

Henrik Toft Jensen:

## Primærkommunen som element i det politisk-administrative system

Artiklen tager udgangspunkt i en kort diskussion af baggrunden for opdelingen af den statslige administration i dens tre elementer: central statsforvaltning, lokal statsforvaltning og kommunal selvforvaltning. På denne baggrund diskuteres 1970ernes kommunalreform. I denne diskussion lægges der specielt vægt på en vurdering af baggrunden for reformens forskellige dele samt på en vurdering af de former for centralstatslig styring af kommunerne, der anvendes. Baggrunden for den skiftende og modsigelsesfyldte udvikling søges vurderet. Endelig vurderes kommunestyrets betydning for den regionale udvikling, ligesom kommunerne belyses som arena for politisk kamp på det lokale plan.

Den kommunestruktur, der var gældende på landet frem til midten af 1960erne, stammede i hovedsagen fra inddelingen i fattigdistrikter af 1803 og skoledistrikter af 1814. Territorielt var denne inddeling knyttet til præstekaldene og dermed til sogneinddelingen.<sup>1</sup>

Såvel etableringen af fattigkommissioner som af skolekommissioner må ses som resultater af, at den hidtidige organisationsform omkring landsbyfællesskabet ophævedes. Flere af de opgaver, som løstes i landsbyfællesskabet som community,<sup>2</sup> var det ikke mere

---

1) Sogne var oprindeligt ikke territorielt afgrænsede, men bestemt af søgningen til en bestemt kirke. Reformationen og enevældens indførelse i 1500- og 1600-tallet med nye skatte- og afgiftssystemer afklarer imidlertid de sidste spørgsmål om sognenes territoriale udstrækning.

Se bl.a. P. Meyer, "Bylag og sogn", i W.S. Rasmussen og Tage Mortensen (red.), Danmarks Kommunale Styre, bind I, København, 1954, p. 106.

2) Community-organiseringen blev indtil udskiftningen varetaget i bylag. Bylaget bestod af alle landsbyens bønder. Bylagets beslutninger og vedtægter var ikke underlagt central statslig regulering, men regler og problemløsninger var helt afhængige af landsbyen eller lokalsamfundet. Bylagets virksomhed var først og fremmest knyttet til landsbyfællesskabet, som et fællesskab omkring fællesdriften af landbruget. Ved udskiftningen og udflytningen sidst i 1700-tallet og begyndelsen af 1800-tallet opløses fællesdriften og dermed forsvinder det materielle grundlag for organiseringen i lokalsamfundet - bytinget - og dermed den fælles afhængighed, som var basis for community organiseringen. Se bl.a. Poul Meyer, op.cit.

Henrik Toft Jensen:

## Primærkommunen som element i det politisk-administrative system

Artiklen tager udgangspunkt i en kort diskussion af baggrunden for opdelingen af den statslige administration i dens tre elementer: central statsforvaltning, lokal statsforvaltning og kommunal selvforvaltning. På denne baggrund diskuteres 1970ernes kommunalreform. I denne diskussion lægges der specielt vægt på en vurdering af baggrunden for reformens forskellige dele samt på en vurdering af de former for centralstatslig styring af kommunerne, der anvendes. Baggrunden for den skiftende og modsigelsesfyldte udvikling søges vurderet. Endelig vurderes kommunestyrets betydning for den regionale udvikling, ligesom kommunerne belyses som arena for politisk kamp på det lokale plan.

Den kommunestruktur, der var gældende på landet frem til midten af 1960erne, stammede i hovedsagen fra inddelingen i fattigdistrikter af 1803 og skoledistrikter af 1814. Territorielt var denne inddeling knyttet til præstekaldene og dermed til sogneinddelingen.<sup>1</sup>

Såvel etableringen af fattigkommissioner som af skolekommissioner må ses som resultater af, at den hidtidige organisationsform omkring landsbyfællesskabet ophævedes. Flere af de opgaver, som løstes i landsbyfællesskabet som community,<sup>2</sup> var det ikke mere

---

1) Sogne var oprindeligt ikke territorielt afgrænsede, men bestemt af søgningen til en bestemt kirke. Reformationen og enevældens indførelse i 1500- og 1600-tallet med nye skatte- og afgiftssystemer afklarer imidlertid de sidste spørgsmål om sognenes territoriale udstrækning.

Se bl.a. P. Meyer, "Bylag og sogn", i W.S. Rasmussen og Tage Mortensen (red.), Danmarks Kommunale Styre, bind I, København, 1954, p. 106.

2) Community-organiseringen blev indtil udskiftningen varetaget i bylag. Bylaget bestod af alle landsbyens bønder. Bylagets beslutninger og vedtægter var ikke underlagt central statslig regulering, men regler og problemløsninger var helt afhængige af landsbyen eller lokalsamfundet. Bylagets virksomhed var først og fremmest knyttet til landsbyfællesskabet, som et fællesskab omkring fællesdriften af landbruget. Ved udskiftningen og udflytningen sidst i 1700-tallet og begyndelsen af 1800-tallet opløses fællesdriften og dermed forsvinder det materielle grundlag for organiseringen i lokalsamfundet - bytinget - og dermed den fælles afhængighed, som var basis for community organiseringen. Se bl.a. Poul Meyer, op.cit.

muligt at løse efter udskiftningen med dennes ophævelse af den gamle organisationsstruktur. En ny struktur måtte etableres til løsningen af disse opgaver på lokalt plan, og denne blev den første lokale strukturering af den statslige forvaltning i landområderne. Ved etableringen af sogneforstanderskaberne i 1841 blev der på landet etableret en egentlig tværgående forvaltningsenhed.<sup>3</sup>

I købstæderne var den statslige lokalforvaltning organiseret tidligere, dette gælder både fattigvæsenet og undervisningen. Den tværgående forvaltningsenhed må her siges allerede at være etableret i forbindelse med reskript om budgetlægning af 1787.

På det regionale plan blev amtskommunen etableret i 1841 som den tværgående forvaltningsenhed for områderne uden for købstæderne.

#### 1. Den lokale forvaltnings opdeling i lokal statsforvaltning og lokal selvforvaltning

Skatter: Siden 1860'erne har de danske kommuner haft adgang til selv at fastsætte de personlige skatters størrelse, en ret, der bevares også efter indførelsen af den statslige indkomstskat i 1903 og bibeholdes efter kommunalreformen 1970. Kommunernes ret til at udskrive skatter og til at fastsætte udskrivningsprocenten er et fundament i og et vigtigt karakteristika ved det kommunale selvstyre i Danmark.

Efter kommunalreformen udgør de kommunale (amtskommunale og primærkommunale) personlige indkomstskatter igen fra 1979 over halvdelen af de personlige indkomstskatter i Danmark.<sup>4</sup> Den kommunalt fastsatte skatteudskrivning har således stor betydning for størrelsen af den enkelte skatteydners indkomstskat. Før 1940 var de kommunale personlige indkomstskatter også større end de statslige, medens de kommunale personlige indkomstskatter i den mellemliggende periode har været nede på at udgøre ca. halvdelen af de personlige indkomstskatter til staten.<sup>5</sup> Midt i 1800-tallet er det begræn-

---

3) Ved tværgående forvaltningsenhed forstås en enhed, der for et geografisk afgrænset område varetager forvaltningen inden for flere sektorer.

4) Materiale fra Danmarks Statistik.

5) Svend Bøgind, "Kommunal beskatning", i W.S. Rasmussen og Tage Mortensen (red.), op.cit., bind II, København, 1955, p. 517.

sede opgaver, som de tværgående forvaltningsenheder - kommunerne - er pålagt at tage sig af, og som samtidig er reguleret af centrale forordninger. Det drejer sig om opgaver af udpræget lokal karakter vedrørende forhold i det enkelte sogn uden de store eksterne konsekvenser, såsom fattigvæsen, skolevæsen og lokalt vejvæsen.

Opgaver: Kommunestyrets indhold og form skifter en del i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet. Det bliver mere formaliseret og flere opgaver bliver præciseret som kommunale opgaver. Endvidere bliver valgretten og relationen mellem lokal selvforvaltning og statslig lokalforvaltning ændret. Sidst ved, at den sidste centralstatsligt udpegede embedsmand - borgmesteren - forsvandt i 1919. Efter 1919 vælger hvert byråd selv af sin midte sin formand - borgmesteren.

Det er karakteristisk for perioden, at flere opgaver flyttes fra en community-organisering til den mere formaliserede kommunale organisation. Den reorganisering eller organisering, der er tale om, gælder først og fremmest opgaver, der samles under social-, sundheds- og skolevæsenet. Reorganiseringen ændrer de kommunale foranstaltninger på disse områder fra først og fremmest at være betinget af lokalsamfundet og dermed reaktive i sin karakter til at være normfastlagte fra de statslige myndigheders side. Dette sikrer et mere ensartet niveau, der blandt andet kunne danne basis for den industrielle kapitalismes etablering og konsolidering, med dennes større geografiske og erhvervsmæssige mobilitet.

I samme periode udvides og fastlægges refusionssystemerne som et middel til at etablere større ensartethed i den kommunale service.<sup>6</sup>

I perioden efter 1920 og frem til slutningen af 1950erne sker der ikke de store ændringer i selve karakteren af det kommunale selvstyres form og indhold.

Enkelte opgaver overføres imidlertid fra kommunerne til staten. Dette gælder således særforsorgen i 1933 og politiet i 1937. Alle-rede i 1930erne overføres visse opgaver således fra den lokale selvforvaltning til den lokale statsforvaltning.

I slutningen af 1950erne og i begyndelsen af 1960erne sker der væsentlige ændringer i refusionssystemerne. Der oprettes refusio-

---

6) "Statens refusioner af kommunernes udgifter", Betænkning nr. 471, 1968.

ner på flere områder end før, og refusionssystemet ændres, ligesom satserne forhøjes på områder, hvor de allerede eksisterer.

En række nye opgaver bliver aktualiseret i forbindelse med de ændrede akkumulationsbetingelser i slutningen af 1950erne. Disse nye opgaver bliver enten lagt i statsligt regi, som reguleringen af arealanvendelsen, eller lagt hos den lokale statsforvaltning, som for eksempel revalidering. Endvidere lægges en række opgaver hos nyoprettede specialorganer, der består af statslige embedsmænd og lokale politikere som for eksempel Fredningsnævn og lokale byudviklingsudvalg.

Et flittigt benyttet alternativ til lokal statsforvaltning var en kraftig styring af den lokale selvforvaltning gennem lovgivning (normfastsættelser eller refusionssystemer). Mængden af opgaver, som kunne betegnes som blot og bart lokale, var efterhånden mindsket kraftigt som konsekvens af den økonomiske udviklings sammenfletning af aktiviteter på tværs af kommuner og regioner. Sammenhængen mellem lokal produktion, distribution og reproduktion var opløst, og næsten alle kommunale opgaver havde eksterne effekter.

Rationaliteten bag differentieringen mellem opgaver, der blev lagt hos den lokale statsforvaltning og den lokale selvforvaltning, har været, at de opgaver, der i al væsentlighed alene var af lokal karakter, blev lagt hos den lokale selvforvaltning, medens opgaver, der berørte andre dele af samfundet end den pågældende kommune, blev udlagt til lokal statsforvaltning.

## 2. Kommunalreformen 1970 og dens grundlag

Naturligt søger inddelingsreformen som et af de første trin i kommunalreformen i 1970 at etablere mere "bæredygtige" kommunale enheder. Således var sigtet, at der inden for en kommune skulle være en vis sammenhæng mellem produktion, distribution og reproduktion. Dette skulle sikres ved ganske enkelt at gøre de enkelte kommuners territorier større. Sigtet med denne inddelingsreform var hermed også givet: Kommunernes plads i det samlede statslige system skulle reetableres.

Kommunalreformens vægt på decentralisering, opgivelse af centralstatsligt fastlagte normer og standarder inden for en række forskellige områder, overgang fra refusion af kommunale udgifter til udgiftsuafhængige bloktilskud og overførsel af en lang række af den

lokale statsforvaltnings opgaver til kommunerne, er netop et udtryk for en slags retablering af den kommunale selvforvaltnings plads i den samlede statslige struktur. Dette på et højere aktivitetsniveau, end der før havde været tale om, men svarende til det forøgede omfang af de samlede offentlige opgaver.

En basis for denne "retablering" af kommunernes plads som selvforvaltere i den samlede statslige struktur var imidlertid myten om, at der var etableret "bæredygtige" kommunale enheder med sammenhæng mellem produktion, distribution og reproduktion. Myten var, at sammenhængene inden for hver af de nye kommuner var større, end de eksterne sammenhænge var, for hovedparten af kommunens befolkning.

At disse intentioner har ligget bag de nye kommuneinddelinger viser de talrige undersøgelser, der blev foretaget op gennem 1960-erne af udvalgte kommunesamlinger (i betænkning 420<sup>7</sup> er flere af disse undersøgelser refereret).

Sigtet var således at mindske den nødvendige mængde kontakter, kontrolprocedurer og koordineringstiltag inden for den samlede statslige sektor. I forlængelse heraf blev rekurssystemerne forenkede. I og med at den hierarkiske struktur i forvaltningssystemet dæmpes, forsvinder også komplicerede hierarkiske rekurssystemers raison d'etre.

De større og bæredygtige kommunale enheder med den decentralisering, som disse kunne give ophav til, kan i dag vurderes som en reform, der i forhold til sine intentioner kom ca. 15 år for sent, idet en række af dens forudsætninger ikke mere var til stede. De etablerede kommuner var og er ikke tilstrækkeligt store til at rumme en økonomisk enhed mellem produktion, distribution og reproduktion, hvorfor de enkelte kommuner som sådanne ikke alene og uden eksternt samarbejde er i stand til at løfte de opgaver, der udskilles fra det privatøkonomiske system. Og vi kan så med Claus Offe konstatere "at den teoretiske mulighed for at udgå fra et udskilleligt eller blot relativt autonomt lokalt erhvervsliv som et materielt substrat for en identitet for det kommunale niveau falder væk".<sup>8</sup>

---

7) "Kommuner og Kommunestyre", Betænkning afgivet af Kommunallovskommissionen, Betænkning nr. 420, 1966.

8) Claus Offe, "Zur Frage der Identität der Kommunale Ebene", i Rolf-Ricard Graubau, Lokale Politikforschung, Band 2, Frankfurt, 1975, p. 304.

Disse betragtninger er således egnet til at placere en side af decentraliseringsideologiens begrundelser som ideologi. Det sammenhængende økonomiske system eksisterer ikke på kommunalt plan selv efter, at den erhvervsgeografisk begrundede tese "et bysamfund - en kommune" i store træk er gennemført som forsøg på at etablere kommunerne som funktionelle regioner.

En del diskussioner, som har præget 1970erne, vidner om denne diskrepans mellem ideologien og realiteten. Først og fremmest er diskussionen om amtskommunernes placering og mulige snarlige forsvinden diskussioner, som ser bort fra, at amterne udgør mere samlede arbejdsmarkedsområder, og derfor i en lang række sammenhænge formentlig vil komme til at få en central placering i den statslige struktur. Dette vil formentlig ske, uanset at man fra Kommunernes Landsforenings side permanent søger at modvirke amternes indflydelse på de enkelte kommuners løsning af de lokale opgaver. Kommunernes Landsforening har eksempelvis distanceret sig fra, at regionsplanerne skal være mere detaljerede end de foreløbige regionsplanskitser, da det vil begrænse det kommunale niveauets indflydelse.<sup>9</sup>

Lovgivningen efter 1970 har da også klart gjort amterne til en central koordinerende instans i forhold til al kommunal planlægning. Medens det stadig er uklart, hvilke styringstyper amterne kan betjene sig af over for kommunerne. Det ser dog i stigende grad ud til, at amterne på en række områder reelt får tillagt samtlige den direkte styrings styringsformer.<sup>10</sup>

Tydeligt er dette inden for den fysiske planlægning, hvor loven om lands- og regionsplanlægning rummer mulighed for såvel ordrestyring som målstyring.

Andre af 1970ernes diskussioner om reel decentralisering vil i forlængelse af ovenstående betragtninger kunne vurderes som byggede på forkerte præmisser, nemlig på de præmisser, som kommunalreformens "fædre" angav som deres, medens de materielle realiteter for disse præmisser ikke var til stede.

---

9) Se for eksempel Danske Kommuner, nr. 20, 1978, pp. 24-25.

10) Lennart Lundquist deler den direkte styrings styreform i: ordrestyring, målstyring og programstyring.  
Se Lennart Lundquist, Forvaltningen i det politiske system, København, 1976, pp. 28-29.

### 3. Reform og statsinterne forvaltningsmæssige hensyn

Den statslige lokalforvaltning havde gennem slutningen af 1950erne og op gennem 1960erne efterhånden fået så mange knopskud (revalidering, byudviklingsudvalg m.v.) og var vokset så kraftigt, at overskueligheden var mindsket og koordineringsopgaverne beslaglagde mange ressourcer. Endvidere beslaglagde kontrollen med kommunernes beslutninger og godkendelsen af disse så store ressourcer, at der på centralstatsligt hold kun var få ressourcer til at tilrettelægge mere samlede initiativer. Ved siden af kontrollen overbebyrdede den almindelige rekurs-adgang den centrale forvaltning, der samtidig kom til at fungere som en slags forvaltningsdomstol i de mange fortolkningsspørgsmål der var omkring de upræcise styrelsesvedtægter.

De mange små kommuner var u hensigtsmæssige i den samlede styring af den lokale selvforvaltning, fordi opgaver med eksternalitets-effekter<sup>11</sup> efterhånden dominerede totalt i den lokale selvforvaltning. Ændringerne i produktionsstrukturen betød, at grundlaget for en række statsforvaltninger efterhånden forsvandt som klart opgavemæssigt og geografisk afgrænsede aktivitetsområder. Eksternalitetsproblemerne var her lige så komplicerede og uoverskuelige som tilfældet var for den lokale tværgående forvaltning.

Der var både eksternalitetsproblemer i forhold til de lokale tværgående forvaltningsenheder og til lokale statsforvaltningsenheder med samme eller anden geografisk afgrænsning. Behovet for forenkling og etablering af en samling under en lokal tværgående forvaltning var åbenbar.

Igen her kommer begreberne bæredygtige kommunale enheder og decentralisering ind som de centrale begrundelser for at opnå en administrativ forenkling, hvis sigte var at frigøre personale i den centrale administration til andre opgaver samt at frigøre den centrale statslige administration fra at blive involveret i "uvæsentlige" lokale konflikter. Det er nu ikke mere den centrale statslige forvaltning, der skal tage stilling til en lang række enkelt-

---

11) Eksternalitetseffekter eller -problemer skal i denne sammenhæng forstås som effekter i forhold til andre. Kommunale opgaver har eksternalitetseffekter, når løsningen bærer samarbejde med, konflikter med eller har konsekvenser for andre kommuner eller den statslige lokalforvaltning. For den enkelte statslige lokalforvaltning er eksternalitetsproblemerne koncentreret om samarbejde eller konflikter med andre statslige lokalforvaltninger eller med kommuner.



spørgsmål og dermed komme under indflydelse af eller i konflikt med forskellige lokale interessegrupper eller enkeltpersoner, der anker over for forvaltningens afgørelser. Det har været anført<sup>12</sup> som et særligt problem, at da den centrale administration i sine afgørelser nødvendigvis må fungere kapitalprogressivt, vil denne komme i konflikt med vigende erhvervsgrupper, hvis interesser gang på gang bliver tilsidesat til fordel for fremskridtet, når det er den centrale administration, der har det sidste ord i en lang række sager.

De vigende erhvervsgrupper, der er tænkt på, er grupper som landmænd, småhåndværkere og småhandlende. Når konflikter, som disse grupper er involveret i, lægges ud lokalt, skulle det mindske disse gruppers vrede over det centrale bureaukrati og give de samme grupper større systemaccept.

Reformens resultat blev, at en række spørgsmåls afgørelse sker lokalt uden adgang til rekurs til overordnede organer, samt at en række beslutninger skal træffes lokalt, uden at der skal ske en godkendelse centralt af detaljerne i disse beslutninger.

Denne kommunalisering af en række opgaver forudsætter, at den lokale administration udbygges, så der på lokalt plan er en vis administrativ sagkundskab til stede. De "bæredygtige kommuner" kommer her igen ind i billedet, idet basis for aflønning af en lokal administrativ sagkundskab er det forøgede beskatningsgrundlag, som er til stede i kommuner med større indbyggertal.

Kommunaliseringen af opgaver lægger klart op til decentralisering, mindsket central statslig indblanding i lokale spørgsmål og lokale måder at løse og definere opgaver på. På den anden side ligger der i decentraliseringen en mindsket mulighed for at styre og koordinere på områder, der betragtes som centrale og vigtige fra central statslige hold. Her kommer den anden side af kommunaliseringen ind i billedet, idet decentraliseringen i første omgang følges af en økonomisk rammestyring. Senere skal det vises, at der er tendenser til, at eksternalitetsproblemerne i stigende omfang betragtes som så væsentlige, at der inden for en række enkeltområder er tendenser til en forøgelse af en mere direkte styring, men under nye former.

---

12) Se Ketcher og Rønsholdt i Retfærd, nr. 4, 1977.

#### 4. Baggrunden for den centralstatslige styring

De økonomiske grunde til en central rammestyling af kommunernes samlede aktiviteter med økonomisk indflydelse på den offentlige sektor er en klar konsekvens af den konjunkturregulerende politik, som gennem en række år har været søgt ført i de vesteuropæiske økonomier. Integrationen af kommunernes økonomi i den statslige må ses som led i de samlede forsøg på at planlægge den offentlige sektors økonomiske betydning. Dette fremtrådte som en nødvendighed gennem 1960erne i finanspolitikens epoke. Midlerne til dette var en nedtrapning af de automatiske udgiftsrefusioner, som vanskeliggjorde en planlægning af den centralstatslige økonomis effekter på den nationale økonomi. Overgangen fra refusioner til bloktilskud vurderedes som kombinationen af decentraliseringsideologien og kravet om økonomisk planlægning af den centralstatslige økonomi.

Kriseforligene i 1970erne har alle sigtet mod punktvis indgreb, der har mindsket muligheden for den enkelte kommunes mere langsigtede planlægning af sin udgiftspolitik, dels ved at vælte udgifter fra staten over på kommunerne, dels ved at begrænse de kommunale muligheder for forøgelse af udgifterne gennem lånoptagning. Endelig er der på det seneste lagt bindinger på stigningen i de samlede kommunale udgifter fra centralstatslig side.

#### 5. Den centrale styrings former og andre former for styring af kommunerne

Kommunalreformen så i en periode ud til at blive en reel decentralisering af beslutningerne på en lang række forskellige felter, men en decentralisering, der byggede på princippet, "at den, der besluttede, også måtte bære de økonomiske konsekvenser af beslutningerne".

I første runde var den styring, der var tale om, alene en økonomisk rammestyling via bloktilskud - i øvrigt en rammestyling, der ikke anfægtede kommunernes ret til at fastlægge skatteudskrivningsprocenten.

Planlægningskravet, som ligger i budget- og regnskabsreformen, i sektorlovgivningen (skole, veje, råstoffer, socialsektor m.v.) og i den sammenfattende fysiske planlægning (lokalplaner, kommuneplaner, regionsplaner og landsplanredegørelser) er ved at vise sig som et centralt og vigtigt styringsmiddel fra centralstatslig side.

Dels har det vist sig i godkendelsesprocedurerne omkring de sociale udbygningsplaner, dels viser det sig i miljøministerens landsplanredegørelser, hvor der i ret klare vendinger markeres, hvilke retningslinier planerne skal tilgodese.<sup>13</sup>

På det seneste har der vist sig tendenser til, at den centralstatslige styring reableres også i enkeltsager. Daginstitutionsområdet er et af de områder, der har været til debat: Hvilke kontrolmuligheder har de centralstatslige myndigheder over for kommunernes pligt til at etablere det fornødne antal pladser? Inden for en del enkeltsager har miljøministeriet placeret sig som en central rekursinstans. De amtslige ankenævns og kommissioners indflydelse på kommunernes forvaltningspraksis vurderes som stigende.

Kommunernes Landsforening<sup>14</sup> har på en række områder overtaget den normfastsættelse, som tidligere var fastlagt i cirkulærer og bestemmelser fra centralstatsligt hold. Kommunernes Landsforening har i en del tilfælde, hvor kommuner besluttede at yde sine ansatte bedre vilkår i ansættelsen eller tilbød bedre service over for indbyggerne i kommunen, truet de pågældende kommuner med eksklusion.

#### 6. Amtskommunernes styring af primærkommunerne

I en lang række af planlægningsopgaver har amtskommunen fået en central placering, idet det er amtskommunen, der skal foretage en koordinering af de enkelte kommuners planlægning inden for de forskellige sektorer, ligesom det er amtskommunerne, der har den centrale rolle i den sammenfattende fysiske planlægning.

Amterne skal gennemgå og koordinere, således at alle eksternitetseffekter i de enkelte kommuners planlægning koordineres og justeres. For den sammenfattende fysiske planlægnings vedkommende ser det ud til, at der fra miljøministeriets side satset på at give amtskommunerne kompetence, ikke alene til at fastlægge de enkelte kommuners samlede arealudlæg til forskellige aktiviteter, men også til at bestemme den konkrete placering inden for kommunens territorium.

---

13) Dette gælder specielt Landsplanredegørelsen fra 1978.

14) Kommunernes Landsforening er en "privat" sammenslutning af alle kommuner med undtagelse af København og Frederiksberg. Sammenslutningen har et ret stort bureaukrati, der udgiver vejledninger og cirkulærer m.v., der til en vis grad erstatter den tidligere detaljestyling fra centralstatslige myndigheder.

Amtskommunernes placering i den fremtidige statsinterne struktur ser således ud til at blive uhyre central, hvilket svarer til, at det først er på amtskommunalt plan, at der med rimelighed kan siges at være sammenhæng mellem arbejdspladser og arbejdere.

### 7. Kommunerne og deres betydning for den regionale udvikling

De områder, som kommunerne kan styre, er først og fremmest forhold, der vedrører arbejdskraftens reproduktion. En kommune kan i sin politik arbejde på at blive et attraktivt bosætningsområde for bestemte befolkningsgrupper.

Dette kan ske ved, at kommunen for eksempel via jordpolitik arbejder på at holde grundpriserne nede. Her er det i øvrigt et spørgsmål, om det ikke forholder sig sådan, at de tendenser, der har været i 1970'erne til intraregional befolkningsspredning, delvis er et resultat af forskelle i grundpriser og bygningsomkostninger.

Andre forhold, som kommunerne i deres politik bevidst kan arbejde på at gøre attraktive for bestemte befolkningsgrupper, er for eksempel den sociale service. En skattepligtig indtægt på 100.000 kroner kan bære en stigning i den kommunale skatteudskrivningsprocent på over 5 procent-points og have fordel af det, hvis det betyder, at taksten i børneinstitutionerne nedsættes fra 800 kroner om måneden til 400 kroner, så længe den pågældende familie har børn i institutioner.

På en række felter kan kommunerne således arbejde i retning af at blive attraktive boligområder uafhængigt af, om der er op til 50 km til den nærmeste arbejdsplads.

Kommunernes muligheder for at tiltrække erhvervsvirksomheder ser i første omgang ud til at være mindre. Men igen her er jordpolitikken, smidighed i sagsgangen samt kommunalbestemte krav til virksomhedernes egenudgifter til rensning af luft og spildevand faktorer, som kan gøre den enkelte kommune til et mere eller mindre attraktivt sted for lokaliseringen af en virksomhed.

### 8. Decentralisering, offentlighedsfaser og politisk kamp

Selv om kommunernes økonomi er stærkt integreret i den centralstatslige styring, og selv om kommunernes aktiviteter på en række områder søges mere eller mindre direkte styret fra amtskommune og centrale statslige myndigheder, forbliver konsekvensen af kommunal-

reformen imidlertid, at en række enkeltsager og beslutninger om anvendelse af skattemidler er definitivt lagt ud til kommunerne.

Dette gør kommunerne til en vigtig faktor i lønmodtagernes kamp for at forbedre eller fastholde deres reproduktionsbetingelser. Planlovenes offentlighedsfaser og borgerdeltagelses-ideologien er faktorer, der klart legitimerer sådanne kampe for forbedring eller fastholdelse af reproduktionsbetingelser. Den enkelte borgers eller borgergruppes interessevaretagelse er flyttet fra en retlig rekurs eller overordnede myndigheders godkendelsespraksis til en politisk kamp i selve kommunen.

Eksempler på sådanne kampe er fra de seneste år: Farum storcenter, boligudbygningen i Glostrup, Tåstrup storcenter, skolenedlæggelser på Frederiksberg samt hele daginstitutionsområdet.

Ideologien bag decentraliseringen har været at flytte en række beslutninger væk fra specialister og over til generalister, der i højere grad end specialisterne skulle være i stand til at se bort fra de ekspansionskrav, som specialisterne inden for forskellige områder har en tendens til at støtte. Dermed skulle ekspansionstakten inden for den offentlige sektor kunne mindskes. Imidlertid har det vist sig, at borgergrupper lettere har været i stand til at slå igennem på lokalt plan blandt andet ved, at de ret hurtigt var i stand til at stable en specialistpræget argumentation på benene over for generalisterne i den kommunale forvaltning. De forbedrede muligheder for lokal debat har formodentlig også været en faktor, der har gjort det relevant at forsøge at kæmpe for bestemte løsninger.

En modbevægelse er her under opsejling, idet kommunalbestyrelserne søger at komme uden om de lovbestemte offentlighedsfaser, for eksempel ved at definere en række sager som byfornyelsessager i stedet for som lokalplansager.

#### 9. Afsluttende kommentarer

Ovenstående er et forsøg på at vise nogle udviklingstendenser, der i vid udstrækning er modsatrettede. Endvidere er der med udgangspunkt i en diskussion af den statslige forvaltnings opdeling i lokale og regionale forvaltningsenheder søgt at pege på elementer i denne opdelings konsekvenser og materielle grundlag.

For at komme videre i forståelsen af disse modsatrettede tendenser er det nødvendigt med mere præcise karakteristikker af de statslige, de regionale og de kommunale opgaver, blandt andet i en kapitalreproduktionssammenhæng, samt mere præcise vurderinger af, hvilke opgaveers løsning der har henholdsvis "rent lokale konsekvenser" og "eksterne konsekvenser". Forskelle og uligheder, der er en konsekvens af, at der eksisterer tværgående lokale forvaltningsenheder, er påpeget ved eksempler, der vedrører reproduktionen af arbejdskraften, medens reproduktionen af kapitalen ikke er taget op.

En gennemgang af kapitalreproduktionen måtte i denne sammenhæng sigte mod at vurdere, om kommunerne er en regional realitet, som er en vigtig faktor i struktureringen af anvendelse af rummet.

Dette er et forhold, som en undersøgelse af "kommunebestemte" forskelle og uligheder må inddrage, hvis kommunernes plads i og relevans for kampen mellem lønarbejde og kapital skal vurderes. I en sådan undersøgelse vil arealplanlægningens forskellige udtryk, plantyper og offentlighedsfaser komme til at indtage en central plads.