

økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

55. årgang · nummer 2 · 1981

Munksgaards Forlag · København 1981

ØKONOMI OG POLITIK

55. årgang nr. 2 - 1981

Indhold

<i>Peter Bak Mortensen: Den kommunale valglov</i>	103
<i>Poul-Erik Daugaard Jensen: Kommunale myndigheder og lokalsamfund</i>	113
<i>Søren Villadsen: Kommunalpolitik: I klemme mellem stats- styring, lokal legitimering og effektivitet</i>	122
<i>Karl-Henrik Bentzon: De politiske partier og de kommunale valg</i>	141
<i>Søren Høgenhaven og Jan Olsen: Ny krav til styrings- instrumenter og organisationsudvikling i kommunerne</i>	159
<i>Palle Mikkelsen: Statens økonomiske styring af kommunerne – Budgetsamarbejdet</i>	171
<i>Peter Bogason: Anmeldelse</i>	178
<i>Peter Erling Nielsen: Anmeldelse</i>	182
Modtagne bøger	185

Kvartalsskrift

udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag · København 1981

ØKONOMI OG POLITIK

Økonomi og Politik bringer samfundsvidenskabeligt baserede artikler om nationale og internationale økonomiske og politiske forhold. Af interesse er analyser af den førte politik inden for særlige områder med henblik på belysning af baggrund, politisk forankring, gennemførelse og konsekvenser.

Økonomi og Politik har sin baggrund i nationaløkonomi, politologi og samtidshistorie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund.

Artikelformat mv.:

Artikelforslag skal indsendes i 3 eksemplarer. Manuskriptet vil blive gennemgået af et eller flere redaktionsmedlemmer, evt. i samarbejde med medlemmer af redaktionspanelet. Artikler bør typisk være på op til 20 maskinskrivne sider (à 2200 typeenheder). Manuskriptet skal være forsynet med et resumé på maksimalt 1/2 side.

Debatindlæg må begrænses til 3 sider.

Artikelforfattere får 10 frieksemplarer.

Meddelelse:

Fra denne årgangs nummer 3 er redaktionen af tidsskriftet overtaget af professor, lic. oecon. Jørn Henrik Petersen. Redaktionen adresses herefter: Jørn Henrik Petersen, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M.

Redaktion:

Ansvarshavende redaktør: Lektor, lic. phil. Peter Bogason. Selskabets formand: Professor, dr. phil. Sven Henningsen, Redaktionsudvalg: Lektor, cand. polit. Jørgen Estrup, lektor, dr. phil. Knud Larsen, lektor, cand. mag. Christian Thune og konsulent, cand. scient. pol. Hans Henrik Høgsbro Østergaard. Redaktionen adresse: Rosenborggade 15, 2. sal, 1130 København K, telf. (01) 11 26 26.

Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K, tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes hos alle bogforhandlere. Abonnement 125 kr. incl. moms. Økonomi og Politik udkommer med 4 numre om året. Enkelte hæfter kan købes for 35 kr. incl. moms.

Udgivelsen er støttet af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

Tryk: Anton Nielsen Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen september 1981.

Den kommunale valglov

Peter Bak Mortensen*)

Resumé

Artiklen gennemgår grundelementerne i den kommunale valglov. Den seneste lovændring fra marts 1981 er dog gjort til genstand for en mere udførlig behandling. I artiklen refereres de politiske partiers stillingtagen til forslagene om at tillægge indvanderne kommunal valgret og valgbarhed, om at give adgang til at forhøje stillertallet, om at indføre sideordnet opstilling samt til det forslag, som medførte en forlængelse af den periode, hvor vælgeren i flyttesituationen helt afskæres fra at stemme.

1. Indledning

Formålet med denne artikel er – i oversigtlig form – at gøre rede for hovedelementerne i den kommunale valglov med særlig vægt på de seneste lovændringer.¹⁾

Den kommunale valglov er fra 1924, men er naturligvis ændret mange gange siden, senest i marts 1981. Det er karakteristisk for loven, at den regulerer valgernes forberedelse og afholdelse med en helt usædvanlig detaljeringsgrad. Lovens kapitel om stemmeafgivning beskriver således omtrent som et balletpartitur hvert skridt og bevægelse, som vælgeren skal foretage i valglokalet. I det omfang det er muligt, er der gennem årene tilstræbt overensstemmelse mellem reglerne i folketingsvalgloven og den kommunale valglov. De to loves kapitler om eksempelvis valglister og brevstemmer er således praktisk taget identiske. Ved folketingets behandling af indenrigsministerens forslag til ændring af den kommunale valglov i foråret 1981 var det da heller ikke de forslag, der tilsigtede at skabe overensstemmelse med folketingsvalglovens regler, der gav anledning til debat. Det gjorde derimod forslaget om at give indvanderne adgang til at deltage i de kommunale valg og forslaget vedrørende en ny valglisteordning, der medførte en forlængelse af den periode, hvor man som følge af flytning afskæres fra at afgive stemme samt forslaget om at give adgang til at forhøje stillertallet.²⁾ De omtalte ændringer er trådt i kraft og har derfor betydning for de kommende kommunale valg, der afholdes den 17. november 1981.

For en ordens skyld bemærkes, at det enkelte steder i artiklen – af pladshensyn – har været nødvendigt at give en forenklet fremstilling af lovens regler m.m.

*) Fuldmægtig, cand. jur. Indenrigsministeriet.

1) Den kommunale valglov er senest ændret ved lov nr. 143 af 30. marts 1981, jfr. lovbeholdelse nr. 196 af 22. april 1981.

2) Om baggrunden for ændringerne henvises til betænkning nr. 903/1980 om en revision af lov om kommunale valg og lov om valg af danske repræsentanter til Europa-Parlamentet.

2. Valgret og valgbarhed

Valgret til de kommunale råd har enhver, der

- har dansk indfødsret eller har haft fast bopæl i riget i de sidste 3 år forud for valget,
- er fyldt 18 år eller fylder 18 år på valgdagen,
- har fast bopæl i kommunen, samt
- ikke er umyndiggjort.

Valgretsbeholdningerne har som bekendt undergået betydelige forandringer siden den kommunale valglov af 1924. Ændringerne har alle haft det samme sigte, nemlig at udvide kredsen af valgberettigede personer. I 1924 var valgretsaldern eksempelvis 25 år og kravet om fast bopæl i kommunen var et krav om 14 måneders uafbrudt bopæl dér. De såkaldt negative valgretsbeholdninger omfattede oprindeligt, at man ikke måtte være i skatterestance, have modtaget fattighjælp osv. I dag er kun tilbage, at man ikke må være umyndiggjort.

Kravet om dansk indfødsret blev første gang opgivet ved en lovændring i 1977, hvor nordiske statsborgere med 3 års fast bopæl her i riget fik tillagt valgret – og valgbarhed – på samme vilkår i øvrigt som danske statsborgere. Ændringen blev enstemmigt vedtaget af folketinget, (dog undlod 5 medlemmer at stemme). Denne særordning for nordiske statsborgere, der indførtes efter henstilling fra Nordisk Råd, er ligeledes gennemført i de øvrige nordiske lande (bortset fra Island). Kun Sverige gik dengang videre end henstillingen fra Nordisk Råd, idet man i Sverige udvidede valgretten til alle fremmede statsborgere – ikke blot til nordiske statsborgere.

Da indenrigsministeren i januar 1981 fremsatte lovforslag om at tillægge alle indvandrere kommunal valgret og valgbarhed på samme vilkår som den gældende ordning for nordiske statsborgere, blev dette forslag mødt med modstand fra Venstre, Konservative og Fremskridtspartiet. Disse partier (samt Kristeligt Folkeparti) havde det principielle standpunkt, at indfødsret og valgret burde følges ad. Skulle man fravige dette princip, måtte det i al fald forudsætte gensidighed, dvs. at andre lande skulle tillægge danske i udlandet tilsvarende rettigheder. Heroverfor anførte indenrigsministeren bl. a., at de pågældende partier jo selv tidligere havde medvirket til at fravige det nævnte principielle udgangspunkt ved at tillægge nordiske statsborgere kommunal valgret og valgbarhed. Det blev endvidere fremhævet, at nyordningen ville blive illusorisk, hvis den betingedes af gensidighed. Forslaget om at tillægge indvandrere valgret og valgbarhed var årsag til, at Venstre, Konservative og Fremskridtspartiet stemte imod det samlede lovforslag ved den endelige afstemning i folketinget efter at et ændringsforslag fra disse partier var blevet forkastet (51 for og 89 imod). Ved den endelige afstemning om det samlede lovforslag stemte også Retsforbundet – af andre grunde – imod, så lovforslaget blev vedtaget med 80 stemmer for, 61 imod og 5 undlod at stemme (Centrum-Demokraterne). Tidligere ændringer af valglovene er altid gennemført med et bredt politisk flertal i folketinget.

Ved lovændringen i marts 1981 fulgte Danmark således Sveriges eksempel og udvidede særordningen for nordiske statsborgere til at omfatte alle fremmede statsborgere og statsløse. Ændringen indebærer, at vælgertallet ved de forestående kommunale valg i november måned i år udvides med ca. 35.000 personer. Selv om en væsentlig del af disse nye vælgere er bosat i hovedstadsområdet, udgør de ikke i nogen kommune en talmæssigt dominerende gruppe. Til illustration kan nævnes, at hvis alle fremmede statsborgere i Ishøj kommune stemmer på den samme kandidatliste, vil der kun være tilstrækkeligt mange stemmer til at opnå 1-2 pladser i kommunalbestyrelsen. Og det forudsætter endda, at stemmeprocenten for de fremmede statsborgere bliver 100. Under samme forudsætning vil de fremmede statsborgere i Københavns kommune kunne opnå 2-3 pladser i borgerrepræsentationen. For en ordens skyld skal det nævnes, at fremmede statsborgere ikke kan deltage i folketingsvalg. Ifølge grundlovens § 29 er dansk indfødsret en betingelse for valgret til folketinget. En tilsvarende grundlovsbestemmelse findes ikke for de kommunale valg.

Den der har valgret til de kommunale råd, er også valgbar. Dette gælder dog ikke, hvis kandidaten er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør kandidaten uværdig til at være medlem af kommunale råd. For at undgå at der følges en uensartet praksis i de kommunale råd er det overladt til et centralt organ, Valgbarhedsnævnet, at afgøre, om en ikendt straf bør medføre, at valgbarheden fortabes. Det er dog kun strafbare handlinger af nyere dato, som kan medføre tab af valgbarhed. Valgbarheden kan således ikke fortabes, hvis der på valgdagen er forløbet 3 år, efter at straffen er udstået eller bøden vedtaget. Ved betingede domme regnes fristen fra den endelige dom. Hvis straffen er ubetinget fængsel eller forvaring på over 6 måneder, forlænges forældelsesfristen fra 3 til 5 år.

3. Valglistes

Selv om man har valgret, kan man kun udøve denne ret (dvs. afgive stemme), hvis man er optaget på valglisten. Optagelse på valglisten er dokumentation for, at man opfylder valgretsbetingelserne på det tidspunkt, hvor valglisten fremstilles. Ved således at prøve valgretsbetingelserne på forhånd undgår man som alt overvejende hovedregel denne til tider vanskelige vurdering på selve valgdagen.

Da optagelse på valglisten er en nødvendig – men ikke altid tilstrækkelig – betingelse for at kunne afgive stemme, må reglerne om udarbejdelse af valglistes berøres her.

Tidligere udarbejdedes valglistes hvert år. Listes blev fremlagt til offentligt eftersyn, og der var foreskrevet en særlig procedure for behandling af klager over valglistes indhold. Der skulle endvidere løbende føres listes over tilflyttere.

Denne valglisteordning blev ved ændringerne i den kommunale valglov i marts 1981 erstattet af en ordning, hvorefter listerne fremstilledes kort tid før valget kombineret med obligatorisk udsendelse af valgkort til vælgerne.

Med grundlag i oplysningerne i CPR skal kommunalbestyrelsen udarbejde en valgliste over vælgerne i kommunen. På listen optages alle vælgere, der senest 18.-dagen før valget (dvs. for de kommunale valg i år senest den 30. oktober 1981) har meldt flytning til kommunen. Vælgerne optages automatisk på valglisten, og det gælder også valgebettigede fremmede statsborgere. I praksis vil valglisten med grundlag i bl. a. udtræk fra CPR blive udskrevet maskinelt på Kommunedata ca. 14 dage før valget. Samtidig fremstilles valgkort, der sendes til vælgerne én uge før valget. I annoncer i dagspressen vil vælgerne blive opfordret til at rette henvendelse til kommunen, hvis de ikke har modtaget valgkort 5 dage før valget. I givet fald udfærdiges et valgkort og om nødvendigt rettes i valglisten. Sådanne rettelser kan foretages til og med valgdagen. På valgdagen afleveres valgkortet på afstemningsstedet til valglisteføreren, der afkrydser vælgerens navn på valglisten.

Selv om man er optaget på valglisten, har man imidlertid ikke ret til at afgive stemme, hvis man ikke længere har fast bopæl i kommunen. Sammenholdes dette med reglerne for udfærdigelse af valglisten ses, at hvis man fraflytter kommunen efter 18.-dagen før valget, så afskæres man helt fra at afgive stemme ved de kommunale valg. Og det gælder såvel i fraflytningskommunen, hvor man ikke længere har fast bopæl, som i tilflytningskommunen, hvor man jo ikke på 18.-dagen før valget er registreret i folkeregistret som tilflyttet. Det skønnes, at mere end 10.000 vælgere på denne måde afskæres fra at afgive stemme. Efter den tidligere valglisteordning blev man i flyttesituationen ligeledes afskåret fra at afgive stemme, dog kun i en periode på 14 dage før valget. Ved folketingets behandling af indenrigsministerens forslag til ændring af den kommunale valglov i foråret 1981 kritiserede en række partier med Det Radikale Venstre i spidsen, at man på denne måde afskar et stort antal vælgere fra at udøve deres demokratiske rettigheder. Disse partier kunne ikke godtage, at så mange vælgere blev afskåret fra at afgive stemme alene af praktiske, administrative grunde. Heroverfor anførte indenrigsministeren, at han måtte modsætte sig en fuldstændig afskaffelse af denne »rettighedsløse« periode, fordi der i givet fald kunne opstå risiko for uretmæssig stemmeafgivning. Man kunne jo ikke være sikker på, at vælgeren ville blive slettet af valglisten i fraflytningskommunen, samtidig med at vælgeren blev optaget på valglisten i tilflytningskommunen. Et ændringsforslag fra Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og Retsforbundet om helt at fjerne »den rettighedsløse periode« blev forkastet ved 2. behandlingen (50 stemmer for, 92 imod). Et nyt ændringsforslag fra de samme partier bortset fra Kristeligt Folkeparti om at forkorte perioden fra 18 til 5 dage blev ligeledes forkastet ved 3. behandlingen (45 for, 99 imod og 6 undlod at stemme) efter at indenrigsministeren havde givet tilsagn om at nedsætte en

arbejdsgruppe, der skulle undersøge, om det ville være forsvarligt at afkorte den nævnte 18 dages periode. Alle partier gav i øvrigt udtryk for sympati for intentionerne bag ønsket om at forkorte perioden. Den omtalte arbejdsgruppe ventes at afslutte sit arbejde i løbet af efteråret 1981. Eventuelle ændringer i den gældende ordning ventes dog først gennemført med virkning for de kommunale valg i 1985.

4. Kandidatlister

De kommunale valg er listevalg, dvs. at afstemningen sker i henhold til lister, hvorpå bestemte personer bringes i forslag til valg.

Listerne kan tidligst indleveres til valgbestyrelsen 4 uger før valget og skal senest være indleveret den 14. dag før valget.

Der findes ingen spærreregler, idet der alene stilles krav om, at listen skal anbefales af et beskedent antal vælgere i kommunen som stillere. Lister til kommunalbestyrelsevalg skal være anbefalet af mindst 25 stillere, mens lister til amtsrådsvalg skal være anbefalet af mindst 50 stillere. Til sammenligning kan nævnes, at et parti skal samle for tiden 18.121 stillerunderskrifter for at blive opstillingsberettiget til folketingsvalg. (Ved folketingsvalg kan man dog opstille som løsgænger blot 25 stillere anbefaler.)

På initiativ fra København kommune blev der ved ændringen af den kommunale valglov i marts 1981 skabt mulighed for, at de større kommuner kunne forhøje stillertallet. I kommuner med mere end 25.000 vælgere ved de sidst afholdte kommunale valg kan kommunalbestyrelsen beslutte at forhøje mindsteantallet af stillere op til 50, i Københavns kommune dog op til 150. I amtskommunerne – bortset fra Bornholms – kan amtsrådet beslutte at forhøje mindsteantallet af stillere op til 150. En sådan beslutning kan senest træffes inden udgangen af maj måned i valgåret.

Indenrigsministerens forslag gik oprindeligt ud på, at mindsteantallet af stillere i disse kommuner skulle kunne forhøjes til 1‰ af vælgertallet ved de sidst afholdte kommunale valg. Forslaget, der ville have givet Københavns kommune mulighed for at forhøje mindstetallet til 406, Århus kommune til 175, Odense kommune til 119 og Ålborg kommune til 110, blev af indenrigsministeren ved 3. behandlingen foreslået ændret til et højeste mindsteantal på 50, for Københavns kommune dog 150. Forud for ministerens ændringsforslag havde 6 små partier (SF, CD, VS, RV, KrF og DR) samt Fremskridtspartiet udtalt sig mod promillereglen som værende udemokratisk især overfor mindre grupper i samfundet. Ministerens ændringsforslag blev således – med større eller mindre varme – hilst velkommen af partierne og kun Det Konservative Folkeparti udtalte sig for det oprindelige forslag. Ministerens ændringsforslag blev vedtaget uden afstemning.

Af de 26 kommuner, som ved lovændringen fik mulighed for at forhøje stil-

lertallet, har kun 5 udnyttet denne mulighed (København, Frederiksberg, Lyngby-Tårnbæk, Herning og Ålborg), og kun 2 amtsråd har forhøjet stillertallet (Fyns og Frederiksborgs). Mindsteantallet af stillere er i disse tilfælde forhøjet til det højest mulige. Ændringen af promille-reglen til et absolut tal har dog ikke i alle tilfælde ført til at mindsteantallet af stillere reduceredes i forhold til promille-reglen. Lyngby-Tårnbæk kommune og Herning kommune ville efter 1‰-reglen højst kunne have sat mindsteantallet af stillere til henholdsvis 41 og 37!

I modsætning til ved folketingsvalg skal kandidater til de kommunale valg ikke erklære sig indforstået med opstillingen. Man kan altså – og det er faktisk sket – opstille en person som kandidat mod den pågældendes ønske. I så fald opføres listen dog uden listebetegnelse på stemmesedlen, fordi anmeldelse af listebetegnelse kræver kandidaternes indforståelse. Hvis en person opføres som kandidat på flere lister, må den pågældende vælge, hvilken liste kandidaten foretrækker sig opført på.

5. Valgforbund og listeforbund

Med det sigte at undgå »stemmespild« kan kandidatlisters indgå forbund. Det har den virkning, at de deltagende lister betragtes som én liste ved fordelingen af mandater mellem kandidatlisterne ved valget, idet stemmetallene sammenlægges for de kandidatlisters, som har indgået forbund. Ved at indgå forbund kan flere små lister, der ikke hver for sig ville kunne få sæde i kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, forøge deres chance for at få indvalgt i det mindste én kandidat. Ulempen er blot, at det ikke på forhånd kan siges, fra hvilken af de deltagende lister kandidaten indvælges. Det kan være en ulempe for de deltagende lister, men så sandelig også for vælgerne, især hvis der ikke er betydelig overensstemmelse i de deltagende listers politiske mål m. m. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at indgåede forbund ikke fremgår af stemmesedlerne, men alene af opslag i stemmelokalerne. En overensstemmelse om politisk mål m. m. vil normalt være til stede mellem lister, der anmelder listeforbund, mens valgforbund kan anmeldes mellem lister, der har uforenelige politiske mål m. m. Til illustration kan nævnes et valgforbund mellem 9 kandidatlisters ved valget til borgerrepræsentation i København i 1978. Valgforbundet var indgået mellem Frihedslisten, Kvindelisten, Bøsselisten, Børnelist, Regnbuelisten, Vegetarlisten, Miljø- samt Dyreværnspartiet, Beboerlisten samt Christianialisten. Forbundet fik ét mandat, der tilfaldt sidstnævnte kandidatliste. Flere listeforbund kan anmelde at støtte hinanden i valgforbund, men ingen kandidatlisters kan deltage i mere end ét listeforbund og ét valgforbund.

Da listeforbund kun kan anmeldes mellem lister, der tildeles samme bogstavbetegnelse, må reglerne for tildeling af bogstavbetegnelser omtales.

Mens listebetegnelsen (eksempelvis »Borgerlisten«, »Socialdemokratiet« osv.)

skal anmeldes samtidig med listens indlevering, så er det valgbestyrelsen, der tildeler de enkelte lister en bogstavbetegnelse. Indenrigsministeriet udsender kort tid før valget en bekendtgørelse, hvori det fastsættes, hvilke bogstavbetegnelser valgbestyrelserne vil kunne benytte. I samme bekendtgørelse bestemmes, hvilke bogstavbetegnelser der er forbeholdt lister fra de landsdækkende politiske partier. Partier, der ønsker at anvende samme bogstavbetegnelse for deres lister i hele landet, kan nemlig inden den 1. oktober i valgåret fremsætte anmodning til indenrigsministeriet herom. I den enkelte kommune (og amtskommune) kan to eller flere lister, som har anmeldt samme listebetegnelse, begære at få tildelt samme bogstavbetegnelse. Og denne mulighed består, selv om listebetegnelserne adskiller sig fra hinanden ved en tilføjelse, der angiver et særligt geografisk tilhørsforhold indenfor kommunen (eksempelvis »Borgerlisten i Hasle« og »Borgerlisten i Klemensker«).

Samme bogstavbetegnelse tildeles følgelig lister, der har fremsat begæring herom i overensstemmelse med de refererede regler, og lister, der opstilles i kommunen af samme politiske parti. Det er kun disse lister, der kan anmelde listeforbund.

Benævnelsen af de to former for forbund (valgforbund og listeforbund) er især indført for at sikre en entydig formulering af lovens bestemmelser om opgørelse af valgene. Forskellen på de to former for forbund viser sig iøvrigt kun i den ret sjældne situation, at et mandat bliver ledigt i valgperioden, f. eks. ved medlemmets død, og der ikke er nogen stedfortræder for den valgte af samme liste som denne. I så fald overføres det ledige mandat til en kandidatliste, som den pågældende liste har anmeldt listeforbund med – men ikke valgforbund.

6. Afstemningen

Valget forberedes og ledes i hver kommune og amtskommune af en valgbestyrelse, der består af medlemmer af henholdsvis kommunalbestyrelsen og amtsrådet. På det enkelte afstemningssted ledes afstemningen af valgstyrelse, der er udpeget af kommunalbestyrelsen dels blandt egne medlemmer, dels blandt vælgerne i kommunen. Til medhjælp for valgstyrelsen udpeger kommunalbestyrelsen endvidere et antal tilforordnede vælgere.

Alle kommuner – bortset fra 5 – er delt i flere afstemningsområder. Betydningen heraf er alene af praktisk karakter og har ingen indflydelse på valgets endelige opgørelse.

Valgret udøves ved personligt fremmøde på afstemningsstedet på valgdagen. Vælgeren får udleveret to stemmesedler: en hvid til kommunalbestyrelsesvalget og en gul til amtsrådsvalget. Afstemningen foregår ved, at vælgeren sætter kryds på stemmesedlen ud for den kandidatliste (listestemme) eller ud for den kandidat (personlig stemme), som vælgeren ønsker at stemme på. Kandidatlisterne er opført på stemmesedlerne i rækkefølge efter den tildelte bogstavbetegnelse, mens

kandidaterne er opført i den rækkefølge, de er opført på kandidatlisten af stillerne.

Er man forhindret i at møde frem på afstemningsstedet på valgdagen, kan man brevstemme. Man kan brevstemme på et hvilket som helst folkeregister her i landet de sidste 3 uger før valgdagen, dog senest næstsidste hverdag før valget. I udlandet kan man fra 3 måneder før valget brevstemme på en hvilken som helst dansk diplomatisk eller konsulær repræsentation. Der gennemføres endvidere brevstemmeafgivning om bord på danske skibe, på sygehuse, plejehjem, beskyttede boliger samt fængsler og arresthuse. Man kan endelig efter begæring få adgang til at brevstemme i eget hjem, hvis man er forhindret i at møde på valgdagen som følge af sygdom eller manglende førlighed.

Selv om man har brevstemt, kan man afgive stemme ved personligt fremmøde på valgdagen. I så fald annulleres brevstemmen.

7. Valgenes opgørelse

Opgørelsen af valgene består af to hovedelementer: Fordeling af mandater mellem listerne og kandidatudvælgelsen.

Fordelingen af mandater mellem de forskellige lister sker efter en forholdsvalsvalgmåde (d'Hondts metode). Her i landet tilstræbes således en forholdsmæssig repræsentation af de politiske synspunkter, som gør sig gældende blandt vælgerne i kommunen. Hver listes stemmetal divideres med 1, 2, 3 osv., indtil hvert stemmetal er divideret med et tal så stort som det antal mandater, der højst kan tilfalde listen. Den liste, der har den største kvotient, får mandat nr. 1, den næststørste kvotient giver ret til mandat nr. 2 osv. Lister i valg- eller liste-forbund regnes for en enhed ved denne division. Først derefter og efter samme metode deles det antal mandater, der er tilfaldet forbundet, mellem de delta-gende lister.

Når det er opgjort, hvor mange medlemmer der skal vælges af hver kandidatliste, bestemmes det, hvilke af listernes kandidater der skal erklæres for valgte. Kandidatudvælgelsen sker med grundlag i listens fordelingstal. Fordelingstallet findes ved at dividere antallet af stemmer for listen, inklusive personlige stemmer, med et tal, der er én større end det antal mandater, der er tilfaldet listen. Resultatet af denne division forhøjes til det følgende hele tal. Listestemmerne fordeles til listens kandidater i den rækkefølge, kandidaterne er opført på listen. Den første kandidat får tillagt så mange listestemmer, at kandidaten sammen med sine personlige stemmer opnår fordelingstallet. De overskydende listestemmer tillægges listens kandidat nr. 2, således at denne kandidat sammen med sine personlige stemmer opnår fordelingstallet og så fremdeles. De kandidater, der opnår fordelingstallet på denne måde er valgte i den rækkefølge, hvori de er opført på listen. Dette udelukker ikke, at der kan vælges kandidater, der på listen har et højere kandidatnummer end det antal kandidater, der skal vælges

(»overspringere«). Det vil være tilfældet, hvor kandidaten opnår fordelings-tallet alene i kraft af personlige stemmer.

De ikke valgte kandidater betragtes som stedfortrædere for de valgte i rækkefølge efter de opnåede stemmetal. Dette gælder dog ikke ved amtsrådsvalg, hvis den særlige mulighed for til amtsrådsvalg at anmelde personlige stedfortrædere for listens kandidater er udnyttet. I så fald indtræder disse som stedfortrædere forud for de ikke valgte kandidater.

Grundlaget for valgenes opgørelse er valgbestyrelsens optælling af de afgivne stemmesedler. Ved amtsrådsvalg kan amtsvalgbestyrelsen beslutte at opgøre valget med grundlag alene i primærkommunernes valgbestyrelses optælling, hvis resultat er indført i særlige valgbøger. Amtsvalgbestyrelsen har også mulighed for at beslutte selv at foretage en fornyet optælling af de stemmesedler, der er afgivet til amtsrådsvalget.

Det fremgår af denne fremstilling af reglerne for opgørelse af valgene, at der ikke – i modsætning til ved folketingsvalg – er mulighed for sideordnet opstilling, dvs. en opstillingsform, hvor der ved opgørelsen af, hvilke kandidater den enkelte listes mandater skal tilfalde, ses bort fra listestemmer, således at det alene bliver de personlige stemmer, der er afgørende for kandidatudvælgelsen.

Flere partier har tidligere søgt at få indført opstillingsformen sideordnet opstilling til de kommunale valg. I folketingsårene 1975–76 og 1976–77 fremsatte medlemmer af Fremskridtspartiets folketingsgruppe forslag om, at stillerne fik mulighed for at anmelde kandidater til de kommunale råd sideordnet, mens medlemmer af Det Radikale Venstres folketingsgruppe i folketingsåret 1979–80 fremsatte forslag om, at kandidater til de kommunale råd skulle anses for sideordnet opstillet, medmindre stillerne anmeldte en bestemt rækkefølge for kandidaterne. Disse lovforslag bortfaldt imidlertid ved det pågældende folketingsårs slutning som ikke-færdigbehandlede.

Det fremgår af en delbetænkning fra indenrigsministeriets valglovsudvalg³⁾, at udvalget ikke fandt, at der var grundlag for at give adgang til sideordnet opstilling. Udvalget lagde vægt på, at den gældende ordning ikke udelukker, at kandidaterne vælges i en anden rækkefølge end den, hvori de er opført på stemmesedlen. Ved de kommunale valg i 1978 var således henholdsvis godt 12 % og 10 % af de valgte medlemmer af kommunalbestyrelser og amtsråd valgt som overspringere. Udvalget fandt dernæst ikke, at sideordnet opstilling var mere demokratisk end den gældende ordning. Ved sideordnet opstilling får listestemmerne ingen indflydelse på valget af den enkelte kandidat, selv om listestemmen måske er afgivet på listen som sådan, dvs. på listens kandidater i den rækkefølge, de er opført på stemmesedlen. Endvidere gav udvalget udtryk for, at den forskelligartede karakter af henholdsvis folketingets og de kommunale råds opgaver gør det særlig betydningsfuldt, at der sikres en vis kontinuitet i de

3) se betænkning nr. 903/1980.

kommunale råd. Endelig fandt udvalget, at den gældende opstillingsform kunne have en positiv betydning for interessen for at opstille som kandidat ved valgene, derved at man allerede på tidspunktet for kandidatopstillingen kunne danne sig en formodning om, hvilke øvrige kandidater man i givet fald ville blive valgt sammen med.

Under behandlingen i folketinget af indenrigsministerens forslag til ændringer i den kommunale valglov henholdt indenrigsministren sig til udvalgets synspunkter. Tre små partier (RV, DR og KrF) samt Fremskridtspartiet fremsatte ved 2. behandlingen ændringsforslag efter den model, som indeholdtes i Fremskridtspartiets tidligere omtalte forslag. Dette ændringsforslag fik støtte fra Centrum-Demokraterne og Venstresocialisterne, men forkastedes ved afstemningen (41 for og 101 imod). De argumenter, der fremførtes mod forslaget, svarede til valglovsudvalgets synspunkter. Birthe Nielsen fra Socialistisk Folkeparti udtrykte måske mest præcist disse partiers holdning ved at afvise forslaget med følgende ord: »Vi kan ikke stemme for ændringsforslag nr. 12 om, at der skal være sideordnet opstilling, bl. a. fordi vi synes, at den opstillingsform, man i øjeblikket har, er udmærket«.

Endelig kan nævnes, at sideordnet opstilling rent faktisk kan gennemføres i dag ved de kommunale valg. Hvis 5 kandidater ønskes sideordnet opstillet, kan man opstille 5 lister med hver én kandidat og dernæst indgå forbund mellem listerne. Dette er imidlertid næppe nogen praktisk fremgangsmåde, fordi der så skal foreligge forskellige stillerunderskrifter for alle 5 lister, idet ingen må være stiller for mere end én liste.

8. Afslutning

Når opgørelsen er afsluttet, underrettes de valgte om valget. Kandidaten har pligt til at modtage valget, medmindre den valgte er fyldt 60 år eller har været medlem af kommunalbestyrelsen i to sammenhængende valgperioder. Den valgte kan dog fremsætte begæring om fritagelse for valget med henvisning til sin helbredstilstand, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller anden rimelig grund. Afgørelse om fritagelse træffes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan indbringes for indenrigsministeren.

Klager over valget skal fremsættes over for kommunalbestyrelsens eller amtsrådets formand inden 8 dage efter valgenes endelige opgørelse. Det afgående kommunale råd tager snarest muligt stilling til klagen. Afgørelsen kan indbringes for indenrigsministeriet inden for en frist af 14 dage efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

Den nyvalgte kommunalbestyrelse eller amtsråd afholder sit konstituerende møde i tiden mellem den 1. og 15. december i valgåret, dog tidligst når der er truffet beslutning om eventuelle valgklager. Valgperioden er 4 år fra 1. januar 1982. Der afholdes kommunale valg påny i sidste halvdel af november måned 1985.

Kommunale myndigheder og lokalsamfund

Poul-Erik Daugaard Jensen*)

Resumé

Kommunernes placering og rolle (som statens forlængede arm) i det politiske system lægger nogle relativt snævre rammer for udviklingen af et levende og bæredygtigt lokalt demokrati. Der findes imidlertid inden for disse rammer forskellige omend meget lidt anvendte muligheder. En af disse muligheder består i en styrkelse af de lokale samfund og af de kommunale myndigheders lokale orientering. Artiklen indeholder en diskussion af centrale forudsætninger og hindringer i forbindelse med udnyttelsen af disse muligheder.

Det kommunale selvstyre og demokrati ses ofte nævnt som en af grundpillerne i vores politiske system. Imidlertid har denne grundpille været udsat for så alvorlige angreb, at man må frygte for dens tilstand. Det er således karakteristisk for kommunestyret,

- at stemmeprocenten ved kommunevalgene er faldet til et meget lavt niveau,
- at interessen for at deltage i opstillingen af kandidater til valgene må betegnes som yderst behersket, idet der normalt kun møder ganske få mennesker op på opstillingsmøderne,
- at antallet af medlemmer af de lokale vælgerforeninger er halveret gennem de sidste ca. 15 år,
- at kun et ubetydeligt antal borgere overværer kommunalbestyrelsernes møder og endnu færre udnytter den mange steder eksisterende ret til at stille spørgsmål til kommunalbestyrelsen, og
- at politikerne er overbelastede og derfor har for lidt tid til overordnede, principielle og langsigtede problemtyper.

Listen kunne let gøres længere, men ovenstående karakteristiske træk skulle være tilstrækkelige til at begrunde udsagnet om kommunestyrets dårlige helbredstilstand. Sigtet med denne artikel er at pege på centrale årsager til tilstanden samt at diskutere muligheder og begrænsninger for at styrke kommunedemokratiet. I den forbindelse vil jeg trække på data fra forskellige kommuneprojekter, som jeg har medvirket i eller på anden måde stiftet bekendtskab med.

1. Kommunernes placering og rolle i det politiske system

Kommunernes placering i det politiske system indebærer, at de stilles over for en lang række – ofte modstridende – krav. Kravene kommer fra stat, amt, re-

*) Lektor, cand. merc.

Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København.

gionale og nationale organisationer og virksomheder, lokale foreninger, aktionsgrupper, institutioner m. v. Krav fra f. eks. staten om begrænsninger i udgifts- og investeringsrammer støder mod krav fra lokale grupper om fastholdelse eller forbedring af den kommunale service.

Disse og lignende modsatrettede krav placerer kommunerne i et af det politiske systems spændingsfelter. Denne placering forstærkes af modsatrettede tendenser i relationerne mellem bl. a. stat og kommuner. En af disse tendenser er båret oppe af 70'ernes store kommunereformer (bl. a. opgave- og byrdefordelingsreformen og inddelingsreformen) og har peget på *øget kommunalt selvstyre*. Den anden tendens har primært været forbundet med den statslige økonomiske konjunkturpolitik, siden krisen indtraf i 1973. Denne politik har indskrænket kommunernes spillerum, hvad angår selvstændige økonomiske dispositioner på en række områder, og den har derfor reelt betydet en *begrænsning af det kommunale selvstyre*.

Bag de modsatrettede tendenser springer følgende modsætninger i øjnene¹⁾:

- a. På den ene side gentagne statslige nedskæringer i det samlede offentlige udgiftsbudget. På den anden side øgede statslige krav til kommunale udgifter bl. a. inden for social- og uddannelsesområdet.
- b. På den ene side fortsat udlægning af opgaver til kommunerne og stadig øgning af statslige forskrifter for beregning af kommunale tjenesteydelser over for borgerne. På den anden side kommunernes stærkt begrænsede finansieringsmuligheder.

Som Kragh Jespersen gør opmærksom på, er disse to modsætninger »2 sider af samme sag, og deres samlede virkning er, at kommunernes meget omtalte selvstyre er et selvstyre, der foregår inden for et meget snævert spillerum«²⁾.

Dette betyder, at spillerummet for det lokale demokrati (kommunedemokratiet) også må blive snævert. Og spillerummet snævres yderligere ind af amtlig planlægning, af det kommunale lønningsnævn, som skal godkende alle nynormeringer i den kommunale administration, af udefra givne omkostninger til bl. a. lønninger samt af kravet til at klare sig i konkurrence med andre kommuner om arbejdspladser og private investeringer i det hele taget. Disse begrænsninger i det politiske spillerum indebærer, at de lokale myndigheder bruger hovedparten af deres energi og ressourcer på at administrere udefra kommende krav, påbud eller indgreb over for kommunerne. De lokalt orienterede aktiviteter træder i baggrunden, og borgernes interesse for kommunalbestyrelsens arbejder daler, fordi dette arbejde opleves som værende orienteret mod andre problemer, end dem borgerne umiddelbart er optaget af.

1) For en uddybning af modsætningerne kan henvises til Peter Kragh Jespersen, »Mod-sætninger mellem stat og kommune omkring den kommunale planlægning«, i N. Arnfred m. fl. (red.), *Samfundsplanlægning* (København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980).

2) Kragh Jespersen (op. cit., p. 182).

Dette træk understøttes af, at den kommunale styrelseslov og den kommunale virksomheds organisationsstruktur hviler på det grundsynspunkt, at kommunalbestyrelsen udover at træffe afgørelser i lokale politiske spørgsmål skal fungere som øvrighedsmyndighed (statslig forvaltningsorgan), der træffer afgørelser i administrative sager, herunder sager vedrørende de enkelte borgeres retsforhold (enkeltsager)³). Sammenblandingen af disse to funktioner har med de stigende statslige konjunkturøkonomiske krav og indgreb betydet en nedprioritering af den energi, som de kommunale myndigheder investerer i egentlige lokalpolitisk orienterende spørgsmål.

Ovenstående bemærkninger om kommunernes placering og rolle i det politiske system er centrale for forståelsen af kommunedemokratiets vilkår, herunder relationerne mellem kommunale myndigheder og lokalsamfund. De er centrale, fordi de angiver konturerne af nogle overordnede rammer eller begrænsninger, som er af væsentlig betydning for indholdet i kontakten mellem kommune og borger. Imidlertid kan man udnytte det spillerum, som rammerne giver, på forskellige vis og med forskellig effekt i relation til en styrkelse af kommunedemokratiet. Det skal vi se nærmere på.

II. Lokalsamfund og deres betydning

Lokalsamfund (fællesskaber) er en vigtig forudsætning for et levende kommunedemokrati. Uden lokalsamfund vil det lokale demokrati være noget rent formelt bestående af isolerede enkeltindviders stemmeafgivning hvert fjerde år. Det er derfor af stor betydning at overveje, hvorledes de lokale samfund dannes og styrkes, og hvorledes de er relateret til det kommunale myndighedsapparat.

Et lokalsamfund kan defineres som et område, hvor beboerne har og oplever et *fællesskab* omkring en eller flere aktiviteter⁴). Jo flere aktiviteter, som indgår i fællesskabet, og jo mere intense de er, des mere bærer området præg af lokalsamfund. Aktiviteterne kan vedrøre boligforhold, arbejdsmarkedsforhold – herunder arbejdsløshed, transport, børnepasning, plejeforanstaltninger i øvrigt, miljøforhold, indkøb og forbrug, skole, sport og andre kulturelle forhold, social- og sundhedsvæsen etc.

Formuleret på denne måde vil lokalsamfund sjældent være identisk med kommuner. Afhængig af hvad det er for aktiviteter, fællesskaberne er dannet omkring, vil de enkelte lokalsamfund normalt enten gå på tværs af kommune-

3) Se Betænkning nr. 798/1977 om *Kommunalt Nærdemokrati* (p. 12).

4) For en oversigt over forskellige definitioner af begrebet lokalsamfund kan henvises til Colin Bell & Howard Newby, *Community Studies* (London: George Allen and Unwin Ltd. 1971).

En diskussion af politiske aspekter (bl. a. mobiliseringsaspekter) ved lokale samfund findes i Manuel Castells, »Towards a Political Urban Sociology« og Jean Lojkine, »Big Firm's Strategies«, *Urban Policy and Urban Social Movements*. Begge artikler er trykt i Michael Harloe (ed.), *Captive Cities* (London: John Wiley & Sons, 1977).

grænser eller omfatte begrænsede dele af en kommune (f. eks. særlige beboerområder). Dette indebærer, at kommunalpolitikere ikke nødvendigvis oplever et lokalsamfunds problemer som kommunens problemer. Omvendt kan lokalsamfund have vanskeligt ved at mobilisere interesse for de problemer og opgaver, som de kommunale myndigheder beskæftiger sig med. Man skal i denne forbindelse erindre, at rekrutteringen af kommunalpolitikere primært er partibaseret snarere end lokalsamfunds-baseret, og at de eksisterende partier er udtryk for nogle konfliktskel, som går helt på tværs af de fleste lokalsamfunds problemer.

Et levende kommunedemokrati forudsætter, at de opgaver og aktiviteter, de kommunale myndigheder er optaget af, repræsenterer en afspejling af de lokale samfunds problemer. En sådan afspejling kan kun opnås, hvis borgerne oplever sig selv som medlemmer af et eller flere lokalsamfund med særlige problemer og muligheder. Lokalsamfundsidentiteten er afgørende for en kollektiv formulering og fremførelse af de problemer, der måtte være tale om, og derfor også afgørende for, om ovennævnte afspejling kan etableres.

Generelt står det sløjt til med lokalsamfundsidentiteten i kommunerne. Dette skyldes, at følgende nødvendige betingelser for at styrke denne identitet normalt kun er opfyldt i ringe grad:

a. Et udbygget kommunikationsnet. Et lokalsamfund eller fællesskab er bl. a. karakteriseret ved tætte relationer mellem deltagerne. Sådanne relationer kræver udviklede kommunikationsveje, som f. eks. kan være etableret i foreningsregi, ved dannelsen af fællesfaciliteter eller via lokalblade, aviser og regionalradio. For lidt større lokalsamfund spiller lokalbaserede aviser en stor rolle.

b. Påvirkningsmuligheder. Lokalsamfund må have udsigt til at kunne påvirke deres egne vilkår, hvis de skal være levedygtige. Uden sådanne udsigter må det forventes, at borgerne først og fremmest investerer deres energi på det individuelle eller familiemæssige plan snarere end på fællesaktiviteter.

c. Selvstændig kompetence. Dannelse og styrkelsen af lokalsamfund forudsætter, at der er opgaver, som lokalsamfundet har kompetence til at varetage inden for politisk fastlagte rammer. Det kan f. eks. være opgaver vedrørende det helt nære bomiljø eller indstillingsret over for kommunalbestyrelsen vedrørende sociale problemer i lokalsamfundet.

Vi skal i det næste afsnit se på, hvorledes det kommunale myndighedsapparats opbygning og opgavevaretagelse påvirker mulighederne for at opfylde disse betingelser og dermed også påvirker mulighederne for at skabe en sammenhæng i de opgaver eller problemer, som de lokale samfund og myndighederne er optaget af.

III. Det kommunale myndighedsapparat

Opbygning. Det kommunale myndighedsapparats opbygning (struktur) er præget af høj grad af sektoropsplitning. Opsplitningen, som må ses i sammenhæng med den statslige og amtlige sektoropdeling, indebærer, at man i de fleste kommuner opererer med klart adskilte sektorforvaltninger så som socialforvaltningen, skoleforvaltningen, teknisk forvaltning (veje, miljø o. lign.), kulturel forvaltning og økonomisk forvaltning. Igennem de senere år har man kunnet observere en tydelig tendens til, at disse sektorforvaltninger er blevet stadig mere autonome. Tendensen skyldes bl. a. den stigende anvendelse af fageksperter, som ved hjælp af klientgrupper og/eller faglige organisationer har formindsket kommunalbestyrelsen muligheder for at lave indgreb i de forskellige sektorer.

Til hver sektorforvaltning er der typisk knyttet et politisk (stående) udvalg. Formanden og ofte også andre udvalgsmedlemmer vil i mange tilfælde alliere sig med forvaltningen i forsøget på at fremme specifikke sektorinteresser. Dette skyldes klare specialiseringstendenser på det politiske niveau. Således har den igennem de senere år stærkt stigende sagsmængde presset mange politikere til næsten udelukkende at koncentrere sig om et eller to udvalgsområder. En politiker udtrykker det på denne måde:

»Hvert udvalg skal have deres igennem, og de synes, at deres arbejdsområde er det vigtigste.«⁵⁾

Sektoropsplitningen har altså som konsekvens, at hver sektor koncentrerer sig om at varetage egne specielle interesser forud for helhedens interesser. Dette medfører en svækkelse af behandlingen af tværgående sager (f. eks. plansager), idet sådanne sager kræver et samarbejde og en koordineret indsats mellem to eller flere sektorer. Myndighedsapparatet er således ikke »gearet« til at håndtere krav eller ønsker fra lokalsamfund, hvis disse krav eller ønsker repræsenterer problemer, der går på tværs af den eksisterende sektoropsplitning (det kan f. eks. være miljøsager).

Myndighederne vil typisk reagere på et sådant krav ved at overdrage det til en sektorforvaltning, som anlægger sektorsynspunkter på kravet og dets behandling. Dette vil imidlertid over for kravstilleren (lokalsamfundet) ofte udgøre en indsnævring af den oprindelige problematik. Lokalsamfundet vil derfor reagere endnu en gang, men hvis myndighederne på grund af sektoropsplitningen ikke er i stand til at etablere en tværgående gruppe til behandling af kravet, så vil det ikke kunne behandles på en tilfredsstillende måde.

5) En gennemgang og diskussion af den sektoropdelte kommunale forvaltning findes i Poul-Erik Daugaard Jensen, *Organisatoriske problemer i den kommunale forvaltning* (foreløbig titel på en bog under udgivelse). Citatet stammer fra en undersøgelse af sagsbehandlingen i Albertslund, Slagelse og Vissenbjerg. En del af resultaterne fra denne undersøgelse er rapporteret i Ole Hansen m. fl., *Kommune, borger, presse*, Bind I, II og III (København: Forskningsrapporter fra Institut for Organisation og Arbejdssociologi, 1978).

Der ligger her nogle strukturelle barrierer, som vanskeliggør etableringen af en sammenhæng mellem de problemer (af tværgående art), som de lokale samfund og det kommunale myndighedsapparat er optaget af. Samtidig indebærer sektoriseringen en svækkelse af lokalsamfundets udsigter til at opnå indflydelse på tværgående problemer, idet myndighedsapparatet er dårligt rustet til at behandle sådanne problemer i deres helhed.

Opgavevaretagelse. Ud fra dagsordnerne fra møder i kommunalbestyrelse, økonomiudvalg, stående udvalg m. v. kan man få et godt indtryk af de sager, der er til behandling i det kommunale myndighedsapparat. Indtrykket er temmeligt broget. Det virker således helt tilfældigt, i hvilken rækkefølge sagerne er blevet placeret på dagsordnerne. Stort og småt mellem hinanden og uden indbyrdes sammenhæng. Dertil kommer, at sagerne normalt er så dårligt beskrevet, at kun de direkte implicerede har mulighed for at gennemskue, hvad sagerne reelt drejer sig om. Det er klart, at sådanne dagsordner ikke er velegnede som grundlag for en styrkelse af kontakten til lokalsamfundene⁶).

I en undersøgelse af 3 forskellige kommuners politiske dagsordner over en 1-årig periode blev det registreret, at mellem 70 og 90 % af samtlige behandlede sager var såkaldte enkeltsager, d.v.s. sager som alene vedrørte enkeltpersoner eller enkelte foreninger, institutioner o. lign.⁷). Det fremgik desuden af undersøgelsen, at myndighedsapparatet investerer hovedparten af dets tid og energi i behandlingen af sager, som kun undtagelsesvis vil kunne få konsekvenser for den overordnede udvikling af serviceniveauet inden for de forskellige sektorer. Samtidig betyder denne sagsprioritering, at myndighedsapparatets relationer til borgerne typisk er individbaseret snarere end lokalsamfunds-baseret. Der ligger altså i den måde, de kommunale myndigheder har grebet sagsbehandlingen an på, nogle klare begrænsninger med hensyn til en styrkelse af lokalsamfundsidentiteten.

Nu forekommer der naturligvis også mere principielle politiske (og lokalsamfundsorienterede) sager og diskussioner i de lokale politiske organer. Imidlertid føres sådanne diskussioner altid i direkte forbindelse med behandlingen af aktuelle og konkrete sager, som figurerer på dagsordnerne på lige fod med alle andre slags sager, og som er præget af den »normale« sagsbehandlingsprocedure. Den normale sagsbehandlingsprocedure indebærer, at sagerne reelt er afgjort inden de når kommunalbestyrelsens bord. Således har mange af sagerne været behandlet i stående udvalg og økonomiudvalg, inden de med indstillinger herfra forelægges kommunalbestyrelsen. Under udvalgsbehandlingen udkrystal-

6) I undersøgelsen nævnt i note 5 indgik i datamaterialet dagsordner og referater (dækkende perioden 1/8-76 til 31/7-77) fra samtlige politiske organer i de 3 kommuner.

7) Se Ole Hansen m. fl. (op.cit.) – I Betænkning nr. 894/1980 om *Kommunale styrelsesformer* findes en gennemgang af mulighederne for at delegere bl. a. enkeltsager til den kommunale administration.

liserer der sig et flertal for en bestemt indstilling, hvis der ikke opnås enighed eller laves kompromisser, og udvalgsmedlemmernes partifæller i kommunalbestyrelsen vil normalt loyalt bakke op omkring den indstilling, udvalget er nået frem til. Det er på denne baggrund ikke vanskeligt at forstå, at borgerne og lokalsamfundene finder kommunalbestyrelsesmøderne uinteressante og uegnede i forbindelse med en reel diskussion af lokalsamfundsorienterede problemer. Det er på denne baggrund heller ikke vanskeligt at forstå, at borgere, foreninger m. v. kun i meget begrænset omfang møder op for at overvære møderne i kommunalbestyrelsen.

IV. Eksempler på lokalsamfundsorienterede foranstaltninger

De foregående afsnit har behandlet nogle generelle men (desværre) typiske træk ved kommunedemokratiets vilkår. Der findes imidlertid variationer kommunerne imellem. Der kan således peges på foranstaltninger, som i enkelte kommuner har haft betydning for en styrkelse af lokalsamfundsidentiteten.

Det blev i afsnit II nævnt, at et udbygget kommunikationsnet er en forudsætning for dannelsen af lokalsamfund. Opfyldelsen af denne forudsætning er blevet vanskeliggjort gennem de sidste ca. 25 års voldsomme strukturændringer inden for den lokale avisverden. Tidligere var der i mange købstadskommuner 2-4 dagblade med tilknytning til de »gamle« partier. Disse dagblade skrev ofte om de samme lokalpolitiske problemer, men ud fra forskellige holdningsmæssige perspektiver, hvilket kunne give anledning til levende lokalsamfundsorienterede debatter og til et nuanceret informationsniveau omkring aktuelle spørgsmål.

I dag findes der sjældent mere end et dagblad suppleret med diverse lokale annonceprægede ugeaviser, og det ene dagblad skal som regel dække kommunepolitikken i et større antal kommuner inden for samme region. I enkelte kommuner varetages pressedækningen alene af ugeaviser. Stillet over for denne udvikling har myndighederne i Albertslund kommune valgt at gå ind i en aktiv støtte til en lokalbaseret ugeavis, Albertslund Posten (AP), som udkommer hver onsdag. AP uddeles gratis til samtlige husstande i kommunen. Den finansieres gennem annoncer og af de kommunale myndigheder, som har bundet sig til at betale for 2 sider i hvert nummer. Disse sider anvender myndighederne til generelle og specifikke informationer omkring aktuelle sager og planer.

Aftalen mellem myndighederne og AP giver avisen et sikkerhedsnet, som er af stor betydning for dens drift. Man kunne måske forvente, at AP på grund af dette sikkerhedsnet ville være tilbageholdende med kritik over for myndighederne. Dette er imidlertid ikke tilfældet. AP skriver ofte og meget kritisk om myndighedernes virksomhed, ligesom avisen formidler stærkt kritiske holdninger fra diverse borgere, grupper og foreninger m. v. Myndighedsapparatet har ikke altid været lige glad for kritikken, idet enkelte politikere og embedsmænd til tider har følt sig stærkt generet.

Når dette alligevel ikke har fået konsekvenser for avisen, er det, fordi myndighederne ser betydelige fordele i AP's eksistens. *For det første* giver artiklerne myndighederne mulighed for at stifte bekendtskab med forskellige holdninger til aktuelle sager eller planer.

For det andet kan der i skrivelserne ligge synsvinkler eller ideer, som myndighederne ikke har været opmærksom på.

For det tredje giver AP's virksomhed myndighederne mulighed for i tide at udrydde eventuelle misforståelse, der bygger på fejlagtige informationer om myndighedernes intentioner.

For det fjerde kan myndighederne via AP blive opmærksom på behovet for at etablere kontakt til særlige grupper med særlige problemer.

Og endelig *for det femte* er det åbenbart, at AP's virksomhed bidrager til at skabe en for myndighedsapparatet frugtbar interesse omkring kommunalpolitiske anliggender.

Der er således ingen tvivl om, at der for de kommunale myndigheder kan være betydelige fordele forbundet med en aktiv og kritisk pressedækning af kommunalpolitiske problemstillinger. Dertil kommer, at borgernes interesse for myndighedernes virksomhed skærpes. Erfaringerne fra Albertslund viser, at de kommunale myndigheder gennem en uforpligtende støtte til den lokale presse har muligheder for at påvirke forholdet til de nære omgivelser på en sådan måde, at afstanden mellem det, myndighederne beskæftiger sig med og det, lokalsamfundet oplever som problemer, formindskes.

Det andet eksempel på lokalsamfundsorienterede foranstaltninger stammer fra Vissenbjerg kommune, en lille landkommune ca. 10 km vest for Odense. For nogle år siden skulle kommunen lave en skoleudbygningsplan. Myndighederne havde gennem interne drøftelser nået frem til at foreslå en centraliseret skolestruktur, som indebar, at kommunens skolebehov skulle dækkes af nogle få store centralskoler. Dette forslag blev imidlertid taget af bordet efter en række møder med beboerne i Vissenbjerg by og kommunens øvrige 4 små bysamfund.

De små bysamfund, som i denne forbindelse kom til at fungere som egentlige lokalsamfund, fandt udbygningsplanen af stor betydning for deres overlevelse, og den deraf afledte interesse for sagen medførte et betydeligt engagement fra beboernes side. De kommunale myndigheder valgte at stimulere dette engagement gennem åbenhed og gennem konkrete initiativer til at få en dialog i gang (organisering af rådsmøder). Hermed medvirkede myndighederne til at opfylde en af forudsætningerne for dannelsen og styrkelsen af lokalsamfund, nemlig forudsætningen om udsigten til at kunne påvirke egne vilkår.

Rent faktisk lykkedes det lokalsamfundene at påvirke myndighederne, idet resultatet af den beskrevne proces blev, at myndighederne valgte at bevare og styrke de små skoler i bysamfundene. Denne beslutning indebar samtidig, at der blev lagt opgaver ud i lokalsamfundene (skolenævnarbejde og andre aktiviteter i tilknytning til skolerne), hvilket på længere sigt kan betyde en yderligere styrkelse af disse samfund.

Ovenstående og lignende eksempler på lokalsamfundsorienterede foranstaltninger er ikke enestående. Desværre er de heller ikke særlig hyppige, specielt ikke hvis man betragter alle landets 275 kommuner under et. Eksemplerne viser imidlertid, at der eksisterer nogle muligheder for at styrke og levendegøre det lokale demokrati. Udnyttelsen af sådanne muligheder kræver ofte initiativkraft og mod fra de kommunale myndigheders side. Initiativkraft fordi der normalt vil være tale om helt utraditionelle og derfor uprøvede måder at organisere kontakten til borgerne på. Mod fordi myndighederne, gennem sådanne initiativer risikerer at medvirke til beslutninger, som går imod herskende (d.v.s. økonomiske og/eller statslige) ideer om bæredygtige udviklingstendenser i samfundet som sådan.

V. Perspektiver

Der nedlægges husmandsbrug, fordi de siges at være uøkonomiske. Der etableres store indkøbscentre, som medfører lukning af mange små detailforretninger. Der laves centrale lægehuse, skoler, sygehuse m. v., som drastisk forringer nærheden i disse serviceydelser. Alt dette og mere til deltager kommunale myndigheder i (med de nævnte enkelte undtagelser) som statens loyale og forlængede arm. Det kan således heller ikke undre, at borgere og lokalsamfund typisk betragter det offentlige som en integreret helhed og altså ikke skelner mellem stat, amt og kommune.

Perspektivet i dette er dystert. Således må man forvente en legitimitetskrise i det politiske system, hvis ikke det fremover lykkes at relatere politiske beslutninger til de lokale samfunds vilkår i langt højere grad, end det i dag er tilfældet. De kommunale myndigheder har en vigtig rolle at spille her. Uden disse myndigheders indsats vil det ikke være muligt at opfylde forudsætningerne for dannelsen og styrkelsen af de lokale samfund. Det vil dermed heller ikke være muligt at etablere et modspil til statslige (konjunkturøkonomisk bestemte) beslutninger med urimelige og formentlig ofte utilsigtede konsekvenser for lokale vilkår. De kommunale myndigheder må med andre ord i langt højere grad orientere sig mod lokale samfunds problemer. Hvis dette ikke sker, vil ord som kommunalt selvstyre og kommunedemokrati udvikle sig til en talemåde uden reelt indhold.

Vi befinder os i et valgår (kommunevalg d. 17/11-81). Man kan i den forbindelse håbe på, at relationerne, lokalsamfund contra kommunale myndigheder og kommunale myndigheder contra statsmagten, kommer til at indgå som vigtige temaer i valgkampen. Selv om det kommunale selvstyre er et selvstyre inden for relativt snævre grænser, så er der muligheder for en styrkelse af lokalsamfundene og dermed af kommunedemokratiet. De senere års stigende græsrods- og aktionsgruppeaktivitet viser, at interessen for noget sådant er tilstede.

Kommunalpolitik: I klemme mellem statslig styring, lokal legitimering og effektivitet

Søren Villadsen*)

Resumé

Kommunalpolitikken har igennem de senere år fået en stigende betydning. Dette skyldes bl. a. det voksende omfang af kommunernes aktivitet og nye former for kommunalpolitisk aktivitet, som er vokset frem parallelt med nye offentlige planlægnings- og styringsformer inden for fysisk planlægning, skoler, daginstitutioner m. v. Der tales i artiklen i den forbindelse om kommunalisering og politisering, som processer, der dels karakteriserer hverdagslivet, dels præger forholdet mellem stat og kommuner. Igennem illustrationer fra en stor interviewundersøgelse foretaget kort efter kommunevalget i '78 vises det, at der er et betydeligt pres »nedefra« i forhold til kommunerne, som er i klemme mellem statslige styringskrav og voksende behov og forventninger fra husholdningernes side. Dette kan pege i retning af en begyndende legitimeringskrise for kommunestyret, især i de store bysamfund.

Kommunalpolitikken har igennem de senere år i stigende grad befundet sig i et spændingsfelt imellem krav og behov fra befolkningen, landspolitiske interesser formuleret af politiske partier og statslige styrings- og nedskæringsbestræbelser. En række omfattende reformer startende med kommunalreformen i 1970 har medført betydelige ændringer for kommunestyret og også for rammer og muligheder for den politiske deltagelse. Samtidig er nye interesseorganisationer inden for bl. a. det sociale område og forskellige bevægelser vokset frem og har præget kommunalpolitikken. Nye, lokalpolitiske konfliktdimensioner er kommet til for en stor del i kraft af, at stadig flere områder af dagligtilværelsen for de fleste husstande reguleres og forsynes via kommunerne. Husstandene er i stigende grad blevet direkte afhængige af de kommunale ydelser, og en utilfredshed med kommunalpolitikken har bredt sig i de større byområder.

Forskellige forhold i en del kommuner har medført, at den traditionelle konsensusforestilling om kommunalpolitikken må tages op til revision. Hvor »politisering« har været et nedsættende udtryk i kommunalpolitikerkredse, er det nu en beskrivelse af en række af de politiske processer, der foregår på det kommunale plan. Om de forandringer, der foregår med kommunalpolitikken, kan betegnes som en egentlig politisk krise, er det måske for tidligt at fastslå, men en række forhold gør det rimeligt at overveje kommunalpolitikkenes aktuelle stilling og udviklingsmuligheder.

På vælgerplanet er der sket omfattende forandringer i de kommunalpolitiske aktivitetsmønstre op igennem 1970'erne. I storbyerne har der været en efter

*) Lektor, cand. phil., Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet.

danske forhold helt usædvanlig politisk *apati*, som har givet sig udslag i en valgdeltagelse på under 50 pct. et par steder i det storkøbenhavnske område¹). Ligeledes har vælgerens interesse for deltagelse i en række af de mere formelle sider af kommunalbestyrelsernes udadvendte virksomhed været meget behersket i de fleste kommuner. Et eksempel på dette kunne være den ringe deltagelse i de budgetmøder, der afholdes af mange kommunalbestyrelser i forbindelse med fastlæggelsen af årets budget. Således gav f. eks. en vejledende folkeafstemning i Farum kommune nord for København til resultat, at kun ca. fem pct. af kommunens vælgere indsendte deres ønsker vedrørende budgettet til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsesmøder tiltrækker sig ligeledes normalt en meget ringe opmærksomhed fra borgernes side.

Krisetendensen her fremkommer m. a. o. igennem *apati* over for de almindelige, kommunale repræsentative organer. De *apatiske* træk kan især lokaliseres til storbyområderne, når det gælder denne form for kommunalpolitik.

På *partiorganisationernes plan* er der ligeledes sket omfattende ændringer. For det første er der efter kommunalreformen i 1970 for 90 pcts. vedkommede tale om en partiorganiseret rekruttering til kommunalbestyrelserne. I en lang række af de gamle sognekommuner er den gamle, lokalpolitiske struktur slået i stykker i forbindelse med kommunesammenlægningerne. De lokale partiorganisationer har lettest kunnet optage de forskellige, lokale interesser og har haft den fornødne, organisatoriske styrke til i mange tilfælde at kunne presse ikke-partibaserede lister ud af kommunalpolitikken.

To forhold medfører dog væsentlige modifikationer af opfattelsen af kommunalpolitikken som partiorganisationernes arena. For det første er der stadig tale om, at ca. 10 pct. af alle kommunalbestyrelsesmedlemmer er indvalgt på lokale, ikke-partipolitiske lister. Disse 10 pct. er i øvrigt meget ujævnt fordelt, således at der i visse kommuner er flertal af lokallisterrepræsentanter, mens der i andre kommuner slet ikke er indvalgt medlemmer uden for partiernes lister²). Og, hvad der er mest bemærkelsesværdigt, det er nu tilsyneladende i partiernes »højborg« (for så vidt angår kommunalpolitikken) i storbyområderne, at de ikke-partibaserede lister vinder frem.

For det andet er partiorganisationerne for de »gamle« partier efterhånden i en kriselignende tilstand med stadige fald i medlemsskaren, voksende gennemsnitsalder for medlemmerne og et stigende antal nye organisationer og bevægelser, der vanskeligt lader sig inkorporere i det traditionelle, kommunalpolitiske mønster. Manglende mobilisering og en betydelig skepsis fra store vælgergruppers side er således karakteristiske træk ved partiorganisationernes situa-

1) En omfattende undersøgelse af kommunevalgene efter kommunalreformen med titlen »Lokalpolitik og kommunestyre. Apati, landspolitik og deltagelse 1970-78« udsendes august 81. RUC/Institut for samfundsfag.

2) Ud over disse lokallisterrepræsentanter skal der peges på de såkaldte lokalopdelte landslister, dvs. partilister der er opdelt f. eks. på sogne inden for storkommunens område. Jfr. note 1.

tion i kommunalpolitikken. Dette kan også være medvirkende til de rekrutteringsvanskeligheder, en række lister har haft i mange kommuner. Det store fald i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer efter kommunesammenlægningen har næppe gjort det lettere for listerne at mobilisere egnede kandidater³).

På kommunalbestyrelsesplanet gør der sig forskellige forhold gældende, som vil kunne medføre kriser for kommunestyret på lidt længere sigt. Det for tiden måske mest iøjnefaldende træk ved kommunalbestyrelsernes virksomhed er deltagelsen i den statslige krise-management, hvor nedskæringer eller udsættelse af udbygninger inden for social- sundheds- og skoleområdet har karakteriseret de kommunale 81-budgetter. Men oplægget til disse nedskæringer har i høj grad været inspireret fra statsligt hold, idet dog også kommunernes egen organisation, Kommunernes Landsforening har slået kraftigt til lyd for besparelser på de kommunale budgetter⁴). Nedskæringspolitikken falder sammen med en udvikling, som måske især er slået kraftigt igennem i de større bysamfund, hvor der fra beboernes side rettes stigende krav, både kvantitativt og kvalitativt, til de kommunale serviceydelser som følge af udviklingen i erhvervsstruktur og bymønster: kvindernes inddragelse på arbejdsmarkedet, reallønsnedgangen og de stigende boligudgifter er tre væsentlige faktorer i denne udvikling. På denne baggrund er kommunalbestyrelserne kommet i en alvorlig klemme imellem behov og interesser i lokalsamfundene og deltagelsen i den statslige krise-management.

Professionalisering har været et af svarene på kommunalbestyrelsernes stigende vanskeligheder. En professionalisering af de ledende kommunalpolitikere igennem en aflønning af deres arbejdsindsats kan være et realistisk svar på forøgede krav til kommunalpolitisk styring og planlægning, men medfører i sig selv andre og mere lokalpolitiske problemer. Diskussionen er her for så vidt parallel til den engelske debat om indførelsen af »urban managers« som ledere af de kommunale forvaltninger. Det er i denne debat blevet fremhævet, at de professionaliseringstendenser dette i første række medfører for forvaltningerne direkte vil afspejle sig også i kommunalbestyrelsernes sammensætning, med mindre disse skal stilles uden for indflydelse. Men samtidig med en professionalisering også af kommunalpolitikkerne vil skellet til den lokale befolkning blive uddybet, og en legitimitetskrise vil kunne opstå⁵).

3) Interviewunderøgelser foretaget i forskellige kommuner har godtgjort disse rekrutteringsproblemer, som det dog er vanskeligt at danne sig et samlet billede af. Man kan også i denne forbindelse bemærke sig de betydelige udskiftninger imellem valgene i en række kommunalbestyrelser.

4) Der skal her henvises til Kommunernes Landsforenings tidsskrift, Danske Kommuner, som i en lang række artikler især i de to sidste år har behandlet dette emne spændende fra mere reserverede kommentarer til de mest vidtgående statslige styrings- og nedskæringskrav til opstilling af uhyre omfattende sparekataloger for den kommunalpolitiske virksomhed.

5) I England har særlig Cynthia Cockburn beskæftiget sig med denne problemstilling i bogen »The Local State. Management of Cities and People.« London 1977, især kap. 2 og 4.

Endelig skal nævnes mange kommunalbestyrelses eller måske rettere kommunalpolitikeres vanskeligheder ved at opfange, forstå og bearbejde lokale, decentralistiske krav fra forskellige interessegruppers side. Fastholdelsen af det repræsentative kommunestyre kan medføre problemer fra to sider: for det første opbygges der ikke lokale, korporative kanaler mellem kommunestyre og interesseorganisationer bl. a. fordi en række afgørelser ikke træffes på det lokale plan, men f. eks. i realiteten afgøres i KL. Det gælder således hele lønområdet inden for den kommunale sektor. For det andet medfører fastholdelsen af den stærkt repræsentative styreform, at kravene til en mere direkte og decentralistisk kommunalpolitik må afvises – hvor man måske kan hævde, at disse krav netop vokser fordi der ikke findes korporative kanaler for indflydelse fra de nye, lokale interessegruppers vedkommende⁶).

I det følgende skal der gives forskellige empiriske illustrationer til de problemråder, der er blevet opridset her for tre niveaurs vedkommende: på vælger- eller græsrodsplan, på partiorganisationernes plan og endelig på det kommunale, politiske systems plan.

Forskelle i lokalsamfund og lokalpolitisk aktivitet

De empiriske illustrationer i det følgende, der bygger på egne analyser, har *kommunen* som analyseenhed. Igennem en opsplitning af analyserne på kommuner af vidt forskellig størrelse og socioøkonomisk karakter skal det vises, at kommunalpolitikken i høj grad er lokalt baseret. Men forskellene imellem kommunerne er ikke blot lokale; de aftegner mønstre i overensstemmelse med kommunetypen, idet der dog naturligvis er lokalpolitiske forskelle imellem kommuner, der tilhører samme kommunetype. Der skal ikke her gås nærmere ind på principper, der kan lægges til grund for en opdeling i kommunetyper. Med det lille udvalg af kommuner, der er tale om i disse undersøgelser, vil det være tilstrækkeligt at skelne mellem:

- 1) storbykommuner
- 2) forstadskommuner
- 3) provinsbykommuner
- 4) småkommuner

Dertil kommer en opdeling på enkeltkommuner i visse tabeller.

Både graden og typen af bymæssighed vil være forskellig i de fire kommunetyper, hvilket også afspejler sig i en forskellig klasse- og erhvervsstruktur. Hermed er baggrunden for kommunalpolitisk aktivitet og behovene for kommunale

6) Fra de ledende, partipolitisk valgte kommunalpolitikere afvises sådanne nye indflydelsesrige kategorisk. Betænkning 798 om nærdemokrati er karakteristisk i så henseende.

serviceydelser af forskellig karakter, hvilket også de efterfølgende illustrationer peger på.

Illustrationerne stammer fra flere forskellige undersøgelser, idet der dog i denne sammenhæng hovedsagelig trækkes på interviewundersøgelsen fra kommunervalget i 1978⁷). Enkelte andre illustrationer er taget fra en undersøgelse af de kommunale valg i 1970'erne⁸), og endelig er der medtaget enkelte resultater fra rapporten Den politiske rekruttering til kommunerne⁹). Hertil kommer forskelligt materiale af mere generel art.

Det skal endelig nævnes, at ud over opdelingen på kommuner og kommune-typer er der i visse tabeller sket en opdeling på partipræferencer på det landspolitiske plan for herigennem at se på partipolitikens gennemslagskraft på det lokale plan.

Borgerdeltagelsens omfang

En væsentlig del af interviewundersøgelsen er helliget det formål at få undersøgt det faktiske omfang af den lokal- og kommunalpolitiske aktivitet i kommunerne, herunder både den mere formelle og den mere uformelle politiske aktivitet.

Vanskelighederne ved denne form for undersøgelse er, at man får et billede af den lokalpolitiske deltagelse, således som de interviewede opfatter og husker den. Der er således næppe tvivl om, at en række uformelle (men måske også relativt uforpligtende), lokalpolitiske aktiviteter ikke nævnes i interviewsituationen, fordi de af de interviewede ikke opfattes som »rigtig« politik. På den anden side er det meget vanskeligt at komme uden om denne undersøgelsesform, såfremt man ønsker at danne sig et blot nogenlunde rimeligt billede af den lokale, politiske aktivitets omfang og karakter – især gælder det m. h. t. forskellene mellem kommuner og kommune-typer.

Indledningsvis skal et enkelt terminologisk problem omtales. Når der i det følgende tales om *kommunalpolitisk* aktivitet fra borgernes side, så drejer det sig om aktivitet, der ligger inden for rammerne af kommunestyrets normale område. Der kan således være tale om vælgeradfærd, om deltagelse i kommunalpolitiske møder, om henvendelser til kommunalpolitikere m. v. Når udtrykket *lokalpolitisk* aktivitet anvendes, lægger der vægt på aktivitetens retning: at den specifikt drejer sig om lokale forhold i den givne kommune. For denne form for aktivitet vil der ofte gøre sig mere uformelle adfærdsmønstre gældende

7) En generel præsentation af denne undersøgelse findes i L. B. Andersen m. fl.: *Borgernes syn på kommunalpolitik*. Seks artikler om vælgernes lokalpolitiske aktivitet, holdninger og interesser. Arbejdspapir 79/12, Institut for samfunds-fag, KU.

8) For en præsentation af denne undersøgelse, se note 1.

9) Andersen, Jensen, Plum & Villadsen: *Lokalpolitik og kommunestyre*. Politisk rekruttering i kommunerne. Forskningsrapport fra RUC og Institut for samfunds-fag, 1978.

end for den kommunalpolitiske aktivitets vedkommende. Det skal understreges, at kommunalpolitisk aktivitet kan være helt og holdent lokalpolitisk af karakter, men kan dog også i overvejende grad være landspolitisk orienteret – dvs. præget af de overordnede, partipolitiske problemstillinger.

For diskussionen om kommunestyrets vilkår og muligheder er netop spørgsmålet om den lokalpolitiske aktivitets omfang og karakter af den allerstørste interesse. Det er vanskeligt at forestille sig opretholdelsen eller måske endog en udbygning af en vis kommunalpolitisk autonomi uden også en betydelig lokalpolitisk aktivitet og udbredte lokalpolitiske holdninger. Denne lokalpolitiske aktivitet på borger- eller græsrodsplanet må nødvendigvis i en række tilfælde være vendt *mod* kommunalbestyrelserne og de kommunale forvaltninger. Dels p. g. a. interne modsætninger og konflikter i kommunerne, men også og måske ikke mindst p. g. a. kommunernes placering i forhold til staten.

I nyere, kritiske teorier fra England, Frankrig og Vesttyskland opfattes kommunerne i stigende grad som integreret i samlede, men fuktionsopdelte statsapparater¹⁰). Der skal vendes tilbage til denne problemstilling i afsnittet om kommunalbestyrelsernes og kommunestyrets situation nedenfor. Her skal det blot foreløbig formodes, at en af årsagerne til en krise for kommunestyret netop vil kunne søges i et lokalpolitisk pres fra borgernes side over for et kommunalpolitisk system, som i realiteten må betragtes som en del af det samlede statsapparat. Men findes der et sådant lokalpolitisk pres?

*Tabel 1. Omfanget af den lokalpolitiske aktivitet i forskellige kommuner i årene op til 1978. *) N = 1856.*

Område/kommune	Pct. deltagelse
Frederiksberg kommune	6 %
Helsingør	24 %
Langå	31 %
Stenløse	41 %
Hele landet	25 %

*) Tabellen viser den akkumulerede aktivitet på forskellige områder men minus valgdeltagelse. Det drejer sig om møder om forskellige emner samt om deltagelse i kommunal valgkamp.

Tabel 1 viser, at der er foregået en ret betydelig lokalpolitisk aktivitet i en række kommuner – og som nævnt er der her tale om et minimumstal. Et vigtigt aktivitetsfelt, som kun delvis dækkes ind i denne opstilling, er lokalpolitisk aktivitet via lokale foreninger m. v., f. eks. lokale arbejdsmarkedsorganisationer

10) En oversigt over disse teorier sammen med en kritisk vurdering af deres anvendelsesområde udsendes august 81 med titlen »Stat, kommune og borger. En diskussion af nyere, kritiske analyser af kommunalpolitikens udvikling«, af Søren Villadsen. Arbejdspapir v. Institut for samfunds-fag, KU.

og forskellige interessegrupper i øvrigt. I en række tilfælde vil deltagelse i sådanne organisationers lokale arbejde have direkte eller indirekte lokal- og kommunalpolitisk betydning, men opfattes måske ikke af de interviewede som lokalpolitisk relevant. Alt i alt må der således siges at være en betydelig lokalpolitisk aktivitet, men med betydelige forskelle i niveauet fra kommune til kommune. Den mest ekstreme afvigelse er Frederiksberg kommune, hvor det relativt lille udvalg og det ret store bortfald dog medfører, at resultatet må tages med forbehold. Andre oplysninger om kommunen peger dog på, at det er relativt små grupper, der deltager aktivt i kommunal- og lokalpolitik, ligesom den ret ekstreme aldersstruktur ikke er fremmede for et højt aktivitetsniveau¹¹).

Men foregår denne betydelige, kommunal- og lokalpolitiske aktivitet inden for rammerne af det repræsentative kommunestyre og som en opslutning om det gældende, kommunalpolitiske system og dermed også de partipolitiske organisationer, der har overtaget den væsentligste del af rekrutteringen til kommunalbestyrelserne?

Vi skal belyse dette ved hjælp af to tabeller. Een, der viser de landspolitiske partiers evne til at mobilisere deres tilhængere ved kommunevalgene, og en, der viser, om man finder det rigtigt at stemme på samme parti ved folketings- og kommunevalg.

Tabel 2. Partistabilitet ved kommunevalget. Hvor mange af dem, der har en bestemt partipræference, stemmer på det samme parti ved kommunevalget?

Listebetegnelse	Pct. af partitilhængere stemte på listen v. k.-valg	Største fra fald til
A	87 %	andre lister: 4 %
B	64 %	andre lister: 14 %
C	77 %	Venstre: 8 %
F	51 %	Socialdem.: 20 %
V	84 %	andre lister: 7 %
Y	35 %	SD og SF: 17 %
Z	62 %	andre lister: 12 %

Note: Andre lister dækker overvejende de lokale, ikkepartipolitiske lister. De manglende partier skyldes for små udvalg for disse partiers vedkommende i undersøgelsen. N=1483.

Tabel 2 viser i hvilket omfang personer, der har oplyst at de ville stemme på et bestemt parti, såfremt der var folketingsvalg, har stemt på det samme partis liste ved kommunevalget. For de store partier er der en betydelig overensstemmelse, idet man dog skal bemærke, at kun 80 % af de interviewede har nogen partipræference. Det skal nok også noteres, at der kan være nogen overvurde-

11) Til gengæld benyttes de formelle, kommunalpolitiske kanaler i noget større omfang – og i betydeligt større omfang, end for Københavns kommunes vedkommende, sådan som dette kommer til udtryk igennem stemmeafgivningen.

ring af konsistensen i tallene p.g.a. afsmitning fra det netop overståede kommunevalg. Undersøgelser af *valgtallene* viser, at der i en række kommuner er tale om systematiske skævheder i mobiliseringen ved kommunevalgene til fordel for bestemte lister. En bestemt liste »suger« altså stemmer til sig fra forskellige sider langt uden for de normale partitilhængeres kreds.

De meget lave procenttal for de små partier skyldes til dels, at disse partier ikke opstiller i alle kommuner, men dette giver dog kun en del af forklaringen. Der må også være tale om en betydelig lavere partistabilitet for disse partiers vedkommende.

Til trods for disse forbehold kan det konstateres, at partierne gennemgående har visse problemer med at mobilisere deres tilhængere ved kommunevalgene. Dette skal yderligere uddybes i det følgende afsnit. For de store, gamle partier er det dog gået nogenlunde i denne henseende, hvilket dog må sammenholdes med følgende tre forhold:

- Der har efter 1970 været en væsentlig lavere mobilisering ved kommunevalgene end ved folketingsvalgene.
- Mange flere ville stemme på lokallister, end det er tilfældet, såfremt de havde mulighed for det.
- Der er en stigende accept af lokalpolitiske aktivitetsformer, som står i stærk modstrid til den aktivitet, der kanaliseres igennem partiorganisationerne¹²⁾.

Det er interessant, at *forskellen imellem kommuner eller valgdistrikter m.h.t. mobilisering* er væsentlig større end forskellen imellem de forskellige stillingsgrupper. Særlig ved kommunevalget i 1974 var der tale om usædvanligt lave mobiliseringstal i dele af storbyområderne med under 50 pct. deltagelse i Københavns kommune og kun 33 pct. deltagelse i en enkelte valgkreds på Nørrebro. I 1978 var deltagelsen i Københavns kommune på 62,0 pct., men flere valgdistrikter kunne kun mønstre godt 50 pct. deltagelse. Overfor dette står en valgdeltagelse i Rudbjerg kommune i Storstrøms amt på 85,6 pct.

Er de kommunale vælgerforeninger kriseramte?

Det er velkendt, at de politiske partier igennem en del år har mistet medlemmer. Det gælder for alle de gamle »massepartier«, at 70'erne har betydet noget i retning af en halvering af medlemstallet, og samtidig er alderstrukturen blevet således, at en yderligere medlemstilbagegang i de kommende år kan forudsiges med stor sandsynlighed¹³⁾. Men hvordan forholder det sig med partidisciplinen

12) Interviewundersøgelsen har bl. a. vist, at der i de større byer er en udbredt accept af utraditionelle og ulovlige aktionsmidler.

13) Dette fænomen er velkendt fra en del andre vælgerundersøgelser og må tilskrives en kombination af de her nævnte faktorer. Det kan f. eks. også nævnes, at henved 90 pct. af udvalget mener, at det er en borgerpligt at stemme.

på et for partiorganisationerne uhyre centralt felt, nemlig stemmeafgivningen – i dette tilfælde ved kommunevalgene.

For at belyse dette spørgsmål blev der i interviewundersøgelsen stillet det spørgsmål, om man anså det for rigtigst at stemme på det samme parti ved hhv. folketings- og kommunevalg. Dette gav følgende, bemærkelsesværdige resultat.

Tabel 3. Vælgernes holdning til følgende spørgsmål: »Det er rigtigst at stemme på samme parti ved folketings- og kommunevalg.« 1978. Pct. af n = 1731.

Parti	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ved ikke
A	46	10	11	27	3
B	25	12	13	46	2
C	24	9	19	42	1
F	33	14	17	33	2
V	35	13	10	35	1
Y	16	13	16	50	0
Z	24	14	12	41	5
Intet parti	23	10	18	42	4
Total	34	11	13	35	3

Note: De manglende partier skyldes for få respondenter for disse partiers vedkommende. Partipræferencen er de adspurgtes angivelse af partivalg ved et hypotetisk folketingsvalg marts 78. Differencen op til 100 % er hverken enige eller uenige.

For hele udvalget er der et svagt flertal for *ikke* at stemme partiloyalt ved kommunevalgene, men med betydelige variationer imellem de forskellige politiske grupperinger. De socialdemokratiske tilhængere synes mest partiloyale, mens de, der ønsker at stemme konservativt, radikalt eller venstresocialistisk, lægger en betydelig afstand imellem folketings- og kommunevalg. Dette gælder selvfølgelig også for dem, der ikke har angivet nogen partipræference. Alt i alt synes partiidentifikationen ikke særlig stærkt udviklet i forhold til de fleste partier.

Vi kan supplere dette med de interviewedes angivelse af, hvorvidt de har stemt ved kommunevalget, opdelt på partipræferencer i forhold til et hypotetisk folketingsvalg på interviewtidspunktet. Denne opstilling ses af tabel 4.

Igen skal det huskes, at der er for få, der angiver ikke at have stemt ved kommunevalget i forhold til den faktiske situation.¹⁴⁾ Ikke desto mindre kan tendensen i tabel 5 være interessant, specielt for så vidt angår dem, der har socialdemokratisk, landspolitisk præference. Der er her tale om markant lavere mobilisering end for partierne B, C, F og V's vedkommende, mens Y og Z – ikke overraskende – har endnu større andel sofavælgere. For Venstresocialisternes

14) Der knytter sig i øvrigt en del usikkerhed til det faktiske medlemstal for de partipolitiske organisationer. Denne undersøgelse tyder på 13–14 pct. af vælgerne, mens opgørelser fra partikontorerne bringer tallet nærmere de 10 pct.

vedkommende skyldes det formentlig især, at der ikke findes noget udbygget partiapparat i et stort antal kommuner. For Fremskridtspartiets vedkommende er det nærliggende at pege på den meget fjendtlige holdning til den kommunale service som en væsentlig forklaring på, at folk ikke kan følge partiet også på det kommunale plan.

Tabel 4. Fordelingen på deltagelse og ikke-deltagelse ved kommunevalget i 1978, iflg. de interviewedes angivelse af dette og af landspartipræference. N = 1703.

Parti	Stemte, pct.	Stemte ikke, pct.
A	86	14
B	93	7
C	92	8
F	91	9
V	94	6
Y	79	21
Z	79	21
Intet parti opl.	79	13

Note: Manglende partier skyldes for små udvalg. Partipræferencen er de interviewedes angivelse af stemmeafgivelse ved folketingsvalget i 1977. Kun personer, der kunne deltage i dette valg, er medtaget her.

At Socialdemokratiet har vanskeligheder ved at mobilisere sine vælgere ved kommunevalgene afspejler sig også i valgresultaterne for de socialdemokratisk dominerede bykommuner i den københavnske omegn. Der har her været tale om meget lave mobiliseringstal ved de to seneste kommunevalg¹⁵).

Faldende medlemstal i partiforeningerne, vanskeligheder ved at rekruttere egnede kandidater og svag partiidentifikation i forhold til kommunevalgene peger på, at der kan opstå en krise for partipolitikken ellers så markante dominans i kommunalpolitikken. Dette kan sammenholdes med den udbredte accept af ikke-parlamentariske midler i kommunalpolitikken specielt i bykommunerne og tendenserne til spontane protestaktioner i storbyerne, som har vist sig især igennem de seneste år.

For partierne gør der sig således følgende tendenser gældende for deres betydning i kommunalpolitikken:

- De kommunale vælgerforeningers rolle som brede formidlingskanaler mellem de forskellige befolkningsgrupper og kommunalbestyrelsen er stærkt på retur p.g.a. drastisk faldende medlemstal og lav kommunalpolitisk aktivitet.

15) De er således helt markante forskelle i mobiliseringsniveauet mellem på den ene side en kommune som Lyngby-Tårnby, med et mangeårigt konservativt styre, og på den anden side Gladsaxe og Hvidovre kommuner, der har haft socialdemokratisk dominans i en del år.

- Der er betydelige forskelle mellem især storbykommunerne og på den anden side provinsbyer og de mindst bymæssige kommuner m.h.t. formerne for kommunalpolitisk aktivitet. I storbykommunerne er tiltroen til de politiske partier ringe og specielt synes Socialdemokratiet at have mobiliseringsproblemer. Den aktuelle socialdemokratiske politik har næppe gjort det lettere for de socialdemokratiske vælgere.
- Ikke mindst Socialdemokratiet og socialdemokratiske organisationer har et vanskeligt forhold til »græsrodsbevægelser«. Det kan dels skyldes de fundamentalt forskelligartede organisationsprincipper, dels at det er de samme, brede vælgergrupper, de to organisationer ofte appellerer til for så vidt angår de store bykommuner. Socialdemokratiske tilhængere på det landspolitiske plan er dog tilsyneladende kun i begrænset målestok gået over til lokallister, men er i noget større omfang blevet hjemme fra kommunevalget.
- Tendenserne til en partikrise på det kommunalpolitiske plan kan også ses i lyset af den politisering, som udlægningen af opgaver og byrder til kommunerne er udtryk for. Politiseringen er udtryk for, at en række områder i dagligdagen er underlagt en kommunalpolitisk varetagelse og dermed også en mulighed for beboerindflydelse¹⁶). Men disse indflydelsesforsøg foregår i nye interesseorganisationer, i bevægelser og m.a.o. uden om de eksisterende partiapparater. De fleste af disse organisationer er imidlertid svage i organisatorisk forstand.

Problemer for det kommunalpolitiske system

Med kommunalreformen og de forskellige andre reformer, der er fulgt efter denne reform, er der sket en betydelig ændring af kommunalpolitikens vilkår og aktivitetsområder. Kommunalisering og politisering er nogen af de termer, der er blevet anvendt til at beskrive den udvikling, der har fundet sted og som bl. a. afspejler, at kommunerne i stigende grad har overtaget områder og funktioner, der ikke tidligere var underlagt politiske institutioners regulering (hvilket ikke er det samme som at de nødvendigvis var upolitiske).

For det kommunalpolitiske system er der særlig to problemer, der trænger sig på, nemlig hhv. systemets *effektivitet og legitimitet*. I dele af den teoretiske litteratur har man peget på, at kommunaliseringen (og den deraf følgende politisering) netop er et udtryk for både forsøg på at forøge effektiviteten i hele det politiske apparat igennem en bedre, lokal tilpasning af de politiske indgreb samt en legitimeringsbestræbelse, der finder sted igennem udlægningen af opgaver til de decentrale, demokratiske organer. Effektivitet og legitimering er nødven-

16) Diskussionen om politisering af den daglige funktionsvaretagelse er især blevet ført frem af den spansk-franske bysociolog, Manuel Castells, hvis arbejder i stigende grad vinder indpas i den internationale debat om bypolitik. Se i øvrigt note 10.

dige betingelser for det kommunalpolitiske system, som m.a.o. vil være truet i det omfang, disse to betingelser ikke er opfyldt¹⁷⁾).

Legitimitetsskabelsen på det lokale, kommunalpolitiske plan vanskeliggøres imidlertid af kommunernes placering i det samlede, politiske system, hvor den statslige styring og inddragelsen af kommunerne i den generelle, økonomiske politik kan medføre store vanskeligheder for den lokalpolitiske legitimering. Kommunerne og ikke mindst kommunalbestyrelserne er placeret i en klemme imellem statslige styringskrav og lokalpolitisk interessevaretagelse. Hertil kommer, at de statslige styringskrav ikke er nogen entydig størrelse, men i sig også indeholder modsætningen imellem en decentraliseringspolitik med tilsvarende lokalpolitisk legitimering og en generel styring af kommunerne og især den kommunale økonomi.

Det særlige ved de aktuelle problemer for det kommunalpolitiske system er modsætningen imellem den kommunalisering, der har fundet sted igennem kommunalreformen og de senere reformer, og de statslige krav om nedskæringer på forskellige af de meget ømtålelige, kommunalpolitiske områder. Dette, sammenholdt med de omtalte problemer for de politiske partier på det kommune plan, kan betyde en alvorlig legitimeringskrise for en række kommuner, hvor der umiddelbart kan peges på problemerne i de større byer¹⁸⁾.

Noget forenklet kan man pege på arbejdsmarkedets forandringer med kvindernes inddragelse som lønarbejdere som et vigtigt element i den stigende afhængighed i de fleste husstande af de kommunale serviceydelser. Samtidig er der måske også tale om et stigende forventningsniveau til kommunerne forbundet med krav om demokratisering og decentralisering, og kommunernes særlige karakter medfører formentlig, at de møder større politiske forventninger fra vælgerens side, end det er tilfældet for statens vedkommende¹⁹⁾. Når man til dette billede føjer de statslige styringskrav og den aktuelle nedkæringspolitik, forekommer det ikke urimeligt at se de seneste års lokalpolitiske protester og uroligheder som første del af en radikaliseret, lokalpolitisk udvikling.

Interviewundersøgelsen efter kommunevalget i 1978 kan belyse disse problemstillinger på forskellige måder. Det blev bl. a. undersøgt, hvilke krav og holdninger der fandtes til de kommunale serviceydelser og disses niveau. Undersøgelsen af disse spørgsmål giver ikke belæg for nogen folkelig opslutning bag kravene om økonomiske nedskæringer – og især ikke nedskæringer på de dyreste og mest ømtålelige socialpolitiske områder.

17) Denne argumentation findes bl. a. hos Claus Offe i *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main, 1972 og i en nok så klar form hos Rune Slagstad: *Det statskapitalistiske system*, fra samme: *Om staten*, Oslo 1978.

18) En række internationale undersøgelser peger på, at det vi kender fra Danmark i så henseende er uhyre begrænset i forhold til udviklingen i en række storbyer. Se f. eks. Michael Harloe, ed., *Captive Cities*, Chichester 1977, der indeholder en række artikler mere eller mindre inspireret af den franske bysociologi.

19) Se Hans Jørgen Nielsen: *Kommunalpolitikere går ikke fri af kritik*, optrykt i »Borgerens syn på kommunalpolitik«, AP 79/12.

I tabel 5 er vist vælernes indstilling til niveauet for de kommunalpolitiske aktivitetsskæder. Bl. a. vises et samlet mål for otte kommunale aktivitetsskæder, hvilket måske nok er en ret grov forenkling, men som ikke desto mindre giver et ret godt billede af vælgerholdningerne til den kommunale service. Materialet er opdelt på de fire kommunetyper, som omtales ovenfor. En opdeling på enkelt kommuner giver væsentlig større forskelle end mellem disse ret grove kommunegrupper, som i sig indeholder store sociale og politiske forskelligheder. (F. eks. København og Frederiksberg i samme gruppe).

Tabel 5. Mener vælgerne, at kommunalbestyrelserne bruger for få, tilpas eller for mange penge på kommunal service. Opdeling på områder og kommunetyper.

	Vuggestuer og børnehaver Pct.			
	For få penge	Tilpas	For mange	Ved ikke
Storbyer	52	26	6	16
Forstæder	39	34	4	26
Provinsbyer	30	37	6	27
Små kommuner	27	39	7	28

	Ældreforsorg, såsom plejehjem eller hjemmehjælp. Pct.			
	For få penge	Tilpas	For mange	Ved ikke
Storbyer	61	29	1	9
Forstæder	33	38	2	27
Provinsbyer	38	47	1	14
Små kommuner	20	65	2	13

	Gennemsnit for otte kommunale serviceområder. Pct.			
	For få penge	Tilpas	For mange	Ved ikke
Storbyer	35	49	7	9
Forstæder	27	49	6	18
Provinsbyer	23	50	10	17
Små kommuner	19	55	7	19

Note: De otte kommunale serviceområder er skoler, børneinstitutioner, ældreforsorg, social bistand, idræt og fritid, bibliotek, veje og trafiksikring, kollektiv trafik. N= 182, 294, 589 og 294.

Det gennemgående træk i svarfordelingen m. h. t. omfanget af den kommunale service er, at i de kommuner, hvor der findes det største, kommunale serviceomfang, er der også den største tilfredshed med udbygningsgraden af den kommunale service. Det er også her man finder den største apati ved kommunevalgene samtidig med en betydelig både individuel og kollektiv social uro. Omvendt finder man den største tilfredshed med niveauet for den kommunale ser-

vice i de små kommuner, hvor vi også finder den største deltagelse ved kommunevalgene (samt i øvrigt også ofte store ikke-partipolitiske lister eller sogneopdelte partilister).

Forstæderne, der er de københavnske forstæder, indeholder i både socio-økonomisk og politisk forstand ret forskelligartede kommuner. Svarmønsteret herfra viser en noget mindre tilfredshed end for storbykommunernes vedkommende. Meget få ønsker den kommunale service nedskåret, mens derimod godt en fjerdedel af de adspurgte ønsker flere kommunale udgifter på disse områder. Provinsbyerne – d.v.s. kommunerne indeholdende de tidligere købstæder bortset fra de tre største byer – minder i deres svarmønster en del om de små kommuner, idet der dog er noget større ønsker om udvidelse af den kommunale service end for de små kommuners vedkommende.

Undersøgelsen giver således ikke belæg for, at vælgerne følger kommunalpolitikerne, når de indretter sig på de statslige krav til nedskæringer også på de meget kostbare, kommunale serviceområder. Andre dele af undersøgelsen, der ikke kan gennemgås her, peger på, at der dog findes (eller fandtes) en betydelig tillid til kommunalpolitikerne, selvfølgelig især i de mindre kommuner. Dette legitimeringsgrundlag må formodes at blive truet af den aktuelle, kommunalpolitiske udvikling.²⁰⁾

Om kommunale nedskæringer kan det således foreløbig konkluderes:

- Der er intet ønske blandt vælgerne om nedskæringer i den kommunale service, hvad der følger naturligt af den stigende nødvendighed for de fleste husstande af denne kollektive service. I de store byer er der tværtimod markante ønsker om udbygninger af den kollektive service især på de meget dyre områder, børn og ældre. De igangsatte nedskæringer må formodes at uddybe krisetendenserne i disse byområder.

Men også selve det kommunalpolitiske system har fra en række gruppers side været udsat for betydelig kritisk. I tidligere artikler om undersøgelsen²¹⁾ er der gjort rede for ønsker om en stærkt udvidet decentralisering, d.v.s. en ansvarsopdeling inden for de nuværende kommuners grænser. En anden side af denne problemstilling er forholdet mellem staten og kommunerne. Hvordan ønsker man her, at udviklingen skal forme sig?

En række spørgsmål i undersøgelsen belyser dette problem. Her skal blot vises en enkelt tabel, der handler om, hvilken grad af kommunalpolitisk autonomi i forhold til staten, der ønskes i de fire forskellige kommunetyper.

20) Som et kuriosum kan det nævnes, at den tidligere borgmester, Erhard Jacobsen, efter efter kommunevalget i 1974 lancerede det synspunkt, at den lave velgdeltagelse skyldtes vælgernes tilfredshed med kommunalpolitikken. Utilfredsheden skulle således være størst i landkommunerne.

21) Ud over de allerede nævnte findes artiklen »Participation in Local Level Politics. Politicization versus Community Politics« af nærværende forfatter optrykt som AP 1980;3 ved Inst. for samfg. KU.

Tabel 6. Svarfordelingen på følgende to udsagn fordelt på kommunetyper. N = 1842. 1978, fordeling i pct. (Indledning til spm. udeladt her).

A: Staten må sikre, at der ikke bliver større forskel mellem kommunernes service og skattetryk, end vi har i dag.

B: Det må være op til vælgerne i hver enkelt kommune selv at bestemme, hvor megen kommunal service de vil betale for gennem kommuneskatterne.

	Små kommuner	Provinsbyer	Forstæder	Storbyer
Enig med A	30	37	39	45
Enig med B	52	47	49	40
Ikke enig m. nogen	7	5	5	6
Ved ikke	11	10	7	9
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Igen er den mest bemærkelsesværdige forskel imellem de små kommuner og storbykommunerne. I de små kommuner er der det mest markante krav til en politisk decentralisering, mens den statslige udligningspolitik (som ikke har været til gavn for storbykommunerne) opfattes som ønskelig af relativt flest i de største kommuner. Der synes således i disse kommuner både at være udbredt skepsis m.h.t. legitimitet og effektivitet af kommunestyret. Men i de små kommuner er man heller ikke tilfreds med kommunestyret, som det ser ud i dag – man ønsker en decentralisering, der ikke standser ved kommunalbestyrelsen, men som indtager de lokale brugergrupper direkte i den lokalpolitiske beslutnings- og implementeringsproces.

Befolkningen er delt på spørgsmålet om politisk decentralisering og omformning af kommunestyret. Den overvejende tendens går dog helt tydeligt i decentralistisk retning, hvilket bl. a. fremgår, når man »strammer« formuleringen fra tabel 6 og stiller de interviewede over for følgende udsagn: »Staten må lægge faste rammer for kommunernes virksomhed.« I ingen af kommunetyperne er der flertal for denne påstand, idet der er hhv. 40 og 41 % enige i forstæderne og storbyerne, mens der er 47 og 48 % enige i hhv. de små kommuner og forstæderne.

Op igennem 1970'erne skete der en opbygning af professionelle forvaltninger i en lang række kommuner, hvor dette ikke havde været tilfældet før kommunalreformen. I bykommunerne skete der en betydelig udvidelse og professionalisering af det bestående forvaltningsapparat. Dette har naturligvis isoleret betragtet betydet en effektiviseringsforøgelse, men samtidig er der skabt problemer i forholdet mellem valgte og forvaltning samt de kommunale institutioner. Et svar på dette kunne være en *professionalisering* af kommunalbestyrelserne, noget der også har været lagt op til igennem forslag til ændringer af den kommu-

nale styrelseslov²²). Men en sådan professionalisering medfører et demokratisk legitimeringsproblem for kommunalpolitikere i forhold til vælgerne, idet den sociale, økonomiske og politiske afstand vil forøges mellem valgte og vælgere. Dette problem er velkendt fra den særlige københavnske styrelsesordning og prægede i øvrigt i høj grad debatten i forbindelse med kommunalreformens gennemfølgelse i tiden op til 1970²³).

Undersøgelser af kommunalbestyrelsesmedlemmernes erhvervsmæssige, organisatoriske og politiske baggrund tyder ikke på, at der er sket nogen professionalisering af kommunalbestyrelserne, idet undersøgelserne over en længere periode dog er baseret på et spinkelt materiale. Udviklingen fra 1970 til 1974 foreligger dog relativt godt belyst, idet denne undersøgelse omfatter 14 kommuner og knap 250 kommunalpolitikere. Nedenfor skal vises en sammenfattende oversigt over den erhvervs- og uddannelsesmæssige kvalifikation, kommunalbestyrelsesmedlemmerne i en række kommuner havde i forhold til styring og forvaltning af kommunalpolitikken, idet der dog ikke har kunnet tages hensyn til de mere personlige egenskaber²⁴).

Tabel 7. Scoringsværdier for kommunalbestyrelserne på erhvervs- og uddannelsesvariablen i 1970 og 1974 med N=233 og 242. Skalaværdier fra 0 til 3. Simpelt gennemsnit for hver kommunalbestyrelse.

Provinsbyer			Forstæder			Udbygningskommuner		
	1970	1974		1970	1974		1970	1974
Helsingør	1.5	1.4	Frederiksberg	1.9	1.8	Albertslund	1.7	1.7
Køge	1.4	1.2	Gladsaxe	1.9	1.6	Allerød	1.6	1.6
Skælskør	1.1	1.8	Hvidovre	1.6	1.5	Greve	1.5	1.9
Stevns	1.4	1.5	Lyngby-Tårnby	2.0	1.8	Stenløse	1.5	1.9
Møn	–	1.4				Tåstrup	1.6	1.5
Gennemsnit	1.4	1.3		1.9	1.7		1.6	1.7

Samlet gennemsnit 1970 = 1,6, 1974 = 1,5

Note: Tabellen stammer fra L. B. Andersen, Jensen, Plum & Villadsen: Lokalpolitik og kommunestyre. Politisk rekruttering i kommunerne. Forskningsrapport 1978/7. RUC og KU.

Det, værdierne i tabel 7 viser, er, at der dels ikke er tale om nogen udpræget professionalisering i de fleste kommunalbestyrelser, dels at der ikke har været

22) Se herom i Betænkning nr. 894: Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår.

23) En række indlæg i denne debat bragtes i tidsskriftet Danske Kommuner. En af de bekymringer, der kom stærkt frem, var frykten for at nedgangen i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer som følge af sammenlægningen ville øge afstanden mellem politikere og vælgere.

24) En person med høje scoringsværdier på en variabel er m.a.o. ikke dermed en god kommunalpolitiker, men har de, for denne variabels vedkommende, erhvervs- og uddannelsesmæssige erfaringer, der gør vedkommende formelt i stand til at styre brede forvaltningsområder i kommunerne.

nogen udvikling i den retning fra 70-74. Nu viser denne tabel kun erhvervs- og uddannelsesbaggrunden for kommunalbestyrelsesmedlemmerne, men opgørelser over den partipolitiske organisationsbaggrund samt organisationsbaggrunden i øvrigt i samme undersøgelse tyder ikke på nogen professionalisering – snarere på en vis, gennemsnitlig dequalificering på dette formelle plan.

At der ikke er tale om nogen udpræget professionalisering er naturligvis ikke det samme som at kommunalbestyrelserne udgør tværsnit af kommunernes befolkninger. På erhvervs- og uddannelsesområdet blev 22 pct. karakteriseret som overordnet, administrativt personale i de 14 kommuner i 1974. Karrierepolitikere og lokale toppolitikere udgjorde hhv. 17 og 3 pct. af udvalget, og en kommunalpolitiker har gennemsnitligt haft godt fire organisationsbestyrelsesposter.

Kommunalbestyrelserne er i klemme i et dilemma mellem krav til legitimering og effektivisering. Ændringer af det kommunalpolitiske system i retning af en professionalisering af de ledende kommunalpolitikere kan næppe løse dette problem. Om introduktionen af nye informations- og deltagelsesinstitutioner kan løse legitimeringsproblemet og samtidig forstærke effektiviteten igennem en forbedret lokal tilpasning har man i den teoretiske litteratur stillet sig afvisende overfor. Det forekommer her rimeligt at pege på at kommunernes introduktion af deltagelsesinstitutioner kan virke selvforstærkende forstået på den måde, at det, der måske var tænkt som informationskanaler af de deltagende opfattes som indflydelseskanaler, som i øvrigt ønskes udbredt til andre, kommunalpolitiske felter.

Ud over det allerede konkluderede for så vidt angår nedskæringerne kan det om problemerne for det kommunalpolitiske system sammenfattes:

- Der er en betydelig interesse i ændringer af det kommunalpolitiske system i decentralistisk retning, men især i de store byer er der en betydelig skepsis over for en vidtstrakt, kommunal autonomi i forhold til en statslig udligningspolitik.
- På en række af de centrale, kommunalpolitiske felter er der betydelige forskelle i interesser og reaktionsmønstre hos vælgerne i de forskellige kommunetyper. Disse forskelle bliver endnu større, hvis man opdeler materialet på enkeltkommuner, men fordeler sig gennemgående nogenlunde i overensstemmelse med de her opstillede kommunetyper.
- Særlig i storbykommunerne synes krav og forventninger til kommunal service at være store, mens opslutningen bag kommunestyret til gengæld er relativt svag. Det må formodes, at den aktuelle nedskæringspolitik yderligere vil forstærke dette problem, således at både effektivitet og legitimitet vil være truet. I de små kommuner er der stærke ønsker om en decentralisering af det herskende kommunestyre – et krav som dog kun i mindre omfang synes at have berørt legitimiteten af det nuværende system. Den fortsatte urbanisering kan dog formodes at ville sprede byproblemerne ud over landet.

- På kommunalpolitikerside er problemerne mangeartede. Landspolitiske bindinger kan hæmme den lokale legitimering, kravene til kommunalbestyrelserne kan vanskeliggøre rekrutteringen til kommunalbestyrelserne, som for at kunne styre kommunalpolitikken er nødt til at underkaste sig krav om effektivisering og professionalisering. En sådan udvikling medfører til gengæld legitimeringsproblemer over for lokalbefolkningen. Undersøgelser fra 70 og 74 tyder dog ikke på nogen professionaliseringstendens.

Afslutning

Det er i denne artikel blevet diskuteret, om kommunestyret som følge af forskellige træk i den samfundsmæssige udvikling står over for en legitimerings- og effektivitetskrise, at kommunestyret altså ikke vil kunne opfylde de behov og krav, der rettes imod det fra brugernes side – på den ene side – og fra staten på den anden side. I den forbindelse skal der særligt peges på skismaet imellem statslige styring, retsprincipper og lige vilkår – og kommunalpolitisk decentralisering.

På vælgerplanet fremgik der flere forhold. Der er betydelige forskelligheder i vælgeraktivitet både i og uden for de formelle, kommunalpolitiske kanaler, alt efter hvilken kommune eller kommunetype der er tale om. I mange kommuner er der tale om en endog ganske betydelig kommunalpolitisk aktivitet, en aktivitet som måske snarere bør betegnes som lokalpolitisk p. g. a. sin ofte uformelle karakter. I storbykommunerne er karakteristiske træk en udbredt kommunalpolitisk apati i forhold til de kommunale valg, og de forskellige mere formelle sider af kommunalpolitikken. Derimod er der i disse kommuner store krav og behov i forbindelse med den kommunale servicepolitik – krav som kommer i konflikt med den aktuelle nedskæringspolitik og forskellige sider af den statslige rammestyring.

Kommunaliseringen af en række områder inden for husholdningernes dagligdag betyder samtidig en form for politisering af disse aktiviteter. Politiseringen har dels form af kommunernes forvaltning af disse områder og herunder også de deltagelsesinstitutioner, der er opbygget i forbindelse med disse, og som kan betegnes som styret deltagelse. Dels har politiseringen form af uformelle og ikke-parlamentariske aktionsformer, protestbevægelser og i bykommunerne en vidtstrakt accept af ulovlige aktioner vendt mod de kommunale myndigheder.

Partiorganisationerne har igennem en del år lidt af stadige fald i medlems-tallet, hvortil kommer en ugunstig aldersstruktur. På det kommunale plan betyder dette både dårligere kontakt med de forskellige vælgergrupper, dels betyder det i mange kommuner vanskeligheder med at få opstillet kandidater, der skønnes egnede af de respektive organisationer. Hertil kommer, at der tilsyneladende i vide kredse ikke findes nogen stor tiltro til partiorganisationernes effektivitet på det kommunalpolitiske plan. Da de fleste bevægelser på græsrods-

plan imidlertid er sagsorienterende, vil disse løsere organisationsformer have svært ved at fortrænge partiorganisationerne fra kommunalpolitikken. Bevægelserne er typisk en reaktion på netop den politik, der udformes af stat og kommuner for at imødegå problemer af lokal og regional karakter. Ikke desto mindre har man ved de seneste valg set sådanne bevægelser opstille og få valgt kandidater i en del bykommuner.

Af partiorganisationerne er det måske ikke mindst Socialdemokratiet, der står i en vanskelig, kommunalpolitisk situation. De nye bevægelser er udformet efter organisationsprincipper, der ligger fjernt fra fagbevægelsens og partiets organisationsmodeller og præges i øvrigt også ofte af personer, der socialt og politisk står fjernt fra partiets principper. I storbykommunerne synes Socialdemokratiet at have ganske alvorlige problemer på vælgerplanet. Nogle af partiets tilhængere skifter til lokallisterne, men betydeligt flere afholder sig fra at stemme, hvor et foreløbigt lavpunkt blev nået på Nørrebro i København i 1974 med en deltagelse i et af valgdistrikterne på 33 pct.

Men også i de små kommuner har partiorganisationerne problemer. I en mængde af disse kommuner er partierne aldrig rigtig slået igennem på det lokale plan. Dertil kommer, at der især i disse kommuner er stærke ønsker om decentralisering og demokratisering langt ud over, hvad den nugældende styrelsesordning kan rumme. Her er det altså ikke så meget kravene om en forøgelse af den kommunale service som en ændring af kommunestruktur og styrelsesforhold, der står på dagsordenen.

En yderligere professionalisering både af forvaltning, men også af kommunalbestyrelserne, vil give legitimeringsproblemer i forhold til lokalbefolkningen, og effektivitetsforøgelsen, som kunne modsvare dette, fortabes p. g. a. forøget statslig styring og nedskæringer af dyre, men samtidig meget følsomme sociale udgifter.

Alle disse krisetendenser skal dog ses i lyset af en betydelig kommunalpolitisk interesse og, bortset fra storbykommuner, også en vis tillid til kommunalpolitikkerne. Afstanden imellem krav og forventninger og kommunernes kapacitet til løsning af husstandenes problemer synes imidlertid at være voksende, således at det kan være berettiget at tale om en begyndende effektivitets- og legitimeringskrise for kommunestyret.

De politiske partier og de kommunale valg

Karl-Henrik Bentzon*)

Resumé

Emnet for artiklen er en undersøgelse af de politiske partiers stigende kontrol med de kommunale valg og de videre konsekvenser heraf. I forbindelse hermed undersøges dog også ændringer i sammensætningen af de upolitiske lister ved de kommunale valg i 1970. Det vises i den forbindelse, at de upolitiske lister er i færd med at blive præget af de såkaldte græsrodsbevægelser. At de politiske partier i dag har en tilsyneladende så stærk stilling i kommunalpolitikken giver anledning til overvejelser om, hvorvidt der også i vælgerens bevidsthed indtræder en art landspolisering af de kommunale valg. Det vises i den forbindelse, at der er en betydelig lighed mellem udfaldet af de kommunale valg og et eventuelt samtidigt afholdt folketingsvalg. En sådan konstateret sammenhæng har betydelig interesse ved overvejelser omkring udfaldet af det kommende kommunalvalg i november 1981.

1. Indledning

Den følgende artikel søger at belyse en bestemt problematik omkring de kommunale valg, der kort fortalt består i, at de politiske partier efter kommunalreformen i 1970 har nærmet sig et moponol på opstilling af lister og dermed også valg af kandidater til de kommunale råd.

I afsnit 2 undersøges i et langtidsperspektiv forandringerne i de politiske partiers styrke ved de kommunale valg til forskel fra mere lokale lister. For de kommunale valg i 1970'erne analyseres dernæst forandringer i sammensætningen af de upolitiske lister mellem på den ene side de traditionelle lokale samlingslister af normal borgerlig observans og de nye alternative lister, der er mere domineret af den politiske venstrefløj.

Afsnit 3 søger at se en sammenhæng mellem partiernes stigende dominans af de kommunale valg og den forholdsvis lave valgdeltagelse ved de kommunale valg ud fra det perspektiv, at vælgerne i dag i højere grad end tidligere er tilbøjelige til at vælge flere kanaler for politisk deltagelse og indflydelse.

I afsnit 4 undersøges det endeligt, om de kommunale valg er præget af en landspolisering, der får som effekt, at vælgerne så vidt muligt vil stemme på samme parti ved det kommende valg som ved et eventuelt folketingsvalg. En konstateret landspolisering vil endvidere kunne danne grundlag for opstilling af prognoser for udfaldet af det kommende kommunalvalg.

Der skal indledningsvis gøres opmærksom på et såkaldt niveauproblem i forbindelse med de kommunale valg. Ved folketingsvalg drejer det sig om valg af mandater til en enkelt politisk repræsentation, nemlig folketinget. Det kommunale valg består derimod i virkeligheden af 275 forskellige valg, ét for hver kommune. Det kan derfor forekomme meningsløst, som det i reglen sker, at lægge

resultaterne sammen fra de enkelte kommunevalg, som om der var tale om et eneste stort kommunalvalg. En sådan fremgangsmåde kan dog i et vist omfang forsvares, ikke alene fordi de kommunale valg i de enkelte kommuner afholdes på samme tidspunkt og under samme lovgivningsmæssige betingelser, men også fordi det empirisk kan påvises, at vælgerne har en tendens til at reagere ens, uanset i hvilken kommune de bor.

Den følgende undersøgelse af de kommunale valg vil derfor alt efter problemstillingens art blive gennemført på to analyseniveauer. De kommunale valg vil blive analyseret dels på det nationale niveau, der i teknisk forstand svarer til et vejset gennemsnit af valgene i de enkelte kommuner, dels på det kommunale niveau. I det sidste tilfælde vil der blive anvendt en særlig korttegningsteknik samt mere summariske sammenlægninger af valgudfaldet i de enkelte kommuner, der svarer til uvejede gennemsnit af valgudfaldet i de enkelte kommuner.

2. De politiske partiers styrke ved de kommunale valg

Generelt kan valget i den enkelte kommune anskues som et møde mellem på den ene side et udbud af opstillede lister og kandidater og på den anden side vælgerne efterspørgsel efter samme. Normalt betragtes valgresultatet som en funktion alene af efterspørgselssiden, hvori bl. a. inddgår så væsentlige forhold som valgdeltagelsens størrelse og stemmefordelingen på partierne. Udbudssiden, der definerer de valgmuligheder, som vælgerne gennem deres stemmeafgivning har mulighed for at vælge imellem, anses derimod i almindelighed for at være en nogenlunde konstant og følgelig uinteressant størrelse. Dette synspunkt kan have en vis berettigelse, når det drejer sig om folketingsvalgene, hvor vælgerne normalt har de samme partier at vælge imellem fra valg til valg. 1973-valget repræsenterer dog en bemærkelsesværdig undtagelse fra denne regel, idet ikke mindre end tre nye partier stillede op ved dette valg.

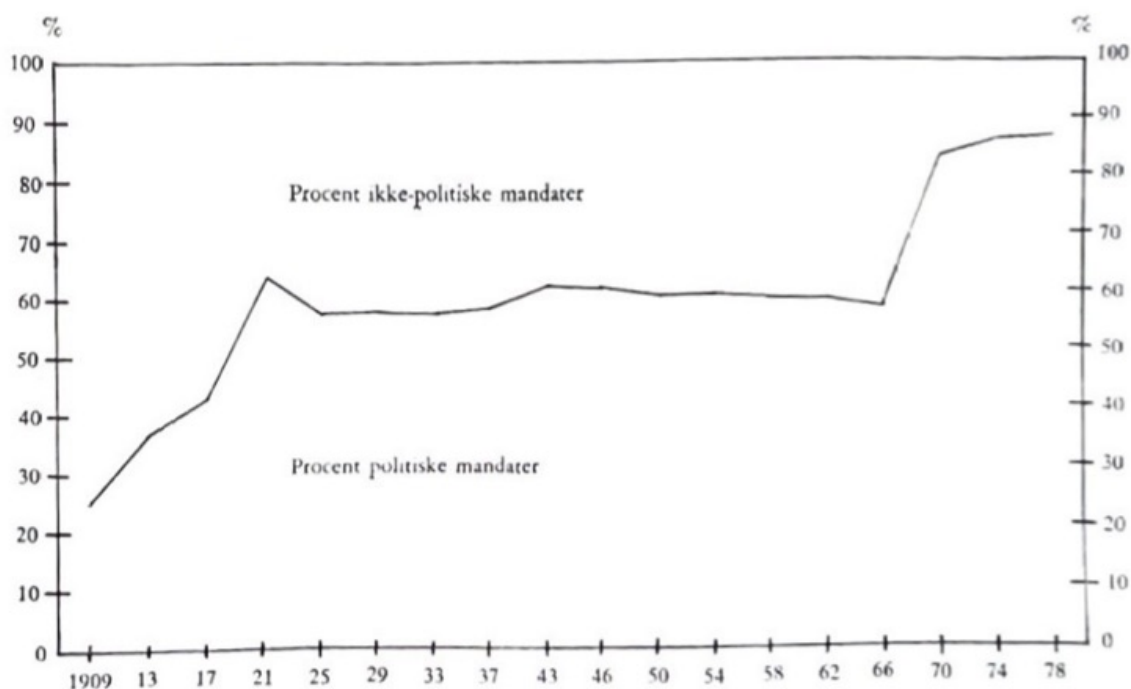
Ser vi imidlertid på de kommunale valg, er der større grund til at interessere sig for udbudssiden. Ikke alene varierer antallet og arten af de opstillede lister fra kommune til kommune, men der kan endvidere konstateres systematiske ændringer over tid. Blandt disse ændringer er især et forhold af betydning, nemlig spørgsmålet om de politiske partiers opstilling af lister ved de kommunale valg til forskel fra mere lokale lister.

Interessen for de politiske partiers større eller mindre kontrol med de kommunale valg bygger på nogle forestillinger om, at de politiske partier fungerer væsentligt anderledes end mere lokalt prægede interessegrupper. Uden at gå for meget i detaljer skal der i den forbindelse peges på to forhold. For det første er de politiske partier til forskel fra de øvrige lister primært landspolitiske organisationer, og som sådan opfattes de utvivlsomt også af de fleste vælgere. Når de politiske partier opretter lokale partiafdelinger i de enkelte kommuner og som konsekvens heraf opstiller lister ved de kommunale valg, bidrager de følgelig til

at integrere kommunalpolitikken i landspolitikken. Ganske vist vil de politiske partier i den enkelte kommune i reglen optræde på grundlag af kommunalpolitiske programmer, der tager udgangspunkt i særlige lokale problemer, men programmerne vil samtidig være gennemsyrede af de politiske partiers generelle landspolitiske standpunkter m.h.t. det kommunale selvstyre, nærdemokrati, omfanget af det kommunale serviceniveau, boligpolitik, m. v. For det andet har de politiske partier i vælgerens bevidsthed normalt en langt stærkere ideologisk profil end mere lokale interessegrupper. Det hænger sammen med, at partiernes i kommunerne som anført i større eller mindre omfang anses for at være en del af de landsdækkende partier og derfor betragtes som bærere af en række generelle politiske standpunkter udover de mere lokalt bestemte programmer og synspunkter. Som vi skal se længere nede, er det dog i forbindelse med bl. a. de nye såkaldte alternative lister en forskel, der ikke gælder ubetinget.

Disse særlige træk ved de politiske partier har ikke mindst i flere norske undersøgelser ført til, at man har betragtet parti- eller landspolitiseringen af de kommunale valg som et led i en generel politisk udvikling inden for de vestlige demokratier forstået som en spredning af en politisk kultur fra centrum ud mod periferien kendetegnet ved bl. a. en massemobilisering af vælgermassen (Rokkan og Valen, 1962. Rokkan, 1966. Hjellum, 1967. Bentzon, 1974).

Figur 1: Procent mandater valgt på politiske lister ved de kommunale valg 1909 til 1978



Kilde: Løbende Statistiske Meddelelser over de kommunale valg

Figur 1 giver et langtidsbillede af de politiske partiers styrke ved de kommunale valg. Ved at se på mandaternes fordeling på henholdsvis partipolitiske og ikke-partipolitiske lister, får man et sammenfattende mål på såvel partiernes tilbøjelighed til at stille lister op i de enkelte kommuner som vælgernes grad af præference for de politiske partier.

Figuren viser, at partiernes fremgang ved de kommunale valg falder i to perioder. Fra 1909 til 1921 steg procentandelen af kandidater valgt på politiske lister fra 25 til 64. Det er en bemærkelsesværdig stigning inden for blot 12 år. Hovedårsagen hertil må utvivlsomt søges i den kommunale valgreform fra 1908. Ved denne lejlighed blev dels valgretten udvidet betydeligt, dels gik man fra flertalsvalg over til forholdstalsvalg med listeopstilling. Forholdstalsvalgsmåden baseret på kandidatlistor må siges at være skræddersyet til eksistensen af politiske partier. Da man havde flertalsvalg, stod valget principielt mellem et antal personer, selv om disse naturligvis kunne fremtræde som repræsentanter for de politiske partier. Med indførelsen af forholdstalsvalgsmåden blev valget principielt ændret fra at være et personvalg til et valg mellem de opstillede kandidatlistor, der bl. a. kunne bære de politiske partiers navne. Ved de første kommunalvalg efter 1908 var der ydermere kun adgang til at stemme på en af de opstillede lister, men fra og med kommunalvalget i 1925 fik vælgerne, som vi kender det i dag, tillige ret til at stemme på en af de opstillede kandidater på listen.

Hvis vi igen vender tilbage til figur 1, ses det, at partiernes styrke ved de kommunale valg foreløbigt kulminerede i 1921. Ved de følgende valg helt op til 1970 var der nærmest tale om en mindre tilbagegang for de politiske partier. Inddelingsreformen i 1970 med færre og større kommuner medførte imidlertid igen en stærk styrkelse af de politiske partier i kommunerne. Ved valget i 1970 blev hele 83 % af kandidaterne valgt på politiske lister, et tal der ved de to følgende valg i 1974 og 1978 yderligere er gået en smule op. En rimelig forklaring herpå er den, at inddelingsreformens princip om mindst 5-6000 indbyggere i en kommune skabte et tilstrækkeligt befolkningsunderlag for levedygtige politiske foreninger i alle kommuner i hvert fald for de større partiers vedkommende. Under den gamle kommunale inddeling var denne forudsætning næppe til stede, især ikke når man tager faldet i partiernes organisationsprocent siden krigen i betragtning (Gundelach, 1979, pp. 43-48). Dertil kommer, at en stor del af de mere lokale interessegrupper er blevet slået i stykker som følge af kommunesammenlægningerne, fordi de ikke har formået at etablere sig på tværs af de gamle kommunegrænser.

Det kan umiddelbart forekomme paradoksalt, at de politiske partier er tæt ved at opnå monopol på at repræsentere borgerne i de kommunale råd, når det i øvrigt er en almindelig opfattelse, at partierne er ude i en mere eller mindre dybtgående 'krise'. I den forbindelse er det af særlig interesse, at partierne ved de to sidste kommunalvalg har været udsat for konkurrence fra såkaldte 'miljølister' og lignende, der i mange tilfælde opstiller i udtalt opposition til de etable-

rede partier. Der er på den baggrund behov for en noget mere detaljeret undersøgelse af de politiske partiers stilling ved de seneste kommunale valg, end hvad fremgår af figur 1.

Tabel 1: De politiske partiers procentandel af de afgivne og gyldige stemmer i forskellige områder og kommunetyper 1970 til 1978

Valgår	1970	1974	1978
København og Frederiksberg	99.8	97.5	95.8
Øvrige hovedstadsområde	99.4	96.9	95.0
Øvrige bykommuner på Øerne	99.2	98.3	96.5
Landkommuner på Øerne	94.6	92.6	92.1
Bykommuner i Jylland	98.6	98.2	97.8
Landkommuner i Jylland	65.7	73.8	75.9
Hele landet	91.1	91.6	91.3

Kilde: Stat. Medd. 1973:8, 1976:10 samt upubliceret materiale for kommunevalget 1978.

Tabel 1 viser, at de politiske partier ved kommunalvalgene 1970, 1974 og 1978 har fået stort set samme andel af de afgivne stemmer, nemlig omkring 90 %. Ved at gå ind i tabellen viser det sig imidlertid, at denne ensartethed fremkommer ved to modsatrettede tendenser, der for landet som helhed ophæver hinanden. I de jyske landkommuner har partierne siden 1970 forøget deres stemmeandel med 10 %, hvorimod de i mindre omfang er gået tilbage i alle de øvrige dele af landet. I de jyske landkommuner har fra gammel tid de traditionelle upolitiske lister hovedsagelig forstået som brede borgerlige samlinger haft en særlig stærk stilling. Derfor overlevede de i disse områder i et vist omfang kommunesammenlægningerne i 1970, men er altså blevet yderligere svækket ved de to følgende kommunalvalg i 1974 og 1978. I den øvrige del af landet forsvandt i 1970 de traditionelle upolitiske lister næsten fuldstændigt fra den kommunalpolitiske scene. Til gengæld synes de politiske partier af andre grunde igen at have mistet terræn i 1974 og 1978.

Det er værd at undersøge, om de to modsatrettede tendenser afspejler en ændret sammensætning af de upolitiske lister.

Tabel 2: Sammensætningen af de upolitiske lister 1970 til 1978

Valgår	1970	1974	1978
Lokallister	58.6	55.5	49.8
Socialgruppelister	7.9	5.1	2.6
Borgerlige lister	29.4	27.2	32.2
Socialistiske lister	1.2	3.7	6.7
Alternative lister	0.5	6.5	7.1
Ikke placerbare lister	2.4	2.0	1.6
Ialt	657	588	580
Antal lister	100.0	100.0	100.0

Kilde: Stat. Medd., 1973:8, p. 23. 1976:10, p. 30. Upubliceret materiale for 1978.

I tabel 2 er det forsøgt at placere de mange forskellige upolitiske lister i nogle få hovedgrupper. Lokallister omfatter lister uden betegnelse, lister kun med et lokalt stednavn, upolitiske lister, beboer-, by- og landlister, m. v. Socialgruppelister indeholder først og fremmest arbejder- og landbolister. Borgerlister og sociallistiske lister omfatter lister, der henholdsvis indeholder ordet borgerlig og socialistisk. Under betegnelsen alternative lister er søgt samlet en række nye bevægelser såsom miljø-, kvinde-, nærdemokrati-, medbestemmelseslister, m. v. Vedrørende udviklingen for disse forskellige listetyper viser figur 2, at andelen af lokal- og socialgruppelister er gået tilbage siden 1970, hvorimod de socialistiske og ikke mindst de alternative lister er gået relativt frem. De upolitiske listers profil synes således i færd med at ændre sig en retning, der leder tanken hen imod de såkaldte græsrodsbevægelser (Mouritzen, m. fl., 1978, pp. 115-120). Der er næppe tvivl om, at den stadig mindre andel af lokallister siden 1970 afspejler sig i de politiske partiers stigende andel af stemmerne i de jyske landkommuner, hvorimod ikke mindst den stigende andel af de alternative lister har fået som konsekvens, at de politiske partiers stemmeandel er gået noget tilbage ikke mindst i hovedstadsrådet.

Der er meget, som tyder på, at partiernes evne til at mobilisere vælgerne bortset fra den direkte valghandling er svækket. Det fortsatte fald i partiernes medlemstal i hvert fald indtil midten af 1970'erne er en vigtig indikator herpå. Det kan også vises, at kun en forsvindende del af vælgerne bruger en politisk vælgerforening, når de søger at påvirke de kommunale myndigheder. I forholdet til de fleste vælgere får de politiske partier derfor alene den funktion at organisere deres stemmeafgivning. Når dertil kommer, at der i 1970'erne har været en generelt stigende interesse for politisk deltagelse, må denne deltagelse nødvendigvis finde andre kanaler, hvor ikke mindst de såkaldte græsrodsbevægelser har stået i centrum. På den baggrund må det forventes, at de alternative lister og i nær forbindelse hermed også forskellige socialistiske samlingslister vil vinde frem ved de kommende kommunalvalg på de politiske partiers bekostning. Det er i øvrigt et fænomen, som allerede kendes i flere vesteuropæiske lande, først og fremmest i Frankrig, men i et vist omfang også i Vesttyskland.

Det har ovenfor været fremhævet, at partierne i kommunerne til forskel fra mere lokale interessegrupper, dels bindes sammen af et landsdækkende organisatorisk og politisk fællesskab, dels vil have en tendens til at fremstå med en mere markeret ideologisk profil. Det er en forskel, som må antages at være særlig fremtrædende i forhold til, hvad der i tabel 2 betegnes som henholdsvis lokal-, socialgruppe- og borgerlister. De socialistiske samlingslister samt de såkaldte alternative lister har derimod i almindelighed ikke en svagere ideologisk profil end de politiske partier, snarere tværtimod. Selv om de alternative lister ofte optræder i protest imod de politiske partier, kommer de paradoksalt nok til selv at minde om de politiske partier ved over for vælgerne at repræsentere en

række ideologiske standpunkter, selv om de alternative lister indtil videre ikke bindes sammen af en egentlig landsdækkende organisation.

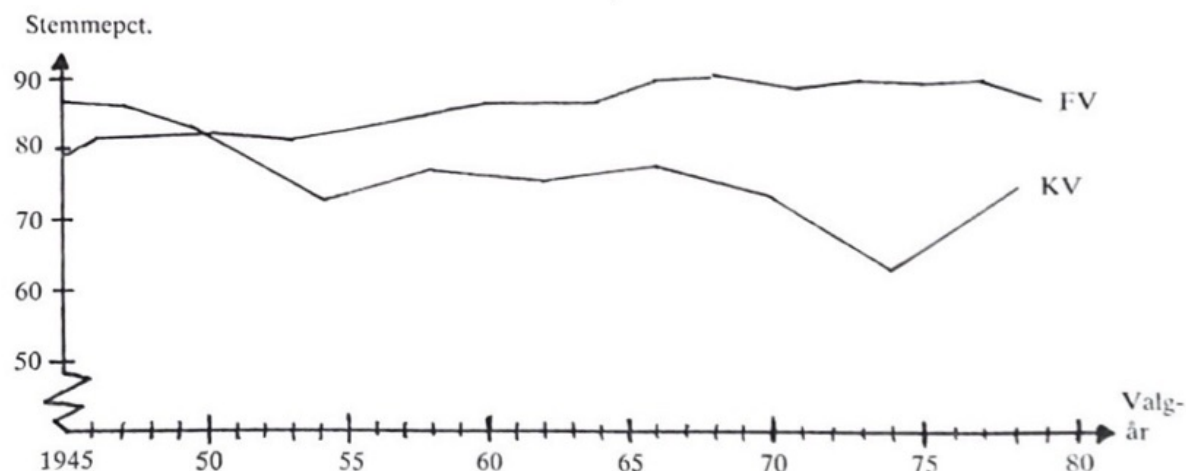
Problemet med de alternative lister består i, at de som en pendant til de såkaldte græsrodsbevægelser oftest opstiller på et meget snævert idegrundlag f. eks. omkring miljøspørgsmål. Hvis de opnår repræsentation i de kommunale råd, skal de imidlertid løbende tage stilling til en lang række sager, som falder uden for deres idegrundlag. Det skaber problemer for sådanne lister m. h. t. at formulere og fastholde en blot nogenlunde sammenhængende politik i en kommune.

Man kan betragte denne situation som udtryk for et mere dybtgående repræsentationsproblem for det kommunale selvstyre. Befolkningens dalende interesse for de politiske partier kan på længere sigt tænkes at give anledning til en tilidskrise mellem de næsten altid partiorganiserede kommunalpolitikere og de næsten aldrig partiaktive vælgere. Hvis de alternative lister har mulighed for at modvirke denne tendens gennem en større politisk interesse og deltagelse blandt deres tilhængere, mangler de alternative lister til gengæld en sammenhængende styringsevne over for de kommunale anliggender p. gr. a. et for snævert programgrundlag.

3. Valgdeltagelsen og de politiske partier

Ved gennemførelsen af kommunalreformen påførte man i første omgang kommunerne en stor belastning som følge af de omfattende kommunesammenlægninger. Siden det kommunale selvstyres grundlæggelse omkring 1840 havde de gamle købstadsgrænser og kirkesognene stort set uden ændringer dannet de geografiske rammer for de kommunale selvstyreenheder. I disse kommuner havde der efterhånden udviklet sig en slags politisk kultur, hvori blandt andet indgik nogle bestemte og stabile forbindelseslinier mellem på den ene side borgerne og på den anden side de valgte kommunalpolitikere. Man havde formentlig en forholdsvis velfungerende repræsentativ styreform i kommunerne, hvor de politiske partier især i de store kommuner spillede en betydelig rolle, hvorimod de i mange små kommuner havde en meget beskeden placering. Kommunesammenlægningerne uden for hovedstadsområdet nedbrød med et slag dette politiske netværk. Under forsøgene på at genopbygge nye lokalpolitiske organisationer svarende til de nye primærkommuner fik de politiske partier en langt mere dominerende rolle end hidtil, idet, som det er fremgået af forrige afsnit, den overvejende del af de 'traditionelle' upolitiske lister forsvandt. Partiernes næsten monopolagtige stilling modsvarede dog ikke af en indre organisatorisk styrkelse, tværtimod. Nedgangen i partiernes medlemstal fortsatte med uformindsket styrke i hvert fald indtil midten af 1970'erne, hvad bl. a. kommunesammenlægningerne har fået en del af skylden for. De sammenlagte partifor- eninger virkede mindre tiltrækkende på folk (Bagger, 1980).

Figur 2: Valgdeltagelsen ved folketingsvalgene (FV) og de kommunale valg (KV) siden 1945



Kilde: Løbende Statistiske meddelelser over folketings- og kommunalvalgene.

Problemerne for det partidominerede repræsentative demokrati i kommunerne afspejler sig i figur 2, hvor der såvel i 1970 og 1974 var tale om stærke fald i valgdeltagelsen ved de kommunale valg. I 1978 steg stemmeprocenten igen, men det skyldes formentlig i et vist omfang en offentlig kampagne for at få vælgerne til at stemme. Under alle omstændigheder har ikke mindst i 1970'erne valgdeltagelsen ved de kommunale valg været betragtelig lavere end ved folketingsvalgene. Selv om det er farligt at spå om fremtiden, er der vel en vis baggrund for at tro, at valgdeltagelsen ved kommunalvalget i november 1981 atter vil vise en svag nedadgående tendens. Det hænger sammen med, at befolkningens deltagelsesprofil over for de kommunale anliggender ikke har ændret sig synderligt siden 1978, ligesom der næppe op til dette kommunalvalg vil blive gennemført en ligeså intensiv stemmekampagne som forud for sidste valg.

Tabel 3: Stemmeprocenten ved de kommunale valg i forskellige områder og kommunetyper 1970 til 1978

Valgår	1970	1974	1978
København og Frederiksberg	62.3	50.6	63.9
Øvrige hovedstadsområde	76.2	62.0	73.3
Øvrige bykommuner på Øerne	72.6	61.3	72.3
Landkommuner på Øerne	77.5	69.9	78.2
Bykommuner i Jylland	72.0	60.7	70.7
Landkommuner i Jylland	78,5	71,5	79,3
Hele landet	72.6	62.9	73.2

Kilde: Stat. Medd., 1973:8, p. 14-17. 1976:10, p. 18. Upubliceret materiale for 1978.

Valgdeltagelsen varierer imidlertid meget fra kommune til kommune. Det fremgår således af tabel 3, at stemmeprocenten falder, jo større og mere urbaniserede kommunerne er, hvorimod der ikke kan konstateres nogen selvstændig geografisk variation mellem på den ene side Øerne og på den anden side Jylland. Tabellen giver indirekte udtryk for, at der i forbindelse med kommunalreformen gjorde sig en vis modsætning gældende mellem på den ene side hensynet til nogle administrative effektivitetsværdier og på den anden side hensynet til de demokratiske værdier (Westerståhl, 1970). Hensynet til planlægningen og en rimelig økonomisk byrdefordeling talte stærkt for dannelsen af store kommunale enheder omkring de ekspanderende bysamfund. Prisen herfor var imidlertid, at der ud fra demokratiske hensyn blev en meget stor afstand mellem borgerne og de valgte politikere, hvad der bl. a. afspejler sig i betydelige variationer i stemmeprocenten mellem på den ene side mindre landkommuner og på den anden side store bykommuner.

Det er i den forbindelse karakteristisk, at flere forsøg på efter 1970 at oprette folkevalgte bydelsråd i de største bykommuner er strandet, fordi et politisk flertal i folketinget til stadighed har ment, at de effektivitetsmæssige omkostninger herved ville være for store ikke mindst i form af en yderligere adskillelse mellem myndighedsudøvelse og økonomiske ansvar.

Selv om det altså kan konstateres, at stemmeprocenten ved de kommunale valg i 1970'erne ikke mindst i de større bykommuner har været forholdsvis lav sammenlignet med valgdeltagelsen ved folketingsvalgene, kan man dog ikke deraf slutte, at den kommunalpolitiske deltagelse som helhed har været særlig begrænset. Vi har i 1970'erne samtidig været vidne til en betydelig interesse for et mere deltagelsespræget demokrati. I en kommunal sammenhæng har der været gennemført en række nærdemokratiske reformer, der har søgt at åbne andre kanaler end de partipolitiske, hvorigennem vælgerne kan påvirke de kommunalpolitiske beslutninger. På lovgivningsområdet gælder det først og fremmest planlovenes offentlighedsfaser og institutionsdemokratiet især inden for folkeskolen. Derudover har mange kommuner selv på forskellige vis søgt at udbygge forbindelsesvejene til borgerne uden om de traditionelle partiforeninger (KL, 1976).

En svigtende deltagelse gennem de politiske partier og de offentlige valg er derfor ikke ensbetydende med, at den kommunalpolitiske deltagelse i bred forstand har været faldende. Derimod er der meget, der taler for, at deltagelsesprofilen har ændret sig i løbet af 1970'erne. Den synes på den ene side at være blevet mere sagsorienteret og på den anden side mere rettet mod at gøre indflydelsen direkte gældende over for de kommunalpolitiske beslutningstagere. En konsekvens heraf kan formodes at blive, at vælgerne deltagelse i kommunalpolitik i dag tager flere former end førhen, hvorunder der er indtrådt en relativ svækkelse af interessen for den såkaldte valg- og partikanal. Det falder dog uden for denne artikels rammer at gå ind i en direkte empirisk undersøgelse af vælgerne forskellige deltagelsesveje i kommunalpolitikken.

4. Kommunalpolitik og landspolitik

Det er formålet med dette afsnit at undersøge bevægelserne i vælgerne parti-valg mellem 1974 og 1978. Herunder vil det blive diskuteret, om de konstaterede bevægelser hænger sammen med partiernes landspolitiske popularitet, eller om de snarere må tilskrives rene lokalpolitiske forhold.

Tabel 4: Partiernes stemmeandel ved de kommunale valg samt ved Gallup's politiske indeks 1974 og 1978

	KV 1974	KV 1978	Pct. diff.	Gallup 1974	Gallup 1978	Pct. diff.
Socialdemokratiet	33.0	37.3	+4.3	28.2	39.4	+11.2
Det radikale Venstre	7.0	4.5	-2.5	8.3	3.1	-5.2
Det konservative Folkeparti	12.4	13.6	+1.2	8.6	12.4	+3.8
Retsforbundet	1.0	1.0	0.0	3.2	2.8	-0.4
Socialistisk Folkeparti	3.9	3.1	-0.8	5.9	3.0	-2.9
Danmarks kommunistiske Parti	3.3	3.3	0.0	5.2	3.2	-2.0
Centrum-Demokraterne	2.1	1.2	-0.9	5.2	4.6	-0.6
Kristeligt Folkeparti	2.0	1.3	-0.7	4.8	2.7	-2.1
Venstre	18.2	15.6	-2.6	13.2	10.9	-2.3
Venstresocialisterne	0.9	2.0	+1.1	2.4	4.7	+2.3
Fremskridtspartiet	7.5	8.1	+0.6	15.0	11.9	-3.1
Upolitiske lister/andre partier	8.7	9.0	+0.3	0.0	1.3	+1.3
Ialt	100.0	100.0	0.3	0.0	100.0	0.0
Partierne til venstre	41.1	45.7	+4.6	41.7	50.0	+8.6
Borgerlige partier	50.2	45.3	-4.9	58.3	48.4	-9.9

Note: Gallup's politiske indeks, over hvilket parti et repræsentativt udvalg af vælgerne ville stemme på, hvis der var folketingsvalg i morgen, stammer fra henholdsvis februar 1974 og 1978. Upolitiske lister/andre lister omfatter også Slesvigs Parti og Pensionistpartiet. Partierne til venstre = A+F+K+Y. Borgerlige partier = B+C+E+M+Q+Z.

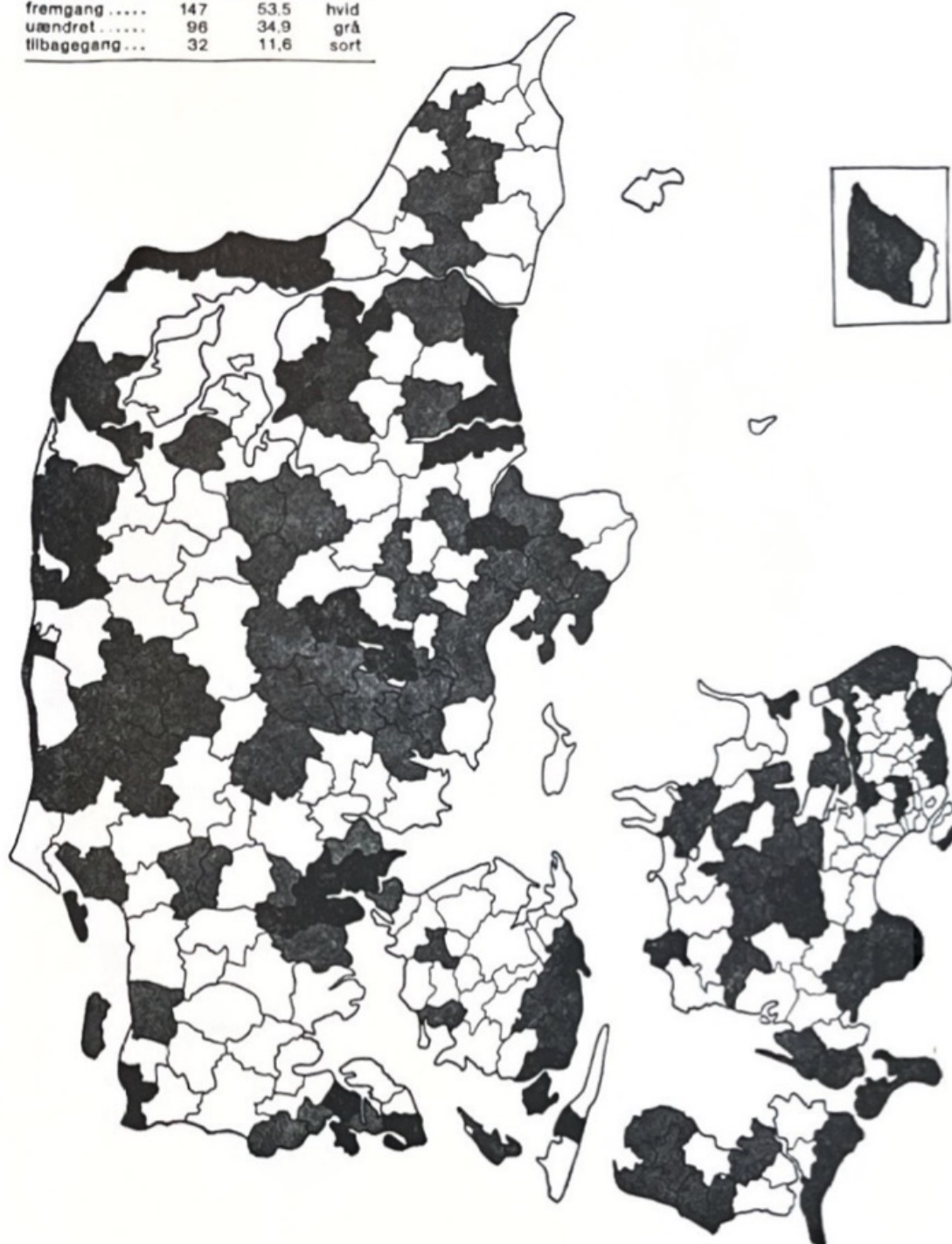
Kilde: Stat. Medd. 1979:3, p. 15. Berlingske Tidende 7.4.74 og 2.4.78.

Det fremgår af tabel 4, at først og fremmest Socialdemokratiet, de Konservative og Venstresocialisterne gik frem, hvorimod de Radikale og Venstre gik tilbage ved kommunalvalget i 1978. For de Radikale var valget lidt af en katastrofe, idet partiet mistede næsten 40 procent af sine stemmer. Som anført i indledningen er dog sådanne opgørelser for hele landet i en vis forstand uden politisk mening, idet kommunalvalget i 1978 i realiteten bestod af 275 forskellige valg, ét for hver kommune. Eftersom man ikke på forhånd kan antage, at partierne gik lige meget frem eller tilbage i den enkelte kommune, går følgende væsentlig information tabt i en summarisk opstilling som tabel 4.

For at råde en smule bod på dette forhold er der på de følgende sider tegnet tre kort, som viser, hvordan det gik Socialdemokratiet, Venstre og Fremskridtspartiet i de enkelte kommuner i 1978 sammenlignet med kommunalvalget i 1974. I stedet for stemmeforskydningerne som i tabel 4 er anvendt mandatforskydningerne, der bedre viser, hvordan kommunalvalget i 1978 ændrede på de politiske styrkeforhold i de 275 kommunalbestyrelser.

Kommuner, hvor socialdemokratiet vandt flere, havde uændret antal eller tabte mandater ved kommunalvalget i 1978.

	antal kommuner	procent	
fremgang	147	53,5	hvid
uændret	96	34,9	grå
tilbagegang ...	32	11,6	sort



Kommuner, hvor Venstre vandt flere, havde
uændret antal eller tabte mandater ved
kommunalvalget i 1978.

	antal kommuner	procent	
fremgang	39	14,2	hvid
uændret	96	34,9	grå
tilbagegang ...	140	50,9	sort



Kommuner, hvor Fremskridtspartiet vandt flere, havde uændret antal eller tabte mandater ved kommunalvalget i 1978.

	antal kommuner	procent	
fremgang	88	31,3	hvid
uændret	147	53,5	grå
tilbagegang...	42	15,3	sort



Kilde: Bentzon, 1978. Genoptrykt med tilladelse fra Avisen i Undervisningen. Kortene er oprindeligt tegnet med anvendelse af et EDB-styret grafisk program udviklet af Socialforskningsinstituttet.

Kortet over Socialdemokratiet er overvejende hvidt og viser, at partiet havde mandatmæssig fremgang i over halvdelen af landets kommuner. Kortet over Venstre er nærmest sort, da dette parti til gengæld måtte afgive mandater i halvdelen af landets kommuner. For Fremskridtspartiet var bevægelserne mindre udprægede, idet partiet i over halvdelen af kommunerne fik samme antal mandater som i 1974.

Socialdemokratiet, der havde den største stemmemæssige fremgang på 4,3 % af de gyldige stemmer som helhed, gik mandatmæssigt frem i 54 % og kun tilbage i 12 % af kommunerne. Omvendt gik Venstre med den største stemmemæssige tilbagegang på 2,6 % mandatmæssigt tilbage i 51 % og kun frem i 14 % af kommunerne.

De store procentforskelle mellem mandatfremgang og -tilbagegang peger på, at kommunalvalget er præget af parallelforskydninger mellem kommunerne forstået på den måde, at et givent parti vil have en tendens til enten at gå frem eller at gå tilbage i en meget betydelig del af kommunerne.

Sådanne fællestræk ved det kommunale valg fra kommune til kommune må antages at hidrøre fra forhold, der ligger uden for den enkelte kommune. Det er i den forbindelse nærliggende at pege på et allerede omtalt forhold, at de politiske partier primært er landspolitiske organisationer, og at de utvivlsomt også opfattes som sådant af de fleste vælgere. Eftersom de politiske partier for øjeblikket er tæt på at have monopol på opstilling af lister og dermed kandidater til de kommunale valg, åbnes der mulighed for en *landspolitisering* af de kommunale valg, hvorved i denne forbindelse forstås, at vælgerne vurderer partierne i kommunalpolitikken på samme måde som i en landspolitisk sammenhæng (Bugge Andersen, m. fl., 1979).

En konsekvens af landspolitiseringen vil bl. a. være, at vælgerne vil tendere mod at stemme på sammen parti ved det kommunale valg som ved et eventuelt folketingsvalg.

En nødvendig forudsætning for, at der faktisk indtræder en landspolitisering af de kommunale valg, er imidlertid, at vælgerne præsenteres for mindst de samme valgmuligheder som ved folketingsvalgene. Selv om partierne i stigende grad opstiller lister ved de kommende valg, var samtlige nuværende 11 repræsenterede partier i Folketinget kun opstillet i 17 kommuner svarende til 6 % af samtlige kommuner ved sidste kommunalvalg i 1978. Selv om det fortrinsvis er de mindre partier, der ikke opstiller i alle kommuner, er det alligevel en betydelig del af vælgerne, der ikke har mulighed for at stemme på samme parti ved kommunalvalget som ved et eventuelt folketingsvalg.

At vælgerne har de sammen valgmuligheder ved et kommunal- som ved et folketingsvalg er imidlertid kun en nødvendig, men ingen tilstrækkelig betingelse for en landspolitisering af de kommunale valg. Det må derudover fordres, at vælgerne opfatter partierne på landsplan og i en kommunal sammenhæng som værende så ensartede, at de mener at burde stemme på samme parti ved begge

typer valg. En mere følelsesladet motivering i form af en stærk partiloyalitet kan dog også tænkes at føre til samme resultat.

Tabel 5: Stemmenorm ved kommunalvalg og folketingsvalg. Vejet fordeling. (N = 1832).

<i>Påstand: Det er rigtigst at stemme på samme parti ved folketings- og kommunevalg.</i>	
Enig	47.2 %
Hverken enig eller uenig / ved ikke	4.8 %
Uenig	48.0 %
Ialt	100.0 %

Kilde: Interviewundersøgelse af 1856 vælgere efter kommunalvalget i 1978.

Tabel 5 viser i den forbindelse, af den del af vælgerne, der mener, at man bør stemme på samme parti ved et folketings- som ved et kommunalvalg, er nøjagtig lige så stor som den andel, der mener, at man udmærket godt kan stemme forskelligt. Ud fra vælgernes principielle holdninger må man altså forvente, at de kommunale valg vil være prægede af såvel en landspolitisk tendens som en række mere lokalpolitiske forhold.

Der er dog grund til at tro, at tabel 5 undervurderer vælgernes faktiske tilbøjelighed til at stemme på samme parti ved det kommunale valg som ved et eventuelt folketingsvalg. En del af de vælgere, der principielt mener, at lands- og kommunalpolitik bør holdes adskilt, vil formentlig som følge af deres almindelige partiloyalitet i praksis stemme på samme parti ved de to typer valg.

I samme undersøgelse, som ligger til grund for tabel 5, blev svarpersonerne derfor spurgt om, dels hvilken liste de havde stemt på ved kommunalvalget i 1978, dels hvilket parti de ville stemme på, hvis der var folketingsvalg i dag. Ved at sammenholde disse to spørgsmål viser det sig, at ikke mindre end 78 % af svarpersonerne anfører samme parti ved begge spørgsmål. Selv om der kan argumenteres for, at procenten i virkeligheden er noget lavere, kan man dog nok tillade sig at hævde, at mindst $\frac{2}{3}$ af vælgerne stemmer på samme parti ved det kommunale valg, som de ville have stemt på ved et eventuelt folketingsvalg. Når dertil føjes, at en del af vælgerne simpelthen ikke har mulighed for at stemme på samme parti, kan man med stor sikkerhed konkludere, at vælgernes tilbøjelighed til at stemme på samme parti ved de to typer valg er meget høj. Som hovedårsag hertil kan som anført peges på, dels en landspolitiserings i vælgernes bevidsthed af de kommunale valg, dels en loyalitet hos den enkelte vælger over for det i almindelighed foretrukne parti.

Overfører vi disse individsammenhænge til valgstatistikken må det føre til en forventning om, at de faktiske valgresultater ved de kommunale valg vil ligge

tæt op ad de løbende meningsmålinger over stemmeafgivningen ved et eventuelt folketingsvalg. Hvis vi vender blikket tilbage til tabel 4, får vi denne forventning bekræftet. Der er en pæn overensstemmelse mellem valgresultatet for kommunalvalget i marts 1978 og Gallups politiske indeks fra februar samme år. De eneste mere markante forskelle består i, at Venstre har en 5 % større stemmeandel ved kommunalvalget, end partiet angiveligt ville have fået ved et folketingsvalg. Omvendt står de nye partier relativt svagere ved de kommunale valg. Det hænger utvivlsomt sammen med, at disse partier med undtagelse af Fremskridtspartiet har haft problemer med at etablere sig i kommunerne, hvad deres beskedne opstillingshyppighed er et vidnesbyrd om.

Hvad angår forandringerne i partiernes stemmeandel fra 1974 til 1978 er der også en rimelig god overensstemmelse med tidsmæssigt tilsvarende prognoser for eventuelle folketingsvalg. Bortset fra Fremskridtspartiet er fortegnende de samme ud for alle partier. Med hensyn til dette parti må man dog tage i betragtning, at det havde megen kort tid til at etablere sig i kommunerne forud for kommunalvalget i 1974. Derudover er det karakteristisk, at udsvingene gennemgående er dobbelt så store mellem folketingsvalgprognoserne som mellem de to kommunalvalg. Der synes således at være tendens til en større stemmestabilitet ved de kommunale valg end ved folketingsvalgene. Der kan peges på flere eventuelle årsager til denne forskel. For det første er kommunalpolitikken præget af en mindre grad af politisk konflikt end landspolitikken. Det må forventes at føre til, at de såkaldte korttidsfaktorer spiller en mindre rolle ved de kommunale valg end ved folketingsvalgene. Det får igen som konsekvens, at vælgerne i højere grad vil holde fast ved det samme parti ved de kommunale end ved folketingsvalgene. For det andet kan den forholdsvis lavere valgdeltagelse ved de kommunale valg tænkes at medføre, at de mest ustabile vælgere simpelthen ikke deltager i de kommunale valg.

Ovenstående analyse af sammenhængen mellem kommunal- og folketingsvalg har med en enkelt undtagelse bygget på den forenklende forudsætning, at de kommunale valg kunne anskues som et enkelt og samlet valg. Ved at lægge valgresultaterne sammen for alle kommuner får man, hvad der svarer til et vejet gennemsnit af valgudfaldet i de enkelte kommuner, hvor vægtfaktoren i dette tilfælde er lig med antallet af gyldige stemmer i de enkelte kommuner. Det siger sig selv, at partifordelingen i de enkelte kommuner i mange tilfælde vil være meget forskelligt fra landsgennemsnittet. Det skyldes først og fremmest det forhold, at befolkningens erhvervsmæssige sammensætning varierer meget fra kommune til kommune. Det interessante spørgsmål er imidlertid, om der også gør sig store forskellige gældende mellem kommunerne, når vi ser på forandringer i partiernes relative styrke mellem f. eks. to kommunalvalg.

Der kan i princippet være to kilder til sådanne forskelle. For det første kan rene lokalpolitiske forhold spille ind i de enkelte kommuner. Vælgernes tilsyneladende store tilbøjelighed til at stemme ens ved kommunal- og folketingsvalg

gør imidlertid, at lokalpolitiske forhold formentlig kun vil påvirke vælgernes stemmeafgivning ved det kommunale valg på afgørende måde i et mindre antal kommuner.

For det andet kan det tænkes, at forskellige f. eks. socialt afgrænsede vælgergrupper reagerer uensartet på de enkelte partiers landspolitiske profil. Hvis sådanne grupper er ujævnt fordelt på de enkelte kommuner, kan det meget vel tænkes, at et parti systematisk står til fremgang i nogle og til tilbagegang i andre kommuner. Det lader sig desværre ikke gøre på dette sted at undersøge de faktiske virkninger af denne faktor, men den må have in mente som en tolkningsmulighed.

Vi har i forbindelse med de tre kort fået en grov test på hypotesen om ensartede forskydninger i partiernes relative styrke fra kommune til kommune. I det store og hele var der tale om ensartede forskydninger i de tre partiers mandattal mellem de enkelte kommuner. I den følgende tabel er imidlertid anvendt forandringer i partiernes relative stemmeandel, der jo repræsenterer et betydeligt mere fintmærkende mål end mandatforskydningerne, idet kommuner uden forandringer i praksis ikke vil forekomme. Der er endvidere kun medtaget kommuner, hvor det pågældende parti var opstillet såvel i 1974 som i 1978. For at undgå alt for forstyrrende effekter af socialgruppers eventuelle varierende respons over for partierne er kun medtaget de partier, der var opstillet såvel i 1974 og 1978 i mindst 75 % af kommunerne.

Tabel 6: Stemmemæssig frem- eller tilbagegang for et antal partier fra 1974 til 1978 i de enkelte kommuner

	frem- gang	tilbage- gang	ialt	antal kommuner
Socialdemokratiet	83.6	16.4	100.0	230
Det radikale Venstre	9.3	90.7	100.0	215
Det konservative Folkeparti	72.4	27.6	100.0	221
Venstre	23.2	76.8	100.0	254
Fremskridtspartiet	61.7	38.3	100.0	230

Kilde: Bentzon, 1975 samt opdateret version.

Det fremgår af tabel 6, at den såkaldte 'valgvindseffekt' er meget tydelig for Socialdemokratiets og de Radikales vedkommende. Socialdemokratiet havde således i 1978 stemmemæssig fremgang i 84 % og de Radikale modsat tilbagegang i 91 % af kommunerne. Venstre, der for valget som helhed gik endnu mere tilbage end de Radikale, havde derimod kun tilbagegang i 77 % af kommunerne. På lignende måde gik de Konservative kun frem i 72 % af kommunerne, selv om partiet for hele landet havde en pæn fremgang. Den uensartede udvikling for Fremskridtspartiet passer derimod meget godt sammen med, at partiet ialt kun gik frem med 0,6 % af stemmerne.

Det kan næppe undre, at den landspolitisering af det kommunale valg, der er meget tydelig, når vi analyserer valget på det nationale niveau, bliver mindre fremtrædende, når vi sænker analyseniveauet til den enkelte kommune. Det er dog stadig sådan, at hvis et parti for landet som helhed er gået frem eller tilbage med lad os sige over 1 %, så peger tabel 6 på, at partiet også er gået frem resp. tilbage i over $\frac{2}{3}$ af kommunerne. Det er trods alt et så stort tal, at der også kan gøres forudsigelser om valgudfaldet i den enkelte kommune på grundlag af forandringer i partiernes landspolitiske tilslutning.

Et interessant aspekt ved landspolitiseringen af de kommunale valg er, at der igennem kan udvikles prognoser om udfaldet af det kommende kommunale valg. Den foregående analyse peger på, at man meget enkelt kan justere det foregående valgresultat med forandringerne i partiernes landspolitiske popularitet måske i et noget afdæmpet omfang. Den på dette grundlag udarbejdede prognose for de kommende kommunalvalg kan derefter, hvad angår forandringer i partiernes styrkeforhold, også antages at ville slå igennem i langt de fleste kommuner.

Litteraturhenvisninger

- Bagger, 1980: Rolf Bagger, 'De politiske partier tager sig ikke længere af folk, der græder'. *Weekendavisen*, 19. december 1980.
- Bentzon, 1974: Karl-Henrik Bentzon, 'Tre Proces of Politization of the Danish Local Elections 1909-1958'. *International Journal of Politics*, vol. IV, no. 1-2, 1974, pp. 174-206.
- Bentzon, 1975: Karl-Henrik Bentzon, 'The Danish Statistical Commune Data Archive'. *Forskningsrapport fra Institut for Samfundsfag*, nr. 5, 1975.
- Bentzon, 1978: Karl-Henrik Bentzon, 'Hvordan gik det ved kommunalvalget i marts 1978'. *Kommunalvalg*. København, Avisen i Undervisningen, 1978, pp. 31-36.
- Bugge Andersen, m.fl.: Lars Bugge Andersen, Henrik Toft Jensen, Viggo Plum, Søren Villadsen, 'Bred vælgerinteresse for kommunalpolitik'. *Danske Kommuner*, nr. 15, 1979, pp. 24-26.
- Gundelach, 1979: Peter Gundelach. 'Forklaringer på græsrodsorganisationers dannelse'. *Politica*, nr. 4, 1979, pp. 21-71.
- Hjellum, 1967, Torstein Hjellum, *Partiene i lokalpolitikken*. Oslo, Gyldendal norsk forlag, 1967.
- KL, 1976: Kommunernes Landsforening, *Kommunalt nærdemokrati, en spørgeskemaundersøgelse om nærdemokrati i kommunerne*. Kommuneinformation nr. 11, Kommunetryk, 1976.
- Mouritzen, m. fl., 1978: Poul Erik Mouritzen, Niels Refslund Poulsen, Finn Breinholt Larsen, *Borgerdeltagelse og græsrodsbevægelser*. Århus, forlaget Politica, 1978.
- Rokkan og Valen, 1962: Stein Rokkan, Henry Valen, 'The Mobilization of the Periphery: Data on Turnout, Party Membership and Candidate Recruitment in Norway'. *Acta Sociologica*, 6/1962, pp. 111-158.
- Rokkan, 1966: Stein Rokkan, 'Electoral Mobilization, Party Competition and National Integration', Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*. Oslo, Universitetsforlaget, 1970, pp. 226-247.
- Statistiske Meddelelser over valgene til folketinget samt til de kommunale råd.
- Westerståhl, 1970: Jørgen Westerståhl, *Den kommunale Selvstyrelsen I: Et forskningsprogram*. Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1970.

Nye krav til styringsinstrumenter og organisationsudvikling i kommunerne

Søren Høgenhaven* og Jan Olsen**.

Resumé

Kommunerne står ved indgangen til 80'erne i en økonomisk klemme, hvor de dels skal holde næsten 0-vækst i budgetterne, dels skal løse en række betydelige samfundsopgaver. Dette nødvendiggør en aktiv omstillings- og omprioriteringspolitik, der imidlertid vanskeliggøres af en række barrierer og hindringer i det organisatoriske system og i de kommunale styringsredskaber, der er udviklet i 70'erne. Bestræbelserne har hidtil været rettet mod en teknisk-administrativ forbedring af styringsredskaberne, mens forudsætningerne for en stærkere anvendelse i det politiske beslutningsproces er blevet overset. 80'erne fornyelse af styringsredskaberne kan derfor defineres som en organisatorisk opgave. Det vil blive nødvendigt at styrke det kommunale systems evne til at imødegå den almindelige organisatoriske inertie samt evnen til konfliktløsning. I denne proces må det lokalpolitiske systems legitimitet sikres. En større anvendelse af rammestyringsprincipper med decentralisering af beslutningskompetancen kan her være en mulig fremgangsmåde såvel overfor enkelte forvaltninger og institutioner som overfor borgergrupper.

1. Den økonomiske klemme

Det er efterhånden velkendt, at kommunerne i 80'erne vil være i en økonomisk klemme. Klemmen består af flere faktorer. For det første har de generelle samfundsøkonomiske problemer ført til, at staten har lagt snævre rammer for væksten i kommunernes økonomi. Rammerne forventes i de kommende år at begrænse realvæksten i budgetterne til 1 % om året¹⁾.

For det andet indebærer den økonomiske krise en real stagnation i kommunernes beskatningsgrundlag. Dette medfører at kommunerne må føre en restriktiv udgiftspolitik, hvis man vil undgå stigninger i skattetrykket. Der er i kommunerne et udbredt ønske om at undgå skattestigninger i de kommende år, fordi man i en periode med realindkomstfald ikke ønsker at begrænse den disponible realindkomst yderligere. For mange kommuner er det således ikke de statslige udgiftsrammer, men derimod målsætningen om uændret skatteprocent, der lægger begrænsninger. For det tredje er kommunerne på en række områder underkastet et betydeligt udgiftspres som følge af strukturforskydningerne i samfundet. Det gælder fx. ældreområdet, hvor det stigende antal ældre vil medføre et udgiftspres. Man kunne også nævne energiområdet, beskæftigelsespolitikken, kontanthjælpen og byfornyelsen. Samtidig med at kommunerne skal holde næ-

*) Kontorchef, cand. polit., Kommunernes Landsforening.

**) Seniorkonsulent, cand. rer. soc., Kommunernes Landsforening

1) Se fx. Budgetredegørelse 1981, Finansministeriet, Budgetdepartementet, København 1981 PP. 21-23.

sten 0-vækst, skal man altså i de kommende år løse en række betydelige samfundsopgaver.

Kommunerne har nu i to år været underlagt statslige udgiftsrammer, og der kan derfor drages de første erfaringer, jfr. nedenstående tabel. Tabellen viser realvækstprocenterne for de kommunale budgetter i perioden 1978-81²⁾.

REALVÆKSTPROCENTER 1978-81

	1978	1979	1980	1981
Driftsudgifter	3.5	10.0	7.0	3.9
Anlægsudgifter	3.0	3.0	÷ 19.0	÷ 8.2
Udgifter ialt	3.5	9.0	4.0	2.9

Det ses, at det både i 1980 og 1981 først og fremmest er anlægsvirksomheden, der har måttet holde for, når væksten skulle begrænses. Der er i kommunerne en almindelig erkendelse af, at denne vej ikke er farbar mere, og at man derfor i langt højere grad må inddrage driftsbudgetterne i udgiftsbegrænsningerne. Her opstår imidlertid en fare for, at udgiftspolitikken bliver tilrettelagt på en alt for kortsigtet måde. Den traditionelle måde at begrænse driftsbudgetterne er jo ved at kaste sig over de områder, der umiddelbart er mest styrbare, og hvor man derfor kan opnå en hurtig »gevinst«. Der er desuden en tendens til i særlig grad at lade begrænsningerne ramme de nye aktiviteter. Der er ingen tvivl om, at en sådan kortsigtet sparepolitik, hvor man går den mindste modstands vej, vil få alvorlige konsekvenser i form af skævhed og fastfrysning i opgaveløsningen.

Hvis kommunerne skal klare sig igennem 80'ernes klemme, må man derfor i stedet satse på en aktiv omstillings- og omprioriteringspolitik. En sådan politik har ikke tidligere været prøvet i den offentlige sektor, og den indebærer naturligt nok en række problemer. Vi vil i det efterfølgende se nærmere på disse problemer samt på de styringsredskaber, der kan tages i anvendelse for at fremme omstilling og omprioritering.

2. Barrierer for omstilling

Den økonomiske klemme fører til en øget fokusering på det offentlige styringsystem og specielt på de barrierer, der kan hindre omstillings- og omprioriteringsprocessen. Disse barrierer knytter sig både til det organisatoriske system og til udformningen af de styringsredskaber, der er udviklet i 70'erne.

En væsentlig barriere er den kraftige *sektorisering*, der er gennemført i takt med det øgede antal opgaver og disses stigende kompleksitet. Sektoriseringen

2) Upubliceret notat i Kommunernes Landsforening.

har vist sig ved, at der er blevet oprettet stadig flere sektorganer, og ved at der er knyttet stadig flere – og mere specialiserede – fagfolk til den offentlige sektor. Det er klart, at en sådan sektorisering hæmmer omstilling og omprioritering, fordi de enkelte sektorer vogter deres eget område, ligesom de vil have vanskeligt ved at opstille de tværgående løsninger, der ofte er en forudsætning for omstilling.

En af ideerne med at udbygge det kommunale selvstyre var netop at fremme de mere tværgående prioriteringer og løsninger, men det må erkendes, at denne målsætning i høj grad er blevet modvirket af sektoriseringen både på det statslige og kommunale plan.

På det statslige plan viser sektoriseringen sig ved, at de enkelte statslige myndigheder stiller ukoordinerede krav til kommunernes opgaveløsning. Det skal erkendes, at der i de senere år er sket en væsentlig bedre styring af de statslige kravs økonomiske konsekvenser for kommunerne, idet der nu hvert år udarbejdes et lov- og cirkulæreprogram med skøn over udgifterne ved de enkelte foranstaltninger. Der er dog fortsat ingen særlig styring af, i hvor høj grad de enkelte sektormyndigheders krav modvirker fleksible opgaveløsninger eller har uhensigtsmæssige virkninger på andre opgaveområder.

Et eksempel kan belyse problemstillingen. I 1979 bestemtes, at alle kommuner skulle oprette børnehaveklasse. Man var imidlertid ikke opmærksom på, at dette ville give problemer for kommunernes tilrettelæggelse af pasningsforanstaltningerne for denne aldersgruppe i det sociale regi. Børn med pasningsbehov må herefter opholde sig både i skole og i børnehave, hvilket medfører transportproblemer samt en dårlig ressourceudnyttelse i institutionerne. Muligheden for at indføre fleksible pasningsordninger på skolerne er blevet bremset i Folketinget, idet man ikke kunne opnå politisk enighed herom.

Man er her i den situation, at en foranstaltning på ét sektorområde skaber problemer for en anden sektor, og at kommunerne på grund af lovgivningsbarrierer ikke kan foretage en hensigtsmæssig omlægning med henblik på at skabe en sammenhængende opgaveløsning.

Sektoriseringen er imidlertid også slået kraftigt igennem i den kommunale forvaltning. Her kan man for det første nævne, at det kommunale udvalgsstyre i sig selv er udtryk for en sektorisering. Der er i kommunerne en rodfæstet tradition for, at enkelte fagudvalg styrer deres eget område ret suverænt. Dette har mange fordele bl. a. i form af, at de enkelte udvalgsmedlemmer erhverver sig et indgående kendskab til det område, som de skal administrere og styre. Det enkelte udvalgsmedlem bliver imidlertid naturligvis engageret i sit fagområde og kan derfor have vanskeligt ved at acceptere omprioriteringer til fordel for andre sektorområder. Hertil kommer, at et udvalgsmedlems politiske basis som regel skabes gennem vedkommendes arbejde i udvalget (et skoleudvalgsmedlems basis er f. eks. forældrene), og man vil derfor være modvillig over for at gennemføre omstillinger, som kan skade forholdet til disse vælgergrupper.

Sektoriseringen er for det andet blevet fremmet gennem en stærkere opdeling af det kommunale administrationsapparat og ved en stigende professionalisering. Professionaliseringen er sket ved ansættelse af nye faggrupper såsom arkitekter, socialrådgivere, psykologer, miljøteknikere etc. Disse grupper har en professionel holdning til, hvordan deres opgaver skal løses, og deres løsningsforslag vil ofte være præget af én faglig synsvinkel eller interesse. Man vil ofte have svært ved at acceptere løsninger, der griber ind i fagets traditionelle måde at løse opgaven på.

Omstilling og omprioritering af de offentlige ydelser vil endvidere støde på den træghed, der er forbundet med omlægning af produktion i større organisationer. Hovedparten af de offentlige ydelser er bundet til bestemte organisatoriske rutiner. Omstillingsplanlægningen vil imidlertid typisk indebære, at opgaverne skal udformes anderledes end hidtil, og hermed stilles ikke blot krav om ændring af rutiner, vaner og traditioner i organisationerne, men også krav om ændring i personalegruppernes kvalifikationsstruktur. Den almindelige organisatoriske inertie er derfor en central barriere for omstilling.

Endelig opfattes de faglige organisationer ofte som en barriere. Dette skyldes bl. a., at lønmodtagerorganisationerne ikke mere kun varetager løninteresser, men også arbejdsforholdene mere generelt, f. eks. normeringsforhold, arbejdstilrettelæggelse mv. Organisationer har derfor nu væsentlig indflydelse på udformningen af opgaveløsningen. En egentlig omstillingspolitik kan derfor som regel kun gennemføres i et samspil mellem organisationerne og de lokale beslutningstagere. Der er for øjeblikket ringe tradition for et sådant samspil.

Barrierer og hindringer for omstillingsplanlægning må vurderes i sammenhæng med de styringsinstrumenter, der er udviklet i 70'erne. På en række områder er styringsinstrumenterne en væsentlig del af problemet, idet en række barrierer direkte udspringer af styringsinstrumenternes udformning. Muligheden for at bane vejen for en omstillingsplanlægning ligger dog samtidig i en forbedring og udvikling af de eksisterende styringsinstrumenter.

3. Hidtidig udvikling i de kommunale styringsinstrumenter

70'ernes kommunale reformer vedrørende styringsredskaber for planlægning og budgetlægning kan sammenfattes i

- Budget- og regnskabsreformen
- Sektorplansystemet
- Planlovsreformen

Budget- og regnskabsreformen indebar et brud med de virksomhedsøkonomiske regnskabsprincipper, der blev erstattet med et totalbudget/-regnskab, hvor driftsudgifter, anlægsudgifter og finansielle poster blev integreret i et system. Herved blev systemet mere velegnet til prioritering og til belysning af

kommunernes finansielle udvikling (skatteudskrivning, låneoptagelse mv.). Desuden blev der i det nye system lagt vægt på budgettet som et middel til planlægning og økonomisk samordning, idet der indførtes flerårsbudgetter indeholdende tre obligatoriske budgetoverslagsår. Systemet blev desuden udformet efter ensartede principper og med en delvis fælles kontoplan, således at det blev muligt at indpasse de kommunale budgetter i det samlede offentlige budgetsystem. På denne måde skabtes et informationsgrundlag til brug for budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner³⁾. Den kommunale flerårsbudgettering har indtil nu især været brugt som grundlag for prioriteringen af anlægsarbejdet, idet man gennem de flerårige overslag bedre har kunnet vurdere de finansieringsmæssige konsekvenser og konsekvenserne i form af afledte driftsudgifter.

Sektorplansystemet har ligeledes haft voksende indflydelse på den kommunale beslutningsproces. Der er efterhånden krav om obligatorisk planlægningsaktivitet inden for de fleste sektorområder jævnfør eksempelvis områderne skole, social, kollektiv trafik, spildevand mv. Sektorplansystemet har været et led i omlægningen af det offentlige styringssystem fra detailstyring, hvor staten har indsigt og kontrol med enkeltsager til rammestyring, hvor de overordnede hensyn varetages gennem informationsudveksling. Sektorplansystemet har derfor til formål at styrke samordning af aktiviteter og informationsudveksling mellem de offentlige myndigheders niveauer samt at forbedre beslutningsgrundlaget for den enkelte myndighed. Ved introduktionen af systemet ved 70'ernes start havde mange kommunale politikere og administratorer imidlertid den holdning, at planerne udelukkende skulle udarbejdes for at dække statens informationsbehov.

Denne holdning var forståelig, idet planlægningsbestemmelserne er blevet til som et produkt af behovene i de enkelte sektorministerier. Det har derfor været vanskeligt at få sektorplansystemets mange enkeltbestemmelser til at udgøre et samlet grundlag for kommunernes planlægning. Selv om der er forskel fra sektorområde til sektorområde, der naturligt kan lede til variationer i indhold, procedurer og bindinger, kunne sektorplansystemet i sidste halvdel af 70'erne ud fra en helhedsbetragtning karakteriseres som noget af en rodebutik. På denne baggrund nedsatte man det såkaldte »datakoordineringsudvalg«, der i sin betænkning⁴⁾ fra 1978 lagde op til en bedre samordning af de mange enkeltstående planlægningsbestemmelser og styringsredskaber bl. a. ved forslag om, at sektorplaner fremover

- skal have samme tidshorisont, 12 år
- skal justeres årligt og revideres hvert fjerde år
- skal opdeles i en statusdel, en perspektivdel og en programdel
- skal vedtages samtidig med budgettet

3) Betænkning vedrørende det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner. Betænkning nr. 722, København 1974.

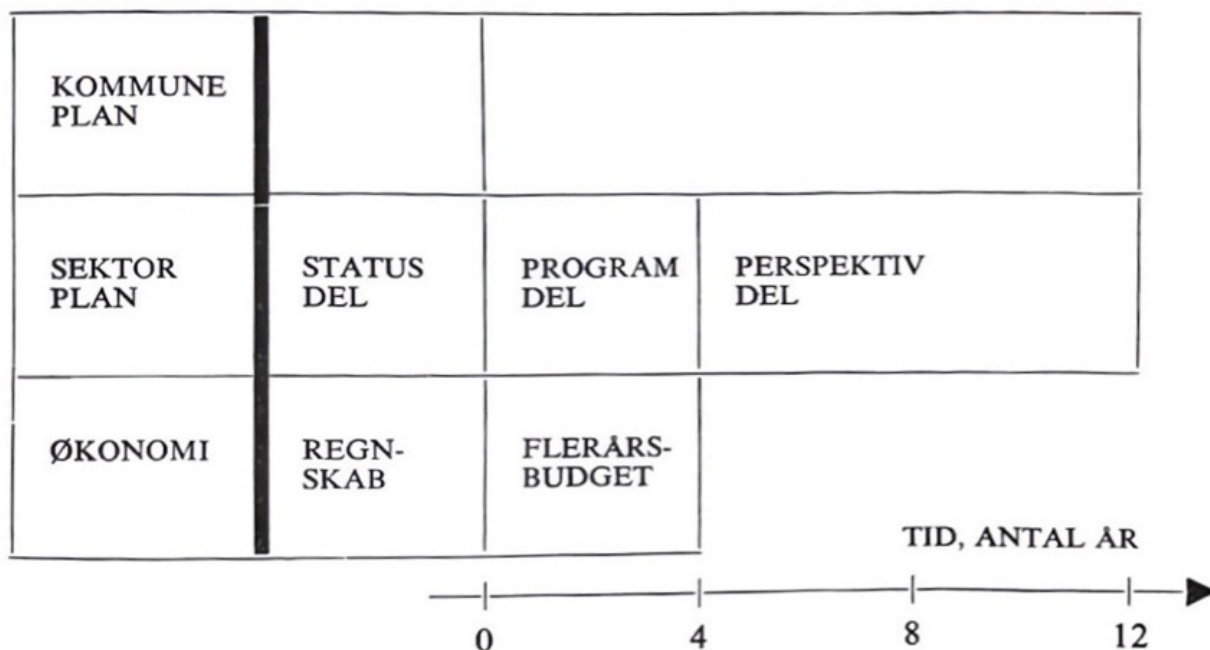
4) Samordning af data i offentlig budgetplanlægning. Planredegørelse 2. København Finansministeriet 1978.

Der blev endvidere lagt op til en rationalisering af informationsudvekslingen samt tilbagevendende statslige udmeldinger som svar på kommunale indberetninger. Med henblik på at gennemføre »betænkningens« forslag samt videreudvikle principperne for samordning af plansystemerne blev der i foråret 1979 nedsat et planinformationsudvalg i Budgetdepartementets regi.

Til trods for de ovennævnte »tekniske« problemer, der har været knyttet til planudarbejdelsen og koordinationen, har planerne fået en mere fremtrædende plads i den kommunale beslutningsproces. Man anvender nu i højere grad planerne som beslutningsgrundlag for kommunalbestyrelsen og som informationsmiddel overfor berørte grupper i kommunen. I starten havde sektorplanerne ofte karakter af ønskesedler uden økonomiske konsekvenser. I dag inddrager planerne i langt de fleste tilfælde projekternes økonomiske konsekvenser, ligesom planerne er kommet i bedre overensstemmelse med budgettet.

Planlovsreformens princip om rammestyring af den fysiske planlægning har i 70'erne især haft betydning for regionplanarbejdet hos de amtskommunale myndigheder, idet hovedparten af primærkommunerne først nu er ved at udarbejde 1. generation af kommuneplaner. Kommunerne har hidtil koncentreret sig om at videreføre og revidere 60'ernes dispositionsplanlægning, og enkelte kommuner har endvidere forsøgt sig med en integreret fysisk-økonomisk planlægning. Nyskabelsen i kommuneplanlægningen ligger i, at den fysiske planlægning skal integreres stærkere med sektorplanlægningen og den økonomiske planlægning, samt at offentligheden skal inddrages i planlægningsprocessen. Den »nye« opbygning af plansystemerne har skabt en formel ramme for denne koordination fx. vedrørende tidshorisonter, jvf. figuren.

TIDSHORISONT I DE TRE PLANTYPER



Hvad angår *koordination* af de tre nævnte planlægningsaktiviteter, har bestræbelserne været rettet mod at gøre budgetproceduren til en krumtap for de kommunale aktiviteter. Man har i en række kommuner arbejdet med at synkronisere udarbejdelsen af sektorplaner og budgetter således, at sektorplanforslagene umiddelbart kan anvendes ved udarbejdelsen af flerårsbudgetterne. Man har endvidere tilstræbt at gennemføre en samlet politisk behandling af sektorplanerne i forbindelse med den politiske behandling af flerårsbudgetterne. Man har endelig forsøgt at integrere udarbejdelse og ajourføring af de grundlæggende planforudsætninger.

Det har imidlertid været et fælles træk for de kommunale budget- og planlægningsmetoder i 70'erne, at de har fokuseret mod fordeling af en tilvækst. Styringen fokuserede på at afgøre, hvilke af de nye aktiviteter der skulle nyde fremme. Det endelige antal nye aktiviteter var givet ved tilvækstens samlede størrelse.

Mange kommunalpoltikere har derfor i de seneste år oplevet, at styringsinstrumenterne har været med til at fremme inertien i den kommunale opgaveløsning gennem en fastfrysning af eksisterende aktiviteter og dermed blokeret for en reel omprioritering.

4. Nye krav til de kommunale styringsinstrumenter

80'ernes udfordring består i, at de kommunale styringsinstrumenter bringes til at fungere i sammenhæng, så der kan anlægges et helhedsperspektiv på lokalt bestemte problemstillinger. Dette indebærer bl. a. at der udvikles metoder og procedurer der imødegår de eksisterende barrierer for omstilling og nytænkning.

I praksis kan der peges på en række udviklingsmuligheder for de kommunale plansystemer.

Den fysiske planlægning (kommuneplanlægningen) kan fremme *helhedsperspektivet* i den kommunale opgaveløsning. Bestemmelserne for denne planform bør derfor udvikles, så der bliver tale om en rullende aktivitet med vægt på de intentioner der er nedlagt i kommuneplanens § 6-redegørelse, hvor hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder i kommunen udsættes for en bred politisk og offentlig debat. Den samordnende og tværsektorielle opgave forudsætter imidlertid, at den fysiske planlægning gøres mere fleksibel. Man må skelne mere bevidst mellem de ting, der bør lægges fast i en plan, og de forhold der løbende skal kunne forandres. Planlægningen bør i højere grad været et beslutningsredskab end et handlingsprogram.

I sektorplanlægningen kan der lægges mere vægt på at *nytænke* opgaveløsningen. Det kræver, at man fjerner nogle af de mekanismer, i systemet, der fremmer tendensen til at kræve mere af alt det kendte. Det gælder såvel formelle krav til planernes indhold som visse af de planlægningsteknikker, der har været anvendt. I stedet for i planen at beskrive det kvantitative udbygningsbehov for

realisering af en langsigtet målsætning, kan man anvende planernes perspektivdele til at overveje problemer og alternative muligheder for politikformulering på længere sigt. Som eksempel kan nævnes, at planlægningen af daginstitutioner i de nuværende udbygningsplaner består i, at man ganger antallet af børn i aldersgruppen med den ønskede dækningsprocent, hvorefter man kan regne ud, hvor mange nye pladser der skal tilvejebringes. En sådan planlægningsteknik bidrager ikke til løsning af 80'ernes problemer. Planlægningen burde her i stedet fokusere på f. eks. afdækning af en mere nuanceret behovsstruktur, alternative pasningsformer, omstrukturering af institutionerne i takt med aldersmæssige og geografiske forskydninger etc. En sådan omdefinering af sektorplanlægningen vil antagelig medvirke til øget politisk engagement i planlægningen. Det vil samtidig kunne anspore til iværksættelse af lokale forsøg i opgaveløsningen. Da lokale initiativer imidlertid ikke i sig selv har gennemslagskraft på landsplan, må der i sektorplansystemet være bestemmelser, der sikrer en institutionaliseret vekselvirkning mellem lokale og centrale initiativer. Dette kan f. eks. ske ved, at de enkelte ressortministerier efter hver planrunde udarbejder idekataloger som oplæg til næste planrunde.

De kommunale budgetteringsprincipper må endelig suppleres, så der skabes bedre mulighed for *omprioritering*. Dette indebærer, at opmærksomheden i højere grad rettes mod eksisterende aktiviteter. Det har imidlertid vist sig, at de budgetteringsprincipper, der har fokuseret på den eksisterende drift, er vanskelige at anvende i den kommunale budgetlægning⁵). Erfaringerne fra de få forsøg med nulbasebudgettering (blokbudgettering) peger i retning af, at det er en uoverkommelig administrativ opgave at tilvejebringe det nødvendige forudsætningsmateriale samt at den politiske beslutningsproces overbelastes. Nogle kommuner har i stedet forsøgt at imødegå problemerne ved gennemførelse af *budget analyser*⁶). Begrebet budgetanalyse dækker ikke en fastlagt og afgrænset metode. Der er imidlertid tale om at foretage en detaljeret gennemgang af et bestemt aktivitetsområde med henblik på afklaring af en politik for ressourceanvendelsen og serviceniveauet. Fremgangsmåden kan være, at man i hver budgetrunde udvælger »årets emner«, der analyseres, hvad angår sammenhængen mellem ressourceforbrug og serviceniveau.

Den ovennævnte udvikling af de kommunale styringsinstrumenter vil forbedre deres anvendelsesmulighed i en omstillings- og omprioriteringspolitik. Det igangværende arbejde i planinformationsudvalget under budgetdepartementet sigter mod at etablere de formelle rammer for en sådan udvikling. Der er imidlertid ikke behov for en yderligere teknificering og raffinering af planlægningsteknikkerne. Fornyelsen af de kommunale styringsredskaber med henblik på omstil-

5) Jannick B. Pedersen, *Blokbudgettering*, København: Amtskommunernes og kommunernes Forskningsinstitut, 1978.

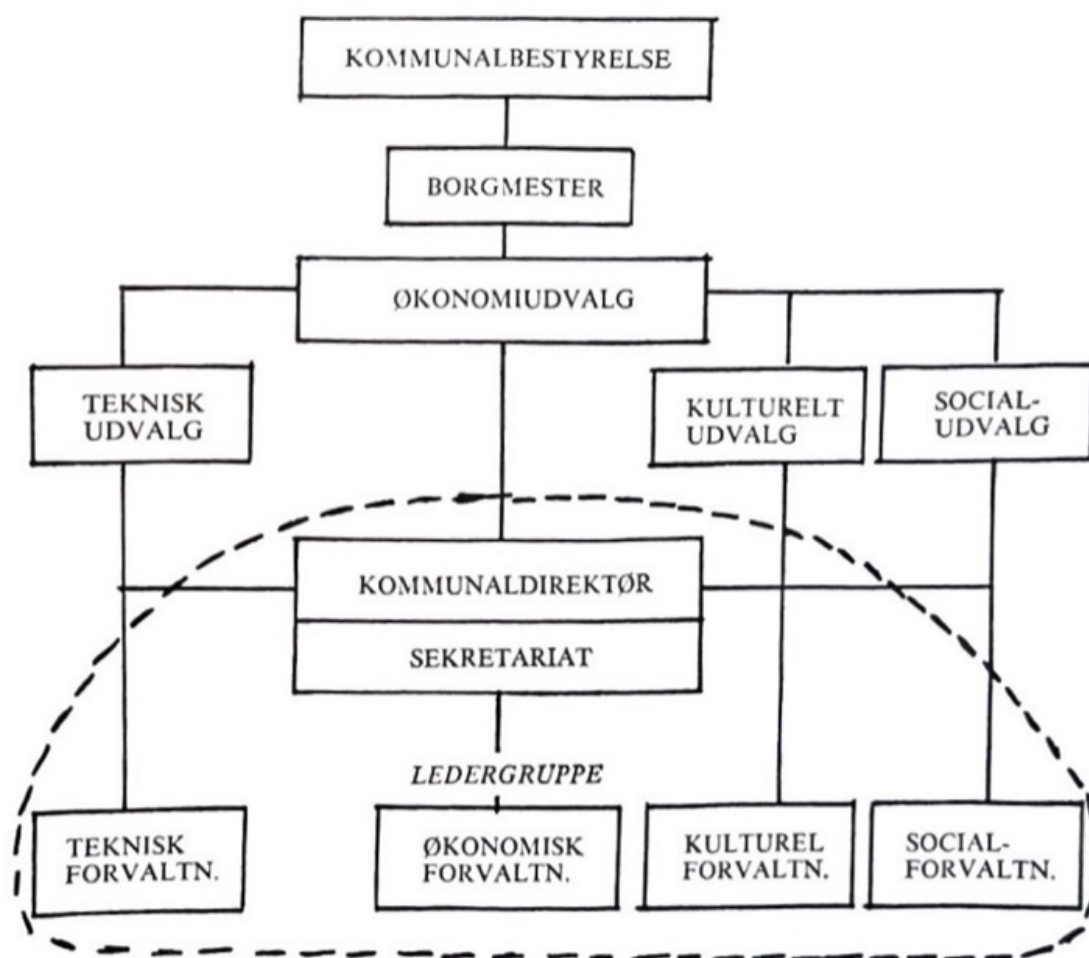
6) *Budgetanalyser, Metoder til omprioritering og fornyelse*, Kommunetryk 1981.

ling og omprioritering kan derimod defineres som en organisatorisk opgave. Hovedsigtet i omstillingsplanlægningen bliver derfor at påvirke de organisatoriske rammer dvs. påvirkning af f. eks. samarbejdsrelationer samt påvirkning af holdninger, rutiner og traditioner.

5. Organisatoriske udviklingstendenser

Der findes ikke enkle organisatoriske redskaber til at imødegå de ovennævnte barrierer, men der er dog i mange kommuner udviklingstendenser, der peger i retning af, at det er muligt at løse nogle af problemerne. Det vedrører dels modeller for tværgående samarbejdsrelationer, dels visse modeller for styring af ressourceforbrug, der via et decentralt beslutningsaspekt giver øget accept af opgaveløsningen.

For det første kan sektoriseringen nedbrydes gennem øget samarbejde på tværs af forvaltningerne. På administrativt ledelsesplan har dette vist sig ved, at de fleste kommuner nu har etableret en ledergruppe bestående af kommunens forvaltningschefer. Ledergruppen har bl. a. ansvaret for den tværgående koordination af de forskellige planer og kan således bidrage til, at der etableres mere tværgående og sammenhængende opgaveløsninger, jvf. figuren.



I nogle kommuner har man desuden formaliseret et tværgående samarbejde på lavere administrativt niveau. Man har f. eks. i forbindelse med tilvejebringelsen af sektorplaner oprettet tværgående grupper med repræsentanter for de fagforvaltninger, der direkte eller indirekte berøres af sektorplanen samt for de forvaltninger, der har ansvaret for den fysiske og økonomiske samordning. Herved skabes et forum for tværgående løsninger og ikke mindst for en brydning mellem forskellige faglige synspunkter. Det er i nogle kommuner legitimt, at der i forbindelse med behandling af sektorplaner kan fremkomme vidt forskellige faglige synspunkter, og at disse brydninger også lægges frem i forbindelse med den politiske behandling. Herved får politikerne et bredere beslutningsgrundlag i forhold til den traditionelle meget sektorprægede fremlæggelse af problemerne.

En anden organisatorisk problemstilling vedrører selve den styringsmetode, som de overordnede instanser tager i anvendelse over for de lavere niveauer i organisationen, herunder spørgsmålet om der kan skabes accept af beslutninger vedrørende omstilling og omprioritering blandt det offentliges personale og modtagerne af offentlige ydelser. Den kraftige udbygning i 60'erne og 70'erne har skabt forventning om fortsat vækst. En fortsat stigende forventningskurve vil i en nulvækstsituation give en stærkere spænding mellem kravene til og resultaterne af de offentlige ydelser og vil derfor i sidste instans kunne true det lokalpolitiske systems legitimitet.

I nogle kommuner har den økonomiske klemme ført til en øget *central styring* fra økonomiudvalgets side. Dette har vist sig ved, at økonomiudvalget er gået stærkere ind i en prioritering af de enkelte fagudvalgs og sektors budgetter. Filosofien er her den, at de enkelte sektorer ikke selv kan eller vil foretage de nødvendige prioriteringer, og at beslutningerne derfor nu i højere grad må træffes centralt. Også set fra de enkelte sektors synspunkt kan denne centralisering være en fordel, idet man slipper for at lægge direkte ryg til en række upopulære beslutninger.

Ulempen ved denne styringsmetode er, at de centralt placerede beslutningstagere i praksis ikke har særlig god information om, hvad der foregår i sektorerne, og beslutningerne kan derfor ofte blive kortsigtede og uhensigtsmæssige. Egentlig omstilling og nytænkning vil sjældent blive fremmet ved en sådan styringsmodel. Det kan endelig være vanskeligt at skabe accept af styringsmetoden, idet den ofte vil blive betragtet som indblanding i velerhvervet beslutningskompetence.

Alternativet til en øget central styring er *rammestyring*. Ideen er her den, at de overordnede instanser udstikker nogle ressourcerammer til de underordnede instanser og derefter overlader den konkrete prioritering og opgaveløsning til disse. Ressourcerammerne vil i sig selv ansprende til omprioritering og omstilling, fordi man kun kan få løst nye opgaver ved at tage eksisterende aktiviteter op til

kritisk vurdering. Rammestyringsfilosofien har i de senere år vundet indpas i kommunerne på flere organisatoriske niveauer.

Mange økonomiudvalg er således gået over til at uddele ressourcerammer til fagudvalgene allerede ved budgetlægningsens start og herefter overlade den konkrete prioritering til disse. Såfremt rammerne overholdes »blander« økonomiudvalget sig normalt ikke i opgaveløsningen.

Tilsvarende er fagudvalgene nogle steder gået over til rammestyring over for de enkelte institutioner. F. eks. kan det nævnes, at nogle kommuner nu fordeler lærertimeforbruget til den enkelte skole som en pulje – og ikke som tidligere detaillert på de enkelte klassetrin. Herefter kan lærere og forældre på den enkelte skole foretage en detaljprioritering af ressourceforbruget ud fra den pågældende skoles særlige forhold⁷).

I enkelte tilfælde er man gået et skridt videre i decentraliseringen af styringen, idet man har inddraget borgerne direkte i udnyttelsen af ressourcerammerne. F. eks. gav en kommune en forældregruppe et rammebeløb, hvorindenfor man kunne tilrettelægge en pasningsordning for de 6-12 årige. Forældrene tilrettelagde herefter personalenormeringen og det øvrige ressourceforbrug indenfor denne ramme⁸).

Det er givet, at rammestyringssystemet i en række tilfælde kan bidrage til at fremme omprioritering og omstilling, fordi ressourcerammerne tvinger sektorerne til at prioritere og ændre opgaveløsninger. Samtidig får man flyttet beslutningerne ud til dem, der har det største kendskab til problemerne. Desuden skabes der en højere grad af accept, når de involverede parter selv får en betydelig indflydelse på opgaveløsning og ressourcefordeling.

Set fra de overordnede instansers synsvinkel har systemet desuden den fordel, at man ikke skal træffe de konkrete prioriteringsbeslutninger og derfor ikke i så høj grad kan gøres ansvarlig for disse. Man kan henvise til, at det er den enkelte sektor selv, der har prioriteret på den pågældende måde.

Der har dog vist sig at være en række problemer ved rammestyringssystemet. For det første bliver systemet nemt stift, fordi det i praksis er uhyre vanskeligt at omfordele rammer mellem sektorer. Selv om systemet således vil kunne give anledning til omstilling indenfor en sektor, vil det kunne virke blokerende for mere overordnede og strategiske omprioriteringer.

Hertil kommer, at decentraliseringen af styringsbeføjelserne i en række tilfælde har mødt modstand hos dem, der har fået tildelt beføjelserne. Det har i mange sektorer vakt en vis skepsis, at rammestyringen er blevet introduceret i en tid med ressourcebegrænsninger, og man har opfattet det som et forsøg på at skubbe ansvaret »nedad«. Der har derfor også været eksempler på, at sektorer-

7) Se fx. Søren Høgenhaven: Budgetmetoder i kommunerne, København: Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut 1979, PP 82-84.

8) Se fx. Jan Olsen: Social udbygningsplanlægning: Et eksempel på omstillingsplanlægning, Konferenceoplæg fra miljøministeriet om miljø, Samfundsplanlægning og Borgernes hverdag, København 1981.

ne har nægtet at deltage i ressourceprioriteringen, fordi man ikke har villet tage ansvaret for at fordele de begrænsede ressourcer.

Hvis nulvækstsituationen bliver mere end et forbigående og kortvarigt fænomen, vil behovet for omstilling i den offentlige sektor blive permanent. Kravet om fleksibilitet vil derfor indebære, at der skabes en tradition for organisationsudvikling i den offentlige sektor. Forudsætningen for, at legitimiteten i denne situation kan bevares, vil formodentlig være at de berørte personalegrupper inddrages mere aktivt, og at der sker en stærkere delegering af ansvaret for opgaveløsningen.

6. Afslutning

De kommunale styringsinstrumenter har hidtil bygget på en vækstfilosofi, og de er derfor på en række punkter ikke særlig velegnede til at håndtere 80'ernes problemer. I en situation hvor den samfundsøkonomiske stagnation rejser krav om omprioritering og nytænkning i den offentlige sektor, må styringsinstrumenterne derfor udvikles, så de imødegår eksisterende barrierer og hindringer for omstillingsprocessen. Dette er primært en organisatorisk opgave, idet bestræbelserne må rettes mod at imødegå sektorisering og organisatorisk interti. Hertil kommer at forvaltningsapparatets evne til konfliktløsning skal styrkes.

Udfordringen består i at tilrettelægge en omstillingsproces, der sikrer accept og tilslutning til de nye mål og løsningsformer såvel fra personalegrupper, organisationer og modtagere af kommunale ydelser. Hvis dette ikke lykkes, risikerer man enten, at de kommunale ydelser forældes i forhold til nye muligheder og behov, eller at det lokalpolitiske systems legitimitet svinder ind. Dette kan i sidste ende føre til, at det decentraliserede styres idé bliver angrebet.

Statens økonomiske styring af kommunerne

Budgetsamarbejdet

Palle Mikkelsen)*

Indledning

Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne er i disse år gradvist ved at få den form og det indhold, som bl. a. perspektivplanerne fra 1971 og 1973 angav som en skitse til opnåelse af en mere effektiv styring af de samlede offentlige indtægter og udgifter.

I de seneste år er den indholdsmæssige hovedvægt blevet lagt på en form for rammestyring af de kommunale drifts- og anlægsudgifter. Der er blevet etableret et kontaktudvalg mellem regeringen og de kommunale organisationer til drøftelse af spørgsmål af fælles interesse, og samlede offentlige budgetter og budgetoverslag udarbejdes nu årligt og præsenteres for regering og folketing.

Statens økonomiske styring af kommunerne har i den mellemliggende periode antaget flere former, og flere forskellige midler har været taget i anvendelse til påvirkning af det kommunale aktivitetsniveau. Også i perioden før kommunalreformen blev der brugt forskellige økonomiske styringsinstrumenter i relation til kommunerne. Det må på denne baggrund efterhånden være berettiget at stille spørgsmålet, om den valgte model fra de store vækstår stadig er den rette, og dermed også om midlerne i budgetsamarbejdet er hensigtsmæssige i relation til formålet med dette.

Efter den mest vidtgående definition har begrebet budgetsamarbejde dækket over samtlige de kontakter, der har været mellem skiftende regeringer og politiske repræsentanter for kommuner og amtskommuner. I følge en snævrere fortolkning er budgetsamarbejdets indhold de aftaler omkring generelle økonomiske vilkår for kommunernes budgetlægning og budgetforbrug, som har været indgået mellem regeringen og de politiske repræsentanter for kommunerne. Budgetsamarbejdet som paraply for alle forhandlinger mellem staten og kommunerne af spørgsmål med en vis økonomisk rækkevidde, er for så vidt den oprindelige grundtanke bag etablering af et budgetsamarbejde.

I denne artikel er det den del af budgetsamarbejdet, som har haft til formål at få virkningerne af kommunernes samlede aktiviteter tilpasset regeringens økonomiske politik, der skal knyttes kommentarer til.

*) Forskningsleder, Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Udviklingen i 1960'erne

Som alle andre efterspørgselskomponenter i samfundsøkonomien har kommunernes efterspørgsel fra tid til anden været gjort til genstand for regulerende indgreb af forskellig art. I perioden frem til begyndelsen af 1970'erne havde sådanne regulerende indgreb som oftest karakter af central godkendelse af enkelt-dispositioner. Det gjaldt således vilkår for de enkelte kommuners optagelse af lån, betingelser med hensyn til afdragsvilkår på kommunale lån, rentevilkår for kommunale lån m. m. Endelig opretholdt man frem til slutningen af 60'erne en kvantitativ regulering af den kommunale bygge- og anlægsvirksomhed. Denne kontrol blev dog gradvis indskrænket i løbet af 60'erne, men på større investeringsområder som skoler og sygehuse blev der i hele perioden krævet tilladelse til påbegyndelse af nye projekter.

Det var dog først og fremmest gennem forskellige kreditpolitiske foranstaltninger, at man generelt søgte at påvirke kommunernes økonomi.

Relationerne mellem kommunerne og penge- og kapitalmarkedet var fra midten af 1960'erne særlig prekære. Indtil da havde kommunernes anlægsvirksomhed og dermed deres brug af kreditmarkedet været af forholdsvis beskeden størrelse. Fra 1965 forsøgte man at regulere kommunernes låntagning ud fra hensynet til kapitalmarkedet og dets muligheder for at finansiere de private investeringer. Således blev afviklingstiden for kommunale lån gradvist reduceret, ligesom man begyndte at stille skærpede krav om budgetmæssige henlæggelser i forbindelse med kommunernes optagelse af kortere lån på penge- og kreditmarkedet. I slutningen af 60'erne svarede kommunernes samlede låntagning i realkreditinstitutterne til 7-8 % af nettoobligationsudstedelsen til markedsværdi.

Den stærke vækst i de kommunale anlægsaktiviteter i slutningen af 60'erne gav dog fortsat anledning til stærk bekymring. Udsigten til at kommunalreformen ville skabe endnu stærkere kommunale enheder med et muligt heraf følgende øget pres på den økonomiske aktivitet gav anledning til nervøsitet. I vinteren 1968-69 blev der afgivet varsler vedrørende den udbygning af væksten i den offentlige sektor, som kommunalreformen med de nye og mere bæredygtige enheder kunne komme til at betyde.

Perspektivplanerne

Overfor offentligheden kom bekymringerne først og fremmest til udtryk i redøgørelsen: Perspektivplanlægning 1975-1985, der blev afgivet af en embedsmandsgruppe i marts 1971. Udviklingen i de samlede offentlige udgifter og dermed i det offentliges ressourceforbrug var det centrale tema i PPI. En mekanisk fremskrivning af udviklingen frem til 1970 ville for den kommende 15-års periode føre til en mere end en fordobling af det samlede antal offentlige ansatte og kunne følgelig »højst have den illustrative værdi at belyse, hvor omfattende

forskydninger i hele den samfundsøkonomiske balance, der ville følge af en langvarig fortsættelse af de aktuelle stigningstendenser». PPI opererede derfor med en næsten halveret vækstrate i det offentlige personale, d.v.s. 3,5 % pr. år i gennemsnit for perioden.

PPI kom på denne samfundsøkonomiske baggrund med en række rekommandationer vedrørende gennemførelsen af den kommunale inddelingsreform og af intentionerne i byrdefordelingsreformen, således som disse var blevet lagt frem i forbindelse med denne reforms første etape i efteråret 1969.

Desuden gav man i PPI udtryk for, at det »simpelthen ikke ville være muligt at få de offentlige udgifter indordnet under en samlet planlægning, hvis der ikke sikres en gensidig løbende udveksling af budgetinformationer og skabes fælles organer for tilrettelæggelse af den samlede udgiftspolitik«. Uden at væsentlige værdier i det kommunale selvstyre anfægtes, må der kunne findes udveje for, at kommunernes budgetlægning indføres som led i udarbejdelsen af samlede rammer for udviklingen i de offentlige aktiviteter afpasset efter de totale samfundsøkonomiske muligheder«.

Perspektivplan-redegørelsen 1972-1987, der udkom i december 1973, kunne bedre end PPI konstatere, hvad kommunalreformen og dens følger reformer kunne tænkes at få af konsekvenser for den samlede planlægning og styring i den offentlige sektor.

Således var det på dette tidspunkt evident, at den kommunale sektors andel af den samlede offentlige sektor ville vokse meget stærkt som følge af de påbegyndte reformer af opgavefordelingen mellem staten og kommunerne. »En kraftigere styring af det offentlige samlede aktiviteters ressourceforbrug forudsætter på denne baggrund, at den kommunale aktivitet permanent gøres til genstand for en politisk, økonomisk styring«. »Det uafviselige behov for en overordnet styring af den samlede offentlige aktivitet gør det nødvendigt, at der snarest tages yderligere skridt til at realisere et egentligt budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Der må i praksis gives regering og folketing mulighed for at styre den samlede offentlige udgiftsudvikling. Midler hertil eksisterer ikke i dag«.

Endvidere fandt man, at der måtte tilvejebringes fælles rammer og en fast procedure for en sådan budgetkoordination, således at væksten i de samlede udgifter blev placeret som et politisk ansvar og de politiske styringsinstrumenter hertil blev udviklet. »Det kunne i relation hertil overvejes samtidig med forelæggelsen af finanslovsforslaget for det kommende finansår også at fremlægge en oversigt over den kommunale budgetudvikling for det kommende år«. Herved kunne der skabes grundlag for en parlamentarisk vurdering af det offentlige samlede ressourceforbrug.

Formålet med et budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne skulle være at gøre en styring af det samlede offentlige ressourceforbrug til en politisk mulighed. Herved kunne man tilgodese behovet for at tilpasse den mere langsig-

tede vækst i de offentlige udgifter til de samfundsøkonomiske muligheder, og på kortere sigt kunne man justere konjunkturpolitikken over et bredere område end statens finanser.

»Der er en anden og selvstændig problematik knyttet til, hvorledes de samlede kommunale udfoldelsesmuligheder igen skal fordeles mellem kommunerne indbyrdes«. »Et permanent system må kunne tage hensyn til de forskellige kommuners udviklingsbehov, herunder de eksisterende forskelle i standarder og i omfanget af offentlige serviceydelser imellem kommuner«. Man anså det i PPII for en nærliggende tanke, at sådanne udbygningsbehov på lidt længere sigt kunne tilgodeses ved, at der blev skabt sammenhæng mellem godkendelsen af sektorplaner og fastlæggelsen af rammer for de enkelte kommuners økonomi. Man kunne således anvende kendskabet fra udbygningsplanerne vedrørende standarden på forskellige serviceområder som grundlag for fastlæggelse af, hvilke udfoldelsesmuligheder, som det stod den enkelte kommune frit for at disponere indenfor.

Sammenfattende fastslog man i PPII, at »en udvikling efter disse retningslinier ville udvide kommunernes prioriterings- og planlægningsmuligheder, men vil gøre det inden for rammer, som samtidig sikrer, at den samlede offentlige udgiftspolitik holdes inden for de grænser, som hensynet til at kunne styre den samlede efterspørgsels- og skatteudvikling nødvendiggør«. Et så dybtgående samarbejde måtte ifølge PPIIs opfattelse baseres på, at kommunernes synspunkter på ny lovgivning, udformning af denne, virkningerne i praksis af gældende love og regler, løbende skulle kunne nyttiggøres i såvel det politiske som i det administrative arbejde. »Det vil derfor være nødvendigt, at der skabes et permanent forum for løbende drøftelser mellem regeringen og kommunerne«. »Der er næppe tvivl om, at megen lovgivning ville have set anderledes ud, såfremt de administrative myndigheder, herunder kommunalbestyrelserne, i videre udstrækning havde haft lejlighed til at rådgive såvel regering som folketing«.

Det vidtgående samarbejde skulle således lægges i faste organisatoriske rammer og måtte derfor formentlig kræve et lovgrundlag. Man gav udtryk for, at et sådant udvidet samarbejde måtte placere kommunerne som partnere i et samarbejde med staten, og at det kommunale selvstyre måtte sikres en betydelig plads. »Ellers ville hensigten med de gennemførte reformer i kommunernes placering i den offentlige beslutningsproces miste deres mening«.

Man fandt endvidere, at »det ville være et naturligt led i gensidigheden mellem staten og kommunerne, om også statslige initiativer og reformplaner blev drøftet med kommunerne«. Dette forudså man kunne begrænse »statens hidtige frihed til når som helst at gennemføre nye love, der uden varsel pålægger kommunerne nye opgaver og nye udgifter, og må i sig selv formodes at virke bremsende på udgiftsstigningerne og tilskynde til en nøje prioritering på alle 3 niveauer«.

Grunden lægges

Allerede inden offentliggørelsen af PPII var en af grundstenene imidlertid blevet lagt til den form for budgetsamarbejde, som siden har udviklet sig. På et møde mellem regeringen og de kommunale organisationer i juli 1972 blev det besluttet at nedsætte et udvalg vedrørende det fremtidige budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Foruden økonomi- og budgetministeren og indenrigsministeren deltog i dette udvalg formændene for de to kommunale organisationer samt borgmestrene for Københavns og Frederiksberg kommuner.

Der var en ret bred enighed mellem de deltagende parter omkring nogle generelle udviklingstræk for budgetsamarbejdet. Således var det åbenbart, at dette måtte udvikle sig over tiden og basere sig på andre styringsmetoder end dem, der hidtil havde været taget i anvendelse. Der var tillige enighed om, at samarbejdet måtte baseres på et bedre budget- og regnskabssystem for kommunerne, og at man måtte have et flerårigt sigte i forbindelse med budgettering og rammeftælgelse.

Endvidere var der en udbredt enighed om, at der som generelle forudsætninger for budgetsamarbejdets udvikling måtte ske en fortsat afvikling af refusioner og en overgang til generelle tilskud.

De centralt fastsatte standarder og normer måtte fjernes eller blødgøres, og opgavefordelingsreformen måtte føres igennem med sigte på en decentralisering.

Disse synspunkter dækker alene de mere langsigtede overvejelser omkring budgetsamarbejdets udvikling. De kortsigtede synspunkter har mindre interesse i denne sammenhæng. Begge de kommunale organisationer var således i det store og hele enige i hensigten med budgetsamarbejdet.

I perioden siden da har budgetsamarbejdet gradvis udvikling sig henimod den tegnede model, og de forskellige forudsætninger vedrørende struktur- og ledelsesreformerne i den offentlige sektor er i det store og hele blevet opfyldt. Flere forskellige styringsmidler har været taget i brug i relation til kommunerne. For alle årene har der været ført en eller flere forhandlinger mellem regeringen og de kommunale organisationer, hvor såvel de generelle økonomiske vilkår som forskellige lovgivningsinitiativer og deres økonomiske konsekvenser har været gjort til genstand for forhandlinger. Formen er gradvis blevet mere fast, og i de seneste år har den udviklet sig til det nuværende offentlige budgetsystem og det faste udvalg mellem de kommunale organisationer og regeringen.

Den model og de midler, der anvendes i dag, er således i det store og hele i overensstemmelse med de tanker, der ved forskellige lejligheder i slutningen af 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne blev lagt frem.

Resultaterne

Eftersom budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne har udviklet sig til at være en slags paraply over flere forskellige forhandlinger mellem staten

og kommunerne, er det vanskeligt at foretage en samlet resultatopgørelse. Der er mange andre årsager hertil. Således har de senere års rammeaftaler med kommunerne haft en relativ løs udformning. Det gælder både med hensyn til, hvad rammerne har skullet dække, ligesom det gælder, hvad de forskellige vækstprocenter har skullet måles på. Der vil således være mulighed for at komme til et hvert ønskeligt resultat.

Hertil kommer, at en bedømmelse af budgetsamarbejdets effektivitet i relation til indretningen af den økonomiske politik er vanskelig som følge af den slingren, der har været i specielt finanspolitikken i den sidste del af 1970'erne.

Det generelle indtryk er dog, at de seneste års rammeaftaler med kommunerne har haft en vis virkning. Set med kommunale øjne har restriktionerne været ganske velkomne og har dermed kunnet bruges trods deres formelle karakter af henstillinger. Det må nok anses for givet, at adskillige borgmestre har set de aftalte begrænsninger som et velkomment rygstød til at holde igen over for ønsker fra kommunalbestyrelsens menige medlemmer. Det er i hvert fald bemærkelsesværdigt, at så mange kommuner opfatter rammeaftalerne som rammer for de enkelte kommuner, uagtet at der altid har været tale om rammer for henholdsvis kommuner og amtskommuner under ét.

Det er også vanskeligt at bedømme effekten på det statslige niveau. Her skulle rammefilosofien og det tættere samarbejde med kommunerne give de økonomiske ministerier et lignende rygstød i forhold til fagministeriernes ekspansionsstrang.

Netop spørgsmålet om sektorinteressernes stilling på baggrund af de generelle rammer som led i budgetsamarbejdet er af betydelig interesse ved en vurdering af virkningerne på det statslige niveau. Det er en velkendt erfaring, at statslige myndigheds tilsyn med kommunerne på sektorområderne går i retning af at bidrage til at gøre de offentlige udgifter og det offentlige personale større. De pågældende fagmyndigheder vil som regel ønske en tilfredsstillende og blomstrende udvikling på det felt, de er sat til at varetage. En væsentlig del af virksomheden består derfor i at tilskynde og opmuntre de kommuner, der er lidt bagud i udviklingen til at øge aktiviteten. Hertil kommer, at faglige myndigheder er udsat for et stærkt pres fra organisationer med interesser på de pågældende områder.

Ligesom enkeltsager typisk er fortjenstfulde, når de betragtes isoleret, gælder dette også de forskellige sektors udvikling. Hvad enten det er den kollektive trafik, plejehjemmet, daginstitutionen, sundhedsvæsenet eller andre områder, er en udbygning af hver af disse isoleret set altid ønskværdig. Den relevante diskussion omkring deres indbyrdes værdi fremkommer imidlertid først, når den overordnede ramme er så stram, at der virkelig gennemtvinges en prioritering på tværs af sektorerne.

De generelt aftalte budgetteringsrammer og deres automatiske udløsning af kompensationskrav fra kommunerne i forbindelse med et sektorpres skulle

i denne henseende netop blive en af fordelene ved et etableret budgetsamarbejde.

Det må i denne sammenhæng erindres, at de kommunale dispositioner er af langt mindre betydning for den samfundsøkonomiske udvikling end lovgivningen og centraladministrationens udfyldning af lovgivningen. Statens økonomiske styring af kommunerne er derfor basalt set et spørgsmål om statens styring af egne dispositioner, herunder lovgivning, fastlæggelse af indholdet i cirkulærer, løn- og arbejdsaftaler etc. Det har derfor været et selvstændigt formål med de økonomiske retningslinjer for kommunerne, samtidig at give en melding til statens forskellige forvaltningsgrene om de vilkår, hvorunder deres aktiviteter på kommunalt niveau kan udfolde sig.

Det er imidlertid et spørgsmål, om der ikke er sket en styrkelse af sektorinteresserne i de senere år. Der kan i hvert fald peges på flere forhold, som har trukket i denne retning, hvoriblandt først og fremmest må nævnes den store opmærksomhed omkring sektorplanlægningen.

En tendens til nedbrydning af de traditionelle sektorinteresser som en følge af de generelle rammers snæren har vi fortsat tilgode.

Diskussion om mål og målopfyldelse på de forskellige offentlige udgiftsområder og især på tværs af disse er det ikke lykkedes at frembringe i nogen nævneværdig udstrækning. Netop mål og målopfyldelse i det offentlige er de kommende års problemer.

Derfor må der også spørges, om budgetrammefilosofien fra vækstårene er den mest hensigtsmæssige styring i forhold til de udfordringer, den offentlige sektor står over for i de kommende år.

Det virker ikke umiddelbart overbevisende, at dette behov skulle kunne dækkes tilfredsstillende gennem budgetrammer og budgetstyring for mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{3}$ af samfundsøkonomien. Disse styringsmidler virker erfaringsmæssigt nærmere som en legitimering af de nuværende tingenes tilstand.

På baggrund af kommunernes ændrede finansielle stilling kunne det i hvert fald overvejes alternativt at lade en finansiell kontrol være det generelle middel til at sikre den ønskede samfundsøkonomiske effekt fra de kommunale aktiviteter. En finansiell styring kunne gøres væsentlig mere effektiv og sikker og kunne dermed også hurtigere presse en diskussion frem om mål og målopfyldelse på de forskellige offentlige udgiftsområder – på tværs af de traditionelle sektorinddelinger og gennem de tre niveauer i den offentlige sektor.

Kilder:

Perspektivplanlægning 1970–1985, København 1971.
 Perspektivplan-redegørelse 1972–1987, København 1973.
 Budgetredegørelse, København 1981.

Anmeldelse

Niels Arnfred m. fl. (red.): *Samfundsplanlægning – en antologi om erfaringer, problemer, perspektiver*, Samfundsvidenskabeligt forslag, København 1980.

Holger Bisgaard m. fl.: *Om planlægning. En Introduktionsbog*. Hans Reitzel, København 1981.

Preben Espersen: *Planlægning og styring i den offentlige forvaltning*. Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie, Juristforbundets forlag, København 1980.

Ole Nørgaard Madsen: *Planlægning i offentlig forvaltning*. 2. ændrede udgave. Forlaget Politica, Århus 1980.

Med bagklogskabens styrke er der blevet hæftet et utal af betegnelser på 70'erne og de tidligere årtier. En af betegnelserne har været »krise« som udtryk for udviklingen efter 1973; en anden karakteristik har været »planlægning«, fordi stadig flere af de offentlige aktiviteter underlægges den ene eller den anden form for plansystem.

Litteraturen om planlægning er vokset gevaldigt i omfang, men på dansk har der kun været et begrænset antal af titler med en generel behandling af emnet. Til gengæld er der mange artikler og bøger om afgrænsede planlægningsproblemer, ikke mindst hvad angår den fysiske planlægning. Men i løbet af godt et års tid er der udkommet i hvert fald fire titler, som alle lægger op til, at de dækker planlægning – offentlig planlægning – mere bredt.

En grov inddeling af planlægningslitteraturen skelner mellem to typer: planlægningens *form*, hvormed menes de procedurer og teknikker, som anvendes i planlægningsprocessen, og planlægningens *substans*, d.v.s. det materielle indhold, planlægningens genstand. Litteraturen om planlægningens form skrives ofte af økonomer og politologer og har en tendens til at generalisere om planlægning og politik, ofte med baggrund i en særlig forståelse af rationalitet. I det omfang, disse forfattere giver sig i kast med rådgivning af praktiske planlæggere, vil de over-

vejende diskutere organisatoriske og proceduremæssige løsninger under skyldig hensyntagen til begrænsninger i handlefriheden for det pågældende planlægningsorgan.

Forfatterne til den substantielle planlægningslitteratur tager deres udgangspunkt i diverse fagdiscipliner, men i stadig højere grad ser man forsøg på integration af en række specialer. Byplanlægningen integrerer således en lang række fagspecialer som baggrund for lokaliseringen af boliger og erhversaktiviteter. Den substantielle planlægningslitteratur sigter imod at forbedre planlæggernes muligheder for aktiv handling i fremtiden ved at skabe øget teoretisk viden om lokalisering, trafik, sociale problemer o. s. v. og ved at udforme redskaber, som planlæggerne kan anvende til analyse af deres arbejdsområde.

Det er vel ikke så mærkeligt, at de fleste praktiske planlæggere overvejende har interesseret sig for den substantielle litteratur, fordi den sigter imod en umiddelbar anvendelse i deres daglige arbejde. Til gengæld har der været en vis tendens til en teknokratisering af planlægningen og en mangel på forståelse for planlægningens politiske aspekter og begrænsninger, som organisatoriske forhold kan lægge på planlæggernes handlefrihed. Men meget tyder på, at den politisering, som især den fysiske planlægning har oplevet igennem sidste halvdel af 70'erne, har været medvirkende til at skærpe planlæggernes opmærksomhed over for de problemer, som skyldes planlægningens form.

Af de foreliggende fire værker behandler Preben Espersen og Ole Nørgaard Madsens bøger planlægningens former, Holger Bisgaard m. fl. tager sig overvejende af den fysiske planlægnings substans, medens Arnfred m. fl.'s antologi om samfundsplanlægning behandler såvel form som substans inden for udvalgte områder.

Antologien om samfundsplanlægning er et delresultat af et ganske ambitiøst forskningsprojekt, hvor såvel forskere som praktikere er inddraget. Projektet er støttet af det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og har til formål at analysere og vurdere den overordnede planlægning, som igennem 1970'erne har været under opbygning i Dan-

mark. Projektet skal forklare planlægnings fremvækst og søge at vurdere følgerne for dels de politiske beslutningsprocesser, dels det offentlige styringsmuligheder over for samfundsudviklingen.

Antologien er det første resultat af projektet, som er tilgængeligt for en bredere kreds. I de oprindelige tanker om projektet har der også indgået overvejelser om en selektiv og annoteret bibliografi samt et videregående projekt om grænser og muligheder for politisk planlægning i Danmark.

Med den foreliggende antologi som vurderingsbaggrund må man håbe, at resten af projektet kommer til udførelse. Det er i sig selv fortjenstfuldt at bringe praktikere og teoretikere sammen inden for en bogs rammer. Antologien er opdelt i seks hovedafsnit. I det første om erfaringer med den overordnede planlægning skriver Erik Ib Schmidt, Volker Ronge og Øyvind Østerud om erfaringer med planlægning i hhv. Danmark, Vesttyskland og Norge, og David Norse præsenterer resultater fra OECD's »Interfutures« projekt fra sidste del af 1970'erne. De danske udgivere har desværre ikke haft ganske heldige hænder i redaktionsfasen: litteraturreferencerne til Østeruds indlæg er faldet ud, og »PKJ« har i en note til Ronges indlæg anført, at ordet »Politikverflechtung« betyder en »politik, der løber ud i sandet«. Dette kan han næppe finde belæg for i den konkrete sag. Der er tale om politiksammenfletning, og det dækker over en ganske særlig samarbejdsform mellem det tyske bund, länder og gemeinde, hvor en række aktiviteter finansieres i fællesskab mellem de tre. Aktiviteterne, der er sat i gang som følge af denne politiksammenfletning, er på ingen måde løbet ud i sandet, men de foregår under en stigende bureaukratisering og politikerne har svært ved at få deres prioriteter igennem som følge af en vis ansvarsforflygtigelse ved den sammenfattede finansieringsform.

Artiklerne i denne sektion af antologien giver interessante forskelle i vurderingerne af nytten af planlægning, fra en »død sild« i Vesttyskland over usikkerhed i Norge til en behersket erkendelse af nødvendighed i Danmark. På internationalt plan vises behovet for fremtidsovervejelser i form af scenarier, der kan medvirke til at udvide horisonten for de nationale beslutningstagere.

Antologiens andet hovedafsnit behandler administrative niveauer, demokratisering og planlægning. Her lægges hovedvægten på erfaringerne med den fysiske planlægnings betydning for det lokale demokrati. Her kommer forskellene mellem forskellige demokratiopfattelser klart frem, in casu mellem Arne Gaardmand på den ene side og

Jens Chr. Tonboe og Peter Kragh Jespersen på den anden side. Tonboes indlæg må betragtes som et foreløbigt personligt højdepunkt i mange års forskning om participation. Der er en fin balance mellem teori, tilpasset danske forhold, og dansk empiri. Jespersens indlæg forekommer mindre overbevisende på den teoretiske side, hvilket kan skyldes udgangspunktet i vesttyske baserede overvejelser. Jespersen viser gentagne gange en række vanskeligheder og kunne folgelig have søgt andetsteds hen i teoriovervejelserne.

Det tredje hovedafsnits emne er økonomisk styring og planlægning, hvor Jørgen Rosted behandler udviklingen i (makro)økonomisk planlægning i Danmark, Tom Togsørd fortæller om Budgetdepartementets aktiviteter set i forhold til udbygningen af de overordnede plansystemer i slutningen af 70'erne, og John Frederiksen giver en indførsel i et planlægningsværktøj, Budgetdepartementets budgetmodel. Læseren lades ikke i tvivl om, at Budgetdepartementet i kraft af sin centrale rolle i overvejelserne om den samlede offentlige økonomi og i kraft af en udbygning af analysekapaciteten har en stærk position over for sektorministerierne. Når forfatterne betoner problemerne over for sektorministeriernes »egeninteresser«, må et modspørgsmål være, om ikke også Budgetdepartementet har en egeninteresse? Denne egeninteresse udformes ved nationale modeller, der ikke kan opfange regionale forskelle og dårligt sektorernes egenart – de forsvinder nemlig i en ligevægtsmodel. Men netop de regionale og sektorale forskelle er en stor del af forklaringen på stridighederne og må derfor inddrages, hvis man ønsker at forstå, hvorfor sektorerne ikke reformulerer deres politik, selv om Budgetdepartementet råber gevalt.

Antologiens fjerde og femte dele beskæftiger sig med formulering og realisering af offentlige politikker og planlægning på nogle strategiske områder. Her kommer vi altså ind på planlægningens substans. Det vil føre for vidt at gennemgå disse artikler i detaljer, men det er fortjenstfuldt at bibringe læseren indsigt over en række vigtige politikker. Sloths indlæg om trafikpolitik, Hull Kristensen/Bernhard Jørgsens artikel om industripolitisk planlægning og Levinsens om forskningspolitik formår i særlig grad at sætte deres emner i et overordnet perspektiv.

I et afsluttende kapitel behandler Arnefred, Bislev og Kragh Jespersen problemer og perspektiver i planlægningstendenserne i dansk forvaltning. Selv om der trækkes mange spændende træk frem, må kapitlet karakteriseres som ujævnt trav, en behandling mellem analyse af tidligere kapitler i

bogen og forfatterens holdning til arbejdsbevægelsen, suppleret med referencer til dette og hint synspunkt hos forskellige forfattere. Det forekommer uheldigt, at Arnfred m. fl. har optaget den uskik at referere i flæng til en række forfattere, der tages til indtægt for diverse udsagn. Det fik endda være, hvis referencerne var præcise med sideangivelse, men læseren er dårligt stillet med referencer af typen (Hernes (red.) 1978), når det i litteraturlisten betyder en hel bog. I det konkrete tilfælde (side 383) så meget mere uheldigt som Hernes' bog om blandingsadministration har overordentlig mange facetter.

Det andet yderpunkt i kapitlet er inddragelse af »sidste nyt fra klassekampen«, hvor en række oplysninger om aktuelle forhold på skrivetidspunktet bringes – f. eks. side 422, hvor det meddeles, at kapitalsiden synes indstillet på lønmæssige indrømmelser i de eksporterende erhverv mod at undgå offentlig indblanding på strukturområdet. Farligheden af sådanne dagsnyheder illustreres vel bedst ved summarisk at referere til den nu afsluttede konflikt på slagterierne. Den form for argumenter kan bruges til hvad som helst. Begrebsmæssigt er det problematisk at definere planlægning som noget, der som sit tredje element har en »planlægningsorienteret indretning af den offentlige administration«. Når de to andre elementer i definitionen er dels en styrkelse af politiske prioriteringsmekanismer, dels en inddragelse af stadig flere dele af den private sektor under offentlig forvaltning, så er læseren ikke blevet meget klogere.

Sammenfattende går kritikken på, at analysen mister potentialet for nuancer og i stedet skøjter rundt mellem generelle antagelser og konkrete eksempler. Det er synd, for artiklen rummer mange udmærkede ansatser. Men det samlede resultat er inhomogent.

Antologien om samfundsplanlægning må alligevel karakteriseres som et vellykket forsøg på at bringe teoretikere og praktikere sammen om et fælles værk, og den vil utvivlsomt indgå som standardværk i mange sammenhænge i universitetsundervisningen, bl. a. fordi den har en passende blanding af planlægningens form og substans.

Preben Espersens bog om planlægning og styring i offentlig forvaltning må betragtes som en nyttig oversigt over de aktiviteter, som med baggrund i lovgivning m. v. kan betragtes som planlægning og styring. I kraft af et udbygget noteapparat finder man her de præcise referencer til love og bekendtgørelser, og i kapitlerne gennemgår Espersen indholdet i hovedtræk.

Bogen har to hovedtræk, som behandler

hhv. planlægning og styring. Læsere med en politologisk baggrund vil nok savne en mere teoretisk behandling af planlægningsbegrebet og det kan være en kilde til nogen undren at by- og landzonelovens §§ 6 og 7 betegnes som »negativ planlægning« – bestemmelserne omhandler byggeri i landzone, som ikke kan ske uden særlig tilladelse. Det kunne være mere hensigtsmæssigt at rubricere disse paragraffer som instrumenter for den overordnede planlægning. Deres konkrete anvendelse er ganske vist i høj grad enkeltsagsbetonet, men med baggrund i region- og kommuneplanlægningens bestemmelser.

Afsnittet om styring og kontrol er langt bedre forankret i forvaltningsteori, men den læge læser vil nok have vanskeligt ved at forstå forskellene i dybere forstand mellem de refererede forfattere. Espersen har en vellykket tillempning af Lennart Lundquists styringstypologi til danske forhold. Hvad angår kontrollen savner man dog en diskussion af betydning af, at kontrollen med mange af kommunernes planlægningsaktiviteter er overgået til borgerne, jfr. Bendt Andersens artikel om politik og retsbeskyttelse fra 1975.

I det hele taget savner man en mere aktiv stillingtagen til bogens emne. Således refereres i planlægningsafsnittet loyalt diskussionen om betænkning 743 som planredegørelse og som politisk foreteelse, men hvor Preben Espersen står, forbliver uvist. Det havde været givende med et afsluttende, sammenfattende og analyserende kapitel om styring og planlægning i dansk forvaltning, det kunne give bogen mere perspektiv.

Perspektivet er klart, når vi vender os til Holger Bisgaard m. fl.'s bog om planlægning. Bogen har et historisk-materialistisk udgangspunkt, og forfatterne tager standpunkt for de svage i classesamfundet. Bogens titel er misvisende, for det er ikke planlægning generelt, der behandles, men derimod den fysiske planlægnings substans og form. Anden planlægning relateres dog kort til den fysiske planlægning som en integreret del af fremstillingen.

Bogen fremstår på mange måder som en udmærket analyse af den fysiske planlægningens udvikling og problemerne bag ved den igennem tiderne. Man kunne nok ønske sig lidt mere præcision, hvad angår kommunalreformernes konsekvenser for kommunerne. Den udenforstående læser må uvægerligt få det indtryk, at før 1970 havde kommunerne stort råderum, medens 1970 betød en opstramning. Det må siges at være en sandhed med modifikationer: kommunerne skulle før i tiden have dette og hint godkendt før igangsættelse, love og cirkulærer var meget

detaillerede i bestemmelserne, og mange kommuner var så små, at der i realiteten næsten ikke var tale om en selvstændig forvaltning. I dag har kommunerne trods alt et ganske stort råderum, hvis de vel at mærke vil udnytte det.

Det kan synes at være en urimelig detaljekritik, men bogen er så handlingsorienteret, at det er vigtigt, at læseren ikke står forvirret tilbage med ubesvarede spørgsmål om, hvorledes det politiske liv i kommunerne egentlig foregår. I den forstand er bogens sigte for snævert. Man er ikke i tvivl om de samfundsmæssige forudsætninger for planlægningen, men plansystemernes placering i en præcis politisk sammenhæng får man ikke tilstrækkelig konkret besked om.

Ole Nørgaard Madsens kompendium om planlægning i offentlig forvaltning tager til gengæld grundigt fat på planlægningens politiske placering. Bogen omfatter dels en beskrivelse af forskellige offentlige plansystemer, dels en teoretisk baseret diskussion af planlægningsfunktioner set i forhold til det politiske system, dels en systematisk gennemgang af planlægningsorganisation. Det afsluttende kapitel er et essay om planlægning og politik, som vi skal koncentrere os om, fordi det søger at præcisere anvendelsen af »planlægning« i en tid, hvor begrebet bliver stadig mere udvandet.

Ole Nørgaard Madsen sætter planlægning i relation til samordning, der er den ene ud af fire funktioner, der bruges til at karakterisere offentlige aktiviteter:

Innovationens funktion er policy-making og organiseres som lovgivning eller regeldannelse. *Responsivitetens* funktion er beslutningsproduktion og organiseres som sektor- og lokalforvaltning. *Samordningens* funktion er identifikation af konflikter, og organiseres som planlægning. *Forskningens* funktion er problemoptik og organiseres som videnskab.

Hermed er opdelingen mellem politik (innovation), forvaltning (responsivitet) og

videnskab (forskning) trukket frem igen, omend med andre ord, og så forekommer typologien lidt altmodisch. Hvis Nørgaard Madsen havde udeladt det organisatoriske aspekt, kunne der være en vis ræson i opdelingen, men organisation medfører næsten altid opsplittninger. Og ganske rigtigt finder man på side 118, at forskningen skal reserveres de politisk uafhængige universiteter, og at der bør være grænser for, hvor meget regeldannelse (»politik«) og regelanvendelse (»forvaltning«) integreres.

Diskussionerne igennem 1970'erne turde ellers klart have vist, at disse adskillelser kun kan betragtes som fiktioner. Man kommer vist ikke så langt ved så at pege på dem som idealer – løsningen må snarere ligge i at få udnyttet erkendelsen af den fiktive opsplittning. Nørgaard Madsen lader planlæggerne få uriasposten som dem, der skalskal samordne de offentlige aktiviteter efter at have identificeret konflikterne. Stakkels planlæggere – dermed får de nok den vesttyske skæbne som døde sild.

De fire anmeldte bøger spænder tilsammen over et overordentligt stort felt. Fremkomsten af så mange bøger er i sig selv en indikator på, at emnet er aktuelt og spændende. Og med så vidt forskellige angrebsmåder er det tydeligt, at emnet ikke er udebatteeret, og at der igennem de følgende år vil ske mere inden for den offentlige planlægning. Men det er stadig en opgave at få foden på planlægningen, intellektuelt set. Der er ikke grænser for, hvad der kan indgå som planlægning i Arnfred og konsorters definition. Nørgaard Madsens afgrænsning forekommer mig meget snæver og med rod i en forældet opfattelse af politik, administration og forskning. Espersens opfattelse af planlægning er afgrænset til nogle eksisterende, målelige offentlige aktiviteter.

Skal planlægningens skæbne være: alt eller intet?

Peter Bogason

Anmeldelse

Thorkil Kristensen: *»Inflation og arbejdsløshed i det moderne samfund«*, Samlerens Forlag, København 1981. (Dansk oversættelse af *»Inflation and Unemployment In the Modern Society«*, Praeger Publishers, New York 1981).

Efter de allerfleste iagttageres mening har industrilanden økonomiske udvikling siden begyndelsen af 1970'erne været uventet ugunstig, og samtidig har vores økonomisk-politiske formåen tilsyneladende været ringere end før. Det er derfor med store forventninger, man køber og begynder at læse en bog skrevet af en fhv. økonomiprofessor, finansminister, folketingsmedlem, generalsekretær for OECD, direktør for Institut for Udviklingsforskning og meget mere.

Thorkil Kristensen fortjener megen hæder for at have påtaget sig den opgave at formulere, diskutere og forsøge at løse de centrale samfundsøkonomiske spørgsmål, især fordi det gøres på en måde, så også almindeligt interesserede har glæde af fremstillingen.

Der er et uomtvisteligt behov for bøger af denne karakter, men på trods heraf er det ikke ligefrem et overfyldt marked, TK sender sin bog ud på. Det tjener ikke danske fagøkonomer til ære, at de ikke – som udenlandske kolleger – har tradition for at skrive bøger i og for den offentlige debat. I Danmark er resultatet blevet, at bøger som *»Oprør fra Midten«* m. fl. har fungeret som surrogat med de skadevirkninger, det har haft for den folkelige, økonomisk-politiske debat.

TK's synspunkt er, at moderne, vestlige økonomier har mistet deres selvjusterende evne i så høj grad, at traditionel stabiliseringspolitik hverken er tilstrækkelig eller (på lang sigt) mulig. Måske havde keynesianerne ret i, at en acceptabel udvikling i beskæftigelsen kunne forenes med nogenlunde pristabilitet ved en intelligent anvendelse af penge- og finanspolitik i 1930'erne og 40'erne, men medicinen har ikke virket i 1970'erne, og det ser ud til at blive endnu værre i 80'erne. Der er efter TK's mening gode

grunde til, at industrilandene ikke kan slippe fri af kombinationen af kronisk og stadig værre inflation og arbejdsløshed.

Hvis man forsøger at bekæmpe ledigheden ved gennem penge- og finanspolitik at øge efterspørgslen, så må man betale med en varigt forøget inflationssats for en kortvarig, beskeden beskæftigelsesstigning – på langt sigt stiger både inflationsrate og arbejdsløshed. Tilsigtes en stramning, så forværres arbejdsløsheden uden at inflationen dæmpes ret meget. Også hvad angår valutapolitikken er handlefriheden blevet indskrænket, fordi overgangen til flydende kurser sandsynliggør selvforstærkende devaluerings-inflationsspiraler samtidig med, at muligheden for at gennemføre Bretton Woods-systemets planlagte og kontrollerede kursændringer er fjernet.

TK begrundet sine pessimistiske konklusioner med hensyn til anvendeligheden af efterspørgselsstyring således: en ekspansiv politik vil presse prisstigningstakten i vejret, dels p. g. a. den øgede konkurrence om output, og dels fordi organisationerne (hos TK »kartellerne«) på vare- og arbejdsmarkederne styrkes. Samtidig vil den øgede inflationsrate sænke økonomiens realrente, så virksomhederne vil finde både kapacitetsudvidende og arbejdskraftbesparende investeringer mere rentable. Konsekvenserne af afledte, høje produktivitsfremskridt og vedvarende, kraftige lønstigninger tillægger TK afgørende betydning: tilsammen bliver de to faktorer ansvarlige for en stadigt voksende arbejdsløshed. Hvis man vil undgå hyperinflation, kan efterspørgslen aldrig ekspandere tilstrækkeligt til at bringe alle i beskæftigelse, fordi man ikke vil være i stand til at »indhente« det voksende kapitalapparat.

Gøres penge- og finanspolitikken kontraktiv, påvirkes efterspørgslen og investeringerne, men den omkostningsbestemte inflation bliver ikke afgørende svækket.

De centrale forudsætninger i TK's model er altså: (1) Monopolistisk adfærd hos toneangivende (transnationale) virksomheder, der til stadighed ønsker og gennemtvinger fuld dækning for både variable og faste omkostninger hos deres kunder. (2) Øget organis-

ring på arbejdsmarkedet. Fagbevægelsens mål er at øge pengelønningerne uden hensyn til beskæftigelseskonsekvenserne – det offentlige har påtaget sig at finansiere et arbejdsløshedserstatningssystem med høje satser. (3) Pengepolitikken har en kronisk tilbøjelighed til at blive for ekspansiv, hvilket giver en så stærk vækst i kapitalapparat og arbejdsproduktivitet, at efterspørgslen efter arbejdskraft reduceres.

For at afhjælpe disse problemer fremsætter TK fire indbyrdes afhængige forslag: (1) skærpet international priskontrol, (2) gennemførelse af en form for lønpolitik, (3) indførelsen af overskudsdeling for at modvirke fordelingsvirkningen af (2) og for at nedbryde »skrannerne mellem arbejde og kapital« og endelig (4) sikring af en positiv realrente, så prisforholdet mellem kapital og arbejdskraft ændres til fordel for en øget anvendelse af arbejdskraft.

Efter min opfattelse kan der rettes alvorlig kritik mod flere af TKs *empirisk-institutionelle forudsætninger*.

Virkomhedernes adfærd

Hvis erhvervslivets prisfastsættelse skulle udgøre en selvstændig kilde til fortsat inflation, måtte man forvente, at det havde formået at forskyde indkomstfordelingen til sin fordel. Som det er bekendt, gik overskudsandelene imidlertid tilbage i de allerfleste lande i perioden 1973–74 og kun i få lande er man i dag tilbage på 1972-niveau¹.

Det er muligt, at mange brancher fastsætter priser, der er væsentligt over fuldkommen konkurrence-niveauet, men det har naturligvis alene betydning for prisniveauet og ikke nødvendigvis for inflationsraten.

Fagbevægelsen

Der er ikke tvivl om, at udviklingen i løn-omkostningerne under og efter den første bølge af energiprisstigninger udgjorde en selvstændig inflationsdrivende faktor: formelle og uformelle indekseringsordninger fungerede uhensigtsmæssigt i periode med kraftige bytteforholdsforringelser. Der er i nogle lande tegn på, at en acceleration i lønningerne fra midten af 1980 kan forklares ved en tilsvarende – omend klart svagere – effekt. Fagbevægelseernes rolle og ansvar er svært at bedømme. Det er dog indlysende, at der ikke findes nogen entydig sammenhæng mellem f. eks. organiseringsgrad og lønstigningstakt – man kan blot henvise til forskellen mellem det lavinflationære,

kraftigt organiserede Tyskland og USA, hvor organisationsprocenten er lav og faldende, mens lønningerne i de seneste tre år er steget dobbelt så stærkt som i Forbundsrepublikken.

Om der er behov for lønpolitik og overskudsdeling, skal forsøges diskuteret i det følgende.

Realrente, investeringer og produktivitet

Som nævnt udgør sammenhængen mellem inflationsrate og beskæftigelse et afgørende led i TKs analyse; det er samtidig klart, at udviklingen på dette punkt har været hård ved hans fremstilling. Medio 1981 ligger de vigtigste industrilandes korte, nominelle rentesatser på omkring det dobbelte af inflationstakterne, og de umiddelbare realrenter sætter rekord. Dels som følge heraf, men også p. g. a. konjunkturudviklingen og indtjeningen er de private, ikke-boliginvesteringer små i de fleste lande. Samtidig hermed er produktivitetens udviklingen svag².

De økonomisk-politiske myndigheder har, hvad pengepolitikens stramhed angår, taget TK på ordet!

Det er naturligvis kun godt, at TK i sin diskussion af analysens *teoretiske elementer* gør opmærksom på, at moderne makroøkonomisk teori giver mindre éntydige konklusioner, end man fik givet offentligheden indtryk af for 5–10 år siden. Men det er næppe forkert at sige, at der trods alt efterhånden eksisterer et nogenlunde etableret syn på sammenhængen mellem inflation og arbejdsløshed³.

På kort sigt kan der påvises en nedad skrånende Philips-kurve, men på længere sigt bliver dette trade-off mellem de to økonomiske under mindre gunstigt i takt med, at inflationsforventningerne tilpasses.

Keynesianere mener stadig, at det korte sigt er temmelig langt og tvivler på, at langsigts-Philipskurven er helt lodret, men selv om meningsforskellene består, er synspunkterne konvergerende.

Der er altså almindelig enighed om, at inflation kan bekæmpes med stram penge- og finanspolitik, og de senere års erfaringer fra bl. a. Tyskland, Schweiz, UK og USA synes at bekræfte dette – man kan hævde, at omkostningerne i form af øget arbejdsløshed har været (for) høje, men det er ikke rimeligt at hævde, at inflationen har været upåvirkelig. Særligt interessante er naturlig-

2) Op.cit ss. 13–24.

3) Se f. eks. James Tobin's og David Laidler's indlæg om monetaristisk teori i *Economic Journal*, marts 1981, vol. 91.

1) Jfr. OECDs *Economic Outlook*, December 1980, ss. 40–51.

vis de engelske erfaringer, hvor inflationsraten – især når der korrigeres for udviklingen i den offentlige sektors administrerede priser – er kommet ganske langt ned udelukkende ved anvendelse af efterspørgselsstyring.

Hvis man betragter udviklingen i OECD-området under ét, er det ubestrideligt, at den lavere inflationsforøgelse, der fulgte efter den seneste olieprisstigning i forhold til den første skyldes, at den økonomiske politik denne gang er mindre tilpassende.

Men de omstændigheder, at den nye politiske linie fører til kortere eller længere perioder med uacceptabel arbejdsløshed antyder, at TK kan have meget ret i, at lønpolitik og arbejdsmarkedsreformer kan være ønskelige. Der kan spores en tendens til – måske afledt af den megen interesse for Philipskurve-sammenhængen – at arbejdsmarkedet puristisk opfattes som næsten perfekt fungerende; forslag om direkte indgreb afvises automatisk som forvridende.

Det er nok rigtigt, at direkte lønstyring kun egner sig for kritiske situationer og alene lader sig anvende indtil behovet for ændringer i de relative lønninger viser sig, men i det længere sigt må f. eks. ændrede dagpengeregler og mobilitetsfremmende foranstaltninger kunne reducere den arbejdsløshed, der til enhver tid viser sig forenelig med en tilstræbt inflationsrate. Der er næppe heller tvivl om, at mange landes marginalsatser efterhånden er blevet så høje, at incitamentet til at søge beskæftigelse i »undergrundsøkonomien« eller »den sorte sektor« kan blive så kraftigt, at både nationalregnskabstal og arbejdsløshedsprocenter mister deres mening; måske er det i et vist omfang kun tilsyneladende, at ledigheden vokser.

Det er heller ikke let at acceptere TKs analyse af samspillet mellem investeringer, produktivitet og beskæftigelse. For det første vil stram pengepolitik (høj realrente) reducere al investeringsaktivitet⁴ – vi kan ikke sondre mellem TKs to kategorier af kapitalgoder, og en mindre tilvækst i kapacitetsforøgende udstyr må øge inflationen og mindske den mulige beskæftigelse. Det er

nemlig ikke muligt alene at se arbejdskraft og kapital som substitutter, da f. eks. tekniske fremskridt ofte kan gøre dem komplementære: uden et bestemt teknisk udstyr kan det være umuligt eller urealistisk at overveje at ansætte nogen arbejdskraft overhovedet. Endelig må det indvendes, at selv om substitution i større omfang skulle være mulig, så må en gennemførelse heraf forudsætte, at arbejdskraften accepterer at blive beskæftiget til en lavere realløn end ellers – hvis der i de senere år har kunnet spores tegn på cost push-inflation, kunne det bl. a. skyldes utilfredshed med, at de lave produktivitsfremskridt er slået igennem på reallønen.

Man kan selvfølgelig som TK i denne forbindelse argumentere, at lavere realløn bliver en simpel nødvendighed som følge af dyrere olie m. v. og deraf følgende fald i bytteforholdet – dette er rigtigt nok, men er det ikke et forhold, der skærper behovet for (substitutions-) investeringer?

Efter min opfattelse lover de senere års lave investeringer dårligt for beskæftigelse, realløn og inflation i 1980'erne.

•

Når man har reservationer både med hensyn til præmisser og analyse, kan det være svært at tilslutte sig konklusionen. Forslaget om øget, skærpet og internationaliseret *priskontrol* ville medvirke til yderligere paralysering af erhvervene til skade for indtjening og tilpasningsevne samtidig med, at der højst ville kunne opnås en éngangseffekt på inflationen. (Hvis det er OPEC-kartellet el. lign., som TK vil føre »priskontrol« med, er sagen en anden, men så er midlet vel øgede investeringer i egne energikilder m. v.?).

En lønpolitik som omtalt ovenfor kunne være et konstruktivt element i den samlede økonomiske politik, men der er ingen grund til at skjule, at mange relevante ændringer ville føles socialt uretfærdige af de berørte.

Pengepolitikken burde efter min opfattelse snarere lempes end skærpes, og finanspolitikken skulle bære en større del af den samlede tilpasning. Det bliver en afgørende økonomisk-politisk opgave at få investeringsomfanget øget – pengepolitik bliver næppe et tilstrækkeligt middel, og der er næppe tvivl om, at en ændring af samspillet mellem inflation, rente og skatteregler trænger sig på. (Bør skatteværdien af rentefradrag være størst for husholdninger, mindre for overskudsgivende virksomheder og 0 for underskudsgivende? Skal realværdien af de skattemæssige afskrivninger falde ved vækst i inflationen?).

I det omfang en investeringsfremmende

4) TKs kritik af mængde- fremfor rentestørrelser som pengepolitiske indikatorer virker uforståelig. Den væsentligste begrundelse for at gå væk fra rentemål var netop, at realrenten i et sådant system kunne komme til at bevæge sig tilfældigt med ændringer i inflationsraten – når man så stærkt som TK ønsker at fastholde en konstant realrente, burde man være varm tilhænger af pengemængdestyring.

politik virkelig lykkes, vil indkomstfordelingen være forskudt dramatisk til fordel for indehaverne af det voksende kapitalapparat. Når afkastet af reale placeringer er kommet

i balance med andre anbringelsesformer, er det efter min mening helt rimeligt at følge Thorkil Kristensen og indføre en form for *overskudsdeling*.

Peter Erling Nielsen
lektor, lic.polit.

Modtagne bøger

- Helge Andersen: *Danmark en multinational koloni?* Reitzels Forlag.
 Johannes Andersen m. fl.: *Grænser for deltagelse*. Ålborg Universitetsforlag.
 Sören Bergström: *Konsumtionen som växte*. Liber Förlag.
Boligmarkedet under inflation. Statens Byggeforskningsinstitut.
 Pierre-Philippe Druet m. fl.: *Henimod et teknologisk teknokrati*. Reitzels Forlag.
 Gun Harslev Finsen: *Om politik*. Reitzels Forlag.
 Arne Gaardmand: *Plan og politik*. Reitzels Forlag.
 Niels Helberg og Jens Monrad Hansen: *Oplæg til debat*. Dansk Byplan-
 latlaboratorium.
 Ove Hansen: *Vort skattesystem*. Schønberg.
 Torben Grønnebæk Hansen m. fl.: *Nu bider krisen*. Socialistiske økonomers
 forlag.
 Bjarne Hastrup: *Håndværksrådets økonomiske historie 1879-1979*. Hånd-
 værksrådets forlag.
 Erik Johnsen: *Aperationel Ledelseslære*. Nyt Nordisk Forlag.
 Torben Beck Jørgensen: *Når staten skal spare*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
 Lennart Lennerlöf: *Arbetsmiljön ur psykologisk och sociallogisk synsvinkel*.
 Publica.
 Kurt Sjöström: *Politisk Strategi*. Hans Reizel.
 Mette Skak: *Sovjetunionen og Tropisk Afrika*. Selskabet for Østeuropastudier.
 Torben Berg Sørensen: *Socialpolitik*. Munksgaards Forlag.
 Jane Blomhøj og Marthin Svaneborg: *Nationaløkonomi 1-6*. Munksgaard.
 Lars Bjørner: *Studiebog 3*. Munksgaard.
 Kjartan Simonsen: *Temabog 3*. Munksgaard.
 Sven Skovmand: *Historie 1 og 3*. Munksgaard.
 Ove Brix og Carl-Peter Poulsen: *Nationaløkonomi, teorier, mål og midler*.
 Munksgaard.
 Preben Espersen: *Planlægning og styring i den offentlige forvaltning*. Jurist-
 forbundets forlag.
 Niels Arnfred m. fl. (eds): *Samfundsplanlæg*. Samfundsvidenskabeligt forlag.
 Holger Bisgaard m. fl.: *Om Planlægning*. Reitzels Forlag.
Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 4, 1980. Juristforbundets forlag.