

# Kommunestyrets indhold og funktion – en relevant forskningsopgave?

Gitte Lundager Rausgaard

Nu er kommunernes og amtsrådenes 150 års jubilæum overstået – uden at mange opdagede begivenheden. Det kommunale selvstyre solgte tydeligvis ikke så godt som stavnsbåndsjubilæet. På trods af den manglende interesse vil jeg alligevel her fremføre med påstande om, at der er gode grunde til at interessere sig for denne del af lokaladministrationen, også i forbindelse med forskning i dette århundredes historie. Den nye arkivlov åbner endda nye muligheder for forskning i den nyeste del af kommunearkiverne.

Tre synlige resultater blev der dog af jubilæumsåret: to bøger om henholdsvis kommuner og amter i de forløbne 150 år samt et nummer af tidsskriftet ARKIV med fællestemaet de kommunale opgaver før og efter 1841. Bøgerne er for nylig anmeldt af Henrik Fode,<sup>1</sup> der mener, at bogen om kommunerne rummer mange arbejdshypoteser, der bør afprøves på lokalt materiale, før der kan drages bredere og mere solide konklusioner. Anmelderen konstaterer, at udviklingen næppe har formet sig ens i de mere end 1000 selvstændige kommuner, der blev skabt i 1841. »Regionale, folkelige, kirkelige, politiske, personlige samt sociale forskelligheder må spille en afgørende rolle. Men hvordan, det giver bøgerne ikke svar på.«

Henrik Fode anbefaler derfor, at bøgerne læses sammen med *Kommunal opgaveløsning 1842–1970*.<sup>2</sup> Tilsammen vil der så være stof nok til talrige studiekredse, og det vil kunne

skabe en spændende fornyelse i det lokalhistoriske arbejde. Fattigforsorg, vejevæsen eller den lokale økonomi kunne nok trænge til en lang række lokalundersøgelser og detailstudier.

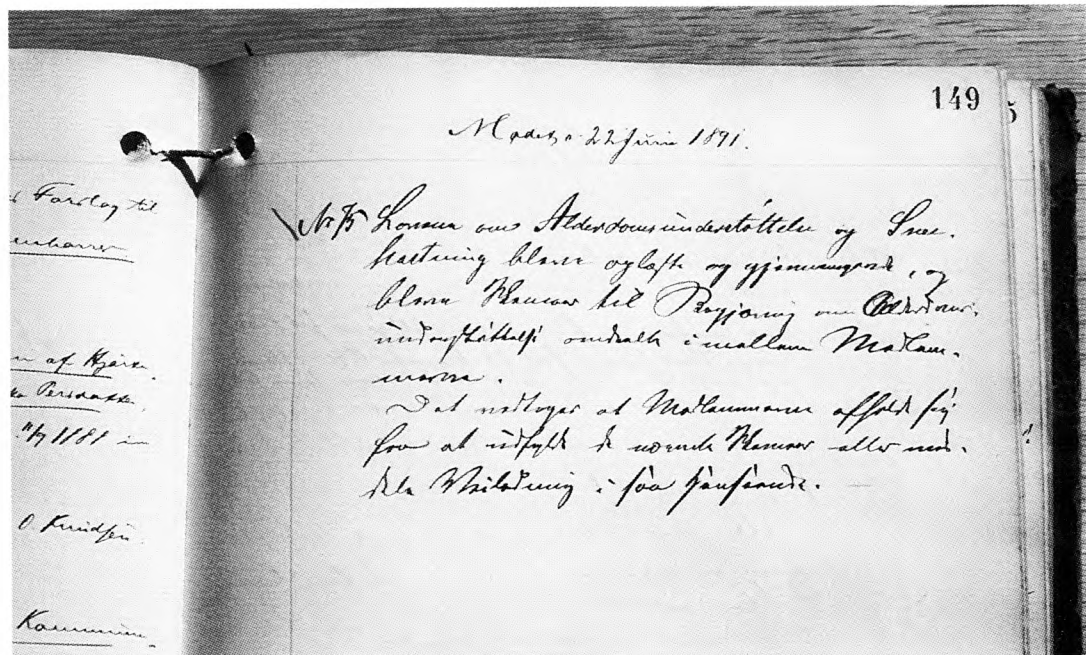
Det forslag kan jeg fuldt ud tilslutte mig. Nok er der allerede lavet mange by- og sognehistorier, men der er langt fra mange nok, og især dette århundrede er meget tyndt dækket. Og undersøgelserne er ikke tilstrækkeligt ens i strukturen til, at de kan adderes til en samlet fremstilling.

Formålet med dette indlæg er at pege på nogle emner, som kommunearkiverne rummer materiale om, og som stadig mangler at blive behandlet. Der mangler undersøgelser af spændvidden i den kommunale forvaltning, såvel hvad angår kommunalfuldmagten som de styringsmidler, der har været taget i anvendelse. Og der mangler oversigter over de mange forskellige former for samarbejde, som kommunerne er indgået i til løsning af store og små opgaver. Som den ene yderpol kan nævnes millionprojekter som sygehuse, der er løst i samarbejde mellem købstæder og amtskommuner, og som den anden yderpol den vejtrømler som to sognekommuner havde i fællesskab. Til netop disse forskningsfelter er kommunearkiver både centrale og uomgængelige.

## Jamen, er der da noget at hente i de nyere kommunearkiver?

Er den kommunale forvaltning i de sidste 50–60 år ikke næsten fuldstændig lovreguleret og under så stram statslig styring, at det er spild af tid at studere kommunernes arkiver? For at måle brugbarheden/relevansen af kommunearkiver i forhold til statslige arki-

1. *Historie*, ny række 19, 2 1992, s. 366–69: anmeldelse af *Folkestyre i by og på land. Danske kommuner gennem 150 år*, red. Per Boje m.fl. (1991); *Amter & amtsråd. De første 150 år. Et festskrift i anledning af anordningen af 13. august 1841*, red. Kristian Hvidt (1991); ARKIV, 13. bind nr. 3, 1991.
2. *Kommunal opgaveløsning 1842–1970*, red. Jan Kantsrup og Steen Ousager (1990).



Også hvor lovgivningen lagde klare rammer for den kommunale virksomhed, kunne man søge at påvirke udviklingen lokalt. Der herskede tydeligvis ikke nogen stor begejstring for den nye lov om alderdomsunderstøttelse i Gladsaxe-Herlev sogneråd uanset muligheden for statsrefusion. I sognerådets forhandlingsprotokol fra 1891 kan man under mødet den 22. juni læse følgende:

»Lovene om Alderdomsunderstøttelse og Snekastning blev oplæste og gennemgåede, og blev Skemaer til Begjæring om Alderdomsunderstøttelse omdelte imellem Medlemmerne. Det vedtoges at Medlemmerne afholdt sig fra at udfylde de nævnte Skemaer eller meddele Weiledning i saa henseende».

Forhandlingsprotokol for Gladsaxe-Herlev Sogneråd. Landsarkivet for Sjælland m.m.

(Foto: Herlev Kommunes Lokalarkiv)

ver, kan man se på to forhold: for det første på arten og omfanget af opgaver, der varetages i kommunalt regi, og for det andet på udgifterne til varetagelsen af de kommunale opgaver. Jo flere og jo dyrere opgaver i kommunerne, des mere relevante må arkivalierne på dette niveau være. Problemet er, at ingen af indikatorerne er entydige.

Afgrænsningen af de kommunale opgaver har altid været problematisk, og kommunalfuldmagtsbegrebet er jævnlige til debat. Nogle opgaver skal kommunerne varetage, andre må de påtage sig.

Der er således en omfattende gruppe af opgaver, som kommunerne ved lov er forpligtede til at udføre – endda på en bestemt måde. I andre tilfælde kan kommunerne selv bestemme, om de vil løse opgaven, men er i givet fald forpligtet til at følge ganske be-

stemte regler. Endelig er der mindst lige så mange opgaver, som kommunerne selv kan bestemme, om de vil påtage sig og på hvilken måde, de vil gøre det. Derfor vil der kunne være store variationer i opgaveløsningen mellem kommunerne, som kun kan ses ved undersøgelser i de enkelte kommuners arkiver.

Det andet mål for de kommunale opgavers relevans: opgørelse af den finansielle side, er endnu sværere at få hold på. Ganske vist giver bl.a. Statistisk Årbog oversigter over de offentlige udgifter fordelt mellem staten og kommunerne. Problemet er imidlertid, at tallene kun angiver finansieringen af opgaverne, og finansieringen og placeringen af ansvaret for opgavernes løsning hænger ikke nødvendigvis sammen, eftersom store dele af kommunernes opgaver finansieres ved forskellige former for tilskud fra staten.

Forskellen mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar blev mærkbart for kommunerne fra 1891, hvor der iflg. loven om alderdomsunderstøttelse blev refunderet 50% af den alderdomsunderstøttelse, som kommunerne bevilgede. Fra 1930'erne og frem til kommunalreformen i 1970 blev der udviklet et sindrigt refusionssystem, hvor staten automatisk refunderede andele af de kommunalt besluttede drifts- og anlægsudgifter. I praksis betød det, at mens kommunerne i 1925/27 finansierede 43% af de samlede offentlige drifts- og anlægsudgifter, var det i 1969/70 kun 23%.<sup>3</sup>

Umiddelbart før kommunalreformen i 1970 faldt ca. en fjerdedel af kommunernes drifts- og anlægsudgifter på områder, hvor kommunerne selv havde såvel dispositionsretten som finansieringspligten. De tre fjerdedele var omfattet af refusionsordningerne, inden for hvilke staten i gennemsnit bar 75%, således at godt halvdelen af de samlede kommunale udgifter var finansieret af staten.<sup>4</sup> I alt var der 90 refusionsordninger, hvoraf de fire ordninger, der vedrørte de sociale pensioner og kommunernes udgifter til sygehuse, folkeskoler og vejevæsen, dækkede ca. 90% af de samlede tilskudsbetalinger fra staten.

Set med kommunale øjne blev den styring af kommunerne, som staten lod efterfølge refusionerne, mere og mere omfattende og betød til en vis grad fortabelse af den selvstændige lokale opgavevaretagelse. Det blev i højere grad statsadministrationen, der gennem regler og tilskud prioriterede for kommunerne – ud fra beskæftigelsesmæssige og finanspolitiske hensyn. »Kommunalpolitikken blev til spekulation i tilskudsregler og fjernede sig mere og mere fra virkeligheden«, som det blev konstateret af Oluf Ingvarsten, den tidligere direktør for Købstadforeningen og Kommunernes Landsforening.<sup>5</sup>

Hvis man derfor udelukkende betragter finansieringssiden, fremstår det, som om kom-

munearkiver som en central kilde for forskning taber terræn op mod kommunalreformen. Men hvis man ser på, hvem der varetog administrationen og havde beslutningskompetencen, bliver billedet muligvis et andet. Ganske vist blev flere områder lovreguleret, men hvordan rammerne skulle udfyldes, var op til kommunerne, og ganske vist lod kommunerne sig i en vis grad dirigere i retning af de mest refusionsbelagte opgaver, når der skulle prioriteres mellem nye eller udvidede opgaver, men til syvende og sidst blev beslutningerne truffet i kommunalt regi. Begrundelsen for, at kommunen handlede som den gjorde, skal derfor søges i kommunens arkiv – ikke i centraladministrationen.

Det følgende bliver derfor ikke endnu en gennemgang af fattig-, skole- og vejsager og mulighederne for forskning heri, men et forsøg på at beskrive de rammer, som kommunerne har opereret inden for, og nogle af de styringsmidler, som er blevet taget i anvendelse.

## Styringsmidler

Begrebet styringsmidler anvendes her i bred betydning. Staten har midler til at styre rammen om kommunerne, og kommunerne har midler til at styre rammen om borgerne. Set fra et andet perspektiv styrer de folkevalgte borgere kommunerne, og borgerne og kommunernes repræsentanter kan påvirke udformningen af den lovmæssige ramme om kommunestyret.

Beskrivelsen af denne vekselvirkning kan gribes an på mange måder. Her er det imidlertid valgt at begrænse beskrivelsen til følgende: Først redegøres der for den ramme om kommunalforvaltningen, som staten har sat i form af lovgivning og gennem tilsynet med kommunerne. Herefter præsenteres kommunernes styringsmidler i forhold til sine borgere – med vægten lagt på de områder, der efter min vurdering kunne trænge til en nærmere undersøgelse. Men først nogle praktiske bemærkninger om benyttelsen af kommunearkiver.

3. *Amtler & amtsråd*, s.106.

4. *Statens refusioner af kommunernes udgifter*. Betænkning nr. 471, 1968, s.13.

5. Oluf Ingvarsten, »Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970«, i: *Kommunalreformen i Danmark*, bd. 3 (1991) s.46.

## Adgang til kommunearkiverne

Opbevaringen af kommunearkiver påhviler de enkelte kommunalbestyrelser.<sup>6</sup> Det statslige arkivvæsen har medvirket ved udarbejdelsen af en bevarings- og kassationsplan, hvori det er angivet, at alt, hvad der ikke er givet kassationstilladelse til, skal bevares.<sup>7</sup> Men det står kommunerne frit for at afgøre, hvor de vil opbevare deres arkiv.

Nogle kommunearkiver er afleveret til landsarkiverne, og efterhånden er der efter min vurdering bevaret og registreret så mange kommunearkiver, at det er muligt at skaffe et bestemt materiale fra tilstrækkeligt mange – uspecificerede – kommuner. Desværre er kommunearkiverne langt fra alle bevaret lige godt.

De kommuner, der ikke har afleveret arkivalier til det statslige arkivvæsen, forvalter selv deres arkiver, og de er principielt kun bundet af offentlighedslovens og registerlovens adgangsbestemmelser m.h.t. materiale skabt efter 1971. Det vil sige, at den enkelte forvaltningsmyndighed bestemmer, til hvilke arkivalier fra før 1971, der gives adgang, hvilke personer der får adgang og på hvilke vilkår – under skyldigt hensyn til de begrænsninger som straffelov og særlovgivning har betydet. Enkelte af disse kommuner har oprettet stadsarkiver med fagligt uddannet leder, og her gøres stadig flere arkivalier tilgængelige for publikum.

Den nye arkivlov, som træder i kraft 1. oktober 1992, ændrer ikke ved kommunernes dispositionsret m.h.t., hvor arkivalierne skal opbevares, og i hvilket omfang der skal være adgang til at bruge arkivalierne. Arkivloven ændrer derimod på tilgængelighedsfristerne for de kommunearkiver, som er afleveret til landsarkiverne. På samme måde som for de statslige arkivalier nedsættes fristen fra 50 til 30 år, men 80 års fristen for det materiale, der

rummer såkaldt følsomme oplysninger om enkeltpersoners private forhold, røkket der ikke ved. Dispensation kræver godkendelse fra borgmesteren i den nuværende kommune.

Den nedsatte tilgængelighedsfrist betyder, at væsentlige dele af kommunearkiverne åbnes. Nu mangler der kun få år, inden hele perioden frem til offentlighedsloven af 1971 er åben for almindeligt brug. Det muliggør en række helt nye undersøgelser, som tidligere kun har været til stede i de lykkelige situationer, hvor kommunerne har stillet deres arkivalier til rådighed i forbindelse med udarbejdelse af sogne- og byhistorier.

## Udviklingens krav til kommunerne

Udviklingen i samfundsforholdene – i form af nye problemer eller tekniske muligheder – har til stadighed appelleret til kommunerne om at tage en ny art af opgaver op. Byernes vækst krævede regulering af byggeriet og øget behov for hjælp til dem, der ikke kunne klare omstillingen. Kommunernes løsning var dels direkte udbetalinger til de enkelte borgere, dels øget institutionsbyggeri: nye sygehuse, fattiggårde og forsørgelsesanstalter samt ting- og arresthuse. Ønsker om at forbedre det sociale sikkerhedssystem og øge uddannelsesniveaut, der kom til udtryk i social- og skolelovene i 1930'erne, stillede også nye krav til kommunerne. Den tekniske udvikling muliggjorde nye forsyningsvirksomheder (vand, el, gas og fjernvarme), – områder, som kommunerne varetog enten selv eller i samarbejde med andre kommuner eller private. Industrialiseringen bevirkede en betydelig vækst i kommunernes anlægsudgifter til en forbedret infrastruktur: veje, jernbaner, havne m.m. Befolkningskoncentration og øget viden om smitteveje medførte krav om forbedret hygiejne. Det skete i form af etablering af vandværker og kloakker samt dag- og natrenovation. Og frem til 1938 holdt det kommunale politikorps øje med ro og orden. Senest er hele kultur- og fritidsområdet kommet til.

Forskellen mellem udviklingen i by og på land er dog slående. Sognekommunernes økonomi forklarer, at de kommunale opgavers

6. Her anvendt som fællesbetegnelse for byråd og sogneråd før 1970.

7. *Kassation og bevaring i kommunearkiver*. En vejledning på grundlag af Indenrigsministeriets bekendtgørelse af 29. april 1981, Rigsarkivet, 3. rev. udgave 1986.

omfang udviklede sig langsomt, og at der kun skete relativt beskedne investeringer ud over det nødvendige til nye skoler og fattiggårde samt enkelte vandværker. Til gengæld var der heller ikke det samme behov for offentlige fællesopgaver som i byerne. De opgaver, som staten pålagde kommunerne, blev antagelig taget op samtidig i landets kommuner, mens de opgaver, hvor kommunerne selv tog initiativet, dukkede op på meget forskellige tidspunkter.

Hvornår det skete i de enkelte kommuner, og hvilke opgaver, det faktisk drejede sig om, kan ses i de kommunale forhandlingsprotokoller og i regnskabsmaterialet i det omfang, opgaverne kostede penge. Hvis ikke, fremgår aktiviteten kun af udvalgsprotokollerne.

## Rammerne for kommunalforvaltningen

De opgaver, som kommunerne påtog sig, skulle – og skal – som hovedregel gavne kommunens indbyggere i almindelighed. Man har altså ikke måttet tillægge enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder økonomiske fordele, og kommunerne har ikke måttet påvirke konkurrenceforholdene inden for det private erhvervsliv.

At kommunerne ikke overskred denne usynlige grænse, var det pålagt en højere myndighed at føre tilsyn med. Købstæderne var under tilsyn af Indenrigsministeriet; sognekommunerne under vedkommende amtsråd. Samtidig skulle tilsynet påse, at kommunerne udførte deres lovpligtige opgaver, og kommunerne skulle indhente tilsynsmyndighedens tilladelse til at foretage en række dispositioner.

I forhold til sognekommunerne var amtsrådet ikke den eneste tilsynsmyndighed. Amtsrådet førte det almindelige tilsyn, men amtmanden skulle – frem til 1933 – sætte en beslutning ud af kraft, når han blev klar over, at et sogneråd havde overskredet sin myndighed eller havde truffet en for kommunen »fordærlig foranstaltning«, eller havde nægtet at udføre en af kommunens pligter. Skoledirektionerne og biskoppen førte tilsyn med

almueskolevæsenet, og politimesteren og overham Justitsministeriet førte tilsyn med brandsprøjter og færdselssikkerheden ved de kommunale biveje.

I alt overvejende grad har tilsynet dog været rettet mod kommunernes økonomi. F.eks. har kommunerne skullet søge tilladelse til at købe, sælge og pantsætte ejendomme. Købstædernes regnskaber skulle iflg. købstadkommunalloven af 1868 indsendes til Indenrigsministeriet. Det gjaldt regnskabet for hele kommunens økonomi, altså også for de enkelte opgaver som f.eks. værker, og regnskabet skulle også indeholde en oversigt over formue og gæld. Købstædernes overslag skulle i princippet ikke godkendes af ministeriet – kun i de tilfælde, hvor det overskred de foregående år med mere end 20% og derfor ville medføre stigning i kommunens skatteudskrivning.

For sognekommunernes vedkommende førte amtsrådet tilsyn med både budget og regnskab, og her var der – underligt nok – tilladt en skattestigning på hele 50%. I praksis var der dog næppe nogen risiko for ekstravagance.<sup>8</sup>

Tilsyn med kommunernes optagelse af lån var også væsentligt. Både købstæder og sognekommuner kunne – uden at spørge – optage lån af en størrelsesorden, der kunne være betalt tilbage året efter. Ved større beløb eller længere løbetid skulle tilsynsmyndigheden tage hensyn til såvel formål som lånebetingelser. For købstæderne blev det dog lempet i 1933, således at der frit kunne optages midlertidige lån, når de tilsammen ikke oversteg 25 kr. pr. indbygger. Årsagen var, at adskillige kommuner gennem kassekreditter uden ministeriets samtykke havde pådraget sig gældsbyrder, som ikke kunne afvikles i løbet af en kortere årrække. Der skulle dog stadig ske indberetning om bevægelserne i kassekre-

8. Tilsynet med kommunalforvaltningen er ikke undersøgt i historisk synsvinkel. Fra retsvidenskabelig side kom for nylig en analyse af afgørelser siden 1980, se Gerd Battrup, *Det kommunale selvstyre i retlig belysning* (1992). Desuden findes der en del juridiske fremstillinger, f.eks. Ernst Andersen, *Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen* (1940).



Interiør fra Kolding Købmændenes Kasse, som det tog sig ud i årene 1913–1924.

(Foto: Kolding Stadsarkiv)

ditten, »en bestemmelse, der i nogen grad synes at blive negligeret i kommunerne«. <sup>9</sup>

Sognekommunerne fik ikke den samme mulighed for at have kassekreditter løbende fra år til år. Amtsrådet havde endda en direkte indflydelse på sognekommunernes skatteudskrivning, idet det f.eks. kunne pålægges kommunen at oparbejde en efter amtsrådets skøn passende kassebeholdning.

Hvordan hele denne omstændelige administration af kommunernes budget- og regnskabsvæsen er foregået i praksis, og i hvor høj grad tilsynsmyndighederne har foretaget detaljstyring, er endnu ikke undersøgt. Og hvad værre er: Hele skatteforvaltningen – forudsætningen for kommunernes opgavevaretagelse – er stadig næsten uberørt af historikerhånd. Det gentages blot til stadighed, at der var vide rammer for skønsprincippet i den periode, hvor en del af kommuneskatten lignedes på baggrund af begrebet »formue og lejlighed«. Vi ved således ikke meget om,

hvordan, hvornår og i hvilket omfang sognekommuner af forskellig slags gik over fra næsten udelukkende at udskrive ren hartkornsskat til også i væsentlig grad at udskrive skat på formue og lejlighed. Og vi ved heller ikke, hvilke politiske kontroverser den omfordelte skattebyrde medførte. I øvrigt kan skattematerialet også bruges i socialhistorisk sammenhæng. Når skattelisterne fra og med 1870 sammenholdes med folketællingslisterne fra samme år, kan man se, hvem der måtte være udeladt på listen, fordi deres indkomst lå under skattegrundlaget. <sup>10</sup>

9. N. Møllmann og S.A. Hjeremov (red.), *Håndbog for danske kommuner*, I (1954) s.246.

10. Poul Thestrup, »Indkomstskattemateriale fra før 1903 i sognekommunearkiverne«, i: *Brug sognekommunearkiverne! Rapporter til seminaret på Landsarkivet for Fyn 10/6 1983 om forskning på grundlag af sognekommunearkiverne fra før 1933* (1983) s.53–63. Se også Gunnar Viby Mogenssen m.fl., *Socialhistorie. Kilder og studieområder vedrørende dansk socialhistorie efter 1890* (1975).

## Kommunernes samarbejde med andre kommuner og med private

Den kommunale styrelseslov bestemmer, at kommunalbestyrelsen varetager den øverste ledelse af kommunens anliggender. Det har dog ikke forhindret kommunerne i at etablere samarbejde med andre kommuner, eller i at deltage i halvoffentlige virksomheder i form af aktieselskaber, fonde eller andre selskabsdannelser af privatretlig karakter. Samarbejde mellem kommuner og private er også foregået i andre former, f.eks. som selvejende institutioner, foreninger og mere uformelle sammen slutninger. Kommunerne har på denne måde overladt en række af deres – i hvert fald økonomisk set – mest betydningsfulde opgaver til forskellige fællesskaber, og har på den måde i et ikke klarlagt omfang afgivet deres selvbestemmelsesret til andre organer.

Forsyningsselskaber er de mest dominerende eksempler. Der var en heftig debat i samtiden om offentlig eller privat opgaveløsning på dette felt. Det generelle billede er, at det på landet var almindeligt, at foreninger tog initiativ til især vandværker, og at det var helt i de fleste sogneråds ånd, at mest muligt skulle udlægges i privat regi, og at kommunen ikke skulle gå foran med udgiftskrævende aktiviteter. Hvor socialdemokraterne var i flertal, rådede »kommunesocialismen«. Da det var en af mærkesagerne at støtte folkets og småhåndværkernes adgang til lys og kraft, overtog kommunerne her stadig flere af de opgaver, som de borgerlige ville have løst privat. Tendensen har således været, at mange værker startede i privat regi, men blev overtaget af kommunerne, enten som rent kommunale værker eller som kommunalt kontrollerede privatselskaber. Langt hovedparten af gasværkerne har således været kommunale, mens el-, vand- og fjernvarmeforsyningen i stort omfang har været drevet af selskaber, som kommunerne har haft indflydelse på.

Kommunerne har også etableret samarbejde med og indtrådt i f.eks. brugsforeninger, transformatorforeninger, andelsmejerier, vandværksinteressentskaber, gensidige forsik-

ringsselskaber m.m. Deltagelsen har dog forudsat, at der var et kommunalt formål – ikke et erhvervsøkonomisk. Andre begrænsninger er givet i f.eks. folkeskoleloven, hvori det er bestemt, at kommunerne ikke må lægge driften ud i en selskabsdannelse. Og på tilsvarende måde hindrer biblioteksloven, at folkebiblioteker drives sammen med private.

Kommunerne har også i et ikke ringe omfang involveret sig i lokalbanedrift, i de såkaldte privatbaner, hvis anlægskapital også kom fra statslig, amtskommunal og privat side. I alt 380 sognekommuner tegnede aktier i lokale baner, hvoraf nogle var rene kommunalbaner.

Et stadigt tilbagevendende spørgsmål var, om det krævede tilsynsmyndighedens tilladelse, for at en kommune kunne indtræde i et interessentskab eller andelselskab og derved påtage sig en hæftelse for virksomhedens gæld. I den kommunalretlige vejledning har man skelnet imellem de tilfælde, hvor hæftelsen ikke var personlig, dvs. at der kun hæftedes med et indskud – i de tilfælde kom tilsynsmyndigheden formentlig ikke ind i billedet. Hvor hæftelsen derimod var personlig, og hvor det kunne betragtes som pådragelse af en ekstraordinær risiko, måtte det i hvert fald for sognekommunernes vedkommende kræve amtsrådets godkendelse. For købstædernes vedkommende har det været mere uklart.<sup>11</sup> Når end ikke teorien har været klar, hvordan mon så praksis har været?

Når kommunerne har benyttet sig af private institutioner til aflastning af det offentlige, er det ved en eller anden form for aftale med institutionen blevet klarlagt, under hvilke vilkår kommunen kan gøre brug af de pågældende institutioner, – f.eks. de mange aftaler, som kommunerne har indgået om indlæggelse af patienter på private sygehuse og om anbringelse af børn i private skoler. Indholdet i – og konsekvenserne af – disse aftaler er nok blevet undersøgt i adskillige enkelttilfælde. Den samlede virkning for en kommune er – mig bekendt – aldrig undersøgt.

11. Ernst Andersen, *Administrativt tilsyn*, s.119; *Håndbog I*, s.247–49.

## Kommunal støtte som styringsmiddel

Hvis en kommune ikke ønskede – eller ikke fik tilladelse til – at indgå et egentligt fællesskab med en virksomhed, kunne kommunen i stedet vælge at påvirke kommunens udvikling ved at yde støtte til virksomheden. Det har således været tilladt at støtte private foretagender, der havde samme ideelle formål som kommunerne.

For købstæderne har der ikke været grænser for, hvor store disse tilskud måtte være, hvorimod sognekommunerne kun havde bemyndigelse til at råde over i alt 1% af årets anslåede skatteindtægt. Derudover krævede det amtsrådets tilladelse. Støtten kunne f.eks. gives til foreninger, der tilbød nødvendige goder på rimelige vilkår og var åbne for en bred kreds af befolkningen. Det har som bekendt også været muligt at støtte teatre, museer, forsamlingshuse, sportsforeninger og lignende. Kommunerne har også kunnet støtte privatejede virksomheder, i form af en hjælp, der har ladet den hidtidige ejer blive stående som ansvarlig for virksomheden.

I boligstøttelovgivningen har der været fastsat regler for den støtte, som kommunerne kunne yde det private byggeri. Men midt i 1950'ernes boligmangel var det i en periode tilladt kommunerne at yde en vis midlertidig støtte ud over boligstøttelovens rammer. Hjælpen kunne kun gives til mindrebedemlede, – f.eks. i form af direkte pengetilskud, lån eller i form af gratis tilslutning til kloak, vand, gas og el samt gratis byggeattest. F.eks. lykkedes det for Århus byråd at sætte gang i afsætningen fra det kommunale elværk, da det i 1914 besluttede at bevilge 1/4 mill. kr. til lån til elinstallation i ejendomme opført før 1910.<sup>12</sup> På lignende vis forsøgte man i Åbenrå i 1946 at fremskynde processen med overgang fra gammeldags »das«er til »træk og slip« ved at tilbyde 100 kr. pr. installeret WC. Det var dog ikke af lutter godhed mod menneskehe-

den. Byrådet satsede på at afskaffe natrenovationen.<sup>13</sup>

Støtte til politiske formål har tilsynet derimod ikke accepteret, og tilsynet har flere gange frarådet kommunerne at yde støtte til politisk betonede institutioner, selv om de var etog samfundsmæssige opgaver.<sup>14</sup>

Spørgsmålet er, om kommunerne alligevel gjorde det. Kunne sognekommunerne f.eks. gøre lige, hvad de ville, inden for rammerne af den ene procent i budgettet, eller var tilsynets net så fintmasket, at tilskuddene blev gennemgået enkeltvis?

For at få hold på hele dette brogede billede af kommunale tilskud, skal de enkelte kommuneregnskaber gennemgås.<sup>15</sup> F.eks. kan man spørge sig, hvor mange midler, der reelt blev brugt til at støtte forskellige foretagender. Til hvilke formål brugte sognekommunerne deres maksimalt ene procent af årets skatteindtægt, og i hvor høj grad søgte de om tilladelse til at støtte ud over denne grænse, og med hvilke begrundelser? Og hvor tit gav amtsrådet tilladelse til yderligere forpligtelser, og med hvilke begrundelser?

## Finansieringsbistand som kommunalt styringsmiddel

Tilskud var ikke kommunernes eneste mulighed for at påvirke udviklingen lokalt. Kommunerne kunne også yde støtte i form af finansieringsbistand gennem garanti for lån. Også hvad angår disse kommunale garantiforpligtelser havde købstæderne en noget videre ramme end sognekommunerne. Købstæderne kunne f.eks. – uden Indenrigsministeriets samtykke – garantere for de lån, der blev optaget af grundejere til dækning af udgifter

12. Erik Korr Johansen, – med »nutidens bekvemmeligheder«, i: *Hus og hjem i Århus 1890-1940* (1977) s.107.

13. Henrik Becker-Christensen og Jørgen Witte, *Fra købstad til storkommune, Åbenrå bys historie*, bd.4 1945-1970 (1985) s.173.

14. *Håndbog I* s.49-54.

15. Den udgiftskonto, der fra 1956/56 er benævnt bidrag til forskellige institutioner. Ud fra bogføringsdatoen fra regnskabet er det – principielt – let at finde kommunens argumentation for tilskuddet i sogne- eller byrådets forhandlingsprotokol. Måske er ansøgningen bevaret.





I 1952–1953 blev der ført forhandlinger mellem Dansk Industri Syndikat i København og Herlev Kommune om køb af en 100.000 kvadratmeter stor grund i Herlev. Selv om arealet ikke oprindeligt var udlagt til industrikvarter, blev parterne alligevel hurtigt enige. Udsigten til at få en virksomhed med ca. 1.000 arbejdspladser til kommunen har sikkert ikke skadet forhandlingsklimaet. I 1953 inviterede virksomheden kommunalbestyrelsen på besøg i det daværende hovedkontor i Frihavnen, hvor man bl.a. så nærmere på modellen over virksomhedens nye kontorer og fabrikanlæg i Herlev. Yderst til venstres Herlevs daværende borgmester Købke Rimmer.

(Foto: Herlev Kommunes Lokalkiv)

ved indlæg af gas, vand og el, samt ved gade-, vej- og kloakanlæg, forudsat lånene var afdraget i løbet af højst 15 år.<sup>16</sup> Der kunne også garanteres for lån til f.eks. andelsboligforeninger og for statslån til privates boligbyggeri. Købstæderne har også i noget videre omfang frit kunnet forbruge af de fonde, der var henlagt til særlige formål.

Kommunerne havde også en anden om end indirekte støttemulighed, nemlig i form af deres indkøbspolitik. I hvor høj grad købte man varer og tjenesteydelser lokalt, og efter hvilke præferencer blev leverandøren udvalgt? Materialet til at belyse dette er de tilbud, firmaerne har afgivet, og de kontrakter, der er indgået. Regnskabsbilagene kan ikke forventes bevaret for dette århundrede.

16. *Håndbog* I s.249.

## Erhvervsstøtte som kommunalt styringsmiddel

Mange kommuner har ønsket at styre udviklingen ved at gøre en særlig indsats for at fremme det lokale erhvervsliv. Til de simple metoder hørte at etablere gode veje og ellers holde kommunens udgifter nede, så erhvervslivet ikke blev skræmt væk. Andre måder bestod i bypropaganda, som det hed i samtiden: man gav tilskud til museer og restaurerede seværdigheder. Erhvervsråd, finansieret af kommunerne og erhvervslivet, var fra 1930'erne med til at markedsføre adskillige købstæder. Til de mere diskutabile metoder hørte at sælge byggemodne erhvervsarealer til underpris og have gunstige forbrugsafgifter for erhvervsdrivende. Blandt nyere eksempler kan nævnes lavere krav til spildevandsrens-

ning. Denne konkurrence mellem kommunerne om at tiltrække virksomheder var – og er – ulovlig og har voldt tilsynene vanskeligheder.

Især i de senere år har der på grund af beskæftigelsessituationen været særlig interesse for afgrænsning af kommunernes erhvervspolitiske kompetence. Også i denne forbindelse har det ofte beroet på fortolkning af de uskrevne regler: Kravet til »almen nytte« – og forbuddene mod kommunal støtte til eller deltagelse i virksomhed indenfor handel, håndværk og industri. Dog har produkter og tjenesteydelser til eget forbrug været undtaget, f.eks. egne vaskerier. Kommunerne har også kunnet sælge biprodukter, f.eks. træ fra kommunale parker. Tarco A/S er et af de kendte, nyere eksempler på balancekunst i denne retning.

Men også før i dag har problemet haft betydning. Indenrigsministeriet har således gang på gang nægtet kommuner at støtte erhvervsvirksomheder – i 1947 f.eks. til oprettelse af en symaskinefabrik, et skibsværft og et metalstøberi. Tilsynet har dog ikke været helt så afvisende m.h.t. kommunernes støtteaktioner over for virksomheder, der havde vundet fodfæste i en kommune, og som senere var kommet i vanskeligheder – forudsat at virksomheden spillede en stor rolle for kommunens erhvervsliv. I 1949 tillod man f.eks. en kommune at medvirke ved rekonstruktion af et værft.<sup>17</sup>

Andre indtægtsgivende virksomheder er kommunerne blevet inddraget i nærmest ad omveje. Nogle kommuner er i kraft af deres ønske om at gavne deres område kommet ind på at støtte restauranter og hoteller. Oprindeligt startede det med, at man fik godkendelse til at opretholde skovpavilloner og lignende på steder, hvor frednings- og turistmæssige hensyn gjorde det naturligt for det offentlige at udfølge et initiativ. Kommunerne er på den måde kommet ind på at præstere en forplejning, der ligger i et noget andet plan end de folkekøkkener, der oprettedes under 1. verdenskrig. I dag er det klart, at der ikke må drives restaurationsvirksomhed, men der må

gerne oprettes et cafeteria i et kommunalt museum, blot driften bortforpagtes på markedsvilkår.<sup>18</sup>

Problemet om rækkevidden af kommunalfuldmagten, hvad angår erhvervslivet, er netop blevet politisk behandlet, og det er resulteret i vedtagelse af to nye love, der legaliserer en række af de erhvervspolitiske initiativer, som tilsynsrådene hidtil har bremset. Nu får alle kommuner samme rettigheder, som kun frikommuner og egnsudviklingskommuner har haft. Hertil kommer en udvidet mulighed for at sælge kommunal viden. I Kommunernes Landsforenings blad er det betegnet som ikke mindre end en lille revolution. Andre opfatter det snarere som en tilpasning af regelsættet til virkeligheden. Og mange sætter spørgsmålstegn ved, om kommunerne kan modstå pres fra store virksomheder.<sup>19</sup>

## Kommunal styring gennem tildeling af koncessioner

Kommunerne har selv kunnet tildele koncessionerne, og har således kunnet påvirke den lokale implementering af flere af de nye tekniske muligheder. Der skulle gives koncessioner til sporvejs-, rutebil- og fragtmandskørsel. Også den begyndende teletrafik var afhængig af koncession, som i starten skulle gives af kommunalbestyrelserne.<sup>20</sup> De skulle i øvrigt også give tilladelse til, at ledninger og kabler til telefon, radio og fjernsyn blev lagt ned i kommunale gader og veje eller master anbragt langs dem.

Det er endnu langt fra klarlagt, hvilke kriterier kommunerne fordelte koncessionerne efter, og i hvor høj grad kommunerne benyttede sig af muligheden for at beholde ind-

18. Jørgen Preisler, »Kommunalfuldmagten«, i: *Kommunal Årbog* 1992, s.7–11.

19. Se f.eks. Gerd Battrup, »Kommunalfuldmagten: Brug for en upolitisk overdommer«, i: *Danske Kommuner* nr. 2, 1992; og senest i *Danske Kommuner* nr. 22, 1992. Lovene blev vedtaget 14.5.1992.

20. Steen Ousager, »På banen? Kommunerne og infrastrukturen«, i: *Kommunal opgaveløsning*, s.200.

17. *Håndbog* I s.51.

flydelse på f.eks. takster og køreplaner. Det er heller ikke givet, at skillelinierne m.h.t. spørgsmålet om koncessionstildelinger gik mellem de politiske partier. Lokalpolitikere kan have handlet ud fra rent lokale – eller usaglige – hensyn.<sup>21</sup>

I hvilket omfang kommunerne overhovedet tildelte koncessioner, fremgår af forhandlingsprotokollerne og af regnskaberne i form af koncessionsafgifter, i det omfang, koncessionerne var afgiftsbelagte.<sup>22</sup>

## Vedtægter og regulativer som kommunalt styringsmiddel

Et andet væsentligt styringsredskab har været de vedtægter og regulativer, som kommunalbestyrelserne har udformet, f.eks. styrelsesvedtægter, skattevedtægter for person- og ejendomsskat, sundhedsvedtægter, gade- og vejvedtægter, bygningsvedtægter og -reglementer, byplanvedtægter, brandvedtægter og snekastningsregulativer. Hertil kommer regulativer for benyttelse af de kommunale værker samt sygehusene og kommunens andre institutioner. Vedtægter og regulativer kan opdeles i de typer, der vedrørte kommunens interne organisation, f.eks. styrelsesvedtægten, og de typer, der rettede sig mod borgerne og havde karakter af kontrakter, som borgerne måtte indgå i for at få del i de kommunale goder. De fleste vedtægter skulle godkendes af tilsynsmyndigheden.

Fastsættelse af takster for vand, gas, el,

21. Man kunne også støtte sin egen sag ved at chikanere modparten. Således ses det i *Hus og Hjem i Århus 1890–1940*, udgivet af Århus byhistoriske udvalg, 1977, s. 20, at Århus købstad nægtede at give holdeplads i byen til de hestecomibusser og senere autobusser, som startede i forstæderne – fordi forstæderne havde tiltrukket mange af byens velhavende borgere.
22. Konto 9: Forskellige indtægter, i købstædernes regnskabsskema fra 1955/56 omfatter samtlige de afgifter, som skulle erlægges til kommunen, herunder også afgifter af kiosker, telefonskabe, fortovsrestauranter og benzinanlæg på offentlig vej. *Håndbog I*, s.354 og 397. Før 1955 har regnskabernes detaljeringsgrad varieret.

fjernvarme og renovation samt for transport med kommunale trafikmidler har været et meget væsentligt styringsinstrument, og et af de punkter, der altid har stået blæst om både i og udenfor kommunalbestyrelsen. Det har været af vital betydning for såvel kommunens indtægter som borgernes private økonomi, hvordan den samlede virkning af taksterne ville blive. I 1950'erne lå afgifterne for gas og vand de fleste steder nær omkostningsprisen, mens elværkerne gav betydelige overskud. Denne prisforskel begrundedes med, at gas og vand var nødvendighedsvarer i højere grad end el. Tendensen har været, at borgerlige lokalpolitikere har ønsket at anvende forretningsmæssige metoder, mens socialdemokrater og radikale har ønsket en styring af disse indirekte skatter til fordel for de dårligst stillede. I dag skal de kommunale forsyningsvirksomheder hvile i sig selv, og det er lov-mæssigt bestemt hvilke udgifter, der må indregnes i taksterne. Kommunerne må dog stadig fastsætte prisen på renovation og kloakering, og kan også stadig foretage prisdifferentiering mellem almindelige forbrugere og virksomheder. Det er oplagt at undersøge disse lokalpolitiske spil.

Kommunerne har ved hjælp af de lokalt udformede vedtægter kunnet gå videre end foreskrevet i loven. F.eks. kunne en kommune træffe bestemmelse om, at de begrænsninger, der var indført ved lov af 18.4.1925 om børn og unge menneskers arbejde, også skulle gælde inden for landbrug, fiskeri m.m., der ellers principielt var undtaget fra fabriksloven af 1913. Det betød, at der også for de nævnte erhvervsområder kunne fastsættes forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af børn, der ikke var fyldt 14 år. Ved lovene om arbejderbeskyttelse fra 1955 bortfaldt loven om børn og unge menneskers arbejde, og kommunens egne muligheder for at regulere forholdet forsvandt.<sup>23</sup>

23. Vedtægten skulle dog være godkendt af socialministeriet. *Håndbog II* (1955) s. 850. I dag er problemet aktuelt igen. Nu taler kommunerne om at give de ældste folkeskoleelever tilskud, så de kan få råd til kvitte deres fritidsjob og i stedet passe deres lektier.

Disse styringsmidler er altså kun sparsomt undersøgt, og den samlede virkning på lokalt plan i sagens natur slet ikke. Det er oplagt at sammenfatte anvendelsen af disse styringsmidler til en konklusion om, hvad det var for en udvikling, man gerne ville støtte lokalt.

Den hurtigst tilgængelige indikator for, hvad der rørte sig i kommunerne, kan findes i tilsynssagerne. Vedtægterne vil f.eks. lettest kunne findes hos tilsynsmyndigheden, og det er praktisk muligt at foretage en sammenligning af dem heri. Resten må efterspores i de respektive kommunearkiver.

Der kan dog vise sig at være himmelvid forskel mellem det, tilsynsmyndigheden fik indblik i, og det, der i praksis foregik ude omkring i de enkelte forvaltninger. Ét var vedtægter, noget andet var måske, hvordan de blev fortolket og anvendt lokalt. Nok har tilsynsmyndigheden kunnet se meget i talene, men ikke alt. Ganske vist kan man se, at en tilsynsmyndighed har tilladt en kommune at indgå et samarbejde – i selskabsform – med private om etablering og drift af f.eks. et vandværk. Nok så væsentligt er det at undersøge, hvordan – om overhovedet – kommunen har sikret sig reel indflydelse på driften.

En del må kunne ses i tilbagemeldingerne til kommunalbestyrelsen fra kommunens repræsentant i selskabsbestyrelsen. Resten vil formentlig desværre fortabe sig i det uvisse, fordi kun få arkiver fra disse virksomheder er bevaret eller gjort tilgængelige. Rene fælleskommunale institutioner har ganske vist i de senere år – teoretisk set – været omfattet af samme krav som de enkelte kommuner m.h.t. opbevaring af arkivalier. Institutioner, foreninger og lignende, der er organiseret på privatretligt grundlag, har derimod ikke været omfattet af bevaringspligt – bortset fra de sølle 5 år, som bogføringsloven har pålagt dem, – selv om de i visse henseender optræder med offentligretlig kompetence,<sup>24</sup> og selv om deres driftsomkostninger helt eller overvejende er dækket af offentlige midler.

24. F.eks. telefonselskaberne; Inger Dübeck, *Dansk arkivet* (1980) s.128.

Fremover vil den nye arkivlov forhåbentlig kunne etablere bedre muligheder for adgang til denne væsentlige del af den offentlige opgavevaretagelse.<sup>25</sup>

Der kan tænkes at være tilfælde, hvor en kommune har handlet usagligt ved at sammenblande sine styringsmuligheder, f.eks. ved at gøre en byggetilladelse afhængig af tilslutning til den kommunale fjernvarmeforsyning. Kommunen skulle kun påse, at byggetekniske krav blev overholdt, og ikke varetage sine forsyningsvirksomheders økonomiske interesser.<sup>26</sup> Det vil måske også vise sig, at man sine steder har været styret af gustne overlæg snarere end ideelle hensyn.

En sammenligning af tilsynsmyndighedens sager med de beslutninger, der fremgår af kommunalbestyrelsernes og/eller kasse- og regnskabsudvalgenes forhandlingsprotokoller, vil derfor være en mere sikker metode – om end mere arbejdskrævende. Heri skulle noteres alle handler med fast ejendom og enhver gældsstiftelse, pantsætning, påtagelse af kommunal garanti, rådighed over fondsmidler og ydelse af kommunale lån, idet det kun kunne ske ved en byrådsvedtagelse – og altså dermed også alle beslutninger om stiftelse og ophævelse af fællesskaber.<sup>27</sup>

## Kommunernes interne organisation

»Forholdet mellem borgmester, byråd, udvalg og embedsmænd er helt afgørende for forståelsen af enhver købstadkommunes historie« – så klart er det sagt i bogen *Kommunal opgaveløsning* (s.75). Og sandsynligvis kan iagttagelsen overføres på forholdet mellem sognerådsformanden, sognerådet og de udvalg og ansatte, der måtte være i sognekommunerne. Det indebærer bl.a., at der skal

25. I skrivende stund er der ikke skrevet bekendtgørelse til arkivloven, hvis §8 bemyndiger kulturministeren til at anvende arkivloven på disse institutioner.

26. J.B. Pilely, »Kommunerne og ligelig forvaltning«, i: *Kommunal Årbog* (1969) s.786.

27. *Håndbog* I s.130–31.

skabes klarhed over følgende problemstillinger:

Hvilken indflydelse havde de kongevalgte borgmestre før 1919 på byrådet? Formelt kunne borgmesteren sætte en byrådsbeslutning ud af kraft, hvis han anså den for lovstridig eller for at falde uden for byrådets kompetenceområde. I og med at der de fleste steder efter 1869 var personsammenfald mellem byfogeden, der havde politi- og domsmyndighed, og borgmesteren, var denne en helt central person. Hertil kom, at borgmesteren samtidig var formand for en række udvalg, bl.a. kasse- og regnskabsudvalget, og han skulle godkende det budget, som byrådet havde vedtaget.

Kæmneren var en anden magtfaktor i kommunen. Hans kompetence har sandsynligvis også varieret fra at være den, der havde styr på det rent bogholderitekniske, til at være den, der udarbejdede budgetterne og tog stilling til mindre afvigelser. Men de reelle forhold om borgmesterens og kæmnerens indflydelse i bystyret samt deres indbyrdes relationer ved vi ikke meget om.<sup>28</sup> Byrådsreferater og aviser er oplagte kilder til dette brug.

Kommunalbestyrelserne kunne nedsætte alskens udvalg til at fordele arbejdsbyrden mellem medlemmerne.<sup>29</sup> Fra begyndelsen af 1950'erne var der imidlertid kommuner, som mente, at de mange stående udvalg var et forsinkende element i sagsbehandlingen, og her reduceredes antallet af udvalg. Det er ikke undersøgt, om sognekommunerne nedsatte udvalg, førend de i 1933 fik pligt til at nedsætte kasse- og regnskabsudvalg samt socialudvalg.

Ud over de ovennævnte udvalg, har der i et eller andet omfang været vejudvalg – senere vej- og kloakudvalg – udvalg for vand-, gas- og elforsyning, udvalg vedr. fattig- og aldersunderstøttelse samt særlige skoleudvalg. Hertil kom midlertidige udvalg som f.eks.

28. Vagn Dybdahl, »Bystyre og -administration«, indlæg ved DHF's årsmøde 1988, i: *Fortid og Nutid* 1989, XXXVI, 1, s.70–74.

29. Der kan trækkes et tværsnit i 1869 v.h.a. *Samling af Vedtægter for Styrelsen af de kommunale Anliggender i Købstæderne i Kongeriget*, 1869.

brændselsudvalg og beskæftigelsesudvalg under 2. verdenskrig, og efter krigen boligudvalg samt samordningsudvalg og byplanudvalg – de sidstnævnte med repræsentanter fra både købstæder og sognekommuner.

Ved siden af de stående udvalg kunne der være en hel skov af diverse nævn: f.eks. (beværter)bevillingsnævn bestående af borgmesteren som formand, politimesteren og 4 andre medlemmer valgt af byrådet. I kommuner, hvor der var biografteatre, kunne der nedsættes biografteatertilsyn til at føre tilsyn med, om biografteaterbevillingerne udnyttedes på en forsvarlig måde. På samme måde kunne der oprettes varetægtsarresttilsyn, bestående af byrådsmedlemmer.

Det må være væsentligt at undersøge, om udvalgene var sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer eller andre udpegede medlemmer, og om disse udvalg havde samme blandingsforhold mellem partifarverne som kommunalbestyrelsen. Der var formelt ingen krav til, hvordan udvalgenes kompetence skulle afgrænses i forhold til byrådet. Nogle steder var udvalgenes kompetence sideordnet byrådets, således at der ikke engang forlangtes meddelelse til byrådet om deres forehavender.<sup>30</sup> Dog kunne ethvert kommunalbestyrelsesmedlem kræve en udvalgs sag forelagt i kommunalbestyrelsen, og modsat kunne et udvalgsmedlem kræve en sag forelagt i kommunalbestyrelsen. Socialudvalget og børneværnsudvalget havde dog en selvstændig kompetence, og kun principielle afgørelser herfra kunne ankes til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen skulle altså blot vælge disse udvalg og skaffe de fornødne midler til at varetage opgaverne.

Udvalgenes kompetence i forhold til borgmesteren har også ændret sig. På et tidspunkt blev henvendelser til borgerne underskrevet af udvalgsformanden og ikke af borgmesteren – en praksis, der blev godkendt af Indenrigsministeriet i 1952. Hvornår ændringen skete i de enkelte kommuner, og om det gjorde den store forskel, er ikke undersøgt. Udvalgenes

30. *Kommunal opgaveløsning*, s.68; *Folkestyre i by og på land*, s.118.

kompetence i forhold til embedsmændene er heller ikke undersøgt. Blev f.eks. alle socialsager forelagt socialudvalgene, eller blev de afgjort administrativt, og fik det nogen betydning for udmålingen af hjælp? At det især efter kommunalreformen er gået i retning af, at politikerne har givet større kompetence til embedsmændene, er der vist ingen tvivl om. De mange sager i de større kommuner nødvendiggjorde en uddelegering.

Administrativ afgørelse forudsatte imidlertid i sagens natur, at der var ansatte at uddelegere til, og også på det område var der stor spændvidde mellem kommunerne. Sognekommunerne fik først i 1933 tilladelse til at oprette de såkaldte kommunesekretærstillinger til varetagelse af de administrative opgaver. I 1960 havde 60% af alle sognekommuner en sådan på lønningslisten, mens det i de resterende fortsat var folkevalgte sognerådsmedlemmer, især formanden, der varetog administrationen – for i alt en halv mill. indbyggere.<sup>31</sup>

Helt uden medhjælp var disse kommuner dog ikke, eftersom der ifølge 1867-loven med amtsrådets tilladelse kunne købes hjælp til formanden. Fra 1892 fik sognerådene en generel tilladelse til at yde formanden en sum på op til 15 øre pr. indbygger. Pengene kunne bruges som vederlag til formanden eller til at ansætte personale. Hvornår muligheden for at ansætte medhjælp blev brugt første gang, er ikke undersøgt, men må formodes at være en sjælden foreteelse før 1933. Selv med lønnet medhjælp havde formanden dog stadig det formelle ansvar for opgaverne. Især skatteopkrævning efter den nye skattelov i 1903 samt de nye opgaver i forbindelse med folkeregistre fra 1924 var arbejdskrævende.

I købstæderne var den kongevalgte borgmester ofte den eneste professionelle og fuldtidsansatte. Kæmneren havde et borgerligt erhverv ved siden af. Da de kongevalgte borgmestre i 1919 blev afløst af folkevalgte borgmestre, kom disse ikke på statens lønningsliste, og det medførte behov for ansættelse af

byrådssekretærer. Først i 1960'erne blev det almindeligt at aflønne borgmesteren, så han ikke behøvede at have andet arbejde ved siden af.

De mange anlægsarbejder i købstæderne krævede ansættelse af tekniske chefer: stads- og havneingeniører samt bygningsinspektører. Nogle steder udsatte man tidspunktet og klarede opgaverne med eksperter tilknyttet som konsulenter. Efter 1. verdenskrig blev der ansat nye typer embedsmænd som f.eks. boliginspektører, der skulle forestå udlejning af kommunale lejligheder, samt markforvaltere og skatteinspektører. Op gennem 1940'erne blev der ansat tjenestemænd, der skulle skabe overblik over kommunens økonomiske virksomhed. Disse fik efterhånden betegnelsen kommunaldirektør, og oven i de almindelige kæmneropgaver skulle kommunaldirektøren være øverste sekretær for byrådet og øverste chef for kommunens centraladministration samt fungere som konsulent for samtlig udvalg og for forvaltningscheferne.

I 1960'erne nærmest eksploderede antallet af kommunalt ansatte, og der kom specialister i de tekniske og sociale forvaltninger. Nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer følte, at embedsmændene havde fået for stor magt. Andre så fordele ved, at embedsmændene sikrede en effektivitet i administrationen, der forhindrede statsmagten i at angribe det kommunale selvstyre. Kildematerialet må kunne række til en undersøgelse af, i hvor høj grad man i samtiden har opfattet embedsmændene som upolitiske, og måske kan der også sammenstykes et svar på, hvor mange embedsmænd der har følt deres ytringsfrihed reduceret.

Hvornår og med hvilken hast professionaliseringen fandt sted i de enkelte kommuner kan ses i regnskaberne, f.eks. medhjælpskontoen i sognekommunerne og egentlige lønninger i købstæderne. I forhandlingsprotokollerne kan man følge de politiske overvejelser forud for beslutningerne.

Der er imidlertid lang vej, inden det kan afgøres, hvor stor forskel der har været mellem kommuner administreret af folkevalgte i modsætning til professionelle.

31. *Folkestyre i by og på land*, s.135.

En række kommunale forhold blev styret af kommissioner, der ikke var rent kommunale. Ligningskommissionerne blev valgt ved selvstændige valg frem til 1933, hvorefter de blev udpeget af byrådene. Sundhedskommissioner og bygningskommissioner vil blive omtalt nedenfor. Skolekommissionerne havde indtil 1933 en statslig embedsmand, nemlig sognepræsten (eller præsterne), som fast medlem, og bestod desuden af dobbelt så mange udpeget af kommunalbestyrelsen. Kompetencefordelingen mellem skolekommissionen, der varetog undervisningens indhold, og kommunalbestyrelsen, der varetog skolevæsenets økonomi, er ikke undersøgt tilstrækkeligt.

I det følgende skal der ses på et par af kommunens muligheder for at regulere antallet af borgere, der skulle have valget til kommunalbestyrelsesvalgene.

## Borgernes styringsmulighed gennem valget

Reglerne for valg af kommunalbestyrelser skal ikke gennemgås her. Blot skal der mindes om, at Harry Hauc m.fl.<sup>32</sup> har foreslået to emner, som ikke dækkes af Statens humanistiske Forskningsråds projekt Dansk politik under forandring 1945–85, og som er oplagte i relation til kommuncarkiver: For det første undersøgelser af partiernes styrkeforhold i lokalsamfundet set i forhold til tendenserne på landsplan, og for det andet ændringer i sammensætningen af magteliten i lokalsamfundet i takt med væksten i den offentlige sektor («Var det sognekonger, lokale matadorer, levebrødspolitikere, teknokrater eller var der folk, der ofrede sig for fællesskabet»).

Kommunalvalgene fra før århundredskiftet er faktisk slet ikke undersøgt systematisk. Den generelle antagelse er dog, at partipolitik begyndte at gøre sig gældende i byrådene fra

midten af 1880'erne, mens de partipolitiske modsætninger på dette tidspunkt knap nok var synlige i forbindelse med sognerådvalg.

De trykte valgstatistikker er et glimrende udgangspunkt, men de rækker ikke bag om århundredskiftet. Til gengæld er der i form af de enkelte kommuners valgprotokoller bevarer et vældig godt materiale til undersøgelse af politisk aktivitet helt frem til valgloven af 1908, hvor der »desværre« blev indført hemmelig afstemning. Det fremgår heraf, hvem der opstillede og hvem, der stemte på hvem, og dermed kan stemmeprocenten også udregnes. Både vælgerne og de valgte kan identificeres i folketællingerne, og i nogle valgprotokoller, i hvert fald de tidligste fra sognekommunerne, er de valgberettigede endda beskrevet med deres opholdssted, deres alder samt deres tønder hartkorn og indtægt målt efter formue- og lejligheds-begrebet. Alene på baggrund af disse valglister vil der kunne foretages en social stratifikation, og der vil måske vise sig et mønster i stemmeafgivningen: Om man stemte på det store hartkorn, om alder havde nogen betydning, eller om man stemte på folk fra samme landsby eller sogn inden for kommunen.

## Valgrets-betingelser som kommunalt styringsmiddel

Stadig flere har fået valget i de forløbne 150 år. Fra starten var retten begrænset til de besiddende og de største skatteydere, og helt frem til forsogsloven af 1961 har der været visse begrænsninger i valget. De væsentligste betingelser har været kravet om fast bopæl i kommunen – den regel ramte især tjenestefolk – og at man skulle have betalt sin kommuneskat og tilbagebetalt sin eventuelle fattighjælp. Nogle af disse begrænsninger havde kommunerne selv indflydelse på, og eksempler på fortabelse af valget har med jævne mellemrum været at se i avisernes overskrifter.

Før fattigloven af 1891 stod det kommunerne frit for, om de ville eftergive fattighjælpen. Efter 1891 *skulle* kommunerne eftergive den efter fem år, men *kunne* gøre det efter

32. Harry Hauc, Johs. Nørregaard Frandsen og Knud Holch Andersen, »Den lokale samtidshistorie«, i: *Fortid og Nutid* 1991, 1, s.31-46.

ét år. Denne ét-års begrænsning skulle hindre, at et flertal i kommunalbestyrelsen udnyttede muligheden for eftergivelser som politisk virkemiddel.<sup>33</sup> Kommunerne havde også mulighed for at yde hjælp indirekte via tilskud til de frivillige fattigkasser og de senere hjælpe-kasser samt via dyrtidshjælp og beskæftigelsesforanstaltninger, hvis ydelser ikke medførte tab af valgret. I hvor høj grad det foregik, må der være forskel på. Ensted sogneråd, f.eks., foretrak længe at yde hjælpen i form af fattighjælp i stedet for at yde støtte gennem hjælpe-kassen, og den lokale socialdemokratiske partiformand protesterede forgæves.<sup>34</sup> Socialreformen i 1933 betød, at den gamle degraderende fattighjælp herefter kun blev givet til de mest forhærdede sociale tilfælde.

Spørgsmålet er, hvordan byrådene og sognerådene i samarbejde med fattigkommissionerne og de senere socialudvalg har vurderet, hvornår der var tale om midlertidig trang uden egen skyld, og såkaldte graverende tilfælde. Det vil også være relevant at afklare, hvordan samarbejdet var mellem kommunalbestyrelserne og de kommunale hjælpe-kasser, der valgtes direkte af vælgerne og måske havde en anden politisk sammensætning end kommunalbestyrelsen. Der kunne være stridspunkter nok, i og med at hjælpe-kassens bestyrelse havde en udstrakt frihed m.h.t. hjælpens form og størrelse. Det samme kunne gøre sig gældende i samarbejdet med sygekasserne og arbejdsløshedskasserne, der arbejdede hver for sin sag ved siden af kommunalbestyrelserne.

Skattebetingelserne i forbindelse med valgret havde en om end aftagende betydning op gennem perioden. Valgloven fra 1924 er f.eks. blevet lempet ad flere omgange, således at det i 1953 ikke længere var en betingelse for valgret, at man var ansat til skat – eller gift med en skattebetaler. Dog var det stadig helt frem i 1950'erne et krav, at de pålignede skatter

skulle være betalt, altså såvel opholdskom-muneskat som ejendomsskat, hvorimod erhvervsskat ikke kom i betragtning. Ægtefæller blev også slettet af valglisten.

Kommunernes indtægter hidrørte fra ejendomsskatter og personskatter, og sidstnævnte opkrævedes på baggrund af en skønmæssig vurdering af den enkelte skatteydere formåen. På landet var det sognerådet, der foretog ligningen; i købstæderne var det fra starten en folkevalgt ligningskommission, men fra 1933 blev medlemmerne udpeget af byrådet. Denne »formue- og lejlighedsskat«, der principielt gav ligningsmyndigheden et meget frit skøn, fortsatte også efter skattereformen i 1903. Helt frem til kildeskattens indførelse i 1969 – for købstædernes vedkommende til 1959 – var der et vist moment af kommunal handlefrihed, idet der stadig i den kommunale skattevedtægt kunne fastsættes procentreguleringer, der betød en vis progression i beskatningen. Helt små indtægter kunne efter ligningsmyndighedens skøn helt fritages. I Odense kommune benyttede det konservative byrådsflertal sig således i en periode af at fastsætte en relativt høj mindsteskat, med den virkning at forholdsvis færre mindrebemidlede kunne optages på valglisten.<sup>35</sup> I særlige tilfælde (sygdom etc.) kunne de kommunale skatteråd eftergive den personlige kommuneskat. Hvor langt man i de enkelte tilfælde ville gå med bevilling af nedsættelse, var overladt kommunalbestyrelsens skøn.<sup>36</sup>

Generel eftergivelse af skat til alle skatteydere er også set, således igen i Odense kommune, hvor et borgerligt byrådsflertal i 1925 besluttede at eftergive et halvt kvartals skat – tilfældigvis umiddelbart inden byrådsvalget. De socialdemokratiske byrådsmedlemmer rasede over beslutningen, der indbragte de største skatteydere 20.000 kr, mens de mindste skatteydere måtte nøjes med 90 øre.<sup>37</sup>

Ligningsmyndigheden har altså spillet en central rolle i fordelingen af skattebyrden og har endda haft myndighed til at eftergive

33. *Folkestyre i by og på land*, s.178; *Kommunal opgaveløsning*, s.128.

34. Lars N. Henningsen (red.), *Ensted sogns historie* (1987) s. 229–31.

35. *Folkestyre i by og på land*, s.79.

36. *Håndbog I*, s.465–67 og 573. Klagesager skulle behandles ved overligningskommissionen, *Håndbog I*, s.472.

37. *Folkestyre i by og på land*, s.92.



skatterestancer efter eget skøn, hvilket – ud over de rent fordelingspolitiske aspekter – kunne være afgørende for, om de sidste procenter af formodede socialdemokratiske stemmeberettigede kom i hus inden næste valg, og modsat kunne eftergivelse sikre det bestående borgerlige flertal. Mig bekendt er ligningsmyndighedens rolle i denne forbindelse – bortset fra ovennævnte – ikke udforsket i tilstrækkelig grad. Flere eksempler på beskatning som kommunalpolitisk styringsmiddel kunne derfor ønskes. De undersøgelser, der foreligger af fortabelse af valgret, har udelukkende målt forskellen mellem vælgerkorpset til folketings- og kommunevalget – ikke kommunalbestyrelsens eller ligningskommissionens eventuelle krumspring forinden.

At man i hvert fald nogle steder anså valget til ligningskommissionen for væsentligt, fremgår af forløbet i Nakskov 1903, hvor socialdemokraterne etablerede en så massiv kampagne, mens de borgerlige svigtede, at der blev socialdemokratisk flertal i kommissionen. Tiden indtil næste byrådsvalg kunne så bruges til at få alle sat i skat – efter evne selvfølgelig – for at sikre dem valgretten. Det drejede sig bl.a. om de alderdomsforsørgede mænd, der ifølge loven om alderdomsunderstøttelse fra 1891 fik hjælpen uden retsvirkninger. Men eftersom understøttelsen var meget beskedent, undlod kommunalbestyrelsen her – og mange andre steder, antagelig – at opkræve skat, og derved mistede modtagerne valgretten. Den nyvalgte ligningskommission indstillede til byrådet, at kommunen forhøjede de alderdomsunderstøttedes pengehjælp med det beløb, der var pålignet dem i skat. Byrådet gik dog kun med til at ansætte de personer, der udtrykkeligt bad om det.<sup>38</sup>

Spørgsmålet er i denne forbindelse, hvordan der i praksis blev administreret, når det drejede sig om fortabelse af valgret. Måske skal der differentieres mellem tiden før 1933, hvor ligningskommissionerne var folkevalgte, og tiden efter, hvor kommissionerne blev udpeget af byrådet. Og måske var der væsentlig

forskel mellem de store kommuner, der i stigende grad benyttede ansatte til at foretage ligningen, og de mindre kommuner uden bymæssig bebyggelse, hvor kun halvdelen i 1956 havde professionel hjælp. Til de videre undersøgelser må byrådenes og ligningskommissionernes forhandlings- og øvrige protokoller samt selve valglisterne være indgangen.

Skatterådernes materiale bør også inddrages. Det er imidlertid vanskeligere at lokalisere. Nogle skatterådsarkiver er afleveret til det statslige arkivvæsen, men en del af de resterende arkiver fra de i alt 74 skatteråd<sup>39</sup> er sandsynligvis »faldet af« i arkivet hos den kommune, hvor skatterådet rent fysisk havde til huse.<sup>40</sup>

## Kommunernes styring af sundhedsforhold

Kommunerne har også haft midler til at påvirke varetagelsen af lokale sundhedsforhold. Såvel kommunale som statslige organer havde del i opgaven, nemlig kommunalbestyrelserne, politimestrene og embedslægerne, og i de kommunale sundhedskommissioners regi har der været en form for samarbejde mellem disse.

Kommunernes rolle i udviklingen af den almindelige sundhedstilstand kan belyses på flere måder. I regnskaberne kan det ses, hvornår og hvor meget der investeredes i f.eks. vandforsyning og kloakering samt i sygehuse og epidemisygehuse. De sundhedsmæssige foranstaltninger, der ikke – i hvert fald i første omgang – kostede penge, og som derfor ikke kan følges i regnskaberne – kan i nogen grad afdækkes i sundhedskommissionernes forhandlingsprotokoller.

De tidligste sundhedskommissioner var oprettet til at varetage koleratruslen. Men fra 1858 bestemtes det, at alle købstæder og de landsogne, hvor amtsrådet fandt det fornø-

39. 1903-tal; i 1955 var der 82.

40. Ca. halvdelen af skatterådene havde sekretariat fælles med – oftest – den største af kommunerne i kredsen. Det har antagelig bevirket en større grad af professionalisme i ligningsarbejdet.

38. Else-Marie Boyhus, »Socialdemokraternes vej til flertallet i Nakskov«, i: *Lolland-Falsters historiske samfund, årbog 1986*, s.5–32.

dent, skulle have sundhedsvedtægter,<sup>41</sup> og de tilhørende sundhedskommissioner skulle bestå af folkevalgte medlemmer. Sammensætningen skulle fastlægges i vedtægterne, og hvis politimesteren (i byerne byfogeden og på landet herredsfogeden eller birkedommeren) og distriktslægen ikke var medlem, skulle de tiltræde kommissionen i tilfælde af smitsomme sygdomme.

1858-loven præciserede ikke hvilke regler, der skulle optages i sundhedsvedtægterne. I praksis udarbejdede kommunerne forslagene, som blev stadfæstet i Indenrigsministeriet (oprindeligt i Justitsministeriet). Først fra 1926 blev der udarbejdet normalsundhedsvedtægter for sognekommunerne. For købstæderne henviste ministeriet blot til de senest stadfæstede vedtægter.

Sundhedskommissionernes forhandlingsprotokoller er hovedkilden til nutidige begreber som forurening, arbejdsmiljø og boligmiljø, og for landkommunernes vedkommende praktisk talt de eneste. Vi finder oplysninger om vandforsyning og spildevands afløb, latriner og septictanke, møddinger, lossepladser og destruktionsanstalter, fabrikker, mejerier og mejeriuudsalg, bagerier og brøduudsalg, iskageforretninger, restaurationskøkkener, ibrugtagelse af bygninger, logihuse og lejeboliger, fattighuse og hospitaler, skoler og børneasyl, fødehjem og plejehjem, soverum for lærlinge, ventilation i garager, offentlige slagtehuse, kødkontrol, mælkekontrol, smitsomme sygdomme, kirkegårde o.s.v. Tilsyn med plejebørn kunne også høre til sundhedskommissionens opgaver.<sup>42</sup>

Efterhånden blev det hovedreglen, at sund-

hedskommissionens 3–5 medlemmer skulle vælges af kommunalbestyrelsen blandt kommunens valgberechtigede beboere, dog var kommunalbestyrelsen normalt repræsenteret med mindst ét medlem. Kommunallbestyrelsen kunne – med amtsrådets accept – afskedige et medlem af kommissionen. I købstæderne var politimesteren nu født formand,<sup>43</sup> men byrådet kunne – med Indenrigsministeriets godkendelse – bestemme, at borgmesteren overtog formandsposten, og dette skete i flere tilfælde i 1950'erne. I landkommunerne valgte sundhedskommissionen en formand af sin egen midte.

Som en yderligere statslig garant var kredslægen fra 1914 født medlem af sundhedskommissionen i den af lægekredsens kommuner, hvor han havde bopæl. I de øvrige af kredsens sundhedskommissioner var han tilknyttet som rådgiver, uden stemmeret; samme stilling havde politimesteren i landkommunerne.<sup>44</sup>

En del af de ovennævnte sundhedssager skulle udtrykkeligt varetages i samarbejde med kredslægen og politimesteren. F.eks. skulle sundhedskommissionen indhente kredslægens erklæring, inden der kunne kræves istandsættelse af usunde lejeboliger, og inden forbud mod benyttelse af lejeboligen skulle politimesterens samtykke indhentes.

Sundhedskommissionernes betydning er imidlertid langt fra afklaret. Etableringen på landet synes at være gået ret trægt. Så sent som i 1921 havde kun 713 af 1.177 sognekommuner sundhedsvedtægt. Et andet spørgsmål er, om kommissionerne overhovedet blev samlet og fungerede i praksis, og i hvor høj grad det havde betydning, hvordan kommissionerne var sammensat – f.eks. om politimesteren havde sæde i kommissionen, og om han og kredslægen brugte deres ret til at møde i sognekommunernes kommissioner. Og om der f.eks. i praksis blev afskediget medlemmer; – man kunne forestille sig til-

41. I praksis var der dog ingen amtsråd, der krævede det. For den tidlige periode findes ingen systematisk oversigt over sundhedsvedtægterne. Det vil kræve en gennemgang af samtlige herreders tingbøger. De trykte lovsamlinger nævner dog enkelte, og en del vedtægter findes i E. Hammerich, *Dansk lovleksikon*, bd. V (1903). Se Helle Blomquist, »Køler og rent vand«, i: *Arkiv* 13. bind, nr. 1, 1990, s.27–49.

42. I de større byer, iflg. 1888- og 1894-lovene om tilsyn med plejebørn, P.F. Schou, *Kjøbstædernes Forfatning og Styrelse* (1901) s.399–403, samt W. Oxholm, *Landkommunernes styrelse* (1935) s.172–79.

43. Det kan derfor forekomme, at sundhedskommissionernes forhandlingsprotokoller skal søges i politimesterarkiverne.

44. *Håndbog II*, s.642–43.

fælde, hvor et medlem var for rabiat i forhold til den lokale smag.

Hvad sundhedskommissionerne reelt har udrettet, vil kun vise sig ved gennemgang af forhandlingsprotokollerne<sup>45</sup> og af de analyser, der er til rådighed i by- og sognehistorier samt årbøger m.m.

Bl.a. *Åbenrå bys Historie* vidner om, at sundhedskommissionen kunne indstille i ét væk, mens byrådet sad hårdt på pengekassen. Således henlede kommissionen i 1939 magistratens opmærksomhed på det uheldige i, at vandløbene omkring byen fungerede som åbne kloakrender. Først i 1963 kunne et skitseprojekt til byens samlede kloakering godkendes, og herefter tog det 12 år at få kloakerne gjort færdige.<sup>46</sup> Hurup sundhedskommission mødte en lignende langsommelig behandling af sit ønske om at få sognerådet til at rørlægge en bæk, som dannede afløb for byens mejeri, flere slagterier og talrige wc'er. Første klage blev indgivet i 1898, og arbejdet blev udført i 1922 efter landvæsenskommissionens mellemkomst.<sup>47</sup>

Helle Blomquist er på basis af en stikprøve nået frem til det resultat, at sundhedskommissionernes hovedopgave op gennem 1860'erne blev forholdsregler vedrørende afløb og spildevand. Kun lejlighedsvis var der kontakt til embedslægen, og herredsfogeden kom kun, når han var tilkaldt. Hun mener således, at kommissionerne har fungeret ret selvstændigt, og at det først omkring 1900 er blevet mere almindeligt at fremlægge kommissionens protokol i sognerådet. »Det var koleratruslen, der satte sundhedskommissionerne i gang, og det var det daglige behov for sundt drikkevand, der holdt dem gående«.<sup>48</sup>

Amtmand Holck fældede en klar dom over

45. Grete Ilsøe, »Sundhedskommissionsmateriale fra landsognene«, i: *Brug sognekommunearkiverne* (1982) s.134–39, opregner, hvad man kan forvente at finde. Hvis sundhedskommissionernes forhandlingsprotokoller mangler, kan lægernes medicinalberetninger til Det kgl. Sundhedskollegium være en god støtte. De er i Rigsarkivet.

46. *Åbenrå bys Historie*, IV, s.174.

47. Gunnar Kjær Mortensen, »Miljøbeskyttelse – i gamle dage«, i: *Sydthy Årbog* 1986, s.44–50.

48. Blomquist, »Kolera og rent vand«, s. 43.

sundhedskommissionerne i 1947: Kommunerne havde ingen brændende interesse i at klare sundhedskommissionernes opgaver. Der var for mange eksempler på forsømte plejehjem og topfyldte latriner i skolerne.<sup>49</sup>

Sundhedskommissionerne blev afskaffet i 1973 i medfør af miljøbeskyttelsesloven og opgaverne overdraget til kommunalbestyrelsen. Forinden var alle sundhedsvedtægternes sundhedsmæssige forskrifter successivt blevet optaget i positiv lovgivning.

## Kommunernes styring af boligforhold

Sundhedskommissionerne fik i første omgang antagelig kun begrænset betydning i forhold til de eksisterende bygninger, selv om der i 1858-loven om sundhedsvedtægter var åbnet mulighed for bygningsregulerende bestemmelser. Nybyggeri kunne til en vis grad reguleres i henhold til købstadbyggeoven af 1858, der gav købstæderne mulighed for at lave bygningsvedtægter med bestemmelser om konstruktion, materialer, etagehøjde og lignende. I sognekommunerne var der bygningsbestemmelser i brandpolitiloven af 1861, og i 1876 blev der mulighed for at vedtage bygningsreglementer. Dette lovgrundlag var gældende frem til landsbyggeoven af 1960, hvor der i stedet blev oprettet rådgivende bygningsråd i de større kommuner, og amtsbygningsråd for de mindre.

De lokale bygningskommissioner skulle indtil da udstede byggetilladelser i overensstemmelse med kravene i den lokale bygningsvedtægt eller -reglement. I købstæderne var bygningskommissionen sammensat af medlemmer valgt af byrådet samt borgmesteren, politimesteren og brandinspektøren, hvor en sådan fandtes. I sognekommuner med bygningsreglement skulle der etableres en bygningskommission udpeget af sognerå-

49. Amtmand P. Holcks foredrag »Betragtninger over de sognekommunale myndigheders placering i det offentlige liv«, i: *Sognerådstidende* 1947, s.400–05 og 424–29.



Odense købstads boligkommission konstaterede i 1947, at det bl.a. regnede ned gennem taget, og at vasken manglede vandlås i denne ejendom i Fredensgade. Kommissionen krævede de værste mangler udbedret, og det blev tinglyst på ejendommen, at køkkenet og enkelte andre rum skulle fjernes inden 10 år. Fornyede klager i 1959 viser, at ikke alt blev bedre, og i 1989 – efter Huslejerforeningens mellemkomst – vedtog boligkommissionen forbud mod ejendommens anvendelse til beboelse eller opholdssted for mennesker. I 1990 blev huset revet ned. (Foto: Boligkommissionen, Odense kommune).

det og amtsrådet, og eventuelt var sundhedskommissionens formand og brandinspektøren også medlem. På samme måde som for sundhedskommissionerne var det således ikke en ren kommunal opgaveløsning.

Det er en almindelig antagelse, at bygningsvedtægter og reglementer har udgjort en stærkt varierende basis for regulering af byggeriet. Som fællestræk har der dog været krav om, at drikkevandsforsyning og spildevands afløb skulle være godkendt af kommunen, og at bebyggelsen skulle opføres ved en godkendt vej. På den måde var der berøringsflader til f.eks. sundhedskommissionens myndighedsområde. Og hvis en sundhedskommission ville påvirke udformningen af private boliger, var kommandovejen den, at kommissionen kunne henstille til sognerådet, at der i kommunens bygningsvedtægt blev indføjet et

generelt krav om f.eks. septictank ved installation af wc for at hindre lugtgener.<sup>50</sup>

Hvor stor forskel der har været på bygningsbestemmelserne, vil let kunne fastslås ved en gennemgang af det ofte trykte materiale. Nok så væsentligt må det dog være at se på bygningskommissionernes praksis, som fremgår af deres forhandlingsprotokoller og tilhørende sager. Så man f.eks. gennem fingre med planløst byggeri, når bolignøden var alt for påtrængende? Det vil også være formålstjenligt at inddrage det materiale, som befinder sig i kommunens tekniske forvaltning, der i egenskab af sekretariat for bygningskommissionen i praksis havde bemyndigelse til at varetage dens sager.

50. Eksempel fra 1911 i: *Sydthy Årbog*, 1986, s.47.



*Om ejendommen som helhed havde kommissionen enkelte indvendinger i 1949, herunder at grunden er noget overbygget. Noget lignende synes at være tilfældet med lejligheden i bagbygningen. I 1963 ønsker ejeren ejendommen kondemneret for at give plads til hans virksomhed og parkeringsplads (Foto: Boligkommissionen, Odense kommune).*

Eftersom sundhedskommissionerne havde vist sig utilstrækkelige m.h.t. regulering af de eksisterende boliger, blev der i slutningen af 1930'erne udpeget boligkommissioner, hvoraf to medlemmer var valgt af kommunens grundejer- og lejerforeninger. I mindre kommuner skulle boligtilsynet varetages af sundhedskommissionen. En væsentlig del af arbejdet bestod i at føre tilsyn med beboelsesrum, der f.eks. skulle være tætte og tørre og kunne opvarmes samt have mindst ét oplukket vindue. Paradoksalt nok havde sundhedskommissionerne bedre muligheder for at gribe ind over for sundhedsfarlige boliger, end boligkommissionerne havde.<sup>51</sup> – Og det

er jo rart at vide, men hvor tit blev muligheden brugt?

Boligkommissionernes materiale er en ofte benyttet guldgrube til studiet af (dårlige) boligforhold. Hvis man vil skyde sig ind på, hvordan de generelle boligforhold var, kan det f.eks. gøres ved at se på det gennemsnitlige antal personer pr. lejlighed. Tallene fremgår af de trykte bolig- og folketællinger. Tal for boligstandard i form af bad, varmt vand, centralvarme, el og wc findes fra og med 1925 i Statistiske Meddelelser. Men hvis man vil afdække udviklingen i »nutidens bekvemligheder« i enkelte bydele (såsom forstæder eller arbejderkvarterer), eller hvis man vil bag om 1925, går vejen gennem kommunernes byggesagsarkiv, brandforsikringsarkiva-

51. *Håndbog II*, s.661–62.



Distriktsygeplejerske Ellen Pretz-Møller tager pulsen på en af sine københavnske patienter engang i 1950'erne.  
(Foto: Dansk Sygeplejeråd).

lier og kreditforeningernes vurderingsrapporter.<sup>52</sup>

## Hjemmesygepleje, husmoder afløsning og hjemmehjælp – fra privat til offentlig opgave

Til sidst er det valgt at lade hjemmesygepleje være eksempel på opgavevaretagelse, hvor kommunerne har følt sig vej frem, samarbejdet i alle former og endelig selv overtaget opgaven, enten på frivillig basis eller på det tidspunkt, hvor det blev lovpligtigt.

Hjemmesygepleje blev organiseret på privat initiativ forskellige steder i 1900-tallets sidste halvdel. Det var beboerne inden for et sogn eller en kommune, der sluttede sig sam-

men i en hjemmesygeplejeforening og ansatte en hjemmesygeplejerske.

Efterhånden som sygekassebevægelsen tog fart, blev det almindeligt, at også sygekasserne ydede hjemmesygepleje til medlemmer, enten ved at etablere en selvstændig hjemmesygeplejeforening, eller ved at slutte overenskomst med en sygeplejeforening om ydelse af hjemmesygepleje til kassens medlemmer.

Også kommunerne gik ind i opgaven. Dette samarbejde mellem kommuner, hjemmesygeplejeforeninger og sygekasser blev tilvejebragt uden lovgrundlag helt frem til socialreformen i 1933, hvorefter lov om offentlig forsorg pålagde enhver kommunalbestyrelse at drage omsorg for en forsvarlig hjemmesygepleje i kommunen. Hvis kommunerne stadig ikke selv ønskede at oprette en kommunal sygeplejeordning, kunne der slutes overenskomst med sygekasser, private sygeplejeforeninger, herunder menighedsplejeforeninger, og med nabokommuner.

Så sent som midt i 1950'erne havde en del kommuner endnu ikke etableret en egentlig

52. Om brugen af vurderingsrapporter, se Christian R. Jansen, »Realkreditinstitutionernes vurderingsrapporter«, i: *Erhvervshistorisk Årbog*, 1972, s.160-66.



Hjemmesygeplejerske med bil –  
København o.1950  
(Foto: Dansk Sygeplejeråd).

hjemmesygeplejeordning, kun til trangspati-  
enter. Det fremskyndede dog processen, at  
hjemmesygeplejerskernes lønstigning betød  
førøgede tilskud fra kommunerne, og enkelte  
kommuner foretrak så at gennemføre en ren  
kommunal hjemmesygepleje. I en betænk-  
ning afgivet i 1952 af et udvalg nedsat af  
Indenrigsministeriet konkluderedes det, at  
hjemmesygeplejeordningen var mangelfuld.  
Den burde udstrækkes til alle kommuner, og  
alle burde have adgang til hjemmesygepleje  
også uden at være medlem af en sygekasse  
eller hjemmesygeplejeforening.<sup>53</sup>

Udviklingen i Ensted sogn kan *måske* illu-  
strere forholdet: Sygeplejen dér blev vareta-  
get af en sygeplejeforening, som lønnede en  
sygeplejerske. Næsten alle fastboende hus-

stande var i midten af 1920'erne tilsluttet for-  
eningen, og deres kontingenter blev suppleret  
med et lignende tilskud fra sognerådet. Kom-  
munen indgik også aftale med foreningen om  
ydelse af kommunal sygepleje. I 1960 havde  
foreningen udspillet sin rolle – hvorfor, får vi  
ikke at vide – hvorefter en rent kommunal  
sygeplejesammenslutning mellem Ensted og  
to nabosogne overtog opgaverne. En besty-  
relse sammensat af de involverede sogneråd  
overtog ledelsen.<sup>54</sup>

Også til denne del af kommunens virke er  
den generelle forhandlingsprotokol central –  
for så vidt angår beslutningen om at løse  
opgaven og måden at gøre det på – om man  
ville entrere med sygeplejeforeningen eller  
indgå i et fælleskommunalt arrangement.

53. *Håndbog II*, s.633–635.

54. Henningsen, *Ensted sogns historie*, s.231 og 272.

Der er blevet skiftet mange forbindinger på gamle koners skinnebessår – her i 1950'erne (Foto: Dansk Sygeplejeråd).



Men sygeplejerskens opgaver fremgår af de protokoller, hun førte over hjemmebesøgene. De er ofte bevaret i arkivet for den kommune, der overtog opgaven – og måske også sygeplejersken – fra foreningen. Der er også gode muligheder for at finde materialet som selvstændige foreningsarkiver. I disse protokoller opregnes det med navns nævnelse, hvem sygeplejersken har tilset og for hvad.

I 1969 blev etablering af hjemmehjælp og husmoderafløsning gjort obligatorisk. Siden 1952 havde kommunalbestyrelserne blot haft mulighed for at bevilge husmoderafløsning. Indtil 1969 kunne administrationen være henlagt enten til det sociale udvalg eller til et særligt udvalg på 3–7 medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen i eller uden for denne, hvoraf mindst én skulle være kvinde med

kendskab til husligt arbejde (!). Hjælpen kunne også overlades til en offentlig eller privat institution, f.eks. ved samarbejde med den kommunale hjemmesygepleje, og kunne også løses af flere kommuner i samarbejde. Hvor en læge eller jordemoder havde skønnet, at der var behov, kunne hjælp normalt ydes i indtil 14 dage. Den normale arbejdstid for husmoderafløserne var i midten af 1950'erne 48 timer om ugen ud over spise- og hvilepauser, men om fornødent kunne hjælp ydes mere end 8 timer daglig og eventuelt også om søndagen. Til ubemidlede var hjælpen gratis – andre betalte gradueret efter indtægt.<sup>55</sup>

I Åbenrå var det Dansk Kvindesamfund og

55. *Håndbog II*, s.775–77.



Åbenrå Husmoderforening, der i 1947 startede en såkaldt husmoderafløsning, som to år senere blev et kommunalt foretagende. Formålet var både at give beskæftigelse til nogle ledige kvinder og at yde hjælp i alle hjem, som havde et midlertidigt behov under husmoderens sygdom eller graviditet.<sup>56</sup>

Måske kan udviklingen på dette felt ud fra en etnologisk synsvinkel sige noget om – manglende tilstedeværelse af – bæredygtige netværk.

Hvor meget disse opgaver har tynget det kommunale budget, og hvor store variationer der har været mellem kommunerne, er mig bekendt ikke undersøgt, men regnskabsmateriale kan efter min vurdering sagtens bære en sådan undersøgelse. Sandsynligvis vil det i øvrigt være frugtbart at se disse opgaver som et led i de foranstaltninger til fordel for familie og børn, som kom til eller udbyggedes efter 2. verdenskrig, og som havde sammenhæng med den voksende erhvervsfrekvens for gifte kvinder. F.eks. udbyggedes de sundhedsplejerskeordninger, der var indført i 1930'erne, og der blev givet huslejetilskud for børnerige familier. Desuden blev der oprettet en lang række vuggestuer og børnehaver, hvoraf en del var startet på privat basis. Hjemmehjælps omfang og art i dag kan ses i sammenhæng med parolen »længst muligt i eget hjem«.

## Kommunale regnskaber som målestok for aktivitet

I det ovenstående har jeg gang på gang fremhævet, at en aktivitet kan følges i regnskaberne, og alt i alt kan det fremprovokere den besnærende tanke, at der kan foretages sammenligninger af kommunernes aktivitet. Det er allerede forsøgt, idet kommunernes regnskaber for nylig har været anvendt til en større undersøgelse af kommunernes økonomiske udvikling før og efter kommunalreformen. Det skete som led i Amternes og Kommunernes Forskningsinstituts udgivelse af seksbindsværket: *Kommunalreformen i Danmark*

(1991). Carsten Boll har i sit bind, *De enkelte kommuners udvikling før og efter kommunalreformen*, undersøgt udviklingen fra 1958 i 28 nuværende kommuner (svarende til ca. 200 kommuner før 1970).

Et af delmålene har netop været at undersøge omfanget af kommunal aktivitet. Det har dog været forbundet med betydelige vanskeligheder at komme bag om 1970, idet den tilgængelige statistik fra før 1970 ikke indeholder bruttoudgifter men kun nettoudgifter, dvs. de samlede udgifter eksklusive de udgifter, der dækkes af brugerbetaling eller af statsrefusioner og af tilskud, hvilket svarer til den del af udgifterne, kommunerne selv finansierede via direkte kommunale skatter. For at finde bruttoudgifterne måtte Boll derfor gennemgå de kommunale regnskaber i landsarkiverne og i de enkelte kommuner. Ved at se på driftsregnskabet indtægts side fandt han tallene for de kommunale indkomst- og ejendomsskatter plus statslige refusioner og tilskud. Derimod måtte han afstå fra at anvende de brugerfinansierede udgifter, fordi de var for uensartet registreret.<sup>57</sup> Det betyder i praksis, at der i beregningen af bruttoudgifterne *ikke* er korrigeret for indtægterne fra f.eks. gas, el og fjernvarme. I Bolls måling af aktivitetsniveauet mangler derfor den aktivitet, der ligger i denne væsentlige del af den kommunale virksomhed.

Hvis det ikke kan lykkes at korrigere for indtægterne ved drift af værker, vil man efter min mening ikke med rimelighed kunne sammenligne kommuner. F.eks. vil en kommune, hvis gasværk giver overskud, og hvor der som følge deraf ikke behøver at udskrives så store skatter, således fremstå som en mindre aktiv kommune end den, hvor gasværket hviler i sig selv eller giver underskud, som skal dækkes gennem forøget skatteudskrivning.

At værkernes drift kunne udgøre en ikke helt uvæsentlig forskel mellem kommunerne, fremgår af sammensætningen af kommunernes driftsindtægter i f.eks. 1965/66.<sup>58</sup> Af de samlede driftsindtægter stammede 22% dette

56. Åbenrå bys historie, IV, s.79.

57. Boll, *De enkelte kommuners udvikling*, s.25–26 og 112–13.

58. *Statistiske Efterretninger*.

år fra forsyningsvirksomhed – resten, 78%, kom ind via skatter.

Boll har også været nødt til at se bort fra anlægsudgifterne, fordi »en registrering af anlægsudgifterne ved hjælp af det tilgængelige materiale ikke er mulig at gennemføre tilstrækkeligt nøjagtigt«. <sup>59</sup> Det betyder imidlertid, så vidt jeg kan se, at når man ser på et enkelt år, vil f.eks. en kommune, der netop har bygget en ny skole med store anlægsudgifter og derfor ikke har nogen driftsudgifter til vedligeholdelse i de følgende år, synes mindre aktiv end den kommune, der reparerer i ét væk på en gammel skole og derfor har store driftsudgifter. Ligeledes skal der korrigeres for henlæggelser, renter og afdrag.

Alt i alt synes det vanskeligt at overskue den samlede virkning af de forbehold, Boll tager. Måske skulle man starte med at undersøge nogle færre kommuner, hvor det antagelig vil være muligt at korrigere for de forbehold, som Boll har måttet leve med i sin meget omfattende analyse.

– og hvad så ...

Nu kan det konstateres, at jeg har forbigået de tre væsentligste traditionelle kommunale opgaver, nemlig fattig/social-, skole- og vejvæsen – i hvert fald for så vidt angår det

59. Boll, *De enkelte kommuners udvikling*, s.26. Af s.113 fremgår det imidlertid, at anlægsudgifterne frem til regnskabsreformen i 1977 blev aktiveret på statussiden, mens kun udgifterne til afdrag og henlæggelser figurerede i det enkelte års driftsregnskab. Anlægsudgifterne blev således »spredt ud« over flere regnskabsår.

generelle indhold i opgaverne. End ikke kulturforvaltningen er behandlet. Det skyldes selvfølgelig ikke, at kommunearkiverne mangler materiale til belysning af disse forhold. Tværtimod er kommunearkiverne centrale netop på kulturområdet, fordi det især i starten var en ren kommunal opgave, hvortil der hverken var krav eller forskrifter. Folkebiblioteker og museer blev efterhånden statsregulerede, men al anden kultur har det været helt op til den enkelte kommune at forvalte. F.eks. vil samspillet mellem kommunen og foreningslivet være en spændende vinkel at analysere udviklingen i, og her skal foreningsarkiverne inddrages sammen med kommunearkivernes oplysninger om tilskud.

For skole- og socialvæsenets vedkommende stod kommunerne ikke frit med hensyn til omfanget og arten af ydelser, men har i vidt omfang været bundet af statens forskrifter. Disse mest regulerede opgaver er der således mindre grund til at søge i kommunearkiverne. Her vil indberetninger m.m. til centraladministrationen i mange tilfælde rumme lettere tilgængelige oplysninger og måske endda være mere fyldestgørende – med mindre det da netop er den lokale fremtrædelsesform, der er interessant. Hvis det f.eks. er dagligdagen i den enkelte skole, fremfor skolereformerne, der er i centrum, kommer man ikke uden om kommunens arkiv. Det samme gælder socialvæsenet, hvor vi er velforsynede med dokumentation for lovgivningen, men hvor vi i høj grad mangler udforskning af praksis på lokalt plan.

Allermest mangler der dog fremstillinger, der ser sammenhænge og vekselvirkning mellem de forskellige kommunale tiltag.