

Henrik Davidsen:

Kommunernes Landsforenings interessevaretagelse i 70'erne - et oplæg til en bred kommunedebat i 80'erne

Hvad er det for et værdigrundlag, KL har benyttet i sin succesfulde interessevaretagelse i 70'erne, og hvilken indflydelse har KL haft på kommunestyrets ændrede stilling i den samlede offentlige virksomhed.

Disse og andre spørgsmål søges besvaret ved en gennemgang af de væsentligste af KLs debatoplæg.

Det konstateres, at KL i slutningen af 70'erne synes at have udtømt det hidtidige værdigrundlag for kommunestyrets indretning og funktion. På den ene side har kommunestyret fået den ønskede udformning, på den anden side er denne udformning ikke i stand til at løse de opgaver, kommunerne står over for i 80'erne.

Kommunernes Landsforenings rolle som varetager af kommunale interesser mødes af en stadigt mere dybtgående og differentieret kritik. Kritikken kommer primært fra lønmodtagerorganisationerne, der anklager KL for skitzofreni på grund af sammenblandingen af rollen som traditionel arbejdsgiver og rollen som forsvarer af kommunestyrets position i statsapparatet.

Den videnskabelige kritik har mest hæftet sig ved konsekvenserne af, at KL i stadigt større omfang bruger sine ressourcer til varetagelse af egentlige statsfunktioner, og derved svækker den demokratiske kontrol.

Fra kommunal side er kritikken ikke entydigt rettet mod bestemte sider af KLs virksomhed, men er kommet til udtryk som interessemodsatninger mellem grupperinger af enkelte kommuner. Oftest er kritikken rettet mod arbejdsgiverfunktionen (tilsynet med de kommunale personaleforbrug). Kritikken i øvrigt er gået på enkeltspørgsmål, såsom utilfredshed med KLs satsning på en vidtgående edb-anvendelse i forbindelse med budget- og regnskabsreformen og Kommunedatas monopolstilling på området.

Nok er kommunernes utilfredshed med KLs varetagelse af arbejdsgiverfunktionen og af den kommunalpolitiske interessevaretagelse omkring aftalestyringen tiltagende, men kommunernes ambivalens sætter

dog grænser for kritikken. KL kan være et problem for kommunerne, men den kan også bruges. På den ene side kan det i enkeltsituationer virke grotesk, at der er fuld frihed til at lade en to-sporet skole koste hvad som helst mellem 40 og 80 mio. kr., mens man ikke uden at spørge KLS lønafdeling kan ansætte en ekstra fuldmægtig. På den anden side kan de løbende diskussioner med personalet om arbejds- pres og opnormeringer ordnes på en bekvem måde ved at henvise til, at man selvfølgelig godt kan se det rimelige i, at personalet ønsker bedre løn- og arbejdsvilkår, men at der bare ikke er noget at gøre ved det, i det mindste ikke før man har spurgt i KLS lønafdeling.

På trods af KLS aktuelle indflydelse er der en klar tendens til en gradvis underminering af KLS dominans over for medlemskommunerne.

Tilgangen af højt kvalificeret personale og den heraf afledte generelle styrkelse af medlemskommunernes kritikpotentiale er et eksempel på denne tendens.

Et mere åbenbart udviklingstræk af samme karakter er, at stadigt flere kommuner anlægger en afvigende kurs i forhold til KL-linien. KLS magtesløshed over for 'CPR nægterkommunernes' selvstændige kurs i spørgsmålet om grænsedragningen mellem hensynet til borgernes integritet og hensynet til effektiviteten i den kommunale edb-anvendelse kan opfattes som et varsel om ændringer i interessevaretagelses basis.

Der er kort sagt flere ting, der tyder på, at der er ændringer undervejs i forholdet mellem stat, KL og kommunerne, når man tager hensyn til 80'ernes nye krav.

Denne problemstilling danner udgangspunkt for min gennemgang af de væsentligste debatoplæg fra KL indtil dato.

KLs mærkesager

Debatoplæggene udarbejdes af KLS sekretariat og har blandt andet som formål at legitimere KLS interessevaretagelse inden for de emner, der behandles. Legitimeringen finder primært sted i forbindelse med behandlingen på de årlige delegeretmøder, hvor den kommunale magtelite samles i to dage. Delegeretmødet er KLS højeste myndighed. Medlemskommunerne er repræsenteret med et kommunalbestyrelsesmedlem for hver påbegyndt 8.000 indbyggere. I praksis deltager borgmesteren og så mange medlemmer fra økonomiudvalget, kommunens størrelse berettiger til. Kommunalbestyrelsens delegation til delegeretmødet

ledsages som hovedregel af kommunaldirektøren, økonomichefen eller kommunebogholderen.

Fremlæggelsen af debatoplæggene på delegeretmødet giver sjældent anledning til større meningsudvekslinger i den kommunale verden, hverken før, under eller efter fremlæggelsen. Debatoplæggene tjener da heller ikke primært interne formål, men er nok så meget rettet mod den anden halvdel af delegeretmødedeltagerne, nemlig mod repræsentanterne fra folketingets partigrupper og stående udvalg, fra ministerier og styrelser og fra kommissioner, nævn og mod repræsentanter fra en stor, broget skare af instanser af vidt forskellig betydning for kommunerne.¹

Delegeretmødet giver en baggrund for en vurdering af, i hvilken udstrækning debatoplæggenes temaer og indfaldsvinkler dels har opbakning blandt medlemskommunernes delegationer og dels effekten på med- eller modspillere i og uden for centraladministrationens magtcentre.

Debatoplæggene som kildemateriale

Selv om debatoplæggene primært har som formål at skulle gøde jorden for KLs interessevaretagelse over for centraladministrationen, kan disse også give et fingerpeg om KLs evne til at diagnosticere problemstillinger af særlig betydning for kommunerne. De kan derfor anvendes til at belyse KLs skiftende opfattelser af sin egen rolle.

KLs styrke som interesseorganisation er nært forbundet med evnen til blandt andet gennem debatoplæggene at påvirke politikformuleringen i det politisk-administrative system og med evnen til at intervenere i udformningen af strategier og handlingsprogrammer inden for de politikfelter, der har kommunal betydning.

Selv om debatoplæggene som nævnt kan give et fingerpeg om KLs diagnostiseringsevne, siger disse kun meget lidt om kvaliteten af KLs interessevaretagelse. Debatoplæggene afspejler imidlertid indirekte, hvilket videnskabsmæssigt potentiale eller, hvilke kompetencer der på de respektive tidspunkter har været til stede i KLs sekretariat. Denne pointe understreges af et væsentligt træk ved KL som

1) KL udarbejder hvert år en fortegnelse over deltagerne i delegeretmødet. Denne fortegnelse giver også en oversigt over, hvorledes KL er repræsenteret i andre foreninger, udvalg, kommissioner, råd og nævn.

interesseorganisation, nemlig evnen til at kunne tilføre adækvate interne ressourcer til højtprioriterede opgaver.

1969: For et kommunestyre baseret på et samfundsmæssigt helhedssyn
Gennemgangen tager sit udgangspunkt i Købstadsforeningens debatoplæg fra 1969, som kan betragtes som manifestet for varetagelsen af de kommunale interesser i 70'erne.

Debatoplægget i 1969 Kommunalreformens betydning for kommunernes administration og økonomi beskæftiger sig med principperne for tilpasningen af den offentlige sektors struktur. Man lægger her op til en offentlig rammeplanlægning med lokal beslutningskompetence, og en administrativ opbygning med vægt på de tværgående funktioner både i stat, amt og kommune.

Behovet for nye administrationsformer begrundes med henvisning til, at det offentlige ikke har været i stand til at opvise resultater, "der modsvarer de organisatoriske fremskridt, som i de senere år har kunnet observeres inden for visse dele af det private erhvervsliv" (side 5). Ud over at anlægge denne administrativt orienterede betragtningsmåde, forudsættes løsningen af lokale statsopgaver eller de selvejende institutioners opgaver (mødrehjælp, sygekasser, revalidering osv.) overflyttet til kommunalt regie for at sikre overensstemmelse mellem politiske mål og administrative midler.

Der anlægges endvidere et bemærkelsesværdigt åbent syn på samvirket mellem niveauerne i den offentlige sektor og et tilsvarende særdeles bredt perspektiv i bedømmelsen af behovet for at skabe gunstige betingelser for at tilrettelægge arbejdsdelingen internt i den offentlige sektor, således at den offentlige sektors aktivitet under ét vil kunne tage højde for det komplekse samvirke mellem det offentlige og resten af samfundet.

På alle administrationsniveauer: staten, amtskommunerne og primærkommunerne må tilrettelæggelsen af politiske foranstaltninger og den offentlige administration tage hensyn til flere og flere faktorer i denne større sammenhæng. Men der bliver bedre muligheder herfor i et system, hvor de kommunale enheder er gjort større, og hvor den offentlige organisation opbygges efter nye principper, således at man på det centrale administrationsniveau for hele landet kan nøjes med at tage hensyn til væsentlige hovedfaktorer i udviklingsprocessen og se bort fra alt for mange detaljer, og således at de øvrige offentlige opgaver fordeles på primærkommunerne og amtskommunerne efter, om opgavernes administration kræver kendskab til et mindre eller større antal detaljer. (s. 5).

Købstaadsforeningens selvopfattelse af kommunestyrets udviklingsbetingelser bygger endvidere på en åben og utilsløret erkendelse af, at kommunerne også efter kommunalreformen vil være så forskellige i befolknings- og erhvervsmæssig henseende, "at der må arbejdes henimod et system, hvor den kommunale administrationsudbygning ikke kan være ensartet i kommunerne" (s. 7), såfremt primærkommunerne tildeles et bredt opgaveområde.

Dette synspunkt udbygges med en præcisering. Hvis det skal lykkes for kommunerne at klare et meget bredt opgavespektrum, så må man

koncentrere de tværgående funktioner i de ministerielle departementer og de nye amtskommuner, medens den udførende del af administrationsarbejdet hovedsagelig placeres i de centrale statsdirektorater (s. 7).

I debatoplægget gives der også en ret detaljeret beskrivelse af, efter hvilke retningslinier den forestående opgave- og byrdefordelingsreform burde tilrettelægges for at skabe forudsætningerne for en vidtgående delegering af økonomisk ansvar og kompetence til det kommunale niveau. Dette opfattes i debatoplægget som en nødvendig forudsætning for tilvejebringelse af et effektivt fungerende budgetsamarbejde mellem det kommunale og det statslige niveau.

Netop styrkelsen af budgetsamarbejdet skulle senere vise sig at blive KLs dominerende mærkesag i 70'erne.

Disse generelle betragtninger følges i debatoplægget op med nogle ret detaljerede betragtninger over formerne for opgave- og byrdefordelingen inden for de enkelte opgaveområder. Hovedsynspunktet er, at såfremt der skal skabes et effektivt fungerende budgetsamarbejde mellem det statslige og det kommunale niveau, må der ske en vidtgående delegering af økonomisk ansvar og kompetence.

I forbindelse med gennemgangen af enkeltområderne formuleres følgende kritik af undervisningsministeriets oplæg til en kommende udbygningsplanlægning for offentlig skoleundervisning på kommunalt og amtskommunalt niveau, og linien lægges for den funktionelle arbejdsdeling mellem det statslige, det amtskommunale og det kommunale niveau på planlægningsområdet.

Ministeriets udspil har ifølge debatoplægget følgende indhold:

Amtsrådet udarbejder efter forhandling med kommunalbestyrelserne en dispositionsplan for udbygningen af folkeskolevæsenet, ungdomsskolevirksomheden og anden offentlig skoleundervisning i amts-

rådskredsen. Planen udarbejdes efter nærmere af undervisningsministeren for den pågældende amtsrådskreds godkendte retningslinier og forelægges ministeren til godkendelse. Såfremt ministeren ikke kan godkende den forelagte plan, tilbagesendes sagen til fornyet forhandling med kommunalbestyrelserne og behandling i amtsrådet. Kan der ikke mellem amtsrådet og en kommunalbestyrelse opnås enighed om kommunens indpasning i dispositionsplanen, forelægges spørgsmålet undervisningsministeren til endelig afgørelse.

Amtsrådet skal tillige påse, at der ikke af kommunalbestyrelserne foretages dispositioner i strid med de godkendte dispositionsplaner (s. 10).

Købstadsforeningens kommentar hertil er at fremhæve, at primærkommunerne må have initiativet i udarbejdelsen af dispositionsplanerne. Amtsrådet skal undersøge dem, forhandle dem med kommunalbestyrelsen og sende planerne til endelig godkendelse hos ministeren.

Med den af undervisningsministeriet foreslåede fremgangsmåde, vil der være mindre sandsynlighed for en positiv interesse for at overholde dispositionsplanerne i primærkommunerne, som vil føle planlægningsprocessen for restriktiv (s. 12).

Argumentet om, at det kommunale niveau nødvendigvis må have udspillet i al planlægning, der kræver væsentlig kommunal medvirken, skulle senere vise sig at blive særdeles strukturerende for arbejdet med 70'ernes planlægningsreformer.

1971: Imod et kommunestyre baseret på amtskommunal og statslig rammestyring

Debatoplægget i 1971 Kommunerne og samfundsplanlægningen var KLs svar på Perspektivplan I. Debatoplægget begrundes med, at KL mener at kunne fortolke indholdet af side 109-155 i bilaget derhen, at staten er ude på at styrke sit styringspotentiale på en uheldig måde. KL ser ikke noget behov for, at kommunerne skal underkastes en styring i form af et lodret fysisk planlægningssystem, hvor staten og amtskommunerne udstyres med kompetence til at udstede bindende retningslinier for kommunernes virksomhed.

I Perspektivplan I var byspredningsproblematikken, og det dermed afledte ressourceforbrug, sat på dagsordenen.

I debatoplægget formuleres en alternativ model for afvejningen mellem statslige, amtskommunale og kommunale interesser. I argumentationen herfor lægges op til, at regering og folketing bør tage stilling til spørgsmålene:

Vil man videreføre statens sektorstyring af amtskommuner og kommuner ved hjælp af et "lodret" fysisk planlægningssystem, hvor overordnede planlægningsmyndigheder kan give direktiver til underordnede planlægningsmyndigheder,

eller

vil man styre samordningen af planlægningsaktiviteterne ved at forene fysisk og økonomisk planlægning på såvel statsligt, amtsligt som kommunalt niveau (s. 41).

Denne formulering af de mulige former for offentlig sektorstyring og for interesseafvejningen mellem de tre niveauer kan vanskeligt ses som andet end et forsøg på at afsvække det amtskommunale niveaus position som planlæggende myndighed.

Debatoplægget problematiserer ikke - i modsætning til 1969-oplægget - spørgsmålet om kommunernes forskellighed og dermed heller ikke spørgsmålet om, hvor grænserne går for antallet af opgaver, der med rimelighed kan udlægges, uden at tage hensyn til kommunernes forskellighed. Decentraliseringens retning og styrke reflekteres nu alene ud fra en implicit forudsætning om, at alle kommuner vil være i stand til at foretage en adækvat forvaltning af de delegerede opgaver.

Samtidig styrkes argumentationen for anvendelse af generelle styringsmidler efter devisen: Alle kommuner kan alt og gør altid det rigtigste. Dette gælder selvsagt kun såfremt staten skaber de rette betingelser herfor i kraft af for eksempel afvikling af regel-, norm- og refusionsstyringen. Sektorstyring, lodret fysisk styring og selektiv styring er der så at sige pr. definition kun ringe behov for.

Kommunalbestyrelsen vil forlods kunne foretage den relevante afvejning af interesser og behov gennem udnyttelse af de muligheder, der ligger i den kommunale enhedsforvaltning. Hermed menes, at kommunalbestyrelsen kan sikre den fornødne rationalitet i opgaveløsningen gennem en effektiv allokering af ressourcerne via en kvalificeret budgetpraksis og gennem anlæggelse af et samfundsmæssigt helhedssyn efter det mønster, der kendes fra den eksisterende byplanpraksis.

På denne baggrund og rettet mod det igangværende arbejde med restrukturering af byplanlovgivningen gentages argumenterne fra Købstadsforeningens 1969-debatoplæg: Der er ikke behov for at udstyre amtskommunerne med hjemmel til at udstede direktiver, hvor kommu-

nerne pålægges pligt til at udarbejde en fysisk plan. I stedet foreslår KL, at denne pligt pålægges kommunerne af staten, hvorefter planen forelægges amtsrådet til godkendelse, dog kun med den funktion, at amtsrådets og ministerens beføjelser begrænses til at nægte godkendelse, såfremt planen ikke kan indpasses i helheden (regionplanlægningen). Der skal således ikke - ifølge debatoplægget - være nogen generel adkomst for overordnede myndigheder til at blande sig i kommunernes forestillinger om udviklingsmuligheder og perspektiver.

Disse synspunkter genfindes i store træk i loven om lands- og regionplanlægning fra 1973 og i kommuneplanloven fra 1975. Hensynet til at kunne anlægge to sæt helhedsvurderinger på den kommunale aktivitet - et økonomisk og et fysisk - har fortrængt 1969-debatoplæggets påpegning af nødvendigheden af at se opgaveløsningen på kommunalt niveau i et samfundsmæssigt helhedsperspektiv, hvor den fornødne samfundsmæssige rationalitet fremkommer ved en integreret indsats af foranstaltninger i alle den offentlige sektors sektorer og mellem alle niveauer.

Som et nyt generelt emne beskæftiger 1971-debatoplægget sig med retsbeskyttelseshensynets betydning for opbygning af planlægningssystemet og for funktionen af det administrative system i øvrigt. Debatoplæggets budskab er, at rekursystemet bør afskaffes til fordel for varetagelse af retssikkerhedshensynet som en integreret del af kommunalbestyrelsernes forvaltning af den delegerede kompetence. Hvor denne varetagelse vil vise sig utilstrækkelig, foreslås den enkelte borgers retssikkerhed tilgodeset gennem oprettelsen af et uafhængigt ankesystem. Disse betragtninger underbygges på følgende måde:

De centrale offentlige organer er optaget af at gennemføre de forvaltningsopgaver, de har ansvaret for, og hensynet til den enkelte borger må på det centrale plan vige for kampen mellem de forskellige offentlige interesser og mellem de store magtgrupperinger i samfundet. Kommunalbestyrelserne med deres ansvar for et bredt sagområde, med deres direkte kontakt med det lokale område og med deres politiske ansvar har normalt en bedre baggrund for at foretage en samlet bedømmelse af den enkeltes situation og for at tage de fornødne individuelle hensyn. Et uafhængigt ankesystem for ydelserne til borgerne og et ekspropriationslignende system for afgørelserne af rettighedsindskrænkninger mod erstatning vil antagelig bedre sikre borgerens retsstilling end anke gennem det hierarkiske system (s. 36).

1974: For et kommunestyre baseret på et økonomisk helhedssyn

Debatoplægget i 1974 Kommunerne og samfundsøkonomien er dels et svar på antydninger i Perspektivplan II om behov for en styrkelse af rammestyringen af den offentlige sektors ressourceforbrug, dels en kommentar til de ad hoc prægede indgreb i de kommunale investeringer. Samtidig er debatoplægget et forsøg på at tromme op til gennemførelsen af et nyt budget- og regnskabssystem. KLs budskab er, at gennemførelsen af elementerne i det såkaldte "tilpassede system" vil kunne komme de hidtidige styrings-nødløsninger til livs og overflødigøre tankerne i Perspektivplan II om styrkelse af den overordnede rammestyring og budgetkoordination, som KL frygter vil "prioritere stabiliserende korttidsindgreb på bekostning af strukturel tilpasning af de mekanismer, der bestemmer det offentlige udgiftsforløb" (s. 6).

Det "tilpassede system" indeholder følgende:

En klar opgavedeling mellem stat, amtskommuner og kommuner.
En blødgøring af central fastlagte normer og standarder.
Omlægning af tilskuds- og refusionsordninger.
En budget- og regnskabsreform.
Flerårsbudgettering i kommunerne og amtskommuner.
Konsekvensberegninger og udarbejdelse af planalternativer.
Forbedret og udvidet information mellem de offentlige myndigheder (s. 25).

Disse rammebetingelser forudsættes på den ene side at kunne sikre en hensigtsmæssig opgaveløsning i kommunerne og - på den anden side at kunne skabe det overblik, som er nødvendigt for at kommunalbestyrelsen kan planlægge og styre inden for alle kommunens aktivitetsområder. KL argumenterer således for, at en optimal kommunal adfærd vil kunne sikre den fornødne enhed i den offentlige sektors opgaveløsning og dermed overflødigøre den dirigering, der kunne ligge i lovhjemlet rammestyring. Aftalestyringen vil kunne det samme, men uden de centraliseringsovertoner, der vil være forbundet med en lovhjemlet statslig kompetence til at gribe detaljeret ind over for den kommunale budgetlægning.

Alvoren i KLs bestræbelser på at vinde gehør for gennemførelsen af det tilpassede systems enkelte dele søges blandt andet understreget gennem optryk af en henvendelse fra KLs bestyrelse til daværende indenrigsminister Jacob Sørensen, som opfordres til at sørge for, at samordningen af informationsudvekslingen internt i den offentlige sektor effektiviseres. Denne henvendelse resulterede fem år

senere i afgivelse af betænkningen Samordning af data i offentlig budget-planlægning fra finansministeriet (budgetdepartementet) i efteråret 1978.

1975: For et kommunestyre baseret på effektive ledelsesformer og EDB

Debatoplægget i 1975 Rationalisering i kommunerne var et lidt forsinket svar på Perspektivplan II's varsel om behovet for at afsvække stigningstakten i den offentlige sektors personaleforbrug.

KL søger på en frigørende måde at anskueliggøre sammenhængen mellem personaleforbrug og produktionens samfundsmæssiggørelse ved at sige, "det økonomiske liv kan ikke deles i en privat sektor, der skaber velstand, og en offentlig sektor, der fordeler den" (s. 6). "Forskydningen mod funktionær- og tjenestemandstillinger har været en parallel i alle industrielt udviklede lande og er sket samtidig med den kraftigste vækst i produktionen, der nogensinde er konstateret i verdenshistorien" (s. 5).

"På visse områder er det let at se, at udvidelsen af de administrative og servicemæssige funktioner både i privat og offentlig virksomhed har været med til at befordre denne udvikling. Skabelsen af anlæg til kommunikation og trafik har været en direkte faktor i erhvervslivets produktivitetsudvikling. Men også offentlige velfærdsforbedringer er med til at underbygge produktivetsforbedringen i det private erhvervsliv ... Det bliver mere og mere iøjnefaldende, at det er en falsk forestilling at dele det økonomiske liv i en privat sektor, der skaber velstand, og en offentlig sektor, der kun manipulerer med eller fordeler velstanden" (s. 6).

Denne meget åbne formulering følges desværre ikke op med en tilsvarende åben og frigørende formulering af mulige og adækvate former for organisering af sammenfletningen mellem det offentlige og civilsamfundet inden for de områder, som afgrænses af den kommunale kompetence.

I stedet indsnævres perspektivet til alene at indbefatte "privatledelsesforms- og edb-teknologianvendelsesideologi". Debatoplæggets begrundelse herfor taler for sig selv:

Den teknologiske udvikling fortsætter, og specielt har den elektroniske udvikling givet os et hjælpeværktøj, som endnu ikke har demonstreret sin betydning for servicevirksomhederne og de

administrative funktioner. Bureaukratiets byrder kan gøres langt lettere med det værktøj, og også servicevirksomhedernes muligheder for en bedre udnyttelse af arbejdskraften er tydelig, f. eks. til undervisning og til omsorg. Den oplysningsformidling, som ledelsen i privat og offentlig virksomhed behøver for at træffe mere sikre beslutninger, kan desuden gøres betydeligt mere fuldkommen ved hjælp af elektronisk databehandling og telekommunikation (s. 6).

Den tilsyneladende manglende forbindelse mellem klarlæggelsen af personaleforbrugets årsager og perspektiverne for organiseringen af den kommunale aktivitet er - ud over at være determineret af de snævre grænser for eksperimenter, der sættes af den bureaukratiske organisationsforms indre logik - formentlig også styret af hensynet til legitimering af indførelsen af det kommunale og amtskommunale økonomisystem og den hermed forbundne avancerede edb-teknologi. Og måske også styret af hensynet til at legitimere Kommunedatas arbejde med at foretage århundredts måske mest vidtgående edb-teknologiske fremstød, nemlig anvendelse af edb-teknologi i forbindelse med tværgående udtræk af oplysninger fra eksisterende og kommende kommunale eller statslige edb-registre (SIP-systemet).

Indsnævringen af hvilke organiseringsformer der kan komme på tale i kommunerne, formuleres i debatoplægget ud fra tre hovedsynsvinkler:

1. rationalisering gennem bedre tilrettelæggelse af kommunale serviceydelser
2. ny teknik og nye metoder giver rationaliseringsmuligheder
3. en løn- og personalepolitik der støtter rationaliseringsbestrebelse.

Debatoplæggets sammenfatning afsluttes med følgende forhåbning til, hvad vel udført forskning, enten tilskyndet af Det Kommunale og Amtskommunale Forskningsinstitut eller udført direkte af dette, måske kan føre til for så vidt angår kommunernes økonomiseringsbestrebelse og personalebesparende foranstaltninger:

Det kommunale Momsfond har igangsat et økonomisk forskningsprojekt på vore universiteter og højere læreanstalter, der skal udvikle redskaber til en mere sikker økonomisk planlægning og budgettering i amtskommunerne og kommunerne (amtskommunernes og kommunernes forskningsprojekt). Hovedformålet er at nå frem til en bedre prioritering mellem de forskellige kommunale formål.

Amtskommunerne og kommunerne står parat til - blandt andet med støtte af de kommunale organisationer og de fælleskommunale serviceorganer - at nyttiggøre snarlige resultater af en sådan undersøgelsesmæssig indsats.

Samarbejdet mellem staten og kommunerne om besparelser ville nå ud over et vanskeligt stadium, hvis der gennem den skitserede forskningsvirksomhed og forsøgsvirksomhed virkelig kunne opstilles nye alternative muligheder, der kunne sætte gang i drøftelser om, hvorledes befolkningens behov for kommunale ydelser kan tilfredsstilles, uden at det går ud over samfundsmæssige rammer". (side 11)

1978: Imod et kommunestyre baseret på bureaukratisering, planlægning, fagpolitisk infiltration, ekspertdominans, statslige demokratiseringsbestræbelser, græsrodsbevægelser mv.

Debatoplægget i 1978 Kommunalt selvstyre - myte eller virkelighed lægger op til refleksion over kommunestyrets udviklingsmuligheder - i modsætning til de forudgående, som alle tjente mere afgrænsede formål, nemlig at skulle bane vejen for KL's enkeltmærkesager.

Baggrunden for dette skift er tilsyneladende, at KL er kommet i defensiven over en bred front i sin interessevaretagelse. Årsagerne hertil er flere.

For det første at KL som en funktion af sin succesfyldte interessevaretagelse er løbet tør for mærkesager. Det er ganske enkelt lykkedes at få alle væsentlige kommunale hensyn indflettet i 70-ernes reformering af den offentlige sektor. Det er da heller ikke interessevaretagelsens positive sider, der i dag volder KL problemer, men de utilsigtede, uforudseelige eller ikke forlods diagnostiserede negative sider.

For det andet de ændrede samfundsøkonomiske vilkår for den offentlige sektors udviklingsmuligheder.

For det tredie udbygningen af den statslige planlægningskapacitet.

For det fjerde den forøgede kompleksitet i sammenfletningen af det offentlige og det civile samfund og for det femte de politiske partiers svækkelsestendenser med interessegruppernes vågnende interesse for påvirkning af den kommunale beslutningsproces.

I 1978-debatoplægget omtales blandt andet følgende forhold, som skadelige for kommunestyrets udviklingsbetingelser.

- 1) Budget og regnskabssystemet og økonomisystemet lægger en dæmper på den kommunale kreativitet.
- 2) Planlægningssystemerne fører til standardløsninger og til

umyndiggørelse af de folkevalgte.

- 3) Planlægning fører til statslig omklamring af de kommunale handlemuligheder.
- 4) Planlægningen (den fysiske planlægnings offentlighedsbestemmelser) fører til dannelse af alliancer mellem statslige myndigheder og borgerne vendt mod kommunerne.
- 5) Decentraliseringens skift fra statslig detailstyring af kommunerne til rammestyring og til anvendelse af lokalt fastlagte skønsprincipper i sagsbehandlingen overfor borgerne fører til ekspertdominans og til fagpolitisk infiltration:

"De nye offentlige institutioner er blevet bemanded med en voksende skare af veluddannede specialister, der tilsyneladende ikke opfører sig som systemets tro og lydige tjenere på samme måde som den traditionelle offentlige embedsmand. Interesseorganisationerne er blevet vældigt styrkede i samme forbindelse". (s. 10).

Pointen er, at alle disse forhold enten direkte eller indirekte er negative effekter af KL's interessevaretagelse. Det er derfor selvsagt ikke muligt at komme disse negative effekter til livs uden samtidigt at destruere interessevaretagelsens positive sider, dvs. dens tilstræbte resultater.

I debatoplægget er KL formentlig opmærksom på denne problemstilling, men forsøger at skaffe plads til interessevaretagelsens bagside ved at flytte grænserne for den kommunale forståelse af kommunestyrets indhold.

Dette gøres ved at fremhæve kommunernes demokratiske funktion:

"Der har for det første været tale om et lokalt fællesskab, hvor man solidarisk har stået sammen om at løse nogle lokale opgaver, som mere eller mindre krævede fællesløsninger - bygning af lokale veje, hjælp til folk i trang m.v. Lokale fællesskabsløsninger hviler iøvrigt på en urgammel tradition.

Kommunestyret er også et selvstyre, hvor kommunerne har ret til frit at styre deres egne anliggender uden andre myndigheders - typisk statsmagtens - indblanding.

Hertil kommer, at det kommunale styre er et repræsentativt styre, hvor borgerne tilkendegiver deres hovedopfattelse, hvorefter det overlades repræsentanterne at udføre arbejdet med at styre de lokale anliggender ...

Endelig kan man tale om, at kommunestyret er indrettet som en helheds- og enhedsforvaltning, hvor stort set alle lokale opgaver samles under kommunalbestyrelsens ledelse". (s. 7).

Indenfor denne formulering af grænserne for det kommunale demokrati foreslås, at kommunen i højere grad skal spille rollen som formid-

ler og katalysator end som egentlig ansvarlig for "aktiviteterne hos borgerne og virksomhederne": De nye kommunale opgaver er byfornyelse, dele af beskæftigelsespolitikken og en særforsorg, der går væk fra standardiserede institutioner og over til en forsorg baseret på en normalisering af klienternes tilværelse.

Der lægges endvidere op til, at kommunerne bør justere deres selvopfattelse, således at fagbureaukratier, interesseorganisationer og folkelige bevægelser effekt på det repræsentative demokrati anerkendes:

"Forestillingen om det repræsentative demokratiske system, der har krav på den ubetingede magt viser sig nemlig så ikke at bygge på de virkelige forhold - den er på en måde en myte". (s. 10).

Men først må der fejes for egen dør. Det kommunale demokrati må bringes i overensstemmelse med dets grundlæggende idealer, som fordrer:

"... at kommunalbestyrelserne ikke blot i deres sammensætning afspejler befolkningens partimæssige fordeling, men også f.eks. fordelingen efter køn, alder, social stilling og erhverv". (s. 11).

Denne problemstilling udlægges som debatoplæggets hovedspørgsmål. Pointen er - ifølge debatoplægget - at en tilpasning af det kommunale demokrati til dets grundforudsætninger, anses for at udgøre en nødvendig forudsætning for, at kommunerne kan indgå i et kreativt samvirke med de nye lokale magtsamlinger eller for at kunne møde disse i konstruktive konflikter. Debatoplægget udtrykker dette således:

"Brydningerne, interesse modsætningerne og spændingerne i lokal-samfundene, som bl.a. kommer til udtryk ved fremkomsten af disse forskellige nye magtsamlinger lokalt, kan vi vist kun håbe at få klaret på det lokale niveau, hvor tingene har overskuelige og menneskelige dimensioner, men det er en forudsætning, at kommunerne viser sig i stand til at formidle de forskellige synspunkter og interesser ind i en konstruktiv proces". (s. 11).

Successen der forsvandt og hvorfor

Gennemgangen af debatoplæggene viser, at KL skridt for skridt har forladt 1969 debatoplæggets åbne syn på kommunernes grundlæggende forskellighed og på nødvendigheden af at anlægge brede samfundsmæssige betragtninger i løsningen af de kommunale opgaver til for-

del for effektivitetsbetragtninger baseret på opfattelsen af kommunerne som enheder, der kan - både administrativt og politisk - løse de fleste samfundsproblemer i 80'erne.

Jeg vil i det efterfølgende søge at belyse de samfundsmæssige konsekvenser af KL's interessevaretagelse omkring 70'ernes kommunale mærkesager.

Opgavefordelingens meget vidtgående delegering af opgaver til det kommunale niveau har som en logisk og dermed forudsigelig konsekvens ført til bureaukratisering af den kommunale forvaltning. Opgavernes mængde har selv i de helt små kommuner fordret opbygning af et betydeligt organisatorisk apparat. Opgavernes karakter (sagsbehandling efter skønsprincipper) har krævet ansættelse af fagekspertise af en karakter, som de folkevalgte og den administrative magtelite - især i de mindre kommuner - ikke har haft nogen tradition eller forudsætninger for at udnytte eller samarbejde med.

KL's satsning på administrativ effektivitet som det overordnede hensyn i opbygningen af det kommunale administrationsapparat har medvirket til at fremme bureaukratiseringen og teknokratisering i kommunerne. En udvikling som KL i 1979-oplægget selv sætter spørgsmålstegn ved.

KL's satsning på udstrakt anvendelse af edb-teknologi i sagsbehandlingen og i planlægningen og budgetlægningen er et eksempel på den overordnede rolle effektivitetshensynet har spillet. Edb-teknologien er blevet betragtet som forudsætningen for, at de mindre kommuner har kunnet bære vægten af de udlagte opgaver. Uden en udstrakt edb-anvendelse ville det ikke have været muligt at gennemføre en så vidtgående opgaveudlægning uden at gribe til en selektiv model.

Det meget brede spektrum i den kommunale opgaveløsning og den deraf følgende bureaukratisering af kommunerne er formentlig hovedårsagen til, at kommunerne i dag løser deres opgaver så firkantet, som påstået i 1979-debatoplægget. Eller slet ikke søger at løse de lokale problemer, men blot administrerer.

Det kan naturligvis ikke udelukkes, at den statslige planlægning eller kommunernes egen og selvvalgte anvendelse af planlægning vil kunne få skadelig indflydelse på kreativiteten i de kommunale beslutninger. Men indtil videre har den statslige planlægning ikke efterladt sig påviselige spor, og kun meget få kommuner kan siges

at være i besiddelse af planlægningsmiljøer med en sådan slagkraft, at disse reelt har været i stand til at påvirke de kommunale beslutninger.

Forklaringen på den tilsyneladende udeblevne kommunale succes i forbindelse med overgangen fra detailstyring til rammestyring skal på denne baggrund i højere grad søges i kommunernes manglende evne til i tide at benytte planlægningen som et offensivt våben i bestræbelserne på at udnytte og befæste den kommunale kompetence, og i mindre grad den statslige planlægnings og vejlednings omfang og kvalitet.

Kommunerne er pt. bagud på point ved ikke at have udnyttet de muligheder, der lå i at præge regionplanlægningen gennem kvalificerede kommunale oplæg, ved ikke at have fået tilført flerårsbudgetteringen den fornødne kvalitet og ved ikke i opbygningen af organisationsapparatet at have investeret tilstrækkeligt i at kunne benytte planlægning som grundlag for de kommunale beslutninger.

Grænserne for kommunestyrets udviklingsmuligheder

Det er naturligvis ikke muligt at foretage en entydig lokalisering af, hvor grænserne går for kommunestyrets udviklingsmuligheder og af hvilke faktorer, der strukturerer grænsedragningen.

En mulighed for udvidelsen af grænserne ligger som antydnet i 1979-debatoplægget i at overlade forvaltningen af velfærdsstaten til borgerne selv og til virksomhederne. Det betyder, at kommunerne vil kunne omdefinere deres rolle fra at være ansvarlig for forvaltningen af velfærdsstaten til at være inspirator og katalysator for dens afvikling.

Alvoren i denne dystre utopi fremkommer, når der sættes ind i en landspolitisk sammenhæng. Helt aktuelt udgør de gamle partiers tro på, at vidtgående besparelser på de offentlige budgetter vil kunne bidrage afgørende til løsningen af de grundlæggende samfundsøkonomiske problemer, en reel trussel for kommunernes muligheder for at bevare velfærdsstaten intakt i den periode, der vil gå indtil landspolitikerne besinder sig.

Denne risiko understreges yderligere af opsplittningen af den offentlige sektor i et statsligt niveau, der lægger rammerne for ressourceanvendelsen, og et kommunalt og et amtskommunalt niveau, der skal føre beslutninger ud i livet og tage slagsmålet med befolk-

ningen.

Pointen er i denne sammenhæng, for det første at besparelsernes konsekvenser vil ramme kommunerne meget forskelligt. For det andet vil kun meget få kommuner være i stand til på forhånd at gennemskue besparelsernes sociale konsekvenser. Netop usikkerheden omkring hvilke kommuner og hvilke sociale gruppers levevilkår, der rammes af nedskæringerne, skærper for eksempel fagbevægelsens interesse for at øve indflydelse på udnyttelsen af den kommunale kompetence, for derigennem at sikre sig indflydelse på hvilke typer velfærdstab, der lægges op til i de enkelte kommuner.

Bureaukratiseringen og forsømmelserne med den manglende udbygning af kommunernes planlægningskapacitet er stærkt medvirkende årsag til, at kommunerne i dag ikke har nogen mulighed for at danne sig et overblik over besparelsernes sociale følger. Tilsvarende er kommunerne reelt ude af stand til at vurdere, hvor grænserne går for deres muligheder for at klare følgerne af lokale krisegennemslag i form af eksempelvis større virksomhedslukninger.

Både krisegennemslag og statslige sparerunder vil ramme de svagest stillede kommuner hårdest.

Ulemperne ved KL's billede af kommunerne som enheder, der står overfor de samme problemer, kan det samme politisk-administrativt og som ikke handlingslammes af et forskelligt skattegrundlag, vil snart vise sig. Et varsel herom ligger i den kendsgerning, at centraladministrationen under påvirkning af KL's kommuneopfattelse ikke har satset på udvikling af evne til at lokalisere kommunale krisegennemslag eller i kapacitet til at gå ind i løsningen af de problemstillinger på kommunalt niveau, som vil vise sig at "falde" igennem det groftmaskede sikkerhedsnet, som rammestyringssystemet i virkeligheden udgør.

Det er på denne baggrund værd at lægge mærke til, at KL i 1978-debatoplægget udlægger udbygningen af den statslige planlægningskapacitet som en trussel for kommunestyret. Dette er kun korrekt, såfremt udvidelsen heraf sker på baggrund af en fortsat svagt udbygget planlægningskapacitet i kommunerne, og såfremt den statslige planlægningskapacitet bruges til generelt at kompensere for kommunal forsømmelighed, dvs. fortsat ensidig satsning på administrativ effektivitet fremfor oparbejdelse af evne til udnyttelse af den kommunale kompetence, herunder styrkelsen af hensynet til borgernes retssikkerhed og styrkelse af hensynet til kommunens funktion som

lokaldemokratisk enhed.

Perspektiverne for KL's interessevaretagelse i 80'erne

Perspektiverne for KL's interessevaretagelse ligger i en udvidelse af selvforståelsen af, hvilke grænser der er for kommunestyrets udviklingsmuligheder, og hvordan disse grænser fastlægges.

Et første skridt i denne retning vil være opgivelse af den hidtidige satsning på administrativ effektivitet i den kommunale opgaveløsning. Barriererne herfor er imidlertid vanskeligt nedbrydelige. For de er blandt andet nært forbundne med KL's interesse i Kommunedatas fortsatte ekspansion og KL's varetagelse af arbejdsgiverfunktionen overfor lønmodtagerorganisationerne.

Specielt vil arbejdsgiverfunktionen betyde "hensyntagen til høj produktivitet i traditionel forstand og virke konserverende på indholdet af de enkelt personalegruppers jobfunktioner".

Det mest tydelige eksempel på arbejdsgiverfunktionens konsekvenser i denne retning er KL's succes i forbindelse med omformulering af socialrådgiveruddannelsens indhold. Her er det lykkedes for KL at komme igennem med sine synspunkter, således at der fremtidigt skal lægges mest vægt på de fag, der fremmer denne faggruppes bidrag til den kommunale forvaltnings administrative effektivitet. Konsekvensen er, at kommunerne forlods afskærer sig fra at kunne benytte denne faggruppes ekspertise i bestræbelserne på at udvide grænserne for kommunestyret i retning af at udnytte den kommunale kompetence i overensstemmelse med de lokale velfærds-behov.

Videreførelsen af denne "succes" til også at gælde indholdet af andre uddannelser, for eksempel forvaltningsuddannelserne, vil selvsagt forstærke de barrierer, der i dag blokerer kommunestyrets udviklingsmuligheder.

KL må nå frem til en klar stillingtagen til, om hensynet til varetagelsen af arbejdsgiverfunktion eller hensynet til kommunernes demokratiske funktion skal sætte grænserne for kommunestyrets udviklingsmuligheder. Hensynet til Kommunedatas udviklingsbetingelser må i denne sammenhæng høre til i småtingsafdelingen.

Et andet skridt vil være opgivelse af modstanden mod statslige forsøg på at supplere det generelle rammestyringssystem med direkte amtskommunal og/eller statslig intervention i løsningen af særligt vanskeligt stillede kommuners opgaveløsning. Tiltag af denne karak-

ter kan enten være begrundet følgevirkningerne af statslige besparelser, krisegennemslag eller af manglende kvalitet i den kommunale forvaltning. Begrundelsen for, under særlige omstændigheder at tilsidesætte hensynet til kommunalbestyrelsens suveræne ret til at kontrollere udnyttelsen af den kommunale kompetence, kan eksempelvis være sikringen af nationale og regionale interesser i forbindelse med opretholdelse af truede sociale gruppers levevilkår.

Formerne herfor er vanskelige at indfange. Netop derfor ligger der et vigtigt udviklingsperspektiv for kommunestyret i at sørge for at debatten om det fremtidige selektive samvirke mellem niveauer i den offentlige sektor ikke kommer til at foregå hen over hovedet på kommunerne og på de befolkningsgrupper, hvis levevilkår er afhængig af de kommunale service ydelser karakter og kvalitet.

For dette synspunkt taler blandt andet, at velfærdsstaten, som kommunerne er sat til at administrere, er skabt gennem et samarbejde mellem socialdemokratiet, som det statsbærende parti, og fagbevægelsen.

Selvom besparelserne også er et resultat af dette samarbejde, så indebærer netop ukendskabet til styrken og retningen af de sociale følgevirkninger i form af velfærdstab for en række sociale grupper, at socialdemokratiet og fagbevægelsen i fællesskab må søge at overskue besparelsernes konsekvenser ved at følge kommunernes reaktion på de statslige sparebestræbelser. I denne forbindelse er det af betydning, at socialdemokrati og fagbevægelse ikke har samme styrke og ikke udgør samme enhed i alle kommuner, som tilfældet er på det statslige niveau. I mange kommuner vil fagbevægelsen formentlig optræde som hovedkritiker af kommunernes forvaltning af 80'ernes ressourceknaphedsideologi.

KL har som kommunalpolitisk interesseorganisation kun ringe udsigt til at kunne blokere for sådanne udviklingstendenser i den kommunale politikformuleringer uden samtidigt at indsnævre grænserne for kommunestyrets udviklingsbetingelser.

Til gengæld vil KL kunne styrke sin position som interesseorganisation ved at intensivere indsatsen i forbindelse med varetagelsen af kommunale interesser i den løbende diskussion af størrelsesordenen af det statslige bidrag til kommunerne, som udspilles omkring fastsættelsen af bloktilskuddenes puljebeløb. Uden KL's særdeles kompetente og energiske indsats på dette felt ville staten indtil videre "snyde" kommunerne endnu grovere end den nuværende

nuværende praksis er et udtryk for, jfr. side 117-118 i KL's beretning for 1979.

Tilsvarende kunne KL styrke sin stilling ved at udnytte de muligheder, der ligger i at benytte den meget betydelige undervisningsvirksomhed, der er bygget op omkring Den Kommunale Højskole og Kommuneforeningerne til at skabe forståelse for en udvidelse af værdigrundlaget for kommunernes virksomhed i retning af en mere behovsbetonet og problemorienteret udnyttelse af den kommunale kompetence.

For en bred kommunedebat i 80'erne

Jeg ser således et behov for en debat om kommunestyrets udviklingsbetingelser på et bredere grundlag end KL har lagt op til. Debatten må nødvendigvis kædes sammen med diskussionen om, hvilke grænser 80'ernes samfundsudvikling - herunder ikke mindst de samfundsøkonomiske muligheder - sætter for den samlede offentlige virksomhed.⁴

Desuden må der tilvejebringes mere viden om KL og kommunernes hidtidige rolle og grænsedragningen mellem KL's interessevaretagelse og udførelsen af statsfunktioner.

Ønskeligt var også en analyse af behovet for et mere fleksibelt samvirke mellem myndigheds-niveauerne og mellem sektorerne omkring løsningen af særligt vanskeligt stillede kommuners problemer.

En analyse af andre former for magtudøvelse på det kommunale og amtskommunale niveau end de hidtil kendte (arbejdsmarkedsparter).

En analyse af forholdet mellem de folkevalgte og de nye professionelle administratorer, som ikke blot er begrænset til arbejds-

4) KL's debatoplæg 1980, Udgiftspresset og de økonomiske muligheder, kan opfattes som et forsøg på en offensiv formulering af 80'ernes kommunalpolitiske mærkesager.

I debatoplægget konstateres at kommunerne er kommet i en uforskyldt økonomisk klemme. Kommunerne vil ikke fremover kunne løse opgaverne som hidtil, såfremt de samfundsøkonomiske rammer skal overholdes. I stedet for at arbejde for eget ressourcetilgang til det kommunale niveau foreslås en række "dyre" kommunale opgaveområder overført til virksomheder og til husholdninger. Det kommunalpolitiske felt vil i denne forbindelse kunne få en knopskydning i form af organiserede trepartsforhandlinger, kommunen, virksomhederne og husholdningerne, omkring afvikling og fremtidig videreførelse af den kommunale opgaveløsning i "privat" regie.

Reformbehovet foreslås dækket ved at der fra statens side gives kommunerne bedre betingelser for at afprøve ideer og gennemføre eksperimenter.

Selvom 1980-debatoplægget indeholder enkelte konstruktive forslag til fornyelse af værdigrundlaget (byfornyelse, kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer) understreger debatoplægget som helhed betydningen af at Kommunernes Landsforenings syn på kommunestyrets udviklingsmuligheder ikke kan stå alene.

giver-arbejdstager relationer, men som også inddrager det helt centrale aspekt, nemlig varetagelsen af kommunernes rolle som lokal-demokratisk enhed.

Og endelig en analyse af forholdet mellem det kommunale apparat og de mange former for demokratiudfoldelse, der finder sted i lokalsamfundet og som jo dybest set er kommunens selvstyre-basis.