

Kommunalforskning og politologer

Peter Bogason, professor, Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

I løbet af efteråret 1991 er der udkommet tre større værker og en lærebog om kommunale forhold. Formålet med denne artikel er at introducere dem for læseren, men i et noget bredere perspektiv end i en normal anmeldelse. Værkerne er *Rationalitet og Magt*, doktordisputats af Bent Flyvbjerg, *Kommunalreformen i Danmark*, en historisk analyse i seks bind af Carsten Boll, Oluf Ingvarsen, Palle Mikkelsen og Henning Strøm, og *Den politiske cyklus*, doktordisputats af Poul Erik Mouritzen. Lærebogen er *Kommunal Planlægning* af Peter Bundesen, Filip Kruse og Tove Rasmussen.

Fællesnævneren er altså kommunale forhold, og de diskuteres her ud fra en politologisk synsvinkel. Hvor langt er vi nået i erkendelsen, baseret på videnskabelige undersøgelser?

2. Kommunalreformerne

For godt 20 år siden gennemførtes den nok mest gennemgribende administrative reform nogen sinde i Danmark – Kommunalreformen. Over en kort årrække blev den kommunale geografiske inddeling, finansiering, organiseringsform og opgaver voldsomt ændret. Reformerne gav samfundsforskerne, specielt politologerne, et helt lille laboratorium at arbejde med: hvad skete der med det lokale selvstyre? Fik vi mere autonome enhe-

der? Ville de nye storkommuner ændre det lokale (sogne)demokrati? Ville forskellene mellem land og by blive udlignet tilfredsstillende? Kunne man etablere en effektiv lokal-administration?

De danske politologer igangsatte som nævnt skridtvis i løbet af 1970'erne en kommunalforskning, der forfulgte en række væsentlige temaer.

En gruppe tog fat på det *lokale demokrati* (Meyer et al 1975) under de nye vilkår i storkommunerne, og i sidste halvdel af 1970'erne blev der publiceret en del om nærdemokratiets vilkår, specielt i lyset af dels græsrodsbevægelser (Mouritzen et al 1978), dels de nye offentlighedsbestemmelser i planlovgivningen (Tonboe 1980).

Et andet væsentligt forskningstema i 1970'erne var, om de materielle uligheder i landet fx. i form af arbejdsløshed og indkomst blev mindsket; her var nøgleordet *regional udvikling*. Forskningsinteressen tog her et mere socio-økonomisk eller kontingensteoretisk udgangspunkt (Larsen & Villadsen (eds) 1975, Christensen et al 1980).

I 1980'erne forstærkedes forskningsinteressen for de politisk-administrative processer. Et stort projekt, finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, førte til publikationen af fire bøger, der tilsammen

tog temperaturen på styringsrelationerne mellem staten og kommunerne (Mouritzen og Jensen 1984), serviceniveauet i kommunerne (Skovsgaard (ed) 1984), den lokalpolitiske proces (Villadsen (ed) 1985) og budgetlægningsprocesserne som prioriteringsinstrumenter (Søndergaard (ed) 1984). Efter dette projekt er intensiteten i den politologiske kommuneforskning gået noget ned, men en række emner er blevet taget op: Kommunernes roller i arbejdsmarkedspolitikken, effekterne af frikommuneforsøgene, og specielt i de sidste par år nye organisationsformer i kommunerne, både for de folkevalgte og den ansatte administration, og i tilknytning hertil problemer med ledelse og uddannelse.

3. Livet i den kommunale forvaltning

Disse problemstillinger afspejler temaer i den kommunale dagligdag. Med andre ord har kommuneforskningen været ret praksisnær. Det afspejles på mange måder i lærebogen om *Kommunal planlægning*. Titlen er lidt misvisende, i virkeligheden gennemgår den en lang række væsentlige sider af den kommunale forvaltning: kommunernes placering i den samlede offentlige sektor; deres finansiering, planlægningsaktiviteter i bred forstand, budgettering, økonomiske vurderingsmetoder etc. Der er gode eksempler til illustration af temaerne. Bogen er meget velegnet til indsigt i, hvor kompliceret den moderne forvaltningsorganisation er, og hvilke krav der stilles til ansatte og ledelse. Der gøres god brug af megen af den forskning, som er lavet igennem de sidste 10-15 år. Bogen er skrevet til socialrådgiveruddannelsen, men kan bruges af enhver, som ønsker en indføring i kommunal forvaltning.

Bent Flyvbjergs disputats er et overordentlig detaljeret case-study om planlægning og (mislykket) implementering af en miljørigtig trafikplanlægning af Ålborg bykerne. Flyv-

bjerg viser, hvorledes specielt en enkelt aktør, Ålborg Handelsstandsforening, er i stand til systematisk at modvirke planer om at reducere biltrafikken i centrum. Titlen på afhandlingen er Rationalitet og Magt, og den teoretiske interesse ligger i afklaringen af forholdet mellem disse to størrelser. Det gøres teoretisk ved at konfrontere Habermas med Foucault; den første fordi han lægger vægten på de demokratiske procedurers betydning for en herredømmefri diskurs, den anden fordi han viser, hvorledes anvendelsen af magt systematisk forvrider den teoretisk opstillede proces. Det betyder, at selv om magtudøvelse producerer en rationalitet, ligesom rationalitet producerer magt, så er der et ulige forhold mellem de to, således at magten dominerer rationaliteten.

Hvad er så rationalitet? Det fornuftsmæssige, logiske, beregningsmæssige; i afhandlingen overvejende behandlet i skikkelse af forvaltningens planarbejde, men også som love, dagsordener, ideer. Men *virkeligheden* er at finde i magtudøvelsen; dels i implementeringen af planer, dels i den proces, der pågår før en plan overhovedet laves.

Casen belyser en Ålborgsk virkelighed, nemlig at under indtryk af magtudøvelsen fragmenteres en demokratisk udarbejdet, sammenhængende, rationel plan for en helhed (Ålborgs bymidte); de resulterende delprojekter hænger ikke sammen, er udemokratiske og med utilsigtede konsekvenser for området; in casu for megen trafik med deraf følgende miljøforringelse.

Konsekvenserne for planlæggere og administratorer er, at de må indse, at tekniske og administrative problemer altid er politiske, at politik og teknik ikke kan skilles ad. Embedsmanden må derfor være i stand til at tænke bredere, og inddrage både plan og virkelighed, design og implementering, og specielt lægges vægt på »projekt-genesen«

(hvor designet af planen forberedes) og aktiviteterne knyttet til gennemførslen (som ofte foregår skjult for de fleste). Ethvert projekt må forstås i sin konkrete, historiske sammenhæng på stedet – Flyvbjerg mener at kunne spore Handelsstandsforeningens indflydelsespotentiale hele 500 år tilbage til identiteten mellem det gamle bystyre og købmandslauget.

Flyvbjerg mener, at planforberedelse og implementering stort set ikke er studeret konkret, han refererer dog til Kauffman's danske »klassiker« *Plan og Virkelighed* fra 1974. Den reference er nu tvivlsom, for Kauffman's bog nøjes med konstateringerne af diskrepans mellem plan og implementering, og gennemgår kun officielle dokumenter plus avisudklip om processen. Men der er faktisk lavet studier af såvel planforberedelse (Bogason 1979, Bogason & Zachariassen 1984) som af implementering, dels af planer (Møllgaard 1989, Groth & Møllgaard 1989), men specielt af diverse specialprogrammer (Winter 1986a og 1986b, Gjelstrup 1990) – og internationalt florerer implementeringsforskningen, i hvert fald blandt politologer, og i høj grad »bottom-up«, som Flyvbjerg gerne ser det (Hanf & Toonen 1984). Disse undersøgelser er ikke som Flyvbjergs, og det havde været interessant at få hans refleksioner over dem.

Flyvbjergs analyse er et nyttigt, omend langt bidrag til vores forståelse for den konkrete administrative og politiske adfærd i en stor kommune. Men for en politolog er det nu vanskeligt at godkende sandhedsværdien af følgende sætning:

.... beskæftiger det store flertal af planlægningsstudier, politiske studier og lærebøger sig med de synlige resultater ... og med tilsvarende synlige og formelle aspekter af vedtagelse, f.eks. borgerdeltagelse og formel politisk behandling i rele-

vante demokratisk valgte forsamlinger. (Flyvbjerg 1991:401)

Politologer ville da være nogle skarn, hvis de ikke var bedre end dette. Danske politologiske modeksempler er beretningen om, hvorledes besparelser på Civilforsvaret blev forpurret via en række alliancer blandt magtfulde danskere (Jørgensen 1981); hvorledes de-regulering blev stoppet på grund af organisationernes manglende interesse i at afskaffe regler, der beskyttede deres medlemsorganisationer (Christensen 1991), hvorledes modstående interesser i et korporativt organ tenderer at handlingslamme organet (Jørgensen 1985). Den sidste samlede danske politologiske lærebog i forvaltning (Bogason 1988) har et helt kapitel om »inter-organisatorisk forvaltning«, hvor det understreges, at fx. implementering ofte sker i et samspil med omgivelserne og (p 95- 96) at planer kan blive modificeret via den faktiske implementering.

Flyvbjergs vigtigste bidrag til dansk forskning er hans diskussion af betimeligheden i at lave case-studier; den skal ikke refereres nærmere her, men bør læses i sin helhed i bind 1. Og for den uskyldsrene er der megen information at hente i casen.

4. Økologiske analyser

Poul Erik Mouritzens disputats bygger på udvalgte data fra den ovennævnte store politologiske undersøgelse af kommunalpolitikken under omstilling 1981-85, hvor der er blevet udsendt spørgeskemaer til medlemmer af den politiske elite i 40 udvalgte kommuner, og foretaget interviews med administrative nøglepersoner i de samme kommuner. Desuden er der lavet en landsdækkende Gallup-undersøgelse og indsamlet data om alle kommuners sociale struktur, demografi, budgetter mv.

Afhandlingens grundlæggende *tese* er, at i tider, hvor kommunerne har gunstige økonomiske betingelser, vil de økonomiske beslutninger bedst kunne forklares af den politisk/administrative elites og pressionsgruppernes adfærd; i tider med knappe ressourcer vil de økonomiske beslutninger derimod bedst kunne forklares af vælgeres ønsker.

Sagt på en anden måde: når der er midler nok, kan politikere og administratorer følge egne mål plus vælgeres uden at der opstår problemer, men når der er færre midler til rådighed, tvinges beslutningstagerne til i højere grad kun at tage hensyn til vælgerne; konsekvenserne af beslutningerne bliver nemlig enten besparelser eller skattestigninger, og begge følger skal kunne forklares over for vælgerne. Mouritzen viser, at i de relativt velstillede kommuner er der forskel på borgerlige og socialdemokratiske kommuner: det samlede serviceniveau i arbejderkommunerne lå ca. 10 procent over de borgerliges; i de relativt pressede kommuner var der kun ringe aggregeret forskel.

Analysen falder inden for den såkaldte økologiske tradition, hvor den førte policy ses som et resultat af en række variable i det politiske systems omgivelser; med andre ord: de traditionelle politiske forskelle betyder mindre i kommunalpolitik end de socioøkonomiske forhold. Kommunernes økonomiske formåen og deres forskellige udgiftsbehov er de vigtigste determinanter for den førte policy, målt via budgetstørrelser. Det er jo ikke nogen behagelig *tese* for politologer, og Mouritzen har da også, som vi så oven for, vist at det mest gælder under ressourceknaphed. Men i kommuner, som er klemte, er der ofte en ret ideologisk præget politisk proces; den leder blot ikke til de store forskelle. Det er jo interessant, for vælgerne ser det anderledes; venstreorienterede vælgere opfatter faktisk, at kommunen skærer ned, uanset om den gør det.

Mouritzen viser, at kommunal partipolitik spiller en vis rolle for fordelingen mellem forskellige policies, men ikke så meget for det samlede budget. Og partipolitik skærpes i forløbet op til et valg, specielt hvis kommunen er forholdsvis velstillet, således at der bliver partibestemte forløb af udgifter og skatter. Det er områder, som folkeskole, daginstitutioner og beskæftigelsespolitik, hvor vi finder partiforskelle, medens vejvæsen, biblioteksvæsen og kommunal administration ikke besluttet med store forskelle mellem kommunerne. Men iøvrigt er forskellene i beslutningerne fx i skolevæsenet og daginstitutionerne mindre, end man skulle forvente – det skyldes, at områderne budgetmæssigt er så store, at generelle ressourcebegrænsninger for kommunen bliver altafgørende.

Det må understreges, at analysen gælder budgettal – de mange andre sider af politik, herunder den mere symbolske adfærd, undersøges ikke systematisk. Det skyldes metoden; policy gøres målelig via budgetterne. Det benægtes ikke, at der er mange andre sider af det politiske liv, som kan være væsentlige.

5. Kommunal historie

Værket om *Kommunalreformen i Danmark* behandler inddelingsreformen og byrdefordelingsreformen historisk; de øvrige reformdele behandles i et bind om opgaver, planlægning og styring efter 1970. Et særskilt bind behandler den socio-økonomiske udvikling i kommunerne før og efter reformerne, og et afsluttende bind vurderer reformerne samlet.

Bind 1 og 2 af Henning Strøm gennemgår på 763 sider ganske detaljeret kommunallovkommissionens og kommunalreformkommissionens arbejde, dels i kommissionen (sekretariat) med dens analyser af en række

muligheder og fastlæggelsen af principper, dels som de regionale og lokale konsekvenser i form af de enkelte sammenlægninger af sognekommuner og købstæder til de nye storkommuner, for de flestes vedkommende med skæringsdato 1 april 1970.

Analysen er historisk lagt an. Man følger arbejdet i kommission og sekretariat via de undersøgelser, sekretariatet foretog samt en gennemgang af sammenlægninger og endelig den nødvendige lovgivnings fremsættelse og vedtagelse i Folketinget – bind I behandler kommunallovskommisionen 1958-66, bind II kommunalreformkommissionen 1966-74. Område for område præsenteres synspunkter og modsynspunkter, og hvorledes man nåede frem til løsninger af problemerne. Det er en imponerende sammensætning af detaljer og overblik til et værk, der nok fremover vil være standard-referencen på området. Ikke mindst derfor er det nødvendigt med en række meget kritiske kommentarer.

Udover en litteraturfortegnelse savner man et sogne- og kommuneregister, således at forhandlingsforløb og andre lokale processer sammen med eventuel behandling i kommission og folketing kan findes frem for de enkelte områder. Som værket er opbygget, er det ikke let at finde samtlige fremlæggelser fx. af den nuværende Næstved kommunes forhold, selv om fremstillingen overvejende følger nogle geografiske kriterier. Hvis bogen er skrevet på et tekstbehandlingsanlæg og tekstfilerne er bevaret, skal jeg stærkt opfordre til at et ekstra registerbind udarbejdes.

Der er igennem tiden foretaget forskellige, mere detaljerede undersøgelser af kommunesammenlægningerne, deres forløb og deres konsekvenser, fx Koch et al (1972), Meyer et al (1975), Christiansen (1980). Disse er der ingen referencer til, og de indgår ikke i bearbejdet form. Det er en væsentlig mangel, og der burde idet mindste være en litteraturgen-

nemgang eller -diskussion som ramme for arbejdet – hvad har andre før Henning Strøm tænkt, undersøgt og ment om sammenlægningerne?

Hertil kommer, at kildehenvisningerne er mangelfulde, så snart der ikke er tale om avisreferater eller folketingsbehandlinger. Utvivlsomt stammer mange citater fra sekretariatets referater af kommissions- og udvalgsmøder, men man kan som læser ikke være sikker hver gang; desuden er der ikke nogen nærmere præsentation af arkivforholdene, der ligger til grund for arbejdet.

Bind 3 af Oluf Ingvarsen overlapper i de første kapitler om kommunalpolitik og opgaver før 1970 med bind 1 og 2, men ikke på nogen generende måde. Det skyldes, at perspektivet er anderledes: hvor Strøm følger begivenhedernes gang, tager Ingvarsen et mere socio-økonomisk udgangspunkt i samfundsudviklingen og kommunernes rolle heri. Det betyder, at læseren i kapitel 1 får et skærpet indblik i, hvorledes opgaveløsningens organisation gennem tiden har fået betydning for den administrative inddeling – fx. via samarbejde om skoler. Og i kapitel 3 diskuteres forholdet den anden vej rundt: amters og kommuners rolle i by- og egnsudviklingen efter 1970-reformen. Analysen viser klart, at der er sket en udligning for landet som helhed, således at provinsens serviceniveau er steget kraftigt, medens hovedstadsområdets niveau er faldet relativt. Beskatningsgrundlaget har haft en parallel udvikling.

Bindets drivende tese kan sammenfattes som at udgangspunktet for de kommunale reformer blev en stærk decentralisering til nye amtsråd og kommunalbestyrelser. Dette fandt vide kredse i centraladministrationen for uacceptabelt, hvorfor der hurtigt blev udviklet en række styringsinstrumenter til at modvirke decentraliseringen. Det tog så 15-

20 år at få reduceret virkningen af disse instrumenter.

Forfatterens sympati ligger klart hos kommunerne. Således om retningslinier for regionplanlægningen: »De gik langt videre, end det var nødvendigt for at løse grænseoverskridende problemer mellem kommunerne ...« p 272 (efter at byudviklingen efter kommunalreformen kunne foregå inden for en kommunes område). Det mener *forfatteren*, men bogen påviser ikke, at planlægningens formål skulle reduceres til at klare grænseoverskridende problemer, og den viser heller ikke, hvorledes retningslinierne gik for langt.

Bogen er et solidt arbejde med mange detaljer om forskellige parter synspunkter på mulige løsninger af problemstillingerne om arbejdsdelingen mellem stat, amtskommuner og kommuner, som de blev diskuteret i forskellige organer: kommunallovskommissionen, opgave- og byrdefordelingsudvalget, socialreformkommissionen, administrationsrådet, forskellige regeringsudvalg, Korsbækudvalget og i et vist omfang Folketinget.

Bind 4 af Palle Mikkelsen tager fat på byrdefordelingsreformens tre etaper 1968-71. Problemstillingen bag ved reformen var, hvorledes man kunne udligne indkomstforskelle for forskellige kommuner, således at der ikke skete en systematisk undergravelse af en kommunalbestyrelses beslutningsgrundlag i de kommuner, der havde lave skattepligtige indtægter at beskutte. Udligningen skulle endvidere ske under hensyntagen til de krav til service, som forskellige befolkningssammensætninger gav – alt andet lige har en kommune med relativt mange gamle eller mange unge større behov for kommunal service (ældreforsorg, børnehaver, skoler) end kommuner med relativt få unge eller gamle.

Indledningsvis foretages en gennemgang af de finansielle relationer mellem staten og

kommunerne fra 1920'erne til slutningen af 1960'erne samt forskellige indlæg i den teoretiske og politisk/administrative debat om forskellige finansieringsmodeller. Derefter gennemgås de administrative undersøgelser og politiske synspunkter på byrdefordelingen fra kommunallovskommissionens undersøgelser over udvalgsarbejdet om statens refusioner til kommunerne til VKR-regeringens arbejde med den egentlige byrdefordelingsreform.

Gennemgangen er stort set kronologisk. Der anvendes overvejende materiale fra betænkninger samt referater fra diverse møder i administrative udvalg og i Folketinget.

Men hvad er perspektivet for analysen? Hvad var der af konfliktlinier om reformen? Her savnes en teoretisk baggrund for værket. Der er konstateringer af enigheder og uenigheder, samt hvorledes de blev løst, men ingen egentlig analyse af indholdet af processen. Hvad var fordelingsmekanikken? Var der tendens til at kommunalpolitikere tænkte i snævre baner omkring tilskud og refusioner? Hvordan? Er der internationale paralleller? Såvel økonomisk som politologisk teori har overvejelser, der kunne være relevante som kontekst for analysen – fx. i et økonomisk eller politisk fordelingspil.

Bind 5 af Carsten Boll analyserer en række kommuners kommunaløkonomiske udvikling før og efter kommunalreformen: en stikprøve af 208 jyske og fynske købstæder og sognekommuner, der i 1970 blev lagt sammen til 28 »storkommuner«. Der er tale om en omfattende, statistisk belysning af købstads- og landkommuners skattetryk og udgifter under hensyntagen til bymæssighed og befolkningssammensætning. Målingen sker brutto (incl. statstilskud mv) og netto (dvs. som udtryk for lokal skatteudskrivning), og på forskellige forvaltningsområder.

Et hovedresultat af analysen er, at kommunalreformen bidrog til at mindske forskellene på kommunerne mht. skattetryk, udgifter og befolkningssammensætning, undtagen i nogle af de egentlige landområder. Det betyder imidlertid ikke, at landkommunerne har et specielt højt skattetryk (målt som de samlede skatter i forhold til den skattepligtige indkomst), de er så heldige, at deres problemer i så henseende løses af det statslige tilskuds- og refusionssystem, der begunstiger landkommunerne mest.

Det er vel egentlig ret enkel logik: jo større enheder, man inddeler en hvilken som helst population i, jo større er chancen for, at de outrerede tilfælde kommer til at opveje hinanden. Når opland lægges ind under købstad, forsvinder skattelyet. Men langt ude på landet var der forholdsvis stor homogenitet, og derfor skete der ikke så meget ved at sammenlægge land med land.

Bind 6 af Oluf Ingvarsen og Palle Mikkelsen sammenfatter hovedtrækkene i kommunalreformerne i del I og foretager en fremtidsorienteret vurdering i del II. Del I giver ikke noget nyt i forhold til de 5 bind, men er en nyttig oversigt. Del II derimod tager forskellige nye aspekter op, herunder teorier om decentralisering.

Først diskuteres kulturgeografiens bidrag, der unægtelig har været ganske markant i Danmark fra slutningen af 1950'erne, hvor Danmarks Statistik lavede oplandsundersøgelser, og er blevet fulgt op af Landsplansekretariatets (nu: Planstyrelsens) medarbejdere og af by- og regionplanlæggere i amter og kommuner, forskningsmæssigt understøttet af flere læreanstalter og AKF. Dette knyttes sammen med økonomernes overvejelser (fx. Tinbergen) om eksternaliteter. Men teoriernes videre udvikling og overvejelser om »general government« contra specialdistrikter lades her ude, hvorved fremstillingen bliver ufuldstændig.

Dernæst Cockburn's lokalstatsideer, der kan udlede principper for, hvilke opgaver der naturligt er statslige (dem knyttet til den økonomiske produktion) og hvilke der er lokale (dem knyttet til reproduktion). Disse ideer har kun haft begrænset succes i Danmark, men spillede en vis rolle i et større politologisk kommunalforskningsprojekt i midten af 80'erne.

Og endelig nyere organisations- og ledelsesteori, der bevæger tankegangen væk fra traditionel retsbeskyttelse til rationel driftsøkonomi med stærkere islæt af brugerdemokrati; ideer som bl.a. er blevet fremmet af forskere knyttet til Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråds 5-års centerdannelse om den offentlige sektor og samfundsøkonomien, men også i høj grad er blevet fremmet af konsulenter.

Andre teorier diskuteres ikke. De anvendte teorier forekommer tilfældigt udvalgte – som modsætning kan man nævne Poul Erik Mouritzens diskussion af 5 teoretiske tilgange til forklaring af kommunernes økonomiske politik.

Forfatterne anbefaler afslutningsvis en reduktion af antallet af kommuner. Tesen lyder så nogenlunde som »mere af det små i det meget store«. Større enheder kan lave mere rationel drift fx. af sygehuse, og de kan bedre klare en international dimension i deres arbejde. Folk interesserer sig for de helt lokale institutioner som skoler, børnehaver, grundejerforeninger mv, og tilsvarende mindre for kommunerne. De nuværende kommuner er samtidig for små til at kunne stå distancen i den internationale udvikling, samtidig med at de er noget dyre i administration, fx. af finansieringsordningerne. Det er derfor logisk at give større folkelig indflydelse på institutionerne og samtidig gøre kommunerne større; de store kommuner skal fratages detailadministrative opgaver over for institutioner-

ne. Samtidig skal statens detailregulering af de større enheder ophøre.

Forfatternes anbefalinger har kun delvis dækning i deres forskningsprojekt. På det principielle plan følges den kulturgeografiske analyse, idet handelsoplandet bruges som grundlag for at foreslå en reducere af antallet af kommuner (implicit til omkring 100). Men hvorfor skal det handelsgeografiske mønster være afgørende for den politiske inddeling? Og hvorfor kan man ikke diskutere frivillige samarbejder mellem forskellige kommuner om forhold, der rækker ud over fx. en mindre landkommunes formåen? Da teorigrundlaget for diskussionen som nævnt bærer tilfældighedens præg, er der vel ikke noget svar på spørgsmålet. Den ene tro kan være lige så god som den anden uden for forskningens kreds, og det ses jo i den politiske debat om kommunestørrelsen. I denne bog er der desværre ikke en sammenhængende, videnskabeligt baseret analyse af spørgsmålet.

Tre af de fire forfattere var selv aktive aktører på administrativ side i forløbet: Oluf Ingvarsen var direktør for Købstadsforeningen (fra 1970 for Kommunernes Landsforening, som blev dannet af de fire kommunale interesseorganisationer fra før 1970); Henning Strøm ledede Kommunallovskommissionens og Kommunalreformkommissionens sekretariat, indtil han i 1969 blev departementschef for Boligministeriet, og Palle Mikkelsen var medarbejder i statsadministrationen knyttet til arbejdet med byrdefordelingen fra 1967.

Dette leder frem til nogle principielle kommentarer om at lade forhenværende aktører i en politisk-administrativ proces fremstå som forfattere af publikationer, der finansieres som forskningsaktiviteter (bl.a. af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd). Henning Strøm skriver i forordet, at

det »ikke har kunnet undgås, at der i selve udvælgelsen af materialet ligger en vis subjektiv vurdering af, hvad der har været væsentligt for processens forløb«, men at det har været »målet at beskrive begivenhedernes gang så neutralt og objektivt som muligt, ...«.

Forfatterens tilknytning til Indenrigsministeriet og sekretariatet skinner klart igennem i visse passager i bind 1 og 2. Således refereres Administrationsrådet for i december 1965 at have tilskrevet regeringen med en indtrængende opfordring til at fremme arbejdet med kommunalreformen mest muligt. Dette kom efter forfatterens skøn på et for kommissionen og sekretariatet meget heldigt tidspunkt. En kender af administrativt arbejde får ved læsning af en sådan vurdering straks den mistanke, at et par embedsmænd fra hhv. Administrationsrådets og kommissionens sekretariater nok har stukket hovederne sammen, diskuteret det ønskelige i et sådant brev og foranlediget det skrevet. Og minsandten, om Henning Strøm ikke skriver

Om det ligefrem var aftalt spil mellem indenrigsministeriet og administrationsrådet, skal være usagt.

Ud fra enhver videnskabelig indfaldsvinkel er en sådan kommentar helt utilstedeelig. Enten kender Henning Strøm sammenhængen, og så må han jo skrive det, eller også ved han det ikke. Hvis han ikke ved det, men har en mistanke, må han meddele os, hvad kilderne siger om det.

Andre spørgsmål trænger sig her på. I september 1968 bliver spørgsmålet om amtsinddelingen pludselig løftet ud af kommunalreformkommissionens regi – et brev fra Indenrigsministeriet anmoder om at oversende kommissionens materiale desangående til ministeriet fulgt af de kommentarer, som kommissionen måtte have. Hvorfor? Igen

kan man have en stærk formodning om, at forfatteren ved noget. Ministeren citeres for at have den opfattelse, at det kan blive vanskeligt for kommissionen at nå frem til ét konkret forslag ... Hvor mon ministeren havde den opfattelse fra? Måske fra formanden for kommissionen, ministerens departementschef? Eller var det ministeren selv, der aktivt interвенerede? Det er lidt bekymrende, at spørgsmålet end ikke stilles – ikke mindst fordi forfatteren to sider senere omhyggeligt bemærker, at det ikke har været muligt at finde ud af, hvad der mellem den 8 og 16 oktober 1968 fik ministeren til at fravige et af sekretariatet udarbejdet udkast som grundlag for sit lovforslag.

Kun en nærmere genanalyse af casene kan måske vise, hvad der er sket. Her er læseren som nævnt ilde stedt på grund af manglende arkivhenvisninger. Og når enkelte personer hist og her – med billede – hentes frem til afklapsning, fordi de »forplumrede forholdene« (Amtmand Schau p 175) eller »modarbejdede de bestræbelser, der udfoldedes for at nå frem til en skitse, der omfattede alle kommuner i amtet« (Amtmand Larsen p 178), bliver læseren i tvivl, om det er en »neutral og objektiv« iagttagelse, der skrives.

Kritikken skal ikke skjule værdien af Henning Strøms arbejde for eftertiden. Men en række spørgsmål, som en udenforstående analytiker kunne have stillet, er altså ikke stillet; det angår specielt forklaringer af politiske og administrationspolitiske handlinger i løbet af arbejdsprocessen. Her ligger en stor opgave tilbage.

I bind 3 er det slående, hvor meget Kommunernes Landsforenings analyser igennem 1970'erne og 80'erne betyder for den forhenværende direktørs fremstilling. Nu er analyserne næppe angribelige i sig selv, de er udmærket håndværk. Men problemstillingerne er nu en gang i sin tid valgt men henblik på

at påvirke en igangværende politisk/administrativ proces mellem staten og kommunerne, og derfor er genanvendelsen af materialet i denne bog ikke neutral. I det hele taget må man stille spørgsmålet, hvad analysegrundlaget for bogen i grunden består i. Når en række kritiske synspunkter på regionplanlægningen citeres – sker det da på grundlag af en systematisk analyse af samtlige regionplaners godkendelse? Hvis det er tilfældet, fremgår det ikke af fremstillingen. Læserens konklusion må da blive, at de udvalgte kommentarer nok i sig selv er rigtige, men ikke er udtryk for en samlet, videnskabelig analyse.

6. Bliver vi klogere?

Er der nogen helhed at få ud af disse seneste skud på kommunalforskningens grene? Ikke uden vanskeligheder!

Det er væsentligt at sammenholde Mouritzen og Flyvbjerg. Stærkt generaliseret siger Mouritzen, at partipolitik er af mindre betydning i kommunalpolitik. Flyvbjerg viser i detaillen, hvorledes lokale interesser stærkt påvirker udformningen af planbeslutninger. I begge tilfælde er altså partifarven af mindre betydning; samfundsforhold og -interesser slår igennem. Men det er måske ikke så mærkeligt, hvis man betragter kommunalpolitikens indhold. Formålet er jo først og fremmest at sørge for, at lokalsamfundene fungerer i deres infrastruktur samt at sikre befolkningens velfærd. Når man tager den danske befolknings homogene sammensætning og konsensus-prægede tradition i betragtning, og når man dertil føjer, at den statslige regulering af de kommunale beslutningers indhold er ganske omfattende, så er det vel ikke så mærkeligt, at partipolitik får en begrænset rolle lokalt. Det har den forøvrigt også på nationalt plan – den nuværende regering har jo indført en parlamentarisk skik, som er at administrere enhver beslut-

ning, som Folketinget vedtager, også når det er imod regeringens egen policy.

Det er ikke helt forkert at konkludere, at analyser, der kun er partipolitisk baserede, ikke vil føre til mange interessante resultater. Beslutningsmønstret i det danske politisk/administrative system er betydelig mere kompliceret, og teorierne herom betænkeligt simple.

Men teorierne er nødvendige for at man kan vurdere og diskutere de foretagne analyser. Hvis man sammenholder Mouritzen og værket om kommunalreformerne, vil de være uenige fx. om den rigtige kommunistørrelse. Her kommer Mouritzen ud som vinder, i hvert fald så længe vi holder os til det videnskabelige. Vurderingskriteriet er klart, fx. vælgertilfredshed, og analysen gennemføres til bunds. Interessant nok bliver konklusionen så, at de store kommuner skal gøres mindre, til omkring 30.000 indbyggere, og at mindre kommuner ikke er til speciel skade. Ingvarsen og Mikkelsen lægger op til kommuner på 50.000 indbyggere i gennemsnit på et andet og ikke gennemanalyseret grundlag.

Det ændrer ikke noget ved, at det i sidste instans vil blive politikere, som skal foretage beslutningen, hvis kommunistørrelsen skal ændres. Men alle bøgerne viser, omend på forskellig måde, at den beslutning foretages ikke suverænt partipolitisk, og ikke uden et omfattende forarbejde med inddragelse af mange interesser – og når beslutningen er taget, vil dens implementering ske med store muligheder for drejninger i forløbet, igen via et kompliceret samspil mellem politikere, administratorer og diverse samfundsinteresser.

Litteratur

- Betænkning 420 (1966): *Kommuner og kommunestyre*. Indenrigsministeriet.
- Bogason, Peter (1979): *Planlægning og decentralisering*. København: Forlaget Politiske Studier
- Bogason, Peter (1988): *Organisation og beslutning. Offentlig administration i Danmark*. Herning: Systime
- Bogason, Peter & Jørgen Zachariassen (1984): *Statslig-kommunale plansystemer*. København: AKF's Forlag
- Boll, Carsten (1991): *De enkelte kommuners udvikling før og efter kommunalreformen*. Kommunalreformen i Danmark 5 (136 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Bundesén, Peter et al (1991): *Kommunal Planlægning. Økonomi – Udvikling – Styring*. (207 s) Odense Universitetsforlag.
- Christensen, Ib et al. (1980): *Regions- og regionalpolitik i Danmark*. Århus Institut for Statskundskab
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1991) *Den usynlige stat* København: Gyldendal
- Christiansen, Palle Ove (1980): *Fire Landsbyer – en etnologisk rapport om nutidige livsformer*. København: Landsbykommissionen.
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt*. Bind I: Det konkrete videnskab (177 s). Bind II: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet (463 s). København: Akademisk Forlag.
- Gjelstrup, Gunnar (1990): *Offentlige elbesparelser – teknik, organisation og politik*. København: AKF's Forlag
- Groth, Niels Boje & Johannes Møllgaard: *Fysisk planlægning i mindre kommuner*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Hanf, Kenneth & Toonen, Theo A.J. (1985): *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff
- Ingvarsen, Oluf (1991): *Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970*. Kommunalreformen i Danmark 3 (358 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Ingvarsen, Oluf & Palle Mikkelsen (1991): *Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver*. Kommunalreformen i Danmark 6 (104 s). Forlaget Kommuneinformation.

- Jørgensen, Henning (1985): *Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken. Forvaltning mellem stat og marked I*. Ålborg ATA-projektet.
- Jørgensen, Torben Beck (1981): *Når staten skal spare*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne
- Koch, Ejler et al (1972): *Kommunesammenlægning: en undersøgelse af sammenlægningen omkring Skelskør 1.4. 1966, dens forudsætninger og konsekvenser*. København: Dansk historisk Fællesforening.
- Larsen, Jens & Søren Villadsen (eds)(1975): *Ulighed mellem regioner*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag
- Meyer, Poul et al (1975): *Borger og kommune. Langå*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Mikkelsen, Palle (1991): *Byrdefordelingsreformen*. Kommunalreformen i Danmark 4 (220 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Møllgaard, Johannes (1989) »Planvision og lokal forvaltning.« i: Bogason, Peter & Hans Kristensen (eds): *By- og boligforvaltning. Bidrag til teoriudviklingen*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut 1989 pp 66-82.
- Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. (661 s). Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik et al (1978): *Borgerdeltagelse og græsrodsbevægelser. Nogle nyere tendenser i dansk politik*. Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen Poul Erik & Henrik Toft Jensen (eds) (1984): *Samspejlet mellem staten og kommunerne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Skovsgaard, Carl-Johan (ed) (1984): *Kommunernes service under pres*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Søndergaard, Jørgen (ed)(1984): *Kommunernes budgetlægning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Strøm, Henning (1991): *Inddelingsreformen 1 og 2. Kommunalreformen i Danmark 1 og 2* (763 s). Forlaget Kommuneinformation.
- Tonboe, Jens Chr. (1980) »Den tvetydige demokratisering.« i Niels Arnfred et al. (eds) (1980) *Samfundsplanlægning*. København Samfundsvidenskabeligt Forlag 116-149.
- Villadsen Søren (ed)(1985): *Lokalpolitisk organisering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Winter, Søren (1986a): »Studying Implementation of Top Down Policy from the Bottom up: Implementation of Danish Youth Employment Policy.« in: Rist, Ray C (ed): *Finding Work. Cross-national Perspectives on Employment and Training*. London: The Falmer Press 1986 pp 109-38.
- Winter, Søren (1986b): »How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration.« in: *Scandinavian Political Studies* 9:4:361-385.