

Nr. 3 - 1994
67. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1994

67 årgang nr. 3, November 1994

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Økonomi & Politik er udgivet med støtte af Kulturministeriets bevilling til almenkulturelle tidsskrifter.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvaretsnævnet:

Lektor Peter Nedergaard, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Professor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothergade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1994:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 090-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: KOMMUNERNES NYE ROLLER

Kommunal ledelse i fremtiden 4

Kurt Klaudi Klausen

Tendenser i kommunalvalget 1993 17

Hans Jørgen Nielsen

Kommunernes rolle i den offentlige sektor: Teori og empiri 32

Finn Bruun

Kommunene som velferdsproducenter 40

Tore Hansen

Kommunerne som serviceproducenter i erhvervspolitikken 48

Jens Gunst

KOMMENTAR 62

Fogels fantasterier – en kommentar til Kærgård og Henriksen

Hans Preben Perregaard

GENERELT

Politisk kronik, 1. halvår 1994 64

Lars Bille

Anmeldelser 74

- Det frie marked – den forhandlede økonomi
- Looking to Europe. The EC Policies of the British Labour Party and the Danish Social Democrats
- Danmarks økonomiske historie. 1500-1840
- De forvarede. Politiske fanger 1941-45
- Omvæltning i Øst – fra plan til marked – fra partidiktatur til demokrati – fra »socialisme« til ...
- Gør din pligt – kræv din ret

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik nr. 3 1994 har kommunernes fremtidige roller og indflydelse som overordnet tema.

I den første artikel analyserer *Kurt Klaudi Klausen* de ændrede krav, som der vil blive stillet til fremtidens kommunale ledere. Det bliver ikke mindst vigtigt at kunne håndtere en stadig mere kompleks omverden.

Hans Jørgen Nielsen har i den anden artikel lavet en analyse af det seneste kommunalvalg i Danmark. Han konkluderer, at resultaterne af valgene i kommunerne fortsat i betydeligt omfang beror på lokale forhold.

I den tredje artikel gennemgår og analyserer *Finn Brunn* de forskellige teoretiske forklaringer, som er blevet givet på kommunernes indflydelse og størrelse i vestlige lande. Han finder frem til, at ingen af dem holder for en nærmere empirisk analyse.

Også *Tore Hansen* analyserer kommunernes skiftende roller i forskellige lande. Han når det resultat, at decentralisering af indflydelse til kommunerne skyldes ønsket om at give alle borgere ens velfærdstilbud.

I den sidste artikel analyserer *Jens Gunst* danske kommuners fremtidige roller på det erhvervspolitiske område. I den forbindelse gennemgår han fordele og farer ved at lade kommunerne samarbejde med erhvervslivet.

I dette nummers kronik redegør *Lars Bille* for den politiske situation i Danmark i 1. halvår af 1994.

Peter Nedergaard
Redaktør

Kommunal ledelse i fremtiden

Lektor Kurt Klandi Klausen
Institut for Erhvervsret og Politologi, Odense Universitet

Udgangspunktet for denne artikel er at det er muligt, som det bliver eksemplificeret med internationalisering og integration i EU, at fremskrive centrale nutidige udviklingstræk og grundbetingelser for kommunal ledelse. Der identificeres her fire grundtræk, som får afsmittende betydning for den vægt, der i fremtiden kan lægges på den kommunale ledelses egenskaber, kvalifikationer og roller. Det sidste grundvilkår belyses særskilt, idet det understreges, at den stigende politisering af den offentlige sektor stiller særlige krav til, hvordan den kommunale leder i fremtiden håndterer krydspres mellem alternative, komplementære og konkurrerende forventninger til og rationaler for handling og beslutningstagning.

1. Situationen: den usikre men forudsigelige fremtid

Jeg fokuserer her på den kommunale topleder, og jeg vil gerne tage højde for den (berettigede) kritik, som rettes imod megen management-tænkning for at overvurdere lederes betydning. Ledere hverken kan eller skal kunne alt – de er ikke supermænd. Idag er en god leder den, som er i stand til at samle dygtige medarbejdere og mobilisere deres ressourcer. Det betyder i et land som Danmark med højt uddannede medarbejdere, lav magtdistance og usikkerhedsundgåelse m.v. ofte både uddelegering og inddragelse – altså ikke ledelse med stort L. På den anden side skal ledere ind imellem træffe autoritati-

ve beslutninger, skære igennem, udstikke vejen, sikre at strategien udformes, vedtages og gennemføres etc. – altså fungere som leder med stort L. Det gælder ikke mindst i en omstillingssituation, at disse to evner skal forenes. Organisationsudviklings- og organisationsændringsprocesser er gode til at illustrere, hvad der går galt, når der ikke finder ledelse sted, og når processen – og herunder inddragelse af medarbejdere i alle faser – ikke tages højtideligt (tænk blot på de mange kvalitets-styringsprojekter, som i disse år efterlader frustrerede medarbejdere i det offentlige på grund manglende ledelse og proces-tænkning).

Der er tale om en omstillingstid. Hele den offentlige sektor, herunder også den amtskommunale og kommunale sektor som her er i fokus, står over for store nye udfordringer og er i en omfattende tilpasnings- og omstillingsproces. Det hænger sammen med *den forandrede omverdenssituation* og herunder de krav og det pres, der lægges på den offentlige sektor med hensyn til at løse samfundsmæssige opgaver så godt, så effektivt og så billigt som muligt. Dette ser vi i diskussionerne om velfærdsstatens indretning, med programmerne for modernisering og privatisering m.v. og i konsekvenserne af den stigende internationale påvirkning. Opgaven for de kommunale ledere er at styre den kommunale sektor sikkert gennem denne omstillingsproces.

Det er karakteristisk, at omverdenen trænger sig på – man kan ikke fortsætte uanfægtet som før og blot koncentrere sig om organisationsinterne forhold. Der er med andre ord tale om en problematik, som handler om ledelse i en situation præget af en forandret organisation-omverden relation. I den klassiske organisationsteori antages det, at organisationerne via deres ledelse er i stand til rationelt at analysere de tekniske omgivelser eller »the task environment«, hvilket i hovedsagen vil sige markeds- og konkurrencesituationen og at tilpasse sig den gennem valg af organisationsform/-design og strategi (Chandler 1962; Thompson 1967; Galbraith 1977; Mintzberg 1973; 1983a; Porter 1980). Hermed betragtes organisationer som åbne systemer.

Tildels i modsætning hertil udvikles teorier om organisation-omverden relationen, som anfægter rationaliteten i beslutningstagningen (Simon 1964; Cohen and March 1974; Cohen, March and Olsen 1972), og som opererer med mere institutionelle omverdensforståelser (Scott 1992; March og Olsen 1989; Powell and DiMaggio 1991), hvorved der sættes focus på den betydning, institutionelle forhold som normer og værdier i og omkring organisationen har for det daglige arbejde og de strategiske beslutninger. Dette er stadig fundamentalt set et åbent perspektiv, men rummer i sin sociologiske tilgang mulighed for et lukket perspektiv i organisation-omverden forståelsen (Selznick 1957). I sidstnævnte perspektiv anfægtes det, at det overhovedet er muligt for aktørerne bevidsthedsmæssigt at sprænge deres organisationsgroede forståelsesramme, idet det hævdes, at de tværtimod selv skaber deres omverdensforståelse, at der er tale om »enacted environments« (Weick 1979), og at det billede der tegnes af omverdenen i vid udstrækning er en selvrefleksion, præget af at organisationer lever i en lukket verden styret af cirkularitet og selvreference. Dvs., at de fungerer som såkaldt »autopoietiske systemer« (Riegas und Vetter 1991), der følger deres egen udviklingslogik, en »organisatorisk inertie« (Klausen 1990). I dette perspektiv betragtes organisationer altså som lukkede systemer.

Ved siden af de tekniske og de institutionelle omgivelser finder jeg det hensigtsmæssigt også at operere med politiske omgivelser. Hermed tænker jeg på, at organisationer både internt og eksternt fungerer i politiske miljøer. Den eksterne politiske virkelighed drejer sig om relationen til såvel det politiske system som til andre eksterne interessenter i et beslutningsperspektiv. Det interne politiske miljø påvirkes tillige af disse eksternt satte rammer og interessenter. Jeg skal uddybe dette senere. Perspektivet om den politiske omverden rummer dermed (ligesom det institutionelle perspektiv) mulighed for at se organisationer som både åbne og lukkede systemer.

Sandheden ligger naturligvis mellem disse to yderpunkter: organisationer er både åbne og lukkede systemer, som på den ene side påvirkes af, og selv har mulighed for at præge deres omverden og som på den anden side udvikler organisationskulturer, der gør dem partielt blinde ift. at gennemskue situationen, og at se sig selv og omverdenen på en måde, som adskiller sig fra den ideelle selvforståelse og den ønskede omverdenssituation. Dertil kommer, at forskellige problemområder vil være præget mere eller mindre af den tekniske, politiske og institutionelle omverden – hvorved kunsten for lederen bliver at gennemskue og udnytte dette.

Det, som karakteriserer den kommunale ledelsessituation, er, at både den tekniske, den politiske og den institutionelle omverden får en stadigt stigende og ny betydning, samtidig med at man i organisationen slæber rundt på den træghed, som er bundet til det selvreferentielle, til kultur og tradition. Den tek-

niske omverden skal kunne håndteres ift. udliciteringsopgaver, konkurrence med andre udbydere m.v., den politiske ift. en stigende grad af politiseret og forhandlet virkelighed og den institutionelle omverden ændrer på de forventninger, der stilles til adfærden. Endelig skal alt dette ses på baggrund af den specifikke offentlige kontekst i Danmark.

Problemet er, at de ledelsesteorier der under-vises i, sjældent tager udgangspunkt i ovenstående. De er som regel situationsafhængige i en eller anden forstand, sådan som vi kender det fra teorier om relationen mellem lederstil og medarbejderne (Blake and Mouton 1978 oprindelig 1964; Hersey and Blanchard 1977 oprindelig 1969), struktur og opgaver (Fiedler 1965), organisatorisk livscyklus (Adizes 1989) og multiple relationer (Yukl 1989 oprindelig 1981). Dertil kommer, at de ikke bygger på studier af den offentlige sektor, men på teorier udviklet fra analyser af private organisationer (Jørgensen 1991). Der findes teori om »public management«, men det er ofte vanskeligt klart at skelne, hvorved denne adskiller sig fra private management, og dertil kommer, at den som regel er udviklet på amerikanske forhold (se f.eks. Shafritz and Hyde eds. 1987; Harmon and Mayer 1986).

Det, som savnes i disse teorier om ledelse, er det institutionelle og politiske perspektiv samt den offentlige kontekst. Hermed overses eller underbetones nogle fundamentale vilkår for ledelse i den offentlige sektor, herunder, som jeg skal gøre noget specielt ud af i denne artikel, det forhold, at den offentlige leder må manøvrere på baggrund af ofte uklare og modstridende rationaler for handling, hvilket sætter lederen i krydspres-situationer, samt det forhold at offentlige organisationer i vid udstrækning er præget af at være politiske systemer, hvilket gør at lederen må have gode evner til politisk manøvrering.

Dette har endvidere alvorlige *konsekvenser*, hvis man skal vurdere, hvorvidt kommunerne er succesfulde og fungerer hensigtsmæssigt. Evalueringskriterierne er meget forskellige afhængigt af perspektivet. Der er nemlig meget stor forskel på, om kriterierne primært er produktivitet og effektivitet i forhold til serviceproduktion, som der lægges op til i situationsperspektivet og interessen for de tekniske omgivelser, eller om der lægges vægt på, hvorvidt kommunerne lever op til de institutionelle normer og forventninger til deres adfærd, herunder hvorvidt de er i overensstemmelse med deres værdigrundlag – altså hvorvidt de har politisk legitimitet, sådan som det (politiske og) institutionelle perspektiv lægger op til. Dette forstærkes yderligere af de forhold, som har at gøre med de politiske omgivelser, dvs., at karakteren af offentlige organisationers opgaver ofte i højere grad, end det er tilfældet for private organisationer (selv om de også har træk af »offentlighed« over sig – jvf. Bozeman 1989), har at gøre med vanskelige og politiserede problemer, således at der med Harmon og Mayers terminologi (1986) er tale om »wicked problems« snarere end »tekniske problemer«, som har enkle løsninger. I en tilsvarende begrebsdikotomi mellem »handlingsorganisationen« og den »politiske organisation« har Brunsson (1989) præsenteret de organisatoriske dilemmaer, der er forbundet med at kombinere de to og tilfredsstille modstridende omverdenskrav.

Den kommunale leder, som er i stand til at forstå, gennemskue og håndtere alle disse sammenhænge og dimensioner af situationen og udviklingsvilkårene, vil besidde en videns- og handlingsmæssig magtbase, som giver gode muligheder for at påvirke udviklingen i den retning, som han/hun ønsker det.

Dette hjælpes godt på vej ved, at selv om kommunerne med modernisering, internationalisering m.v. er i en dynamisk situation,

som skaber en vis usikkerhed om fremtiden, så betyder det ikke nødvendigvis, at den er særlig uforudsigelig. Det er ganske vist rigtigt, at den offentlige sektor præges af den usikkerhed, som (pludselige) politiske beslutninger kan medføre, men i det store hele er den omstillingsproces, der er sat igang af ovennævnte forhold, ret forudsigelig. Det er blot meget forskelligt, hvordan dette opfattes af de kommunale politiske og administrative ledere. Jeg skal illustrere dette ift., hvad integrationen i EU betyder i kommunerne.

2. Internationalisering som eksempel: reaktive og proaktive scenarier

Jeg skal prøve kort at illustrere den ændrede situation ved at se på, hvad internationaliseringen og nærmere bestemt integrationen i EU betyder for ledelse på kommunalt niveau.

EU-påvirkningen på kommunalt plan sker direkte såvel som indirekte og har dertil en række afledte effekter (Klausen 1994a). Den direkte påvirkning sker gennem lovgivning og direktiver rettet specifikt imod den offentlige sektor og kommunerne, herunder specielt som følge af EU's udbudsregler, samt med de muligheder, der gives for at søge økonomisk støtte fra strukturfonde m.v. Den indirekte og mere gradvise påvirkning sker med harmoniseringen af regler og policies på stadig flere områder, f.eks. vedr. arbejdsmiljø, varer og tjenesteydelser. Tilpasningen i forhold til den direkte og indirekte påvirkning behøver ikke at skabe nogen omfattende ændringer i de organisatoriske og ledelsesmæssige forhold – der er i vid udstrækning tale om »tekniske« problemer. Man skal blot være opmærksom på de nye forhold og muligheder. Det gør derimod de afledte effekter af den øgede internationalisering og integration i EU, for de stiller efter min opfattelse nye krav til den politiske og administrative ledelse.

Kommunale ledere bliver, med det jeg har kaldt de afledte effekter, nødt til at se sig selv

som en del af noget, der er større end deres traditionelle kommunale, amtslige, regionale og nationale identitet. De må handle ift. nye magtcentre og i samarbejde med nye (netværk af) partnere. Det er langt fra alle ledende kommunale embedsmænd og politikere, der drager sådanne konsekvenser af den nye omverdenssituation, som skyldes internationaliseringen og integrationen i EU. Det er tværtimod muligt at identificere to helt forskellige scenarier: et reaktivt og et proaktivt (ibid.). Det *reaktive scenarie* karakteriseres af, at man ser tiden an og ikke foretager sig noget andet, end det man plejer, hvilket i vid udstrækning defineres af en snæver lokal interesse, hvor bl.a. nabokommuner betragtes som konkurrenter. I det *proaktive scenarie* tager man en række initiativer på baggrund af en strategisk analyse af situationen: man sender medarbejdere på efteruddannelse, ansætter folk med speciel EU-ekspertise, opretter kontorer herhjemme og i Bruxelles, ansøger om midler fra strukturfondene m.m., og det sker ofte i samarbejde med andre kommuner her og i udlandet m.m. Der er endvidere meget som tyder på, at nøglen til forståelsen af, hvad der skaber de to scenarier ligger i enkelt-personers holdninger og aktivitet samt i netværk af sådanne. Der er herunder meget der tyder på, at initiativet ofte udgår fra embedsværket.

Lidt firkantet kan man sige, at forskellen mellem det reaktive og det proaktive scenarie ligger i to helt forskellige *mentale programmeringer* hos ledende kommunale embedsmænd og politikere. Det ene er præget af en lokalchauvinistisk 0-sumsforestilling, som umuliggør samarbejde. Det andet er præget af en *regionaløkonomisk* og *regionalpolitisk forestilling*, som nødvendiggør, at der skabes institutioner og procedurer til at initiere og koordinere fælles aktiviteter i og mellem forvaltningsmæssige enheder og mellem kommuner, amter og regioner i Europa.

De kommunale ledere har i de to scenarier to helt forskellige opfattelser af deres omverdenssituation og forskellige vurderinger af, hvad den kræver af dem. Det er tænkeligt, at der er god grund til, at man nogle steder ser tiden an, men jeg er ikke i tvivl om, at det er det proaktive scenarie, som på længere sigt vil trænge sig på, og det kræver en anderledes handlekraftig, udadvendt og forhandlingsvillig kommunal ledelse. I det ovenfor beskrevne proaktive scenarie bliver det endvidere tydeligt, at det klassiske ideal om adskillelse mellem det politiske og det administrative system (Wilson 1887), den loyale embedsmand (Weber 1921), som ikke sætter politiske dagsordner, og den tro partisoldat, som ikke tænker nye tanker, er passé.

I den righoldige litteratur om ledelse findes der utallige analytiske og begrebsmæssige forsøg på at indkredse, hvad der karakteriserer ledere. Jeg vil her sondre mellem lederes egenskaber, kvalifikationer og roller.

Hvis man kort skal anskueliggøre de ledelseskrav, der udløses af internationaliseringen, kan det komme til at se ud som i figur 1. Af mangel på bedre trækker jeg her på ovennævnte studie i internationaliseringen af de danske kommuner samt på nogle generelle undersøgelser og observationer vedr. kravene til ledelse i fremtiden i offentlige såvel som private organisationer (Klausen 1994a; Poulsen red. 1990; 1991).

Figur 1: Lederegenskaber, kvalifikationer og roller – nu og i fremtiden

	lederegenskaber	lederkvalifikationer	lederroller
generelt gælder herom, at de	indlæres og aflæres langsomt – en socialisering, som vanskeliggør ændringer for den enkelte (personlighedsudvikling)	kan og skal læres og udvikles livet igennem (uddannelse og efteruddannelse)	skal erobres, eller bliver givet og skal fastholdes (karriereplanlægning, erobring pba. magtbaser og politisk tæft, lederudvikling)
tidligere lagde man vægt på	troværdighed, loyalitet, det flittige og samvittighedsfulde forbillede	fagspecifik viden (f.eks. som jurist, økonom eller politolog)	loyal embedsmand & tro partisoldat
nu og i fremtiden vil der blive lagt vægt på	åbenhed, evne til at skabe overblik, overbevise, inspirere og motivere til det nye	do. + lederuddannelse, generalist-redskaber, sprog-kundskaber m.m.	forhandler, visionsskaber, brobygger, netværksdanner

Når jeg påstår, at den fremtidige udvikling er forudsigelig, som en fremskrivning af nuværende tendenser snarere end præget af radikale brud, sådan som man ofte ser det i fremtidsscenarier f.eks. fra fremtidsskønningsinstituttet, hænger det sammen med flere forhold. Jeg skal pege på tre perspektiver ifm. integration og internationalisering. Det første

er et *historisk og organisationsteoretisk* perspektiv, som går på, at organisatorisk administrativ omstilling tager tid. Der vil til enhver tid i det politisk/administrative system være indlejret adskillige juridiske, politiske og administrative strukturer, som har hver deres tid (begrebet om historisk usamtidighed), og der vil hele tiden være indbygget en organisa-

torisk inerti, som både gør omstillingen langsom, og betinger, at man møder nye problemer med gamle løsninger – dette vil gøre udviklingen gradvis. Det andet perspektiv stammer fra *integrationsteorien*, som tilsiger, at der er al mulig grund til at antage, at de beslutninger, som blev vedtaget omkring skabelsen af et indre marked og en politisk union i EU, gradvist vil afstedkomme spill-over i en lang række sektorer og politikområder – dette gør udviklingen irreversibel (der vil naturligt opstå modtryk og -bevægelser med ønsker om f.eks. decentralisering og regionalisering, men det ændrer ikke på tendensen – det er klart, at man kan vælge at melde sig ud af EU, men hvem tror på det?). Det tredje perspektiv stammer fra den *økonomiske logik*, hvor man med det indre marked har skabt en udviklingslogik svarende til den, man skabte med enevældens økonomisk merkantilistiske politik ved ophævelsen af toldgrænser og indførelsen af ens måleenheder m.v.

Det gælder så vidt jeg kan se også for mange af de andre forhold, som gør situationen for fremtidens kommunale ledelse turbulent og usikker, at de er forudsigelige. Og det hænger bl.a. sammen med, at flere forhold har været længe under vejs, og at den mentale programmering allerede har fundet sted. F.eks. er opløsningen af skellet mellem, hvad der er offentligt og privat samt af, hvad der er markedets egenudvikling og offentlig indgriben m.v., ikke nyt på dagsordenen, men det er rigtigt nok, at samarbejdet blot er i sin vorden. Tilsvarende har vi kun set brudstykker til egentlige moderniseringer og privatiseringer m.v., men de har været længe under vejs og er f.eks. ikke noget, som den borgerlige regering »fandt på«. Dertil kommer, at man kun kan forklare det forhold, at disse (ret så drastiske) ændringer vedr. moderniseringer af den

offentlige sektor kan finde sted uden offentlige ramaskrig (sådan som det ville have været tilfældet i 1970'erne) med, at den mentale omstilling allerede har fundet sted. De centrale aktører fra ledende politikere og embedsmænd i de lokale (central)administrationer og til fagforeninger og institutionsansatte har gradvist accepteret, at man rokker ved den hidtidige orden, at kolleger bliver chefer m.v. Den offentlige sektor er allerede blevet mere smidig og strømlinet, og det er alene sket på baggrund af, at den mentale programmering, selv- og situationsforståelsen har ændret sig.

Den fremtidige ledelse i kommunerne er derfor præget af et forudsigeligt opbrud. Det siger sig selv, at ved en konkretisering fra den generelle iagttagelse til den specifikke virkelighed, vil disse forhold afhænge af situationen og af det niveau og den funktion, som den enkelte leder befinder sig på og udfylder samt af hvilket punkt i karrieren, der er tale om (hvor den typiske udvikling går fra mere operationelle til mere analysemæssige og strategiske ledelsesopgaver). Dertil kommer, at alt fundamentalt afhænger af, hvordan det bliver opfattet, og hvilke konsekvenser den enkelte vælger at drage heraf – og her er der som allerede antydnet store forskelle mellem de enkelte kommunale ledere.

3. Nye grundvilkår: ledelsesmæssige konsekvenser

Det er imidlertid ikke de specifikke forhold, jeg skal diskutere i denne artikel, men de generelle forhold i fremtidens kommunale ledelse, og da hævder jeg altså, at disse fundamentalt set er usikkerhedsprægede men forudsigelige, forstået på den måde, at man kan antage, at de vil være fremskrivninger af nuvæ-

rende tendenser, og at man kan opbygge måder at håndtere dem på.

De »nye« grundvilkår for kommunal ledelse er altså fremskrivninger af, hvad vi kan se

som tendenser i den umiddelbare nutid og fortid. Jeg vil her fremhæve fire centrale grundvilkår for offentlig/kommunal ledelse nu og i fremtiden: kompleksitet, turbulens, krav om åbenhed og krydspres.

Figur 2. Organisatoriske og ledelsesmæssige konsekvenser af fire grundvilkår i omverdenssituationen

omverdenssituation / grundvilkår	organisatoriske konsekvenser	ledelsesmæssige konsekvenser
1 øget grad af kompleksitet	udvikling af organisatorisk kompetence generelt og specifikt (organisations design henimod fagbureaukrati, adhocrati m.v.)	udvikling af (personlig) faglig og administrativ ekspertise
2 mere turbulens / usikkerhed	nødvendiggør strategi- og handlingsplaner, netværks- og allianceopbygning, buffersystemer m.v.	udvikling af strategisk overblik og kompetence samt netværksorientering
3 krav om åbenhed / offentlighed og legitimering	den gennemsigtige organisation og afvejning af alternativer	PR orientering og etisk udfordring
4 voksende krydspres	eksistensen af konkurrerende rationaler i og omkring organisationen – åbenhed overfor at forskellige dele af organisationen kan have forskellige værdi- og handlingsgrundlag	udvikling af politiske evner og politisk manøvre dygtighed

De første to forhold, vedr. omverdenens større grad af kompleksitet og heterogenitet samt den turbulens og usikkerhed som følger i kølvandet på en dynamisk og mere konkurrencepræget situation, er velbeskrevet i organisations- og ledelseslitteraturen med konsekvenser for valg af organisationsstruktur, ledelsesstil og strategi (opbygning af differentierede mekaniske og organiske organisationsstrukturer, udvælgelse af komplementære lederteam, valg af strategier for usikkerhedsminimering, herunder stødpuder, differentiering af input og output, prognoser og prioriteringer samt forskellige former for strategisk satsning og samarbejde). Åbenhed og offentlighed i forvaltningen er ligeledes velbeskrevet, hvorimod konsekvenserne heraf med hensyn til PR-orientering og den etiske udfor-

dring stadig er underbelyst, hvad angår den offentlige sektor. Der er dog en stigende opmærksomhed herpå både forskningsmæssigt og i den offentlige debat (Jensen, Pruzan og Thyssen 1990; Christensen m.fl. 1993).

Det fjerde grundvilkår er derimod dårligere beskrevet. Dette er det til trods for, at allerede Max Weber præcist pegede på de problemer, der er forbundet med konflikterende rationaler (Weber 1921; Bild 1989). Dette er specielt uheldigt, fordi jeg mener, det er helt fundamentalt for forståelsen af den offentlige kontekst, og fordi netop krydspresene, de konflikterende rationaler i og omkring organisationen og konsekvenserne heraf, er det helt fundamentale grundvilkår for ledelse i kommunerne i fremtiden, og det som adskiller

ledelse her fra ledelse i f.eks. private og frivillige organisationer. Dette forstærkes yderligere af det tredje grundforhold (som jeg også kort skal komme med yderligere kommentarer til i det efterfølgende, nemlig når det

drejer sig om ledelse med vægt på dimensionen omkring det civile samfund).

Først skal jeg dog påpege, hvordan de fire grundvilkår aktualiserer en forskellig vægtlægning på de forskellige ledelsesmæssige dimensioner

Figur 3: Kobling af de situationsafhængige ledelsesmæssige konsekvenser med lederegenskaber, -kvalifikationer og -roller

ledelsesmæssige konsekvenser	lederegenskaber	lederkvalifikationer	lederroller
udvikling af (personlig) faglig og administrativ ekspertise	evne til at udfylde sin loyale rolle så usynligt men autoritativt som muligt	XXXX alle de fagspecifikke redskaber, herunder organisation og regnskabsvæsen	X <i>chefen</i> , autoritativ, hierarkisk placering (1)
udvikling af strategisk overblik og kompetence samt netværksorientering	evne til at danne sig overblik (helikopter)	XXX speciel vægt på strategisk ledelse, markedsføring m.v.	XX <i>strategen</i> , uddelegering af andre ledelses-opgaver (2)
PR orientering og etisk udfordring	XXX synlighed, evne til at lytte og forstå medarbejdere og andre interessenter	X viden om organisationskultur, corporate image, information, kommunikation, markedsføring m.v.	X <i>lederen</i> , repræsentanten /receptions-løven (3)
udvikling af politiske evner og politisk mægteddygtighed	X taktiske evner, fleksibilitet, evne og vilje til kompromis	X viden om magt og politiske processer	XXX <i>politikeren / forhandleren</i> (4)

Rollen som chef og strateg har meget at gøre med at kunne håndtere de tekniske omgivelser, rollen som leder kan knyttes til de institutionelle omgivelser og politikerrollen til de politiske omgivelser. Sammenholdes ovennævnte lederroller med nogle af ledelseslitteraturens kendte lederroller svarer: (1) f.eks. til, hvad Johnsen (1975) kalder administrator og beslutningstager, Adizes (1989) kalder for integrator og producent og Handy (1985) benævner Apollon; (2) til Johnsens taktiker,

strateg og feltherre og Handy's Athene; (3) til Johnsens miljøskaber, Adizes entreprenør og integrator, Handy's Athene og Dionysos og (4) til Johnsens politiker og konfliktløser.

Jeg har vovet pelsen og forsøgt at indikere med X, hvor vægten ligger med hensyn til at udvikle lederevner, kundskaber og roller afhængigt af hvilke ledelsesmæssige konsekvenser, der er i focus. Det er muligt andre ville fremhæve en anden vægtning, men jeg

hævder altså, at det f.eks. vil være karakteristisk, at etikledelse (hvis denne skal være andet og mere end eksterne konsulentfirmaers etiske regnskaber) må være bundet meget op til de personlige lederegenskaber.

4. Krydspres og normative vektorer: organisationer som politiske systemer

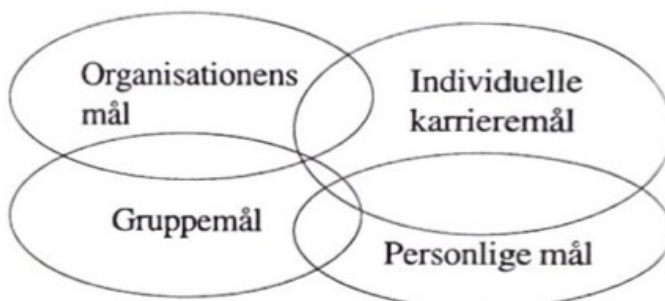
Der sker en *stigende politisering* af samfundet i almindelighed, i og med det på mange måder er det offentlige, som udstikker rammer for alting. Dermed bliver det nødvendigt for ledere på alle niveauer at forholde sig hertil og at kunne deltage i denne proces (Christensen og Jensen 1986; Nielsen og Pedersen 1989; Pedersen et al. 1992; Christensen og Christiansen 1992). Det er imidlertid ikke denne politisering, jeg nu skal fokusere på, men derimod på hvordan den offentlige forvaltning selv bliver politiseret på baggrund af interne politiske spil, og fordi der i den enkelte organisation indlejres *en række stats- og ordningsformer, som skaber krydspresituationer*.

Organisationer er politiske systemer. Det ser man straks af en simpel interessent- eller koalitionsanalyse, som opregner de eksterne interessenter, og muliggør en første simpel (netværks)analyse af potentielle politiske interessemodsætninger i og omkring organisationen. Lige så vigtig som identifikationen af eksterne interessenter er imidlertid opmærksomheden på det forhold, at organisationer også internt rummer interessemodsætninger af forskellig art. Helst så ledelsen i kommunerne vel, at alle stod bag organisationens mål, men man behøver ikke at gå ret dybt, før man opdager, at der findes såvel gruppe- (og afdelings-) interesser, at den enkelte meget vel kan have sine helt individuelle karrieremål at tage hensyn til, samt at det ikke er sikkert, at

arbejdet i organisationen stemmer fuldstændigt overens med den enkeltes livsstil og de behov, som dennes familie og venner måtte have.

Dette har jeg søgt at illustrere i figur 4, som er en udvikling af John Adairs model for koblingen af opgave, gruppe og individ i et behovsperspektiv (Adair 1973; 1984) og Morgans ekstrapolering heraf i et interesseperspektiv (Morgan 1986).

Figur 4. Overensstemmelse og uoverensstemmelse mellem mål i organisationen som baggrund for interessekonflikter



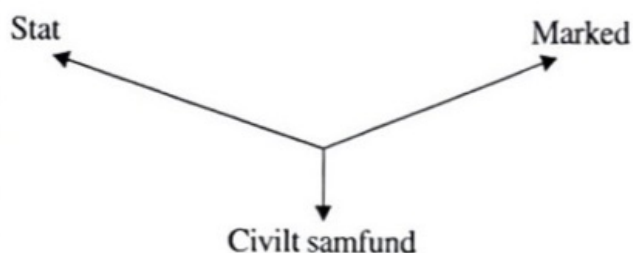
Ledelsens opgave bliver at forsøge på at få særinteresserne til at være sammenfaldende på så mange områder som muligt (overlapping mellem cirklerne), og i den udstrækning det ikke er muligt, da at få de potentielle modsætninger frem i lyset, at udnytte dem på en konstruktiv måde og forsøge at fremme en fælles problemforståelse. Nu er det selvfølgelig naivt at tro, at det er let at få alle medarbejdere til at arbejde med herpå – i særdeleshed i højt professionaliserede organiserede anarkier, som mange offentlige institutioner er. Det er tværtimod sandsynligt, at der vil finde allehånde politiske spil sted (cf. Mintzberg 1983b), og her må ledelsen, hvad enten den vil det eller ej, spille med og udnytte sine relative fordele og magtbaser. Det gælder ift. den daglige ledelse såvel som ift. større projekters gennemførelse (cf. Pfeffer 1992; Greiner and Schein 1988).

At analysere politiske processer på denne måde lægger i vid udstrækning op til at se på *interessekonflikter* – man får med andre ord ikke nødvendigvis øje på de fundamentale *værdikonflikter*, der kan være skjult i interessekonflikterne og de politiske spil herom. Jørgensen og Melander m.fl. har udviklet og anvendt et begrebsapparat om *fire samtidigt eksisterende statsformer*, som er særdeles anvendeligt med henblik på at tegne et præcist billede af nogle af disse værdimæssige modsætninger (Jørgensen og Melander (red.) 1992). Det er samtidigt et eksemplarisk forsøg på at tage konsekvensen af et institutionelt perspektiv på organisation-omverden problematikken og på den daglige ledelsessituation.

De sonderer mellem den *suveræne*, den *autonome*, den *forhandlende* og den *responsive stat*, og giver hermed mulighed for, at man kan forstå, hvordan organisatoriske og ledelsesmæssige situationer udspiller sig i krydspres mellem rationalerne for hver af disse samtidigt eksisterende værdimæssige strukturer (strukturer som er historisk udviklede, lagt oven i hinanden og indlejret i det offentlige på samme måde, som jeg tidligere har refereret til historisk usamtidige træk, der har deres egen træge omstillingstid). Til hver af disse idealtypiske statsformer hører tilsvarende idealtypiske magtformer med konsekvens for, hvilke magtbaser den enkelte har og kan opbygge, og med konsekvens for hvilke deltagelsesstrategier og politiske spil det er muligt at bringe i anvendelse og deltage i. Det som er vigtigt at gøre sig klart, er, at den moderne offentlige leder på samme tid skal kunne håndtere de krav, der stilles på baggrund af rationalerne for hver af disse statsmodeller (hvoraf både den forhandlende og den responsive stat er af forholdsvis ny dato) og være loyal til forskellig side i forskellige situationer. Dette er i sandhed en vanskelig og kompleks opgave under meget politiske vilkår.

Hvad denne analytiske model, som stort set alle andre organisationsteoretiske modeller, imidlertid ikke formår at fange ind og medtænke er, at der ved siden af staten i sine forskellige afskygninger, og markedet med sine rationaler for handling findes *en tredje ordningsform*: den ordningslogik, som er bundet til *det civile samfund* (Klausen 1990; 1994b). Opfatter man stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer, der har hver deres rationale for, hvad der er rigtigt og forkert, bliver det muligt at analysere udviklingstræk og beslutningssituationer som et resultat af mikrodynamiske processer, hvor de *tre ordningsformer*, som *normative vektorer*, trækker i hver sin retning og konkurrerer om at skabe mening, levere løsninger og blive udslagsgivende for udviklingen. Dette er søgt illustreret i figur 5.

Figur 5. Stat, marked og civilt samfund som normative vektorer og baggrund for værdikonflikter



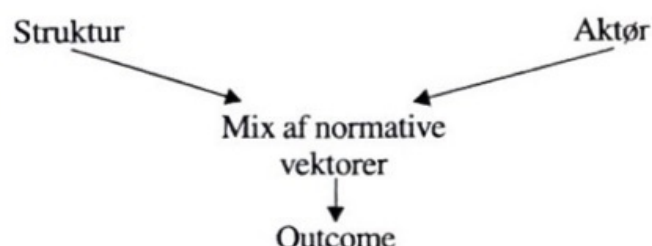
Kilde: Klausen 1994a, 1995

De fire statsformer og de normative vektorer er institutioner, der fungerer som *strukturer i strukturer*, der som bølger interfererer, styrker og svækker hinanden, skaber dissonans og resonans, konflikt og harmoni m.v.

Hvis det er rigtigt, sådan som jeg ser det, at stat, marked og civilt samfund som ordningsformer er *mellemkommende variable* mellem (samfundsmæssige og organisatoriske m.v.) strukturer og aktører, så vil det til en hver tid eksisterende mix, eller det relative blandingsforhold mellem dem, dvs. den relative styrke

de har, den betydning de tillægges, og den vægt de (deres rationale) fremføres med, være udslagsgivende for, i hvilken retning organisationer (og samfund) udvikler sig. Det ligger dog også heri, at det relative dominansforhold mellem de tre ordningsformer til forskellig tid bliver fremmet af strukturer og aktører. Dette er søgt illustreret i figur 6.

Figur 6: Relationen mellem struktur, aktør, normativt mix og resultat (nye rammer for strukturer og aktører osv.)



Med betragtningen omkring de normative vektorer bliver det altså muligt også at medtænke civilsamfundsdimensionen og at konkretisere værdikonflikter. Med focus på den civilsamfunds-mæssige ordningslogik bliver det endvidere muligt bedre at forstå, hvordan organisationer fungerer som autopoietiske systemer, fordi det er præcist de gensidigheds og tillidsbaserede relationer, der er bundet til det civile samfund, som gør det muligt at se igennem fingre med, at folk ikke tager konsekvensen af en forandret omverdenssituation. Det bliver dermed bl.a. muligt at forstå og forklare, hvordan det ind imellem kan gå så galt, som det gør, og at det kan gå så længe. Dette gælder ikke mindre for kommunalpolitikere, der misligholder eller misbruger deres placering i bestyrelser (som vi på det seneste har set eksempler på i el- og boligselskaber) end for den lille idrætsforening, som bliver bragt på falittens rand af velvilje og for det hæderkronede private firma, der snyder alle kreditorer (det er, hvad skandalerne omkring Alberti, Brøndby I.F. og Nordisk Fjer har tilfælles).

Ledelsesmæssigt drejer civilsamfundsorienteringen sig om, at man til forskel fra politikstyringen, dvs. demokratiet og hierarkiet, norm og regelstyring (stat), og til forskel fra udbud-efterspørgelsesstyringen, den kontraktuelle og (vare)udvekslingsmæssige konkurrencestyring (marked) lægger vægt på den personlige relation, enten i et patroniseret afhængighedsperspektiv eller i et ligeværdigt netværksperspektiv, herunder på reel inddragelse og ansvarsdelegering indenfor en ramme af etik- og holdningsstyring, der er bundet til kultur, tradition, dialog og kommunikation. Dette kan være vanskeligt, når man som leder samtidigt skal kunne fungere som den effektive administrative og strategiske leder og den politisk manøvredygtige leder – præget af lige dele åbenhed, beregning og kynisme. Dvs., at krydspresene og dilemmaerne håndteres ved, at lederen skifter mellem rollerne, er blød og hård, lytter og skærer igennem m.v. – at lederen med et af de moderigtige management ord praktiserer *paradoksledelse*. Krydspres og dilemmaer kan ikke løses, men må håndteres. Dette skaber uvægerligt konflikter mellem de forskellige lederroller (både overload, rationalitets- og loyalitetskonflikter).

Der er ingen grund til at antage, at disse forhold vil ændre sig drastisk i fremtiden. Tværtimod er det sandsynligt, at udviklingen vil fortsætte i retning af en kompleks overlejring af ordningsformer med dertilhørende krydspres og en dynamisk ændring af situationen, som kræver strategisk beslutningstagning og handling. Den eneste vej ud er valg af ledere, som har de egenskaber og kvalifikationer, der skal til, og er villige til at opdatere deres kvalifikationer løbende og i stand til at erobre og fastholde deres roller.

Det, der adskiller *kommunal ledelse* på topplan fra ledelsessituationen i det offentlige i almindelighed, er, at disse forhold på mange måder sættes på *spidsen*. Kommunerne er det decentrale, udførende led, der hvor man er

tættest på borgerne. Dette stiller særlige krav om åbenheden og gennemsækelighed, til den eksterne PR og dialogorienterede holdning og til etik-styringen (til at tage civilsamfundsdimensionen alvorligt). Relationen mellem (fuldtidsprofessionelle) embedsmænd og (deltids- og uprofessionelle) politikere i situationer, hvor komplekse forhold og alternative løsninger skal afvejes, stiller særlige krav til dette samspil (igen er etik og civilsamfundsdimensionen helt afgørende). Endelig stiller de afledte konsekvenser af internationaliseringen og integrationen i EU helt nye og meget drastiske krav til netop den kommunale leder, der ønsker at forandre tingenes tilstand (det gælder relationen til det private erhvervsliv, til tilgrænsende og fjerne kommuner og andre samarbejdspartnere og ift. centraladministrationen).

Den kommunale leder, som kender sine magtbaser og kan gennemskue og overskue situationen (tekniske såvel som politiske og institutionelle omgivelser), er i stand til i samarbejde med sine nærmeste medarbejdere at udstikke de strategiske retningslinier. Og den leder, som mestrer at spille de politiske spil og håndtere krydspresene og samtidig fastholde sin personlige integritet, autoritet og legitimitet, den leder har mulighed for at øve indflydelse og vinde andre for sine visioner – hvis det ellers er muligt at have sådan nogen ved siden af alt det andet, man skal kunne som moderne kommunal leder!

Litteratur

- Adair, John (1973): *Action-Centred Leadership*, London: McGraw Hill
 Adair, John (1984): *The skills of leadership*, Aldershot: Gower
 Adizes, Ichak (1989): *Corporate Lifecycles. How and Why Corporations Grow and Die and What to Do About It*, Englewood Cliffs, Prentice Hall

- Bild, Tage (1989): Tvivlen om det rationaliserede samfunds fornuft. Økonomi og samfund hos Max Weber, pp 105-139 in Klausen, Kurt Klaudi og Nielsen, Torben Hviid red. (1989): *Stat og marked*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
 Blake, Robert R. and Mouton, Jane Srygley (1978): *The New Managerial Grid*, oprindeligt 1964, Houston: Gulf Publishing Company
 Bozeman, Barry (1989): *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco: Jossey-Bass
 Brunsson, Niels (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*, New York: John Wiley & Sons
 Chandler, Alfred D. (1962): *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, Cambridge, Mass.: MIT Press
 Christensen, Jørgen Grønnegaard m.fl. (1990): *Normer for god embedsmandsadfærd*, særnummer af Administrativ Debat, februar 1993
 Christensen, Jørgen Grønnegaard og Christiansen, Peter Munk (1992): *Forvaltning og omgivelser*, Viborg: Systime
 Christensen, Søren og Jensen, Poul Erik Daugaard (1986): *Kontrol i det stille – om magt og deltagelse*, Gylding: Samfundslitteratur
 Cohen, Michael D. and March, James G. (1974): *Leadership and Ambiguity*, Boston: Harvard Business School Press
 Cohan, Michael D., March, James G. and Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, pp 1-25 in *Administrative Science Quarterly* vol 17
 Fiedler, Fred E. (1967): *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York: McGraw-Hill
 Galbraith, Jay (1977): *Organization Design*, London: Addison-Wesley
 Greiner, Larry E. and Schein, Virginia E. (1988): *Power and Organization Development. Mobilizing Power to Implement Change*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company
 Handy, Charles B. (1985): *Understanding Organizations*, The Penguin Business Library
 Harmon, Michael M. and Mayer, Richard T. (1986): *Organization Theory for Public management*, Glenview, Scott, Foresman and Company
 Hersey, P. and Blanchard, K. H. (1977): *Management of Organizational Behaviour*, Englewood Cliffs: Prentice Hall

- Jensen, Siggård, Pryzan, Peter og Thyssen, Ole (1990): *Den Etske Udfordring*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck
- Johnsen, Erik (1975): *Teorien om ledelse*, København: Nyt Nordisk Forlag
- Jørgensen, Torben Beck (1991): *Theory of Public Organizations – Demands and Possibilities of Development*, pp 357-391 in Knudsen, Tim (1991): *Welfare Administration in Denmark*, Copenhagen: Ministry of Finance
- Jørgensen, Torben Beck og Melander, Preben (1992): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Klausen, Kurt Klaudi (1990): *Organisatorisk inerti og mikrodynamiske processer. Organisatoriske og ledelsesmæssige processer i frivillige organisationer*, København: Samfundslitteratur
- Klausen, Kurt Klaudi (1994a): EG-konsekvenser for danske kommuner, pp 297-333 in Söran Hägroth ed. (1994): *Kommunerna, Landstingen och Europa*, Statens offentliga utredningar 1994:2, Stockholm: Civildepartementet
- Klausen, Kurt Klaudi (1994b): Normative vektorer. Stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer, pp 31-42 in *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, jan. 1994
- Klausen, Kurt Klaudi (1995): On the Malfunction of the Genetic Approach in Small Voluntary Associations in *Nonprofit Management & Leadership*, forthcoming
- March, James G. and Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press
- Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*, New York: Harper & Row
- Mintzberg, Henry (1983a): *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Mintzberg, Henry (1983b): *Power in and around Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Morgan, Gareth (1986): *Images of Organization*, Beverly Hills: SAGE
- Nielsen, Klaus og Pedersen, Ove K. (1989): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Charlottenlund: Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Pedersen, Ove K. et al. (red.) (1992): *Privat politik. Projekt forhandlingsøkonomi*, Gylling: Samfundslitteratur
- Pfeffer, Jeffrey (1992): *Managing with Power. Politics and Influence in Organizations*, Boston: Harvard Business School Press
- Porter, Michael E. (1980): *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, New York: The Free Press
- Poulsen, Per Thygesen red. (1990): *Lederprofiler år 2000. Nye udfordringer kræver ny ledelse*, Skive: Børsens Forlag
- Poulsen, Per Thygesen red. (1991): *Ledelse år 2001 – dansk international ledelse i en turbulent verden*, Skive: Børsens Forlag
- Powel, Walter W. and DiMaggio, Paul J. eds. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press
- Riegas, Volker und Vetter, Christian (1990): *Zur Biologie der Kognition*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Scott, Richard W. (1992): *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Selznick, Philip (1957): *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row
- Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C. ed. (1987): *Classics of Public Administration*, Chicago: The Dorsey Press
- Simon, Herbert A. (1965): *Administrative Behaviour*, New York: The Free Press
- Thompson, James D. (1967): *Organizations in Action*, New York: McGraw-Hill Book Company
- Weber, Max (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, besorgt von Johannes Winkelmann, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)
- Weick, Karl E. (1979): *The Social Psychology of Organizing*, New York: Random House
- Wilson, Woodrow (1887): *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, 2 (June 1887) – Shafritz and Hyde eds. 1987 pp 10-25
- Yukl, Gary A. (1989): *Leadership in Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall

Tendenser i kommunalvalget 1993

Lektor Hans Jørgen Nielsen
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. De to modeller

Der er to forskellige perspektiver på danske valg: Man kan fremhæve lighederne og forbindelserne mellem de forskellige niveauer. Det gør politikerne, når de uddrager landspolitiske konsekvenser af kommunalvalg eller næsten ser et nederlag i EU-folkeafstemninger som et mistillidsvotum. Præmissen er, at politik på forskellige niveauer og i forskellige sammenhænge grundlæggende er det samme. Problemer et sted, tyder også på problemer andre steder. Ført ud i sin yderste konsekvens fører det til en *enhedsmodel* af dansk politik og danske valg.

Men der er også det stik modsatte perspektiv. Man kan fremhæve, at partierne har forskellig styrke ved folketingsvalg og lokalvalg og finde eksempler på, at borgmesterpartiets styrke ved kommunalvalg er helt ude af trit med styrken ved folketingsvalg. Man kan også hæfte sig ved, at samme parti kan gå frem i nogle kommuner og tilbage i andre. Ergo lever kommunerne deres eget liv. Og man føje til, at vælgerne ofte svigter deres parti ved folkeafstemninger ved høje nej-procenter (Nielsen 1992:85). Ført ud i sin yderste konsekvens fører dette til en *lagdelings-model*. Hvert niveau er selvstændigt, og man kan ikke uden videre drage slutninger fra det ene niveau til det andet. Vi er ikke så fjernt fra »split-voting« á la USA, hvor vælgerne kan skifte mellem at støtte det ene og det andet parti ved forskellige valg.

De to modeller fører også til forskellige perspektiver på vælgerne. Ud fra enhedsmodellen er de grundlæggende socialdemokrater, venstremænd etc., og parti-tilknytningen bliver det organiserende princip i alle sammenhænge. Men ud fra lagdelingsmodellen er der ikke en sådan fællesnævner. Hvad vælgerne gør, afhænger af, hvad sagen drejer sig om.

Et langt stykke er det et frit valg, om man vil lægge mest vægt på forskelle eller ligheder mellem forskellige niveauer. Ingen vil bestride, at der er begge dele. Men helt frit er valget ikke. De sidste tre forsomre - i 1992, 1993 og 1994 - har vi oplevet EU-folkeafstemninger og Europa-valg, der gør det næsten bydende nødvendigt at fremhæve uafhængigheden mellem niveauerne. Flere partier fik i EU-sammenhængen voldsomme øretæver af vælgerne, uden at det kunne spores i opinionsmålinger af tilslutningen ved et folketingsvalg.

EU-politikken kunne dog være noget for sig, samtidigt med at der kunne være en snæver forbindelse mellem lands- og lokalpolitik. Før sidste års kommunalvalg kunne Søren Risbjerg Thomsen f. eks. fremlægge en prognose (Det fri Aktuelt 9.nov. 1993), der byggede på, at de landspolitiske forskydninger siden sidste kommunalvalg ville slå igennem med halv kraft på lokalt niveau. Prognosen kom til at ramme næsten plet. Det var impo-

nerende. Tilsyneladende var sagen afgjort til fordel for enhedsperspektivet¹.

Men ikke helt. Prognosen tages op til nærmere granskning afslutningsvis. Og resultatet vil pege i retning af, at kommunalvalg er ganske forskelligt fra kommune til kommune. Det peger igen i retning af en lagdelingsmodel.

2. Analysen

Analysen får på forhånd en skævhed: Allerede af pladsgrunde vil vægten blive lagt på fællestræk. Det er i orden, hvis kommunalvalg allevegne er en variation over samme tema. Men ikke hvis man i tråd med lagdelingsmodellen fremhæver de enkelte kommuners selvstændige politiske liv.

På to punkter vil der dog blive taget specielt hensyn til lagdelingsmodellen. Det vil blive undersøgt, hvor trofaste partiernes folketingsvælgere var ved folketingsvalget, og der vil blive lavet en vurdering af, i hvilket omfang forskelle mellem kommunerne i partiernes frem- og tilbagegange kan hænges op på landspolitiske træk.

I analysen vil blive brugt et datasæt, stillet til rådighed af Annie Gaarsted Frandsen, nu Odense Universitet, med et væld af oplysninger om de enkelte kommuner. Oplysningerne slutter ved sidste valg. På en række punkter har disse oplysninger kunnet opsuppleres. Men det er en meget alvorlig hæmsko, at Danmarks Statistik endnu ikke har offentliggjort resultater fra valget. De enkelte partiers stemmetal i kommunerne i 1993 er indføjet ved hjælp af data, Berlingske Tidende indsamlede til avisens resultat-tabeller. Resultaterne er ikke fintalte, og der mangler en enkelt, mindre kommune. Mere alvorligt er, at resultater for lokallister og små-partier er slået sammen, og der mangler oplysninger om stemmeprocenter, personlig stemmeafgivning, antal opstillede kandidater, kvinder i de en-

kelte kommunalbestyrelser etc.. Det begrænser analysemulighederne.

Videre mangler en egentlig interviewundersøgelse efter kommunalvalget. Her er i stedet brugt en undersøgelse i juni 1994, indsamlet til analyse af Europa-valget. Denne undersøgelse har oplysninger om afgivet stemme ved kommunalvalget. Tidsforskydningen er naturligvis et problem. De, der i dag er socialdemokrater, var det ikke nødvendigvis i november 1993. Opinionsundersøgelser viser dog ikke så store forskydninger, at problemet skulle være særligt alvorligt².

3. Kampagnen

På landsplan fik valgkampen en skæv start. I sommerens løb var der megen diskussion om flygtninge og indvandrere. Hvidovres socialdemokratiske borgmester Britta Christensen ville ikke have flere. Det ville Gentoftes borgmester Hans Toft (C) heller ikke. Og i Søllerød sagde borgmester Erik Fabrin (V) også stop. Det gav en diskussion om placeringen af flygtninge i Københavns-området.

Dette lokale problem blev i Socialdemokratiet gjort til et landsproblem. Andre socialdemokratiske borgmestre havde nemlig også vanskeligheder, og på Socialdemokratiets kongres i begyndelsen af september blev flygtninge og indvandrere det store tema. Beretningen skrev tre sider om stramninger. Statsministeren syntes, man skulle lytte til borgerne's angst og bekymringer, og citerede et brev fra en mor med en invalid søn, der beklagede, at flygtninge blev hjulpet på bekostning af de syge, handicappede og gamle. »Det brev taler for sig selv. Det giver udtryk for følelser, som vi ikke må møde med ligegyldighed eller bedreven« (Berlingske Tidende 4. september 1993).

Tabel 1: Vælgerne syn på kampagnen og de vigtige problemer

Referencer til forskellige kategorier af emner	A. Hvad synes vælgerne, valgkampen især har drejet sig om	B. Hvad synes vælgerne er det vigtigste problem for kommunalbestyrelsen efter valget	Skævhed (A-B)
	--- procent ---		
Flygtninge/indvandrere	17	9	+8
Erhvervsforhold, skatter, kommunens økonomi	10	9	+1
Børn og unges forhold, børnehaver, skolepolitik	11	12	-1
Ældrepolitik, ældres forhold	9	12	-3
Arbejdsløsheden	8	21	-13
Social- og sundhedspolitik, sygehuse	7	10	-3
Miljø, trafik	6	8	-2
Diverse landspol. problemer	3	*	*
Taburetrykter, valgflæsk o.l.	11	*	*
Andet	15	2	*
Ubesvaret, ved ikke	23	15	*

Kilde: Materiale fra Gallup-undersøgelsen blev foretaget 4.- 11. november 1993.

Denne fokusering var mærkelig. Nogle kommuner og ikke mindst socialdemokratiske storby-kommuner har mange indvandrere, og her møder borgmestrene ghetto-dannelser. Det er naturligt, de rejser problemet. Men i andre kommuner er der næsten ingen indvandrere. Nej til flygtninge kan her stadig være et effektivt middel til at vise, at man står vagt om kommunen. Men det er næppe det mest påtrængende lokale problem for ret mange vælgere. Og det er heller ikke et tema, der appellerede specielt til socialdemokratisk-orienterede vælgere. I medierne havde et par forskere ganske vist ved EU-folkeafstemningen i maj og nu igen i forbindelse med kongressen forklaret, at socialdemokratiske vælgere var specielt negative over for fremmede, fordi de kunne true dem på jobbet. Men de gav intet belæg, og gentagne opinions- og valgundersøgelser havde da også vist noget

helt andet. Hidtil havde det kun været venstrefløjsvælgere og fremskridtsvælgere, der skilte sig ud, ved at være henholdsvis mere positive og mere negative over for fremmede. Socialdemokratiske vælgere lignede alle de fleste andre ved en midterposition.

Temaet gik da også skævt i forhold til vælgerne. I begyndelsen af november spurgte Gallup vælgerne, hvad de syntes valgkampen især havde drejet sig om. Der var stor spredning, for meget varierer fra kommune til kommune. Men flygtninge-emnet var det, der blev nævnt af flest. Anderledes, når vælgerne blev spurgt, hvad de syntes kommunalbestyrelsen især skulle gøre noget ved efter valget. Så kom arbejdsløsheden i top og en række sociale- og sundhedsproblemer kom også før flygtninge- og indvandrerproblemet.

Tabel 2: Valgresultatet i forskellige kommunetyper

PARTIERNES STYRKE I 1989									
	F	A	B	CD	Q	C	V	Z	An- dre
Hele Landet	10.0	35.7	2.7	1.5	1.4	14.6	18.0	5.6	10.5
Kommuner med borgerligt flertal i 1989									
HT, konservativt dominerede	10.0	22.8	3.1	2.9	0.7	35.5	9.4	4.3	11.5
HT, Venstre domineret	10.0	24.7	3.0	2.9	0.5	13.5	32.0	4.0	9.3
Provins over 50.000 indb.	16.6	27.4	1.7	1.8	6.2	9.9	25.0	6.9	4.6
Provins, 20-50.000 indb.	7.4	36.7	2.7	1.1	3.2	12.3	26.1	8.1	2.4
Under 20000 indb. Øerne	6.1	33.6	5.0	0.4	0.8	10.7	28.5	5.8	9.2
Under 20000 indb., Jylland	4.0	29.1	2.1	0.2	2.3	9.6	29.7	6.8	16.1
Kommuner med arbejderpartiflertal i 1989									
HT	15.9	41.1	2.2	2.9	0.7	14.9	4.9	4.9	12.5
Provins, over 50.000 indb.	13.4	40.9	2.7	1.8	1.3	15.0	11.1	5.5	8.4
Prov, 20-50.000 indb.	10.1	45.3	3.6	1.1	0.9	15.0	13.5	5.3	5.4
Under 20000 indb. Øerne	8.7	45.6	3.1	0.5	0.4	11.7	18.2	2.5	9.4
Under 20000 indb. Jylland	7.8	45.3	1.2	0.0	0.6	9.9	21.4	7.4	6.4

PARTIERNES STYRKE 1993									
	F	A	B	CD	Q	C	V	Z	An- dre
Hele Landet	8.1	35.1	2.9	0.6	1.2	13.0	25.6	4.3	9.3
Kommuner med borgerligt flertal i 1989									
HT, konservativt dominerede	8.0	21.2	3.6	0.9	0.5	35.0	19.4	2.5	9.0
HT, Venstre domineret	8.9	23.6	3.1	1.2	0.4	11.1	39.9	2.5	9.3
Provins over 50.000 indb.	14.4	39.9	1.2	0.4	3.7	7.3	28.3	4.5	0.4
Provins, 20-50.000 indb.	6.0	37.6	2.7	0.4	2.7	11.2	29.3	6.5	3.6
Under 20000 indb. Øerne	4.6	33.0	4.8	0.1	0.5	9.2	33.6	3.4	10.8
Under 20000 indb., Jylland	3.4	28.5	1.7	0.1	2.0	8.1	36.6	5.0	14.7
Kommuner med arbejderpartiflertal i 1989									
HT	14.1	38.8	3.0	1.0	0.6	12.7	14.9	4.7	10.2
Provins, over 50.000 indb.	8.7	42.3	3.0	0.7	1.2	13.4	19.3	4.7	6.8
Prov, 20-50.000 indb.	9.2	40.9	3.5	0.6	0.7	13.9	23.0	4.3	4.0
Under 20000 indb. Øerne	7.1	44.8	2.8	0.3	0.4	9.9	23.3	2.3	9.2
Under 20000 indb. Jylland	5.1	44.4	0.9	0.0	0.6	7.0	28.0	5.2	8.7

TAB OG GEVINST VED VALGET I 1993

	F	A	B	CD	Q	C	V	Z	An- dre
Hele landet	-1.9	-0.6	0.1	-1.0	-0.2	-1.6	7.6	-1.3	-1.2
Kommuner med borgerligt flertal i 1989									
HT, konservativt dominerede	-2.0	-1.6	0.4	-2.0	-0.2	-0.5	10.0	-1.8	-2.5
HT, Venstre domineret	-1.1	-1.1	0.1	-1.7	-0.1	-2.5	8.0	-1.5	-0.1
Provins > 50.000 indb.	-2.1	12.5	-0.5	-1.3	-2.5	-2.7	3.3	-2.4	-4.3
Provins, 20-50.000 indb.	-1.4	0.8	0.0	-0.6	-0.5	-1.2	3.3	-1.6	1.2
Under 20000 indb. Øerne	-1.5	-0.6	-0.2	-0.2	-0.3	-1.6	5.0	-2.4	1.7
Under 20000 indb., Jylland	-0.7	-0.7	-0.4	-0.1	-0.3	-1.6	6.9	-1.9	-1.4
Kommuner med arbejder- partiflertal i 1989									
HT	-1.8	-2.3	0.8	-1.9	-0.1	-2.2	10.0	-0.3	-2.3
Provins, > 50.000 indb.	-4.7	1.4	0.3	-1.2	0.0	-1.6	8.2	-0.8	-1.6
Prov, 20-50.000 indb.	-0.9	-4.4	-0.1	-0.5	-0.2	-1.1	9.5	-1.0	-1.4
Under 20000 indb., Øerne	-1.6	-0.8	-0.2	-0.2	0.0	-1.8	5.1	-0.2	-0.3
Under 20000 indb. Jylland	-2.7	-0.9	-0.3	0.0	0.0	-2.9	6.6	-2.2	2.3

Statsministeren havde nok lyttet. Men næppe til vælgerne. Og i hvert tilfælde ikke til de socialdemokratiske vælgere. Undersøgelsen spurgte nemlig også vælgerne, om flygtningedebatten havde betydning for deres stemme. Det sagde 66 procent nej til, mens 17 procent tillagde den nogen betydning og 13 procent stor betydning. Men der var store forskelle – fra de 76 procent af fremskridtsvælgerne, der tillagde flygtningedebatten betydning, over 36 procent hos SF og ned til 19 procent hos Socialdemokratiets vælgere. Endnu engang havde det vist sig, at de socialdemokratiske vælgere ikke var markante i indvandrerspørgsmålet.

Sagens anden side var kampagnens mangler. Mange i Gallup-undersøgelsen (21 pct.) syntes, at arbejdsløsheden var det vigtigste problem for kommunalbestyrelsen, men langt færre (8 pct.) mente, at den havde været i fokus i debatten. For mange vælgere må kampagnen derfor have drejet sig om emner, de fandt mere perifere. Ved de sociale ydelser og

den kommunale service var forskellene langt mindre grelle, men der var også her en tendens til, at kampagnen ikke kunne følge helt med vælgerne opfattelse af problemernes betydning.

På et punkt var der en debat, der havde ideologiske overtoner. Skulle man bruge privathospitaler til at nedbringe ventelistene? Det var formentlig Socialdemokratiets held, at hospitaler er et anliggende for amterne og ikke kommunerne, og amterne har sjældent vælgerne store interesse.

Under landsdebatten lå imidlertid debatterne i de enkelte kommuner. De kunne være vigtige i de enkelte kommuner, uden nødvendigvis at have betydning uden for kommunegrænsen. Flygtningedebatten i Hvidovre, Gentofte og Søllerød var et eksempel på en debat, der spillede en lokal rolle, men som man søgte at overføre på alle landets kommuner, hvor det ikke gik. Kommunerne var nok for forskellige.

4. Valgresultatet

På landsplan fik valget en eneste nyhed: Venstres fremgang på knapt otte procent for alle landets kommuner under ét. Fremgangen var ikke blot markant, men også almen. Kun i 30 kommuner gik Venstre tilbage; i 4 kommuner var resultatet uændret, fordi Venstre hverken opstillede sidst eller nu i 1993, mens gik Venstre frem i de resterende 241 kommuner. Fremgangen blev betalt med tab for næsten alle andre partier, undtagen de radikale. Men forskydningerne for de andre partier var små og ikke megen opmærksomhed værd.

Venstres fremgang betød også en strukturel ændring. Partiet gik især frem, hvor det førhen stod svagt. Geografisk og politisk skete der derfor en kraftig udjævning i partiets styrke. I HT-området var der således tidligere kun en lille gruppe kommuner, der var klare Venstre-højborgere - med borgerligt flertal og med Venstre som største borgerlige parti. I disse kommuner havde Venstre allerede i 1989 over 30 procent af stemmerne. Men den slags kommuner vejede ikke tungt. Borgerlige HT-kommuner med de konservative som største parti havde dobbelt så mange vælgere, og HT-kommuner med arbejderparti-flertal fire gange så mange. Det var det, der talte, og i disse kommuner var Venstre nede på henholdsvis 9 og 5 procent af stemmerne i 1989.

HT-området var dermed som helhed et svagt Venstre-område. Men her kom de helt store fremgange på 8 til 10 procent og mest i de kommuner, hvor Venstre tidligere havde stået svagt. Venstre kom både ind på stenbroen og ud i villakvartererne og var ikke længere et af kommunalbestyrelsens outsider-partier med nogle få medlemmer, der kun vanskeligt kunne overkomme byrådsarbejdet. Tidligere havde Venstre i næsten halvdelen af HT-kommunerne højst haft et par medlemmer i kommunalbestyrelsen. Den slags kommuner

forsvandt næsten, og i halvdelen af HT-kommunerne fik Venstre mindst fem medlemmer i kommunalbestyrelsen. Venstre kunne nu for alvor spille med (Danske Kommuner, nr.37, side 5 ff.. Opgørelsen her er ikke komplet, idet den omfatter 258 kommuner ud af 275).

I de større provinskommuner (20.000 eller flere indbyggere) med flertal for arbejderpartierne fik Venstre også de helt store sejre. Her havde Venstre tidligere kun haft en sjettedel af stemmerne. Det blev nu forøget med omkring 9 procent, eller det samme som i HT-området.

Anderledes beskeden var fremgangen i både de større borgerlige provinskommuner og i de forskellige mindre provinskommuner. Det var også knapt så nødvendigt, for her var Venstres styrke allerede i 1989 oppe på landsgennemsnittet eller mere. Sammenlagt gik Venstre frem i bykommunerne, men mest der, hvor partiet stod svagt i forvejen.

Billedet for Socialdemokratiet var meget mere kaotisk. På landsplan skete der ikke alverden. Det blev til en tilbagegang på 0,6 procent, og der var tilbagegang i de fleste kommunetyper. Men der var nogle undtagelser.

Umiddelbart mest markant var fremgangen på hele 12,5 procent i borgerlige kommuner over 50.000 indbyggere. Det ligner noget, men er det næppe. Det drejer sig alene om Kolding og Herning, og begge steder var der tale om rent lokale særtræk. I Kolding blev Socialdemokratiet sidst nærmest halveret efter et grandiost pengeforbrug. Nu genvandt partiet noget med en fremgang fra 24 til 32 procent. Og i Herning havde Socialdemokratiet overtaget borgmesterposten fra Venstre - igen efter et par mindre flatterende sager. Nu blev borgmester Hilmar Sølund imidlertid kraftigt udfordret af folketingsmedlem Helge Sander, Venstre. Det skulle Helge Sander aldrig have

gjort, for Socialdemokratiet eksploderede fra 30 til 47 procent, mens Herning blev en af de få kommuner, hvor Venstre tabte.

Også i kommuner over 50.000 indbyggere med arbejderpartillertal var nedgangen brudt. Men det var et kunstigt gennemsnit, der dækkede over højst forskellige tendenser. I Århus fik borgmester Thorkild Simonsen et kanonvalg med fremgang på 9 procent, i Odense, Horsens og Aalborg var der stagnation, mens det endelig gik det helt galt i Randers, Vejle og Esbjerg med tilbagegange på 5 til 7 procent.³

Socialdemokratiet var svagt for nedadgående, men mønstret kunne brydes af lokale forhold og – vel også – stærke borgmestre. Og for de andre partier var forskydningerne med få undtagelser ganske små.

Det eneste rigtigt nye var dermed Venstres fremgang og indtog i byerne.

En del afhang imidlertid også af, hvilken politik der havde været ført i kommunen, og hvem der havde ansvaret. Det er et gammelt fif at sætte skatterne ned i et valgår og op

Tabel 3: Betydning af forskellig skattepolitik.

	Tab og Gevinst i kommuner, hvor partiet har borgmesterposten			Tab og Gevinst i kommuner, hvor partiet ikke har borgmesterposten		
	A	V	C	A	V	C
Skatteændringer 1990-94						
A.Ned	+4.6	+8.6	+5.3	-1.5	+8.7	-3.7
B.Uændret	+0.1	+6.9	+6.7	-0.6	+6.4	-1.1
C.Op	-2.3	+5.4	+0.7	-1.6	+8.2	-1.7
Effekt (A-C)	+6.9	+3.2	+4.6	+0.1	+0.5	-2.0
Skatteændringer 1993-94						
A.Ned	+0.8	+6.3	-2.0	-0.8	+7.9	-2.7
B.Uændret	-0.2	+6.9	+3.2	-1.4	+8.1	-2.0
C.Op	-4.8	+6.9	-3.4	-1.0	+4.9	-1.8
Effekt (A-C)	+5.6	-0.6	+1.4	+0.2	+3.0	-0.9
Alle Kommuner	-0.3	+6.8	+2.3	-1.3	+7.9	-2.1
Antal kommuner						
Skatteændringer 1990-94						
A.Ned	22	34	6	48	36	64
B.Uændret	37	33	6	45	49	76
C.Op	64	39	11	59	84	112
Skatteændringer 1993 – 1994						
Ned	6	8	2	11	9	15
Uændret	107	90	18	126	143	215
Op	10	8	3	15	17	22

Tabel 4: Folketings- og kommunalvalgs-stemmer

	Adfærd ved kommunevalget 1993		
	Stemte på samme parti	Stemte på andet parti	Husker ikke parti, stemte blankt, stemte ikke
Parti ved folketingsvalget 1990	Procent vandret		
Socialdemokratiet	75	11	15
Venstre	78	10	13
Konservative	53	29	19
SF	49	32	21
Andre	48	36	15
Alle	64	21	16
Parti hvis folketingsvalg nu *)			
Socialdemokratiet	73	9	19
Venstre	62	12	25
Konservative	58	23	19
SF	45	32	23
Andre	44	34	22
Alle	60	18	26

*) Folketingsvalg nu er målt ved holdning på undersøgelsestidspunktet, d.v.s. et halvt år efter kommunalvalget. N (min)=63.

igen, når valget er overstået. For perioden 1981 til 1985 fandt Poul-Erik Mouritzen, at det gav Venstre succes (Mouritzen 1991:481-483). I den næste valgperiode fandt Annie Gaarsted Frandsen derimod ingen virkning af skattesænkninger op til valget (Frandsen 1993:74ff).

Op til valget i 1993 var der – modsat sidste valg – næppe megen skattetænkning. Fem sjettedele af kommunerne holdt skatten i ro. Langsigtet steg skatten fra skatteåret 1990 til skatteåret 1994 i knapt halvdelen af kommunerne.

Alene de tre største partier, Socialdemokratiet, Venstre og Konservative, har borgmesterposter nok til en analyse af, hvorledes skattepolitikken påvirker valgresultatet. Men med denne indskrænkning står det klart, at borgmesterpartiet vinder, hvis det i den samlede

periode har sat skatten ned. Virkningen af kortsigtede ændringer fra 1993 til 1994 er derimod for alle tre partier mindre end virkningen af langsigtede nedsættelser, og for Venstre er den direkte negativ. Under alle omstændigheder drejer det sig om ret få kommuner.

5. Hvem stemte hvordan?

Hovedparten af vælgerne stemte på de samme partier, som de ville stemme på ved et folketingsvalg. Det er næsten selvfølgelig. Men der var også mange, der svigtede, både ved at blive hjemme og ved at stemme på et andet parti. I tabellen er foretaget to skøn.

Det mest usikre skøn er knyttet til antallet af sofavælgere. Det underdrives altid i surveyundersøgelse. Tallene er imidlertid vægtede, så resultaterne skulle passe med de rigtige tal fra valget. I denne vægtning er en gruppe, der

Tabel 5: Forskellige erhvervsgruppers partivalg

	Div. Vfl.	F	A	B	Div. midter- partier	C	V	Z	Pct. arbejderparti minus pct. borgerlig	Lokal- lister
- procent vandret -										
Off. ansatte										
Arbejdere	8	12	32	5	4	9	20	11	+3	0
Funktionærer	3	17	32	2	2	13	20	2	+13	9
Privat ansatte										
Arbejdere	3	7	50	4	2	5	21	5	+23	3
Funktionærer	2	4	31	3	2	17	38	1	-24	3
Selvstændige	2	5	7	1	0	19	55	6	-67	3
Arbejdsløse	0	9	54	3	2	11	2	12	+33	7
Under udd.	11	14	22	5	2	16	28	2	-6	0
Pensionister	8	4	42	3	2	14	19	4	+12	4
N (min)=28										

ikke huskede parti ved kommunalvalget lagt sammen med sofavælgerne. Denne gruppe udgør omkring 5 procent af samtlige. Denne placering kan diskuteres. Men har gruppen faktisk stemt, og nogle har nok, kan man være rimelig sikker på, at kun få har stemt på deres folketingsparti. Er man fast partigænger, kan man også huske sit parti.

Med dette forbehold får man, at 60-65 procent møder frem og stemmer på deres folketingsparti. Procenten er størst i de større partier. De stiller stort set op alle vegne og har alle vegne en chance for repræsentation i kommunalbestyrelsen. Af de modsatte grunde er de mindre partiers vælgere også mindre trofaste ved kommunalvalgene.

Det kan være lidt af en smags sag, om man synes 60-65 procent er få eller mange. Sikkert er alene, at man ikke kan sætte lighedstegn mellem folketingsstemme og kommunalvalgsstemme. Så langt taler resultatet til gunst for en lagdelingsmodel.

Meget ved kommunalvalget ligner dog folketingsvalg: Arbejdere og offentlige funktionærer stemmer på arbejderparti, mens private funktionærer og selvstændige er borgerlige. De uddannelsessøgende har også en svag borgerlig hældning – studenter- og ungdomsoprøret er forbi – men ellers dominerer arbejderpartierne hos de grupper, arbejds-løse og pensionister, som er afhængige af det offentlige.

I mange år har man været meget opmærksomme på venstredrejningen hos de offentligt ansatte. I dag kan betydningen let overdrives. Hos de offentligt ansatte arbejdere er hældningen meget svag, og selvom den er noget stærkere hos de offentlige funktionærer, er den dog ikke så stærk og gruppen ikke så stor, at det betyder alverden. Man kan lave det tankeeksperiment, at de offentligt ansatte slet ikke havde stemt. Så ville arbejderpartierne og lokallisterne hver have mistet et enkelt procentpoint til fordel for de borgerlige partier.

Vigtigere er hældningen hos »de offentligt forsørgede« (uddannelsessøgende, arbejdsløse og pensionister). Havde disse grupper ikke stemt, ville arbejderpartierne og de borgerlige partier have henholdsvis mistet og vundet tre procentpoints.

Helt afgørende er imidlertid forholdene i den private sektor. Hos de privat ansatte arbejdere er støtten til arbejderpartierne i top, mens de private funktionærer er stærkt borgerlige og de selvstændige endnu mere. Det ligner en polarisering. Man kan lave tankeeksperimentet en tredje gang. Havde de private funk-

tionærer og selvstændige ikke stemt, ville arbejderpartierne have stået seks procentpoint stærkere og de borgerlige partier seks procentpoint svagere.

Trods hældningerne var der alligevel et betydeligt fællestræk mellem de forskellige partiers vælgerkorps⁴. I de fleste lidt større partier var de offentligt forsørgede, den største gruppe – simpelthen fordi de er så mange (især pensionister). Og lægger man antallet af offentligt ansatte til, kommer man over en bred bank op over halvdelen af partiernes vælgerkorps.

Tabel 6: Sammensætningen af forskellige partiers vælgerkorps

	F	A	B	C	V	Z	Lokal- lister
	Procent lodret						
Arbejdere							
Off.ansatte	7	4	8	3	4	13	0
Priv. ansatte	14	22	19	6	12	18	11
Funktionærer							
Off.ansatte	33	14	9	16	12	9	35
Priv.ansatte	9	15	15	22	25	4	11
Selvstændige	5	2	3	11	17	11	11
Arbejdsløse	4	6	3	3	0	11	7
Under uddannelse	16	6	16	11	10	4	0
Pensionister	12	31	27	27	19	26	26
Gift e. eget erhv., medhj. ægtefæller	0	0	0	0	1	4	0
Sammentællinger							
Privat sektor	28	39	37	39	54	33	33
Off.ansatte	40	18	17	19	16	22	35
Off.undersøttede	32	43	46	41	29	41	33
Off.ansatte+ off.forsørgede	72	61	63	60	45	63	68
Arbejdere	21	26	27	9	16	31	11
Funktionærer	42	29	24	38	37	13	46
Selvstændige	5	2	3	11	17	11	11
Off.undersøttede	32	43	46	41	29	41	33
N (min)=21.							

Man kan ikke slutte sikkert fra folks helt øjeblikkelige stilling til deres oplevede interesser. En stud. merc. kan allerede nu identificere sig med en rolle som salgschef i et eksportfirma, og den pensionerede direktør kan stadigt tænke som chef for 300 ansatte. Alligevel har den store vægt af offentligt forsørgede betydning. De fleste partier må regne med, at en meget stor del af deres vælgere er positivt bevågne over for det offentlige forsørgede. Det er også med til, at det tidligere resultat, at vælgere syntes, at forskellige sociale problemer var vigtige, og vigtigere end det var fremgået af kampagnen.

SF afveg. I det parti var der flere offentligt ansatte end offentligt forsørgede. Det ændrer ikke meget, snarest tværtimod. For lagt sammen gjorde de to grupper SF til det parti, hvor den største del af vælgere var afhængige af det offentlige. Vigtigere var det, at også Venstre var en undtagelse. Her var over halvdelen af vælgere erhvervsaktive i den private sektor, samtidigt med at andelen af offentligt ansatte var beskeden.

Dette sætter Venstres fremgang i relief. Den bestod næppe så meget i, at man vandt et bredt udsnit af de andre partiers vælgere. Snarere tyder resultatet på, at Venstre fik mobiliseret de erhvervsaktive i den private sektor omkring et liberalt budskab.

6. Venstres indtog i byerne

Pia Kjærsgaard har talt om, at højskole-Venstre er afløst af handelshøjskole-Venstre. Naturligvis er dette både polemisk og sat på spidsen. Men det antyder et skift fra et socialt-set bredt sammensat parti til et parti, der mere snævert er rekrutteret hos de bedrestillede. Er der noget om det, skulle det ikke mindst vise sig i en forskel mellem Venstre i de områder, hvor Venstre altid har været stærk og Venstre i de nye vækstområder i byområderne.

Her kan det drille i analysen, at Venstre-vælgere – sammen med SF-vælgere – er ret unge. Det er helt normalt, at et parti i fremgang har lav gennemsnitsalder, for det får et ekstraordinært tilskud af vælgere, der endnu ikke har bundet sig til et parti. Men da uddannelsesniveaue har været kraftigt stigende, vil alderssammensætningen i sig selv tegne et billede af Venstre-vælgere som ret veluddannet vælgerskare. Og tilsvarende kan en meget lav kvindeandel (kun 36 procent) let medføre, at Venstre kommer til at fremstå som et parti, hvis vælgere har høje indtægter. Mænd tjener nemlig gennemgående en hel del mere end kvinder. Sammenlagt kunne man derfor få et billede et handelshøjskole-Venstre, blot fordi Venstre vælgere var unge, og fordi de var mænd.

En del af dette er søgt modvirket ved et par standardiseringer. Det er søgt beregnet, hvor længe vælgere har gået i skole. Man kan da få et mere alders-uafhængigt skøn over uddannelsesniveaue ved at se på, om partiernes vælgere har gået længere eller kortere i skole end normalt for deres alderskategori.⁵ Ved indkomst ses alene på de erhvervsaktive, for både pensionister og uddannelsessøgende har lavere indtægter end andre. For de resterende er dernæst søgt beregnet, hvor meget vælgernes indtægt ligger over gennemsnittet for henholdsvis mænd og kvinder.⁶

På nogle punkter er der ikke synderlig forskel mellem storby-Venstre og land-Venstre. Men flere forskelle går i den forventede retning. Uden for de storbyerne har Venstre betydelige grupper af både arbejdere og selvstændige. Men i de store byer er funktionærerne helt dominerende blandt Venstres erhvervsaktive vælgere. Uden for storbyerne er der heller ikke større forskel på, hvor længe forskellige partiers vælgere har gået i den almindelige skole, men i de store byer har Venstres vælgere sammen med de konservative vælgere klart haft længere skolegang end f.eks. de

socialdemokratiske. Mønstrer gentager sig for erhvervsuddannelse. Uden for storbyerne er der ingen større forskel. Men i storbyerne ligger både Venstres og de konservative vælgere klart over både over S- og SF-vælgerne.

Endelig er indtægtsforskellene mellem partierne begrænsede uden for storbyerne. Men i de store byer hører Venstres vælgere sammen med de konservative klart til højindkomst-grupperne.

Tabel 7: Partiernes profiler i by og på land

	Storby (HT+ 3 store provinsbyer)				Rest			
	F	A	C	V	F	A	C	V
-- procent lodret --								
Pct.arbejdere	25	22	7	10	17	29	11	19
Pct.funktionærer								
Private	12	14	24	34	5	15	20	20
Offentlige	28	14	16	14	40	14	16	11
Pct.selvstændige	2	2	11	13	8	1	12	19
Pct.off. forsørgede	33	48	42	29	31	40	41	30
Pct. off.ansatte og off.	42	50	50	44	42	49	49	45
Hvor meget længere eller kortere var skolegangen end normalt for årgangen	+0.4	-0.1	+1.1	+0.9	+0.3	-0.3	+0.2	0.0
Afsluttet erhvervsuddannelse (kun erhvervsaktive)								
Ingen	25	24	14	9	*	25	29	20
Kortere	38	54	39	54	*	52	48	55
Højere	29	22	47	38	*	23	24	25
Hvor meget højere eller lavere er indkomsten end forventet (kun erhvervsaktive) i 1000 kr	-22	+26	+92	+71	*	-16	+6	+23
N (min)=23. Hvor N er mindre end 20 er tal udeladt.								

Meget tyder derfor på, at Venstres fremgang i byerne ikke mindst skete blandt et klientel med mange lighedspunkter med det konservative vælgerkorps. Det var måske ikke lige ligefrem »handelshøjskole-Venstre« det hele. Men det trak i den retning.

7. Landspolitikken og de specifikke forhold
Venstres fremgang var klart en landstendens. Og der var også Søren Risbjerg Thomsens

prognose i Det fri Aktuelt den 9.november. Den kom til at forudsige de enkelte partiers samlede styrke næsten på decimalen, selvom den alene var baseret på meningsmålinger om stemme ved et kommende *folketingsvalg*. Prognosen var også langt bedre end opinionsinstitutternes forudsigelser, og de havde ellers spurgt direkte, hvad man ville stemme ved et *kommunalvalg*. Det var fornemt og et meget stærkt belæg for det landspolitiske islæt i

valget. Dette taler til gunst for enheds-modellen.

Alligevel bliver der ved at være plads for lokalpolitikken. Ifølge prognose-modellen slog de landspolitiske forskydninger *ikke* igennem med fuld, men kun med godt og vel halv kraft. Det lokalpolitiske system reagerer dermed kun med en vis træghed på landspolitik. Videre gjaldt den præcise forudsigelse alene de samlede resultater for alle kommuner *under ét*, og sammenlægningen eliminerer per definition alle særtræk i de enkelte kommuner. Man ville derfor stadig kunne mene, at f.eks. Helge Sander, Erik Fabrin og Peter Brixtofte betød mere for Venstres resultat i Herning, Søllerød og Farum end Uffe Ellemann-Jensen.

Det kan imidlertid også undersøges. I 11. november 1994 brugte Søren Risbø Thomsen nemlig i *Det Fri Aktuelt* sin model om virkningen af landsforskydninger til at forudsige resultaterne for de enkelte partier i alle landets kommuner. Hvis alt var landspolitik, skulle denne prognose ramme lige så fint som den første. Den anden prognose blev derfor lagt ind i datasættet, og regressionsanalysens »forklarede varians« blev brugt som et simpelt mål på, hvor godt prognosen ramte. Dette mål bygger ene og alene på *variationerne* - her mellem kommunerne. Konkret anfægter en lav »forklaret varians« f.eks. ikke, at de landspolitisk-baserede prognoser helt rigtigt forudsagde, at *niveauet* for Venstre lå omkring 8 procent højere end tidligere, men viser derimod, at prognoserne

Tabel 8: Afprøvning af forskellige indkredsninger af den lokale variation

DET, DER SKAL FORKLARES	FORKLARINGSFAKTORER	PROCENT FORKLARET VARIANS		
DEN FORUDGÅENDE ANALYSE		A	V	C
Partiernes procenter i de enkelte kommuner	Partiernes procenter i 1989	74	81	83
	Partiernes procenter i 1989 korrigeret for landspolitisk tendens (SRT's anden prognose)	72	78	82
Partiernes frem- og tilbagegange i de enkelte kommuner	Det lokale gennemslag af de landspolitiske forskydninger (SRT's procenter for de enkelte partier i kommunerne <i>minus</i> partiernes procenter i kommunerne i 1989)	0	1	1
DEN EFTERFØLGENDE ANALYSE				
Partiernes frem- og tilbagegange i de enkelte kommuner	Opdelingen i kommunetyper	23	14	2
	Opdelingen i kommunetyper + partiernes styrke i 1989	26	16	2
	Opdelingen i kommunetyper + partiernes styrke i 1989 + aldersfordeling+ erhvervsfordeling+boligforhold	35	21	18

ikke kan indkredse, *hvor i landet* partiet især havde succes.

Ved afprøvningen er det mest simple mål på partiets succes deres andel af stemmerne, og den mest enkle indkredsning er, at partierne især vil være stærke samme steder som sidst. For Socialdemokratiet, Venstre og Konservative Folkeparti forklarer styrken i 1989 da også 74, 81 og 83 procent af variansen i styrken i 1993. Strukturen i partisystemet ændrer sig ikke radikalt fra det ene valg til det andet. Og de landspolitisk-bestemte forskydninger giver ikke en bedre indkredsning, for den forklarede varians *falder* en smule ved brug af Søren Risbjerg Thomsens anden prognose.

Målet på partiernes succes kan dog anfægtes. Om 25 procent er fint, afhænger af hvad partiet havde i forvejen. Man bør derfor også se på partiernes frem- og tilbagegange rundt om i kommunerne og sammenligne med, hvor meget den anden prognose sagde, forskydningerne ville være (prognosens tal minus tilsvarende tal i 1989). Dette ændrer imidlertid intet. For den forklarede varians ligger så tæt på nul, som det er menneskeligt muligt.

Dette peger klart mod en dobbelt-konklusion. De landspolitiske forskydninger siger meget om, hvorvidt ændringer i partiernes gennemsnits-styrke ændres, men intet om hvor forskydningerne især kommer.

Dette betyder ikke, at så afhænger alt af partiernes indsats i de enkelte kommuner. Der kan også være tværgående ændringer, selvom de ikke uden videre hænger sammen med landspolitik, og en borgmester kan dårligt rose sig af en sejr, hvis hendes parti også gik frem i alle tilsvarende kommuner. Hvor meget sådanne tværgående træk betyder vil blive undersøgt ved stadigt at bruge »den forklarede varians« og som forklaringsfaktorer successivt at inddrage forskellige forklarings-

faktorer. Ved kommune-typologien er de forskellige småkommuner slået sammen - i det tidligere skilte de sig ikke synderligt fra hinanden - og de forskellige kategorier laver om til dummy-variable⁷ Disse giver en vis indkredsning af både udsvingene i Socialdemokratiets og Venstres resultater, men fanger slet ikke forskellene hos de konservative. Yderligere inddragelse af partiernes styrke i 1989, jfr. at Venstre især gik frem i de svage områder, hjælper kun en anelse og slet ikke ved de konservative. Først når man giver los og bruger allehånde karakteristika ved kommunerne, går forklaringsgraden virkeligt i vejret. Men niveauet er stadig moderat.⁸ Indtil videre tyder alt derfor på,

- at landspolitikken har en afgørende betydning for de generelle forskydninger,
- at de tværgående træk (f.eks. forskellen for Venstre i forskellige kommunetyper) bestemt ikke er betydningsløs,
- men at der samtidigt er mange lokale særtræk ved valget rundt om i kommunerne.

Sammen med resultaterne fra EU-afstemninger og Europa-valget giver dette stadig grund til at fremhæve niveauernes »relative autonomi«.

Referencer

- Det fri Aktuelt*, 9. og 11. november 1993.
Berlingske Tidende, 4. september 1993.
Frandsen, Annie Gaarsted 1993: 'Kommunalpolitik og Vælgeradfærd. Er der en sammenhæng? Speciale, Institut for Statskundskab, Århus Universitet
Mouritzen, Poul-Erik 1991: *Den politiske cyclus*. Århus: Politica.
Nielsen, Hans Jørgen Nielsen 1993: *EF på Valg*. København: Columbus.
Ugbrevet Mandag Morgen, nr.20. 24.maj 1994

Noter

1. Mens SRT ramte plet ved kommunalvalget ramte han meget forkert, da han brugte samme metode til at forudsige Europa-valget 1994. Han gav prognoserne for de enkelte partier en usikkerhedsmargin på 4 procent mod 2 procent ved kommunalvalg. Men det gik meget værre. Socialdemokratiet blev spået 23.7 procent, men fik 15.8. For Venstre lød prognosen på 25.7 procent, men resultatet blev 18.9 etc. (Ugebladet Mandag Morgen, 24 maj 1994). Forskellen i prognosene tyder på, at EU-politik ikke er så stærkt knyttet til landspolitik som kommunalpolitik.
2. Datasættet er vejet, således at marginalerne passer med de officielle resultater af folketingsvalget i 1990 og kommunalvalget i 1993. Ved valget er følgende kategorier lagt sammen og sat lig med sofavalg: (1) stemte ikke (2) stemte blank (3) husker ikke parti og (4) vil ikke svare. I tabellerne anføres minimumstal for antal interviewede bag de enkelte tal. Disse minimumstal stammer fra det vægtede datasæt, og vedrører gennemgående antallet af radikale vælgere eller SF-vælgere. Da vælgere fra begge disse partier er vægtet ned, ville de uvægtede tal i de fleste tilfælde have været noget højere.
3. Venstre havde derimod fremgang i alle disse kommuner.
4. Sammen med det store antal funktionærer er dette også med til at gøre betegnelsen »arbejderparti« forældet. I de fleste partier udgør arbejderne et ret beskedent islæt og med få undtagelser er de også færre end funktionærer.
5. Her er 7 års folkeskole sat til 7 års skolegang, afgang fra 8-9 klasse til 8½ år, Mellem/realeksamen eller 10. klasse til 10 år og student/HF til 12 år. Helt præcist er det ikke, men skulle komme ret tæt på. Derefter er vælgerne delt i tre aldersgrupper – under 30 år, 30-49 år og 50 år – og aldersgruppens gennemsnit er trukket fra den enkelte vælgers uddannelseslængde.
6. Undersøgelsen spurgte folk, om deres indtægt lå i bestemte intervaller. Dette er brugt til at give folk en indtægt midt i intervallet, og vælgere med indtægt »over 600.000 kr« er givet en indtægt på 650.000 kr. Dette er ikke uproblematisk. Ved en mere eller mindre normalfordelt indkomstfordeling vil indkomster under gennemsnittet sandsynligvis blive sat for lavt, fordi de fleste vil ligge i den øvre ende af intervallet, mens indkomster over gennemsnittet sandsynligvis er sat for højt. Til afdækning af grov-forskelle spiller det dog næppe den afgørende rolle.
7. Variablene bliver »C-domineret HT kommune«, »V-domineret HT-kommune« etc., med værdien 1 hvis kommunen falder i kategorien og ellers 0. Rent teknisk er en af disse dummyfaktorer udeladt af analysen, da værdien er givet udfra alle de andre dummyfaktorer.
8. I denne analyse får alle variationer – systematiske og usystematiske – endda lov at tælle med. Var der kun taget hensyn til de systematiske variationer, ville forklaringsgraden have været endnu mere beskedent. Således er aldersfordeling målt ved en række variable: Procent 17-39 årige, procent 40-49 årige etc. Stiger Venstres fremgang med den første procent for så at falde med den anden procent og igen stige med den tredje etc., reducerer dette variationen. Men et sådant mønster giver ikke megen mening.

Kommunernes rolle i den offentlige sektor: Teori og empiri

Lektor **Finn Bruun**, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Ligesom i Danmark er kommunernes betydning for den offentlige sektors økonomi og serviceniveau blevet diskuteret i stadigt stigende grad i en række andre vestlige lande. Det gennemgående synspunkt i europæiske regeringskredse synes at være, at kommunernes økonomi af finanspolitiske grunde skal integreres tættere i en sammenhængende offentlig økonomi. Både den nærmere udformning af løsningsforslagene og den faktiske førte politik har imidlertid varieret betydeligt og har indbefattet såvel bløde henstillinger som bindende forskrifter (Page and Goldsmith, 1987). Allerede fordi de nationale udgangspunkter er forskellige, er disse forskelle på styringsbestræbelserne ikke overraskende. Målt ved andelen af det offentliges udgifter og personaleforbrug er de nordiske kommuner således betydningsfulde, mens de sydeuropæiske kommuner kun spiller en mindre rolle. Spørgsmålet er, om sådanne forskelle kan forklares på en så entydig måde, at de kan bidrage til en forståelse af de formulerede styringsbestræbelser.

I det følgende drøftes fire forskellige indfaldsvinkler, der har været og fortsat er væsentlige tilgange til forståelsen af kommunernes rolle. Først skitseres en legal-konstitutionel synsvinkel; herefter opridses en økonomisk velstandsforklaring; for det tredje drøftes en organisatorisk-administrativ forklaring;

en fjerde tilgangsvinkel præsenteres med en politologisk tilgang, der tager udgangspunkt i magtforholdene i det politiske system. Dispositionen er anlagt ud fra en kronologisk synsvinkel. Det bærende synspunkt er, at kommunernes rolle i de vestlige samfund bedst kan forstås i lyset af den overordnede sociale og økonomiske politik, som føres i forskellige lande.

2. Legal-konstitutionel teori

En rendyrket og strikt juridisk forklaring på kommunernes rolle, som den er defineret her, tager udgangspunkt i de grundlæggende konstitutionelle forskelle mellem forskellige lande. Jo større formel uafhængighed de har i forhold til staten, desto større antages rollen at være (jfr. Page, 1991). En normalt udtalt, men forudsat tese synes at have været, at autonome kommuner både kunne og ville ekspandere.

I en teknisk, operationel forstand bindes påstanden op på en juridisk sondring mellem lande, der har valgt et »ultra vires system« i modsætning til et »universalistisk system«. Forskellen består i, at kommunerne i de universalistiske lande kan gøre, hvad der ikke er forbudt, mens de i ultra vires-lande kun kan gøre, hvad der udtrykkeligt er tilladt. Kategoriseringen og tankegangen er oprindeligt fostret af jurister, der fokuserede på de formelle, nationale variationer mellem England

og de kontinentaleuropæiske lande, der i modsætning til England alle opererer med universalitetsprincippet. Også i de skandinaviske lande slog tanken igennem. Den indflydelsesrige svenske jurist Nils Herlitz propagerede således for relevansen af dette synspunkt (Herlitz, 1969). I mange henseender søgte Herlitz at illustrere sin tankegang rent empirisk. Han var dog bundet både af sin fagdisciplinære tilgangsvinkel og af de verifikationsmuligheder, som gav sig, da han skrev.

Tabel 1. Kommunestørrelse relateret til den samlede offentlige sektor. Procent.

	Andel af udgifter	Andel af personale
Danmark	46	70
Norge	38	64
Sverige	41	54
Finland	43	–
Tyskland	18	15
Storbritannien	30	38
Frankrig	18	11
Italien	29	12
USA	31	50

Kilde: Goldsmith, 1992.

Som det fremgår af tabel 1, kunne man også i dag ud fra en isoleret synsvinkel forklare forskellen på de engelske og skandinaviske kommuners økonomiske betydning ud fra deres formelle status. De skandinaviske kommuners større økonomiske betydning går tilsyneladende smukt hånd i hånd med deres større formelle autonomi. Imidlertid efterlader denne betragtning en stor og uforklaret kontinental- og sydeuropæisk afvigelse. Også disse kommuner er formelt tillagt den samme autonomi i forfatningen, som de skandinaviske kommuner har. Ikke desto mindre er de ud fra enhver synsvinkel af mindre betydning end de nordiske kommuner. Konstitutionelle indfaldsvinkler fører således ikke langt i forståelsen af kommunernes rolle.

3. Økonomisk velfærdsteori

I modsætning til betydningen af de forfatningsmæssige bestemmelser repræsenterer en række økonomisk inspirerede teoretikere en helt anden synsvinkel. Gennemgående er synspunktet, at kommunernes virksomhed kun kan forstås i lyset af udviklingen i den nationale økonomi. Lidt mere konkret kan tanken sammenfattes som en påstand om, at rige lande har og får en stor kommunal sektor, mens fattigere lande vil have svage og betydningsløse kommuner. I nyere tid er arnestedet for argumentationen først og fremmest USA op gennem 70'erne. Mest prægnant har en række marxistisk inspirerede økonomer og politologer således forsøgt at argumentere for sammenhængen mellem økonomisk udvikling og det kommunale aktivitetsniveau. Tankegangen har været, at virksomhedernes behov for kapitalakkumulation skulle være afgørende for beskatningsviljen over for kommunerne (Friedland, 1982). Svagheden i argumentationen skyldes to ting. For det første er den grundlæggende ide temmelig introvert. Amerikanske kommuner har traditionelt været underlagt en langt mindre indgående central styring end det har været tilfældet i Europa, og et betydeligt højere styringspotentiale i de europæiske lande henstår totalt uforløst. Dernæst lider bevisførelsen af, at et komparativt statistisk grundlag stort set er fraværende.

Begge mangler imødekommes umiddelbart af den fiskale føderalismelitteratur, der den dag i dag er en væsentlig inspirationskilde for mange økonomiske studier af kommunernes rolle. I Warren Oates grundlæggende studie fra 1972 argumenteres der således for, at decentrale myndigheders økonomiske rolle beror på deres beskatningsmuligheder og dermed på bruttonationalproduktet per capita. Afgørende for, om de kan udnytte beskatningsmulighederne fuldt ud, er dog deres grad af autonomi. Synspunktet er, at decentrale myndigheder vil forsøge at maksimere deres

indtægter, men at de kan forhindres i at gøre det, hvis regeringerne har muligheden for at tøjle dem. Bevisførelsen præsenteres med en stort anlagt statistisk analyse af de OECD lande, der er tilgængelige data for. Konklusionen er, at indkomsten per capita er altgørende, og den decentrale andel af de offentlige

skatter er størst i lande, der har et føderalt system som for eksempel USA og Tyskland. En række efterfølgende studier bekræftede disse sammenhænge, og med dette udgangspunkt er der formuleret ganske vidtrækkende påstande om kommunernes økonomiske rolle og om deres manøvre muligheder (Alt, 1983).

Tabel 2. Velstandsudvikling og kommunale finanser 1978-84. Indekseret ændring fra 100.

	BNP p.c.	Kommunale udgifters andel af BNP	Kommunale udgifters andel af offentlige udgifter	Kommunale skatters andel af den samlede beskatning
Danmark	112	99	83	92
Norge	123	85	90	84
Sverige	113	99	93	97
Finland	127	103	100	96
Tyskland	110	97	95 ¹	93
Storbritannien	105	98	86	98
Holland	106	112	98	183
Frankrig	111	115	108 ²	114
Italien	115	109	102	255 ³
USA	113	100	91	87

1. 1978-1983

2. 1979-1984

3. 1978-1985

Kilder: BNP fra *OECD National Accounts 1974-1986*. Kommunale skatter fra *OECD Revenue Statistics 1960-1986*. Andre data fra Mouritzen and Nielsen, 1988.

Af flere grunde kan der dog være grund til betydelig skepsis. For det første forekommer det noget primitivt at angribe spørgsmålet om autonomi alene på grundlag af nogle enkle konstitutionelle særpræg. Dernæst er der tale om ret enkle analyser af beskatningsniveauet, som ikke på nogen måde opfanger myriaderne af andre indtægtskilder og udgiftsniveauet. Endelig kan disse analyser kun i ringe grad tages til indtægt for påstande om kommunernes rolle. Da Oates og Alt gennemførte deres analyser, sondrede OECD's statistikker ikke

mellem sub-nationale stater og kommuner. Senere OECD-statistikker, som rummer en sådan sontring, anfægter på flere måder, at man skulle kunne drage de konklusioner om kommunernes rolle, som den fiskale føderalismelitteratur har givet anledning til. I modsætning til den grundlæggende tese steg kommunernes andel af den samlede beskatning op gennem 1970'erne i enhedsstaterne, mens det faldt i de føderale lande. Heller ikke sammenhængen mellem beskatningsandel og velstand

i denne periode synes at kunne bekræftes (Wolman and Goldsmith, 1985).

Som det fremgår af oversigten i tabel 2 over den indekserede udvikling af bruttonational-produkterne og kommunernes udgifts- og beskatningsandele i nogle udvalgte lande, er det i det hele taget svært at finde belæg for klare og automatiske sammenhænge mellem den almindelige samfundsøkonomiske udvikling og kommunernes rolle. Heller ikke en deterministisk økonomisk tilgang synes at føre langt.

4. Strukturel teori

Gennem de senere år er også kommunernes budgetadfærd blevet drøftet ud fra en public choice-synsvinkel. Synspunktet har været, at kommunernes størrelse og opgaver kan have en selvstændig betydning for udgifts- og serviceniveauet. I store kommuner med mange funktioner, som for eksempel de skandinaviske, kunne det således forventes, at sammenhængen mellem beskatningsniveau og service er mindre synlig for vælgerne, ligesom muligheden for at stemme med fødderne svækkes. I modsætning hertil skulle reaktionsmulighederne være bedre i et fragmenteret system som det amerikanske, hvor de lokale enheder dels er små og til dels organiseret rent funktionelt om afgrænsede opgaver som for eksempel skolevæsenet. Alt i alt skulle amerikanske lokalpolitikeres og bureaukraters muligheder for at varetage økonomiske egeninteresser i form af tryghed i ansættelsen og karrieremuligheder via opgavevækst således være relativt små.

Spørgsmålet er taget op til behandling af Mouritzen og Ylönen med udgangspunkt i den hidtil mest dybtgående internationale undersøgelse af kommunernes finanser (1992). Hverken beskatnings- eller udgifts-data kan underbygge antagelsen, men en vis bekræftelse findes ved en sammenligning af personaleforbruget og udgiftsmønstrene.

Sammenhængen er dog særdeles spinkel og beror i det væsentligste på, at der i begyndelsen af 80'erne var et fald i det amerikanske personaleforbrug sideløbende med et uændret udgiftsniveau. Mouritzen og Ylönen afstår derfor fra at drage endelige konklusioner om betydningen af kommunernes strukturelle karakteristika.

Med henvisning til den drastiske vækst i de kommunale udgifter og personaleforbruget i de skandinaviske lande op gennem 70'erne er det dernæst blevet hævdet, at en væsentlig forklaring herpå er de forudgående reformer omkring 1970. Det teoretiske rationale i en redegørelse for personaleforbruget i disse

vesteuropæiske lande

inddelingsreformer

scale,

(Hoff

afvig

skand

kommuner

sentlige har synspunktet

har været centralt initierede og

generel reform og ekspansion af ve

ten (jfr. landebeskrivelserne i

berg

Hvi

stæn

forvent

lede offentlige perso

inddelingsreformer, og specie

naviske landes vedkommende synes

at være en sådan sammenhæng.

Tabel 3. Det offentlige personaleforbrug i procent af alle beskæftigede.

	Andel 1960	Andel 1986	Vækst i procent			
			60-66	66-72	72-78	78-86
Sverige	12,8	33,0	25,0	44,0	26,1	4,9
Danmark	10,4	29,4	27,9	51,7	27,8	-0,7
Frankrig	12,9	25,4	-	-	9,2	61,5
Norge	12,0	23,3	25,9	11,4	17,7	4,9
Storbritannien	14,8	21,8	8,9	10,9	9,1	2,1
Finland	7,8	20,8	25,6	7,9	39,8	11,6
Tyskland	8,0	16,1	26,3	21,4	19,6	9,8
Holland	11,7	15,9	-	-	14,7	3,0
Italien	9,0	14,9	11,1	20,7	14,4	-0,8
Gnst.	11,0	17,3				
Afvigelse	6,8	17,5				

Kilder: 1960: Bentzon; Nørby Johansen. 1966-86: OECD National Accounts.

Fra et udgangspunkt tæt på det europæiske gennemsnit ligger Sverige og Danmark nu klart i spidsen med hensyn til antallet af offentligt ansatte, og væksten fandt netop sted i forbindelse med de store inddelingsreformer, der i både Sverige og Danmark skete omkring 1970. Selv om væksten har været svagere i Norge, skete den kraftigste vækst også her i netop den periode, hvor reformerne blev gennemført, d.v.s. op gennem 60'erne. På den anden side synes de skandinaviske lande at være særtilfælde. Både i England og Tyskland var væksten kraftigst i 60'erne, men den store engelske inddelingsreform blev først gennemført i 1974, og i Tyskland foregik sammenlægningerne i midten af 70'erne. Et tilsvarende mønster kan genfindes i Italien, hvor sammenlægningerne dog aldrig tog noget større omfang. Reformbølgen gik stort set også uden om Frankrig, der først oplevede en dramatisk personalevækst i 80'erne i kølvandet på den første Mitterand-regerings reformbølge (Kommunesammenlægningerne

skitseres i Martin Harloff, 1987 og Dente and Kjellberg, 1988).

Heller ikke disse tal tillader vidtgående konklusioner om betydningen af de kommunale strukturer. Hvis de har den postulerede effekt, synes der dog at være tale om et særkende for de skandinaviske lande. Det skal understreges, at påstanden ikke er, at strukturelle karakteristika som størrelse og fragmentation ikke kan spille en betydelig rolle. Som isolerede forklaringer af kommunernes budgetadfærd og rolle slår de dog ikke til.

5. Magtteori

En sidste og helt anden tilgang til en forståelse af kommunernes rolle leveres af en række politologer, der fra forskellige udsigtpunkter retter søgelyset mod de lokale elitors politiske betydning på det nationale niveau. I modsætning til de ovennævnte synvinkler, der alle har som forudsætning, at kommunalpolitikere og offentligt ansatte vil forsøge at udvide budgetterne, anses den grundlæggende driv-

kraft dog for at være en helt anden. For de lokale eliter vil et altovervejende og afgørende motiv være at bevare og befæste deres magtpositioner, og om det kan lade sig gøre beror på deres nationale politiske betydning. Omvendt vil regeringer og parlamenter i videst mulig udstrækning forsøge at gøre kommunerne til agenter for deres politik.

Tanken, der blev lanceret i begyndelsen af 50'erne som udgangspunkt for en sammenligning af først og fremmest England og Frankrig, led umiddelbart en krank skæbne. Med en prisværdig åbenhed erkendte ophavsmanden selv, at sammenhængen var dubiøs. Det var således ikke muligt at forklare, hvorfor tilsyneladende stærke sydeuropæiske borgmestre, som havde en sideløbende national karriere som medlemmer af parlamenterne, var undergivet en langt stærkere styring end deres engelske kolleger, hvis repræsentation i parlamentet var langt ringere. (Mackenzie, 1954).

Argumentationen for rolleforskellene byggede først og fremmest på en analyse af den administrative kontrol af kommunerne, og kernen bestod i en redegørelse for den angiveligt meget stærke præfektstyring af de franske kommuner. Trods den oprindeligt kranke empiriske skæbne er idéen senere blevet genoptaget og operationaliseret på en noget anden vis. I stedet for at koncentrere blikket mod de formelle styringsmuligheder er perspektivet blevet udvidet ved også at inddrage kommunernes grundlæggende struktur og deres andele af de offentlige finanser. Rent empirisk har sigtet på ny været at forklare de iøjnefaldende forskelle på de nord- og sydeuropæiske kommuner. En af de mest sammenhængende, men i flere henseender også ganske problematiske forklaringer, er præsenteret af Page and Goldsmith (1987). Ligesom en række andre iagttagere af sydeuropæisk politik argumenterer de for, at en grundlæggende årsag til, at inddelingsreformerne blev gen-

nemført i Nordeuropa og ikke i Sydeuropa var, at kun de stærke sydeuropæiske kommunalpolitikere var i stand til at modstå presset for reformer fra det centrale niveau. Hensynet til at bevare den politiske magtbase og valgkreds uændret kunne tilgodeses. Sammenhængen med opgave- og serviceniveauet begrundes med, at de nationale centre har været utilbøjelige til at tillade opgavereformer og servicevækst, fordi kontrolmulighederne er begrænset af politiske grunde og rent administrativt vil være vanskelige på grund af det store antal af kommuner.

At kommunesammenlægningerne i Skandinavien en række steder skete på trods af lokale ønsker er velkendt. I Danmark mest tydeligt i de store provinsbyer, hvor forstæderne strittede imod. Ligeledes er der ubestrideligt blevet fremsat en række lovforslag i de sydeuropæiske lande om inddelinger og strukturelle reformer, der enten ikke er vedtaget, eller som kun i begrænset omfang er blevet implementeret.

Rationalet bygger dog på en række antagelser, som ikke uden videre er indlysende eller dokumenterbare. I hvert fald i Skandinavien har mange kommunalpolitikere i de større byer faktisk presset på for at få sammenlægninger. Dernæst kan en række forkastede lovforslag i Paris og Rom næppe i sig selv tages som udtryk for, at lokale eliter har været i stand til at overvinde en ellers samlet nation. For det tredje stemmer tanken om, at de nationale centre skulle være specielt villige til at lade de store og kontrollable kommuner spille en betydningsfuld økonomisk rolle dårligt sammen med de tilgængelige data. Mens de danske kommuner har et gennemsnitligt befolkningstal på godt 18.000, er det i England på over 100.000, i Italien på godt 6.000 og i Frankrig på ca. 1.500 (jfr. Sharpe, 1988). Hvis magtlogikken holder, kunne man forvente, at specielt de engelske kommuner og i mindre udstrækning de danske var kom-

met til at spille en mere afgørende økonomisk rolle. Som det er fremgået af tabel 2, er der intet belæg herfor. Tværtimod er det i disse år først og fremmest de sydeuropæiske lande, der oplever en ekspansion. Endelig peger udviklingen i personaleforbruget ikke på nogen entydig sammenhæng mellem inddelelingsreformer og opgaveoverdragelse.

I en opfølgende og mere indgående analyse af de postulerede sammenhænge fastholder Page grundsynspunktet, selv om der tages en række forbehold (1991). Årsagerne hertil skyldes i mindre grad teoretiske overvejelser end empiriske konstateringer. Alt i alt synes der gennem de seneste år at være sket en udvikning af en række forskelle, som tidligere var uomtvistelige. Det gælder således de lokalpolitiske elitors nationale repræsentation i parlamenterne, som har været faldende i Sydeuropa sideløbende med, at de kommunale organisationer med en vis succes har ageret som interesseorganisationer. Også styringsformerne har tilnærmet sig hinanden. Det klassiske præfektstyre i Sydeuropa synes i væsentlige henseender at være på retur til fordel for mere direkte relationer mellem ministerierne og kommunerne. Den strikt legalistiske forankring af kommunerne synes dog ikke at være opgivet.

Selv om Page og Goldsmith m.fl. retter søgelyset mod nogle væsentlige forskelle mellem de nord- og sydeuropæiske lande, kommer deres eliteteori under alle omstændigheder til kort som en dynamisk teori, der kan forklare den nutidige udvikling. Afstanden mellem teserne og den tilgængelige empiri er for stor.

6. Staten og kommunerne

Alle de nævnte teorier er i princippet baseret på nogle relativt simple antagelser om de lokalpolitiske drivkræfter, hvad enten de så består i budgetmaksimeringsønsker eller magthensyn. Som det er fremgået, rammer ingen af dem dog plet som isolerede og enty-

dige forklaringer af kommunernes rolle. På den anden side rummer de fleste et forbehold for den indflydelse, som statslige styringshensyn kan have.

Spørgsmålet er da, om der er mønstre i disse bestræbelser, som kan forklare kommunernes autonomi. Bedømt ud fra de seneste analyser heraf er svaret benægtende. På grundlag af en række bredere beskrivelser af forskellige europæiske kommuners autonomi fastslår Page og Goldsmith således, at det ikke er muligt at finde overbevisende mønstre bag hverken styringsbestræbelserne eller baggrunden herfor (1987). På et kvantitativt grundlag når Wolman m.fl. til samme resultat i en omfattende analyse af tilskudssystemerne i ti vestlige lande (1992).

Begge analyser er imidlertid i princippet aggregerede analyser, der søger at identificere fælles træk på tværs af sondringen mellem forskellige funktionelle sektorer som for eksempel undervisning og teknik. Umiddelbart forekommer det temmelig hasarderet at hævde, at nationale styringsbestræbelser ikke skulle spille nogen rolle for kommunernes budgetadfærd. På den anden side vil det være forenklet at antage, at bestræbelserne skulle være identiske inden for alle sektorområder. Under alle omstændigheder savnes mere indgående sektorstudier. Studier af for eksempel miljøpolitik og undervisningspolitik på tværs af grænserne mellem den statslige og kommunale sektor vil ikke blot være af betydning for en nærmere klarlæggelse af de forskellige sektorpolitikker. Også forståelsen af den rolle, som forskellige offentlige instanser spiller, vil kunne vinde herved.

Litteratur

- Alt, J. C., 1983, »The Evolution of Tax Structures« i *Public Choice*, vol. 41, no. 4.
Bentzon, K.-H., 1984, »Offentligt ansatte i Danmark i et internationalt perspektiv« i *Økonomi og Politik*, vol. 58, nr. 3.

- Dente, B. and Kjellberg, F., 1987, *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage.
- Friedland, R., 1982, *Power and Crisis in the City*, London: MacMillan.
- Goldsmith, M., 1992, »The Structure of Local Government« i Mouritzen, P. E. (ed.), *Managing Cities in Austerity*, London: Sage.
- Herlitz, N., 1969, *Elements of Nordic Public Law*, Stockholm: Nordstedt.
- Hoffmann-Martinot, V., 1990, »Municipal Employees and Personnel Policies: A Comparison of Seven Countries«, Harvard University: Center for European Studies, paper.
- Mackenzie, W. J. M., 1954, »Local Government in Parliament« i *Public Administration*, no. 32.
- Martin Harloff, E., 1987, *The Structure of Local Government in Europe*, The Hague: IULA.
- Mouritzen, P. E., and Nielsen, K. H., 1988, *Handbook of Comparative Urban Fiscal Data*, Odense: Dansk Data Arkiv.
- Mouritzen, P. E. and Ylönen, A., 1992, »Money, Politics or Structure« i Mouritzen, P. E. (ed.), *Managing Cities in Austerity*, London: Sage.
- Johansen Nørby, L., 1982, »The Danish Welfare State 1945-1980: Institutional Profile and Basic Tables«, Odense Universitet: Rapporter og dokumentation, nr. 12.
- Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Barbrace.
- Page, E. C., and Goldsmith, M., 1987, »Centre and Locality: Explaining Cross-National Variations« i Page and Goldsmith (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: Sage.
- Page, E. C., 1991, *Localism and Centralism in Europe*, New York: Oxford University Press.
- Sharpe, L. J., 1988, »Local Government Reorganization: General Theory and UK Practice« i Dente, B and Kjellberg, F., *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage.
- Wolman, H., and Goldsmith, M., 1985, *Local Government Fiscal Behaviour and Intergovernmental Finance in a Period of Slow National Growth: A Comparative Analysis*, Salford: University of Salford.
- Wolman, H., et al., 1992, »Fiscal Stress and Central-Local Relations: The Critical Role of Government Grants« i Mouritzen, P. E. (ed.), *Managing Cities in Austerity*, London: Sage.

Kommunene som velferdsprodusenter

Professor Tore Hansen, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

1. Innledning

Den utvikling vi har vært vitne til i den kommunale virksomhet gjennom de siste decenni-er her i Norden, såvel som i de fleste andre vestlige velferdssamfunn, har en rekke paradoksale trekk sett i relasjon til tradisjonelle oppfatninger om og verdier forbundet med lokalt selvstyre. Mens begrunnelsen for kommunalt selvstyre har vært knyttet til verdier som demokratisk deltagelse, uavhengighet fra statlig styring samt effektiv lokal forvaltning, har den faktiske utvikling av den kommunale aktivitet vært preget av sikring av nasjonale likhetsnormer og standardisering i tjenesteytingens nivå og innhold. Langt på vei kan det hevdes at kommunene har vært blant de viktigste institusjonelle virkemidler i etableringen og utviklingen av de *statlige* velferdsordninger. Det er gjennom kommunale tiltak – ofte, men ikke alltid, initiert av nasjonal lovgivning – at sikringen av universelle rettigheter og likhet i fordelingen av en rekke sentrale velferdsgoder er blitt realisert.

Dette innebærer imidlertid ikke at kommuneinstitusjonen som sådan – som en politisk enhet innenfor det nasjonale styringssystem – er blitt svekket og redusert til en rendyrket agent for statlige tiltak. Den rolle kommunene er kommet til å spille som velferdsprodusenter kan i like høy grad tas som uttrykk for en statlig avhengighet av kommunale beslutninger, der kommunene vil kunne ha en av-

gjørende innflytelse på i hvilket omfang statlige målsettinger lar seg realisere. I denne artikkelen skal jeg først gi en nærmere utdypning og begrunnelse for den påstand jeg her har fremsatt, for dernest å diskutere enkelte perspektiver knyttet til den fremtidige utviklingen av den kommunale virksomhet og kommunale politikk.

2. Lokale autonomi og nasjonal likhet

Teoretiske begrunnelser for desentralisering av beslutningsmyndighet har i særlig grad lagt vekt på nødvendigheten av å sikre mulighetene for variasjoner i oppgaveløsningene i overensstemmelse med den lokale befolknings preferanser og krav. På grunnlag av teorier om kollektive goder, slik disse ble formulert av Musgrave (1959) og Samuelson (1954), viste C.M. Tiebout (1956) hvordan man gjennom lokale oppgaveløsninger – i motsetning til statlige kollektive løsninger – kunne sikre et nivå og en fordeling av offentlige tiltak som tilfredsstilte kravene til Pareto-optimalitet, analogt med det som lar seg realisere i et fritt marked for goder av rendyrket individuell karakter. En slik tilpasning kunne skje dersom velgeren valgte å bosette seg i det lokalsamfunn eller den kommunen som hadde et nivå på og en sammensetning av offentlig tjenesteyting og skatter som i best mulig grad tilfredsstilte hennes/hans preferanser for offentlige goder. Hos Tiebout forutsettes m.a.o. velgeren å »stemme med

føttene», uten at den enkelte lokale myndighet nødvendigvis måtte foreta noen endringer i omfang og sammensetning av sine aktiviteter.

I en noe mer generalisert form finner vi denne tesen utviklet innenfor den retning av »public-choice«-skolen som er gitt benevnelsen »klubb-teori« (Buchanan, 1965). Det spørsmål som denne teori reiser er hva som er den mest optimale klubbstørrelse (eller mengde av forbrukere) i forhold til tjenester eller goder som kjennetegnes av en viss grad av »publicness« eller kollektivitet, gitt befolkningens preferanser for disse tjenestene. Hos W. Oates (1972) er dette perspektivet gitt en mer eksplisitt innretning mot kommunesektoren, i form av en teori om »fiskal føderalisme«, der siktemålet er å klarlegge tilpassingsbetingelsene for Pareto-optimale desentraliserte styringssystemer for offentlig tjenesteyting (jfr. også M. Olson, 1971).

Felles for de ulike formuleringer som er fremkommet innenfor denne teori-tradisjonen er at man forutsetter variasjoner og ulikheter mellom lokale enheter m.h.t. tjenestetilbudet, samtidig som man forutsetter fravær av statlige krav i bestemmelsen av hvilke tjenester og hvilket tjenestevolum som skal tilbys i den enkelte kommune; det er lokalsamfunnets egne velgere som er den suverene prinsipalen. Klubbteoretiske resonneringer harmonerer i denne forstand godt med tradisjonelle kommunalideologiske prinsipper, koblet til verdier som deltakelse og autonomi, og har derfor også hatt en betydelig oppslutning – ihvertfall på det retoriske plan – i den offentlige debatt om kommunale reformer og utviklingen av det kommunale selvstyre. (jfr. Selle, 1991). Men samtidig er det åpenbart at slike prinsipper langt på vei representerer anti-tesen til den bærende ide for velferdsstatens utvikling, nemlig prinsippet om kollektive rettigheter og universalisme i konsumet av offentlige tjenester på nasjonal basis. Sagt på en annen måte

vil ikke velferdsstaten akseptere store territorielle variasjoner i det offentlige tjenestetilbud, selv om disse variasjoner har sitt opphav i demokratisk fattede beslutninger på lokalt nivå.

Jeg innledet med å hevde at den utvikling og vekst kommuner i de fleste vestlige land hadde opplevd de senere decenniene, først og fremst må oppfattes som et uttrykk for velferdsstatens ambisjoner om en aktiv offentlig sektor med et tjenestekonsum basert på prinsippet om like rettigheter uavhengig av bosted. Dette reiser spørsmålet om hvordan dette har latt seg forene med de verdier som ligger til grunn for det lokale selvstyret. Ville ikke sikring av nasjonal likhet i konsumet av velferdsgoder kunne vært bedre ivaretatt gjennom en direkte statlig overtakelse av tjenesteytingen, uten å måtte gå veien om kommunale beslutningsprosedyrer, prosedyrer som kan bidra til skjevheter i fordelingsmønsteret sammenlignet med nasjonale politiske målsettinger? Eller er kommunene simpelthen blitt agenter for statlige myndigheter, uten selvstendig innflytelse på den virksomhet som drives? For å besvare disse spørsmålet vil jeg gå veien om en nærmere avklaring av hva man kan legge i begrepet like eller universelle rettigheter og tilgjengelighet til offentlige goder.

I avgrensningen av kollektive versus private /individuelle goder blir det sondret mellom to hoveddimensjoner, nemlig hvorvidt godet preges av a) delelighet eller rivalisering i forbruket og b) hvorvidt det er mulig å ekskludere potensielle konsumenter fra forbruket (Samuelson, 1954). Et kollektivt konsumgode er definert som et gode både preget av udelelighet eller ikke-rivalisering og fravær av eksklusjonsmuligheter når det gjelder forbruket av godet. For det første innebærer dette at en persons forbruk av godet ikke reduserer den mengde som er igjen for andre å forbruke; det foreligger ingen rivalisering

mellom konsumentene m.h.t. hvilken mengde av godet de kan forbruke. For det andre ligger det i denne definisjonen at ingen kan utestenges fra å ta del i forbruket, f.eks. gjennom bruken av prismekanismer. Finansieringen av kollektive goder skjer gjennom generelle skattesystemer.

Det er åpenbart at en definisjon som dette i svært liten grad fanger inn de goder og tjenester som vi normalt ville klassifisere under kategorien universelle velferdsordninger. I virkeligheten er det få offentlige goder som imøtekommer kriteriene for å kunne bli betegnet som kollektive goder, og ut fra et praktisk politisk synspunkt kan en slik avgrensning bare synes å ha en teoretisk interesse – og knapt nok det. Sett i lys av velferdsstatens målsettinger, og særlig de manifestasjoner dette har hatt for den kommunale virksomhet, er dette imidlertid en noe forhastet konklusjon. Problemet med definisjonen av kollektive goder er at den, ihvertfall slik den normalt fremstilles og fortolkes, utelukkende knytter seg opp mot det som kan betegnes som iboende »tekniske« egenskaper ved godene; det er en teknisk/økonomisk definisjon, ikke en politisk. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at en tjenestes materielle egenskaper må ligge til grunn for en slik klassifisering. Går man til kjernen i velferdsstatsbegrepet, og dersom vi for øyeblikket ser bort fra de ulike tjenesteformer, er det kollektiviseringen av *rettighetene* til forbruk av offentlige goder og tjenester som er det sentrale, slik dette uttrykkes i begrepet *universalisme*. I dette ligger det at økonomenes teknisk/materielle definisjon av kollektive goder er blitt tilført en *immateriell* politisk dimensjon knyttet til begrepet forbruksrettigheter, men da i forhold til goder som rent teknisk må betegnes som rene individuelle goder. Sagt på en annen måte er teknisk sett knappe og ekskluderbare goder blitt gjort til ikke-ekskluderbare goder rent politisk og legalt. Det er nettopp innenfor rammen av denne

politiske kollektiviseringen av offentlig tjenesteyting at veksten i den kommunale virksomhet må forstås, noe jeg skal redegjøre nærmere for i det følgende.

3. Desentralisering som kollektivisering

Problemet med å sikre universell tilgang til offentlige velferdsgoder er ikke utelukkende et spørsmål om å lovfeste folks rettigheter til forbruk av vedkommende gode. Det er også nødvendig å sikre en faktisk tilgang til godene, noe som først og fremst er et spørsmål om en praktisk tilrettelegging av tilgjengeligheten. I dette ligger det den selvfølgelige presisering at tjenesten i seg selv er individuelt i konsum, men at enhver som har behov for tjenesten også skal sikres tilgang til den. For rettighetsfestede velferdstjenester forutsetter man ikke-rivalisering og fravær av eksklusjonsmekanismer; alle med behov skal inkluderes i konsumet. Spørsmålet om å gjøre tjenestekonsumet kollektivt vil derfor dels være et spørsmål om å »opphæve« mengdebegrensningene – eller forhindre rivalisering – og dels et spørsmål om å fjerne mulige eksklusjonsmekanismer. Mens spørsmålet om å opphæve mengdebegrensningene i hovedsak er et ressursspørsmål, er fjerning av eksklusjonsmekanismer i vesentlig grad et spørsmål om institusjonell og organisatorisk tilpasning og tilrettelegging, og hvor ikke minst tjenestetype og tjenesteform er avgjørende for hvilke institusjonelle rammer tjenestene ytes innenfor. Det som fremfor alt skiller statlig og kommunal virksomhet er at mens tyngden av de statlige utgifter dreier seg om pengeoverføringer, er de kommunale utgifter primært bundet opp i ytelsen av konsumgoder. For Norges vedkommende utgjorde konsumutgiftene ca. 20 prosent av totale statlige utgifter, mens det tilsvarende tall for kommunesektoren i 1993 var på ca. 70 prosent. Sagt på en annen måte forvaltet kommunene 60 prosent av det totale offentlige konsum, og hvor det samlede offentlige konsum utgjorde 22 prosent av bruttonasjonalproduktet. Den

situasjonen som her er beskrevet for Norge gjelder også i hovedtrekk for de øvrige Nordiske land.

I motsetning til overføringer er de fleste offentlige konsumgoder rammet inn av det man kan karakterisere som territorielle bindinger; konsumgodene er lokaliseringsorienterte i den forstand at forbruket av godene er avhengig av at forbrukeren oppsøker tjenesteyteren på en bestemt lokalisering. Den viktigste eksklusjonsmekanismen i forhold til disse goder vil derfor ofte være geografisk avstand. Forsåvidt som dette dreier seg om universelle velferdsgoder, vil geografisk avstandsreduksjon være den kritiske faktor i sikringen av likhet i konsumet av godet. Det finnes imidlertid graderinger m.h.t. hvordan geografisk avstand bidrar til eksklusjon i forbruket av slike tjenester, og det kan derfor være nyttig med visse sondringer i hva man skal forstå med begrepet universell tilgang på en tjeneste.

En første fortolkning er at tjenesten skal ytes på en regulær og nærmest automatisk basis, uten at forbrukerne må anmelde sine behov hver gang de trenger tjenesten. En slik innbygget automatikk finner man for en rekke lokale tjenester som ytes til deg som bosatt i et lokalsamfunn eller en kommune. Dette er åpenbart tilfelle for en rekke av de kommunaltekniske tjenestene – som vann, kloakk, renovasjon og brannvern – men gjelder også tjenester som man mer umiddelbart forbinder med velferdssamfunnet, slik som obligatorisk skolegang. Det er ikke bare automatikken og regulariteten i ytelsen som kjennetegner disse goder; de er ofte også obligatoriske i forbruk, og har i så måte karakter av å være meriterende goder i den forstand at individuelle preferanser forutsettes ikke å være bestemmende for hvorvidt man forbruker tjenestene eller ikke. Det som fremfor alt kjennetegner denne type goder er at de er lokaliseringsorienterte, med klart avgrensede geografiske nedslagsfelt

i forhold til konsumentene av tjenestene. Reduksjon av geografisk avstand mellom tjenesteyter/tjenestelokalisering og den enkelte konsument er derfor en kritisk faktor med hensyn til å sikre universell tilgjengelighet til disse tjenester. Sett fra et konsumentperspektiv er denne tjenesteytingen noe av det mest kollektive man har innenfor offentlig sektor, selv om tjenestene som sådan – bedømt ut fra teknisk/økonomiske kriterier – er av individuell art. Det er den universelle og umiddelbare tilgjengelighet som utgjør den kollektive komponent i denne tjenesteytingen. Og det sentrale poeng i min argumentasjon er at det er nettopp gjennom desentralisering til kommunene at man sikrer kollektiv tilgang til disse tjenester.

En annen fortolkning av universell tilgjengelighet knytter seg til retten til å motta eller ta del i forbruket av en tjeneste hver gang man har behov for dette – og ofte på grunnlag av mer eller mindre objektive kriterier knyttet til behov og rettighet. De færreste vil ha behov for regelmessig ytelse av disse tjenester, samtidig som de forutsettes å være tilgjengelige når behovet oppstår. Helsetjenester kan eksemplifisere denne type tjenester. Svært få vil ha et fortløpende daglig behov for disse typer tjenester; for den enkelte forbruker er det retten til å motta tjenesten og vissheten om at man faktisk får tilgang til tjenesten når behovet melder seg som er det viktige. I likhet med den type tjenester jeg omtalte foran er disse tjenester lokaliseringsorienterte, men mer eksklusive i forbruket, og vil til enhver tid konsumeres av langt færre enn det som er tilfelle med de foran omtalte tjenester. Dette har på sin side konsekvenser for hvilken institusjonell ramme tjenestene skal ytes innenfor. Ut fra kostnadmessige hensyn, men også resonnementer av klubbteoretisk karakter, vil kommunene normalt være for små til å yte disse tjenester i et omfang og av en kvalitet som ansees som ønskelig, samtidig som hensynet til geografisk tilgjengelighet

også her vil være viktig. I tillegg vil eksternaliteter i forhold til kommunale jurisdiksjoner knyttet til denne form for tjenesteytingen tilsi at de organiseres på et høyere nivå enn det primærkommunale. Derfor er organisering på regionalt nivå det vanlige og typiske for denne type tjenester.

En tredje måte å fortolke universell tilgjengelighet på knytter seg til det man kan karakteriseres som tilstedeværelse av gunstige omgivelser/tilstander for oppnåelse av mer spesifikke individuelle målsettinger. Opprettholdelse av god individuell levestandard er f.eks. avhengig av økonomisk vekst, stabilt prisnivå, lav arbeidsløshet osv. Selv om forfølgelsen og ivaretakelsen av slike målsettinger er avhengig av aggregatet av borgernes handlinger, har det offentlige en oppgave i å regulere og stabilisere denne adferden for å sikre en slik måloppnåelse. Dette er typiske statlige oppgaver, som ikke lar seg desentralisere til lokale enheter bl.a. ut fra hensynet til eksternaliteter. For å ivareta disse oppgavene må imidlertid staten benytte seg av selektive virkemidler som har sterkere likhetstrekk med individuelle enn med kollektive goder, slik man blant annet finner eksempler på innenfor offentlig næringspolitikk.

Dersom vi sammenfatter den argumentasjon jeg her har fremført, leder dette frem til min hovedtese om at jo mer kollektivt et offentlig gode er i konsum, knyttet til en politisk forståelse av universell tilgjengelighet, jo mer sannsynlig – og jo mer nødvendig – er det at godet ytes på lokalt nivå. Alternativt, jo mer eksklusiv ytelsen av et gode er eller forutsettes å være, jo mer sannsynlig er det at godet ytes av statlige myndigheter. Vi er dermed tilbake til det paradoks jeg pekte på innledningsvis: hvordan forklare den omfattende vekst i den kommunale virksomhet i lys av velferdsstatens normer om likhet og universelle rettigheter? Paradokset er bare tilsynelatende, og har status som paradoks bare der-

som man bortser fra problemene knyttet til å gjøre velferdsgodene tilgjengelige for den vanlige bruker, uavhengig av bosted. Og det er nettopp her vi må forstå den sentrale rollen kommunene har hatt i utviklingen av statlige velferdsordninger, nemlig i *produksjon av tilgjengelighet til godene*.

Det naturlige spørsmål som kan reises i forlengelsen av denne påstand er om ikke en slik målsetting også kunne vært ivaretatt gjennom en regionalisering av det statlige byråkrati og tjenesteytende apparat? Etter min vurdering er svaret på dette spørsmålet nei, noe jeg vil begrunne såvel praktisk som politisk. Ser vi først på den praktiske begrunnelsen henger den sammen med at tilretteleggingen av tjenesteytingen i det enkelte lokalsamfunn forutsetter spesifikke beslutninger basert på lokalt kjennskap til den befolkning som skal betjenes, og den forutsetter en lokal koordinering mellom ulike tjenesteformer som ikke vil være mulig innenfor et sentralisert statlig beslutningssystem. Dersom staten selv skulle stå for tjenesteytingen, måtte de under enhver omstendighet etablere lokale beslutningsorganer som kunne ivareta den lokale tilretteleggingen av tjenesteytingen. Når det gjelder den politiske begrunnelsen, knytter denne seg til spørsmålet om legitimitet. Jeg vil her vise til en norsk undersøkelse av befolkningens holdninger til kommunal politikk. På spørsmål om dagens oppgavefordeling mellom stat, fylker og kommuner, mente 31 prosent av respondentene at den var tilfredsstillende, mens vel 45 prosent mente oppgavefordelingen burde forandres. Dersom man ser på hvordan denne gruppen mente oppgavefordelingen burde forandres, var det 73 prosent som mente at flere oppgaver burde overføres til kommuner og fylkeskommuner, mens et klart mindretall av respondentene mente at flere oppgaver burde overtas av statlige myndigheter. Dersom vi tar disse tall som uttrykk for tillit til de ulike nasjonale styringsnivåer, er det ingen tvil om at det er kommunesektoren som har

den største oppslutningen i befolkningen. Betyr så dette at kommunene fortsatt har status som en arena for politiske/ideologiske brytninger og konflikter, eller har velferdsstatens »innmarsj« i den kommunale virksomhet endret kommunenes karakter som politiske arenaer?

4. Konsekvenser av den desentraliserte velferdsstat

Den mest åpenbare konsekvens av velferdsstatens inntreden i den kommunale virksomhet kommer til uttrykk i veksten i kommunenes finanser, en vekst som nesten uten unntak kan observeres i alle vestlige nasjoner. Denne veksten er ikke bare nominell, men har også bidratt til en forskyvning av det finansielle forholdet mellom statlige og kommunale myndigheter, i den forstand at kommunenes andel av totale offentlige utgifter har økt – og tildels sterkt, slik vi har kunnet observere i etterkrigstidens Norden (jfr. Hesse (ed), 1991). Riktignok har man i løpet av det siste ti-året kunnet observere en viss utflating – og i visse land en svak nedgang – av kommunenes relative finansielle styrke, men dette har ofte sammenheng med en vitalisering av det regionale nivået i det nasjonale styringssystem (Sharpe (ed), 1993). Som andel av totale offentlige utgifter, disponerer kommunesektoren mer enn en tredjedel i de fleste vestlige land, og i de nordiske land ligger denne andelen på nærmere femti prosent.

En annen viktig konsekvens kommer til uttrykk i den territorielle fordeling av de kommunale inntekter og utgifter, hvor det har foregått en nokså massiv finansiell utjevning. Jeg vil illustrere dette ved data fra norske kommuner. I tabell 1 vises nivået på utgifter pr. innbygger til total drift, lønn, skatter, statlige overføringer og kommunale avgifter fordelt etter kommunestørrelse i norske kommuner i 1985. Tallene er presentert som indeksverdier, der det gjennomsnittlige nivå i kommuner med mindre enn 3000 innbyggere

utgjør grunnlinjen, og er gitt indeksverdien 100 på samtlige indikatorer.

Tabell 1. Pr. capita nivå på totale driftsutgifter, lønnsutgifter, skatter, statlige overføringer og avgifter. Indekstall for 1985.

Indikator	Kommunestørrelse				
	<3000	3-7000	7-10000	10-20000	>20000
Drift	100	73	72	70	76
Lønn	100	72	66	62	65
Skatter	100	89	96	100	112
Overføringer	100	71	60	53	46
Avgifter	100	94	98	99	124

Tabellen er hentet fra T. Hansen, »Finansiell utvikling i kommunene«, i F. Kjellberg (red) *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommuner og stat*, Oslo, Kommuneforlaget, 1988.

Som det fremgår av disse tallene er det bare for nivået på skatteinntekter og avgifter at de minste kommunene ligger lavere enn de største kommunene. Omfanget av overføringer er det som klart demonstrerer den intenderte omfordelingen som har funnet sted mellom norske kommuner, og der de minste kommunene i gjennomsnitt mottar mer enn dobbelt så høye overføringer pr. innbyggere sammenlignet med de største kommunene. Samlet ser vi derfor at det totale nivået på driftsutgifter pr. capita ligger vesentlig høyere i de minste kommunene sammenlignet med samtlige andre størrelsesgrupper av kommuner. Nå kan riktignok disse ulikheter ikke bare tilskrives de statlige fordelingspolitiske målsetninger. Variasjonene uttrykker også kostnadsulikheter i produksjonen av tjenesteytingen avhengig av skalaforhold, men selv om man korrigerer for dette, er det åpenbart at de minste – og geografisk sett mest perifere – kommunene fremstår som »vinnere« i denne fordelingspolitikken.

Vel så interessant er imidlertid de politiske konsekvenser som denne utviklingen har hatt.

Dels kommer denne til uttrykk i befolkningens orienteringer til den kommunale virksomhet, og dels i befolkningens deltakelse i kommunal politikk. Langt på vei kan det hevdes at vi har vært vitne til en depolitisering – eller snarere avideologisering – av den kommunale politikk, samtidig som tilliten til kommunene som tjenesteytere er omfattende i befolkningen, slik jeg var inne på tidligere. Den tradisjonelle klassebaserte politikk synes å bli fortrent til fordel for en orientering og atferd basert på befolkningens bruksposisjoner i forhold til offentlige tiltak (jfr. Dunleavy, 1979; Saunders, 1981). Det er de enkelte saker og holdninger til disse, snarere enn den ideologiske innramning disse saker har, som synes å være bestemmende for folks stemmegivning såvel som øvrige deltakelse i lokal politikk. La meg demonstrere dette ved nok en gang å se på noen tall fra den tidligere refererte undersøkelsen om befolkningens holdninger til kommunal virksomhet.

På spørsmål om man »bryr seg meget om hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i kommunestyret« svarte 40 prosent av respondentene at det spiller ingen rolle hvem som har flertall, mens så få som i underkant av en fjerdedel svarte at de bryr seg meget om det. Dette inntrykket styrkes ytterligere av fordelingen av svarene på en påstand om at »det er lett å se hvor skillelinjene mellom partiene går her i kommunen«. Her er det bare 8 prosent som erklærer seg enig i påstanden, mens 25 prosent sier at de er helt uenige i påstanden (Baldersheim et al, 1990). Samlet synes dette å tyde på at tradisjonell partipolitikk ikke oppfattes som spesielt relevant for utformingen av den kommunale politikk, en observasjon som også er i tråd med de hypoteser som er utviklet av Clark og Inglehart (1990) under begrepet »the new political culture«.

Ikke minst kommer denne »depolitiseringen« av den kommunale virksomhet til uttrykk i tallene over utviklingen av deltakelsen ved kommunevalg. I Norge opplevde man en reduksjon i deltakelsen ved kommunevalg fra et toppnivå på vel 80 prosent i 1963 til 66 prosent i 1991. Tilsvarende observasjoner har man gjort i de fleste andre vestlige land (Nieto, 1994). At dette ikke bare er uttrykk for en generell svikt i befolkningens politiske engasjement, demonstreres ved å kontrastere dette med deltakelsen i nasjonale valg, hvor man i Norge har opplevd den motsatte trend med en økning i deltakelsen, hvor deltakelsen i dag ligger over 80 prosent. Samtidig viser tall fra intervjuundersøkelsen som jeg tidligere har referert til at befolkningens direkte deltakelse – normalt basert på engasjement i enkeltsaker – er omfattende og står i et klart substitusjonsforhold til valgdeltakelsen; i kommuner med lav valgdeltakelse er den direkte politiske deltakelsen høy – og *vice versa* (Hansen, 1994). Samlet bidrar disse observasjoner til å tegne et bilde av en ny politisk virkelighet i kommunene, der tradisjonell klassebaserte konfliktlinjer er i ferd med å fortrenkes til fordel for en pragmatisk konsumentorientert politikk basert på enkeltsaker. Hvorvidt dette også vil ha konsekvenser for det partipolitiske landskapet på lokalt nivå, vil imidlertid tiden vise.

5. Avslutning

Jeg har her argumentert for et syn som legger avgjørende vekt på velferdsstatens universalisme som hoveddrivkraft for utviklingen innenfor kommunesektoren, både med hensyn til oppgavefordelingen og den generelle politiske utviklingen vi har vært vitne til gjennom etterkrigstiden. Jeg erkjenner at en slik fortolkning kan være kontroversiell, og vil selv sagt ikke utelukke andre perspektiver som forklaring på den utvikling man har hatt i kommunesektoren, perspektiver som i høyere grad vektlegger lokale drivkrefter og preferanser for utviklingen i den enkelte kommune

enn det jeg har lagt til grunn. Dersom imidlertid min fortolkning er rimelig korrekt, må selvsagt dette ha konsekvenser for den fremtidige debatt om og reformvirksomhet knyttet til kommunesektoren, og hvor tradisjonelle kommunalideologiske perspektiver og verdier må gis en refortolkning – og kanskje revisjon. Det som allikevel er viktig å understreke som en konklusjon på denne drøftingen er at jeg ikke oppfatter den utviklingen jeg har beskrevet som en svekkelse av kommuneinstitusjonen. Snarere tvert om vil jeg hevde at kommuneinstitusjonen er styrket, men har fått en helt annen karakter enn den tradisjonelle forståelsen av og begrunnelsen for kommunene.

Referanser

- Baldersheim, H.T. Hansen, P.A. Pettersen og L. Rose, 1990, *Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester*, LOS-rapport 90/2, Oslo/Bergen.
- Buchanan, J.M., 1965, »An Economic Theory of Clubs«, *Economica*.
- Clark, T. og R. Inglehart, 1990, *The New Political Culture*, Chicago and Ann Arbor; draft manuscript.
- Dunleavy, P., 1979, »The Urban Basis of Political Alignment«, *British Journal of Political Science*, Vol. 9.
- Hansen, T., 1988, »Finansiell utvikling i kommunene«, i F. Kjellberg (red), *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommune og stat*, Oslo, Kommuneforlaget.
- Hansen, T., 1994, »Local Elections and Local Government Performance«, i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 17.
- Hesse, J.J. (ed), 1991, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Musgrave, R., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- Nieto, L.L. (ed), 1994, *Local Elections in Europe*, Barcelona, ICPS.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Olson, M., 1969, »The Principle of Fiscal Federalism: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government«, *American Economic Review*, Vol. 59.
- Samuelson, P.A., 1954, »The Pure Theory of Public Expenditures«, *Review of Economics and Statistics*.
- Saunders, P., 1981, *Social Theory and the Urban Question*, London, Hutchinson.
- Selle, P., 1991, »Desentralisering: Troll med minst to hovud«, i A.-H. Nagel (red), *Velferdskommunen*, Bergen, Alma Mater.
- Sharpe, L.J. (ed), 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage Publications.
- Tiebout, C.M., 1956, »A Pure Theory of Local Expenditures«, *Journal of Political Economy*.

Kommunerne som serviceproducenter i erhvervspolitikken

Lektor Jens Gunst, Institut for Erhvervsøkonomi og Ledelse, Handelshøjskolen i København

1. Indledning. Kommuner, erhvervsudvikling og marked

Både primærkommunernes og amtskommunernes roller i det økonomisk-politiske system har gennem en årrække været under så hastig ændring, at det efterhånden er påkrævet nøje at analysere konsekvenserne af denne udvikling. Den kommunale sektor er stadig den eneste del af den offentlige sektor, der vokser totalt set målt i kroner. Personale og ressourcer har ganske vist været faldende på en række traditionelle kommunale opgaveområder. Den vækst der er udgået fra nye kommunale opgaver har alligevel resulteret i en samlet kommunal udgiftsvækst, selv i disse år, hvor der er talt meget om offentlige nedskæringer. Der kan være to kilder til denne vækst, som er væsensforskellige. Dels kan det dreje sig om politisk træghed, tunge bureaukratiske traditioner og vanetænkning, når eksempelvis makro-betingelserne omkring betalingsbalance og beskæftigelse svigter, som vi har kendt det i en årrække. Udviklingen kan imidlertid også dække over, at velfærdssamfundets struktur bliver mere kompleks og udvikler sig i en retning, hvor en række af de opgaver, der er det mest presserende og stærkest voksende behov for at få dækket, traditionelt har været løst gratis i den offentlige sektor uden brug af markedsmekanismen. Specielt den skandinaviske velfærdsmodel kan her vise sig umulig at finansiere

på lidt længere sigt. Blandt vækstopgaverne kunne i flæng nævnes ældreomsorgen med de voksende ældregenerationer, der især vokser i den »tunge ende«, sundhedssektoren med de stærkt forbedrede behandlingsmuligheder og arbejdsmarkeds- og socialektoren med de omtvistede overførselsindkomstniveauer og den betydelige indsats, som undertiden har været evalueret som i bedste fald nytteløs og måske skadelig for incitamentstrukturen omkring erhvervsudvikling og jobskabelsesfunktioner.

Som svar på begge vækstkilder har en højere grad af markedsstyring af de offentlige aktiviteter været debatteret siden 80'ernes begyndelse. Opgaver, der hidtil udelukkende har været varetaget i den rent offentlige sektor, varetages i stigende omfang i et samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. Nye organisationsformer, som repræsenterer en gråzone af »blandingsformer« mellem offentlig og privat, har set dagens lys, bl.a. for at kunne komme stive bureaukratiske løsningsformer til livs, men nok så meget for at få styr på det stadigt voksende offentlige ressourceforbrug og øge effektiviteten i den offentlige sektor. Også det stigende skattetryk og presset fra en europæisk omverden, der førte en konsekvent nedskærings- og privatiseringslinje, har sat sig spor i den danske diskussion om velfærdsstatens udvikling og

omdannelse af de kommunale forvaltninger i relation hertil. Udlicitering, frit forbrugsvalg (sygehuse, erhvervsskoler, plejehjem etc.), omdannelse af statsvirksomheder til statslige aktieselskaber, som kunne sælge sine aktier og brugerbetaling, er eksempler på dette. Alene udliciteringspotentialer i den primærkommunale sektor på 3 hovedkonti er i en nylig vurdering blevet anslået til mindst 40 mia. kr.²⁹ Også kerneopgaver for den kommunale sektor er i de senere år blevet udliciteret⁵². Kun brugerbetalingsredskabet har ikke fundet en så konsekvent udbredelse, som dette redskab blev spået, da debatten herom for alvor startede⁶⁵. Sammenblandingen i debatten af brugerbetaling som skat, der skal skaffe provenu til de offentlige kasser, og brugerbetaling som omallokeringsignal til at skaffe bedre overensstemmelse mellem den offentlige produktion og brugernes præferencer, har måske været bestemmende for den noget tøvende brug af brugerbetalingsredskabet⁵⁰.

De særligt kommunale bidrag til ovenstående udvikling hertil har fundet sted under de sidste 15 års^{70, 71} modernisering af den offentlige sektor. Denne udvikling havde ikke været mulig i en ideologisk præget atmosfære. Denne artikel vil nedenfor koncentrere sig om at beskrive den særlige kommunale udvikling omkring kommunen som serviceproducent i samspil med den private sektor og forudsætningerne herfor. Artiklen vil i den forbindelse især beskæftige sig med de sidste par års diskussion af en delvist bl.a. offentlig initieret erhvervsudviklings- og jobskabelsesindsats omkring »ægte jobskabelse«^{20, 23}.

2. Den kommunale organisation ti år frem

Det er og har været en særlig forudsætning for, at den kommunale sektor kan yde væsentlige bidrag i gråzonen mellem den offentlige og den private sektor, at kommunen stadigt »moderniserer sig«, så den bedst muligt organisatorisk og arbejdsmæssigt mod-

svarer de krav, som erhvervsudviklingen kræver. Kravene til kommunal indsats defineres i nogen grad af beskæftigelseskrisen den lovgivningsmæssige indsats omkring særligt kommunale indsats, som krisen afstedkommet, specielt for så vidt angår egentlig deltagelse i erhvervsaktiviteter^{95, 97}. den grundige behandling heraf i litteraturen, jfr. litteraturlisten.

Der skal i de kommende år i kommunerne præsteres flere ydelser af højere kvalitet med færre ressourcer. Tilbuddene skal tilpasses individuelt og ikke være standardvarer i metermål som hidtil. Standarden skal ikke sættes af »de professionelle«, men underlægges et betydeligt element af brugerindflydelse. Dette skal præsteres af en medarbejderstab uden væsentlig nyrekruttering, og hvis gennemsnitsalder er stærkt stigende.

80'ernes og 90'ernes nedskæringer i personale og ressourcer på en række af de traditionelle kommunale opgaveområder har presset ændrede arbejdsmetoder igennem og medført brug af nye redskaber (edb, rengøring etc.). Nedskæringerne har også givet ændringer i den politiske struktur (mindre byråd, ændret og forenklet udvalgsstruktur) og ny forvaltningsstruktur med koncernledelse, direktioner, en ny chefrolle og nye samarbejds mønstre. Ressourcesiden har fået øget opmærksomhed med en ny personalepolitik, nye frihedsgrader og et mere ledelsesorienteret set-up for personalepolitikken. Der er præsteret en radikal nyorientering af det administrative serviceapparat mod borgeren (serviceskranker, kvik ekspedition etc.). Der er gennemført en udstrakt decentralisering af ansvar og kompetence til institutionsniveauet og til de øvrige betjenende led, der er tættere på borgerne. Dette er sket for bl.a. at sikre, at de strategiske betingelser for det kommunale arbejde tager deres afsæt på pyramidens laveste niveau (borgerens/erhvervs virksomhedens). Det, der er rationelt på et niveau (det primær-

kommunale), kan meget vel være irrationelt på et andet niveau (amtskommune, stat). Hvis de strategiske betingelser imidlertid tager udgangspunkt i borgernes og virksomhedernes problemer, må den samlede offentlige organisation »harmonisere« sig på dette grundlag, når den fremtidige organisation og dens arbejdsvilkår skitseres strategisk. Kun derved kan borgeren bringes på den konstruktive »fod« i forhold til den offentlige sektor – i stedet for at opretholde en permanent krigstilstand mellem borgerne og det offentlige, som den vi kender fra borgernes forhold til mange offentlige instanser, ikke mindst dem, der er langt væk (EU, Bruxelles). Kun en decentralt styret samlet offentlig organisation kan opfange dette irrationelle element, der bl.a. ofte resulterer i for lang afstand mellem borger og myndighed. For mange administrative niveauer i en offentlig forvaltning betyder i øvrigt ofte, at det enkelte niveau optræder som »spekulant« i regler til ulempe for overordnede niveauer.

Det var derfor helt naturligt, at primærkommunerne i nært samspil med borgerne tog fat på at organisere udvalgs- og forvaltningsstrukturen mere problem- og helhedsorienteret end sektororienteret. Den overordnede struktur, specielt sektoropdelingen i staten, blev herved bragt helt ud af trit med virkeligheden – og det er den stadig. Og så er hverken den amtskommunale struktur eller EU-strukturen nævnt. Også monopolerne på udbudssiden er under nedbrydning (frit skolevalg, frit sygehusvalg osv.).

Der etableres i disse år endvidere øget opmærksomhed omkring specielle emner, som f.eks. kvalitetssikring, hvor der fundamentalt rejses spørgsmål om, hvilken service der ydes til hvem og med størst mulig individuel hensyntagen uden forskelsbehandling.

Også brugeranalyser og mere konsekvente evalueringer af hvad der ydes, navnlig på

områder, hvor markedsmekanismen ikke er inddraget hensigtsmæssigt, vinder stigende udbredelse. Dette betyder, at der er øget behov for nye strategiske redskaber. Det gamle »set-up« omkring 3 overslagsår i budgetteringen og sektorplaner af forskellig karakter er helt slidt op og utilstrækkeligt.

3. Kommunerne og beskæftigelsen, en præliminær vurdering

Som udgangspunkt har der ikke været rige løfter i det beskæftigelsesmæssige jobskabelsesområde for kommunerne. Som en lang række andre »traditionelle politikområder« har også beskæftigelsespolitikken i hvert fald for en overfladisk betragtning været låst landspolitisk fast.

Det vil internt i kommunerne i stigende grad blive vanskeligt at føre politik på de traditionelle politikområder (socialpolitik, teknisk udvalgs område, skolepolitik, ældrepolitik osv.). Som eksempel på den »låste« situation kan nævnes beskæftigelsespolitikken. Der kan formentlig først for alvor gøres noget ved arbejdsløsheden, når den del af arbejdsmarkedet, der afkaster lønninger på under 150.000-180.000 kr. årligt, bliver accepteret, kombineret med førtidspensionsudbygning til de på arbejdsmarkedet invaliderede og udstrakt brug af orlovsordninger. Området er låst fast landspolitisk og fagpolitisk, så kommunal politikindsats er nærmest umulig.

Der er en lang tradition i Danmark for, at det offentlige stort set ikke driver erhvervsvirksomhed, bortset fra enkelte naturlige monopoler (som f.eks. DSB) og selv ikke altid her, idet f. eks. elselskaber, telefonselskaber etc. er private aktieselskaber med et kraftigt islæt af politisk styring. Det offentlige blander sig ej heller i erhvervspolitik – udover som infrastrukturskaber og skaber af generelle spilleregler (skatteregler, støtteregler mv.).

Dette mønster står i nogen grad i modsætning til resten af Europa. Vi har derfor heller ingen tradition for mobilitet af opgaver og mennesker mellem den offentlige og den private sektor eller mellem de forskellige niveauer (stat, kommune mv.). Vi har ingen tradition for hverken vertikal eller horisontal sektormobilitet. Dette område er i gang med – og vil i stigende grad undergå radikale ændringer i de kommende år.

Privatiseringsdiskussionen i Danmark døde hurtigt efter lanceringen i 82, men vandt styrke som udbudsprivatisering, udlicitering, brugerbetaling og selvstyre for institutionerne, altså på et bredere grundlag, som ikke i samme grad beskæftigede sig med det ideologisk orienterede spørgsmål om offentlig versus privat, men snarere fokuserede på brug af markedsmekanismer, incitamentsstruktur o. lign.^{69, 70, 71}

Hertil kommer, at der i løst koblede netværk på traditionelle kommunale driftsopgaver er ved at være etableret et omfattende grænseoverskridende samarbejde hen over kommunegrænserne. Devisen i dette arbejde har været, at »hvis du tager dig af snerydningsopgaven hos mig, så løser jeg skoletandlægeproblemerne hos dig og så taler vi begge med naboen om park- og vejvedligeholdelse, hvis byrådet ikke vil udlicitere denne opgave« osv. Sådanne samarbejdsmodeller kan etableres overalt, hvor der eksisterer stordriftsfordele i løst koblede netværk på traditionelle kommunale opgaver – uden at den kommunale inddeling anfægtes. Også en egentlig regionalisering, indenfor rammerne af et struktureret, planlagt samarbejde på en række nye opgaver, som kommunerne føler det vigtigt at løfte, har set dagens lys.^{52, 57} På det turistpolitiske og erhvervspolitiske område har kommunerne ofte fundet sammen om opgaveløsninger, der går på tværs af både kommunegrænserne og de offentlige niveauer: Som eksempler kan nævnes Storebæltsrådets udviklingsarbejde, som sigter på at »høste loka-

le frugter« af etableringen af Storebæltsbroen. Også erhvervsudviklingssamarbejde, turisme, miljøpolitik og flygtningepolitik rummer mange eksempler på samarbejde hen over kommunegrænser med erhvervspolitisk sigte.

Disse nye opgaver og de utraditionelle løsningstilgange til dette fra primærkommunal side har ofte givet anledning til interne diskussioner og rivalisering ikke mindst mellem de større provinsbyer – i spidsen for dette arbejde – og amtskommunerne.^{21, 22}

4. Nye rammebetingelser for kommunernes indsats

Med lov nr. 383 og 384 og med etableringen af et Erhvervs- og Samordningsministerium (nu Industri- og Samordningsministeriet) etableredes der en ny ramme omkring den samlede offentlige indsats for at styrke erhvervs- og beskæftigelsesindsatsen på længere sigt.^{20, 97}

Etableringen af det nye ministerium skulle bidrage til at formulere en klar erhvervspolitisk strategi, der rakte udover de traditionelle makropolitisk virkemidler. Erhvervsudviklingsrådet oprettedes. Her skulle man med udgangspunkt i, hvad der er blevet kaldt ressourceområdeanalyser, som præsenteredes første gang i erhvervsredegørelsen i 1993, bidrage til at formulere en sådan klar erhvervspolitisk strategi^{23, 24}. Ikke mindst Maastricht-traktatens vedtagelse og de heri etablerede konvergenskrav for den generelle økonomiske politik virkemidler gjorde det vigtigt at etablere andre handlingsmuligheder i erhvervspolitikken end de makroøkonomiske, hvis Danmark skulle klare sig under intensiverede konkurrencekrav. Også det forhold, at Danmark efterhånden har fået løst mange af de makroøkonomiske ubalancer, dog med undtagelse af arbejdsløshedsproblemet, gør det naturligt at tænke i erhvervsudviklings- og beskæftigelsesbaner. Med rapporten »Hvad skal Danmark leve af⁹³, som

dels dokumenterer Danmarks dårlige konkurrencemæssige udgangspunkt og dels påpeger nødvendigheden af vækststrategier, der retter sig mod det enkeltes lands styrker og svagheder, skitseres et grundlag, som kunne virke igangsættende for en indholdsmæssigt ny erhvervspolitik.

Rapporten argumenterer for, at der i Danmark kan indløses et betydeligt vækstpotentiale f. eks. på det industrielle område gennem et tæt strategisk samarbejde mellem den offentlige sektor og det private erhvervsliv. Erhvervsredegørelsen fra 1993²⁴ fra det nye ministerium indeholder et ambitiøst forsøg på at strukturere erhvervspolitikken i 8 ressourceområder med hver sine strategiske vækstmuligheder og med en øget fokusering på de særlige muligheder, som et øget samarbejde mellem den offentlige og den private sektor indebærer. På de konkrete ressourceområder var det opskriften at udnytte den offentlige sektors betydelige know-how og erfaringer i et samvirke med den private sektors evne til at drive kommerciel virksomhed. Oplagte områder for en sådan indsats udgør sundhedssektoren, ældreomsorgen, uddannelsesystemet, børnepasningsområdet, miljøområdet, infrastrukturområdet m. fl.²⁰

Denne kortlægning af de strategiske vækstbetingelser er fortsat i 1994-redegørelsen fra erhvervsudviklingsrådet²³, som tager sit udgangspunkt i de 8 ressourceanalyser som nyt grundlag for en flerstrengt erhvervspolitik med en stram koordination mellem indsatsområderne, samt tværgående over de 8 områder behandler en samlet innovativ indsats. De 8 ressourceområder er Medico/Sundhed, Fødevarer, Transport/kommunikation, Bygge/bolig, Miljø/energi, Forbrugsvarer, Turisme/fritid og Serviceydelser. Det slås fast, at styrkepositionerne indenfor hvert område har sit eget liv og er resultatet af politiske, kulturelle, økonomiske og institutionelle faktorer i lange historiske forløb, hvorfor enhver kort-

sigtet indsats er meningsløs. Et generelt behov for bedre erhvervsøkonomiske rammebetingelser må følges op af en målrettet indsats, som kan være yderst forskellig mellem ressourceområderne, og som skal rettes mod samspillet mellem virksomhederne indbyrdes og mellem virksomhederne og deres omgivelser samt mod virksomhedernes indre forhold. De konkrete dele af den offentlige indsats på disse områder – bortset fra rammebetingelserne – må hovedsagligt udgå fra de dele af den offentlige sektor, der er tættest på virksomhederne, d.v.s. kommunerne. Også afdækningen af innovationsprocessens vigtigste elementer i form af omkostningsreduktion og produktion med højt videnindhold og stor værditilvækst i en langt mere differentieret forståelse af innovationsprocessen på ressourceområderne betinger, at væsentlige dele af den offentlige indsats udspiller sig og implementeres tættest muligt på virksomhederne og ikke kun fra Slotsholmen.

En gennemgang af samtlige 8 ressourceområdeanalyser ligger uden for denne fremstillings rammer. Serviceområdet kan illustrere ovenstående pointe, omend forklaringerne på vigtigheden af samarbejdet mellem den kommunale sektor og de private virksomheder er forskellige fra område til område, og selv om de særlige kommunale funktioner varierer tilsvarende fra ressourceområde til ressourceområde. Indenfor produktion af serviceydelser er området velfærdsservice selvsagt præget af »velfærdsklemmen« mellem pressede offentlige budgetter og et tilsyneladende stærkt voksende behov for social- og omsorgsydelser. Den offentlige sektor har herudover ofte fungeret som markedsåbner. Prioriteringen af nye politikker som f.eks. miljøbeskyttelse har betinget rådgivningsaktiviteter (eksempelvis varmesyn, energirådgivning, etc.). Offentlige investeringer i byfornyelse, infrastruktur, broprojekter, vejnet og kloaknetreovering m.v. kan betinge lignende ny rådgivningsefterspørgsel. Disse års

stærke udliciteringsindsats omkring især hjælpefunktioner har været med til at skabe nye markeder for service, som også internationalt kan blive vigtige, jfr. eksempelvis ISS's udvikling til global koncern.

Den kommunale medvirken i alle faser af sådan vækst på serviceområdet, når rammebetingelserne herfor er til stede, er indlysende. Det er et afgørende vilkår for udvikling, at brugerne har mulighed for at belønne den gode udbyder og straffe den dårlige. De offentlige institutioners fornyelsesevne lammes af, hvad der i litteraturen er blevet kaldt en asymmetrisk beslutningsproces.⁴⁹ Udviklingsprocessen styres af institutionerne og deres personaleorganisationer, mens efterspørgernes præferencer kun er svagt repræsenteret i processen, fordi de økonomiske implikationer af fejlallokering er af begrænset rækkevidde via skattefinansieringen. Den offentlige serviceproduktion er blevet udvidet i kraft af husholdningernes overførsel af omsorgsopgaver til den offentlige sektor og i kraft af et generelt stigende behov for sundheds- og uddannelsesydelser. Den offentlige sektor har i dag stort set monopol på hele produktionen inden for dette område.

Der er et stigende behov for sådanne velfærdsydelser, som vanskeligt kan tilfredsstilles inden for den offentlige sektors økonomi. Endvidere er der barrierer for erhvervsudvikling forbundet med offentlig produktion. Innovation kan have trange kår, når serviceudviklingen i vidt omfang er bestemt af de offentlige udbydere, hvor borgerne sjældent har mulighed for frit at udtrykke deres præferencer gennem betalingsvillighed eller bortvalg. Der kan ligeledes være konflikter indbygget i en virksomhed, der er politisk styret og samtidig skal agere på markedsvilkår og producere til eksport. Hvis efterspørgselssiden styrkes og konkurrencen øges, er der inden for dette område et væsentligt erhvervsmæssigt potentiale.

En øget anvendelse af markedsmekanismer forudsætter, at serviceydelserne kan beskrives så præcist, at de kan udgøre et grundlag for kontrakter, og at der er reel konkurrence mellem de bydende. På hjælpefunktioner som rengøring, edb-service m.m. er disse betingelser opfyldt. For kerneydelser som produktion af uddannelse, sundhedstjenester og sociale tjenester er der ikke tradition for at formulere et konkret grundlag, men det er principielt muligt og måske også ønskeligt. Det er oftest den kommunale sektor, der besidder den fornødne know-how til denne opgave.

Kommunal udlicitering og kontraktstyring kan være instrumenter til at skabe et privat marked, og de kan bruges til at sikre effektiviteten i produktionen. Der kan skabes konkurrence ved at give borgerne mulighed for frit at vælge »leverandør« som f.eks. frit sygehusvalg. Endelig kan en voksende efterspørgsel fra danske borgere efter velfærdstjenester tilfredsstilles gennem tillægsydelser, som kan fremstilles af private virksomheder.

Husholdningerne leverer i dag et væsentligt bidrag til den samlede produktion og reproduktion. Overdragelsen af disse opgaver til private hjemmeservice- og velfærdsvirksomheder rummer erhvervsmæssige potentialer. Barriererne for kommercialiseringen af sådanne tjenesteydelser udgøres dels af den aktuelle pris på deres udførelse, dels af andre faktorer f.eks. det stive aftale- og overenskomstsystem og politisk modvilje. Husholdningsopgaver prioriteres forskelligt fra husstand til husstand, ligesom gør-det-selv-arbejdet for nogle husstande er lystbetonet, og af andre opfattes som en pligt. Det er af betydning, at der er en kulturel blufærdighed over for »at lukke fremmede ind i sit hjem«, og service overfor husholdningerne skal tilrettelægges således, at det er let at få udført. Også her må den betydelige know-how, der er opbygget i de private primærkommunale hjemmehjælpsorganisationer udgøre ryggraden i udviklingen

af et sådant erhvervspotentiale. Der stilles væsentlige krav til virksomhedernes konceptudvikling, hvis der skal opbygges et privat servicemarked, ligesom der skal findes et forhold mellem pris og kvalitet, der skaber grundlag for en privat efterspørgsel.

Det er et problem, at en lang række serviceydelser varetages internt, både i private virksomheder og i den offentlige sektor. Ved en øget udlicitering af serviceydelser både i private virksomheder og i den offentlige sektor vil der kunne skabes et større markedsgrundlag for opbygning af serviceerhvervene. Også her må de kommunale forvaltninger gå i spidsen.

Det er en barriere for mange af virksomhederne, at deres internationale kompetenceopbygning og erfaringsdannelse ikke er udviklet nok til at danne grundlag for internationalisering. ISS-eksemplet og dets tætte relationer til primærkommunerne demonstrerer imidlertid, at dette er muligt. Serviceydelserne udgør i stigende grad et strategisk input i industriproduktionen, f.eks. i form af rådgivning. Det er påvist, at industrien har et stigende behov for specialiseret og brancherettet service. Det er derfor opfattelsen, at erhvervsområdet vil kunne udvikles, hvis dialogen mellem serviceerhvervene og industrien styrkes. Også her er en eller anden form for primærkommunal mellemkomst ufravigelig. Det er en generel udfordring for området, at der skal udvikles nye serviceydelser (nye servicekoncepter og kundetilpassede ydelser, f.eks. TV-shopping mm.) – en udvikling, som allerede er igang og også ofte primærkommunalt initieret. Sammenfattende kan det siges at produktionen af f.eks. velfærdsydelser foregår i dag primært i den offentlige sektor, og produktionen er overvejende udbudsstyret. En øget efterspørgselsstyring og specialisering, øget privat medfinansiering, øget privat medproduktion og bedre muligheder for systemeksport kan give nye jobs i denne sektor. De

primærkommunale roller i denne proces er ufravigelige, hvis eksperimentet skal lykkes.

Det er et generelt karakteristikum, at de øvrige 7 ressourceområder kun kan udvikles i samme omfang gennem et snævert samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor i almindelighed og konkret med vigtige igangsættelses- og implementeringsfunktioner – specielt i den kommunale sektor.

5. Betingelserne for kommunale erhvervsudviklingsinitiativer

Der er som nævnt i de senere år ændret afgørende i de betingelser, hvorunder kommunerne deltager i erhvervsudviklingsinitiativer⁹⁸. Lov nr. 383 og lov nr. 384, som blev vedtaget i 1992, ændrede på væsentlige punkter kommunernes muligheder og beføjelser i samarbejdet med den private sektor. Den grundlæggende idé er at udnytte den gennem en længere periode opsamlede know-how og viden især på serviceområdet, som er opsamlet hos den typisk offentlige monopolproducent. Det kan som nævnt f.eks. være på miljø og energiområdet, på serviceområdet, på infrastrukturområdet, på medico/sundhedsområdet, på socialområdet eller andet. Udnyttelsen af denne viden under samfundets omskabelse fra industrisamfund til service- og informationssamfund skal foregå i samarbejde med den private sektor. Denne sektor bidrager til samarbejdet med kommerciel erfaring omkring produkt- og konceptudvikling, markedsføring o.s.v. Samarbejdet kan gøres langt tættere end tidligere, idet kommunalfuldmagten er udvidet til, at kommunerne nu også kan deltage i forskellige selskabsformer som f.eks. aktieselskaber og i direkte produktion. Kommunerne kan deltage økonomisk og ledelsesmæssigt, og må gerne brancherette deres aktiviteter.

Denne lovgivning ligger som det ses i naturlig forlængelse af erhvervsredegørelsernes

erhvervspolitiske strategi med væsentlige kommunale funktioner ikke mindst omkring strategi-implementeringen, igangsættelsen og finansieringen af de erhvervspolitiske initiativer. Sigtet med denne lovgivning rækker langt udover jobskabelsesloven fra 1982 og de traditionelle erhvervsfremmeopgaver, som traditionelt varetages i de kommunale erhvervsråd. Kommunerne vokser ud af de råd og vejledningsinitiativer, som typisk er indøvet gennem erhvervskontorerne^{53, 54} og bliver en central part i udformningen og iværksættelsen af den lokale erhvervspolitik⁵⁶.

Kommunerne har længe gennem Kommunernes Landsforening udtrykt ønske om en mere aktiv rolle omkring iværksættere og mindre virksomheder, lempeligere regler omkring iværksætterhuse, mulighed for deltagelse i produktudviklings- og systemeksportaktiviteter og øget decentralisering til kommunalt niveau af eksportfremmepolitikken^{44, 45}. Alt dette er sket med henblik på at delagtiggøre private virksomheder i offentlige monopol-funktioners gennem årene opbyggede betydelige know-how for at muliggøre kommerciel udnyttelse heraf.

Kommunalfuldmagten skal generelt sikre, at kommunerne ikke optræder konkurrenceforvridende, at de ikke udsætter skatteborgernes penge for risiko og at de leverede ydelser er relevante for kommunernes indbyggere^{25, 26}. Kommunalfuldmagten er principielt blevet fortolket således, at kommuner som hovedregel ikke må drive egentlig produktion eller give økonomiske tilskud til enkelte virksomheder. Kommunalfuldmagsreglerne er ikke lovfæstet, men modificeres i takt med samfundsudviklingen på basis af tilsynsmyndighedernes praksis. Det har således været praksis, at udvidelser af kommunalfuldmagten lovfæstes og de 2 nye love med tilhørende cirkulærer repræsenterer et tigerspring på kommunalfuldmagtsområdet i retning af en ny kommunal erhvervspolitisk praksis idet

lov nr. 383⁹⁸ omhandler kommuners og amtskommuners direkte deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter og lov nr. 384⁹⁸ omhandler kommuners og amtskommuners direkte deltagelse i og samarbejde med selskabskonstruktioner som f.eks. aktieselskaber.

Kommunerne får mulighed for at fremme den erhvervsmæssige infrastruktur også gennem nyetableringer. Der kan ydes lån og tilskud til erhvervsudviklingsaktiviteter også i selskabsform og gerne brancherettet (læs »konkurrenceforvridende efter den hidtidige kommunalfuldmagspraksis«), bl.a. for at kunne udnytte lokalt forekommende vækstopotentialer. Det fastslås dog generelt, at der ikke må ydes direkte finansiel støtte til enkeltvirksomheder eller til konkurrenceforvridning når initiativerne iværksættes. Oparbejdet viden kan videreudvikles i selskaber med henblik på eksport. Også samarbejdet mellem kommunale og private parter om erhvervsudviklingsprogrammer legitimeres. Erfaringerne omkring systemeksportprogrammerne og fra frikommuneforsøgene søges nyttiggjort indenfor den nye erhvervsudviklingsramme, men hovedindsatsen tænkes udført under, hvad der er blevet kaldt strategisk udlicitering samt gennem særlige udviklingskontrakter enten mellem en privat virksomhed og en offentlig institution eller mellem flere private virksomheder og en central offentlig myndighed af almennyttig karakter. Det sker med henblik på at stille resultaterne til rådighed for alle private virksomheder. Disse udviklingskontrakter sigter på at styrke udviklingen og markedsføringen af nye produkter af vidensintensiv karakter typisk baseret på offentlig dokumenteret know-how. Det er en forudsætning, at det udviklede produkt med stor sandsynlighed efterfølgende skal kunne afsættes til andre efterspørgere – helst også internationalt. Der er fastlagt grænser for, hvor længe en sådan aktivitet må give under-skud.

6. Konklusion

Det er blevet vurderet, at mellem 2/3 og 3/4 af samarbejdsaktiviteterne mellem den private og den offentlige sektor foregår i kommunalt regi. Det er derfor overordentlig vigtigt at sikre, at de erhvervspolitiske strategitiltag formuleres og debatteres klart i relation til den kommunale sektor, så alle dele af denne sektor klart er vidende om de overordnede erhvervspolitiske ønsker til den kommunale erhvervsudviklingsadfærd.

Siden lovens vedtagelse i 1992 er kun i størrelsesordenen 25 selskaber dannet. Dette er meget få, men lovene udgør også kun en begrænset del af de erhvervsudviklingsaktiviteter, der etableres mellem den kommunale og den private sektor. Som eksempel kan nævnes »krydstogtsnetværket«, som er et samarbejde mellem fonden Wonderful Copenhagen – (som i parentes bemærket selv er et fondssamarbejde mellem Københavns Kommune, Københavns Amt, Frederiksberg Kommune, Industriministeriet, Danmarks Turistråd, Københavns Turistforening og Københavns City Center) –, Københavns Havn og 25 private virksomheder. Netværket har til formål at gøre København til udgangspunkt og anløbshavn for flest mulige krydstogter, en ambition som efterhånden er lykkedes.

Alligevel var det forventningen at udviklingen ville gå langt hurtigere og resultatet er almindeligvis vurderet som relativt nedslående.

Det er nok vigtigt at fastholde erhvervsudviklingsrådets pointe om, at erhvervsmæssige styrkepositioner kun kan opbygges på meget længere sigt. Dette resultat skal dog ingenlunde fortolkes, som om kommunerne ikke har en række vigtige initiativer igang på erhvervsudviklingsområdet. Næsten halvdelen af alle kommuner havde i 1991 en formuleret og vedtaget erhvervspolitik⁵³, og 1/3 af alle kommuner var i færd med at udforme en

sådan. Også antallet af ansatte på erhvervskontorerne er vokset⁵⁴ og samarbejdet mellem de kommunale erhvervskontorer er i vækst. Af særlig interesse kan nævnes områder som de kommunale erhvervsplaner, -strategiplaner, arealplanlægning og det kommunale serviceapparats gearing på erhvervsudviklingsopgaverne⁵⁵. På systemeksportsiden arbejdes typisk i 5 systemeksportformer, nemlig udlån af medarbejdere, eksport på underleverandørvilkår, direkte eksport, selskabsdannelse og samarbejdsaftale. Kun direkte eksport forudsætter ikke samarbejde mellem kommunerne og en eller flere private virksomheder. Blandt 76 systemeksportprojekter i 1994⁵⁶ var halvdelen indenfor teknik og miljøområdet, 14 indenfor social og arbejdsmarkedsområdet, 7 indenfor uddannelsesområdet og 8 tværgående. Der er overvægt blandt større kommuner i de største af systemeksportprojekterne. De 76 projekter fordeler sig på 92 modtagere, hvoraf 54 i den tidligere østblok.

Sammenfattende må det forventes, at også de seneste initiativer bærer frugt i et længere perspektiv. Alene drøftelsen i erhvervsudviklingsrådet af erhvervsudviklingspolitikken hinsides den generelle makroøkonomiske politik og på den betydelige viden, som erhvervsliv og erhvervsvidenskabelige forskningsinstitutioner repræsenterer, er nyttig. En yderligere operationalisering af erhvervsudviklingsrådets perspektivarbejder omkring de 8 ressourceområdeanalyser forestår. Hertil hører en udpegning af hovedaktører på de enkelte indsatsområder, herunder at udarbejde et katalog omkring kommunale indsatsområder på hvert eneste projekt, som udpeges i ressourceområdeanalyserne.

Den nyskabelse, som ressourceområdeanalyserne repræsenterer for erhvervsudviklingsarbejdet, kan vise sig yderst frugtbar på lidt længere sigt. De grundlæggende barrierer for en øget indsats, som kommunalfuldmagten udgjorde, er ryddet af vejen. Næste trin bliver

at acceptere, at »gråzonen« mellem den offentlige og den private sektor får lov til at brede sig ind blandt velfærdsstatens centrale ydelser på sundheds-, social-, miljø-, infrastruktur-, uddannelses-, mv.-områderne.

»Gråzonen« vil i de kommende år vokse, mens den egentlige offentlige sektor bliver bragt under vækstkontrol. Det er en helt naturlig opgave for velfærdsstater som de skandinaviske, – der har udviklet sig med alt for stor, planøkonomisk, indgribende og bureaukratisk offentlig sektor, – at søge at afvikle de værste planøkonomiske vildskud på bedst mulige kommercielle vilkår. De behov, der er i disse år vokser hurtigst, befinder sig indenfor de traditionelt i Skandinavien offentlige gratisydelsers zone, og de vil for manges vedkommende kunne trækkes ud af skattefinansiering og ind i en grad af markedsorientering. Producenterne vil via markedet få tilgang til bedre information om brugernes præferencestruktur og dermed grundlag for individuel tilpasning af ydelserne i stedet for standardiserede ydelser udformet af professionelle eksperter.

Politisk er dette ikke nogen let opgave. Der skal »sluges kameler«. På samme måde som Venstre har måttet acceptere kommunalfølgemagtens udvidelse, må Socialdemokratiet finde mere frugtbare indgange til denne diskussion, end det hidtil er set. Måske kan inspirationen hentes i Sverige som så ofte før, hvor den tidligere svenske socialdemokratiske finansminister Kell Oluf Feldt i en ny bog²⁸ koncentrerer kampen for velfærdsstaten til dennes absolutte uomtvistelige kerneydelser og opmuntrer til en markedsorienteret privat udvikling på en række områder, som de danske socialdemokrater stadig ser som uantastelige, hvis velfærdsstaten skal overleve. Den danske finansminister Mogens Lykketoft's nye bog⁶¹ giver ikke løfter om særlig udstrakt bevægelighed i det danske socialdemokratis

holdninger i retning af den svenske broderpartidebat.

Det er blevet fremført, især fra partiet Venstre, at den udvidede adgang til kommunal deltagelse i erhvervsaktiviteter på selskabsbasis åbner op for en »kommunal glidebane« med regeringens velsignelse. Hertil er vel blot at fastslå, at fra en skatteydernes synsvinkel er det vigtigt, at opgaverne i den offentlige sektor bliver udført bedst og billigst muligt uanset om producenten er offentlig eller privat. Erhvervsudvikling af rigtige jobs, som kan aflaste den passive forsørgelse, er hertil den største udfordring Danmark står overfor. Der er nok at tage fat på. Kommunalbestyrelserne forvalter i forvejen uhyre summer. I dette perspektiv vil omkostningerne omkring erhvervsudvikling altid have karakter af pebernødder. Alene en udvidet adgang for de ofte alt for små kommunale enheder til at udnytte stordriftsfordele ved at udføre opgaver, man er gode til at udføre også for andre end kommunernes egne borgere, kan medvirke til rationalisering af den kommunale drift. Under hensyntagen til, at det idag er kommunens opgave at udføre en meget bred vifte af produktionsopgaver for kommunens egne borgere, er der god logik i sammen med private virksomheder at udnytte specialiseringsfordele omkring f.eks. catering, vaskerivirksomhed, socialrådgivning, sprogundervisning, sygehusbehandling, rengøring, laboratorievirksomhed, gartnerivirksomhed, revisionsvirksomhed, håndværksvirksomhed, hjælpemidler og institutionsmøbler, entreprenørvirksomhed, o.s.v. Og kan sådan produktion og salg udstrækkes til udlandet og eksporteres er dette kun en yderligere gevinst. Argumentet om, at kommunalpolitikere kan blive påvirket af usaglige hensyn, f.eks. ved at skyde skatteyderpenge i en døende virksomhed for at redde arbejdspladser, holder næppe vand. Der findes ganske voldsomme sanktionsmuligheder i regelsættet om magtfordrejning og habilitet, hvori der er en over-

gang til personlig ansvarliggørelse af den enkelte kommunalpolitiker, som nok skal have en betydelig præventiv effekt – ikke mindst i lyset af, hvordan disse regler er blevet anvendt i de senere år med inddrivelse af ganske store bøder. Endvidere skal kommunalpolitikere jo ofte genvælges.

Sammenfattende kan man kun karaktisere det nye regelsæt og bestræbelserne på offentligt – privat samarbejde omkring erhvervsudvikling som en naturlig følge af udliciterings- og privatiseringsbestræbelserne. Den bedste og billigste producent skal udføre opgaven, uanset om producenten er offentlig eller privat.

Litteratur

1. Antonsen, Marianne (1989): Produktivitet og effektivitet i offentlige organisationer COS-Forskningsrapport 5/1989
2. Arbejderbevægelsens erhvervsråd: Kommunalpolitik uden grænser- om behovet for en ny kommunalfuldmagt, Arbejderbevægelsens erhvervsråd
3. Bakka, Jørgen Frode og Fivesdal, Erik: Organisationsteori, Handelshøjskolens forlag 1993
4. Batstrup, Gerd: Det kommunale selvstyre – i retslig belysning, Samfundslitteratur 1992, 1. udgave
5. Begg, Fischer og Dornbusch, Economics, 3rd ed. London 1991
6. Bentzon, Karl-Henrik (1989): Politik som marked, I, Torben Hviid Nielsen (red.): Stat og marked. DJØF – forlaget. København
7. Bodil O. Hansen og Hans Keiding »Brugerbetaling«, DJØF, 1991
8. Bohm, P.: Social efficiency, 2. ed. London 1987
9. Bentzon, Karl-Henrik: Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor. Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København
10. Brøndum, Søren og Søndergård, Jens: Samfundsøkonomen nr. 4, 1991: Porters erhvervspolitiske tomgang
11. Buchanan, James / Tullock, Gordon (1962): The calculus of consent. Ann Arbor. University of Michigan Press.
12. Budgetdepartementet, 1991: Samfundsøkonomisk projektændring
13. Carstensen, Poul: Kommunerne og erhvervspolitikken, GEC Gads Forlag 1993
14. Christensen, Jesper Lindgård: Theory in National Systems of Innovation I: Bengt Åke Lundvall (rd): National Systems og Innovation – Towards a Theory and Innovation and Interactive Learning, Pinter publishing, London 1992
15. Christensen, Jens Frølev: Innovation i dansk erhvervsliv, Debatoplæg udarbejdet for Erhvervsfremmestyrelsen, 1994
16. Christensen, Flemming, Peter Fristrup og Jens Leth Hovgaard: Produktivitetsanalyser: DJØF 1991
17. Dalum, Bent, Jørgensen, Ulrik, Møller, Kim og Valentin, Finn: Porter og den erhvervspolitiske debat: Samfundsøkonomen nr. 7 1991
18. Dalum, Bent og Willumsen, Gert: National erhvervsudvikling og konkurrenceevne. Debatoplæg udarbejdet for Erhvervsfremmestyrelsen 1994
19. Donahue, John: The privatisation decision, New York Basic Books, 1989
20. Erhvervsfremmestyrelsen juni 1993 – marts 1994: Erhvervsudviklingsrådets 8 ressourceområdeanalyse
21. Erhvervskontoret, Forslag til erhvervspolitisk handlingsplan for Københavns Kommune, Overborgmesterens Afdeling juni 1993
22. Erhvervskontoret: Oplæg til erhvervspolitisk program for Københavns Kommune, overborgm. afd., Økonomidir. juni 1992
23. Erhvervsudviklingsrådets redegørelse, 1994
24. Erhvervsudviklingsrådets ressource- og samordningsredegørelse, 1993, Ministeriet for Erhvervspolitik og samordning
25. Espersen, Preben og Harder, Erik: Lov om kommunernes styrelse – Normalstyrelsesvedtægt og normalforretningsorden, jurist- og Økonomiforbundets Forlag 1985
26. Espersen, Preben: Kommunalforvaltning, Dansk Kommunalkursus 1987
27. Fakstorp, Jørgen: Forskning og innovation – Erhvervslivets ressourceindsats, Forskningspolitik nr. 14, 1993

28. Feldt, Kjell Oluf: Radda velfærdsstaten, Forlaget Norstett, 1994
29. Frederiksen, Susan V., Analyse af det potentielle marked for udlicitering af kommunale driftsopgaver samt økonomiske beregninger af mulige besparelser ved udlicitering, Hovedopgave på cand.merc. Studiet, 1991
30. Freeman, Christopher et al., Technology and the future Europe: Global Competition and the Environment in the 1990s. London og New York 1991
31. Gibb, A. A.: Key factors in the design of policy support for the small and medium size enterprise (SME) development process: an overview in Entrepreneurship and Regional Development 5, UK 1993
32. Gunst, Jens og Niels Lauritzen: Planlægning og prioritering: Nogle opgaver og metoder, DJØF's Forlag
33. Gunst, Jens og Otto Larsen, Offentlig økonomi, 2. udgave, DJØF 1987
34. Gunst, Jens og Eskil Heinesen: Når staten skal sælges, DJØF forlag
35. Gunst, Jens: Kompendium til virksomhedsøkonomi 1., Handelshøjskolen i KBH, 1993.
36. Gunst, Jens og Niels Lauritzen: Planlægning og prioritering, nogle opgaver og metoder, DJØF
37. Gunst, Jens, Eskil Heinesen og Niels Lauritzen: Effektivitet og produktivitet – en analyse med udgangspunkt i sundhedssektoren, DJØF's Forlag
38. Gunst, Jens Kompendium til virksomhedsøkonomi 2.: Handelshøjskolen i København 1994.
39. Hansen, Peter Gorm m f., Kommunerne efter kommunalreformen, KL 1985
40. Hansen, Bodil O. og Hans Keiding, DJØF 1991 »Brugerbetalning«.
41. Haugland, Sven A.: Når servicebedrifter blir konkurrenceutsatte, LOS-senteret 1991
42. Hyman, David: Public Finance. A contemporary application of theory to policy, 3rd ed. Dreyden Press 1990
43. Indenrigsministeriet: Københavns kommunes bestyrelse, betænkning fra det af Indenrigsministeren d. 19. juli 1985 nedsatte udvalg om Københavns Kommunes styrelse, betænkning nr. 1114/1987
44. Indenrigsministeriet: lokal erhvervspolitik – debatoplæg om forholdet ml. statslige og lokale initiativer, arb.notat 7, Indenrigsministeriet juni 1987
45. Indenrigsministeriet: Kommunerne og erhvervspolitikken + bilag til betænkning, betænkning 1153 december 1989
46. Industriministeriet: Industripolitisk redegørelse 1986 og regeringens erhvervspolitiske program for byerhvervene, industriministeriet oktober 1986
47. Industriministeriet: Lovforslag nr. L. 134 – forslag til lov om statsgaranti til udviklingsvirksomhed, Schultz Grafisk A/S-Folketinget 1993
48. Jespersen, Jesper: Grøn økonomi, en introduktion til miljø, ressourcer og samfundsøkonomi, DJØF 1994.
49. Johansson, P.O.: An introduction to modern welfare economist, Cambridge 1991
50. Keiding Hans & Hansen, Bodil (1991): Brugerbetalning. DJØF-forlaget, 1991
51. Keiding, Hans: Er den offentlige sektor for stor, DJØF 1991
52. Kommunernes Landsforening (1991): Bedst og billigst – Forlaget Kommuneinformation. København
53. Kommunernes Landsforening: Kommunal erhvervspolitik – indhold, organisation rådgivning og service, KL 1991, 1. udg. 2 oplag
54. Kommunernes Landsforening: Nye muligheder i erhvervspolitikken – et arbejdsrapport, KL, Kontoret for adm. og erhverv Maj/juni 1992
55. Kommunernes Landsforening, »Bedst og billigst«, Kommuneinf. København 1991.
56. Kommunernes Landsforening: Erhvervspolitik- aktuelle temaer, Den kommunale højskole i DK og KL 1994, 1. udg. 1. oplag
57. Kommunernes Landsforening: Samarbejdet ml. kommunerne og private virksomheder, KL 1984
58. Kommunernes Landsforening, Rapport 2/1, 1994, Kontoret f. teknologi
59. Kryger, Mette, Lad markedet bestemme – ikke politikerne, Børsen 4. april
60. Larsen, Otto og Gunst, Jens, »Offentlig økonomi«, DJØF
61. Lykketoft, Mogens: Sans og Samling, Samlerens Forlag 1994
62. Mathiesen, Kurt: Kommunestyret i DK, KL 1986

63. Mikkelsen, Palle og Stenstrup, Jens E. mfl. (1988): Grundskolen og ungdomsuddannelserne. AKFs Forlag. København
64. Mikkelsen, Palle og Steenstrup, Jens E. m.fl.: Offentlige børnepasningsordninger. AKFs forlag. København.
65. Mikkelsen, Palle og Steenstrup, Jens (1988): Brugerbetaling, prioritering – styring – fordeling. AKFs Forlag. København.
66. Millgram, P. og John Roberts: Economics, Organization et Management, Prentice-Hall International ed. 1992
67. Ministeriet for erhvervspolitisk samordning: Erhvervsredegørelse 93, Statens Informations-tjeneste, København 1993
68. Ministeriet for erhvervspolitisk samordning: Erhvervsredegørelse 1993, Min. for erhvervspolitisk samordning 1993
69. Moderniseringsprogrammet 1983
70. Moderniseringsredegørelse 1990, 1991 og 1992
71. Mortensen, J. Birk og Olsen, Ole Jess: Privatisering og beslutning, DJØF 1991
72. Mortensen, Jørgen Brik, Privatisering – danske erfaringer, Samfundsøkonomen juni 1993:4
73. Mouritzen, Povl Erik Jensen og Jensen, Henrik Toft (red.): Samspillet ml. stat og kommune, DJØF 1984
74. Mueller, Dennis C.: Public Choice II, a revised edition of Public choice, 1989, Cambridge University Press, 1. udgave s. 1-39 og 445-465
75. Musgrave / B. Peggy: Public Finance in theory and practice, 5th ed. New York 1989
76. Møller, Lasse og Wolfen, Beslutninger i organisationer – offentlige og private, DJØF 1991
77. Nielsen, Klaus: Nyere udviklingslinier i økonomisk teori, DJØF 1993
78. Nielsen, J.U.M., H. Heinrich og J.D. Hansen: EF i økonomisk belysning, Systime 1990
79. Nutt, P.C. og R.W. Backoff: The strategic Management of Public and third Sector Organizations, San Fransisco 1992
80. Okun, Arthur: Equality / Efficiency, the big trade off«. Washington D.C. The Brookings Institution, 1975.
81. Olsen, Ole Jess: Regulering af offentlige forsyningsvirksomheder i DK, 1993, DJØF 1. udgave, 1. oplag
82. Olsen, Ole Jess: Samfundsøkonomen, juni 1993:4, Privatisering og deregulering, juni 1993
83. Pedersen, Keld Møller: Struktur og Finansiering af det danske sundhedsvæsen i 90'erne. Lundbeckfondens prisopgave 1990
84. Rosen, Harvey: Public finance, 3rd ed. Homewood IL Irwin, 1992
85. Rytter, Niels: Konkurrencefremme og den offentlige sektor, Samfundsøkonomen juni 1993:4
86. Sahas, Emmanuel S. (1982): Privatizing of the Public Sector: How to shrink Government. Chattham N.J.
87. Salamon, Lester: America's non-profit sector. The foundation Center 1992
88. Samfundsøkonomen nr. 4 1989: Temanummer om privatisering, brugerbetaling, produktivitet og effektivitet
89. Stiglitz, Joseph E.: Economics of the public sector. 1988 W.W. Norton / Company 2. udgave
90. Strandskov, Jesper et al: Ejerforhold og konkurrenceevne i dansk erhvervsliv, Debatoplæg udarbejdet for erhvervsfremme Styrelsen, KBH, 1994
91. Sørensen, Christen: Økonomisk politik. Finans, penge og valutapolitik. Systime 1993
92. Sørensen, Per Byrge: Kommunestyrelsesloven og tilhørende bestemmelse, DAFOLO 1989, 1. udg.
93. Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 28, 23. august 1993: Velfærdsindustrien
94. Williamson, A.E: Transaction Cost Economics and organization theory, 1992
95. Wolf, Charles: Markets or governments: choosing between imperfect Alternatives. Cambridge Mass. MIT Press. 1990.
96. Wolfen, Poul og Møller, Lasse: Beslutninger i organisationer – offentlig og privat, DJØF 1991
97. Zysmann, John: Governments, markets and growth – Financial systems and the Political Industrial change, Martin Basildon, Oxford, 1983
- 98. Love og bekendtgørelser:**
 - a. Bekendtgørelse om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v., Erhvervs- og selskabsstyrelsen, d.17. januar 1994

- b. Bekendtgørelse om undtagelse fra aktieindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen af oplysninger givet i medhør af 3, stk.8, i lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., Erhvervs- og Selskabssyrelsen d. 17. januar 1994.
- c. Betænkning over forslag til lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. – betænkning afgivet af Erhvervsudvalget d. 6. maj 1992, til lovforslag nr. L85.
- d. Betænkning over forslag til lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter – betænkning afgivet af erhvervsudvalget d. 6. maj 1992 til lovforslag nr. L78
- e. Forslag til lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, fremsat d. 30.oktober af industriministeren (Anne Birgitte Lundholt), lovforslag nr. L78
- f. Forslag til lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. fremsat d. 31. oktober 1991 af Lone Dybkjær (RV), Jørgen Estrup (RV) og Marianne Jelved (RV), Lovforslag nr. L85.
- g. Lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.
- h. Lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.
- i. Lov om ændring af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter og om ophævelse af lov om kommunal og amtskommunal støtte til forskerparken, lov nr. 1089 af 22. december 1993.

Fogels fantastier – en kommentar til Kærgård og Henriksen

Professor Hans Preben Perregaard

Professor Niels Kærgård og lektor Ingrid Henriksen har i »Økonomi og Politik« nr. 1 fra i år skrevet en artikel om cliometrien og nobelprisen i Økonomi. Artiklen indeholder en henvisning til et indlæg, jeg havde i Morgenavisen Jyllands-posten den 27. oktober 1993, hvori jeg udtrykker min harme over, at Robert W. Fogel og Douglas C. North fik nobelprisen i Økonomi. Sammen med en række andre kritikere anklages jeg for:

1. ikke at have nogen dybere forståelse for cliometrien,
2. ikke at have forståelse for, hvorfor valget af North og Fogel var naturligt, samt
3. ikke at vide, hvordan Nobelpriskomiteen traditionelt uddeler priser.

Dette skal ikke stå uimodsagt, men inden jeg tilbage viser disse påstande, må jeg understrege, at Kærgård og Henriksen ikke læser deres avis ordentligt. Centralt i mit indlæg i Jyllandsposten var min påstand om, at den engelske økonom Phyllis Deane burde have haft prisen. Det forbigår Kærgård og Henriksen totalt.

Lad mig starte med den tredje påstand. Den kan hurtigt tilbagevises. I min bog »Vidensteori for økonomer – en introduktion«, Forlaget Systime 1992, side 93 – 95 giver jeg

en redegørelse for Nobelpriskomiteens arbejde, der er mere omfattende end den Kærgård og Henriksen giver. Den første påstand er også hurtigt af klaret. Jeg har bestemt ikke samme viden om cliometrien som Kærgård, der jo har skrevet disputats inden for denne genre. Men hvornår er det blevet stakken af læste og skrevne bøger og ikke argumenternes kvalitet, der rationelt afgør en tvist?

Tilbage er der så den egentlige påstand: at valget af North og Fogel var naturligt. I sin bog »Railroads and American Economic Growth« fra 1964 forsøger Fogel at påvise, at jernbanernes betydning for væksten i amerikansk økonomi i forrige århundrede har været overvurderet. Fogel opstiller en kontrafaktisk hypotese, idet han antager, at man i 1890 i stedet for jernbaner havde foretaget en udbygning af det amerikanske kanal- og vejnet. Ud fra en lang række antagelser og beregninger kommer Fogel frem til, at besparelsen for godstransport med bane højst udgjorde et par procent af BNP. Min kritik af Fogel går på to planer. For det første anvendelsen af kontrafaktiske hypoteser. En meningsfuld beregning må forudsætte, at den kontrafaktiske verden har en vis sandsynlighed og realisme. Det kan den, hvis den kun partielt adskiller sig fra den rigtige verden.

F.eks. kunne man forstille sig, at en dansk cliometriker ønsker at undersøge betydning af det danske vækstforløb i dette århundrede, hvis A.P. Møller ikke var blevet født. Den overfor omtalte forudsætning er ikke opfyldt hos Fogel. Jernbanerne var i 1890 en meget gennemgribende del af amerikansk økonomi. Fogel forudsætter raskt væk, at de ikke eksisterede i USA på dette tidspunkt. Men hvad så med jernbanerne i England, Tyskland, Rusland og resten af verden? De må da – hvad Fogel ikke gør – rimeligvis også abstraheres væk. Uden jernbaner overhovedet var kornprisfaldet og dermed krisen fra 1875 til 1895 måske udeblevet. I Danmark var der så ikke sket en overgang fra vegetabilsk til animalsk produktion. Sådan kan man fortsætte i det uendelige og det vil ses, hvordan Fogels kontrafaktiske verden udvikler sig til en ren fantasiverden.

Hermed kommer jeg til det andet kritikpunkt. Antag at vi trods indvendingen overfor alligevel ønsker at foretage en beregning på besparelsen ved bane fremfor vandtransport. Beregningen vil da forløbe således:

1. Omkostningerne ved at benytte jernbane i USA i 1890 var ca. det halve af alternativet (vandtransport) ligesom jernbanerne stod for halvdelen af godstransporten.
2. Godstransporten udgjorde dengang ca. 10% af BNP.
3. Besparelsen ved brug af bane kan opgøres til $0,5 \times 0,5 \times 0,10 = 2,5\%$ af BNP. (McCloskey side 116)

Dette regnestykke ville, som Donald McCloskey siger, have fyldt en halv side i American Economic Review. Ingen ville have bemærket det og Fogel ville ikke være blevet berømt.

Jeg mener, at Fogel er en fantast. Kun ud fra den betragtning, at mange økonomer er fasci-

nerede af sådanne typer, var det naturligt, at han fik Nobelprisen. Prøv engang at sammenligne hjernespidet i »Railroads and American Economic Growth« med Deane og Cole's bundsolide »British Economic Growth 1688 – 1959« og vurder selv, hvilken bog, der er bedst.

Mit forslag går på, at man skulle have dropet Fogel og ladet Deane få prisen sammen med North. Det ville dertil have set godt ud, hvis en kvinde havde fået en nobelpris i Økonomi. Joan Robinson blev jo, som Kærgård og Henriksen rigtigt nævner, snydt for sin.

Litteratur

- Clausen, H.P.: »Hvad er historie«, Berlingske Leksikon Bibliotek, København 1974.
- Deane, Phyllis & Cole, W.A.: »British Economic Growth 1688 – 1959«, Cambridge Universitet Press 1962.
- Elster, Jon: »Nytt perspektiv på økonomisk historie«, Pax Forlag, Oslo 1971.
- Fogel, Robert W.: »Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History«, Baltimore 1964.
- Lee, C.H.: »The Quantitative Approach to Economic History«, Martin Robertson & Co., London 1977.
- McCloskey, Donald: »The Rhetoric of Economics«, The University of Wisconsin Press, 1986.
- Mogensen, Gunnar Viby: »Historie og økonomi«, Akademisk Forlag 1987.
- North, D.C.: »Structure and Change in Economic History«, Norton & Company, London 1981.
- Perregaard, Henrik Preden: »Videnskabsteori for økonomer – en introduktion«, Forlaget Systime 1992.

Politisk kronik

1. halvår 1994

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Politikerne har som bekendt et meget ambivalent forhold til hvilken vægt man skal tillægge de løbende meningsmålinger. Men når tendensen er den samme over længere tid i alle målingerne, er der ikke så meget at tage fejl af. For CD var udviklingen entydig. Fra et niveau omkring de fem procent i 1992 til et niveau omkring knapt tre procent i 1993, og med en vigende tendens i begyndelsen af 1994, der varslede problemer med spærregrænsen, var det åbenbart, at CD havde skaffet sig et problem med hensyn til at fastholde sin andel af stemmerne efter partiets indtræden i »Rødkløverregeringen«, som oppositionen yndede at benævne den. Når dertil lægges det, selv for CD, meget dårlige resultat af de kommunale og amtskommunale valg i november 1993, var der fremvokset et tvungende behov for partiet til at forklare og profilere sig. Dette behov kunne skabe yderligere problemer for regeringens sammenhold, ud over dem som allerede tydeligt var demonstreret flere gange i løbet af 1993. Den vigende tendens var således ikke kun et problem for CD, men også for regeringen hvis dens ambition om at sidde valgperioden ud ikke skulle kuldsejle.

Siden begyndelsen af december 1993 havde der verseret rygter på Christiansborg om en regeringsrokade, der skulle give CD nogle mere 'synlige' og tunge ministerposter. Disse rygter fik yderligere næring i løbet af januar

1994. Trafikminister Helge Mortensen havde været sygemeldt et stykke tid på grund af hjerteproblemer. Skulle han fratræde eller omplaceres? Den 20. januar kunne offentligheden – og ministrene – læse i Børsen, at statsminister Poul Nyrup Rasmussen var kommet til den opfattelse, at der næste gang han dannede regering skulle være færre ministre. Dette rejste naturligt spørgsmålet om, hvilke af de nuværende ministre der var overflødige? Var det nogle af CD's ministerier, som af flere iagttagere var vurderet til at være indholdsmæssigt 'tynde' og kun oprettet til lejligheden for at få regeringskabalen i januar 1993 til at gå op? På et møde den 21. januar med CD's gruppeformand Bente Juncker bedyrede statsministeren, at han bestemt ikke havde noget at udsætte på CD's ministre. Hun erklærede sig beroliget, uden at statsministeren dog havde trukket sin udtalelse tilbage.

Den 27. januar fremkom forsknings- og teknologi minister Svend Bergstein i et interview i BT med nogle for en minister ret så bemærkelsesværdige udtalelser. Han forlangte ganske enkelt, at hans ministerium blev taget alvorligt! Netop dette ministerium havde glimret ved sit fravær både i den offentlige debat og med hensyn til fremsættelse af lovforslag. Selvom Svend Bergstein i en pressemeddelse samme dag dementerede nogle af

formuleringerne i interviewet, lignede det for offentligheden fortsat et politisk selvmord.

Om selvmord kan man dog næppe tale, da »dødsdommen« faktisk allerede var afsagt af statsministeren. Men offentliggørelsen blev nok fremskyndet. Den 27. januar om aftenen blev ministerrokaden nemlig gennemført. De berørte personer blev informeret og fredag den 28. januar om formiddagen blev de gamle ministre afskediget og de nye udnævnt af Dronningen.

Regeringsomdannelsen indebar, at minister for kommunikation og turisme Arne Melchior (CD) trådte ud af regeringen. Han blev afløst af Helge Mortensen (SD), hvis trafikministerium blev overtaget af Jan Trøjborg (SD), som overlod industriministeriet til Mimi Jakobsen (CD), som således fik yderligere et ministerium under sig foruden samordningsministeriet. Svend Bergstein (CD) forlod også regeringen, og hans ministerium blev sammenlagt med A.O. Andersen's (CD) kirkeministerium. Folkeviddet døbte det hurtigt til 'ministeriet for tro og viden'. Håbet satte CD til den nye socialminister Bente Juncker (CD), som afløste Karen Jespersen (SD), som var den tredje, der måtte forlade regeringen. Regeringen var således blevet reduceret fra 24 til 22 ministre.

Den politiske hensigt med rokaden var angiveligt at give CD mulighed for umiddelbart at styrke sin position over for vælgerne. Partiet havde nu fået et tungt erhvervsministerium og et endog særdeles tungt holdningsministerium, et ministerium der tillige ofte var i medierne søgelys. Dette, sammen med udnævnelsen af Bente Juncker, som adskillige gange havde forårsaget usikkerhed om regeringssammenholdet ved sin interne opposition, skulle nu give ro om dette spørgsmål. I det lidt længere perspektiv, d.v.s. frem til og med det kommende valg og den efterfølgende regeringsdannelse, må imødekommelsen af

CD selvfølgelig tolkes som et forsøg fra især Socialdemokratiets side på at binde midterpartierne tættere til sig. At Socialdemokratiet afgav socialministerposten, medens hverken Det radikale Venstre eller Kristeligt Folkeparti blev berørt af rokaden understøtter denne tolkning.

De følgende ugers begivenheder illustrerede imidlertid endnu en gang til fuldkommenhed, at det er og bliver endog meget vanskelig at planlægge og dernæst virkeliggøre en bestemt politisk udvikling. Hvad der var planlagt som en styrkelse af CD endte nemlig med at blive en alvorlig, ja måske endog skæbnesvanger, svækkelse af partiet. Kun 14 dage efter sin udnævnelse blev Bente Juncker den 11. februar afskediget. Et bittert og indædt personopgør udbrød herefter i CD.

Bente Juncker havde knapt sat sig til rette i ministerstolen før pressen gravede en sag frem fra 1990. Den drejede sig om en midlertidig indflytning af 8 evnesvage samt 2 medarbejdere fra institutionen Fyrreparken i et sommerhus, som var beliggende lige overfor Bente Juncker og hendes mand, den tidligere fremskridtspolitiker Uffe Thorndahls sommerhus. Disse to havde i en politianmeldelse af forholdene omkring denne indflytning anvendt en sprogbrug, som må karakteriseres som værende meget belastende for en socialminister. Forgæves forsøgte hun nu at fralægge sig ansvaret for skrivelsen, alt imens pressens angreb optrappedes.

Den 11. februar bragte Morgenavisen Jyllands-Posten en artikel, hvori det oplystes, at socialministeren over for medarbejdere fra bl.a. Danmarks Radio og Ritzaus Bureau havde viderebragt et rygte, hun havde fået viden om gennem en telefonsamtale med en ikke navngiven person i 1990. Rygtet gik ud på, at forstanderen for Fyrreparken havde været under mistanke for at have begået seksuelle overgreb mod en eller flere af de evne-

svage beboere, han som forstander havde ansvaret for. Denne meget alvorlige og udo-kumenterede anklage var blevet pure afvist af de ansvarlige myndigheder i Storestrøms Amt.

Hermed havde Bente Juncker i realiteten fyret sig selv. Fredag den 11. februar blev hun formelt afskediget og Yvonne Herløv Andersen (CD) udnævnt som ny socialminister. Hun havde været med i CD fra dets grundlæggelse, partisekretær i 10 år, indvalgt i Folketinget i flere omgange, senest 1988, og havde endvidere været partiets gruppeformand. På regeringsniveau var sagen hermed formelt afsluttet. Hvad der skulle have været en styrkelse af regeringen og af dens leder var endt i en belastende fiasko. Der sattes fra flere sider spørgsmålstegn ved regeringsledelsens dømmekraft i personspørgsmål, idet man også erindrede om f.eks. Pia Gjellerups hurtige afgang som justitsminister, samt om udnævnelsen af Ralf Pittelkow som statsministers personlige rådgiver.

Derimod var sagen langt fra afsluttet for CD's vedkommende. Bente Juncker skulle efter sin afskedigelse vende tilbage til CD's folketingsgruppe som menigt medlem, og det udløste den voldsomste krise i partiets historie. Arne Melchior, som efter sin fyring som minister var blevet valgt til gruppeformand, havde i ualmindeligt skarpe vendinger og slet skjult raseri over for pressen udtalt sin uforbeholdne fordømmelse af Bente Junckers adfærd. Han havde svært ved at forestille sig et fortsat samarbejde med hende. Han lagde heller ikke skjul på sin store utilfredshed over Mimi Jakobsens håndtering af hele regeringsrokaden, og at han ikke var blevet taget med på råd. Andre CD'ere tilkendegav, at CD stod sig bedst ved, at Bente Juncker helt forlod partiet og Folketinget, medens atter andre mente, at hun allerede var 'straffet' nok. Selv ønskede Bente Juncker at genindtræde som skattepolitisk ordfører, men den nyudnævnte

ordfører på dette område, Sonja Albrink, afviste blankt dette. Den almindelige stemning i gruppen var, at Bente Juncker ikke var i en position, hvor hun kunne stille nogen form for krav. Der var således lagt op til et nok så stormfuldt gruppemøde den 16. februar.

Bente Juncker havde ikke i sinde at forlade partiet. Hun ville derimod kæmpe for sit politiske liv. Ifølge §17 stk.10 i CD's love kan en partiforening ikke forhindre et valgt folketingsmedlem i at genopstille til næste valg. Formanden for Østre storkreds, hvor hun var valgt, håbede dog, at hun frivilligt ville trække sit kandidatur. Ellers ville kredsen opstille nye sideordnede kandidater og nægte hende støtte i en kommende valgkamp. Et flertal af partiets amtsformænd tilkendegav, at hun burde trække sig. Udover den offentligt udstillede dybe uenighed i folketingsgruppen var der således også stærk uro i partiets lille medlemsorganisation.

Gruppemødet den 16. februar, hvor mødestedet uden succes var forsøgt holdt hemmeligt for pressen, varede godt fem timer, uden at de otte gruppemedlemmer nåede frem til en løsning. Et nyt møde næste dag var det eneste konkrete resultat Mimi Jakobsen kunne meddele den ventende presse. Et indtryk af ledelsessvigt og kaos bredte sig. Inden afholdelsen af det nye møde den 17. februar kom det frem, at Sonja Albrink forinden havde holdt et længere møde med de konservatives leder Hans Engell. Muligheden for at hun ville konvertere til den konservative gruppe, såfremt hendes ordførerskab blev frataget hende, var nu åbenbar. En i sig selv ganske usædvanlig situation. Regeringens flertal var imidlertid også truet af, at Bente Juncker nu annoncerede, at hun ville blive løsgænger, hvis hun ikke blev imødekommet på en rimelig måde af gruppen. Den gordiske knude var blevet strammet yderligere.

Gruppemødet den 17. februar endte med, at Bente Juncker blev medlem af boligudvalget og suppleant i skatteudvalget. I protest mod at Bente Juncker endnu ikke havde afsluttet sin sag med forstanderen af Fyrreparken, og partiet så alligevel gav hende nogle poster, nedlagde Arne Melchior sit formandskab i gruppen. Ny gruppeformand blev Peter Due-toft. Til gengæld fastholdt Arne Melchior sin formelle ret til som suppleant at indtræde i Europaparlamentet, når Erhard Jakobsen udtrådte den 1. marts. Det var ellers tidligere aftalt i partiet, at Peter Due-toft som partiets spidskandidat ved det forestående europaparlamentsvalg skulle indtage Erhard Jakobsens plads for derigennem at have bedre mulighed for at profilere sig op til valget. At partiet derved gik glip af 90.000 hårdt tiltrængte kroner i valgkampstøtte fra Europaparlamentet skal blot nævnes for at understrege den grad af personligt opgør, der prægede CD's krise.

Folketingsgruppens beslutning betød, at ingen forlod gruppen og dermed var regeringens flertal intakt. Dette havde været et meget afgørende moment i forhandlingerne, hvor Mimi Jakobsen iøvrigt skulle have truet med at trække CD ud af regeringen, hvis gruppen blev reduceret til 7 medlemmer. Men bestræbelsen på at bevare gruppen intakt så ud at have været forgæves, fordi der parallelt med drøftelserne i folketingsgruppen var sat en aktion i gang blandt partiets tillidsfolk med det formål at få Bente Juncker ekskluderet. Mimi Jakobsen og landsformanden Inger Boriis var selvfølgelig imod en eksklusion, da en sådan jo netop ville betyde, at regeringens flertal ville forsvinde. De ville i stedet arbejde på at få overtalt Bente Juncker til frivilligt at nedlægge sit mandat, så hendes suppleant kunne indtage hendes plads. Dette kunne imidlertid ikke nå at blive afklaret inden afholdelsen af et hovedbestyrelsesmøde den 20. februar, da Bente Juncker var taget på en kort ferie.

Hovedbestyrelsen vedtog en tillidserklæring til Mimi Jakobsen, hvad der i netop dette parti med dets lange tradition for karismatisk og uantastet personligt lederskab var ganske usædvanligt, men nok så tiltrængt og iøvrigt symptomatisk for den hele situation. Desuden vedtoges en udtalelse, der i klare vendinger opfordrede Bente Juncker til at trække sit kandidatur til Folketinget. Hvis hun ikke gjorde det, ville hovedbestyrelsen overveje sanktioner mod hende. Dette kunne kun tolkes på den måde, at en eksklusionsprocedure ville blive iværksat, hvis hun ikke rettede sig efter henstillingen. Efter kraftigt pres fra Mimi Jakobsen blev der dog ikke sat en tidsfrist på, andet end at det skulle ske inden næste valg. Det 90. mandat skulle bevares så længe som muligt.

Dette oplæg til en rimelig blød landing blev dog tilsidesat på et møde den 22. februar mellem Bente Juncker og hendes kreds. Forinden havde hun efterkommet hovedbestyrelsens krav om at indgå forlig med forstanderen fra Fyrrebakken. Men ellers fastholdt hun sit kandidatur bl.a. med en henvisning til, at det altid havde været CD's holdning, at det ikke skulle være en håndfuld tilfældige partimedlemmer, men vælgerne der skulle afgøre en CD-politikers videre skæbne. Alligevel besluttede kredsbestyrelsen, at den ville indlede en eksklusionsag, hvis hun ikke allerede inden den 25. februar trak sig. Bente Juncker erklærede herefter omgående, at hun ville blive løsgænger i samme øjeblik en sådan sag blev indledt. Trods partiledelsens anbefaling om at fare med lempe fastholdt kredsbestyrelsen imidlertid sin beslutning og indledte eksklusionsagen den 27. februar. Den 28. februar meddelte Bente Juncker Folketingets formand, at hun fra dags dato at regne var løsgænger i Folketinget. Samme dag meldte hun sig efter 20 års medlemskab af CD ud af partiet.

For alle partier er folketingsgruppen en meget vigtig faktor i deres kommunikation med vælgerne, for formidlingen af den politik partiet står for, og for det image vælgerne danner sig af partiet. For CD gælder dette i endnu højere grad, end det gør i de andre partier. CD har nemlig aldrig haft en stærk medlemsorganisation, som kan understøtte folketingsgruppen i agitationsarbejdet, og partiet har iøvrigt altid lagt vægt på folketingsgruppens overordnede stilling i forhold til, samt dens uafhængighed af, medlemsorganisationen. Derfor var den offentligt udstillede dybe splittelse i gruppen med dens udladning af tilsyneladende mange års opslæmmet personligt nag og modsætninger et særdeles hårdt slag for CD. Partiet har i høj grad været et person- og mediebåret parti. Derfor har det også været meget afhængigt af, at partiets leder har haft en stærk og uantastet position og derudfra via medierne kunnet tegne partiet. Også dette led et alvorligt knæk i løbet af februar måned. Med svækkelser på to for CD så vigtige områder kunne begivenhederne i februar meget vel betyde begyndelsen på enden for CD. Ifølge meningsmålingerne var kampen mod spærregrænsen i hvert fald indledt.

For oppositionen var der ingen tvivl om, at begivenhederne i CD var begyndelsen til enden for regeringen. Danmark havde nu igen fået en mindretalsregering. 'Eksperimentet' med en flertalsregering havde været i kun 13 måneder. Ganske vist erklærede Bente Juncer, at hun ingen intentioner havde om at stemme imod det regeringsgrundlag, hun selv havde været med til at godkende i januar 1993. Men nye sager, der ikke var omfattet af dette grundlag, kunne opstå. At der var skabt nogen usikkerhed om regeringens stabilitet, og at den var blevet alvorligt svækket, derom kunne der ikke herske tvivl. Spekulationerne om en fremrykning af valgdatoen tog følgelig til. Men det blev valget til Europaparlamentet, der blev afholdt først.

Valg til Europaparlamentet havde ikke hidtil skabt den store interesse. Befolkningen tillagde ikke dette parlament nogen større betydning. Men med den politisering og mobilisering der var sket i forbindelse med de to folkeafstemninger om Maastichttraktaten og Edinburghaftalen ville interessen måske stige denne gang. Et indicium herfor kunne være sammensætningen af de kandidatlistes partierne og bevægelserne præsenterede vælgerne for. Hvis de indeholdt navne på 'tunge' og indflydelsesrige politikere, som i givet fald var villige til at skifte arbejdsplads fra det danske parlament til det europæiske, ville det være et signal fra partierne til befolkningen om, at de nu tillagde dette valg større betydning end hidtil. Men de 183 opstillede kandidater viste, at dette kun i meget begrænset omfang var tilfældet.

Foruden de otte partier, der var repræsenteret i Folketinget, opstillede Folkebevægelsen mod EF-unionen samt Junibevægelsen, som havde formålet at indsamle 69.046 underskrifter. Derimod havde det af Venstre ekskluderede europaparlamentsmedlem, Klaus Ryskær Petersen i marts opgivet at indsamle de nødvendige ca. 65.000 underskrifter, for at hans liste 'De Liberale år 2000' kunne opstille. Hermed var hans korte karriere som aktiv politiker definitivt afsluttet.

Det var ikke ganske uden problemer for SF at sammensætte en kandidatliste. Partiet havde oplevet en splittelse efter indgåelsen af Det nationale Kompromis og anbefalingen af et ja ved folkeafstemningen den 18. maj 1993. Partiets repræsentant i Europaparlamentet John Iversen blev af mange nej-sigere i SF anset for at være en af de hovedansvarlige for denne drejning og derfor uacceptabel som spidskandidat. Et alternativ kunne være nej-sigeren Ole Sohn, den tidligere formand for DKP. Med SF's tradition for partiliste ville opstillingen af en kandidatliste derfor åbne op for en fornyet offentligt udstillet uenighed,

samt muligvis stemmetab til Junibevægelsen. På SF's ekstraordinære landsmøde den 22.-23. januar besluttedes det derfor efter nogen debat, at partiet skulle opstille kandidaterne sideordnet, og at de fire øverste på listen skulle vælges ved en urafstemning blandt partimedlemmerne. Den gav som resultat, at 'kompromiskandidaten' Lilli Gyldenkilde, MF, blev spidskandidat med John Iversen, Ole Sohn og Marianne Bentsen-Pedersen på de næste pladser.

De øvrige lister blev sammensat uden den store ståhej. Der blev indgået valgforbund mellem følgende lister: 1) Det konservative Folkeparti, Venstre og Centrum-Demokraterne, 2) Det radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti, 3) Junibevægelsen og Folkebevægelsen mod EF-Unionen.

Valgkampen blev ikke særlig intens. Af et internt strategipapir fra Socialdemokratiet, som kom pressen i hænde, fremgik det, at partiet ville søge at gøre valgkampen til et opgør mellem Venstre og Socialdemokratiet. Et »duel-møde« i DR-TV mellem Poul Nyrup Rasmussen og Uffe Ellemann-Jensen udviklede sig imidlertid til et lidet flatterende og meget lidt informerende mundhuggeri. I stedet blev valgkampens tema efterhånden drejet hen til at blive et for eller imod Unionen, fastholdelsen af Det national Kompromis og dansk medlemskab af Det vesteuropæiske Union. Af andre temaer kan nævnes berettigelsen af dobbeltmandater, opgør mod snyd og bedrag i EU (og hvem kan være imod det?), parlamentsmedlemmernes rejsegodtgørelse og andre lignende vitale problemer! En konsekvens af den sideordnede opstillingsform, samt af at Danmark udgjorde en valgkreds, var, at valgkampen blev endog meget personfixeret omkring nogle enkelte i forvejen kendte politikere.

Valget blev afholdt den 9.juni, men optællingen måtte ikke påbegyndes før afstemnin-

gen var færdig i alle de øvrige EU-landene. Da det offentlige kunne spare penge ved først at foretage optællingen mandag den 13.juni, måtte vælgerne og kandidaterne vente til et godt stykke hen på mandagen før det blev offentliggjort, hvem de 16 valgte var. 52,5 procent af de 3.996.712 valgberettigede havde afgivet deres stemme, hvilket var en fremgang på knap 6 procent.

I de andre EU-lande er stemmefordelingen på partierne ved europaparlamentsvalg meget lig resultatet af valg til de nationale parlamenter. I Danmark derimod har vi i realiteten to partisystemer, ét der opererer ved europavalg, og ét der opererer ved valg til Folketinget. Kun i Danmark har modstanderne af EF, og nu i 1994 af udviklingen henimod en union, været i stand til at opnå og fastholde en så stærk tilslutning hos vælgerne. Fremgangen for modstanderlisterne var så stor som 7 procent, og at Folkebevægelsen mod EF-Unionen, hos hvem en udmeldelse af EF stadig er et programpunkt, kunne fastholde en repræsentation på 2 mandater, var en af overraskelserne ved 1994-valget.

En anden må siges at være Venstres relativt beskedne fremgang målt i forhold til den, som meningsmålingerne igennem nogen tid havde varslet. Den meget markante pro-EU holdning, som partiet havde fremført under valgkampen, havde ikke vundet tilstrækkeligt gehør hos de borgerlige vælgere. Dette kan også ses af CD's katastrofale tilbagegang, en tilbagegang som var særdeles smertelig, fordi EU-politikken netop er en af partiets fremmeste mærkesager. Den tidligere omtalte splittelse i partiet, fraværet af Erhard Jakobsen, samt Venstres EU-profilering kan forklare tilbagegangen, som af mange blev set som endnu en pind til CD's ligkiste. De borgerlige vælgere gav derimod de konservative den første fremgang ved noget valg siden 1984. Poul Schlüters popularitet – han satte danmarksrekord med 1/4 million personlige

Tabel 1. Valg til Europaparlamentet, 1979-1994. Stemmepercent ved folketingsvalg i parentes.

	1979 (1979)		1984 (1984)		1989 (1988)		1994	
	pct.	mandat	pct.	mandat	pct.	mandat	pct.	mandat
SD	21,9 (38,3)	3	19,5 (31,6)	3	23,3 (29,8)	4	15,8	3
RV	3,3 (5,4)	0	3,1 (5,5)	0	2,8 (5,6)	0	8,5	1
KF	14,0 (12,5)	2	20,8 (23,4)	4	13,3 (19,3)	2	17,7	3
CD	6,2 (3,2)	1	6,6 (4,6)	1	8,0 (4,7)	2	0,9	0
SF	4,7 (5,9)	1	9,2 (11,5)	2	9,1 (13,0)	1	8,6	1
Juni- bev.						3*	15,2	2
Folke- bev.	21,0	4	20,8	4	18,9	4/1*	10,3	2
KRF	1,8 (3,7)	0	2,8 (2,7)	0	2,7 (2,8)	0	1,1	0
V	14,4 (12,5)	3	12,4 (12,1)	2	16,6 (11,8)	3	18,9	4
FRP	5,8 (11,0)	1	3,5 (3,6)	0	5,3 (9,0)	0	2,9	0
Valg- delt.	47,8 (85,6)		52,4 (88,4)		46,2 (85,7)		52,5	

* Tre fra Folkebevægelsen skiftede i valgperioden til at repræsentere Junibevægelsen.

Tabel 2. Valgte kandidater til Europaparlamentet 9.juni 1994.

	Parti	Personlige stemmer	Genvalg/nyvalg
Kirsten Jensen	SD	115.449	genvalg
Freddy Blak	SD	52.402	genvalg
Niels Sindal	SD	13.021	nyvalg
Lone Dybkjær	RV	159.552	nyvalg
Poul Schlüter	KF	247.956	nyvalg
Christian Røvsing	KF	33.197	genvalg
Frode Kristoffersen	KF	26.473	nyvalg
Lilli Gyldenkilde	SF	119.449	nyvalg
Jens-Peter Bonde	Juni.	104.299	genvalg
Ulla Sandbæk	Juni.	26.371	genvalg
Ole Krarup	Folke.	90.030	nyvalg
Lis Jensen	Folke.	13.026	nyvalg
Eva Kjer Hansen	V	123.003	nyvalg
Bertel Haarder	V	88.093	nyvalg
Niels Anker Kofoed	V	22.138	genvalg
Karin Riis-Jørgensen	V	19.772	nyvalg

stemmer – samt partiets positive indstilling til det europæisk samarbejde, men et samarbejde der skulle være baseret på en fastholdelse af den nationale suverænitet, et 'fædrelandenes Europa', kan anføres som forklaringer på fremgangen.

SF kom helskindet igennem valget, idet partiet bevarede sit mandat, og de radikale vandt gennem en konsekvent gennemført personlig kampagne for Lone Dybkjær for første gang et mandat. Socialdemokratiet stod sammen med CD som valgets store taber. For Socialdemokratiet har europavalg altid været et problem, hvilket fremgår tydeligt af tabel 1. Det evindelige problem med at forbinde top og bund i partiet i EU-spørgsmålet samt de socialdemokratiske kandidaters manglende gennemslagskraft i den brede danske offentlighed må anføres som forklaring. Det er altså

stadigvæk ikke tilstrækkeligt at have gennemført et solidt arbejde i Europaparlamentet, hvis man ikke er en i dansk sammenhæng kendt person. Valget af den nederst på listen opstillede konservative TV-journalist Frode Kristoffersen i stedet for det mangeårige medlem af Europaparlamentet Marie Jepsen, som var nr. 2 på listen, er en ganske markant illustration af denne mekanik.

Det er og bliver bemærkelsesværdigt, at to lister, som ikke opstiller til folketingsvalg, er i stand til at opnå 25 procent af de afgivne stemmer. Dette – sammen med den lave valgdeltagelse – betyder selvfølgelig også, at der ikke kan drages nogen bæredygtig parallel mellem dette valgresultat og det mulige udfald af det kommende folketingsvalg. Men selvfølgelig påvirkede resultatet stemningen i de enkelte partier, og det vil også indgå i

den almindelige politiske debat samt indirekte influere på vælgernes vurderingen af de enkelte partiers situation. I hvert fald vil resultatet få konsekvenser for den danske europapolitik op til EU's regeringskonference i 1996. Indholdet i det nationale kompromis syntes nemlig klart styrket af valgresultatet.

Efter afholdelsen af EP-valget kunne partierne og mediernes nu helt og fuldt koncentrere sig om det folketingsvalg, som skulle komme i løbet af efteråret. Men selvfølgelig havde samarbejdsmulighederne mellem partierne kontinuerligt været et af hovedtemaerne i forårets politiske debat. En nødvendig, men dog ikke tilstrækkelig, betingelse for at Venstre og de konservative kunne generobre regeringsmagten var, at de kunne holde ubrydeligt sammen. De sidste par årtiers historiske erfaringer viste entydigt, at en splittelse mellem disse to partier var befordrende for en fortsat socialdemokratisk regeringsledelse. Men det er og bliver ikke uproblematisk for to selvstændige partier på den ene side altid at skulle optræde enigt udadtil og på den anden side samtidigt opretholde en selvstændig profil. Foråret bød da også på et par illustrationer af denne problematik. Venstres skattepolitiske udspil blev modtaget med en del reservation og skepsis af de konservative, ligesom Hans Engell's åbning af muligheden for at lønmodtagerfondene skulle kunne investere en større del af deres formuer i aktier, et udspil som Venstre ikke på forhånd var blevet orienteret om, blev modtaget med stor kølighed af Venstre. Holdningerne til EU-politikken, f.eks. Venstres ønske om en hurtig folkeafstemning om dansk medlemskab af Den vesteuropæiske Union, var heller ikke afstemte. Denne lille sprække i VK udløste omgående et forsøg fra Socialdemokratiet på en verbal omfavnelser af de konservative, hvilket dog omgående blev afvist af de konservative. Efter et møde den 15. marts i VK's koordinationsudvalg meddelte de to partier i en fælles pressemeddelelse, at de nu havde

igangsat udarbejdelsen af et fælles valgoplæg om den overordnede økonomiske politik, samt at de fremover ville koordinere deres politiske udspil på regelmæssige møder i koordinationsudvalget. VK var og ville fortsat være en realitet frem til og med valget til efteråret.

Men der var ikke udsigt til, at de kunne opnå et flertal alene. Det skulle skaffes gennem et samarbejde med andre partier. På Venstres og Det konservative Folkepartis landsmøder i efteråret 1993 var appellen til Kristeligt Folkeparti og CD om en tilbagevenden til en firkløverregering utvetydige og kraftige (se Økonomi og Politik, nr.1 1994 s.50-52). Men i løbet af foråret blev det en mulighed, der af flere grunde fortøvede sig mere og mere. En af grundene var, at midterpartierne var bundet af de reformer, som regeringen havde fået gennemført, f.eks. skattereformen og orlovsordningerne, netop reformer som VK ønskede ændret hurtigst muligt. Kun gennem et samarbejde med Fremskridtspartiet kunne reformerne blive ændret med det samme. En anden grund var offentliggørelsen af nogle opinionsmålinger, der viste, at et flertal bestående af V, K og Z faktisk ikke var et urealistisk udfald af valget. Interessen for Fremskridtspartiet steg, medens den kølnedes tilsvarende for midterpartierne. En tredje grund var den stribe af uklare meldinger, der kom fra CD og Kristeligt Folkeparti om, hvordan de ville stille sig ved regeringsdannelsen efter valget. VK's vurdering var følgelig, at den eneste sikre måde at få gennemtvunget et regeringskifte på var at arbejde for, at VKZ-flertallet blev en realitet. Dermed var der skabt et helt nyt perspektiv i vor parlamentariske efterkrigshistorie: et rent borgerligt flertal som ikke behøvede noget midterpartis støtte for at gennemføre lovgivningen. En udtalelse fra Uffe Ellemann-Jensen den 19. marts om, at en VK-regering kunne støtte sig til skiftende flertal med henholdsvis Fremskridtspartiet og midterpartierne blev omgående afvist af mid-

terpartierne og af Fremskridtspartiets Kim Behnke, som den 17. april udtalte, at der skulle ligge en underskrevet samarbejdsaftale mellem de tre partier, før partiet ville sikre en VK-regering. Fronterne blev således trukket skarpt op.

Socialdemokratiet satsede entydigt på at fastholde de tre regeringspartnere på sin side. De godt ti år i opposition havde åbenbart bibragt partiet den erfaring, at vejen til regeringsmagten i Danmark går gennem midten af dansk politik.

Selv ikke de mange forskellige meldinger fra CD og Kristeligt Folkeparti, meldinger som i høj grad såede tvivl om disse partiers vilje og lyst til at fortsætte regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet også efter et valg, kunne få den socialdemokratiske ledelse til at ændre kurs. For en del socialdemokratiske tillidsfolk

var det efterhånden ved at blive for broget. I juni kunne pressen således rapportere om et voksende krav om, at socialdemokratiske synspunkter blev markeret stærkere og mere entydigt, og at flere i partiet gerne så en tilnærmelse til SF. Men ledelsen stod fast på den lagte kurs. Midterpartierne skulle fastholdes i deres støtte til Socialdemokratiet.

Ved udgangen af sommerferien, som – situationen taget i betragtning – ikke indeholdt helt så mange politiske vildskud og sommerballoner, som man ellers kunne have forventet, tegnede der sig et billede af konfigurationen forud for efterårets valg, hvornår det så end måtte komme: En satsning af VK for at skaffe det rene borgerlige samarbejde og et Socialdemokrati som for alt i verden ikke ville støde midten fra sig og derfor var kølig over for SF.

Manuskriptet afsluttet den 27.8.1994.

Anmeldelser

Peter Munk Christiansen: Det frie marked – den forhandlede økonomi.

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kbh. 1993

Det er ikke mange analyser af virksomheder som politiske aktører, vi finder i dansk samfunds forskning. Det må derfor hilses velkommen, at emnet tages op og ansues med politologiske briller. Det er dermed bogens fortjeneste, at den både præsenterer nye resultater og fortolkninger inden for dette problemkompleks.

Det centrale udgangspunkt for studiet er, at virksomheder må manifestere sig på markedet i konkurrence med andre virksomheder, og at de tillige må anerkende betydningen af de politiske omgivelser – netop fordi, de i stor udstrækning yder indflydelse på markedet. Spørgsmålet er så »bare«, hvordan de oplever regulering, hvordan de handler som politiske aktører, samt hvilke konsekvenser dette har for samfundsudviklingen i bredere forstand.

Det empiriske materiale udgøres af en spørgeskemaundersøgelse henvendt til ialt 750 danske virksomheder. Svarprocenten var 54,8%, og såvel små og mellemstore som store virksomheder (med over 200 medarbejdere) har ulejliget sig med at besvare de ialt 42 hovedspørgsmål, der i enkelte tilfælde er suppleret med interviews.

Det kan i sig selv diskuteres, om besvarelsen er repræsentativ på alle punkter, hvilket forfatteren da også er inde på. Men der er også andre problemer. Som et enkelt punkt skal blot anføres, at besvarelsen jo blot registrerer situationen her og nu, og at selv spektakulære begivenheder for blot få år tilbage meget let risikerer at være gået i glemmebogen

hos den nye leder, der har svaret på spørgsmålene. Dette er naturligvis ikke et argument mod undersøgelsesmetoden, men blot en understregning af at andre kilder kunne være inddraget – og kan blive det i fortsatte studier. F.eks. ville det være oplagt at studere årsberetninger og blade fra de større koncerner og avisernes erhvervstillæg, men også organisationsfolk og embedsmænd, der jo også er en vigtig del af virksomhedernes politiske omgivelser, kunne være kontaktet.

Bogens ærinde er egentlig todelt: For det første ønskes reaktionsmønstre kortlagt for at afklare, hvordan forskellige typer af virksomheder oplever regulering, og hvilke initiativer de iværksætter i den forbindelse. Et problem er bl.a. her hvorvidt disse iværksættes med det formål at påvirke rammerne for reguleringen, eller om de udvikles efter, at disse er lagt. De relationer, der i den forbindelse etableres med myndighederne, kan have karakter af forhandlinger, hvilket er afsat for det andet hovedproblem.

For det andet ønskes således på et mere overordnet plan afklaret, hvorvidt det danske samfund over de senere årtier har bevæget sig henimod en »forhandlingsøkonomi«. I den forbindelse opstilles nogle enkelte kriterier for forhandlingsøkonomi. »For det første må offentlig regulering være af væsentlig betydning for virksomheden og dens muligheder for at klare sig på markedet, og offentlig regulering må involvere virksomheden i et aktivt samspil med myndighederne om etableringen af en modus vivendi, hvad angår offentlige krav«. (p.46)

M.h.t. den første opgave viser undersøgelsens resultater, at håndteringen af de politiske omgivelser er mest udviklet i store og meget regulerede

virksomheder, der også benytter organisationskanalen, men de små er absolut også opmærksomme på at bearbejde disse omgivelser. Det konkluderes her at politik er kommet til at »fylde mere« set fra virksomhedernes perspektiv uden på samme måde at have etableret en form for strategi. Det er uden tvivl korrekt, men i og med at tidsperspektivet er fanget dårligt ind, er det mere et indtryk end en dokumenteret kendsgerning. Lovgivningen på en række områder er rigtigt nok accelereret de seneste årtier, men når der mere konkret tales om regulering bliver der næsten udelukkende trukket eksempler frem fra miljø- og arbejdsmiljøområdet.

Det er overraskende, at så mange virksomheder er villige til at handle på egen hånd. Således ved vi fra tidligere undersøgelser, at organisationerne spiller en væsentlig rolle i Danmark. Derfor føler man på et tidspunkt ved gennemlæsningen af bogen, at vores viden om organisationerne som interesserepræsentanter må revideres. Så slet står det imidlertid ikke til. Vi bliver således beroliget med, at organisationerne ganske vist ikke er centrale i hverken regeldannelse eller i regelanvendelse, men »der er en klar arbejdsdeling mellem virksomheder og organisationer, når det drejer sig om tilblivelsen af offentlig regulering« (p. 120). Det er dog stadigvæk ganske dunkelt, hvordan der kan sondres mellem henholdsvis »regeldannelse« og »tilblivelse af offentlig regulering« – både hos forfatteren selv og hos de mange respondenter ude i virksomhederne.

Det er imidlertid en meget interessant pointe, at nye reguleringsområder kan have stillet krav om en mere individuel handling fra virksomhederne. Flere ting taler herfor på miljøområdet. Spørgsmålet er imidlertid, om vi ikke er ovre i specifikke tekniske anliggender, der er relevante for enkeltvirksomheder og som kun i sjældne tilfælde involverer organisationerne, der i overvejende grad bekymrer sig om det fælles? Organisationerne engageres jo heller ikke i de enkelte virksomheders skatteligning og de kontakter med myndighederne, der opstår i den forbindelse.

M.h.t. undersøgelsens anden opgave var det ambitionen at udforske, hvorvidt resultaterne kunne begrunde eksistensen af en »forhandlingsøkonomi« i Danmark. Forfatteren mener, at dette er tilfældet inden for udvalgte sektorer og for bestemte virk-

somheders vedkommende. Generelt findes det ikke brugbart. Der kan med rette indvendes flere ting mod begrebet, men spørgsmålet er, om lige netop de to opstillede kriterier er de rette. Skal selve forhandlingerne føres direkte mellem enkeltvirksomheder og myndighederne?

Efter min vurdering kan man forstille sig, at erhvervslivets samspil med det offentlige antager et utal af former – endog at der foranstalles visse former for selvregulering via organisationerne som et alternativ til traditionel offentlig regulering. Virksomhederne behøver i den sammenhæng ikke at spille den centrale rolle, men kan lade sig repræsentere via organisationerne.

Vedrørende det andet kriterium – at reguleringen skal have betydning for virksomhederne, og at de skal søge at påvirke denne for at skabe markedsfordele, synes undersøgelsen at vise, at regulering har betydning, men at det kun i sjældnere tilfælde lykkes direkte at erhverve eller fastholde fordele via regulering. Det er dog igen en speciel udlægning af forhandlingsøkonomiske tolkninger der her foreslås.

Det synes at være en rimelig konklusion, at det generelt ikke lykkes enkeltvirksomheder på denne måde at instrumentalisere reguleringen. Det betyder nødvendigvis ikke, at de ikke har ambitioner herom. At de afstår fra sådanne forsøg, og at det sjældent lykkes, må vel i høj grad tilskrives det forhold, at de ville sætte deres kollegiale forhold til konkurrenterne over styr, som de har brug for i mange sammenhænge for at varetage kollektive interesser. Det betyder ingenlunde, at de har opgivet varetagelsen af egeninteresser, men at de har erkendt, at det på den politiske scene er en vanskelig sag at optræde isoleret for at hævde disse.

Karsten Ronit
Center for offentlig organisation og styring.

Jens Henrik Haahr: Looking to Europe. The EC Policies of the British Labour Party and the Danish Social Democrats.
Aarhus University Press, 1993, 368 sider, kr. 198.

Den faglige interesse for den europæiske udvikling som helhed – herunder også integrationsprocessen

inden for EF – har fået en markant stigning gennem de sidste 5 år. Det er der mange gode grunde til, og ikke mindst for politologer rummer denne udvikling nye og udfordrende problemer for så at sige alle fagets hovedområder.

Nærværende licentiaafhandling fra Institut for Statskundskab i Århus placerer sig – trods emneafgrænsningen – henholdsvis det britiske og danske socialdemokratiske parti – centralt i skæringspunkt mellem to af hovedområderne: Komparativ og international politik. Det kan være en dristig placering. Men den er samtidig meget påtrængende – ikke mindst ved analyser af den europæiske udvikling – og Jens Henrik Haahr løser opgaven på fornem vis.

I indledningsafsnittet redegør han omhyggeligt for sin problemstilling: Hvad der har betinget den stigende accept af integrationen inde for EF fra de to socialdemokratier, der oprindeligt og ikke mindst i forhold til deres sociale basis mødte den økonomiske og politiske internationalisering, som EF også var udtryk for, med betydelig skepsis. Dette forklarer også hans valg af netop disse to europæiske socialdemokratier som genstand for sin analyse. Derpå følger en omfattende teoretisk bestemmelse af henholdsvis partiadfærd, socialdemokratier og europæisk integration. Her trækker forfatteren på den allerede foreliggende litteratur, men føjer selvstændige bidrag til, som forøger hans muligheder for en analyse af de to partiers holdningsudvikling.

I bogens anden del foretager forfatteren så den empiriske undersøgelse af de to partier. Materialet er for størstedelens vedkommende de offentlige udsagn, proklamationer og debatindlæg, som er fremkommet fra de to partier, men han har også haft lejlighed til at interviewe flere af partiernes talsmænd el.-kvinder. For begge partiers vedkommende opdeler han undersøgelsen i faser, som følger dels udviklingen inde for EF og dels de to partiers placering i deres respektive lande. Der lægges også vægt på at belyse den indre uenighed om holdningen til EF-medlemskabet, som gjorde sig gældende i begge partier også efter medlemskabet fra 1973. Det dokumenteres omhyggeligt, hvorledes det for begge partier var væsentligt i hele perioden frem til 1990 at lægge hovedvægten på deres muligheder for at varetage hensynet til

den sociale basis i deres respektive hjemlande. Det fremstår som ét af undersøgelsens hovedresultater, at i og med den liberalisering og internationalisering, som foregik, var man fra de to partiers side i stigende grad opmærksom på, hvorledes over-nationale instanser kunne bruges til at fastholde hensynet til den sociale basis. Mere forenklet udtrykt end Jens Henrik Haahr sikkert ville udtrykke det, kan man hævde, at de to partier ser muligheder for at opnå visse politiske begrænsninger af den vidtstrakte markeds mekanisme, som deres mod-partier i begge lande søgte gennemført. Et andet resultat er, at begge landes økonomier i stigende grad bliver knyttet til internationaliseringen – både i og uden for EF. Her er der den tydelige forskel, at det britiske parti i betydeligt større omfang end det danske, mener at kunne sætte deres lid til deres lands økonomiske vægt. Endelig fastslås det, at i og med udsigten til tysk genforening fra 1990 blev det for begge partier endnu mere påtrængende at få styrket de politiske institutioner inden for EF.

Afhandlingen afsluttes med en tredje del, der på forbilledlig måde opsamler undersøgelsens resultater og sætter dem i perspektiv i forhold til hidtidig forskning om integrationsdynamikker. Forfatteren plæderer her for, at den ofte fornægtede haas'ke neo-funktionalistiske teori har sin berettigelse, når den blot raffineres med en mindre mekanistisk opfattelse af spill-over og der samtidig rettes større opmærksomhed med de læreprocesser, som han har påvist for de to partiers vedkommende. Til yderligere belysning heraf foretager han en skitsemæssig, men relevant analyse af det franske socialistpartis udvikling i forhold til EF, som har mange træk til fælles med de to undersøgte partiers, mens en tilsvarende vurdering af det tyske socialdemokrati faldet ganske anderledes ud. Her tyder meget på, at den nationale arena og de særlige tyske forhold frem til genforeningen har spillet en stor rolle.

Jens Henrik Haahrs afhandling er vægtig og vigtig. Den vil forhåbentlig indgå centralt i den videre udforskning af europæiske udviklinger.

Ole Karup Pedersen
Professor, dr.phil.
Institut for Statskundskab
København Universitet

Ole Feldbæk:

»Danmarks økonomiske Historie. 1500-1840«

Systeme. Herning 1993. 248 sider, kr 185,00.

Nye lærebøger i Danmarks økonomiske Historie er blandt de litterære sjældenheder. Det initiativ, to historikere og to økonomer har taget, fortjener derfor mere end almindelig interesse. Planen forudsætter fire bind, opdelt på perioderne 1500-1840 og 1840-1910 som henholdsvis historikerne Ole Feldbæk og Ole Hyldtoft tager sig af og perioderne 1910-60 og 1960-90, som økonomerne Jørgen Peter Christensen og Henrik Christoffersen skriver om. Foreløbig er udkommet Ole Feldbæks bidrag om det lange stræk 1500 – 1840.

Som økonom må man misunde sine historiske fagfæller deres fortælleglæde. Historie, som her fortalt, er mere end beretning om fortid; det er også glæden ved at fortælle en god historie. Det gælder så udpræget Ole Feldbæks bidrag. Jeg håber, at også de to økonomer i kvartetten kan falde ind i melodien.

Det hedder i indledningen til bogen: »Dispositionen har søgt at tilgodese hensynet både til de enkelte økonomisk-historiske perioders særpræg og til at kunne forfølge centrale økonomiske fænomener på tværs af disse periodegrænser«. Her forekommer første del af denne programmerklæring at være klarest indfriet. De knap 350 år er inddelt i fem perioder, forsynet med hver deres stikord i kapitlets overskrift: 1500-1550 Koncentration, 1550-1650 Prisrevolution, 1650-1750 Stagnation, 1750-1800 Højkonjunktur samt 1800-1840 Krig og Fredskrise. I de fem kapitler er brugt en gennemgående disposition, hvor landbrug, byerhverv og staten behandles i fast rækkefølge, hvad der hjælper læseren til at holde sammen på stoffet på tværs af kapitlerne.

Et fælles problem for forfatter og læser er manglen på sikre taloplysninger, når man kommer et stykke tilbage i perioden. Det gælder oplysninger om den reale makroøkonomi i form af oplysninger om faktorindsats og produktionsresultat. Der mangler også oplysninger om befolkningsforhold, når vi kommer længere tilbage end omkring 1740. I mangel af sådanne tal bringes fyldige oplysninger om antal okser, der er gået gennem tolden i Rendsborg,

antal beboere i danske købstæder mv. Tal, der i mangel af bedre, må bruges til at fortolke en underliggende udvikling. Bogen indeholder 12 tekst-tabeller og 16 grafer, som det kan være svært at finde rundt i, da der ikke er lavet en samlet for-tegnelse over dem. Det ville have lettet livet for læseren med en sådan oversigt.

Interessant for en bredere kreds er det opgør, der blandt historikere er under udvikling om synet på de store landboreformer sidst i 1700-tallet. Her har vi lært om en kreds af fremsynede mænd og en ung kronprins, der »gav bonden fri«. Og så kan man læse, at reformerne snarest fortjener betegnelsen tilpasning til noget, der allerede var godt i gang, nemlig udbredt overgang til selveje. Der var, som forfatteren skriver, tale om »reformer fra neden«, hvor velviljen i embedsmandskredse skyldtes ønsket om at styrke statsmagten på gods-ejerstandens bekostning. Det passede godt med at øge selvejet og at fratage godsejeren myndigheden til at udskrive soldater, sidstnævnte reform bedre kendt som stavnsbåndets ophævelse.

Fremstillingen efterlader læseren – som den utvivlsomt i undervisningen vil efterlade studerende og lærer – med væsentlige ubesvarede spørgsmål. Det nævnes her, fordi økonomerne i forfatter-kvartetten burde have ydet mere kollegial bistand end sket. Omkring år 1300 – inden den sorte død – antages befolkningstallet i Danmark (kongeriget) at have været op mod én mill. Derefter faldt det kraftigt, måske næsten til det halve. Omkring 1735 antages det at have været godt 0,7 mill., år 1800 godt 0,9 og ved udgangen af den behandlede periode, i 1840, godt 1,3 mill. Hvordan kan disse tal bringes i overensstemmelse med følgende?: »I 1840 var det danske samfund endnu grundlæggende et agrar-samfund, således som det havde været omkring 1500.« Og forfatteren fortsætter (side 205): »Hvad der var kommet til af nye afgrøder og ny teknologi, var ikke betydeligt. Og indtil slutningen af 1830'erne kunne bonden normalt ikke gøre sig håb om mere end de fire fold af udsæden, der også havde været almindeligt omkring 1500.«

Der har været tale om en fordobling eller mere af befolkningen inden for den betragtede periode. Samtidig er der ifølge forfatteren åbenbart tale om uændret teknik. Vil det sige, at der med konstant teknik selv ved så kraftig en befolkningsstigning

har været produceret med konstant grænseprodukt for arbejdskraften? Det lyder usandsynligt, at marginaljordene skulle have været lige så lettilgængelige og af samme bonitet, som de jorder, der var forblevet i drift omkring år 1500. Der må nødvendigvis være sket noget andet og mere end en proportional forøgelse af arbejdsindsats og produktion. For det første kan høsten være faldet i forhold til befolkningens størrelse, altså faldende produktion og forbrug pr. indbygger. Det er næppe sandsynligt, i hvert fald ikke i periodens senere del. Dødeligheden var da begyndt at falde, hvad må tages som tegn på stigende levelfod. For det andet kan indsatsen af arbejdskraft være øget mere end befolkningstilvæksten i sig selv tilsagde. Her vil jordrenten have været stigende som resultat af den mere intensive drift. Det vil have betydet en forskydning af indkomstfordelingen til fordel for jordens ejere, herunder den fremvoksende gruppe af selvejerbønder. Men på bekostning af husmænd, landarbejdere m.fl. Disse befolkningsgrupper kan måske med tilnærmelse have opretholdt deres materielle levelfod, ved at kompensere faldende aflønning med øget arbejdstid, hvad der kun understreger ændringen i fordelingsforholdene.

Endelig er der den mulighed, at der – modsat forfatterens opfattelse – i periodens senere del har fundet væsentlige produktionsmæssige fremskridt sted. Det kan bl.a. være sket ved indførelse af nye afgrøder, herunder jordkonserverende afgrøder som f.eks. kløver. I så fald kan arealproduktiviteten være øget, uden at det i første omgang har vist sig i stigende foldudbytter. Det vil have været tilfældet, hvis der er blevet høstet hyppigere og sået tættere på samme areal. Produktionsmæssige fremskridt af den art, vil have øget arbejdskraftens og jordens produktivitet og samtidig ændret deres marginale substitutionsforhold på en måde, der forskødte de relative faktorpriser til ugunst for arbejdskraften. Det har formentlig været processer af den art, der har været i gang efter midten af 1700-tallet.

Endnu omkring år 1800 boede 80 pct. af landets befolkning på landet og ernærede sig direkte eller indirekte ved landbrug. En analyse af landbrugets produktions- og fordelingsforhold er således helt central for forståelsen af datiden. Disse problemer burde under brug af økonomisk teori have været underkastet en mere indgående analyse i fremstil-

lingen. Her ville et tættere samarbejde mellem kvartettens historikere og økonomer have været på sin plads. Skal forfatternes prisværdige initiativ leve op til forventningerne både blandt historikere og økonomer, bør de i deres videre arbejde forene deres faglige formåen.

Lektor, cand.polit.

E.Damsgård Hansen

Institut for Nationaløkonomi

Handelshøjskolen i København.

Leif Larsen og Thomas Clausen:
De forvarede. Politiske fanger 1941-45.
Gyldendal, 451 sider, (ill).

Den mørkeste plet på dansk demokrati er utvivlsomt vedtagelsen af den såkaldte kommunistlov i 1941, hvorved Folketinget med tilbagevirkende kraft og enstemmigt lovliggjorde den allerede gennemførte anholdelse og internering af danske kommunister og deltagere i den spanske borgerkrig.

Mange forklaringer og undskyldninger er fundet frem på eklatante brud med Grundloven, retsplejen og velanstændigheden, men ingen af dem er holdbare. Nok hadede danskerne i almindelighed kommunisterne. Ikke blot på grund af de endeløse indrepolitiske stridigheder op gennem trediveerne, men også fordi de dansede efter Moskvas pibe og accepterede såvel den tysk-sovjetiske aftale, der delte Østeuropa, som angrebet på Finland. Men at sælge landsmænd på samlebånd, det er dog for groft.

Det besatte Danmark var gået under åget. Det gjaldt om at forhandle med den tyske besættelsesmagt og undgå konfrontationen for at forhindre det, der var værre. Sådan mente regeringen og Folketinget. Dermed var det politiske flertal i god overensstemmelse med vælgerne. Historien er fortalt mange gange, men i Larsens og Clausens bog kommer vi ind i de rystende beretninger om enkelttilfældene. De to forfattere har nu, da bestemmelsen om 50 års lukketid er opfyldt, fået lov til at kigge arkiverne igennem og afslører her ufattelige menneskelige lidelser og en afgrund af usselhed og mentalt afstumpethed, der kun finder sin lige i tilsvarende beretninger fra sovjetiske,

tyske eller – aktuelt – serbiske koncentrationslejre. Da først det politiske signal blev givet, tog bureaukratiet fat med maskinel præcision. Ingen bønner fra fortvivlede mødre eller sultende hustruer gjorde indtryk. Arbejdsmanden, der som 17-årig havde klæbet plakater op eller af eventyrlyst var rejst til Spanien, var forvandlet til en farlig samfundsfjende. Det kostede nogle livet eller helbredet, da det helt store forræderi blev en kendsgerning: Fangerne fik ikke noget varsel, så de kunne flygte, da tyskerne to helt over.

I beretningerne optræder de pågældende i et væk som »NN« eller »NA«, fordi justitsministeriet stadig mener, at navnene skal beskyttes og har gjort meget for at undgå, at man skal kunne identificere vedkommende. Derfor er det helt befriende, at navnet nogle steder alligevel er smuttet gennem censurens nåleøje.

Larsen og Clausen har gjort en fortjent fuld indsats ved at grave disse beretninger fra en ikke alt for fjern fortid op. Og forfatterne havde ikke behøvet bestandig at løfte pegefingern for at fortælle om systemets fladpandethed. Beretningerne taler for sig selv. De havde heller ikke behøvet at anvende nutidsformen om datidens begivenheder. Det er et trick, som anvendes bestandig af dårlige kriminalreportere og varsomt af gode skribenter. Det virker irriterende på læseren.

Den triste lære man kan drage af disse 400-500 sider, er, at bødlerne altid står parat. Også i vort grundfæstede demokrati. Der skal blot skabes de rette betingelser. Og det sørgede politikerne, retssystemet og folkestemningen så rigeligt for dengang i begyndelsen af fyrrene.

Carl Otto Brix, journalist

Niels Mygind: »Omvæltning i Øst- fra plan til marked- fra partidiktatur til demokrati- fra »socialisme« til ...?«

Forlaget Samfundslitteratur. Frederiksberg 1994. 312 sider, pris kr. 225,-.

Det skal hilses velkomment, at der herhjemme løbende udgives flere bøger om den politiske og økonomiske omstillingsproces i de ex-kommunistiske lande. Tilgangen kan være overvejende økono-

misk eller politisk. Men forfatterne må uundgåeligt bevæge sig ind på samspillet mellem de økonomiske og politiske reformer.

Dette er også tilfældet i Niels Myginds bog om den økonomiske og politiske transformation. Som beskrevet i forordet bevæger forfatteren sig ud »på tynd is«, for så vidt som han bevæger sig uden for sit nationaløkonomiske område.

Nærværende bog er fortrinsvist en teoretisk analyse, bygget op omkring et stort antal modeller for samspillet mellem politik og økonomi m.v. Bogen følges senere op af en mere empirisk beskrivelse af den igangværende omstilling. Ideelt set burde det her omtalte værk vurderes i sammenhæng med den efterfølgende endnu ikke offentliggjorte empiriske analyse. De mange ofte meget omfattende modeller i den nu offentliggjorte bog må, isoleret betragtet, uundgåeligt i nogen grad »svæve frit i luften«. Adskillelsen mellem teori/modeller og empiri er dog ikke knivskarp, idet bogens afsnit om »den revolutionære proces« rummer mange empiriske betragtninger.

Bogen er øjensynligt meget møntet på undervisningen ved SPRØK-studiet på Handelshøjskolen i København, hvor der er udviklet et særligt fag: komparativ samfundsanalyse. Sammenligning af forskellige samfundssystemer er et væsentligt element heri. Samtidig har en af ambitionerne ifølge forfatteren været at søge at integrere forskellige fagdiscipliner til en helhedsanalyse.

Bogen rummer 8 afsnit: ud over en indledning er overskrifterne »model for samfundsanalyse«, »forskellige samfundstyper«, »plan og marked og effektivitet«, »central planlægning i krise«, »reformer, modeller og hindringer«, »den revolutionære proces« samt et afsluttende afsnit om »politisk og økonomisk omstilling«.

Med min egen baggrund primært inden for disciplinen statskundskab er det interessant gennem bogen at få indblik i komparative samfundsanalyser, gennemført i andre fagdiscipliner og på andre læreanstalter. Emneområdet er overlappende og mange konklusioner uundgåeligt identiske. Bogen påpeger mange væsentlige politiske og økonomiske sammenhænge i transformationen fra plan til marked. Nu, 5 år efter de »store revolutioner« i 1989

er vi videnskæssigt på bedre grund. Mange optimistiske forudsigelser i 1989 og 1990 er blevet afløst af en pæn portion realisme – og pessimisme.

Af litteraturlisten bagerst i bogen fremgår, at der ved udarbejdelsen ikke er inddraget litteratur, det er ellers uomgængeligt at medtage ved studiet af de postkommunistiske lande inden for disciplinen statskundskab, eksempelvis, værker af Georg Schopflin, Andrzej Korbonski, Ray Taras med flere og ikke at forglemme videnskabelige værker og analyser fra de postkommunistiske lande selv. Siden 1989 har der øst for det gamle »jernetæppe« været en overordentlig inspirerende samfundsvidenskabelig diskussion om den postkommunistiske transformation, som er væsentlig for forståelsen af de postkommunistiske landes aktuelle problemer.

Bogen kan på den baggrund ikke betragtes som lærebog i komparativ politik ved statskundskabsstudiet, men er som nævnt møntet primært på SPRØK-studiet. Myginds bog og ikke mindst bogens mange modeller kan imidlertid være et godt supplement også for statskundskabsstuderende med flere, der ønsker at lægge vægten på modeltilgangen og som har valgt et forholdsvis højt abstraktionsniveau. Der er som nævnt berøringsflader til statskundskaben. Der kan bestemt ikke herske tvivl om Myginds faglige kvalifikationer, hvilket naturligvis forhøjer bogens værdi.

Bogens mange modeller for komparativ analyse er tilsyneladende tegnet af forfatteren selv, i hvert fald er der ingen af modellerne angivet kilde. Der er i bogen ingen tabeller over den økonomiske udvikling, heller ikke over forløbet af politiske valg med mere, hvilket igen understreger det forholdsvis høje abstraktionsniveau. Det må antages, at tabelmateriale med videre vil være at finde i det opfølgende mere empiriske værk om transformationen fra plan til marked.

Søren Rishøj
forskningsmedarbejder ved SUC, Esbjerg
ekstern lektor ved Statskundskab
København, MF.

Robert Pedersen:
Gør din pligt – kræv din ret.
Holkenfeldt. 283 sider. 175 kr.

I Robert Pedersens liv har der været fire bærende elementer:

Familien, politikken, pædagogikken og idrætten. Altsammen har det været båret af tonerne fra arbejderbevægelsens pionertid, udtrykt i denne bogs titel.

Forfatteren danner med andre ord en forbindelseslinje fra Thorvald Stauning til Poul Nyrup Rasmussen, og han gør det på en så troværdig måde, at man ikke kan andet end få respekt for ham og hans indsats. Manden er idealist.

Morsomt har det ikke altid været. Både som højskoleforstander i Herning og som folketingsmedlem har Robert Pedersen fået drøje hug, men han har klaret sig igennem – åbenbart ikke mindst, fordi han har haft sådan en gæv kone, der har haft mod til at sige de forløsende ord i anspændte situationer.

Hans kærlighed til hende lyser ud af bogens sider.

For den politisk interesserede er det naturligvis firsernes skift i Socialdemokratiets udenrigs- og sikkerhedspolitik, der må studeres med den største iver. Her stod Robert Pedersen centralt. Det var nemlig ham, der blev sendt i marken med de synspunkter, som andre var mere utilbøjelige til at føre offentligt frem. Han gjorde det, fordi han følte mere loyalitet over for den politik, som blev skabt af en Hans Hedtoft, H.C. Hansen, Viggo Kampmann og Jens Otto Krag end den, Lasse Budtz blev eksponent for.

Han siger rent ud, at det var en tragedie, at Budtz blev toneangivende for Socialdemokratiets udenrigs- og sikkerhedspolitik, men han har også skarpe bemærkninger til folk som Karl Hjortnæs, Knud Damgaard, Svend Auken og partisekretæren Steen Christensen.

De eksempler han nævner på små beskidte tricks, er ikke flatterende for politik i almindelighed og Socialdemokratiet i særdeleshed. Derimod har han pæne ord tilovers for Ritt Bjerregaard, som ellers

gørde ham til kustode i det socialdemokratiske ministerkabinet, og over for Anker Jørgensen, der jo var den egentlig ansvarlige i disse turbulente år, har han en blød plet. Ikke et ondt ord, skønt der var anledning nok. Er det den trofaste gamle partisoldats usvigelige loyalitet over for den valgte leder, der her kommer til udtryk.

Spillet, der førte til Ankers fald, beskriver han indgående, og her er der ikke mange roser – ej heller af de røde – at hente for de implicerede.

Da der blæste nye vinde over Socialdemokratiet i den forbitrede kamp mod regeringen, forsøgte enkelte organisationsfolk i Herning at få væltet kredsens folketingskandidat. Men der slog de alligevel større brød op, end de kunne bage. Robert Pedersen fejede modstanderne ud af banen. Om det var ham som person eller det var den kontinuitet i politikken, han stod for, der var afgørende for de trofaste vælgere i Midtjylland, er svært at sige. I hvert fald fik hans konkurrenter ikke et ben til jorden. Først da han selv gik og anbefalede Nyrup Rasmussen som sin efterfølger, blev der skiftedag.

Robert Pedersen, der er uddannet typograf, og som lærte sig op til en cand. polit.-eksamen ved aftenstudier, var, før han blev forstander i Herning, ansat på Roskilde højskole. Han har derfor betydelig indsigt i uddannelse og udvikling af ikke mindst unge fra mindrebedemidlede hjem.

Derfor er hans vurdering af højskoleverdenen og undervisningen der særdeles relevant, og beklageligvis har han heller ikke meget godt at sige om

det, der er sket på dette område i de sidste mange år. Han savner den folkelige oplysning og den gode sang. Nu præges højskoleprogrammerne af det store kolde bord, indisk mystik, terapi og transcendental haløjsa, hvad det så har med N.F.S. Grundvig og Kristen Kold at gøre. Og kurserne er så korte, at det ikke er langt fra, forfatteren beskylde højskolerne for manipulation med reglerne og betingelserne for statstilskud.

En kustode er som bekendt en, der passer på noget værdifuldt. Set i det perspektiv er det en hædersbetegnelse, Ritt fæstnede på sine gamle partifæller, selv om det ikke var meningen. Robert Pedersen har med livet – eller i hvert fald helbredet – som indsats vogtet om det, han allerede som barn hjemme i Nansensgade blev opdraget til at værdsætte. Han har gjort sin pligt, men selvom man efter det gamle socialdemokratiske slogan så kan kræve sin ret, får man den ikke altid. Det er hans karriere på sin vis et eksempel på.

Bogen giver et nyttigt indblik i en periode af Danmarkshistorien, hvor der blev vendt op og ned på værdierne og meningerne både i moral, i politik og i undervisning.

Uden pejlemærker kan det være svært at bjerge sig igennem sådanne tider med troen og hæderligheden i behold.

Robert Pedersens pejlemærker har været de bedste sider af Arbejderbevægelsen.

Carl Otto Brix