det første er der kommunens borgere og virksomheder. Mere præcist er det bestemte grupper, der efterspørger de enkelte ydelser. Det gælder således pladsanvisning, bistandskontor, bygningsinspektør mv.
2. For det andet er kommunens afdelinger, institutioner og personale en vigtig kundegruppe. De serviceres af IT-afdeling, kantine og diverse sekretariatsfunktioner
3. For det tredje har administrationen til opgave at levere beslutningsgrundlag for ledelsen, dvs. borgmester, kommunalbestyrelse og top- ledelse
4. For det fjerde leverer administrationen ydelser til andre myndigheder, så som indberetninger til staten og tilsynsrådet, og de medvirker i opgaver, der følger af deltagelse i kommunale samarbejder.



Administrationen er klart et område, hvor den optimale faktorkapacitet i mange tilfælde svarer til en større efterspørgsel end den, kommunen selv præsterer. Derfor synes det oplagt at undersøge mulighederne for fælles kommunale løsninger.

Et par emner synes helt oplagte:

Informationsteknologi. En stor del af de grundlæggende investeringer er de samme for alle kommuner uanset størrelse. Kan flere kommuner blive enige om et fælles system, bliver investeringen målt pr. indbygger mindre. Dermed er vejen også beredt for at etablere en fælles IT-afdeling, dvs. edb-specialisterne kan udnyttes af flere kommuner. Endelig er fælles edb-system ofte en forudsætning for samarbejde om andre administrative opgaver⁶⁵.

Personaleadministration. En hel del af lønadministrationen er edb-styret. Selv overenskomstmæssige lønændringer sørger Kommunedata for ajourføring af. I takt med at aflønningen i stigende grad bliver individualiseret gennem Ny Løn, stiger imidlertid behovet for dygtige lønforhandlere og administratorer med indsigt i overenskomster mv. Dertil kommer behovet for kompetenceudvikling af medarbejdere - en opgave, der også er kommet i fokus i forbindelse med Ny Løn.

For disse opgaver er der stordriftsfordele. For de standardiserede opgaver opnås de gennem centrale edb-systemer. Individuelle lønforhandlinger og kompetenceudvikling i en kommune, må imidlertid foregå med kommunens aktive medvirken. Men det kræver, at den har medarbejdere, der er uddannet hertil. Og sådanne medarbejdere kan godt dække flere kommuner. Ligeledes vil programmer for kompetenceudvikling kunne bruges af flere kommuner i fællesskab. Derfor er det forståeligt, at disse opgaver er begyndt at optræde blandt den nye generation af samarbejder.

For sagsbehandling i forbindelse med *myndighedsopgaver* mv. synes der også at være stordriftsfordele på nogle områder. Flere kommuner kan således dele et kontor bemandet med arkitekter og ingeniører.

For den *individuelle bistand* er samarbejdsmulighederne derimod ifølge sagens natur begrænsede - og i mange tilfælde ikke lovlige. Dog er det igen et område, hvor flere kommuner med fordel kan trække på de samme

⁶⁵ Jf. Caset om de Digitale Kommuner. Lundtorp 2000 side 23



specialister. Det er da også årsagen til de mange fælles kommunale PPR-ordninger (Pædagogisk Psykologisk Rådgivning).

Derimod synes der endnu ikke at være de store fordele ved at arbejde sammen om de store edb-baserede serviceydelser. Her ser det ud, som om stordriftsfordelene allerede er opnået ved centrale edb-løsninger.

4.10 Udviklingen

Alt peger i retning af, at specialiseringen er tiltagende, og intet tyder på, at den ikke fortsat vil være det.

Indsatsen af produktionsfaktorer præges af stadig mere raffinerede redskaber og apparatur, ligesom der sker en løbende professionalisering (specialisering) af personalet. Selve det forhold, at stadig flere får en videregående uddannelse medvirker formodentlig også til specialiseringen. Dette hænger i vid udstrækning sammen med en stigende anvendelse af ny teknologi i produktionen tillige med mere forfinede produktionsmetoder. Tilsvarende bliver produkterne bedre - eller de er fremstillet med lavere omkostninger. Endelig er der også tendenser til at efterspørgslen bliver mere differentieret, idet det kan forventes, at borgerne forlanger mere individuelle løsninger.

Der er grund til at fremhæve tre forhold, som har haft og vil have særlig betydning for en udvikling præget af stordriftsfordele baseret på specialisering.

For det første stilles der fra efterspørgselssiden større krav til produktionen af kommunale ydelser. Her er det kun i nogen grad de direkte brugere - borgerne og virksomhederne - der stiller krav. Det er snarere kommunerne selv og staten. Lovgivningen bliver mere kompliceret. Det stiller krav om større professionalisme og specialisering. Endvidere forlanges stadig øget produktivitet, hvor det er muligt. Også det kræver investeringer i professionelt personale og teknologi.

For det andet har den nye teknologi givet nye muligheder. I et vist omfang er teknologien skabt af kravene. Men ny teknologi har også i sig selv budt på muligheder for øget produktivitet, højere kvalitet og helt nye ydelser.



For det tredje opleves en stigende professionalisering af medarbejderstaben i kommunerne. Denne professionalisering hænger i et vist omfang sammen med de to ovennævnte forhold, men ligesom ny teknologi vil nye medarbejdere med særlig uddannelse kunne påvirke både kvalitet og produktivitet.

I sammenhæng med kravene til kommunerne om kvalitet og produktivitet, ligger der tillige en forventning om, at kommunerne skaber innovative miljøer. De skal finde løsninger, der modsvarer omverdenens krav⁶⁶. Meget direkte er kommunerne blevet animeret hertil gennem en række forsøgspuljer. Mere indirekte ligger der et signal i det magre resultat af opgavekommissionens arbejde: Når staten ikke ønsker at overlade flere opgaver til kommunerne, er det fordi den ikke har tillid til, at de vil gøre det godt nok.

Også et krav om løbende innovationer, vil forudsætte en professionel medarbejderstab (samt politikere, der vover at gå nye veje). Alene det, at flere kommuner går sammen kan give den gensidige inspiration, der kan føre til nye løsninger.

4.11 Konklusioner om stordrift og specialisering

Formålet med dette afsnit om specialisering er at undersøge om fænomenet specialisering bidrager til forklaring af kommunale stordriftsfordele. Svaret er kun delvis ja, fordi specialisering blot er en af årsagerne.

Den vigtigste årsag til manglende stordriftsfordele er det, der er kaldt den kommunale harmonilov - at det er svært at opnå overensstemmelse mellem faktorkapacitet og efterspørgsel - et fænomen, der ifølge sagens natur især forekommer ved mindre enheder. Faktorkapacitet skal forstås både kvantitativt (produktionsmængde pr. enhed) og kvalitativt (faglighed og stabilitet).

Denne manglende harmoni er især følelig i forbindelse med mindre opgaver, dvs. kommunale periferiopgaver og mindre delopgaver under kerneopgaverne. Da mange af disse mindre opgaver er specialiserede, bidra-

⁶⁶ I England er kravet fremsat mere direkte. En af Labour regeringens første handlinger var således at præsentere et oplæg *A new vision for local government*. I indledningen til dette oplæg konstaterer premierminister Tony Blair, at nogle kommuner gør en fremragende indsats, men gennemgående savnes der ledelse og sammenhæng, ligesom kvalitetsniveauet varierer for meget. Hvis dette ikke ændres, vil regeringen finde andre partnere til at tage sig af opgaverne. Baggrunden er en skuffelse over, at kommunerne ikke har frembragt banebrydende nytænkning baseret på individuelle eller kollektive eksperimenter



ger specialiseringen således til den manglende harmoni og dermed til smådriftsulemper.

Også ændringer i efterspørgslen bevirker manglende harmoni mellem faktorkapacitet og efterspørgsel: Der forlanges flere produkter, der er skærpede krav til ydelsernes kvalitet og der forventes løbende produktivitetsstigninger. Det er således kombinationen af specialisering i produktionen af kommunale ydelser og variation i efterspørgslen, der tilsammen medvirker til manglende stordriftsfordele.

Dette problem berører alle kommuner, fordi alle har små opgaver og små delopgaver. Dog er de mindre kommuner ifølge sagens natur mere følsomme over for manglende harmoni end store af den enkle grund, at der er flere små opgaver i en lille end i en stor kommune. Eksempelvis kan større kommuner uden besvær rumme et fagligt miljø for sundhedsplejersker. Det kan de mindre ikke. F.eks. har Hvidebæk Kommune kun en sundhedsplejerske og er derfor meget sårbar, når hun er væk⁶⁷. Ved at arbejde sammen med tre nabokommuner bliver antallet 12, og dermed er et fagligt miljø opnået. Dertil kommer den spinoff-effekt, at de fire kommuners sundhedsplejersker lærer forholdene at kende hos hinanden og dermed bliver dygtigere.

Det er nemt at give eksempler på, at manglende harmoni mellem faktorindsats og efterspørgsel forringer mulighederne for både produktspecifik-, institutionsspecifik- og kommunespecifik størrelsesøkonomi:

Manglende harmoni mellem faktorindsats og efterspørgsel giver uoptimal produktspecifik størrelsesøkonomi, når et anlæg med lave grænseomkostninger kan betjene flere borgere end en enkelt kommunes. Det gælder ikke blot for en række tekniske anlæg, men også for andre kommunale enheder. Et filialbibliotek kan således med nogenlunde samme ressourceindsats betjene et bysamfund med 5.000 indbyggere som et med 1.000. Dernæst er professionalisme i mange tilfælde en forudsætning for produktspecifik størrelsesøkonomi. En skatterevisor, der ligner et stort dødsbo hver uge, er mere produktiv og driftssikker end den sagsbehandler, der kun har ét om året.

Manglende institutionsspecifik størrelsesøkonomi skyldes små institutioner, der har svært ved effektivt at udnytte personale, apparatur og loka-

⁶⁷ Danske Kommuner: *Kommunalt samarbejde hjælper svage familier*. Nr. 23, 6. juli 2000



ler. Ofte har kommunen dog selv mulighed for at løse eller afbøde problemet ved at løfte det til kommuneniveau - skoler kan lægges sammen, eller den kan nøjes med at oprette én 10. klasse for hele kommunen. Men det kan den selvfølgelig ikke, hvis der kun er én skole.

Kommunespecifikke størrelsesøkonomi er vanskelig at opnå i forbindelse med små opgaver og ved udnyttelse af specialister, der har hele kommunen som arbejdsområde. Problemet kan i nogle tilfælde løses ved fleksibel udnyttelse af personalet. I andre tilfælde kan det ikke. Her er kommunalt samarbejde en af løsningerne.

Eksemplerne viser i øvrigt, at det i praksis er svært at skelne mellem de tre former for størrelsesøkonomi. Den produktspecifikke vil ofte også være kommunespecifik, og den institutionsspecifikke kan tillige være kommunespecifik.



5. *Alternativer til kommunal egenproduktion*

5.1 Alternativer

Formålet med dette afsnit er at analysere alternativerne til egenproduktion i en kommune, når den ikke selv har volumen til at opnå stordriftsfordele.

Der er så vidt ses tre sæt af muligheder:

Det ene er, at opgaven fratages kommunerne og overlades til staten eller amtet. Det er en løsning, der i givet fald vil berøre samtlige kommuner, sålænge der ikke generelt er givet grønt lys for fleksibel opgavevaretagelse⁶⁸.

Det andet er kommunesammenlægninger. Den løsning vil iflg. sagens natur kun berøre de kommuner, som sammenlægges.

Det tredje er enten at lade private udføre opgaven eller at løse den i et kommunalt samarbejde. Det er især disse to muligheder, der diskuteres i det følgende.

5.2 Ændret opgavefordeling

For en hel del opgaver, der har sammenhæng med andre kommunale opgaver er det ikke hensigtsmæssigt at lade amtet eller evt. staten overtage dem⁶⁹. Det gælder i høj grad i denne forbindelse, fordi det i vid udstrækning netop er delopgaver, hvor det kniber med at opnå stordriftsfordele. Det vil samtidig være et brud med nærhedsprincippet at regionalisere eller nationalisere opgaver, som en hel del kommuner rationelt løser selv⁷⁰.

Det virker heller ikke logisk at ændre opgavefordelingen, fordi enkelte små kommuner har besvær med at opnå stordriftsfordele på udvalgte små opgaveområder. Det vil nærmest virke som en kollektiv afstraffelse af alle kommuner.

⁶⁸ Opgavekommissionen kunne således ikke anbefale fleksibel opgavevaretagelse som en generel løsning i forhold til opgavefordelingen. Opgavekommissionen 1998

⁶⁹ Lundtorp 2000 side 17

⁷⁰ Op. cit. side 17



Spørgsmålet bliver derimod aktuelt, når et flertal af kommunerne har svært ved at løse en opgave tilfredsstillende. Det er derfor staten nu har overtaget levnedsmiddelkontrollen og selskabsligningen. Frygten for at en stor del af kommunerne ikke kan magte flere opgaver er formodentlig også medvirkende årsag til, at opgavekommissionen ikke har anbefalet og Folketinget ikke har fundet anledning til at overlade flere opgaver til kommunerne.

5.3 Kommunesammenlægninger

Der har i de sidste år og navnlig i 1998 og 1999 været en under tiden heftig debat om kommunestrukturen, idet vel især den tidligere indenrigsminister Thorkild Simonsen gerne så en del af de små kommuner lagt sammen⁷¹. Selv om Indenrigsministeriets rapport om størrelseseffekter⁷² virker som ved til bålet, er det dog som om diskussionen for tiden ligger underdrejet. Indenrigsministeren selv har øjensynlig ingen aktuelle planer om andet end at støtte frivillige sammenlægninger⁷³.

Kommunesammenlægninger vil åbenlyst kunne løse nogle af de mindre kommuners problemer med manglende stordriftsfordele. Ved at lægge kommuner sammen løftes det samlede volumen så smådriftsulemper forsvinder eller formindskes. Samtidig undgås det bureaukrati og de kommunikationsomkostninger, der er forbundet med kommunalt samarbejde, fordi alle afgørelser træffes af ét organ, nemlig kommunalbestyrelsen i den nye kommune.

Spørgsmålet er imidlertid om udvalgte kommuners smådriftsulemper og dermed manglende bæredygtighed er tilstrækkelig begrundelse for kommunesammenlægninger i større omfang:

Kun mindre opgaver

Den manglende bæredygtighed gælder for små opgaveområder. Intet tyder på, at ikke de fleste kommuner er i stand til at løse de tunge opgaver inden for kerneopgaverne skole, ældrepleje og børneområdet.

⁷¹ En glimrende og kortfattet gennemgang af argumenterne findes i Mouritzen 1999b

⁷² Indenrigsministeriet 2000

⁷³ Danske kommuner: *Småt et godt - men måske dyrt?* Nr. 21, 8. juni 2000



Det må dog erkendes, at for helt små kommuner, kan antallet af disse små opgaver og delopgaver blive så mange, at omfanget alt i alt bliver stort.

Forskellige kritiske værdier for bæredygtighed

De kritiske værdier for bæredygtighed varierer fra opgave til opgave. Det er derfor svært at afgøre hvilken opgave, der skal være bestemmende for en kommunes minimumsstørrelse. Det vil f.eks. virke vilkårligt om den mindste kommunestørrelse blev defineret efter behovet for tandlæger.

Endvidere viser både Houlbergs og Indenrigsministeriets tal, at de største gevinster findes ved sammenlægning af de mindste kommuner. Des større de oprindelig kommuner er, des mindre er besparelsen ved sammenlægninger. Udtrykt i økonomiske termer vil det sige, at grænsegevinsten ved kommunesammenlægninger er aftagende med stigende kommunestørrelse. Da den optimale kommunestørrelse varierer fra område til område, så vil stordriftsfordele på et område med stigende folketal kunne modsvares af stordriftsulemper på andre⁷⁴. Det rejser også spørgsmålet om hvilken kommunestørrelse, der er den rigtige - hvor stor skal grænsegevinsten være, for at den er værd at realisere.

Dertil kommer manglende viden om, hvad kommunestørrelse betyder for kvaliteten af de kommunale ydelser, jf. afsnit 3.3. Vi ved ikke om større kommuner betyder højere, lavere eller uændret kvalitet?

Nærdemokrati

Argumenterne for kommunesammenlægninger handler mest om effektivitet og økonomisk bæredygtighed. Ved kommunalreformen var det således stort set kun den befolkningsmæssige bæredygtighed, der blev set på.

Hensynet til nærdemokratiet leverer imidlertid også argumenter for at bibeholde mindre enheder (afsnit 2.4). Dog er der også en undergrænse for den demokratiske bæredygtighed.

Omkostninger ved kommunesammenlægninger

Det er heller ikke gratis at sammenlægge kommuner. Der er hamstrings-, krigs- og tilpasningsomkostninger i forbindelse med forberedelse, gen-

⁷⁴ Houlberg 2000a side 23



nemførelse og konsolidering⁷⁵. Nogle af disse er engangsudgifter og andre er varige. Sådanne omkostninger skulle gerne mere end opvejes af langsigtede gevinster ved en kommunesammenlægning.

Hvad er den økonomiske gevinst ved kommunesammenlægninger

Ud fra meget forenkledede forudsætninger har Indenrigsministeriet beregnet de samlede årlige besparelser ved sammenlægning af alle kommuner med under 12.000 indbyggere til 190 mio. kr. svarende til 500 kr. pr. indbygger⁷⁶.

Houlberg, kommer frem til, at kommuner med 30-50.000 indbyggere er de billigste⁷⁷. Sammenlægges kommuner, så de mindste bliver af denne størrelsesorden, kan der spares 0,7 pct. af driftsudgifterne. Han fremhæver dog, at det er under den helt urealistiske antagelse, at de nye kommuner får samme geografiske, sociale og økonomiske karakter, som de nuværende kommuner med 30-50.000 indbyggere.

Den samlede afvejning

Det centrale i diskussionen er, om det er hensigtsmæssigt med kommunesammenlægninger. Der er argumenter både for og imod.

Forskerne fra Odense Universitet har gennemgående det synspunkt, at argumenterne ikke er stærke nok til at begrunde sammenlægninger. De gevinster, der er tale om, er småpenge. De opgaver mindre kommuner ikke magter, er biopgaver⁷⁸. Senest har Buch Jensen med synspunkter om det lokale demokrati givet et meget ensidigt forsvar for de små kommuner⁷⁹.

Modsat har den tidligere indenrigsminister Thorkild Simonsen flere gange rejst tvivl om de mindre kommuners bæredygtighed⁸⁰. Han finder det uhensigtsmæssigt, at små kommuner er nødt til at samarbejde om en række opgaver. Afdelingschef Thorkil Juul fra Indenrigsministeriet betragter ligefrem kommunale samarbejder som et vigtigt led i forberedelsen af en egentlig sammenlægning⁸¹.

⁷⁵ Lundtorp1999

⁷⁶ Indenrigsministeriet 2000 side 43

⁷⁷ Houlberg 2000a side 25

⁷⁸ Mouritzen 1999a

⁷⁹ Buch Jensen 2000

⁸⁰ Simonsen 1999a og 1999b

⁸¹ Juul 2000



Selv om det er usagt, er det ikke utænkeligt, at Thorkild Simonsen samtidig tænker som tidligere borgmester i en af landets største kommuner. Ved at få større kommuner, vil de også få mere frihed, ansvar og opgaver - et forhold, som netop kan interessere de større kommuner. Finansministeriets interesse i diskussion kan være, at den har øje på rationaliseringsgevinsten. Med klemte offentlige finanser er det ikke ministeriet ligegyldigt, om der ligger en urealiseret besparelse på adskillige millioner kroner.

Der er dog også et par forhold, de fleste er enige om: Det ene er, at vi ved for lidt om kvaliteten af de mindre kommuners sagsbehandling (og for så vidt også om de større). Det andet er, at de aller mindste kommuner har problemer med manglende bæredygtighed.

Frivillige eller tvungne sammenlægninger

Hvad der kun indirekte har været inde i diskussionen, er om eventuelle sammenlægninger skal være frivillige eller tvungne, om det skal være en omfattende reform eller blot mindre justeringer. Der er næppe nogen, der vil protestere, hvis kommuner frivilligt vælger sammenlægning, og slet ikke hvis beslutningen hviler på et folkeligt mandat, der er indhentet gennem en vejledende folkeafstemning. Et flertal i to af tre kommuner på Langeland og et flertal i den samlede befolkning på Langeland, synes dog ikke at være tilstrækkeligt mandat for en sammenlægning af de tre kommuner, hverken for de tre kommunalbestyrelser eller for et initiativ fra Indenrigsministeren.

Det synes således, som om sammenlægninger kun vil finde sted, hvor kommuner med fuld folkelig opbakning vælger at slå sig sammen.

Det vil næppe give mange sammenlægninger. Hidtil (efter kommunalreformen) har der ikke været nogen. I øvrigt har intet europæisk land med succes gennemført en kommunalreform baseret på frivillige sammenlægninger, selv om det er prøvet flere steder⁸².

Desuden er kommunernes eneste incitament for sammenlægninger, de mulige økonomiske driftsbesparelser, den nye kommune kan opnå⁸³. Der er tilmed et negativt incitament i det grundtilskud på 7,5 mio. kr. som

⁸² OECD 1997 samt ikke offentliggjort analyse af denne rapport forfatter

⁸³ Thorkild Simonsen har dog nævnt, at det bør overvejes at kompensere kommunerne for de direkte omkostninger ved en kommunesammenlægning. Simonsen 1999b



hver kommune får, om end der er en overgangsperiode på otte år⁸⁴. Erfaringer fra andre europæiske lande viser, at der skal langt stærkere incitament til for at fremme frivillige kommunesammenlægninger, hvis det da overhovedet er muligt⁸⁵.

5.4 Udlicitering⁸⁶

En anden mulighed er at udlicitere opgaver, hvor den enkelte kommune ikke kan opnå stordriftsfordele eller som den ikke magter. Udlicitering skal her forstås bredt som private virksomheders varetagelse af kommunale opgaver.

At private udfører opgaver for det offentlige er ikke noget nyt. Det nye er dels, at det bruges på flere områder, dels at det bruges mere bevidst til at opnå økonomiske fordele for kommunerne.

Stordriftsfordele gennem udlicitering

På en række områder kan en privat virksomhed opnå stordriftsfordele, som en kommune ikke er stor nok til at skaffe sig ved egen kraft. Det gælder for kommuner af alle størrelser. Kommunen får del i virksomhedens stordriftsfordele. De fordele kan virksomheden opnå ved at have mange kunder - både private og offentlige. Det kan også være fordi, den er dygtigere til at organisere arbejdet, og måske er den ikke i samme grad hæmmet af overenskomster og kutymen. Endelig kan der være omkostninger forbundet med, at kommunalbestyrelsen er direkte ansvarlig for driften af et område. Den har arbejdsgiveransvar, den træffer beslutninger i driftsspørgsmål mv. Ved udlicitering har den valgt ikke at blande sig i driften, som derved kan vise sig at blive løst mere rationelt.

Andre årsager til udlicitering

Netop ønsket om at adskille beslutning og produktion i bestiller- og udførerroller kan være et mål i sig selv. Derved koncentrerer kommunalbe-

⁸⁴ Efter udligningsvirkningen svarer værdien af grundtilskuddet for kommunerne dog kun til 45 pct. af grundtilskuddet. For at imødegå grundtilskuddets negative indvirkning på økonomien ved eventuelle kommunesammenlægninger blev det i efteråret 1999 vedtaget, at grundtilskuddet for en sammenlagt kommune skulle fastholdes på 7,5 mio. kr. ganget med det antal kommuner, der indgår i sammenlægningen, i de første 8 år efter kommunesammenlægningen

⁸⁵ Eksempelvis er det et mål i Finland at reducere antallet af kommuner gennem frivillige sammenlægninger. Som incitament gives et tilskud på 1875 Finmark pr. indbygger til kommuner under 2000 indbyggere. Resultatet er dog magert: En forventet reduktion i antallet af kommuner fra 455 til 450 over tre år. Finlands *Kommunindlingslag* af 19. december 1997

⁸⁶ Det er ikke hensigten her at fortælle en masse om kommunal udlicitering. Her skal udlicitering alene ses som et middel til at opnå stordriftsfordele og som et muligt alternativ til kommunalt samarbejde. Om kommunal udlicitering henvises til Kommunernes Landsforenings hjemmeside www.kl.dk



styrelsen sig om det væsentligste, nemlig ydelsernes omfang og kvalitet og ikke om, hvordan de tilvejebringes.

Det har tilmed den effekt, at disse størrelser bliver mere præcist formuleret, for ved udlicitering er det nødvendigt i kontrakten helt utvetydigt at angive, hvad opgaven går ud på - mængder, kvalitet, leveringstidspunkter, afhjælpning af fejl osv. Disse forhold er ofte ikke helt klare, når kommunen selv står for driften. Der kan tilmed være spinoff-effekter på andre områder. Dette er da også en af konklusionerne i Kommunernes Landsforenings analyse af kommunale udbud⁸⁷: ”Kun få har oplevet, at kvaliteten er lavere end det aftalte. Udbud kan føre til besparelser og i flere tilfælde give positive effekter på andre områder end det udbudte i form af øget fokus på arbejdstilrettelæggelse og ressourcestyring samt kvalitet og kvalitetssikring”.

Et eksempel

Henrik Christoffersen og Martin Paldam har analyseret rengøringen på skoler⁸⁸. Her har de fundet, at for skoler over 1.500 m² er det 6,4 pct. billigere, når kommunen centralt forestår rengøringen end når rengøringspersonalet er ansat på skolen. Når private rengøringsfirmaer står for rengøringen er det 29 pct. billigere end rengøring ved ansatte på skolen.

Analysen giver flere interessante resultater: For det første er der påvist klare stordriftsfordele ved stort volumen. For det andet går fordelene mere på skolestørrelse end på kommunens størrelse. Det er altså et eksempel på institutionsspecifikke stordriftsfordele. For det tredje viser den, at den billigste løsning er udlicitering.

Hvor anvendes udlicitering

Christoffersen og Paldam konkluderer, at valget mellem egen produktion og køb mest forekommer på variable og marginale områder⁸⁹. Variable er tekniske områder som anlægsarbejder og vedligeholdelse samt driftsopgaver som ildslukning, altså opgaver, der ikke kan give permanent beskæftigelse. Marginale opgaver er f.eks. rengøring, kørsel og madlavning. Derimod er udlicitering ikke hyppig på de egentlige personrelaterede opgaver som pasning af børn og ældre.

⁸⁷ Kommunernes Landsforening 2000a

⁸⁸ Christoffersen og Paldam 2000

⁸⁹ Denne iagttagelse bekræftes af den undersøgelse Kommunernes Landsforening har gennemført. Eckerth og Knudsen 2000



Set i relation til diskussionen om bæredygtighed, svarer disse konklusioner fuldstændig til antagelserne. Ved at udlicitere variable opgaver, kompenserer en kommune for manglende robusthed. Ved at udlicitere marginale opgaver, får den del i virksomhedens stordriftsfordele.

Tilsyneladende har Christoffersen og Paldam dog ikke længere ret i, at ulicitering ikke gælder de centrale personrelaterede opgaver. Stadig flere kommuner eksperimenterer således med ulicitering af børne- og ældreinstitutioner.

Non-profit organisations

I landene syd for Danmark udføres en meget stor del af den personrelaterede service af private non-profit foretagender⁹⁰. Også i Danmark har de vigtige opgaver, men især på andre områder:

Der er dog en lang tradition i Danmark for at institutioner drives som selvejende institutioner tilknyttet en organisation med et socialt formål. De fungerer med små nuancer på samme måde som almindelige kommunale institutioner. Det er ligefrem et normalt vilkår i overenskomsterne. Samtidig er kommunalbestyrelsen tillagt afgørende indflydelse på de fleste forhold. Der er endvidere 100 pct. underskudsdekning samt dækning af administrationsomkostninger. Den form for privatisering lægger således ikke op til konkurrence på prisen. Det nye er, at privat ejede virksomheder optræder på markedet i indbyrdes konkurrence.

Ligeledes har der siden Grundtvigs tid eksisteret private skoler med betydeligt offentligt tilskud som alternativ til de kommunale skoler.

Et særlig dansk fænomen er ejerskabet af udlejningsboliger. I mange andre lande er boligforsyning blandt kommunernes vigtigste opgaver. Her i landet må kommuner kun opføre boliger til kommunale formål, dvs. til ældre, handicappede mv.⁹¹ Socialt betinget udlejning af boliger er beholdt de almennyttige boligselskaber, der er non-profit foretagender.

En anden dansk særegenhed er oplysningsforbundene. De har gennem folkeoplysningsloven et reelt monopol på at drive ikke kompetencegivende fritidsundervisning. De konkurrerer i et vist omfang indbyrdes,

⁹⁰ Se f.eks. kapitlerne om Holland og Tyskland i Opgavekommissionen 1998a

⁹¹ Harder 1965 side 123



men betingelserne for at oprette hold er så fikserede, at kommunens indflydelse er beskeden, og egentlig udlicitering er næppe mulig.

Kontraktstyring og intern udlicitering

I mange tilfælde kan kommunens egen forvaltning komme med bud i forbindelse med en udlicitering. Her optræder forvaltningen således på lige fod og på markedsvilkår med private virksomheder.

Det er derimod ikke tilfældet ved kontraktstyring af institutioner. Her forbliver opgaven kommunal. Men der stilles betingelser, krav mv., som meget ligner vilkårene i et udbud.

5.5 Kommunalt samarbejde

En sædvanlig og meget naturlig måde at opnå stordriftsfordele på, er ved at løse opgaver i samarbejde med andre kommuner. Det er en praktisk tradition i stort set alle lande i Europa⁹². Det vigtigste formål med kommunalt samarbejde er netop at undgå smådriftsulemper og i stedet opnå bæredygtighed gennem de stordriftsfordele et fællesskab kan tilbyde. På denne måde forenes nærhedsprincippet og bæredygtighedsprincippet.

Hvad der nærmere ligger heri, skal ikke gennemgås her. Det er beskrevet i den første publikation fra dette forskningsprojekt *Kommunalt samarbejde - hvorfor? Hvorfor ikke?*⁹³.

5.6 Udlicitering eller kommunalt samarbejde?

Det er en almindelig antagelse, at udlicitering og kommunalt samarbejde er alternative valgmuligheder. En kommune kan vælge enten at udbyde på det private marked eller den kan løse opgaven i fællesskab med nabo-kommuner. I praksis er billedet imidlertid et ganske andet:

For at begrunde, hvad der skiller de to produktionsformer, er det hensigtsmæssigt kort at se på forudsætningerne for udlicitering af kommunale opgaver:

- Den første forudsætning for udlicitering er, at det er lovligt. Myndighedsopgaver kan f.eks. ikke uden særlig hjemmel overlades til private eller til andre offentlige myndigheder

⁹² Council of Europe 1995 side 139 ff.

⁹³ Lundtorp 2000



- Der skal være et marked. Hvis der ikke er nogen virksomheder, der kan eller vil påtage sig opgaven, er udlicitering selvfølgelig udelukket
- Det er betænkeligt hvis virksomheden har noget, der ligner monopol. Da et af formålene med udlicitering er at nedbryde den ineffektivitet, en kommune i kraft af sin monopolstilling kan have, er der risiko for, at de samme årsager til ineffektivitet opstår i den private virksomhed⁹⁴
- Virksomheden skal kunne levere samme ydelse til samme kvalitet
- Virksomheden skal være blivende i markedet
- Virksomheden skal være økonomisk konkurrencedygtig
- Det skal være muligt at definere ydelserne, dvs. det skal være muligt at formulere præcise udbudsbetingelser
- Tab og gevinst ved spin-off effekter skal med i kalkulationen.

5.7 Kortlægning af kommunale samarbejder og kommunal udlicitering

I tabellerne 5.1. og 5.2. er vist områderne for kommunale samarbejder og af tabel 5.3. fremgår, hvilke kommunale opgaver, der udbydes.

Det skal bemærkes, at oversigten over samarbejder i tabel 5.1. kun indeholder politisk forpligtende samarbejder, som er indgået efter 1. januar 1998. Med politisk forpligtende menes, at der foreligger et politisk godkendt aftalegrundlag. Herudover eksisterer der naturligvis et meget stort antal kommunale samarbejder af forskellig karakter – strækkende sig fra erfaringsnetværk til kommunale fællesskaber. Eksempelvis viser en ny opgørelse fra Skævinge Kommune med ca. 5.400 indbyggere, at kommunen deltager i omkring 80 kommunale samarbejder af forskellig slags⁹⁵.

⁹⁴ Paldam 2000

⁹⁵ Materiale fra Skævinge Kommune



Tabel 5.1. Kommunernes Landsforenings opgørelse af nye forpligtende langsigtede kommunale samarbejder indgået efter 1. januar 1998

Område	Antal samarbejder	Bemærkninger
Administration	21	Afgrænsning: Forpligtende langsigtede samarbejder indgået siden 1998. Forbehold: Tabellen omfatter både store og små samarbejder. Strategiske samarbejder: Overordnet samarbejdsaftale, der dækker over en række samarbejder, herunder ofte fælles forvaltninger. Børneområdet: Navnlig specialundervisning, specialskoler, ungdomsskoler og 10. klasse. Aktivisering: Koordinationssudvalg, fælles aktiveringsafdeling. Pleje og omsorg: Hjælpemidler, madproduktion, bistand til handicappede.
Arbejdsmarked	5	
Børneområdet	21	
Etablerede strategiske samarbejder	11	
Planlagte strategiske samarbejder	8	
Indkøb	4	
Integration	14	
IT	8	
Kompetenceudvikling	5	
Kultur og fritid	9	
Pleje og omsorg	10	
Skat	18	
Socialområdet	7	
Teknik og miljø	12	

Kilde: Kommunernes Landsforenings hjemmeside www.kl.dk

Tabel 5.2. Indenrigsministeriets opgørelse af kommunale fællesskaber 2000

Formål	Antal	Bemærkninger
Andet	14	Afgrænsning: Omfatter kun kommunale fællesskaber, dvs. kommunale samarbejder godkendt efter styrelseslovens § 60. Sammenlignes denne oversigt med Opgavekommissionens fra 1998, bemærkes, at der er ikke ubetydelige ændringer: Antallet af kommunale fællesskaber er sammenlagt øget med 8. Der har været en vækst i gruppen ”Andet” på 7, hvilket indikerer, at nogle af de nye samarbejder oprettes som kommunale fællesskaber. Der har endvidere været en vækst på 7 i ”Trafik”, 4 i ”Spildevand” og 4 i ”Renovation”. Tilsvarende har der været et fald på 11 i miljø, som følge af statens overtagelse af Levnedsmiddelkontrollen, og derefter færre miljøcentre.
Beredskab	15	
Energi/varme/gas	14	
Erhvervsudvikling	4	
Fritid	15	
Miljø- og levnedsmidler	16	
Psykologi	29	
Renovation og genbrug	53	
Skole	9	
Spildevand	16	
Sundhed	21	
Trafik	27	
I alt	233	

Kilde: Materiale fra Indenrigsministeriet

*) Opgavekommissionen 1998 side 168. Gengivet i Lundtorp 2000 side 81



Tabel 5.3. Antal udbud af kommunale opgaver

Driftsområder	Antal udbud i alt	Bemærkninger
Driftsopgaver ekskl. teknik og miljø:		Afgrænsning: Kun løbende driftsopgaver, dvs. opgørelsen omfatter ikke anlægsarbejder, mindre driftsopgaver (VVS-arbejde mv.), ad hoc tjenesteydelser (konsulentbistand mv.), indkøbsaftaler mv.
Rengøring		Periode: 1.11.94 - 1.11.99
Kørselsordninger	138	
Madproduktion og -udbringning	127	
Revisionsopgaven	107	
Vedligeholdelse af bygninger	46	
Drift af IT	44	
Bogindbinding	18	
Praktisk og personlig pleje	15	
Andet	13	
I alt	739	
Driftsopgaver på det kommunal-tekniske område:		Udlicitering: At en ekstern leverandør efter en udbudsrunde overtager udførelse og leverancen af de udbudte opgaver samt personaleansvaret for de medarbejdere, der skal udføre opgaverne. Kommunen har selv ansvar for serviceniveau, finansiering og kontrol.
Vejvedligeholdelse	475	
Renovation	186	
Drift af spildevandsanlæg	95	
Bygningsvedligeholdelse	69	
Vintertjeneste	54	
Drift af parker og grønne områder	32	
Vedligeholdelse af broer og tunneler	28	
Beredskabet	27	
Andet	114	
I alt	1080	
Alle områder	1819	

Kilde: Kommunernes Landsforening: *Udbud og udliciteringer i kommunerne*. Notat 21. juni 2000

Der er i tabellerne vist to opgørelser af kommunale samarbejder:

De nyeste tal er fra den spørgeskemaundersøgelse, Kommunernes Landsforening har gennemført dette forår (tabel 5.1.). Her ses det, at en meget stor gruppe af de registrerede samarbejder handler om politisk samarbejde, ikke mindst samarbejde som politik i sig selv. Under denne gruppe hører administration, etablerede og planlagte strategiske samarbejder. En anden stor gruppe er myndighedsopgaver (børneområdet, integration af flygtninge og skat).

En undersøgelse, som bladet Danske Kommuner har gennemført⁹⁶, og som også omfatter mindre forpligtende samarbejder viser et bemærkelsesværdigt stort antal samarbejder om erhverv og turisme, dvs. områder af stærk egnspolitisk interesse. Selv om denne politik formuleres i samarbejde med lokale erhvervs- og turistorganisationer, er det naturligvis ikke noget, der kan udliciteres.

⁹⁶ Lundtorp 2000 side 83



Tabel 5.2. viser de traditionelle kommunale samarbejder, der er organiseret som kommunale fællesskaber efter styrelseslovens § 60, og som derfor skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Her dominerer forsyningselskaberne. Ejerskabet til dem er ikke egnet for udlicitering. Det vil give private virksomheder et lokalt monopol og gøre kommunerne meget sårbare over for svigt i drift og ledelse. Dog skal bemærkes, at flere kommuner har udliciteret driften af spildevandsanlæg.

I tabel 5.3. er vist de opgaver, som kommunerne udbyder. Tallene er fra en undersøgelse, som Kommunernes Landsforening har gennemført i foråret 2000. Tabellen viser, at de opgaver kommunerne udbyder, alle er afgrænsede, konkrete og veldefinerede opgaver, og langt de fleste drejer sig om variable og marginale opgaver.

Det samlede billede er således, at det er helt andre opgaver, der løses som led i et kommunalt samarbejde, end dem der udbydes. Tabellerne viser tydeligt, at det i praksis er to forskellige markeder. Der synes kun at være et yderst beskedent sammenfald af opgaver mellem kommunale samarbejder og udlicitering.

Ved at se på de opgaver, der er vist i tabellerne sammenholdt med argumenterne for det ene eller det andet, er der også rimelige forklaringer:

5.8 Hvornår foretrækkes kommunalt samarbejde frem for privat udførelse?

Legalitet

Der er mange kommunale opgaver, som hverken må udliciteres eller overlades til kommunale samarbejder⁹⁷. Det gælder langt de fleste myndighedsopgaver. Der er dog stadig flere myndighedsopgaver, som kommuner nu lovligt kan udføre i samarbejde, men som ikke må udføres af private.

Der er således en lang tradition for - og lovhjemmel til - kommunalt samarbejde på biblioteksområdet. Biblioteksopgaven er dog fremdeles en kommunal opgave i alle led (men den er ikke en myndighedsopgave).

⁹⁷ Kommunernes Landsforening 2000b



Med en række lovændringer er det fra år 2000 blevet legalt, at kommuner arbejder sammen om skat. Disse hjemler gælder ikke for udlicitering af skatteopgaven. Netop skat er et af de områder, hvor en række nye kommunale samarbejder er sat i gang. Her er ingen konkurrence mellem kommunale samarbejder og udlicitering. Om der i givet fald kunne være et privat marked (revisionsvirksomheder mv.) er indtil nu et åbent og ikke aktuelt spørgsmål.

Skøn og personsager

Det antages almindeligvis, at personsager, hvor der indgår individuelle skøn, ikke er egnede til privatisering. Alene det, at der ofte er tale om myndighedsopgaver udelukker denne mulighed. Dertil kommer diskretionshensyn og ikke mindst det endelige ansvar, som ikke kan fratages kommunalbestyrelsen og forvaltningen.

Denne type sager er normalt heller ikke egnede for kommunalt samarbejde. Delopgaver - specielt den faglige back-up - kan dog med henblik på at opnå stordriftsfordele udføres i et kommunalt samarbejde. Det gælder f.eks. ordningerne for pædagogisk-psykologisk samarbejde.

Arbejdspladser

Frygten for at miste arbejdspladser kan få kommuner til at tøve med udlicitering. Ved i stedet at vælge en fælles kommunal løsning kan den sikre, at arbejdspladserne bliver i området, eller den kan handle sig til at blive hjemsted for et af samarbejdets opgaver. I praksis er dette forhold nok af mindre betydning. Dels fordi, der er så få situationer, hvor valgmuligheden findes, dels fordi private også bruger lokal arbejdskraft, f.eks. i forbindelse med rengøringsopgaver.

Ideologi

Tidligere var det en udbredt opfattelse, at kommunerne selv eller i samarbejde skulle løse opgaverne for at samfundet og ikke private skulle få overskuddet ved produktionen. Det store antal udbud også i socialdemokratiske og SF-kommuner, viser imidlertid, at denne holdning er stærkt på retur.

Holdningen kan i øvrigt også være modsat. Der er givetvis lokalpolitikere, der undertiden mistænker kommunale samarbejder for at være en slags Kooperation, og som derfor ikke vil være med.



I praksis går det ideologiske imidlertid snarere på spørgsmålet om driftsansvar. Der er mange lokale beslutningstagere, der helt eller delvis ønsker at fastholde ansvaret for driften af den virksomhed, hvor de i den sidste ende alligevel er ansvarlige for produktet. De ønsker arbejdsgiveransvaret, retten til løbende at gribe ind og de ønsker måske også at medvirke selv i dele af opgaven. Uanset hvor lille opgaven er, er der hver gang tale om suverænitetsafgivelse, når udførelsen overlades til andre. Dette er en central vurdering både i forbindelse med overvejelser om kommunalt samarbejde og udlicitering. Men ved et kommunalt samarbejde er muligheden for fortsat direkte indflydelse større end ved privatisering.

Politiske opgaveområder

Et af de helt store områder for kommunalt samarbejde er opgaver, hvor praktisk politik er drivkraften i samarbejdet. Det gælder erhvervs- og turismepolitik, egns politik i øvrigt, samarbejde med og mod amtet og staten samt strategiske samarbejder. Mange af disse samarbejder har til formål at skabe en ramme for mere konkrete samarbejder. Det er grupper af kommuner, som målbevidst søger at finde områder, hvor de med fordel kan løse opgaverne i fællesskab⁹⁸. Det er helt åbenbart ikke opgaver, der kan udliciteres.

5.9 Hvornår foretrækkes privat udførelse frem for kommunalt samarbejde?

Lovgivning

I enkelte tilfælde dikterer loven, at bestemte private virksomheder skal udføre opgaven. Som eksempler er tidligere nævnt boligforsyning og fritidsundervisning.

Det gælder f.eks. også revisionen. Efter styrelsesloven skal kommunerne have en uafhængig revision. Selv om eksemplet er tænkt, vil Indenrigsministeriet næppe acceptere, at revisionen udføres af et kommunalt fællesskab oprettet af en lille gruppe kommuner. Den vil ikke blive betragtet som uafhængig⁹⁹. Det er en opgave, som skal udbydes. Revision er da også en af opgaverne på listen over udbud. Der er dog også en anden årsag til, at kommunerne udbyder revisionsopgaven. Opgaven er nemlig så

⁹⁸ I Norge deltager de fleste kommuner i et regionsråd, hvor en region er en gruppe af kommuner, der er mindre end et fylke. Disse regionsråd har netop den funktion at virke som paraplyorganisation for diverse kommunale samarbejder. Sanda 2000

⁹⁹ Københavns Kommune har dog sit eget revisionsdirektorat



stor, at den iflg. EU's udbudscirkulære skal udbydes. Det er derfor ikke kun af lyst til at afprøve markedet. En anden sag er så, at de fleste kommuner bruger Kommunernes Revisionsafdeling, der en virksomhed, som ejes af Kommunernes Landsforening, men som fungerer på rene markedsvilkår.

Derudover sætter kommunalfuldmagten en ubestemt grænse for, hvad en kommune og dermed også et kommunalt samarbejde må beskæftige sig med.

Der er et velfungerende marked

Uanset kommunalfuldmagtens grænser vil ingen kommune drømme om at fabrikere blyanter, biler og vaskepulver selv. Der er et velfungerende marked, der kan levere til priser langt under det, et kommunalt samarbejde vil kunne præstere.

Det samme viser sig også at gælde for en række tjenesteydelser som rengøring, kørsel, madudbringning, vedligeholdelse af veje, parker og bygninger - områder som tidligere kun undtagelsesvis blev udført af andre end kommunen selv. Det er da også områder, der vejer tungt i listen over udbud. Kommunernes Landsforenings undersøgelse bekræfter Christoffersens og Paldams analyse, der viser, at udbud især forekommer på marginale opgaver og opgaver med vekslende arbejdsindsats, jf. afsnit 5.4.

Kvalitetskrav kan defineres

En ny tendens er, at også børne- og ældreinstitutioner udbydes til privat drift, og vel at bemærke ikke som selvejende institutioner, men som helt private virksomheder efter kontrakt med kommunen.

Det harmonerer tilsyneladende ikke med det synspunkt, at opgaver ikke er egnet til udlicitering, når der indgår individuelle personrelaterede skøn. For børn og ældre i institution er arten af disse skøn imidlertid forudsigelige, og det er derfor muligt at definere et serviceniveau, og dermed er forudsætningerne for udlicitering til stede. Hvis en ældre beboer bliver alvorlig syg eller et barn i en børnehave har usædvanlig adfærd, er det naturligvis kommunen selv, der træder til. Det er så selvfølgelig, at det ikke en gang behøver at være med i kontrakten.



I øvrigt benytter kommuner i vid udstrækning privat praktiserende læger, psykologer og fysioterapeuter. Så spørgsmålet er, om der overhovedet er en holdbar principiel begrundelse for at betragte personlig bistand som et rent kommunalt anliggende.

Samtidig er det interessant at notere, at kommunale samarbejder ikke vinder frem på dette område. Der er en del eksempler på, at institutioner for særlige grupper oprettes af kommuner i fællesskab. Men ikke almindelige institutioner for børn og ældre. Det kommer normalt slet ikke på tale, fordi et kommunalt fællesskab ikke på samme måde tilføjer noget nyt. Det, der efterspørges er nyt indhold og absolut samme kvalitet til samme eller lavere pris¹⁰⁰.

Ideologi

Lige som der er kommuner, der af ideologiske grunde undgår udlicitering, er der andre, der bevidst stræber efter høj grad af udlicitering.

5.10 Hvor er konkurrencen mellem kommunale samarbejder og privat udførelse?

Som det ses er der stort set ingen konkurrence mellem kommunale samarbejder og privat udførelse - og der er gode grunde herfor. Når Paldam i sin artikel om kommunalt samarbejde og effektivitet konkluderer at udlicitering bør foretrækkes for kommunalt samarbejde, når der findes et velfungerende marked, er det således en teoretisk betragtning¹⁰¹. For valget findes ikke i praksis. Hans konklusion er også, at det gælder ren kommunal produktion i forhold til privat udførelse. Den påstand skal ikke kommenteres her.

Det, der står tilbage, er kun nogle få og små opgaver, hvor valget kan stå mellem udlicitering og fælles kommunal drift så som madproduktion og -udbringning, drift af IT og drift af spildevandsanlæg.

Der er derimod mange eksempler på samarbejde om udlicitering. De analyser, der skal til, før en opgave udliciteres, kan flere kommuner med fordel løse i fællesskab, hvad enten de gør det selv eller engagerer en konsulent. Det vil alt andet lige være billigere. Dernæst kan de gennemføre en fælles udlicitering og dermed opnå bedre tilbud, end de kan få, når de udbyder hver især.

¹⁰⁰ Den socialdemokratiske borgmester Gitte Høeg Frejbæk fra Kalundborg i radioavisen 10. juli 2000

¹⁰¹ Paldam 2000



6. *Diskussion*

Specialisering, stordrift, bæredygtighed

Denne rapport handler især om sammenhængen mellem specialisering - stordriftsfordele - bæredygtighed. Konklusionen er, at der er en tydelig sammenhæng. Men det er ikke kun specialisering, der er årsag til, at nogle kommuner har svært ved at opnå stordriftsfordele. Det skyldes også, at der er mange små opgaver og små delopgaver, ligesom en differentieret efterspørgsel kræver specialiserede ydelser.

Flere små opgaver?

Det rejser naturligt det spørgsmål om kommunerne vil få flere af den slags små opgaver, herunder opgaver, der kræver specialister. En ændring i opgavefordelingen kan naturligvis forrykke sammensætningen af opgaver i kommunerne. I 1999 fik kommunerne således ansvaret for integration af flygtninge. Men også uden nye opgaver er der al grund til at forvente udviklingen vil fortsætte i retning af flere af de opgaver, der kan give problemer med at opnå stordriftsfordele. Krav om øget produktivitet, ny teknologi, innovationer mv. - alle disse forhold peger i den retning.

Bæredygtighed

Det betyder, at kommunerne - og især de små kommuner - vil blive stadig mindre bæredygtige, hvilket uvilkårligt rejser spørgsmålet om kommunestruktur. Det kunne i den forbindelse være ønskeligt med en undersøgelse af befolkningsunderlaget for forskellige kommunale opgaver¹⁰² - kerneopgaver såvel som periferiopgaver og delopgaver. Hvor ligger de kritiske grænser for bæredygtighed på forskellige områder, og hvad betyder det?

Her er der imidlertid tale om en afvejning af bæredygtighed og nærhed.

Nærhed

Hvad bæredygtighed og manglende bæredygtighed betyder, er ret grundigt belyst i denne rapport. Derimod er der kun lidt om nærhed. Hvad betydning har nærhed i virkeligheden? Vi kan se det giver større vælgerdeltagelse og (måske) større tillid til politikerne. Der er dog ikke mar-

¹⁰² Sundhedsministeriet har i en rapport givet tal for befolkningsunderlaget for forskellige specialer. Sundhedsministeriet 2000



kante forskelle, og er nærhed værdifuldt nok til at opveje smådriftsulemper? Hvis nærhed virkelig har stor betydning for det lokale demokrati, burde konsekvensen være at opdele de større kommuner i mindre, og det er ikke på tale (med København som mulig undtagelse). Og i hvilket omfang er nærheden ønsket af befolkningen - og hvorfor? Det ved vi meget lidt om.

Et andet punkt, som har med nærhed at gøre, og hvor vores viden er ufuldstændig, er en belysning af, hvor de små kommuner er bedre end de store. Vi ved således ikke om kvaliteten i sagsbehandlingen er bedre, ringere eller den samme som i store kommuner. Dertil kommer om de små kommuner har særlige kvaliteter i form af fleksibilitet og personlige relationer.

Kommunernes interne organisation

Hvad der slet ikke er belyst i denne rapport, er konsekvenserne for kommunernes måde at organisere sig på. Det forekommer helt uundgåeligt, at de fænomener, der er omtalt her, forsat vil bevirke ændringer i kommunernes interne struktur:

Specialister og specialiserede opgaver skal indpasses i den kommunale organisation. Ofte er der tale om tværgående funktioner, dvs. specialister og afdelinger, der betjener flere forvaltninger og institutioner. Det kan kræve nye organisationsformer.

Teknologien er et godt eksempel her på. Næsten alle kommuner har i dag IT-afdelinger, og i enkelte tilfælde har de status som (kommunalt fællesejede) forvaltninger.

Udlisering stiller også helt nye krav til de kommunale ledelser. I stedet for at lede driftsvirksomheder, skal de formulere objektive mål, konkrete krav og betingelser i øvrigt, ligesom de skal opbygge kontrolprocedurer.

Tilsvarende er deltagelse i kommunale samarbejder en disciplin, der adskiller sig væsentligt fra traditionel ledelse.



Litteratur

- Bakka, Jørgen Frode og Egil Fivelsdal: *Organisationsteori*. Handelshøjskolen forlag 1999
- Blom-Hansen, Jens et al: *Offentligt og effektivt*. København, Gyldendal 1999
- Bogason, Peter (red): *Forvaltning og stat*. Systime. Aarhus 1992
- Boyne, George: *Population Size and Economies of Scale in Local Government i Policy and Politics*, vol 23 no 3, pp 213-222. 1995
- Buch Jensen, Roger: *Diskussion om en ny kommunalreform - Hvorfor? Hvad? Og hvordan?* Administrativ Debat nr. 2 juni 2000.
- Christoffersen, Henrik og Martin Paldam: *Kommuner og Konkurrence*. Fokus. 2000
- Council of Europe: *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Local and regional authorities in Europe, No. 56. 1995
- Danske Kommuner *Bornholm drøfter samarbejde*. Nr. 10, 8. marts 2000
- Danske kommuner: *Småt et godt - men måske dyrt?* Nr. 21, 8. juni 2000
- Danske Kommuner: *Kommunalt samarbejde hjælper svage familier*. Nr. 23, 6. juli 2000
- Dilling-Hansen, Mogens, Kristian Rask Petersen og Valdemar Smith: *Det skæve Danmark*. 1991
- Dubgaard, Axel, Christian Gamborg, Anders Larsen og Peter Sandøe: *Bæredygtighed - økonomi, etik og energi*. Nationaløkonomisk Tidsskrift 137. Nr. 3. December 1999
- Eckeroth, Lars og Morten Knudsen: *Udbud og udliciteringer i kommunerne*. Danske Kommuner nr. 23, 6. juli 2000



Finansministeriet, Indenrigsministeriet og Kommunernes Landsforening:
Statens forskriftsstyring af kommunerne. Juni 2000

Finlands *Kommunindelingslag* af 19. december 1997

Graversen, Brian Krogh og Eskil Heinesen: *Ressourceforbruget i folkeskolen: Forskelle mellem kommuner.* AKF 1999

Groes, Nils: *Kommunen og samfundsøkonomien i Kommunen og udfordringerne.* Kommunernes Landsforening. 1995

Groes, Nils: *Uligheder i Danmark.* AKF rapport 1997

Groes, Nils: *Hvem kan klare hvad? - udviklingen i kommunernes økonomiske bæredygtighed i Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Debatindlæg.* Opgavekommissionen 1998

Groes, Nils: *Danmarks kommunalstruktur i dag og i fremtiden.* AKF Nyt 2/1999

Groes, Nils: *Strukturbrud i kongeriget - strejftog i den regionaløkonomiske udvikling.* Nationaløkonomisk Tidsskrift 138 54-68. 2000

Groes, Nils og Steffen Petersen: *Pendling og stemmeprocent:* AKF memo 2000

Hansen, Anders Chr.: *Kan bæredygtighed måles?* Økonomi og Politik nr. 3. 1997

Hansen, Peter Gorm: *Kommunestyrets lange linier.* AKF Nyt 2/1999

Hansen, Peter Gorm: *Kvalitetsudvikling - kommunernes svar i offentlig kvalitetsudvikling.* Fokus 1998

Harder, Erik: *De kommunale opgaver, Kommunalfuldmagten.* Juristforbundets Forlag 1965

Houlberg, Kurt: *Kommunale stordriftsfordele - hvor finder vi dem og hvor store er de?* AKF-rapport juli 2000



Houlberg, Kurt og Henrik Larsen: *Er kommunerne bæredygtige ind i det næste årtusind?* I Dahler-Larsen, Peter og Kurt Klaudi Klausen: *Festfyrværkeri eller gravøl - en debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*. Odense Universitetsforlag. (www.eco.dk) 2000b

Indenrigsministeriet: *Bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelsen af kommune hverv*. Bekendtgørelse nr. 861 af 21. november 1997

Indenrigsministeriet: *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov*. Betænkning nr. 1361 1998

Indenrigsministeriet: *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*. Maj 2000a

Indenrigsministeriet: *Den kommunale struktur. Størrelse og økonomisk udvikling*. Maj 2000b

Ingvartsen, Oluf: *Nye opgaver, planlægning og styring efter 1970*. Forlaget Kommuneinformation. København 1991

Juul, Thorkild: *Er kommunale samarbejder et mål i sig selv?* Fokus 2000

Klaudi, Kurt (red): *Festfyrværkeri eller gravøl - en debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*. Odense Universitetsforlag 2000

Kommunale samarbejder under udvikling. Fokus nr. 7 marts 2000

Kommunallovskommissionen: *Kommuner og kommunestyre*. Betænkning nr. 420 1966

Kommunernes Landsforening, Administrativ informationsskrivelse af 18. februar 1999: "Rationel tilrettelæggelse af det kommunale miljøarbejde"

Kommunernes Landsforening: *Det muliges kunst. Ideer og perspektiver for kommunernes samarbejder* 1991

Kommunernes Landsforening: *Kortlægning af kommunale samarbejder*. Marts 1999. 1999a



- Kommunernes Landsforening: *Kommunerne for fremtiden*. 1999. 1999b
- Kommunernes Landsforening: *Udbud og udliciteringer i kommunerne*. Notat 21. juni 2000. 2000a
- Kommunernes Landsforening: *Kommunal-, forvaltnings- og personaleretlige problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder*. Notat 6. juli 2000. 2000b
- Lolle, Henrik: *Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner*. Aalborg Universitetsforlag 1999
- Lotz, Jørgen: *Kommunestrukturen fremover - de store træk*. AKF Nyt 2/1999
- Lundtørp, Svend: *Køreplan for kommunesammenlægninger*. Kronik i Danske Kommuner nr. 2, 1999
- Lundtørp, Svend: *Kommunalt samarbejde - hvorfor og hvorfor ikke?* Kommunernes Landsforening 2000
- Mikkelsen, Palle: *Byrdefordelingsreformen*. Forlaget Kommuneinformation. København. 1991
- Mikkelsen, Palle: *Kommunal-, opgave- og byrdefordelingsreform i Kommunerne gennem 25 år*. Dafolo 1995
- Mintzberg, H.: *Structuring of Organizations*. Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1979
- Mouritzen, Poul Erik: *Fem teser*. AKF Nyt 2/1999. 1999a
- Mouritzen, Poul Erik: *De små kommuner. De er ikke så ringe endda?* AKF. København 1999. 1999b
- Mouritzen, Poul Erik: *Den politiske cyklus*. Politica. Aarhus 1991
- OECD: *Managing Across Levels of Governments*. 1997
- Opgavekommissionen: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Opgavefordelingen i udvalgte lande*. Juni 1998. 1998a



Opgavekommissionen: *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Betænkning I. Betænkning nr. 1366. 1998. 1998b*

Paldam, Martin: *Kommunalt samarbejde og effektivitet. Fokus 2000*

Pedersen, Niels Jørgen Mau: *Decentralisering og kommunaløkonomi. Jurist og Økonomforbundets Forlag 1995*

PLS-Consult: *Der er så dejligt - En analyse af den offentlige service på landet og i byerne 1999*

Sanda, Karl Gunnar: *Regionråd i Norge - hvem, hva, hvor? Rapport nr. 167 2000. Telemarksforskning - Bø*

Schou, Bent: *Det kommunale selvstyre: Fra bæredygtighed til nærhedsprincip i Folkestyre og Forvaltning. Festskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum. DJØF's forlag 1994*

Sehested, Karina: *Professioner og offentlige strukturændringer. AKF-rapport 1996*

Simonsen, Thorkild: *Der er ikke noget alternativ til aftalesystemet. Interview i Administrativ Debat nr. 2 1999a*

Simonsen, Thorkild: *Kommuner på fitness. Artikel i Berlingske Tidende 23. november 1999. 1999b*

Strøm, Henning: *Inndelingsreformen. Forlaget Kommuneinformation. København 1991. Bind 1 og 2*

Sundhedsministeriet: *Sygehusvæsen - en dansk og international sammenhæng. Sundhedsanalyse 1999:7*

Urban, Brian R: *Size and Democracy. Paper, Nordisk Kommunalforskerkonference. Odense Universitet (her citeret fra Houlberg og Larsen 2000b) 1998*

Vendelbo, Allan: *Kommunernes Administration i Konkurrence. Administrativ Debat nr. 2. 2000*



Winter, Søren: *Kommunen og kommunalreformen i Kommunen og udfordringerne.*
Kommunernes Landsforening 1995

Anvendte web-sider

Kommunernes Landsforening: www.kl.dk

Fokus: www.fokus-net.dk

Council of Europe: www.coe.int

OECD: www.oecd.org

ECO: www.eco.dk