

Danish University Colleges

Centraliseringens perfekte storm krise og kommunalreformen

Buch, Roger

Published in:
Futuriblerne - Tidsskrift for samfundsforhold

Publication date:
2017

Document Version
Artiklen som den fremstår med udgiverens layout. Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (APA):
Buch, R. (2017). Centraliseringens perfekte storm: krise og kommunalreformen. Futuriblerne - Tidsskrift for samfundsforhold, 45(8-9), 130-135.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Download policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

FUTURIBLERNE

– *tidsskrift om samfundsforhold*

Maj 2017, Årgang 45. nr. 8-9 • Udgivet af Selskabet for Fremtidsforskning • info@fremtidsforskning.dk

Tema:

FREMTIDENS LANDSBYER II



ISSN 0105 3981

Fremtider kan ikke beregnes. Fremtider kan kun vælges.

Af Roger Buch



Centraliseringens perfekte storm: **KRISE OG KOMMUNALREFORM**

Landdistrikter, landsbyer og mindre byer har siden kommunalreformen og den økonomiske krise mistet mange borgere. Den nationale befolkningsvækst er koncentreret i større byer og storbyer i Østjylland og Østsjælland, mens det såkaldte "Udkantsdanmark" har det svært befolknings- og erhvervsmæssigt. Internt i kommunerne sker en omfattende centralisering, hvor den interne periferi svækkes til fordel for de interne kommunale centre. Krisen og kommunalreformen har tilsammen skabt en perfekt centraliseringsstorm, som har svækket landdistrikter, landsbyer og små byer i store dele af landet. Håndteringen af denne situation skal bygge på realisme og ikke naiv optimisme – udviklingen vender ikke – og det har kommunalreformen været med til at cementere.

Kommunalreformens marginale effekter

Kommunalreformen i 2007 var Danmarkshistoriens største forvaltningsreform, som førte til 98 kommuner, hvoraf 66 var nye kommuner, skabt ved sammenlægning af 225 kommuner og opsplitting af 14 kommuner. 32 kommuner fortsatte uden sammenlægning, men blev berørt af den omlægning af opgaverne mellem stat, region og kommuner, som var et af de andre elementer i reformen.

Kommunalreformen blev hastet politisk igennem 2004-2005 med et snævert politisk flertal, og uden en omfattende, kritisk og nuanceret offentlig debat, som der ellers kunne forventes til danmarkshistoriens største reform af den offentlige sektor. Den politiske debat cirklede dengang omkring begrebet "kommunernes bæredygtighed", som havde tre fokuspunkter: Økonomisk, demokratisk og faglig bæredygtighed (Buch, 2008). På alle tre områder må effekterne ved 10 års jubilæet i 2017 beskrives som marginal, trods den epokegørende reform.

Den økonomiske bæredygtighed er undersøgt i en række studier, som gennem årene har vist lidt forskellige og divergerende resultater, men opsummerende konkluderer Houlberg i 2016:

"Forskningsbaserede analyser viser, at kommunesammenlægningerne i 2007 har indfriet forhåndsforventningerne til forbedret økonomisk styringskapacitet, og har givet økonomiske stordriftsfordele på administrations- og vejområdet i de sammenlagte kommuner. Disse stordriftsfordele har dog ikke ført til fald i de samlede udgifter, og produktiviteten i kommunerne ser ikke ud til at være øget som følge af kommunesammenlægningerne. Hvordan det er gået med effektiviteten i den kommunale opgaveløsning, ved vi ikke." (Houlberg, 2016:9)

Stordriftsfordelene på administration og vejvæsen har ikke ført til lavere samlede udgifter. De frisatte ressourcer er brugt på andre områder især beskæftigelsesområdet (Houlberg, 2016: 22), som sammen med indsatsen for børn og unge er ramt af stordriftsulemper (Houlberg m.fl. 2017: 7). Hverken stordriftsfordele og stordriftsulemper er imidlertid af stor økonomisk betydning. Forskellene i udgifter pr. borger i sammenlagte og fortsættende kommuner ligger i 2015 på niveauet 6-17 pct.: Beskæftigelse ca. 10.343 og 11.296 kr. – ca. 9 pct.; Udsatte børn og unge ca. 9.175 og 9.720 – ca. 6 pct.; Vejvæsen ca. 1.103 og 943 kr. – ca. 17 pct.; Administration 6.607 og 5.670 kr. – ca. 17 pct. (Beregnet ud fra Houlberg m.fl. 2017: 5-7). Stordriftsfordelene ser umiddelbart ud til at være større end stordriftsulemper, men der er stor forskel på den økonomiske vægt af områderne i den samlede kommunale økonomi. Desuden er der ikke stordriftsfordele på de store velfærdsområder, som dagtilbud, folkeskole, ældreområdet og kultur- og fritidsområdet (Houlberg m.fl., 2017: 8-10), så samlet set kan der ikke påvises stordriftsfordele af kommunalreformen (Houlberg m.fl., 2017: 10). Disse konklusioner om økonomisk bæredygtighed må alt taget i betragtning betegnes som en marginal effekt, når reformens monumentale størrelse huskes.

Demokratisk bæredygtighed er ligeledes undersøgt i en række studier, som opsummeres i Hansens meta-studie (2016), der bl.a. viser at kommunalreformen skabte lidt mindre demokratisk nærhed, lidt lavere valgdeltagelse, lidt mere politisk mistillid og mindre tiltro til kommunalpolitikernes lydhørhed, og lidt mindre følelse af tilknytning, lidt mindre følelse af viden og lidt mindre objektiv viden, lidt mindre lokalpolitisk selvtilid, samt lidt mindre tillid til kommunalpolitikere og til at politikere træffer de rigtige beslutninger for kommunen. Det er vigtigt at bemærke den gentagne brug af ordet ”lidt”. Der er sammenfattende ikke tale om et demokratisk sammenbrud, men om en lidt større distance og fremmedgørelse i forhold til det kommunale demokrati. Igen bliver den samlede konklusion, at kommunalreformen havde en demokratisk set marginal effekt.

“Danmarkshistoriens største forvaltningsreform havde alt i alt marginale effekter.”

Faglig bæredygtighed er ikke undersøgt forskningsmæssigt på trods af, at netop faglighed var et hovedargument for reformen. Små kommuners problemer med at skabe bl.a. specialisering, karrieremuligheder, og tilstrækkelig erfaring hos personalet blev brugt som argumenter for behovet for en reform. Kommunale samarbejder blev brugt som bevis for at kommunerne var for små. En række undersøgelser fra medier og tænketanke har vist, at flertallet af borgerne oplevede at reformen entydigt og i ret stort omfang gav serviceforringelser (Se fx Mandag Morgen og Ugebrevet A4's undersøgelser). Disse subjektive serviceoplevelser er imidlertid ikke nødvendigvis udtryk for en objektivt dårligere service, lige som eksempelvis handicaporganisationernes kritik af forringet service efter reformen heller ikke nødvendigvis er udtryk for en effekt af kommunalreformen, da den økonomiske krise måske ville have nødvendiggjort serviceforringelser også uden en kommunalreform. Denne indvending rammer imidlertid også alle forsøgene på at måle kommunalreformens effekter: For hvad ville der være sket med eksempelvis økonomi og demokrati uden en kommunalreform? Ville det være gået værre eller bedre? Det viser sammenligningerne af sammenlagte og fortsættende kommuner meget lidt om.

Gennemgående for alle konklusionerne om økonomisk, demokratisk og faglig bæredygtighed er, at effekterne er små og usikre, hvilket er overraskende i forhold til reformens opfang. Danmarkshistoriens største forvaltningsreform havde alt i alt marginale effekter.

Centralisering af kommunerne

Men som alle andre betragtninger på det overordnede niveau kan de snyde. For neden under de generelt begrænsede effekter som helhed, kan der gemme sig effekter for afgrænsede geografiske områder, grupper af borgere og andre aktører, og konkrete processer, som kan være omfattende og skelsættende.

I årene efter kommunalreformen skete en række omfattende ”strukturtilpasninger”, som det hedder i kommunal politisk-administrativt lingo. Mere end 400 skoler, 100 biblioteker, og en del daginstitutioner og ældrecentre blev nedlagt. Der er imidlertid ikke nogen simpel kobling mellem kommunalreform og centralisering. Der er også sket mange sammenlægninger i kommuner, som ikke blev sammenlagt. Der findes ikke nogen systematisk analyse af dette, men eksempelvis kan der på daginstitutionsområdet ikke påvises forskelle mellem sammenlagte og fortsættende kommuner (Nøhr, m.fl., 2014) og på skoleområdet ikke påvises nogen forskel på skolelukninger mellem sammenlagte og fortsættende kommuner (Bækgaard, 2010), selv om reformen øjensynlig skubber en proces med skolelukninger i gang – men både i sammenlagte og fortsættende kommuner. (Bækgaard, 2010: 35). Dette er imidlertid ikke noget bevis for, at kommunalreformen er uden betydning for centraliseringen. Sammenligningen skal ikke alene fortages mellem sammenlagte og fortsættende kommuner, men derimod i lige så høj grad mellem en situation med og uden kommunalreform. Eller udtrykt som et spørgsmål: Ville omfanget af centralisering have været den samme, hvis der ikke havde været en kommunalreform og der havde været 271 kommuner i perioden 2007-1017?

På den ene side ville nogle sammenlægninger og centralisering af skoler, daginstitutioner, ældrecentre og biblioteker mm. formentlig være kommet alligevel, som følge af socio-demografiens bevægelser, den fundamentale ressource-opgave, klemmen i den offentlige sektor, og især den økonomiske krise.

På den anden side ville omfanget af centraliseringen efter alt at dømme have været mindre, hvis der ikke var gennemført en kommunalreform 1½ år før den økonomiske krise brød ud. Helt konkret ville de gamle rådhus ikke være lukket ned, med på kort sigt den faldende aktivitet i lokalområdet og på længere sigt fraflytning af langvarigt uddannet og højt lønnet personale som en mulig effekt. Beslutningerne inde på rådhusene ville formentlig også have været meget anderledes med 271 rådhus frem for 98. Kommunalreformen medførte en revurdering af skole, daginstitutioner m.fl. strukturer, og samtidig betød den fysiske, mentale og politiske distance, at det blev lettere for politikerne at træffe de upopulære beslutninger, som centraliseringsbeslutninger stort set altid er.

Argumenterne for at kommunalreformen har haft en selvstændig betydning for centraliseringen af den kommunale servicestruktur vægter umiddelbart tungest, men spørgsmålet kan ikke afgøres endelig. Til gengæld har kommunalreformen haft én indiskutabel effekt: befolkningsmæssigt langt større kommuner, som det ses i tabel 1. De sammenlagte kommuner gik fra at være cirka halvt så store som de fortsættende kommuner, til at være cirka en halv gang større end de fortsættende kommuner.

Tabel 1. Befolkningstal 2006 for alle kommuner, sammenlagte og ikke sammenlagte kommuner før og efter kommunalreformen, samt befolkningsvækst 2006-2016.

Gennemsnit før reformen – alle kommuner	Gennemsnit før reformen – kommuner som blev sammenlagt	Gennemsnit før og efter reformen – kommuner som ikke blev sammenlagt	Gennemsnit efter reformen – kommuner som blev sammenlagt	Gennemsnit efter reformen – alle kommuner
17.544	15.777	32.564	49.953	44.717
		4,0 %	1,3 %	2,0 %

Kilde: Beregninger ud fra Danmarks Statistik: BEV107 og BEF1A.

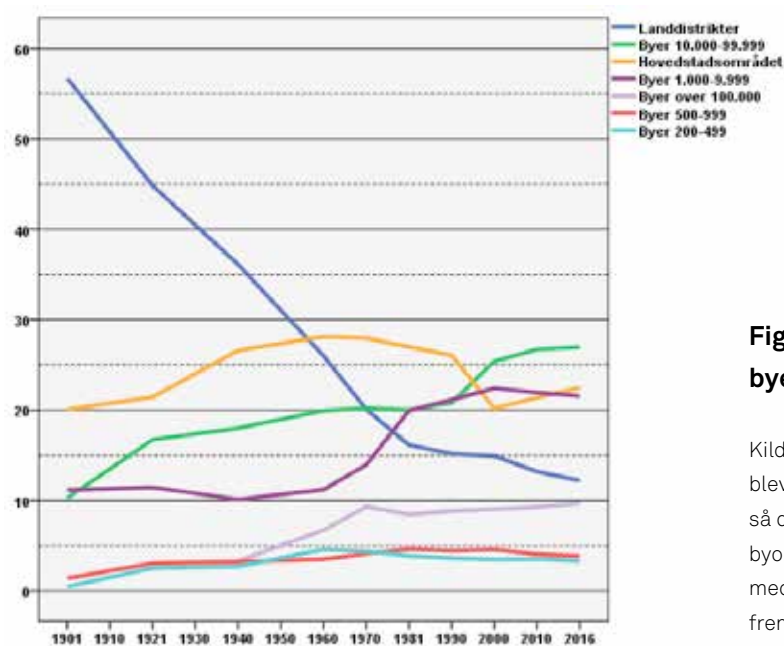
NB Gennemsnit er i alle tilfælde beregnet uden København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Ålborg.

I disse byer var befolkningsvæksten henholdsvis 19,6 pct., 13,9 pct., 7,4 pct., 13,3 pct. og 9,2 pct.

De sammenlagte kommuner blev altså markant større end de kommuner, som ikke blev sammenlagt, men denne forskel vil skrumpede ind over tid, da befolkningsvæksten som det ses i tabel 1 er tre gange større i de kommuner, som ikke blev sammenlagt. Den lave befolkningsvækst i de sammenlagte kommuner har uden tvivl ikke meget med kommunalreformen at gøre, men derimod med forskelle i den befolknings- og erhvervs-mæssige sammensætning. Spørgsmålet er imidlertid om kommunalreformen fik en anden afledt effekt på befolkningsudviklingen inde i kommunerne – i landdistrikter, landsbyer og mindre byer?

Centraliseringen af borgerne: Fraflytning fra landdistrikter, landsbyer og mindre byer

Det er i hvert fald oplagt, at noget er sket i landdistrikter, landsbyer og mindre byer det seneste årti. Som det ses i figur 1 havde landdistrikterne en stabil udvikling i 1990'erne med 15 pct. af befolkningen, efter forudgående mange årtier med fald. Tilbagegangen startede igen op til kommunalreformen og i de efterfølgende reform- og kriseår. Lavpunktet blev foreløbig nået med en befolkningsandel på 12,2 pct. i 2016. Landdistrikterne har siden 2000 afleveret næsten 20 pct. af deres borgere. I 2015 var der for første gang mindre end 700.000 borgere i landdistrikterne. Også bystørrelserne 500-999 indbyggere og 1.000-9.999 indbyggere er siden 2000 ramt af tilbagegang, mens de mindste landsbyer (200-499) har haft tilbagegang siden 1960'erne. Der kan ikke føres endegyldigt bevis for, at tilbagegangen for landdistrikter, landsbyer og mindre byer skyldes kommunalreformen, men kombineret med den økonomiske krise fremstår disse to forklaringer, som de klart bedste bud på faktorerne bag de klare nedadgående skift i trend. Intet tyder på, at denne udvikling ikke fortsætter, så byer som skal have en fremtid, skal formentlig have et indbyggertal omkring 10.000 indbyggere eller mere, med mindre byen ligger tæt ved de nationale vækstcentre i hovedstaden og det østjyske bybånd, eller hvis byen ligger ved en pendlingsåre mellem større byer.

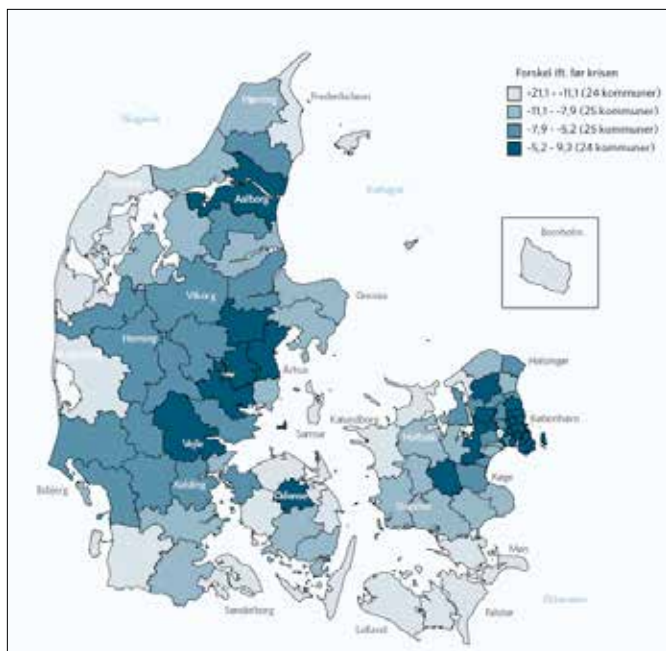


Figur 1. Befolkningsandel for hovedstadsområdet, byer og landdistrikter 1901-2016. Procent.

Kilde: Beregninger ud fra Statistisk Årbog, 2016: 20. NB I 1999 blev 12 kommuner med 40 byer udskilt af hovedstadsområdet, så det derefter kun omfattede det egentlige sammenhængende byområde. Derved faldt antal indbyggere i hovedstadsområdet med cirka 20 pct. Tallene fra denne analyse har tidligere været fremlagt i magasinet moMentum+ nr. 3, 2016.

Centraliseringen af beskæftigelsen

Også vejen ud af krisen trækker i samme retning, og det vil formentlig fortsætte og forstærke urbaniseringstendensen: beskæftigelsen er især kommet tilbage i og omkring de to vækstcentre i det østjyske bybånd fra Ålborg til Kolding og særligt i hovedstadsområdet, som det ses i figur 2. Denne udvikling er en fortsættelse af en udvikling, som har været i gang i hvert fald siden starten af 1990'erne, og som genfindes i andre lande i Skandinavien og Europa. Vækstbrancherne i samfundet findes i byerne, mens tilbagegangsbrancherne findes uden for byerne (Andersen & Siemsen, 2016). Men også befolkningens flytning mod byerne er formentlig en selvstændig motor for beskæftigelseskoncentrationen og denne bevægelse er formentlig også påvirket af centraliseringen af den kommunale servicestruktur.



Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2014.

Figur 2 stopper med tal fra 2014, hvor alle kommuner stadig er under beskæftigelsesniveauet fra 2008, men siden 2014 er beskæftigelsen i 21 kommuner kommet over 2008 niveauet. Disse kommuner ses i tabel 2, og det er tydeligt, hvordan storbyerne og især hovedstadsområdet også i 2016 er beskæftigelsesmæssigt i førertrøjen.

Konklusion

Kommunalreformen fik altså på den ene side forholdsvis marginale effekter både økonomisk, fagligt og demokratisk, men på den anden side førte reformen formentlig til andre politiske beslutninger i kommunerne end dem som ville være kommet uden en reform. Dette har sammen med krisen bidraget til at forstærke den kommuneinterne befolkningsmæssige koncentration i de større byer, som allerede har været i gang i mange årtier, på samme måde som det er set med den overordnede nationale centralisering i Østjylland og Østsjælland.

“Den potente cocktail af kommunalreform og krise har været gift for de i forvejen trængte landdistrikter, landsbyer og mindre byer.”

Figur 2.

Andel beskæftigede lønmodtagere

1. kvartal 2014 sammenlignet med 1. kvartal 2008.

Tabel 2

**Væksten i antal fuldtidsbeskæftigede
2008 4. kvartal – 2016 4. kvartal (%)**

Høje-Taastrup	20,8
Vallensbæk	19,8
Gladsaxe	19,4
Herlev	12,6
Billund	10,3
Dragør	9,3
København	7,6
Hillerød	5,8
Ballerup	5,6
Hvidovre	5,6
Frederiksberg	5,5
Aarhus	4,6
Køge	3,6
Aalborg	2,6
Middelfart	2,0
Sorø	1,8
Solrød	1,7
Vejen	1,7
Skanderborg	1,2
Ikast Brande	1,0
Allerød	0,8
Hele landet	2,1

Kilde: <https://estatistik.dk/nyheder/21-kommuner-er-tilbage-paa-vækstsporet-efter-krise-tillykke-til-skanderborg-vejen-alleroed-og-solroed/> Aktuel 10. april 2017. Samt detaljerede oplysninger venligt stillet til rådighed af eStatistik ved direktør Kent Nielsen.

Den potente cocktail af kommunalreform og krise har været gift for de i forvejen trængte landdistrikter, landsbyer og mindre byer. Vejen ud af krisen viser en beskæftigelsesmæssig centralisering, som vil bidrage til at forstærke og fortsætte den befolkningsmæssige centralisering. En centralisering af befolkningen vil i næste led skabe endnu mere centralisering af beskæftigelse – de centraliserende dynamikker forlænger og forstærker hinanden. Den interne centralisering af den kommunale servicestruktur, centraliseringen af befolkningen både nationalt og lokalt og centraliseringen af beskæftigelse fremstår som en perfekt centraliseringsstorm, hvor de sammenvævede og selvforstærkende processer har en sådan styrke, at intet tyder på, at udviklingen kan vendes.

Udflytning af statslige arbejdspladser vil være lige så impotente, som kommunernes interne landdistrikts- og landsbypolitikker. Dette kan lyde pessimistisk, men er udtryk for noget helt andet: realisme. Der skal nemlig både lokalt og nationalt kæmpes for landdistrikter, landsbyer og mindre byers overlevelse eller i det mindste trivsel. Kampen bør imidlertid styres af realisme og ikke en naiv tro på, at strømmen af borgere og arbejdspladser pludselig vender. Det tyder intet i det nationale billede på. Med den perfekte storm - krisen og kommunalreformen – blev centraliseringen blot forstærket.

Litteratur

Andersen, Anne Kaag & Bo Siemsen (2016). Årsager til at beskæftigelsen koncentrerer sig i de større byer, DST Analyse, Danmarks Statistik.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2014). Danmarkskort over situationen på arbejdsmarkedet
Stor forskel på jobmulighederne i landets kommuner, København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Buch, Roger (2007). "Borgernes forventninger til de nye kommuner" i Roger Buch og Jørgen Elklit (2007). Nye kommunalvalg. Kontinuitet og forandring ved valget i 2005, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Hansen, Sune Welling (2016). "Hvordan gik det med lokaldemokratiet?", Politik, Årgang 19, Nr. 2, pp 78-94.

Houlberg, Kurt (2016). "Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen", Politik, Årgang 19, Nr. 2, pp 9-29.

Houlberg, Kurt, Jens Blom-Hansen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet Professor Søren Serritzlew (2017).

Giver større kommuner økonomiske stordriftsfordele?, Altinget, publiceret 17. Januar 2017 <http://www.alinget.dk/kommunal/artikel/giver-stoerre-kommuner-oekonomiske-stordriftsfordele> – aktuel 25. April 2017. Der henvises her til pdf-udgave, som kan hentes her: <https://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i14253/Giver-stoerre-kommuner-oekonomiske-stordriftsfordele-aktuel-25.-April-2017>.

Loftager, Jørn (2006) "Medierne, kommunalreformen og ideen om et offentligt ræsonnement", Politica, 38. årg. Nr. 2, pp. 135-153.

Nøhr, Kathrine, Jonas Meldgaard, Camilla Dalsgaard og Martin Bækgaard (2014). Udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet 2004-2011, København: KORA.

Roger Buch, forskningschef, Ph.d., cand.scient.pol. I perioden 1993-2004 parti- og kommunalforsker ved Syddansk Universitet i Odense og siden 2004 forsker i samfundsvidenskab ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole i Århus.

Forskningsmæssig fokus har oprindeligt været på lokale partiforeninger og kommunalvalg samt kommunalreformen og regional og kommunal udvikling. I de seneste år også studier af journalistisk etik, public service, kommunikation og journalistik i danske regioner, samt mediernes dækning af økonomi og krisen. Han arbejder i øjeblikket med et projekt om mediernes dækning af terrorisme. Roger Buch er en af landets mest brugte eksperter om kommunalpolitik, partier og valg.