

The image shows the cover of a report. The background is a dark, textured pattern of green leaves. On the left side, there is a vertical green bar. The title 'Kommunale Kerneopgaver' is written in white serif font, with the 'K' being significantly larger than the other letters. Below the title, the subtitle 'En løsning på fremtidens udfordringer' is written in a smaller, italicized white serif font.

Kommunale Kerneopgaver

*En løsning på fremtidens
udfordringer*

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
1.1 Problemformulering.....	4
1.2 Besvarelsens struktur	4
2. Den økonomiske udfordring	5
2.1 Kommunernes demografiske udfordringer	5
3. Den demokratiske udfordring	8
3.1 Det kommunale demokrati	8
3.2 Kommunaldemokratiets udfordringer	8
4. Den faglige udfordring	11
4.1 Kommunalreformen og de nye opgaver	11
4.2 Manglende fagligt overblik	11
5. Opsamling på udfordringer	14
6. Model for kommunale kerneopgaver	14
6.1 Modelkarakteristika	15
6.2 Stordriftsfordele.....	15
6.3 Faglig specialisering	18
6.4 Kommunal variation og selvbestemmelse	18
6.5 Borgerinddragelse.....	19
6.6 Samling af model.....	21
7. Modellen appliceret på virkeligheden	22
7.1 Case 1: Ældreområdet.....	22
7.2 Case 2: Det specialiserede socialområde	24
8. Fokus på kommunale kerneopgaver - løsningen på kommunernes udfordringer	27
8.1 Kommunernes udfordringer	28
8.2 Den økonomiske løsning.....	28
8.3 Den demokratiske løsning	29
8.4 Den faglige løsning	29
9. Hvad betyder det for den kommunale ledelse?	30
10. Litteraturliste.....	31

1. Indledning

"Der er altid noget, man er god til, man skal bare finde ud af, hvad det er"– Kranfører Ole i Gummi Tarzan.

For seks år siden, den første januar 2007, ændrede det kommunale landskab sig radikalt med Kommunalreformen. 271 kommuner blev til 98, amterne blev nedlagt, regionerne opstod, og mange opgaver skiftede hænder. Kommunerne "vandt" slaget og fik en stor del af de gamle amters opgaver, men omkostningerne har også vist sig at være store, og kommunerne er derfor på vej mod at tabe krigen om det kommunale selvstyre.

Kommunerne er en del af den samlede offentlige sektor, men de er på en måde også deres helt egne med særlige egenskaber og karakteristika. Kommunerne er en selvstændig økonomisk enhed med egen finansiering igennem skatter og produktion af serviceydelser. De er en demokratisk enhed med kommunalvalg, byråd og borgmester, hvor borgerne kan deltage i den politiske proces og være med til at påvirke deres egen by og lokalsamfund.

Kommunerne er også koncerner i sig selv. De er faglige organisationer, der løser opgaver og producerer ydelser for godt halvdelen af de samlede offentlige ressourcer.¹

Vi mener derfor, at kommunerne kan forstås som både en økonomisk, en demokratisk og en faglig enhed.

Der er mørke skyer i horisonten, og kommunerne lever ikke et stille liv. Økonomisk er de i udgangspunktet altid udfordret af, at der er flere opgaver, der skal løses, end penge til at løse dem for. Denne økonomiske udfordring er blevet forstørret af finanskrisen og nationale restriktioner på de kommunale budgetter og skatteniveauer. Fremover vil demografiske ændringer medføre flere ældre og en mindre arbejdsstyrke. Demokratisk er kommunerne udfordret af et faldende stemmetal og en svindende tro på og mulighed for politisk indflydelse blandt borgerne. Fagligt er kommunerne udfordret af Kommunalreformens opgavetilførsel, hvor de både kan finde sig for små og for bundne til at løse de nye opgaver.

Løsningen ligger i at fokusere på, hvad en kommune er, og hvad en kommune kan. Hvad kommunen er bedst til, og hvad staten eller regioner måske egner sig bedre til.

Vi vil vise, hvordan kommunerne kan gå udfordringerne i møde ved at fokusere på kommunale kerneopgaver og forsvare det kommunale selvstyre, men også erkende deres begrænsninger.

¹ Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2009: 21

1.1 Problemformulering

Opgaven tager sit udgangspunkt i den forskrevne problemformulering, der lyder:

Beskriv de tre væsentligste udfordringer for danske kommuners styring og ledelse i de næste 10 år, og giv dit bud på, hvordan de kan løses.

Vi vælger at forstå udfordringer bredt. Dvs. udfordringer, der berører kommunerne som en helhed, og som den kommunale ledelse før eller siden bliver tvunget til at tage stilling til. Der er som nævnt ovenfor tre udfordringer: en *økonomisk*, en *demokratisk* og en *faglig*. Udfordringerne påvirker hinanden, og de kan derfor ikke løses adskilt. I stedet viser vi, hvordan kommunerne kan imødegå de tre udfordringer ved at fokusere på de kommunale kerneopgaver.

1.2 Besvarelsens struktur

I det følgende præsenterer vi de tre udfordringer og viser, hvordan de indbyrdes påvirker hinanden. Dernæst opstiller vi en model for, hvilke opgaver kommunerne bør varetage, ved at se på fire forskellige karakteristika, der kan præge en opgave. De fire karakteristika er: *Kommunal variation og selvbestemmelse*, *Borgerinddragelse*, *Stordriftsfordele* og *Faglig specialisering*. Herved viser vi, hvordan nogle opgaver bedst løses af kommunerne, kommunale kerneopgaver, mens andre opgaver ikke egner sig til en kommunal løsning.

Vi anvender herefter modellen på to områder, henholdsvis ældreområdet og det specialiserede socialområde. Vi viser her, hvordan ældreområdet er en kommunal kerneopgave, mens der er dele af det specialiserede socialområde, der ikke kan karakteriseres som kommunale kerneopgaver. Disse dele bør derfor ikke varetages af kommunerne, da de i visse tilfælde kan være en unødigt byrde for kommunerne.

Efter både at have set på udfordringer og opstillet en model for, hvad der karakteriserer kommunale kerneopgaver, viser vi, hvordan kommunerne kan imødegå udfordringerne ved at fokusere på de kommunale kerneopgaver. Det betyder både, at der er opgaver, som bør løses af regionerne eller staten, men også at nogle opgaver løses bedst, hvis kommunerne har selvstyre over dem, frem for at der er national indblanding.

Opgaven peger således på, hvordan kommunernes ledelse og styring er udfordret økonomisk, demokratisk og fagligt, og hvordan disse udfordringer kan imødegås ved at fokusere på de kommunale kerneopgaver.

2. Den økonomiske udfordring

“Kommunerne nærmer sig en grænse, hvor det er svært at få den daglige drift til at fungere. Mange kommuner er i store økonomiske problemer og skal ud og finde besparelser”²

Bent Greve, professor ved Roskilde Universitet.

Kommunerne vil i fremtiden stå over for store økonomiske udfordringer. Disse udfordringer vil være forårsaget af gevaldige demografiske ændringer, som man inden for de næste ti år vil begynde at se konturerne af. De store demografiske ændringer vil bl.a. være en øget ældrebyrde, borgervandring fra land til by samt en faldende arbejdsstyrke.

Den fulde effekt af de demografiske ændringer vil formentlig slå kraftigst igennem om 20 til 30 år. Dog er det vigtigt, at man håndterer udfordringerne så hurtigt som muligt og handler, inden udfordringerne når at blive til et uoverskueligt problem. Kommunerne er derfor allerede nu nødt til at forberede sig på de store demografiske udfordringer, som fremtiden bringer, og håndtere dem, inden det er for sent.

2.1 Kommunernes demografiske udfordringer

En af de mest markante demografiske udfordringer for de danske kommuner er den voksende ældrebyrde. I takt med at der i fremtiden vil komme flere ældre, der har brug for offentlig forsørgelse, vil der også være færre hænder på arbejdsmarkedet til at finansiere selvsamme forsørgelse. Dette vil alt andet lige skabe en økonomisk og paradoksals udfordring – for hvordan skal færre hænder finansiere flere borgere?

Hvor andelen af danskere over 65 i 2013 er 17,8 %, vil andelen i 2030 være 23 %³. Det giver en stigning i andelen af ældre på 5,1 % fra 2013 til 2030. Borgere over 65 år er i dag en af de grupper i samfundet, der er forholdsvis dyr for kommunerne at servicere. Når fremtiden derfor byder på flere ældre, må den derfor også byde på flere udgifter.

I 2013 er der budgetteret med 47,3 milliarder kroner til ældreomsorg og -pleje, eller 44.313 kr./pr 65+-årig. Budgetteringen skal i 2030 stige til ca. 64,2 mia. kr., hvis man tillægger tilvæksten i 65+-årige. På landsplan svarer udviklingen til en stigning i nettodriftsudgifterne til ældreomsorg på 36 %. For nogle kommuner svarer det til en stigning på over 50 %.⁴

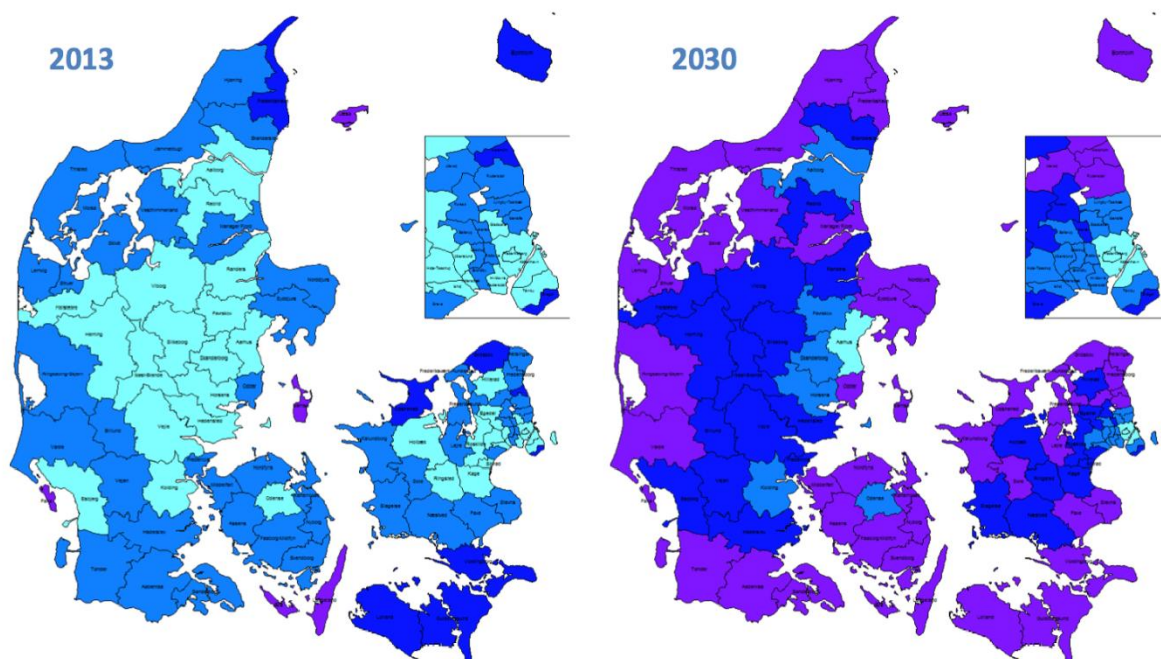
Kommunerne står altså over for en udfordring på ældreområdet, der kun kan håndteres ved at finde ekstra ressourcer. Dette vil nødvendigvis kræve ændringer, effektiviseringer og hårdere prioriteringer i fremtiden.

² Ugebrevet A4, 2010

³ Danmarks statistik FOLK2 og FLDK112

⁴ Danmarks statistik FOLK1 og FOLK2 samt Budgettal funktion 5.32.32, 5.32.33, 5.32.34, 5.32.35 grp 005-007, 009-011, 093 og 099 og 5.32.37 (Dette er de samme funktioner som nøgletal.dk anvender til opgørelse af NDU på ældreområdet).

Væksten i borgere i alderen 65+



FIGUR 1: Figuren viser andelen af borgere 65+. Som det fremgår af figuren, stiger den samlede andel af borgere 65+ i perioden fra 2013 til 2030. De forskellige andele karakteriseres ved de forskellige farver. Intervallerne er beskrevet nedenfor:
Under 18 % / 18-22 % / 22-26 % / over 26%

Ser man nærmere på den voksendes ældrebyrde, afsløres endnu en væsentlig udfordring, da nogle af de kommuner, der har det svært i dag, i fremtiden vil få det endnu sværere.

På figur 1 ses tilvæksten af ældre på 65+ fra 2013 til 2030 på kommunalt plan. Her ses det tydeligt, hvordan landkommunerne i udkantsområderne rammes hårdest af ældrebyrden. Disse kommuner er i fremtiden tvunget til at opprioritere ældreplejen i deres budgetter, hvis servicen skal forblive den samme. Dog må ældrebyrden siges at ramme alle kommuner generelt, da andelen af ældre stiger for stort set alle kommuner. Man kan derfor argumentere for, at alle landets kommuner er nødsaget til at øge budgetteringen af ældreomsorgsudgifterne i fremtiden.

Endvidere vil den kommunale solidaritet blive sat på prøve, da de hårdest ramte kommuner skal kompenseres gennem det kommunale udligningssystem⁵. De ressourcestærke kommuner er således tvunget til at hjælpe de kommuner, der har svært ved finansiere sig selv i langt større grad, end de gør i dag.

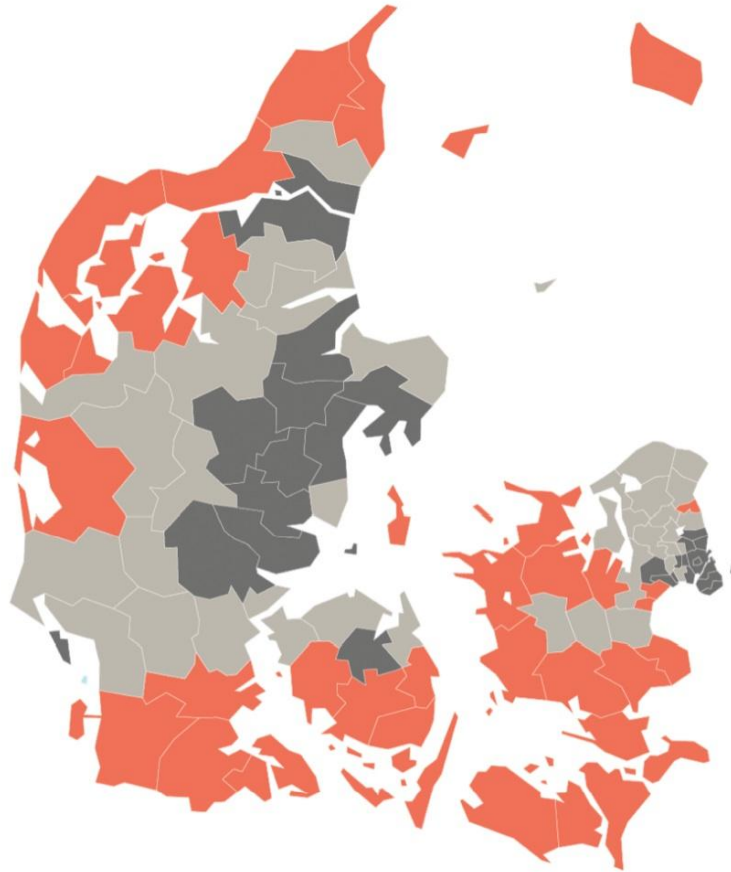
2.1.1 Færre hænder og svindende indtægter

Som nævnt er det ikke kun væksten af ældre, der udgør en demografisk udfordring for kommunerne. Væksten af ældre bør også sammenholdes med faldet i arbejdsstyrken. En undersøgelse fra

⁵ Blom-Hansen m.fl., 2012: 121-123

Finansministeriet viser, at arbejdsstyrken fra i dag og frem til 2040 vil falde med ca. 300.000.⁶ Det betyder, at der i fremtiden vil være væsentligt færre skatteydere, hvilket vil reducere kommunernes indtægter.

Befolkningstilvækst 2012-2040



FIGUR 2: Figuren viser den forventede befolkningstilvækst fra 2012-2040 i de danske kommuner. Det ses tydeligt, at landkommunerne generelt oplever negativ vækst, mens bykommunerne oplever positiv vækst. Intervallerne er beskrevet nedenfor:
Faldende indbyggertal / Stigende indbyggertal på 0-8 % / Stigende indbyggertal på over 8 %

Der ses igen en tendens til, at landkommunerne rammes hårdere end bykommunerne. Borgervandringerne fra landkommunerne og ind mod bykommunerne er med til at skabe endnu et demografisk pres. Som illustreret på figur 2 ses det, hvordan mange af landets kommuner i fremtiden vil opleve fald i deres indbyggertal.

⁶ Finansministeriet, 2005: 6

Borgervandringerne fra land til er by er med til at forværre den økonomiske situation for landkommunerne, da de borgere, der fraflytter, hovedsageligt vil være erhvervsaktive/skattebetalende borgere. Landkommunerne mister således deres finansieringsgrundlag, og de svindende indtægter vil endnu engang sætte solidariteten og det kommunale udligningssystem på prøve. Det stigende behov for indtægter vil ydermere ikke kunne finansieres gennem skatterne pga. det kommunale skattestop. Kommunerne står derfor over for en kæmpe udfordring, da faldende indtægter og stigende udgifter sætter kvaliteten i den kommunale opgaveløsning under pres.

Den fremtidige finansiering af fx ældreområdet skal derfor også findes inden for andre områder. Det kan tænkes, at nogle kommuner vil være nødsaget til at forringe serviceniveauet på et område for at få råd til at opretholde serviceniveauet på et andet. Kommunernes økonomiske udfordring kan derfor relateres direkte til kvaliteten i løsningen af de kommunale opgaver. For når de samlede ressourcer minimeres, får det konsekvenser for kvaliteten.

3. Den demokratiske udfordring

“Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”
Danmarks Riges Grundlov § 82.⁷

3.1 Det kommunale demokrati

Kommunestyret og lokaldemokratiet i Danmark er sikret af Grundlovens § 82 og er således dybt forankret i det danske samfund. Derudover opfattes kommunernes ret til selvbestemmelse, og dermed borgernes ret til lokalpolitisk indflydelse, af mange som fundamentale byggesten i det danske demokrati. Men selvom den demokratiske decentralisering i Danmark er relativt stor, er der stadig store demokratiske udfordringer i vente for kommunerne.

3.2 Kommunaldemokratiets udfordringer

I 2007 ændrede man med Kommunalreformen væsentligt på kommunernes størrelse og opgaver. Mange kommuner blev sammenlagt, og den kommunale opgaveportefølje blev også udvidet betydeligt. Den strukturelle omlægning har således haft store konsekvenser for det kommunale demokrati.

3.2.1 Borgerinddragelse og kommunale opgaver

Borgerinddragelsen og nærheden mellem borger og politiker fremhæves ofte som centrale elementer i argumentationen for selvstyre og politisk decentralisering.⁸ Nærheden og den korte afstand mellem borger og det lokalpolitiske system er vital, da den giver borgeren mulighed for at blive hørt og få indflydelse. Man kan argumentere for, at nærheden og borgerinddragelsen har lidt et knæk med Kommunalreformen i 2007. Undersøgelser viser da også, at den lokalpolitiske tillid⁹ og selvtilid¹⁰, der også omtales som borgernes

⁷ Danmarks Riges Grundlov, 1953

⁸ Dahl & Tufte, 1973: 13

⁹ Lokalpolitisk tillid indikerer i hvor høj grad, borgerne mener, at deres lokalpolitikere og borgmesteren tager hensyn til borgernes holdninger, når der træffes beslutninger. (KREVI 2013: 8)

politiske effektivitetsfølelse¹¹, er faldet i de kommuner, der blev sammenlagt ved kommunalreformen¹². Dette falder sammen med, at valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2009 lå på 65,8 %, den laveste valgdeltagelse i 35 år. Ydermere var der blandt de 19-21-årige kun 45 %, der deltog i valget, hvorimod deltagelsen for de 60-80-årige lå på 80 %¹³. Noget tyder altså på, at kommunerne har en udfordring foran sig i forhold til at favne den yngre generation og motivere dem til at gå til stemmeurnerne. En undersøgelse lavet af kommunebladet Momentum viser, at kun 35 % unge har til hensigt at stemme til det kommende kommunalvalg. Dette er et problem, da valgforskning peger på, at det mest afgørende for den enkeltes borgers valgdeltagelse er, om man stemte ved sit første valg¹⁴. Favner kommunerne ikke de unge første gang, er der fare for, at de vil være tabt for altid.

3.2.2 Demokratisk syndebug

Med Kommunalreformen fik kommunerne bl.a. opgaver inden for beskæftigelse, det specialiserede socialområde og natur- og miljøplanlægning, og ansvaret for opgaveløsningen blev dermed placeret kommunalt. Problemet med flere af de nye kommunalopgaver er, at de også er delvist fastlagte og regulerede fra nationalpolitisk hånd. Det er de nødt til at være, da mange af dem er for tunge til, at kommunerne helt på egen hånd kan løfte opgaverne.

Kommunerne er derfor viklet ind i aftaler med andre kommuner, regionerne, og staten på flere af de nye opgaveområder. Det betyder, at kommunerne nu skal stå på mål for dårlige sager og løsninger, men med begrænset politisk autonomi til at gøre noget ved problemerne¹⁵.

Kommunerne risikerer derfor at blive syndebug for dårlige resultater, som de ikke selv er fuldt ud i stand til at kontrollere¹⁶.

Denne udvikling kan blive til en ond cirkel. Undersøgelser viser nemlig, at dårlig opgaveløsning medfører dårlig presse, der så skaber mere lovgivning og derved yderligere indskrænkning af det kommunale selvstyre¹⁷. En undersøgelse fra januar 2013 peger også på, at der allerede eksisterer en opfattelse af, at der er for stor statslig indblanding. I undersøgelsen svarede godt 7 ud af 10 kommunalbestyrelsesmedlemmer, at staten blandede sig for meget – til trods for regeringens erklærede mål om det modsatte¹⁸.

Dette tyder på, at det fra statens side kan være svært at give styringen fra sig, og at der ude i kommunerne eksisterer et stærkt ønske om autonomi og selvbestemmelse.

Kommunerne står således med et voksende demokratisk problem, da de bliver holdt ansvarlige for områder, hvor ansvaret i virkeligheden ligger et helt andet sted.

¹⁰ Lokalpolitisk selvtillid indikerer, hvordan borgerne vurderer deres forudsætninger for at deltage aktivt i kommunalpolitik og i det hele taget holde sig informeret om kommunalpolitik i deres kommune. (KREVI 2013: 8)

¹¹ Lassen & Serritzlew, 2010: 159

¹² KREVI, 2013: 8

¹³ Bhatti & Hansen, 2010: 2, 12

¹⁴ Politiken, 2013

¹⁵ Blom-Hansen, 2009: 206ff

¹⁶ Bjerre Mortensen, 2009: 162

¹⁷ Jakobsen & Mortensen, 2009: 165

¹⁸ DR, 2012b

3.2.3 Borgere eller brugere?

”Det er min opfattelse, at borgerne i dag ser sig selv som brugere.”

Kommunaldirektør i Roskilde Kommune, Henrik Kolind.¹⁹

Endnu en demokratisk udfordring er skiftet i borgernes selvopfattelse, hvor flere ting indikerer, at danskerne i dag i langt højere grad ser sig selv som brugere frem for borgere. Brugeropfattelsen, hvor borgerne i højere grad opfatter sig selv som brugere/modtager af velfærdydelse end aktive medborgere i et demokratisk samfund, synes at være blevet mere udbredt de senere år, mens borgeropfattelse er blevet udfordret. Det viser sig både i faldende valgdeltagelse og svindende politisk effektivitetsfølelse²⁰ som påpeget ovenfor. Men det er også en udvikling som politikere og stat selv har været med til at skabe gennem kontraktpolitik og New Public Management, hvor borgeren ses som en kunde i butikken²¹. Denne udvikling er dårligt nyt for landets kommuner. For hvis vi alle blot er modtagere af standardiserede velfærdsydelser, svækker det yderligere kommunalbestyrelserne og kommunaludvalgenes betydning og gør dem overflødige. Brugeropfattelsen er til fare for kommunaldemokratiet og den kommunale selvbestemmelse, da den forsimples kommunerne til et serviceorgan frem for et demokratisk fællesskab.

3.2.4 Forventninger til velfærdsstaten

”Der er brug for en forventningsafstemning omkring velfærden i Danmark.”

Kommunaldirektør i Høje Taastrup Kommune, Lars Holte.²²

Endnu en udfordring for de danske kommuner er borgernes forventninger til velfærdsniveauet. Det danske velfærdsniveau, der objektivt set må betragtes som højt, har igennem de seneste mange årtier kun bevæget sig i én retning – opad. Derudover oplevede danskere særligt fra starten af forrige årti og op til finanskrisen en voldsom vækst i den offentlige velfærd. Højkonjunkturen og de gode økonomiske forhold gjorde det muligt at opretholde et meget højt serviceniveau, hvilket muligvis har skabt en vane og urealistisk tro på, at velfærden i Danmark kun kan stige. Man kan argumentere for, at oplevelsen af den offentlige velfærd i starten af det 21. århundrede har medvirket til at skabe et urealistisk billede af, hvad vi kan forvente os i fremtiden. Der er således brug for en forventningsafstemning mellem kommunerne og deres borgere. Kombinationen af brugeråndens fremmarch, borgeråndens tilbagetog og de forringede muligheder for borgerinddragelse stiller kommunerne over for en demokratisk udfordring. For hvordan skal kommunerne og borgerne nå til fælles konsensus omkring velfærdsniveauet, når kommunerne i forvejen har svært ved at inddrage borgerne.

¹⁹ Interview HK, 2013

²⁰ Lassen & Serritzlew, 2010: 159

²¹ Forvaltningspolitik.dk, 2012

²² Interview LH, 2013

4. Den faglige udfordring

“Vi oplever, at der mange steder, både i det offentlige og i de private tilbud, er et pres på de ansattes faglighed.”

Socialpædagogernes forbundsformand, Benny Andersen.

Kommunerne varetager i dag en del velfærdsopgaver, der stiller store krav til kommunernes faglighed. Opgaver inden for det specialiserede socialområde og sundhedsområdet er opgaver, hvor en specialiseret/avanceret faglighed er nødvendig, hvis borgerne skal kunne tilbydes den nødvendige behandling. Opgaverne er også præget af, at visse ydelser kun skal udføres få eller enkelte gange, samt at det kun er ganske få borgere, der skal modtage de pågældende ydelser²³. Den høje specialisering og de få tilfælde betyder, at ydelsen risikerer at blive meget dyr, og at den i nogle tilfælde derfor slet ikke vil være tilgængelig.

Kommunalarbejdernes faglighed er således under pres, da den dårlige økonomi og de dystre udsigter har medført, at man i kommunerne må prioritere og spare, hvor der prioriteres og spares kan. Fagligheden er presset, da kommunerne i økonomisk svære tider er nødsaget til at overveje, hvordan dyre og sjældne opgaver kan løses billigere og mere effektivt.

4.1 Kommunalreformen og de nye opgaver

Kommunernes faglighed blev dog allerede udfordret i 2007 af Kommunalreformen, fordi reformen tilførte kommunerne en række nye opgaver, som de ikke var fagligt rustede til at løfte. Det gjaldt bl.a. inden for de specialiserede områder, hvor opgavevaretagelsen gik fra store til små enheder, fra 14 amter til 98 kommuner. Allerede i Strukturkommissionens arbejde var der enighed om, at kommunerne var for små enheder til meget specialiserede opgaver, og at kommunerne derfor ikke skulle være selvforsynende på alle områder²⁴. Fx talte et mindretal direkte imod at give det fulde myndighedsansvar over det specialiserede socialområde til kommunerne²⁵. Derfor valgte man at lave samarbejder mellem kommuner og kommune/region samt købs- og salgsaftaler kommunerne imellem. På trods af disse tiltag er indtrykket dog stadigvæk det, at opgaverne på specialiserede områder i bund og grund ikke varetages optimalt i kommunalt regi.

4.2 Manglende fagligt overblik

Selvom de mest specialiserede ydelser ikke nødvendigvis udføres af alle kommuner, skal kommunerne stadig være i stand til fagligt at overskue rammerne for en velfærdsopgave, og dette skal ske på to niveauer: På mikroniveau, hvor sagsbehandleren skal bedømme borgernes behov for ydelser og sende dem det rigtige sted hen, og på makroniveau, hvor organisation, ledelse og administration skal koordineres. Alle

²³ Beregninger foretaget inden kommunalreformen viste, at der selv i en stor kommune med 50.000 indbyggere kun vil være behov for 1,9 døgninstitutioners pladser til borgere med svære sociale og adfærdsmæssige forstyrrelser og kun 0,3 til normalt begavede borgere med funktionsnedsættelse. (Socialpædagogernes Landsforbund, 2002: 54-57)

²⁴ Strukturkommissionen, 2004: 585

²⁵ Strukturkommissionen, 2004: 72-76

kommuner er således nødt til at afsætte faglige og økonomiske ressourcer til at overskue en velfærdsopgave. Dog ser det ud som om, at kommunerne har svært ved at bevare overblikket på en række områder, hvilket bl.a. ses i væksten af klager.

4.2.1 En eksplosion i antallet af klager

Kommunerne har inden for de seneste år oplevet en voldsom vækst i antallet af klager inden for det specialiserede socialområde. Klagerne til de sociale nævn viser en stigende utilfredshed blandt borgerne – en utilfredshed, der indikerer, at sagsbehandlerne har svært ved at administrere området. Helt konkret er antallet af klager til de sociale nævn steget fra ca. 5.600 i 2007 til ca. 10.000 i 2010. De mange klager kan ses som et udtryk for et urealistisk forventningsniveau blandt borgerne, hvilket der blev argumenteret for i det foregående. Men ser man på andelen af sager, der medfører en ændring i kommunens afgørelser, er der ikke noget, der tyder på dette. Omstødelserne og ændringerne af de indberettede sager ligger uændret på 7-9 %, mens andelen af hjemsendelser til behandling også er uændret på 17-19 %.²⁶ Med den store stigning i antallet af klager betyder en konstant procentdel omstødelser og hjemsendelser, at næsten dobbelt så mange får tilkendt ydelser, som kommunerne først havde nægtet dem, eller får sendt deres sag tilbage til endnu en behandling, fordi det sociale nævn mener, at kommunens sagsbehandling er mangelfuld. Antallet af klager skyldes ikke en vækst i antallet af modtagere, og det er heller ikke mængden af hjælp, der er faldet. Faktisk steg udgiften på området med knap en milliard i årene 2007-2010²⁷. En tendens, der dog sidenhen lader til at være knækket²⁸. I stedet skyldes de mange klager, at kommunerne har svært ved at administrere efter servicelovens elastiske bestemmelser²⁹. En udfordring, som kommunerne selv påpeger³⁰. Kommunerne og den enkelte sagsbehandler siger derfor i højere grad først nej for efterfølgende at lade ankesystemet lave det faglige skøn. Et skøn, som de i første omgang selv burde være i stand til at foretage. Alt i alt er der meget, der indikerer, at kommunerne har svært ved fagligt at administrere området. Samtidig er de mange klager også med til at kompromittere fagligheden blandt de kommunalt ansatte, da de ofte fremstår som for dårligt rustede til at håndtere deres opgaver.

Inden for sundhedsområdet er der ligeledes problemer i forhold til kommunernes opgavevaretagelse. Eksempelvis peger *Evalueringen af Kommunalreformen* på, at kommunerne har haft svært ved at overskue udbuddet af de mere komplekse genoptræningstilbud og derfor ikke visiterer borgerne korrekt³¹. Evalueringen opfordrer derfor til, at der både udvikles bedre visitationsregler, der kan hjælpe kommunerne med at visiterer korrekt, og at der udvikles et stratificeringsværktøj til at skelne mellem mere og mindre komplekse tilfælde. Ved de komplekse tilfælde skal sygehusene have udvidet deres kompetencer, så de selv kan diktere serviceniveauet³².

4.2.2 Fejlende koordinering og kvasimarkeder

Den faglige udfordring eksisterer dog ikke kun på mikroniveau. Også på makro- og ledelsesniveau har kommunerne svært ved at styre udviklingen og planlægningen af de mest specialiserede områder. På socialområdet bliver planlægning fx besværliggjort af, at institutionspladser skal forhandles kommunerne

²⁶ Finansministeriet, 2011: 31

²⁷ Finansministeriet, 2011: 33

²⁸ DR, 2011

²⁹ Elasticitet beskriver, hvorvidt en lov er konkret eller åben for skøn og fortolkning.

³⁰ Finansministeriet, 2011: 21

³¹ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 136

³² Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 138-139

imellem. Dette skaber et kvasimarked³³, der pga. af sin natur modvirker nationalkoordinering, fordi markedet selv skal allokere ressourcerne. *Evalueringen af Kommunalreformen* foreslår derfor, at der opbygges nationale koordinationsstrukturer på det sociale område³⁴ og til dels sundhedsområdet³⁵.

I forhold til driften har kvasimarkedet også budt på problemer. Kommunerne var meget ivrige efter at hjemtage tilbud og hjemtog allerede fra starten ca. 80 % af amternes institutioner på det specialiserede socialområde³⁶, hvilket medførte en række problemer. Der har været en tendens til, at kommunerne ikke bare hjemtog institutionen, men også deres egne borgere med henblik på at inkludere dem i egne tilbud. Det har hjulpet borgerne med at bevare nærheden til familie og netværk, når behandlingen nu foregik i nærområdet³⁷, men det har også medført, at tilbuddene er blevet af-specialiseret, fordi borgere med komplekse behov også er blevet inkluderet i de lokale tilbud³⁸. Samtidig kan der opstå problemer for de borgere, der har brug for tilbud, der ikke er blevet hjemtaget. Disse borgere kommer til at indgå i kvasimarkedet, hvor kommunerne sælger og køber institutionspladser med hinanden. Markedet har dog nogle afgørende begrænsninger og uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer. Markedet svækker incitamentet til at udbyde meget specialiserede tilbud, da efterspørgslen er begrænset, svær at forudse og geografisk spredt. Det kan både betyde, at nogle typer af tilbud slet ikke opstår, mens andre specialiserede tilbud samtidigt forsvinder, fordi efterspørgslen i en kort årrække falder. Markedet har heller ikke været præget af den konkurrence, man havde håbet på, hvilket skyldes en manglende gennemsigtighed mellem pris og indhold og en lille mobilitet mellem tilbuddene. Men det er desværre svært at ændre, fordi kommunerne ifølge serviceloven er forpligtet til at lave individuelle vurderinger og deraf individuelle tilbud og ydelser til borgerne³⁹. Sidst, men ikke mindst, er kvasimarkedet blevet beskyldt for at være udgiftsdrivende, fordi der mangler incitament til at effektivisere. Det skyldes både, at overskud og underskud skal indgå i driftsregnskabet⁴⁰, og at mulige effektiviseringsgevinster for driftsherren mindskes, når der er en høj andel af eksternt finansierede brugere⁴¹. I stedet for at lette det faglige pres virker det som om, at organisatoriske krumspring som hjemtagelsespolitikken og kvasimarkedet i højere grad har besværliggjort og kompromitteret fagligheden i den kommunale opgavevaretagelse.

³³ Et kvasimarked er et marked, der opstår, når offentlige myndigheder sælger og køber ydelser af hinanden. Kvasimarkeder er påvirket af markeds kræfterne, men afviger også fra dem, da udbud og/eller efterspørgsel kan fastsættes centralt. (Gregersen, 2012: 13-16)

³⁴ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 27

³⁵ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 140

³⁶ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 29

³⁷ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 147

³⁸ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013:150

³⁹ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 166

⁴⁰ Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 169

⁴¹ Gregersen, 2012: 251

5. Opsamling på udfordringer

Der er nu blevet præsenteret tre væsentlige udfordringer for de danske kommuner. Udfordringerne er blevet præsenteret adskilt, men påvirker gensidigt hinanden og skaber derfor et stort problem for kommunerne. Kernen i de tre udfordringer kan opsummeres således:

For det første står det klart, at kommunerne står over for en stor økonomisk udfordring med en stigende ældrebyrde og en faldende arbejdsstyrke. Dette skaber et paradoks, hvor færre hænder skal udføre mere arbejde, hvilket lægger et voldsomt pres på de kommunale opgaver og prioriteringer.

For det andet er kommunerne demokratisk udfordret. Dels er den politiske effektivitet og engagementet faldende blandt borgerne, hvilket svækker den kommunaldemokratiske legitimitet. Samtidig bliver kommunerne i dag også holdt demokratisk ansvarlige for områder, som de ikke har mulighed for selv at styre.

For det tredje er kommunerne fagligt udfordret. Kommunerne har i dag en række opgaver, som de ikke har kapacitet til varetage ordentligt. Et stigende antal klager har vist, at kommunerne er fagligt udfordret, hvorfor de ikke har mulighed for at løse opgaverne optimalt.

De forskellige udfordringer skal som sagt ikke forstås adskilt, men påvirker gensidigt hinanden. Den økonomiske udfordring presser demokratiet og fagligheden, fordi der skal prioriteres hårdere, når man har færre ressourcer til rådighed. Den demokratiske udfordring påvirker den økonomiske, fordi borgerne uden demokratisk inddragelse opfatter sig som brugere og får et urealistisk forventningsniveau. Den faglige udfordring påvirker den økonomiske ved at belaste kommunerne med fagligt svære og omkostningstunge opgaver. Den faglige udfordring påvirker den demokratiske, fordi kommunerne bliver syndebuk for beslutninger, som de ikke selv er herre over, hvilket kan medføre flere regler og i stigende grad gøre kommunerne ukampdygtige, fordi de er bundet af statslig regulering og regionale aftaler.

Udfordringerne har alle det til fælles, at de relaterer sig til, hvilke opgaver kommunerne har, og at flere af dem opstår, fordi kommunerne enten har forkerte opgaver og/eller ikke fuldt ud kan kontrollere deres opgaver.

Vi mener, at kommunerne kan håndtere deres udfordringer ved at fokusere på deres kerneopgaver. Vi vender derfor nu blikket mod, hvad vi opfatter som kommunale kerneopgaver.

6. Model for kommunale kerneopgaver

Da kommunernes udfordringer direkte kan kobles sammen med deres opgavevaretagelse, er det nødvendigvis også her, at løsningen skal findes. Kommunerne varetager i dag mange forskellige opgaver, der kræver meget forskellige forudsætninger. Man bør derfor overveje, om kommunerne har de fornødne kapaciteter til at varetage alle de opgaver, der er pålagt dem, samt om der er nogle opgaver, som de har bedre forudsætninger for at løse end andre. Derfor præsenterer vi i dette afsnit en model, der specificerer, hvilke opgaver der er kommunale kerneopgaver, og hvilke der ikke er.

Modellen kan anvendes til at afgøre, hvilke opgaver der bør og skal varetages i kommunerne, samt hvilke opgaver der udgør en byrde for kommunerne, og som i stedet burde varetages i statsligt eller regionalt regi. Modellen tager dog ikke stilling til, om de opgaver, der ikke kan karakteriseres som kommunale kerneopgaver, bør ligge hos staten eller regionerne, men kun at kommunerne ikke bør varetage dem.

På baggrund af modellen konkluderer vi, at kommunerne i dag har for mange opgaver, som de ikke burde varetage, fordi opgaverne ikke er kommunalt egnede. Omvendt er der flere opgaver, som bør løses kommunalt, Dette forudsætter dog, at kommunerne har frihed til selv at løse opgaverne med minimal statslig indblanding og regulering. Det er på den baggrund, at vi argumenterer for, at kommunerne vil have mulighed for at imødegå udfordringerne, hvis de får chancen for udelukkende at fokusere på deres kerneopgaver.

6.1 Modelkarakteristika

Modellen består af fire karakteristika, der kan karakterisere en offentlig opgave. De fire karakteristika er *Stordriftsfordele*, *Faglig specialisering*, *Kommunal variation og selvbestemmelse* og *Borgerinddragelse*. De fire karakteristika bliver præsenteret selvstændigt for endeligt at blive samlet i en komplet model.

6.2. Stordriftsfordele

Det kan ikke understreges nok, hvor stor en rolle effektivisering og økonomisk optimering spiller i kommunernes dagligdag. Kan tingene gøres bedre og smartere, bør vi gøre det, og er der mulighed for at frigive nogle ressourcer ét sted, kan de højst sandsynligt komme til gavn et andet sted. Det er derfor godt, hvis man kan opnå stordriftsfordele i produktionen af offentlig velfærd, da man derved kan spare nogle penge.

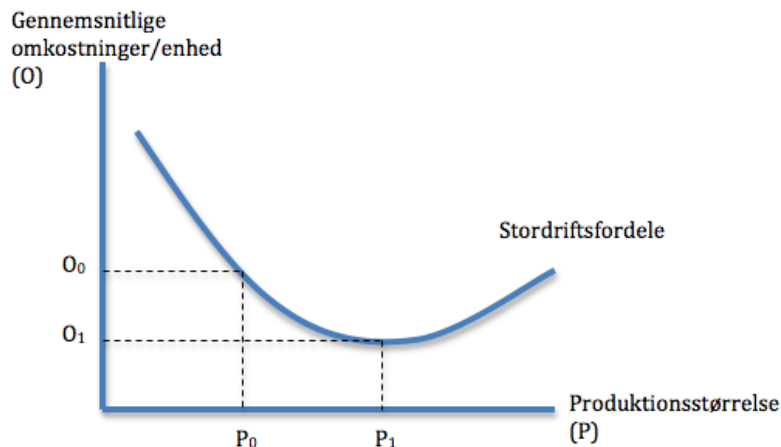
Kort fortalt handler stordrift om, at store enheder ofte kan have en billigere og bedre produktion. Vi argumenterer derfor for, at det er et problem, hvis kommunale opgaver åbenlyst kan stordriftsoptimeres, da klare økonomiske argumenter taler for at samle opgavevaretagelse i større enheder end kommunerne og derved fjerne dem fra kommunerne.

6.2.1 Den økonomiske baggrund

Stordriftsfordele handler om at minimere omkostningerne pr. produceret enhed. Det kan ske i store produktioner, fordi de faste omkostninger bliver delt mellem flere producerede enheder. De faste omkostninger er eksempelvis bygninger og ekspertise, som skal tilvejebringes, uanset hvor meget man producerer. Omkostningerne ved at producere én enhed kan også falde ved en større produktion på grund af læring og rutiner, fx at sagsbehandleren får mere erfaring og bedre rutiner ved en større sagsvolumen. Herudover har større produktionsenheder også en større forhandlingsmagt over for leverandører og kan derfor billigere købe de ressourcer, der skal bruges til produktionen⁴². Modsatrettet taler man også om stordriftsulemper. Det handler ofte om planlægning og kommunikation, fx hvis afstanden mellem beslutning og udfører bliver for lang og kompliceret. Hvor store mulighederne for stordrift er, afhænger af

⁴² Pindyck & Rubinfeld, 2009: 245ff

hver enkelt ydelses produktionsfunktion og vil typisk være størst ved kapitalintensive produktioner og mindst ved serviceintensive⁴³.



FIGUR 3: Figuren viser sammenhængen mellem gennemsnitlige omkostninger pr. enhed og produktionsstørrelse. Det ses, at de gennemsnitlige omkostninger falder indtil P_1 , hvorfor de stiger igen. Derfor oplever denne produktion stordriftsfordele i punktet (P_1, O_1) .

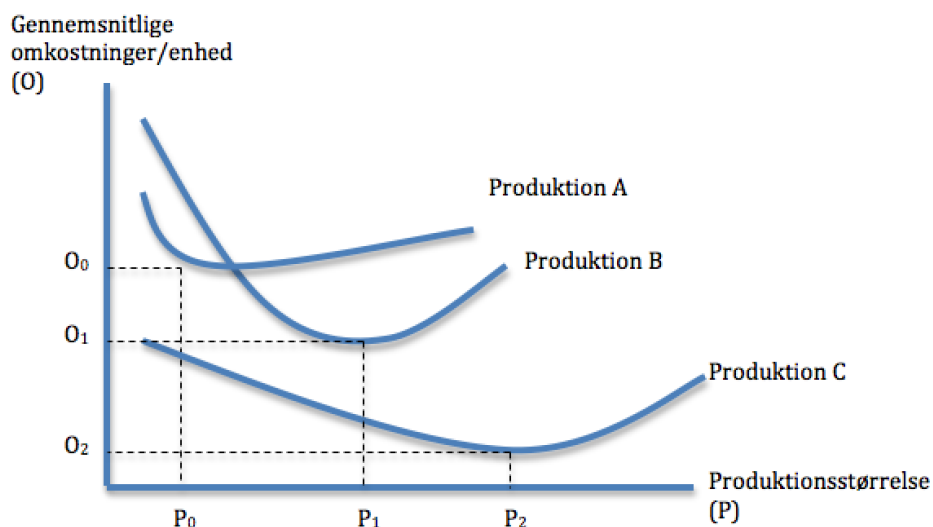
Figur 3 viser en grafisk fremstilling af stordriftsfordele. Det ses, hvordan den gennemsnitlige omkostning pr. produceret enhed falder, jo større virksomheden og produktionen bliver, men også at den stiger over et vist punkt på grund af stordriftsulemper. Derfor gælder det om at finde den optimale størrelse i produktionen for at minimere omkostningerne. På denne graf er stordriftsfordelene størst ved punktet (O_1, P_1) .

6.2.2 Teorien overført til den offentlige serviceproduktion

I forhold til vores model fokuserer vi her på selve den service, der skal produceres. Vi spørger derfor, hvad der karakteriserer selve produktionen af den pågældende service, og om det er muligt at høste stordriftsfordele på baggrund af dette, fx ved at lade produktionen overgå til en større produktionsenhed som staten.

I den offentlige serviceproduktion er identifikation af stordriftsfordele dog ikke så lige til. Det er meget forskelligt, hvordan serviceproduktionen af forskellige kommunale opgaver ser ud og derved giver mulighed for stordriftsfordele. Grafisk kan stordriftsfordele se vidt forskellige ud, alt efter hvad der karakteriserer produktionen.

⁴³ Houlberg, 2000: 3



FIGUR 4: Figuren viser tre forskellige produktioner, der oplever stordriftsfordele ved forskellige størrelser. Figuren eksemplificerer altså, at forskellige velfærdsopgaver kan opleve stordriftsfordele ved at blive produceret i forskellige enhedsstørrelser.

Figur 4 viser en række forskellige grafiske fremstillinger af stordriftsfordele for forskelligartede produktionstyper. Produktion A viser de største stordriftsfordele allerede ved punktet (P₀, O₀), derefter opstår der stordriftsulemper. Produktion B viser stordriftsfordele ved (P₁, O₁), og derefter bliver produktionen dyrere. Produktion C viser de største stordriftsfordele ved (P₂, O₂) og høster derved optimale stordriftsfordele ved en meget stor produktionsenhed. Disse tre produktionstyper kunne være tre forskellige kommunale serviceproduktioner, alt efter hvordan produktionen er karakteriseret i forhold til faktorer som kapitalintensivitet og specialiseringsgrad.

Ligner en kommunal opgaves produktionskurve fx produktion C, er der tydelige stordriftsfordele, hvis opgaven løses af en større enhed, fx staten. Der kan være mange penge at spare, og specielt i Danmarks nuværende pressede økonomiske situation kan der være meget rationale i at optimere driften af velfærdsopgaver og høste stordriftsfordele.

Derudover spiller ensartetheden i de offentlige opgaver også en væsentlig rolle i forhold til eventuelle stordriftsfordele. Hvis indholdet i en offentlige opgave er mere eller mindre den samme, så er der meget få komplikationer ved at stordriftsoptimere produktionen. Det er derfor relevant at undersøge, om der er stordriftsfordele i offentlige opgaver, der løses meget ensartet kommunerne i mellem, da stordriftsoptimering ikke trykker den lokale selvbestemmelse under fode, hvis indholdet i opgaverne alligevel er ens. Omvendt bør man huske, at hvis en opgaveløsning er præget af stordriftsulemper hos staten, kan der være ræson i, at denne opgave og serviceproduktion udføres af kommunerne.

6.3 Faglig specialisering

Kommunerne varetager i dag mange opgaver, der forudsætter et veluddannet og fagligt specialiseret personale. Faglig specialisering kan beskrives som det nødvendige videns-, kompetence- og teknologibehov, der kræves for at løse en opgave med en tilstrækkelig målopfyldelse. Fx kræver en opgave som genoptræning af hjerneskadede, at kommunerne har professionelt personale ansat, der kan sørge for, at genoptræningen foregår korrekt. Ligeledes er det også nødvendigt for kommunerne at have socialpædagogisk personale med ekspertise i sociale problemer ansat til at vurdere, om et barn skal anbringes på en institution eller ej. I den forbindelse er det et problem, at udgifterne for kommunerne til fagligt specialiserede opgaver er ganske høje. Det foregående afsnit om stordriftsfordele viste, hvordan en opgave, der har tydelige stordriftsfordele ved en stor produktionsstørrelse, bør produceres af en større enhed end kommunerne. Omvendt kan der også være økonomiske gevinster i at samle opgaver, som produceres i små mængder i større enheder. Dette argumenterer altså for, at opgaver, der berører få borgere og som er fagligt udgiftstunge kan have fordel af at blive varetaget af større enheder end kommunerne.

Det er dog ikke så lige til at afgøre, hvilke typer af højt specialiserede opgaver som kommunerne bør varetage. Tager man et eksempel fra sundhedsområdet, vil sundhedspersonale med ekspertise i Alzheimers formentlig være en fantastisk ressource for en kommune, fordi medarbejderen kan komme mange borgere i kommunen til gavn. Derimod er en ekspert i genoptræning af hjerneskadede en relativt dyr medarbejder i forhold til det lille antal hjerneskadede borgere, der er i kommunen. Derfor handler det ikke udelukkende om, hvorvidt en opgave er specialiseret eller ej. Det handler i ligeså høj grad om, hvor ofte opgaven forekommer.

Samlet set kan man argumentere for, at opgaver, der er meget fagligt specialiserede, og som forekommer relativt sjældent, ikke bør varetages af kommunerne, da udgifterne pr. berørt borger er alt for høje. Disse opgaver bliver dermed en byrde for kommunerne, hvis de hver især skal tilbyde kvalificeret personale, behandling, institutionsplads og lignende. Et forhold, der som nævnt er forsøgt løst gennem tværkommunalt samarbejde, regionalt samarbejde og opbyggelse af kvasimarkeder. Det ændrer dog ikke på, at en høj grad af faglig specialisering og en lav frekvens taler for, at en opgave placeres i statsligt eller regionalt regi.

6.4 Kommunal variation og selvbestemmelse

Hvad betyder kommunal variation? Det mest indlysende svar på dette spørgsmål er, at der er forskel på kommunerne, fordi folk har forskellige præferencer, når det kommer til den service, som kommunerne leverer. En af kommunernes vigtigste funktioner er at tilgodese, når borgerne i Tønder vil én ting, og borgerne i Næstved vil noget andet, samt at borgerne i både Tønder og i Næstved er enige om, at de selv og ikke staten skal bestemme, hvordan tingene gøres i deres kommune. Den kommunale variation kan kun fastholdes, hvis kommunerne også har selvbestemmelse, således at der reelt er tale om decentrale autonome enheder. Blev kommunerne derimod styret af de samme nationale regler, ville de blive mere og mere ens.

Selvbestemmelse er også effektivt. Med udgangspunkt i Wallace E. Oates decentraliserings teorem⁴⁴ argumenteres der i den politologiske og økonomiske teori for, at decentrale enheder kan producere offentlig service både bedre og mere effektivt. Decentraliseringsteoremet peger på, at decentraliseret opgaveløsning kan være mere effektivt på grund af varierende præferencer, større information og konkurrence mellem kommuner. De varierende præferencer betyder, at det er nødvendigt at levere forskellige produkter frem for en uniform central ydelse. De lokale myndigheder er så bedre stillet til at levere de forskellige ydelser, fordi de har et højere informationsniveau på grund af lokalkendskab og direkte politisk feedback igennem valg og byråd. Inden for økonomisk teori beskrives det som en vare- og prisdifferentiering til fordel for borgernes forskelligartede efterspørgsel, lidt ligesom et større udvalg i supermarkedet bedre opfylder kundernes behov. Her er det blot kommunerne, der sikrer differentiering. Konkurrence handler om, at kommunerne på sin vis konkurrerer om de samme borgere og derfor bliver tvunget til at være effektive. Denne effekt går dog også den anden vej fra borger til kommune, fordi borgere kan flytte hen til kommuner, der passer til deres præferencer. Borgerne kan således vælge at bosætte sig i kommuner, der opfylder deres ønsker vedrørende servicesammensætning, skatteniveau m.m.⁴⁵. Samlet leverer decentrale enheder alt andet lige et bedre produkt.

6.5 Borgerinddragelse

Borgerinddragelse finder sted, når borgere i en kommune aktivt selv søger indflydelse på/eller bliver inddraget i den kommunale opgaveløsning. Det sker, når borgere i en kommune aktivt bekymrer sig om og blander sig i, hvordan deres kommune skal formes. Vi skelner her mellem den politiske og den frivillige inddragelse.

6.5.1 Den politiske inddragelse

Politisk inddragelse handler om, at borgerne igennem kommunalvalgene har mulighed for at sammensætte byrådet efter politisk overbevisning og præferencer. Herved er de lokale valghandlinger med til at øge deres demokratiske indflydelse, fordi borgerne både har mulighed for give deres holdning til kende ved nationalvalg og lokalvalg. Lokalvalg giver også borgerne mulighed for at præcisere deres holdninger og stemme ud fra helt andre lokale overvejelser og præferencer end ved de nationale valg. Formentlig er det også langt mere jordnære og daglige spørgsmål, der er med til at afgøre, hvor borgerne sætter deres kryds til lokalvalgene. Det kan betyde, at det måske er lettere for borgerne at deltage i kommunalpolitik, når kommunalpolitik handler om noget jordnært og lokalt, som borgerne kender til. Det er dog ikke alle opgaver, hvor byråd og borgere kan inddrages lige meget. Hvis en opgave er meget specialiseret eller løses i samspil med andre kommuner eller regioner, vil det ofte være sværere for borgerne at blive politisk inddraget.

⁴⁴ Oates 1999: 2

⁴⁵ Tiebout 1956

6.5.2 Den frivillige inddragelse

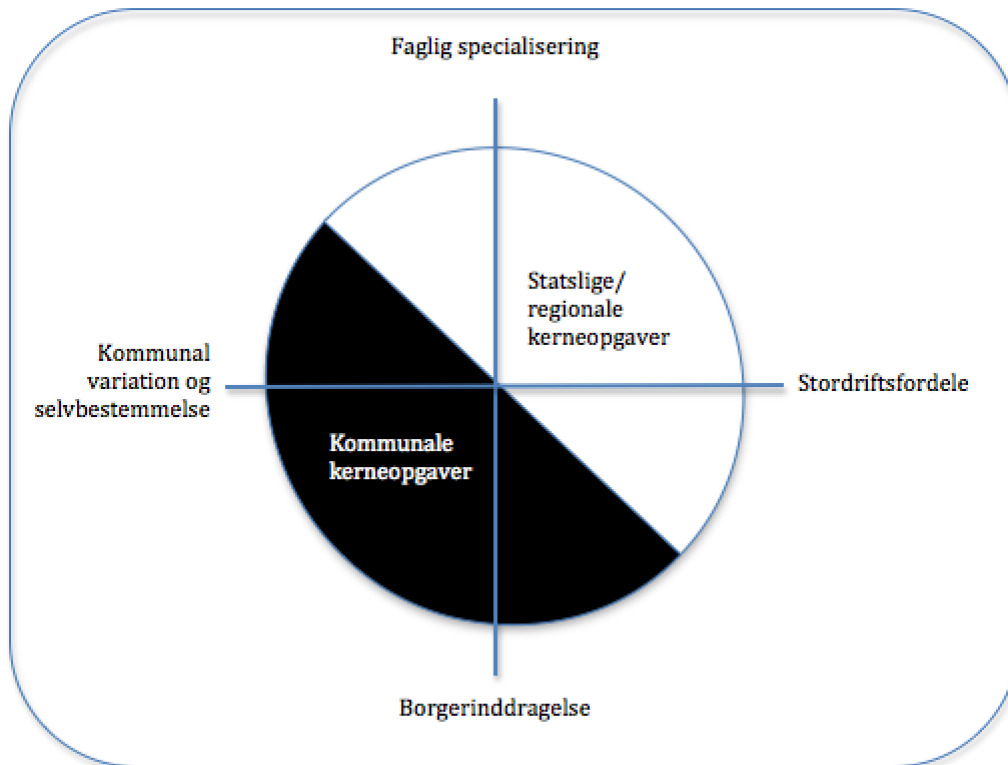
Den anden del af borgerinddragelsen er den frivillige inddragelse. Overalt i Danmark og inden for mange områder findes der mennesker, der engagerer sig frivilligt i diverse foreninger og organisationer. Fx viste en undersøgelse fra 2006, at omkring en tredjedel af alle danskere var frivilligt engagerede. En tendens, der på givne tidspunkt kun så ud til at stige.⁴⁶ Frivilligt engagement er et vidt begreb og dækker over mange ting. Er der i opgaveløsningen ikke det store behov for specialisering, kan der være flere gode elementer ved at inddrage frivillige. Besøgsvener på det lokale plejehjem eller lektiehjælper i folkeskolen er gode eksempler på opgaver, hvor der kan inddrages frivillige i velfærdsarbejdet. En anden form for frivilligt arbejde kan være tillidshverv i børnehavers og idrætsforeningers bestyrelser. Frivillig borgerinddragelse kan være med til spare på udgifterne på en række velfærdsområder, men er også med til at skabe sammenhængskraft i lokalsamfundet. Den amerikanske politolog Robert Putnam har i flere studier argumenteret for, hvordan den sociale sammenhængskraft og tilliden til institutioner styrkes, når borgere engagerer sig frivilligt⁴⁷. Der er således ræson i frivilligt at inddrage borgerne, der hvor det er muligt. Er der gode muligheder for borgerinddragelse i offentlige opgaver, taler dette for, at opgaven placeres i kommunalt regi.

⁴⁶ SFI, 2006 : 10

⁴⁷ Putnam, 1995

6.6 Samling af model

Nedenfor vises modellen bestående af de fire egenskaber. Modellen har af to akser. Begge akser består hver især af to modsatrettede egenskaber.



FIGUR 5: Figuren viser den samlede model. Opgaver, der indplacerer sig i den sorte halvcirkel, har karakter af kommunale kerneopgaver og bør derfor løses kommunalt. Omvendt kan opgaver, som indplacerer sig i den hvide halvcirkel, ikke karakteriseres som kommunale kerneopgaver, hvorfor de ikke bør løses af kommunerne.

Den horisontale akse består af muligheden for lokal variation samt udsigten til stordriftsfordele. Disse to egenskaber er naturligt hinandens modsætninger, da stordriftsfordele i en produktion ikke kan opnås, hvis produkterne er vidt forskellige. Med andre ord kan selvbestemte kommunale 'produktioner' ikke sammenlægges i større enheder, hvis de ikke er ens. En høj grad af kommunal variation og selvbestemmelse taler altså for, at opgaven er en kommunal kerneopgave, hvorimod en høj grad af ensartethed i opgaveløsningen og udsigt til stordriftsfordele taler for, at opgaven bør placeres hos en større enhed end kommunerne, fx hos staten.

Den vertikale akse består af muligheden for borgerinddragelse samt grad af faglig specialisering.

For det første kan disse egenskaber modsættes, da det kan være kompliceret at have politiske diskussioner om særligt specialiserede emner, samt at den kommunalpolitiske indflydelse falder, når et område skal løses i samarbejde med regionale eller statslige institutioner. For det andet er det kun i et begrænset omfang muligt at inddrage frivillige i opgaveløsninger, hvor stor faglig ekspertise er påkrævet.

Karakteriseres en opgave med en høj grad af borgerinddragelse modsat en lav grad af faglig specialisering, vil det være en kommunal kerneopgave.

Om en opgave kan karakteriseres som en kommunal kerneopgave, er svært at afgøre. I visse tilfælde vil nogle hensyn veje tungere end andre. Det er derfor vigtigt, at man afvejer argumentationen ud fra de fire karakteristika over for hinanden.

7. Modellen appliceret på virkeligheden

I dette afsnit applicerer vi vores model på to af de opgaveområder, som kommunerne har i dag, ældreplejen og det specialiserede socialområde. Appliceringen af modellen illustrerer, hvordan modellen kan bruges til at analysere, om en opgave er en kommunal kerneopgave, og vise, hvilke fordele og ulemper der er ved en kommunal løsning af den pågældende opgave. Analyserne er ikke detaljerede gennemgange af sektorområderne af både videns- og ressourcemæssige årsager, men vi viser ved hjælp af modellen, hvordan der er afgørende forskelle på områderne, herunder hvordan ældreområdet er en kommunal kerneopgave, hvorimod dele af det specialiserede socialområde har karakteristika, der betyder, at de ikke løses optimalt af kommunerne.

7.1 Case 1: Ældreområdet

7.1.1 Kommunal variation og selvbestemmelse

De ældre borgere fylder meget i de kommunale samfund. Dette er både i antal, hvilket i fremtiden vil udvikle sig drastisk, og aktivitetsmæssigt. Efter de er gået på pension, er de ofte flittige brugere af kommunale tilbud som biblioteker og svømmehaller. Senere i deres liv skal de måske på plejehjem og modtage flere og ofte specialiserede tilbud. Det er derfor vigtigt at tage hensyn til, at de ældre også kan få indflydelse på og få tilpasset den service, de skal modtage, til deres behov. Disse behov kan være vidt forskellige på tværs af kommunerne. I nogle kommuner er de ældre ressourcestærke, og i andre er de ikke. Det kræver en forskelligartet indsats, og kommunal variation og selvbestemmelse er derfor et klart behov på ældreområdet. Ældrekommissionen har også fremhævet vigtigheden i at mindske regelmængden på fx plejehjemmene og give de ældre medbestemmelse⁴⁸. Der er ikke kun et stort behov og ønske om lokal variation og forankring i opgaveløsningen, men kommunal selvbestemmelse giver også mange muligheder, og der er derfor ingen grund til at overregulere ældreområdet fra statens side.

7.1.2 Borgerinddragelse

Ældreområdet er et af de områder, som borgerne lægger størst vægt på ved kommunalvalgene⁴⁹, hvilket ikke er overraskende, da det både involverer en stor andel af borgerne, og fordi lokalvariationen giver lokalpolitikere stor mulighed for indflydelse. Samtidig varsler de fremtidige stigninger i udgifterne om, at området vil blive en politisk slagmark. Derfor er det vigtigt at have borgerne med i den politiske proces til at foretage de nødvendige prioriteringer.

⁴⁸ Ældrekommissionen, 2012: 60ff & Berlingske, 2012

⁴⁹ DR, 2009

Ældreområdet er også præget af, at mange borgere inddrages som frivillige. Fx har 90 % af kommunerne angivet, at de anvender frivillige på deres ældreinstitutioner⁵⁰. En stor del af de frivillige indgår i besøgsordninger, hvor de besøger ældre på plejehjem og derved fremmer de ældres livskvalitet. Ifølge Ældrekommissionen bruger ca. 68 % af landets plejehjem besøgsordninger. Et tal, som vi og kommissionen mener, burde være på 100 %.⁵¹ Der er helt klart et stort potentiale i at inddrage flere frivillige. Potentialet fremstår både i forhold til den fremtidige økonomiske udfordring i finansieringen af ældreområdet og i forhold til at sikre høj kvalitet i opgaveløsningen. Samlet gør den politiske inddragelse og mulighederne for frivillig inddragelse ældreområdet til en klar kommunal kerneopgave.

7.1.3 Stordriftsfordele

Ældreområdet er ikke umiddelbart præget af stordriftsfordele. Hvis man ser på nettodriftsudgifterne (NDU) på ældreomsorgsområdet, er det svært at se stordriftsfordele. Tabel 1 viser gennemsnittet af nettodriftsudgifter for ældreomsorgen pr. borger på 65+ for forskellige kommunistørrelser målt i indbyggertal. Tabellen indikerer, at udgifterne er nogenlunde de samme for en kommune på 20.000 indbyggere som for en kommune på 99.999 indbyggere. For kommuner over 100.000 indbyggere, dvs. de meget store kommuner, kan der muligvis være stordriftsulemper.

Tabel 1: Gennemsnitlige nettodriftsudgifter i kr. for ældreomsorg 65+

Kommunistørrelse målt i indbyggertal	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Under 20.000	41.731	44.842	47.863	43.099	40.465	43.244
20.000-29.999	40.537	42.343	43.548	41.754	38.557	40.763
30.000-39.999	43.673	44.425	45.593	43.835	41.380	43.882
40.000-49.999	39.953	41.289	42.083	40.701	38.391	40.918
50.000-74.999	42.807	42.260	43.698	42.870	40.253	45.071
75.000-99.999	43.089	43.059	45.207	43.922	41.494	45.241
Over 100.000	50.650	50.720	53.783	53.335	49.689	52.230 ⁵²

Tallene her er dog ikke kontrolleret for relevante variabler som demografiske forskelle, sociale forskelle m.m. Der er intet, der umiddelbart indikerer en tilstedeværelse af stordriftsfordele i ældreplejen. Forsker ved Århus universitet, Kurt Houlberg, viste da også i en undersøgelse fra 2000, at der ikke forekommer stordriftsfordele på ældreområdet⁵³.

7.1.4 Faglig specialisering

Der er på sundhedsområdet brug for høj faglig specialisering i forhold til ældreopgaven. Mange ældre lider af kroniske sygdomme og har ofte et kompliceret sygdomsbillede⁵⁴. Dette kræver en specialiseret indsats fra sundhedsmyndighederne og et stærkt samarbejde mellem kommunen og regionen, da det i visse tilfælde ikke er kommunen, der løser de sundhedsfaglige opgaver på ældreområdet.

⁵⁰ Socialministeriet 2011: 46

⁵¹ Ældrekommissionen, 2012: 46

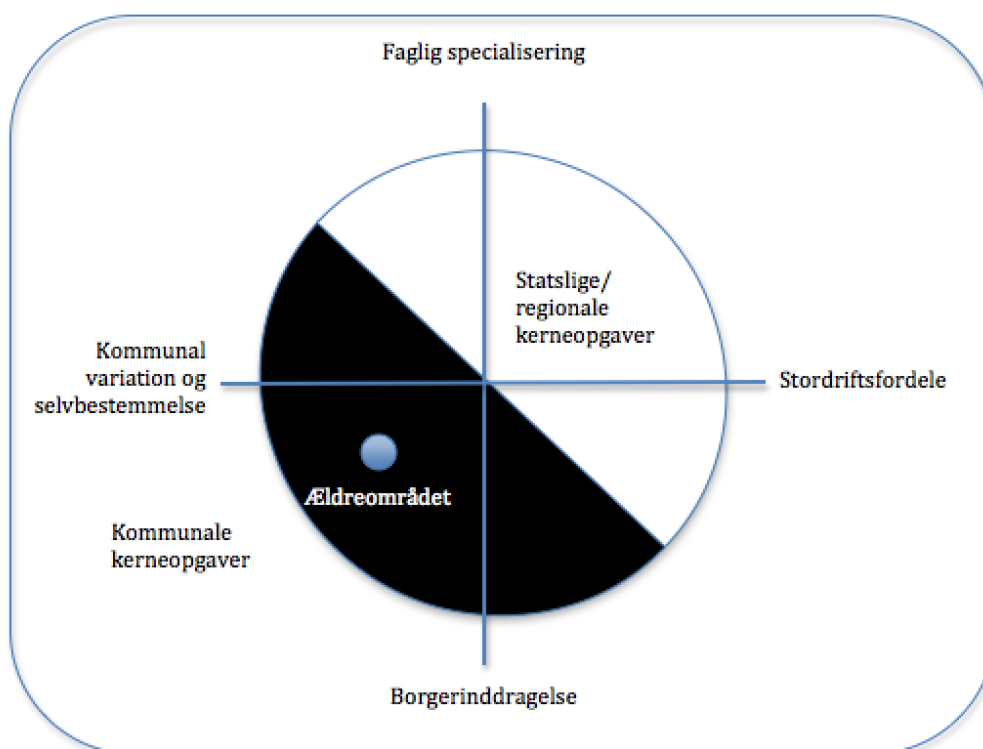
⁵² Kilde: Kommunale Nøgletal.dk, fremstillet d.13.03.2013

⁵³ Houlberg, 2000: 37

⁵⁴ Ældrekommissionen, 2012: 50

7.1.5 Ældreområdet - en kommunal kerneopgave

Ældreområdet er uden tvivl en af de opgaver, som kommunerne er skabt til at løse. Økonomisk er der intet, der peger på stordriftsfordele, hvis opgaven overgår til staten. Den faglige specialisering på sundhedsområdet kan i visse tilfælde være høj, og her er der måske stordriftseffektiviseringer at hente. Derfor skal kommunerne også være gode til at samarbejde med regionerne på sundhedsområdet. Men det, der virkelig gør opgaven til en kommunal opgave, er behovet og muligheden for lokal variation, selvbestemmelse og politisk og frivillig borgerinddragelse. Frivilligheden indeholder et stort potentiale til at hjælpe på fremtidens økonomiske problemer, mens politisk inddragelse og kommunal selvbestemmelse hjælper kommunerne med at inddrage borgerne i fremtidens svære prioriteringer.



FIGUR 6: Figuren viser, hvor ældreområdet indplaceres i modellen. Her ses det tydeligt, at ældreområdet kan karakteriseres som en kommunal kerneopgave.

7.2 Case 2: Det specialiserede socialområde

Det specialiserede socialområde er et mangfoldigt område, der inkluderer så forskellige områder som udviklingshæmmede, fysiske og psykiske handicappede, omsorgssvigtede børn og unge, herberg til hjemløse og krisecentre⁵⁵. Anvender man modellen på området, får man derfor vidt forskellige resultater, alt efter hvilken ydelse man analyserer. Forskellige karakteristika som specialiseringsgrad, målgruppens størrelse og lovgivningens "tæthed" og derved muligheden for kommunal variation og selvbestemmelse har alle betydning for, om opgaven er en kommunal kerneopgave eller en byrde for kommunen. At

⁵⁵ Rammaaftale, 2013: 3ff

modellen giver modsatrettede resultater, er ikke en svaghed, men derimod en styrke, fordi modellen derved påpeger ydelseernes forskellighed og de mulige farer ved sektor- eller kassetækning. Modellen bliver på den måde et redskab til struktureret at overveje den optimale organisatoriske placering af hver enkelt ydelse.

Vi fokuserer her på de mest specialiserede ydelser, fx sjældne udviklingsforstyrrelser som autisme eller Aspergers⁵⁶, spiseforstyrrelser eller komplekse hjerneskader.

7.2.1 Kommunal variation og selvbestemmelse

Mulighederne for kommunal variation afhænger til dels af lovens elasticitet. Serviceloven er generelt elastisk, og det kan derfor være svært at oversætte servicelovens betingelser til en konkret vurdering⁵⁷. For specialiserede grupper er dette problem større, fordi målgruppen er mindre, og derved er kommunens erfaring med området begrænset, samt at vurderingen kan være mere kompleks. Kommunerne har heller ikke så store organisatoriske muligheder for at styre områderne, da meget specialiserede opgaver aftales igennem rammeaftalerne⁵⁸, påvirkes af kvasimarkeder og har mange snitflader til sygehusvæsenet og psykiatrien. Samlet har kommunerne altså mindre mulighed for lokalvariation og selvbestemmelse på de mest specialiserede områder.

7.2.2 Borgerinddragelse

Borgerinddragelse handler som nævnt om både politisk inddragelse og frivillig inddragelse. Det kan diskuteres, i hvor høj grad meget specialiserede opgaver egner sig til kommunalpolitisk debat, fordi områderne er præget af små målgrupper og derved kun har en lille vælgerindflydelse og meget store udgifter⁵⁹. Man kan derfor frygte, at politikere kan være fristet til at hente store besparelser på bekostning af ganske få borgere. Angående den frivillige inddragelse viser opgørelser, at der anvendes mange frivillige på handicapområdet, men at de frivillige fortrinsvis anvendes til støtteaktiviteter som chauffør og social aktivitet og ikke til de regulære plejeområder⁶⁰. For de mest specialiserede er den frivillige indsats derfor begrænset af, at hjælpen skal være specialiseret, samt at målgruppen nok er så lille, at der vil være tale om regionale og nationale frivillige organisationer i stedet for særskilte kommunale indsatser. Samlet set er både den politiske og den frivillige kommunale inddragelse derfor begrænset.

7.2.3 Stordriftsfordele

Der er tale om visse stordriftsfordele. Meget specialiserede områder er kendetegnet ved store faste omkostninger, fx løn til fagligt personale og efteruddannelse. En større sagsvolumen kan også bedre give den fornødne erfaring og rutine, hvilket kan lede til færre fejl, jf. det store antal klager og omgørelser ved de sociale nævn. Dog er de specialiserede områder også meget serviceintensive, hvilket vil sige, at

⁵⁶ Udviklingsforstyrrelse er en samlebetegnelse, der blandt andet omhandler børneautisme, Aspergers syndrom og Retts syndrom. (Sundhed.dk, 2011a)

⁵⁷ Finansministeriet, 2011: 21-22

⁵⁸ KKR hovedstaden, 2011: 5

⁵⁹ En kortlægning i Regionhovedstaden viste, at der i 2010/2011 var 101 borgere, hvor de kommunale behandlings udgifterne oversteg 1,8 mio. kr. Heraf var 83 pct. sindslidende eller udviklingshæmmede. (Rammeaftale, 2013: 20)

⁶⁰ Socialministeriet, 2011: 46

hovedparten af produktionen er menneskelig interaktion, hvorfor der er en øvre grænse for, hvor mange stordriftsfordele der kan indhentes.

7.2.4 Faglig specialisering

Den faglige specialiseringsgrad er pr. definition høj, når vi ser på de mest specialiserede områder. Fx kan et udviklingsforstyrret barn både have brug for en speciel institutionsplads, hvor der er behandlere med specifikke faglige kompetencer⁶¹, samt at behandlingen foregår i samspil med psykiatrien⁶². Faren herved er især, at når målgruppen er lille og geografisk spredt, bliver det svært for de enkelte kommuner at opretholde et højt nok fagligt niveau.

7.2.5 De mest specialiserede opgaver – en kommunal byrde

De meget specialiserede områder har kun få muligheder for kommunal variation og selvbestemmelse. De egner sig ikke til politisk debat, og frivillige kan kun i et begrænset omfang inddrages. Der er tale om visse stordriftsfordele, og specialiseringsniveauet er pr. definition højt. På den baggrund argumenterer vi for, at de specialiserede opgaver ikke egner sig til en kommunal løsning.

Denne konklusion drages dog forsigtigt. De sociale områder er komplekse, og vi hævder ikke at have nogen form for overblik over områdets ydelser og behov, samt hvordan disse skal løses. I stedet påpeger vi nogle overordnede tendenser.

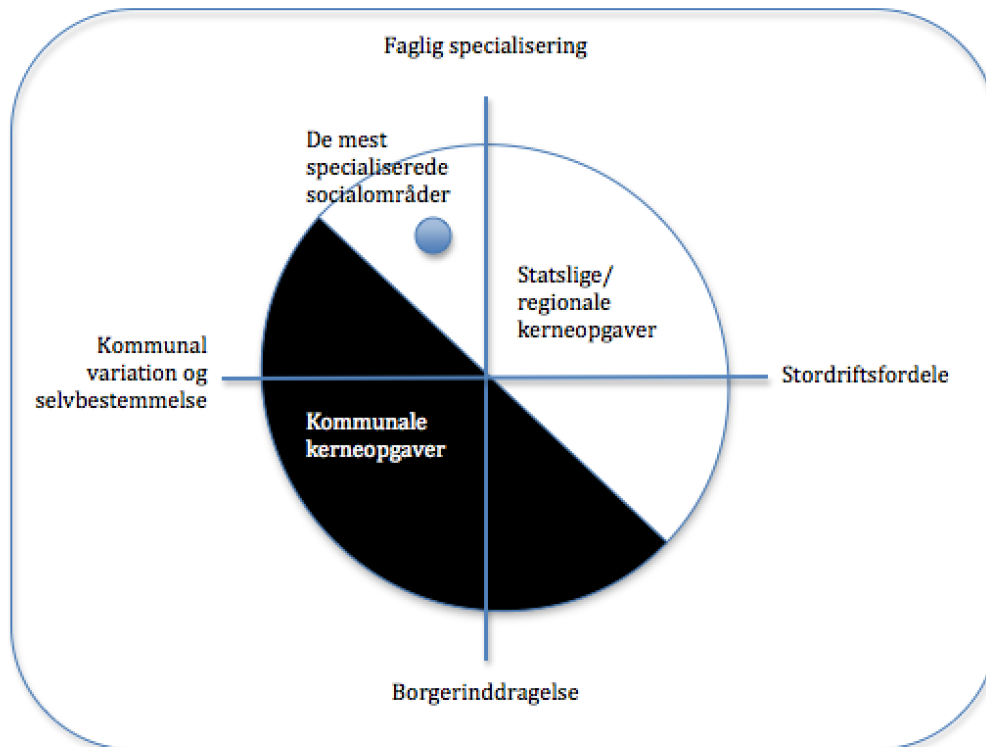
Disse tendenser finder også støtte i andre undersøgelser, der peger på problemer med de specialiserede områder. Disse har vi været inde på tidligere, og de inkluderer bl.a. den store stigning i antal klager til de sociale nævn⁶³, samt at *Evalueringen af Kommunalreformen* påpeger problemer med manglende koordinering og truet faglighed og derfor foreslår løsningsmuligheden med at oprette regionale tilbud de mest specialiserede sociale tilfælde⁶⁴.

⁶¹ Socialpædagogernes Landsforbund, 2002: 23-24

⁶² Sundhed.dk, 2011b

⁶³ Finansministeriet, 2011

⁶⁴ Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2013: 148-151, 162



FIGUR 7: Figuren viser, hvor dele af det specialiserede socialområde kan indplaceres i modellen. Her ses det, at det mest specialiserede social område ikke har karakter af en kommunal kerneopgave og derfor ikke bør løses i kommunalt regi.

8. Fokus på kommunale kerneopgaver - løsningen på kommunernes udfordringer

Vi har indtil dette punkt i opgaven konkluderet, at kommunerne står over for nogle svære udfordringer, der kræver handling nu og her. Vores model har derefter vist, at kommunerne lige nu varetager opgaver, der ikke kan karakteriseres som kommunale kerneopgaver. I dette afsnit samler vi de to foregående afsnits konklusioner og viser, hvordan kommunerne kan løse deres udfordringer ved kun at løse kommunale kerneopgaver.

8.1 Kommunernes udfordringer

Indledningsvis tager vi et kort tilbageblik på de udfordringer, som kommunerne står overfor i fremtiden.

Økonomisk vil kommunerne i fremtiden være udfordret af en stigende ældrebyrde, en reduceret arbejdsstyrke og en ulige fordeling af disse to demografiske udfordringer mellem kommunerne. Samlet set skaber disse udfordringer udsigt til drastisk stigende udgifter.

Demokratisk set har lokaldemokratiet lidt et knæk efter Kommunalreformen. Borgernes politiske effektivitetsfølelse er faldet, og stemmeprocenten til kommunalvalget var i 2009 det laveste i 35 år. Især blandt de unge er stemmeprocenten meget lav. Derudover peger vi på en tendens til, at borgerne i højere grad ser sig selv som brugere af velfærdsydelser og dermed har urealistiske forventninger til velfærdsstaten.

Et andet demokratisk problem for kommunerne er, at de lige nu har ansvar for opgaveområder, som de ikke selv kan styre, da løsningen af disse opgaver kræver en lang række komplicerede aftaler med andre parter. Kommunerne bliver altså holdt ansvarlige i dårlige sager, men har ikke selvbestemmelse i varetagelsen af opgaverne.

På de fagligt tunge opgaveområder som det specialiserede socialområde viser mængden af klager, at der både er en stor faglig udfordring i at løfte opgaven og et styringsproblem for kommunerne.

8.2 Den økonomiske løsning

Fokus på kommunale kerneopgaver er godt for økonomien på flere måder. For det første kan det offentlige overordnet set effektivisere, hvis opgaver med udsigter til stordriftsfordele placeres i statsligt/regionalt regi. De besparelser, der vil komme ud af det, vil dog fortrinsvis tilfalde staten, hvis kommunerne blot bliver DUT-reguleret⁶⁵ som følge af opgavereduceringen. Men man kan også forvente en vis aflastning af kommunerne både administrativt og i de enheder, der før har haft opgaverne. Samtidig er det ikke utænkeligt, at nationale besparelser på sigt kan tilfalde kommunerne, i takt med at kommunernes ældrebyrde vokser.

For det andet er der helt overordnet nogle økonomiske effektiviseringsgevinster ved at lade kommunerne varetage de opgaver, der varierer og dermed nyder godt af kommunal selvbestemmelse. Argumentet pegede på, at hvis der er forskellige ønsker i de forskellige kommuner, så kan kommunerne selv levere deres ydelser mest effektivt, fordi de har den bedste viden om, hvad borgerne ønsker, og mulighed for mere direkte feedback igennem lokalvalg og byråd⁶⁶.

For det tredje kan der være økonomiske effektiviseringsgevinster ved at øge den frivillige borgerinddragelse i den kommunale opgavevaretagelse. Her mener vi, at frivillighed er nemmere at styrke, hvis kommunerne både selv har autonomi til at råde over opgaverne og får styrket lokaldemokratiet.

For det fjerde handler den økonomiske udfordring også om prioriteringer og forventningsafstemning. De demografiske udfordringer med bl.a. en stigende andel ældre peger på, at det er tvivlsomt, om serviceniveauet på langt sigt kan fastholdes. Derfor er det vigtigt, at borgerne kommer med i en dialog om, hvad kommunen skal levere, og hvad man som borger kan klare selv.

⁶⁵ Kristoffersen & Clausen, 2012: 211

⁶⁶ Oates, 1999: 2

8.3 Den demokratiske løsning

Hvis kommunerne kun har deres kerneopgaver og frihed til selv at løse dem, mener vi, at det kan styrke demokratiet på følgende måder.

Først og fremmest undgår kommunerne at være demokratisk ansvarlige for opgaver, som de ikke selv kan kontrollere. Forhåbentligt vil det føre til færre skandaler og 'møgsager', da de problematiske områder er flyttet til andre enheder, der har bedre forudsætning for at styre dem. Mere endnu vil en klarere opdeling, medføre at ansvaret ved skandaler er lettere at placere. Kommunerne undgår dermed at blive sydebuk i kontroverser mellem regeringen, medierne og befolkningen. Det kan skabe en bedre gennemsigtighed i, hvad der er kommunalt, og hvad der er statsligt.

En øget selvbestemmelse over egne opgaver kan også give flere muligheder for politisk debat om, hvordan kommunens opgaver løses bedst, og hvordan der skal prioriteres mellem dem. Der kun i mindre grad mulig for de fagligt mest specialiserede opgaver, der som påpeget bliver løst igennem regionale aftaler og kvasimarkeder. Større gennemsigtighed, en klarere ansvarsfordeling og mere selvbestemmelse, kan så styrke borgernes forståelse og interesse for lokalpolitik og måske få dem tilbage til stemmeurnerne.

8.4 Den faglige løsning

Den faglige udfordring bestod i, at der er opgaver, som er fagligt for specialiserede for kommunerne, og at løsningerne med samarbejde og kvasimarkeder har problemer med både national koordinering og et usikkert fagligt niveau. Her vil en overgang af ikke kommunaltegnede opgaver til regionale/nationale enheder i højere grad kunne sikre et højt fagligt niveau, lette planlægningen og aflaste kommunerne. En større skildring mellem mere og mindre specialiserede opgaver vil derfor være til gavn for både borgere og kommuner.

Vi er dog ikke blinde for, at man også herved kan miste en del synergieffekter, når borgernes behov går på tværs af flere områder. Grænsen for, hvad der er *for specialiseret*, er svær at finde, men vi mener stadig, at den i højere grad skal drages.

9. Hvad betyder det for den kommunale ledelse?

Hvad betyder det hele så for den kommunale leder, og hvordan relaterer det sig til hans hverdag? Den kommunale ledelse og den enkelte kommunaldirektør kan ikke selv bestemme, hvilke opgaver hans kommune skal udføre, og det er formentlig ikke denne slags overordnede overvejelser, der præger hans hverdag. Men Danmark står ikke stille, og udfordringerne forsvinder ikke. Kommunernes demokrati er udfordret. Færre borgere stemmer og engagerer sig. Der bliver færre på arbejdsmarkedet, og der kommer flere ældre. Der vil derfor uden tvivl også komme flere reformer.

Tidligere reformer og især Kommunalreformen er efterfølgende blevet kritiseret for, at processen blev for politiseret, og at kommunerne anført af KL forsøgte at inddrive så mange opgaver som muligt. De sidste år har med al tydelighed vist, at så mange opgaver som muligt ikke er en gevinst i sig selv – men i virkeligheden snarere en ulempe.

Vi håber, at næste gang kommunerne og de kommunale opgaver skal reformeres, vil kommunaldirektørerne og de kommunale politikere se mere på, hvor de bedste forudsætninger for at udføre en opgave findes, og hvordan rammerne for opgaver skal være, frem for hvordan man kan få flest opgaver. Det betyder i højere grad en kamp for det kommunale selvstyre frem for den nuværende udvikling mod, at kommuner bliver nationalt regulerede servicemaskiner.

Nogle vil sige, at det er et politisk valg, som kommunale ledere ikke skal blande sig i, men det mener vi ikke. Den kommunale ledelse er forpligtet til at informere politikerne og sikre, at de har et fast vidensgrundlag at træffe beslutninger ud fra. Dette grundlag kræver selvstændige og realistiske overvejelser om, hvad en kommune kan og ikke kan. Derfor mener vi, at den kommunale ledelse kritisk skal overveje, hvad der tilfører kommunen værdi, og hvad der tynger den ned. Det betyder både at kæmpe for det kommunale selvstyre og imod nationale regler, men også at fragive svære opgaver og åbent indgå i samarbejde på tværs af både kommuner, regioner og stat. Kommunerne skal tilbage til kernen. Ved at finde frem til de kommunale kerneopgaver og fokusere på dem kan kommunerne gå styrket mod fremtidens udfordringer.

Af Andreas Meldgaard Goth, Frederik Sigetty og Christian Tejs Jørring

10. Litteraturliste

- Berlingske (2012). *Et værdigt liv - Hele livet*. Berlingske 8. februar 2012, 22:30. Lokaliseret d. 22 marts 2013 på <http://www.b.dk/kommentarer/et-vaerdigt-liv-hele-livet>.
- Bhatti, Yosef & Kasper Møller Hansen (2010). *Valgdeltagelsen ved kommunalvalget 17. November 2009. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*. Institut for Statskundskab. Lokaliseret d. 16 marts på http://polsci.ku.dk/arbejdspapirer/2010/Ap_2010_03.pdf/.
- Blom-Hansen, Jens. (2009). *Det kommunale selvstyres stille død*. I.: Jens Blom-Hansen & Jørgen Elklit (red.): Perspektiver på politik. Århus: Academica.
- Blom - Hansen, Jens mfl. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent*. Syddansk universitetsforlag.
- Dahl, Robert A. & Tuftes Edward R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford, Californien: Stanford University Press.
- Danmarks Riges Grundlov. (1953). Lokaliseret den 30. marts 2013 på: <http://grundloven.dk>.
- Deloitte for Digitaliseringsstyrelsen (2012). *Ledelsesresumé –Analyse af uberettigede udbetalinger af sociale ydelser*. Lokaliseret d. 24 marts 2013 på <http://www.digst.dk/Servicemenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitaliseringsstrategien/Socialt-snyd-og-fejludbetalinger>.
- DR (2009). DIN MENING: *Hvad er vigtigst ved kommunalvalget?*. DR 26. okt. 2009 10.42 Politik. Lokaliseret d. 26 marts 2013 på <http://www.dr.dk/Nyheder/Temaer/2009/KV09/Valgnyheder/2009/10/095255.html>
- DR. (2011). *Handikappede betaler for trængte kommunekasser*. Orientering. Lokaliseret d. 30. marts. 2013 på: <http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2011/10/28/165416.htm>.
- DR (2012a). *Kommuner har sparet 11 milliarder på tre år*. P1 Morgen 10. december 2012 kl. 07:33. Lokaliseret d. 12 marts 2013 på <http://www.dr.dk/P1/P1Morgen/Udsendelser/2012/12/10/093143.htm>.
- DR (2012b). *Kommunalpolitikere: Christiansborg blander sig alt for meget*. 03. Jan. 2013. Lokaliseret d. 30 marts 2013 på <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2012/12/21/154935.htm>.

Kommunale kerneopgaver – en løsning på fremtidens udfordringer

- Finansministeriet. (2011). *Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystemet*. Lokaliseret den 30. marts 2013 på:
http://www.fm.dk/Publikationer/2011/~media/Publikationer/Imported/2011/Specialiserede%20socialomraade/det%20specialiserede%20socialomraade_web.ashx.
- Finansministeriet. (2005a). *Velfærdskommissionen*. Lokaliseret d. 30. marts 2013 på
http://www.fm.dk/db/filarkiv/18668/Opl_g_Fremtidens_velf_rd_vores_valg.pdf.
- Finansministeriet. (2005b). *Fremtidens velfærd - vores valg*. Lokaliseret d. 20 marts 2013 på
http://www.fm.dk/db/filarkiv/18668/Opl_g_Fremtidens_velf_rd_vores_valg.pdf.
- Forvaltningspolitik.dk (2012). *Executive Summary af forvaltningspolitisk debatoplæg: En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*. Lokaliseret d. 30. Marts 2013 på
<http://www.forvaltningspolitik.dk/files/manager/documents/debatopl%C3%A3%C2%A6g%20lang%20version.pdf>.
- Gregersen, Johannes Engers. (2012). *Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked*. Århus: Politica.
- Houlberg, Kurt (2000). *Kommunale stordriftsfordele - hvor finder vi dem, og hvor store er de?*. AFK Forlaget.
- Indenrigs- og sundhedsministeriet (2009). *Kommunalreformen - Kort fortalt*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet 1. økonomiske kontor. Lokaliseret d. 3 marts 2013 på
http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/271/kommunalreformen_kort_fortalt.pdf.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2009). Bureautatisering af det danske samfund – en analyse af udviklingen i omfanget af lovregler i perioden 1998-2008. *Politica*, 41(2).
- KKR Hovedstaden (2011). *Udviklingsstrategi 2012. For kommunerne i region Hovedstaden*. Lokaliseret d. 30 marts 2013 på
http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_49900/scope_0/ImageVaultHandler.aspx.
- KREVI (2013). *Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet*. I: Administrativ Debat, 1 + 2 2009. Lokaliseret d. 28 marts 2013 på
http://krevi.dk/files/Artikel_i_layout_i_Administrativ_Debat_12_uge_28_Strukturreformen_udfordrer_naerdemokratiet.pdf.
- Lassen, David Dreyer & Serritzlew Søren. (2010). *Kommunalreformen og lokalpolitiske effektivitetsfølelse*. *Politica*, 42(2).
- Mortensen, Peter Bjerre. (2009). *Sorteper for viderekomne? Spillet mellem regering, kommuner og regioner*. I.: Jens Blom-Hansen & Jørgen Elklit (red.) *Perspektiver på politik*. Århus: Academica.

Kommunale kerneopgaver – en løsning på fremtidens udfordringer

- Oates, Wallace E. (1999). *An essay on fiscal federalism*. Journal of Economic Literature, Sep99, Vol. 37 Issue 3. Lokaliseret d. 30 marts 2013 på <http://www.pierrekopp.com/downloads/Oates%20federalisme%A0.pdf>.
- Pindyck, Robert S. & Daniel L. Rubinfeld 2009. *Microeconomics*. Seventh edition. Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey.
- Politikken (2013). *Unge gider ikke stemme kommunalt*. Lokaliseret d. 29 marts 2013 på <http://politiken.dk/politik/ECE1924983/unge-gider-ikke-stemme-kommunalt/>.
- Putnam, D. Robert (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Journal of Democracy Volume 6, Number 1, January 1995.
- Rammaaftale (2013). *Rammaaftale 2013 Styringsaftale for det specialiseredesocialområde og specialundervisningsområdet*. Lokaliseret d. 30 marts 2013 på <http://www.holbaek.dk/Borger/VoksneMedSaerligeBehov/~media/Social/Pdf/Socialcentret/Rammaaftaler/Rammaaftale%202013%20Styringsaftale%20for%20det%20specsocialomrde%20og%20specialundervisningsomrde.ashx>.
- Regeringen/KL/Danske regioner (2011). *Den digitale vej til fremtidens velfærd*. Lokaliseret d. 24 marts 2013 på <http://www.evm.dk/~media/oem/pdf/2011/pressemeddelelser-2011/19-08-11-digitaliseringsstrategi/den-digitale-vej-til-fremtidens-velfaerd.ashx>.
- SFI (2006). *Den frivillige sektor i Danmark - Omfang og betydning*. Socialforskningsinstituttet, København K. Lokaliseret d. 30 marts 2012 på <http://www.sfi.dk/rapportoplysninger-4681.aspx?Action=1&NewsId=100&PID=9267>.
- Socialministeriet (2011). *Den frivillige sociale indsats*. Årsrapport 2010'. Silkeborg Bogtryk A/S.
- Socialpædagogernes Landsforbund (2002) *De sociale opgaver og strukturen i den offentlige sektor*. Lokaliseret d. 24 marts 2013 på <http://www.sl.dk/da/HeaderMenu/Udgivelser/Pjecer%20og%20boeger/Socialpolitik/De%20sociale%20opgaver%20og%20strukturen%20i%20den%20offentlige%20sektor.aspx>.
- Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betænkning*, nr. 1434 januar 2004. Hovedbetænkningen. Nordsjællands Trykcenter.
- Sundhed.dk (2011a). *Om udviklingsforstyrrelser*. Lokaliseret d. 24 marts 2013 på <https://www.sundhed.dk/borger/sygdomme-a-aa/psyke-hos-boern/sygdomme/udviklingsforstyrrelser/udviklingsforstyrrelser/>

Kommunale kerneopgaver – en løsning på fremtidens udfordringer

- Sundhed.dk (2011b). *Om gennemgribende udviklingsforstyrrelser*. Lokaliseret d. 24 marts 2013 på <https://www.sundhed.dk/sundhedsfaglig/laegehaandbogen/boernepsykiatri/tilstande-og-sygdomme/udviklingsforstyrrelser/gennemgribende-udviklingsforstyrrelser/>
- Tiebout, Charles. 1956. *A Pure Theory of Local Expenditures*. J. Polit.Econ., 64.
- Treisman, Daniel (2007) *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ugebrevet A4 (2010). *Kommuner ignorerede underskud*. I: Ugebrevet A4, nr. 11 | 22.03 - 29.03.2010. Lokaliseret d. 30 marts 2013 på http://www.ugebreveta4.dk/2010/201011/Baggrundoganalyse/Kommuner_ignorerede_underskud.aspx.
- Ældrekommissionen (2012). *Livskvalitet og selvbestemmelse på plejehjem*. Silkeborg Bogtryk.
- Økonomi- & Indenrigsministeriet. (2013). *Evaluering af kommunalreformen*. Lokaliseret d. 30. marts 2013 på: <http://oim.dk/media/406652/Evaluering%20af%20kommunalreformen%20web.pdf>

Interviews

- Interview, HK. (2013). Interview med kommunaldirektør i Roskilde kommune Henrik Kolind d. 19. februar 2013. (referat af interviewet, kan fremsendes efter ønske)
- Interview, LH. (2013). Interview med kommunaldirektør i Høje-Taastrup kommune Lars Holte d. 6. februar 2013. (referat af interviewet kan fremsendes efter ønske)