

Carl-Johan Skovsgaard:

Selvstyre-ideer og kommune-forskning

I artiklen gives en vurdering af udviklingen i 1970'erne i det kommunale selvstyre, afgrænset så kun spørgsmål om lokalt selvstyre og lokal serviceydelse behandles. Vurderingen bygger på en gennemgang af en række undersøgelser af kommunale forhold, således at der samtidig gives en oversigt over forskningen på området. En konklusion er, at de mange eksisterende styringsmidler nok giver indtryk af større centraliseringstendenser, end der er dækning for, når man ser på den faktiske anvendelse af disse. En anden konklusion er, at der i løbet af 1970'erne er sket en markant kvantitativ og kvalitativ forbedring i forskningsindsatsen.

1. Indledning

Er det kommunale selvstyre en myte eller en realitet i dag? Flere har stillet sig selv og andre spørgsmålet i løbet af 1970'erne. Der er givet flere svar, som er kendetegnet af at pege i begge retninger. Samtidig er der blevet forsket flittigt og i stadig stigende omfang i kommunale forhold.

Det synes derfor nærliggende ved afslutningen af de første ti år efter gennemførelsen af inddelingsreformen at forsøge en form for status. Hermed understreges, at der ikke tilstræbes en generel og altomfattende status men en status langs nogle centrale diskussioner.

Formålet med artiklen vil dermed blive dobbelt: dels med udgangspunkt i nogle traditionelle grundideer knyttet til det kommunale selvstyre at forsøge et rids over selvstyrets status på nogle centrale dimensioner, dels at præsentere den forskning, der er foretaget i de senere år vedrørende disse dimensioner og gøre status over denne.

Det må være klart, at i en så kortfattet fremstilling kan der ikke ydes fuld retfærdighed til disse to formål, og ligeledes at der må trækkes ret grove linier. Det må endelig understreges, at artiklen yderligere har det formål at præsentere den allernyeste

forskning på området, såvidt det er muligt.

2. Det kommunale selvstyres idégrundlag

Forestillingen om det kommunale selvstyre har rødder langt tilbage i tiden og kan med lidt god vilje spores tilbage til oldtidens bystater. Det var imidlertid som en del af den politiske liberalisme ved 1800-tallets begyndelse, at forestillingen fik et ideologisk gennemslag. Alexis de Tocqueville skrev således i "Demokrati i Amerika" omkring 1830:

"Overalt hvor mennesker lever sammen, dannes en kommune af sig selv. Det lille samfund findes i alle lande, uafhængigt af folkenes livsform og love ... De kommunale institutioner er for friheden det samme som folkeskolen er for videnskaben. De gør friheden tilgængelig for folket".¹

2.1. Oversigt over grundforestillinger knyttet til kommunalt selvstyre

Der findes adskillige forsøg på at definere begrebet det kommunale selvstyre. Jeg skal ikke tage konkurrencen op med disse men forsøge at trække nogle gennemgående temaer frem og dermed skitsere det traditionelle indhold i begrebet.

Fra den internationale litteratur kan der være grund til at nævne et par forfattere, der har givet, hvad man kan betegne som klassiske begrundelser for lokalt selvstyre i den forstand, at de grundforestillinger, de peger på, indgår i forskellige variationer i de fleste senere fremstillinger, ligesom der jævnligt i denne forbindelse henvises til disse.

W.J.M. Mackenzie pegede på, at lokalt selvstyre kunne begrundes i: at det er en traditionsbunden institution, at det er en effektiv og praktisk måde at klare serviceforsyningen på i en række tilfælde, at det har en demokrati-pædagogisk værdi.²

1) Citeret i Kommunernes Landsforening, Kommunalt selvstyre - myte eller virkelighed, Debatoplæg til delegeretmøde, København: Kommunernes Landsforening, Juni 1979, p. 13.

2) W.J.M. Mackenzie, Theories of Local Government, London: Greater London Papers, 1961, p. 14.

L.J. Sharpe har peget på tre grundideer tilknyttet det kommunale selvstyre. Sharpe nævner, at lokalt selvstyre kan medvirke til sikring af den individuelle frihed. Han er dog yderst skeptisk overfor holdbarheden af denne opfattelse og hælder i stedet mere til participationsforestillinger som en vigtig begrundelse for selvstyre. Som en tredje grundforestilling peger han på lokalt selvstyre som en effektiv måde at forsyne lokalsamfundet med service på.³

På dansk grund har blandt andet Ole Nørgaard Madsen forsøgt at fremdrage nogle værdiforestillinger, som gør sig gældende i forbindelse med kommunalt selvstyre og diskuteret, i hvilket omfang disse værdiforestillinger kommer til udtryk i den måde, hvorpå det danske kommunale selvstyre er indrettet og fungerer.⁴

Nørgaard Madsen afviser, at man skulle kunne påvise, at kommunalt selvstyre baserer sig på en given inddelingsstruktur eller opgavers fordeling. Ligeledes mener han, at almene forfatningsteoretiske ideer er uden betydning for arten af kommunestyre og for dets fortsatte beståen. Konkluderende argumenteres der for, at det er væsentligt at fastlægge værdigrundlaget og mener, at dette kan knyttes dels til participationsforestillinger og til effektivitetsforestillinger.

Fra kommunalt hold har Kommunernes Landsforening beskæftiget sig med det kommunale selvstyres idégrundlag.⁵

Kommunernes Landsforening peger på fire grundideer med særlig gyldighed for en nutidig opfattelse af kommunalt selvstyre, således som det tager sig ud set med kommunalfolks øjne. For det første er kommunestyret rammen om et fællesskab mellem mennesker, der bor i et lokalt område. Dernæst selve ideen om selvstyre, forstået som kommunernes ret til frit at styre deres egne anliggender uden andre myndigheders - typisk statsmagtens - indblanding. For det tredje, at det kommunale styre er et repræsentativt styre. Endelig nævnes ideen om den kommunale helheds- og enhedsforvaltning, hvori ligger, at den kommunale organisation betragtes som en helhed, og at alle

3) L.J. Sharpe, "Theories and Values of Local Government", Political Studies, 18,2, 1970, pp. 153-174.

4) Ole Nørgaard Madsen, "Hvorfor kommunalt selvstyre", Økonomen, 5, 1973, pp. 69-73.

5) Kommunernes Landsforening, op.cit., pp. 13-17.

lokale opgaver bør samles under kommunalbestyrelsens ledelse.

2.2. Afgrænsning af idéfeltet

Med en ret grov inddeling af de nævnte værdiforestillinger kan man vel sige, at de samler sig i tre hovedgrupperinger: demokrati-teoretiske forestillinger, der især vedrører spørgsmålet om participation, sociologiske forestillinger om det lokale fællesskab, og endelig politologiske forestillinger i snæver forstand vedrørende lokalt selvstyre og effektiv serviceydelse.

Som det fremgik af indledningen til artiklen, vil jeg se nærmere på den sidstnævnte hovedgruppe og derfor uddybe de to nævnte aspekter i det følgende.

2.2.1. Forestillingen om det lokale selvstyre

I bredeste almindelighed bygger forestillingen om lokalt selvstyre på, at lokale, geografisk afgrænsede enheder frit kan styre deres egne anliggender uden andre myndigheders indblanding. Det ligger ikke i forestillingen, at kommunerne helt selvstændigt kan træffe afgørelser uden sammenhæng med den statslige politik, men at kommunerne indenfor ret brede generelle rammer har frihed til at tilrettelægge deres lokale politik.⁶

Derimod ligger der i forestillingen en reaktion mod centraliseringstendenser i samfundet og en understregning af de lokale enheders ønske om at beskytte deres politiske eksistens.⁷

For nærmere at kvalificere, hvorledes kommunalt selvstyre kan afgrænses, må der sondres mellem lokal statsforvaltning og kommuner. Formelt er den lokale statsforvaltning karakteriseret ved at være underlagt ministeren, medens kommunerne ikke er underlagt ministeren. Kommunerne er karakteriseret ved, at de lokale vælgere gennem valg selv udpeger ledelsen af lokalforvaltningen. Den formelle forskel mellem lokalstatsforvaltning og kommuner behøver ikke nødvendigvis at betyde, at kommunerne er mere uafhængige af ministeren eller centraladministrationen end den lokale statsfor-

6) Ibid., p. 14.

7) L.J. Sharpe, (ed.), Decentralist Trends in Western Democracies, London: Sage, 1980.

valtning.⁸

For at kunne komme med udsagn om det faktisk eksisterende kommunale selvstyre - i hvilket omfang det eksisterer, og hvorledes det har udviklet sig over tid - må kommunernes uafhængighedsgrad i forhold til de centrale myndigheder derfor undersøges nærmere.

Dette indebærer analyser af forekomsten af generelle forskrifter, konkrete forskrifter, rekurs samt finansieringsforhold.⁹

2.2.2. Forestillingen om effektiv serviceydelse

Forestillingen om, at der gennem lokalt selvstyre ydes en bedre og mere effektiv behovstilfredsstillelse, bygger på en antagelse om, at man lokalt har et bedre kendskab til, hvilke særlige forhold og deraf følgende behov der gør sig gældende i kommunen. Forestillingen bygger yderligere på, at den kommunale forvaltning er at betragte som en enhedsorganisation, der er alment orienteret og spænder over mange forvaltningsområder, hvorfor den bedre kan skabe et helhedsbillede af behovssituationen i forskellige sociale grupper i kommunen, i modsætning til den stærkt sektoropdelte nationale centralforvaltning.¹⁰

Der ligger yderligere i forestillingen, at lokalforvaltningen har mulighed for at tilgodese behov, som det frie marked ikke kan bære. Endelig ligger der også i forestillingen, at der kan ske en sikrere og hurtigere behovstilfredsstillelse, når udviklingen lokalt stiller krav om handling på et bestemt felt, uden at tilsvarende gælder for andre lokale enheder. Lokalstyret vil da straks kunne skride ind og løse problemer, uden at behøve at afvente national opbakning vedrørende løsning af sådanne krav.¹¹

I forbindelse med forestillingen om effektiv service ydelse må der nødvendigvis peges på, at hvis kommunerne skal efterleve de krav til serviceydelse, som kan udledes af grundideen, vil der uvægerligt opstå en målkonflikt. I korthed kan konflikten beskrives således: hvis det kommunale selvstyre skal levere en effektiv ser-

8) Ole Nørgaard Madsen, Kommunale reformer i Danmark I, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, februar 1980, pp. 2-3.

9) Poul Meyer, Offentlig forvaltning, København: Gads forlag, 1979, pp. 206-208.

10) L.J. Sharpe, op.cit., pp. 166-67.

11) Ole Nørgaard Madsen, op.cit., p. 71.

vice til borgerne i kommunen, som skitseret ovenfor, vil det nødvendigvis logisk implicere, at borgerne i forskellige kommuner behandles forskelligt, hvorved man kommer i konflikt med retssamfundets grundsætning om ligelig behandling af borgerne uanset bopæl.¹²

Disse modstridende værdipræmisser findes der ikke umiddelbart nogen løsning på, hvorimod der findes forskellige muligheder for at undersøge, hvorledes man faktisk har søgt at løse dilemmaet.

3. Tilgange til studiet af kommunale forhold

Det seneste årti har såvel Danmark som udlandet været præget af stærkt stigende interesse for kommunale forhold og en tilsvarende, næsten eksplosiv vækst i forskning i kommunale problemstillinger i en række lande. De seneste år er der også begyndt at forekomme komparative tværnationale studier.¹³

Det er ikke hensigten her at give et fuldstændigt billede af kommunale studier, hvilket iøvrigt ville være en noget nær uoverkommelig opgave.

Det er derimod hensigten at knytte an til problemstillinger vedrørende forestillinger om henholdsvis lokalt selvstyre og effektiv serviceydelse og redegøre for nogle tilgange til studiet af disse problemstillinger.

Studier, der belyser forestillingen om lokalt selvstyre, vil i medfør af ovenstående være sådanne, som beskæftiger sig med spørgsmål om forholdet mellem stat og kommune, statens styring af kommunerne, decentralisering, finansielle interrelationer etc. Denne type studier vil jeg samle under betegnelsen strukturelle analyser.

Studier, der beskæftiger sig med offentlig serviceydelse, vil være sådanne, som analyserer kommunernes udgifter og serviceydelser, variationer i kommunernes serviceydelse etc. Sådanne studier vil jeg betegne økologiske analyser, idet det bemærkes, at jeg nedenfor vil redegøre for, hvad der ligger bag disse betegnelser.

Med denne afgrænsning er det klart, at en lang række analyser

12) Carl-Johan Skovsgaard et al., Studier i dansk kommunalpolitik, Århus: Forlaget Politica, 1978, p. 115.

13) Douglas Ashford, "Theories of Local Government, Some Comparative Considerations", Comparative Political Studies, vol. 8, 1, 1975, pp. 90-107, jvf. Douglas Ashford et al., Comparative Public Policy. A Cross-National Bibliography, London: Sage, 1978.

af kommunale forhold ikke vil blive gjort til genstand for en nærmere omtale. For at afbøde en smule på denne mangel, som især forekommer markant i relation til participations-spørgsmål, vil jeg kort og ufuldstændigt nævne nogle grupper af danske undersøgelser.

Der har været foretaget undersøgelser af rekrutteringen til kommunalbestyrelser og disses repræsentativitet,¹⁴ af kommunalpolitikkerne og disses arbejdsvilkår,¹⁵ af kommunestyrets opbygning¹⁶ og af samspillet mellem borger og kommune.¹⁷

Sondringen mellem de to hovedtyper af tilgange til studiet af kommunale forhold volder, som alle grove kategoriseringer, problemer dels med hensyn til at kunne henregne konkrete undersøgelser til de to grupper, dels med hensyn til i hvilket omfang undersøgelser i de to grupper faktisk belyser forhold vedrørende henholdsvis lokalt selvstyre og effektiv serviceydelse.

Imidlertid forekommer sondringen hensigtsmæssig, og i det følgende vil en række aktuelle forskningsprojekter og undersøgelser blive omtalt i relation til kategoriseringen.

Afslutningsvis må nævnes, at redegørelsen for projekter og undersøgelser ikke prætenderer at være ganske fuldstændig, idet der vil være en bias i retning af undersøgelser, der har fundet sted eller pt. finder sted ved Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.

3.1. Strukturelle analyser

Således som begrebet strukturel analyse anvendes i denne sammenhæng, kan det karakteriseres ved følgende træk.

For det første har væksten i det offentlige udgifter og den

14) Lars Bugge Andersen et al., Lokalpolitik og kommunestyre, Roskilde: Roskilde Universitetscenter, 1978.

15) Karl-Henrik Bentzon & Ole Nørgaard Madsen, En spørgeskemaundersøgelse af danske kommunalpolitikere og disses arbejdsvilkår, København og Århus: Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1978.

16) Bent Rold Andersen, Bureaukratisering af kommunerne, København: AKF, 1976, Svend Egon Nielsen, Delegationsproblematikken i kommunalforvaltning, Aarhus: specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, januar 1980.

17) Poul Meyer et al., Borger og kommune. Langå, Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, april 1976 og i forbindelse hermed specialeopgaver knyttet til dette projekt af Poul Bisgaard, Bjarke Thorsteinsson, Jens Chr. Birch og Bernt Stubbe Østergaard.

øgede statsinterventionisme i beslutninger på en række områder gjort en klarere forståelse af opbygningen af og funktioner i det institutionelle apparat nødvendig.

For det andet har strukturelle analyser karakter af, at de indebærer iagttagelser af samspillet mellem en række enheder på flere forskellige niveauer i samfundsopbygningen. For det tredje lægges der i modsætning til, hvad der gælder for økologiske analyser, betydelig vægt på beslutningstagerens rolle og institutionelle begrænsninger på denne i beslutningsforløbet.¹⁸

Endelig kan som en følge af stigende bureaukratisering nævnes en stigende interesse for implementeringen af politiske beslutninger, eller sagt med andre ord, at administrationen som sådan i stigende omfang betragtes som en grundlæggende politisk proces.¹⁹

Dette sidste punkt vil dog kun blive sporadisk berørt i det følgende, men er nævnt, da det følger naturligt af de øvrige karakteristika, og da det forskningsmæssigt er af betydelig interesse.

De nævnte karakteristika er anvendt som udvælgelseskriterier for de konkrete undersøgelser, der skal omtales i det følgende. Redegørelsen for disse vil falde i to underafsnit: forholdet stat-kommune og styring af kommunerne.

3.1.1. Forholdet stat-kommune

I den internationale litteratur, der beskæftiger sig med spørgsmålet om forholdet mellem stat og lokale enheder, forekommer to hovedtendenser. Den ene kunne man kalde en "centraliserings-skole", idet hovedvægten lægges på, at der er sket en markant stigning i centralmagts betydning og indflydelse på de lokale enheder.

Et citat belyser tankegangen:²⁰

"Government itself - the public sectors - has become such a large proportion of the total society that it generates within itself powerful forces leading to further government action. Concentration, in short, breeds further concentration."

18) Douglas Ashford, "The Structural Analysis of Policy or Institutions Really Do Matter", i Douglas Ashford (ed.), Comparing Public Policies, New Concepts and Methods, London: Sage, 1978, pp. 81-84.

19) Som en klassiker på dette område kan nævnes Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky, Implementation, Berkeley 1973.

20) Samuel H. Beer, "The Modernization of American Federalism", Publius, 3,2 1973, p. 75.

Den anden kunne man kalde en "decentraliserings-skole", idet hovedvægten lægges på de lokale enheders betydning. Den tidligere nævnte bog af L.J. Sharpe er en tydelig eksponent for dette synspunkt.²¹

Da jeg ikke mener at have tilstrækkeligt kendskab til udenlandske forhold til på stedet at afgøre striden, vil jeg i stedet vende mig til danske undersøgelser.

Forholdet mellem stat og kommune i Danmark er generelt behandlet i to undersøgelser, der teoretisk tager vidt forskellige udgangspunkter. Det er derfor særlig interessant, at de i deres konklusion er næsten helt parallelle.

Den ene er et projekt fra forvaltningsuddannelsen ved Roskilde Universitetscenter.²² Undersøgelsen er et marxistisk baseret forsøg på en politisk analyse af den forandringsproces, det danske forvaltningsapparat har gennemløbet siden 1970'ernes begyndelse. I undersøgelsen skitseres grundlaget for det kommunale selvstyre. Kommunerne analyseres som del af statsapparatet, og forskellige styringsformer samt kommunernes økonomiske afhængighed af staten analyseres.

Undersøgelsens konklusion er, at på trods af erklærede målsætninger er kommunestyrets aktuelle stilling den, at der på længere sigt skabes mulighed for en mere effektiv styring af den samlede offentlige sektors økonomi fra statsmagtens side.

Den anden undersøgelse er blevet til i forbindelse med et projekt ved Institut for Statskundskab.²³ Undersøgelsen tager udgangspunkt i den empiriske systemanalyse. Den indeholder en generel redegørelse for indholdet i 1970'ernes reformer af forvaltningsapparatet, og af ændringer i styringsformer. Den generelle redegørelse belyses ved analyser af sociale udgifter og vejudgifter og konklusionen er, at selvstyre-ideologien synes at blive ofret til fordel for en effektivisering af den økonomiske styring og af planlægningen.

Et projekt ved Institut for Statskundskab beskæftiger sig speci-

21) Sharpe (ed.), op.cit., pp. 1-63.

22) Mogens Højlund og Carsten Vesterø Jensen, "Bidrag til en analyse af kommunale selvstyres stilling i Danmark", Tidsskrift for politisk økonomi, nr. 2, 1978, pp. 5-67.

23) Finn Bruun og Carl-Johan Skovsgaard, "Local Self-Determination and Central Control in Denmark", International Political Science Review, 1,2, 1980, pp. 227-244.

fikt med kommunale reformer.²⁴ Heri præsenteres generelle overvejelser, der går i retning af de to ovennævnte konklusioner. Det påpeges, at kommunerne i stigende grad udfører opgaver på det nationale fællesskabs vegne, ligesom der i stigende grad lægges rammer og fastsættes regler for opgaver, der tidligere blev betragtet som lokale eller helt frivillige for kommunerne. Dog frakendes det kommunale selvstyre ikke enhver eksistens, idet der stadig kan peges på empiriske realiteter i dette.

Søren Winter har beskæftiget sig mere indgående med den seneste reform, nemlig udlægningen af særfor sorgen.²⁵ I artiklen understreges blandt andet den helt centrale rolle, som de kommunale organisationer spiller i forholdet mellem staten og kommunerne. Dette spørgsmål skal jeg ikke komme nærmere ind på, idet det behandles af Henrik Davidsen i dette nummer af Politica.

Afslutningsvis skal nævnes et par undersøgelser, som analyserer forholdene indenfor udvalgte sektorer. Det sociale område har været genstand for forskellige undersøgelser, og der er i øjeblikket en stor undersøgelse i gang ved Socialforskningsinstituttet af socialreformens virkninger.

Decentraliseringen af førtidspensionerne er blevet undersøgt af Søren Winter.²⁶ Der peges heri på, at den valgte decentraliseringsform med revaliderings- og pensionsnavn placeret i amtskommunerne har haft en række uheldige konsekvenser. Som løsningsmulighed peges på en øget kommunalisering af opgaverne. Samtidig understreges, at et centralt problem ved decentraliseringen er at få bevaret den fornødne sagkundskab i sagsbehandlingen, og at en løsning af dette problem må indebære et nært samspil med de centrale myndigheder for eksempel ved vejledning, rådgivning og undervisningsvirksomhed.²⁷

Ved Aalborg Universitetscenter har man blandt andet beskæftiget sig med decentraliseringen af stedplanlægningen. I en undersøgelse af lokalplaner i nordjyske kommuner er det blevet påvist, at kommun-

24) Ole Nørgaard Madsen, op.cit.

25) Søren Winter, "Udlægningen af særfor sorgen i Danmark", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 1, 59. årgang, juni 1978.

26) Søren Winter, Decentraliseringen af førtidspensionerne. Forventninger og resultater, Århus: Århus amtskommune, 1980.

27) Ibid., pp. 141-148.

erne ikke fuldt ud har været i stand til at leve op til de krav, som fra centralt hold er blevet stillet til den kommunale planlægning.²⁸

3.1.2. Styring af kommunerne

Et centralt - og særdeles omdiskuteret aspekt ved forholdet mellem stat og kommune er, hvilke styringsmidler staten og i forhold til kommunerne, og hvorledes disse benyttes.

I en bredt anlagt undersøgelse af disse spørgsmål har Ole Salting som en af de første efter reformernes iværksættelse beskæftiget sig med styringsmidler.²⁹ Undersøgelsen konkluderer, at staten på en række områder har mulighed for en vis styring af kommunernes aktiviteter, men at styringen kunne intensiveres betydeligt, hvis sammenhængen i styringssystemerne blev øget, hvis en række detaljbestemmelser bortfald eller blev revideret, og hvis informationsformidlingen blev forbedret.

Ved Institut for Statskundskab er udarbejdet nogle specialeopgaver, der beskæftiger sig med forskellige aspekter af statens styring af kommunerne, så som styring af ressourceforbruget,³⁰ af beslutninger på det sociale område,³¹ og af beslutninger på daginstitutionsområdet.³²

Alle fire undersøgelser betjener sig af en empirisk system-analytisk tilgang. Forskningsstrategisk er der imidlertid en markant forskel. De tre førstnævnte bevæger sig på et generelt niveau og

28) Tom Greiffenberg og Niels Hurup, Nordjyllands lokalplaner, ord og plan i lov og praksis, Ålborg: Ålborg Universitetsforlag, 1979.

29) Ole Salting, Offentlig styring. En kritisk gennemgang af de styringsmidler, som anvendes af staten overfor kommunerne, København: hovedopgave ved Handelshøjskolen i København, 1973.

30) John Erik Pedersen, Statens styring af primærkommunernes ressourceforbrug, Århus: Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1976 og Peter Lorenz Nielsen, Mål og midler i statens økonomiske styring af kommunerne, Århus: specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, februar 1978.

31) Martin Teilman, Formstyring af de kommunale beslutninger på det sociale område, Århus: specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1976.

32) Ib Christensen, Kommunernes handlefrihed på daginstitution- og dagplejeområdet, Århus: specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1979.

beskæftiger sig især med intensioner på centralt niveau, medens den sidstnævnte arbejder med en meget konkret analyse af et snævert opgaveområde. Særlig interessant bliver denne forskel, når man ser på resultaterne. De tre førstnævnte påviser en tendens til øget central styring først i 1970'erne, medens den sidstnævnte konkluderer, at socialstyrelsen har været meget forsigtig i sine styringsbestræbelser.

Ib Christensen, har senere uddybet denne pointe og konkluderer:

"Hvor centralismen - når man ser på de statslige styringsmuligheder efter 1970'ernes reformer - sprang op som en løve, faldt den ned som et lam, når man ser på den faktiske udnyttelse af mulighederne."³³

Det kan nævnes, at Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut har et større projekt om styringsmidler i den offentlige sektor under udvikling.³⁴

Endelig skal nævnes, at administrationsdepartementet som led i finansministeriets regelmæssige gennemgang af administrationernes opgaver og virksomhed (turnusgennemgangen) pt. er i færd med at vurdere den eksisterende vejlednings- og styringsvirksomhed på det sociale område. Denne vurdering er baseret på en analyse af, hvilken indflydelse såvel decentrale som centrale myndigheder mener, denne virksomhed har haft på kommunernes beslutningsproces.³⁵

3.2. Økologiske analyser

Betegnelsen økologiske analyser vil i denne sammenhæng referere til undersøgelser, der sætter lokale myndigheders serviceydelse i relation til politiske- og socio-økonomiske faktorer i lokal-enheden.³⁶

Det er karakteristisk for sådanne undersøgelser, at man analyserer sammenhænge mellem på den ene side lokale myndigheders serviceydelse, oftest i form af udgifter - enten de samlede udgifter eller sektorudgifter, og på den anden side partipolitiske faktorer, res-

33) Ib Christensen, "Kommunal handlefrihed - illusion eller realitet?", Politica, nr. 3, 11. årgang, 1979, p. 86.

34) Se f.eks. AKF-beretning for 1. halvår 1978, København: Amtskommunernes og kommunernes Forskningsprojekt, 1978, pp. 36-39.

35) Projektet er omtalt i den seneste årsberetning fra administrationsdepartementet.

36) Carl-Johan Skovsgaard, "Kommuneforskning og økologiske analyser", Politica, nr. 1, 8. årgang, 1976, p. 113.

sourcemæssige, oftest økonomiske, faktorer og behovsmæssige faktorer.³⁷ Disse karakteristika er anvendt i udvælgelsen af de konkrete undersøgelser og redegørelsen for disse falder i tre underafsnit: determinanter for den kommunale serviceydelse, variationer i kommunernes serviceydelse og økonomisk udligning.

3.2.1. Determinanter for den kommunale serviceydelse

Der findes en særdeles righoldig udenlandsk litteratur, som refererer til undersøgelser af denne karakter. Ligeledes finder der undersøgelser, der forsøger at sammenligne forholdene i flere lande.³⁸

Når man beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvilke faktorer der især er bestemmende for lokale myndigheders serviceydelse i forbindelse med en diskussion af det kommunale selvstyres status, er det selvfølgelig først og fremmest af interesse, hvilken betydning de politiske forhold har for serviceydelsen. Hvad siger så disse udenlandske undersøgelser om dette spørgsmål?

Hovedparten af undersøgelserne synes at vise, at de politiske forhold spiller en ikke særlig betydningsfuld rolle, medens behovsfaktorer og især ressourceforhold synes at være afgørende for serviceydelsen. Det må siges at være et skuffende resultat i relation til selvstyre betragtningen.

Det er dog værd at notere sig, at der jævnligt argumenteres for, at dette resultat i første række skyldes analyse-mæssige svagheder ved undersøgelserne, hvorfor yderligere analyse efterlyses.³⁹ Det må yderligere bemærkes, at det i flere nye undersøgelser påvises, at politiske faktorer har betydning, og at der ligger betydelige forskningsmæssige muligheder på dette felt.⁴⁰

37) Carl-Johan Skovsgaard et al., op.cit., pp. 18-27.

38) Se f.eks. flere artikler i Policy Studies Journal, vol. 7, no. 4, summer 1979.

39) Se f.eks. K. Newton og L.J. Sharpe, "Local Output Research: Some Reflections and Proposals", Policy and Politics, 5, 1977, pp. 61-82.

40) Martin O. Heisler & B. Guy Peters, "Comparing Social Policy across Levels of Government, Countries, and Time: Belgium and Sweden since 1870", Douglas Ashford (ed.), op.cit., pp. 169-171 og Michael Aiken & Guido Martinotti, "Left Politics, the Urban System, and Public Policy: An analysis of Municipal Expenditures among the 325 Largest Cities in Italy", i Kenneth Newton, (ed.), The Urban Political Economy, London: Sage, 1980, forthcoming).

På dansk grund har resultaterne stort set været parallelle til de refererede udenlandske undersøgelser. I en række undersøgelser synes resultatet at være, at de politiske forhold spiller en begrænset selvstændig rolle, selv om der på enkeltø områder har kunnet påvises en vis betydning og med det generelle forbehold, at yderligere forskning efterlyses.⁴¹

3.2.2. Variationer i den kommunale serviceydelse

En anden betragtningsmåde end direkte at betragte de politiske forhold er, at man ser på, hvad man kunne kalde de afledede virkninger af det kommunale selvstyre. Her tænkes på det forhold, at serviceforskelle kommunerne imellem, der kan henføres til politiske forhold, må accepteres og betragtes som rimelige i det omfang man ønsker et reelt, kommunalt selvstyre.

Der er de seneste år blevet foretaget et ganske betragteligt antal analyser af servicevariationer mellem lokale myndigheder. Det vil ikke her være muligt at nævne alle, langt mindre at kommentere dem blot nogenlunde dækkende. I stedet vil jeg kort nævne nogle centrale udenlandske undersøgelser og dernæst omtale og sammenfattende kommentere nogle danske undersøgelser.

Udenlandske undersøgelser, der især må siges at være relevante for en sammenligning med danske forhold, er hidtil primært foregået i England, Norge og Sverige. Et betragteligt antal engelske undersøgelser er diskuteret af Kenneth Newton.⁴² I Norge har der ligeledes været foretaget en del analyser, blandt andet af Tore Hansen og Francesco Kjellberg.⁴³ Yderligere må nævnes, at et større projekt, der også involverer økologisk analyse for tiden er under forberedelse.⁴⁴ Endelig kan for Sveriges vedkommende nævnes, at der i forbindelse med forskningsprojektet om kommunalt selvstyre ("Westerståhl-projektet") er gennemført analyser af interesse i

41) Skovsgaard et al., op.cit.

42) K. Newton, "Community Performance in Britain", Current Sociology, xxii 1/3, 1974.

43) Tore Hansen og F. Kjellberg, "Municipal Expenditure in Norway", Policy and Politics, vol. 4, 1978, pp. 25-50.

44) Forslag til et byforskningsprogram, Oslo: Rådet for forskning for samfunnsplanlegging, februar 1980, pp. 24-37.

denne sammenhæng.⁴⁵

For så vidt angår danske forhold findes en række analyser af variationer i kommunernes serviceydelse.

Nogle analyser beskæftiger sig med de samlede udgifter eller en række udgiftsområder.⁴⁶ En række andre undersøgelser beskæftiger sig med enkelte kommunale sektorudgifter med henblik på at analysere variationer i serviceydelser indenfor den pågældende sektor.⁴⁷

Det er et helt gennemgående træk i disse undersøgelser, at der forekommer betydelige variationer i kommunernes serviceydelse. Det må uden forbehold fastslås, at der er betydelige forskelle i den service kommunerne yder borgerne, selv om dette faktum ikke har været mødt med udelt begejstring fra kommunalt hold.⁴⁸

Det er endvidere et gennemgående træk, at servicevariationer som følge af ressourceforskelle kommunerne imellem forekommer i vidt omfang og at en del variationer skyldes objektive behovsforskelle mellem kommunerne, medens det kun i begrænset omfang er lykkedes at henhøre serviceforskelle til de politiske forhold.⁴⁹

45) B.O. Birgersson, Kommunen som service-producent, Stockholm, 1975.

46) Tom Togsverd, Koordinering af kommunernes ressourceforbrug, licentiatafhandling, IMSOR, 1976; Skovsgaard et al., op.cit.; Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard, Udgiftsstruktur i vækst- og storbykommuner, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, februar 1980; Rolf Nordstrand, Variationer i primærkommunernes udgifter, specielt med henblik på store bykommuners økonomiske problemer, København: Københavns Universitets Økonomiske Institut, februar 1980; Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard, On the Importance of the Urban Hierarchy for Local Government Service- and Expenditure Levels, Paper prepared for the ECPR workshop on Urban Policy and Expenditure Patterns, Florence, March 1980, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

47) Alle specialeopgaver ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet i kronologisk orden: Carl-Johan Skovsgaard, Kommunestørrelse og effektiv serviceydelse (folkeskoleudgifter), okt. 1974; Ingelise Sørensen, Variationer i primærkommunernes forvaltningsforbrug, maj 1976; Søren Rohde, Variationer i den kommunale ældreomsorg 1975-1980, sept. 1976; Poul Erik Mouritzen, Byrdefordelingsreformen, en økologisk analyse af kommunernes vejudgifter, okt. 1976; Ulrik Thomassen, Kommunernes ældreomsorgspolitik, en økologisk analyse af variationer i serviceniveaet, januar 1978; Mogens Dam, Kommunernes bibliotekspolitik, en økologisk analyse af variationer i serviceniveaet, januar 1980.

48) Danske Kommuner, 22, 1977, p. 1, jvf. dog Danske Kommuner, 26, 1977, p. 42.

49) Påvisning af politiske forholds betydning er blandt andet sket i: Skovsgaard et al., op.cit., p. 111; Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard, op.cit.; Mogens Dam, op.cit., p. 80.

3.2.3. Økonomisk udligning

I og med påvisningen af, at kommunernes ressourcemæssige situation er af afgørende betydning for en effektiv serviceydelse, er der indirekte peget på byrdefordelingen mellem stat, amt og kommune som et centralt problem. Hvis man vil neutralisere virkningen af kommunernes forskellige ressourcemæssige muligheder, må der etableres udligningsordninger. Det kan nævnes, at en af de tidligere nævnte undersøgelser påviste en nivellering af serviceforskelle i forbindelse med overgang fra procentrefusion til bloktilskud.⁵⁰

De seneste år er det blevet stadig mere accepteret, at økologiske analyser er et velegnet instrument til beregning af fordelingen af bloktilskud. Det egentlige gennemslag for metodens anvendelse i den politiske beslutningsproces kan med god grund henføres til en rapport fra Københavns kommune, der argumenterede for overførsel af større tilskud til København.⁵¹ Metoden blev taget op i et kommissionsarbejde vedrørende tilskudsproblematikken og kom i et vist omfang til at indgå i bloktilskudsberegningen efter kommissionens forslag.⁵²

Med bloktilskuddenes tiltagende betydning må det være ganske væsentligt, at fordelingen sker på den bedst mulige måde. Der er siden betænkning 855's fremkomst fra flere sider fremkommet væsentlig kritik af den måde, hvorpå man der betjener sig af den økologiske analyse.⁵³ Kritikken retter sig mod såvel teoretiske som metodiske forhold, ligesom der anvises alternative beregningsmåder.⁵⁴

50) Poul Erik Mouritzen, op.cit.

51) Københavns Kommune, Bloktilskud og andre udligningsordninger, København 1977.

52) Betænkning 855 om kommunale udgiftsbehov, København: Statens trykningscenter, 1978, og lovbekendtgørelse nr. 349 af 18. juli 1979.

53) Poul Erik Mouritzen, Kommunale udgiftsbehov. Nogle kommentarer til bet. 855 om kommunale udgiftsbehov, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, marts 1979; og H. Bunzel, S. Hylleberg og J. Søndergaard, "Fordeling af statens tilskud til kommunerne", Nordisk administrativt tidsskrift, nr. 1, 1980.

54) Se også Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard, "Regression Analysis and Principles of Equalization", Cameron & Lotz (eds.), Copenhagen Workshop on Measuring Local Government Expenditure Need, Paris: OECD, 1980 (forthcoming).

4. Sammenfatning og konklusioner

4.1. Status vedrørende det kommunale selvstyre

Som noget grundlæggende må peges på, at der i de 10 år, der er forløbet siden inddelingsreformens gennemførelse, er sket ganske betydelige ændringer i det kommunale selvstyres vilkår. Der er sket en række politiske, sociale og ikke mindst økonomiske ændringer, der har medført større krav til kommunerne samtidig med, at kommunerne ikke blot som følge af disse ændringer, men også ved overførsler fra staten har fået en række nye, krævende opgaver at varetage.

Forskningsresultaterne afspejler, at det til stadighed mere komplicerede samfund nødvendiggør et øget samspil mellem myndigheder på alle niveauer. Den stigende teknokratisering af samfundet modsvares af en øget bureaukratisering og en deraf følgende tilnærmelse mellem den statslige og kommunale forvaltnings funktionsmåde.

Der er således en stigende afhængighed mellem myndigheder på forskellige niveauer, og ikke mindst den økonomiske krise har medvirket til, at afhængigheden er øget hen mod slutningen af 1970'erne.

Når det er sagt, peger resultaterne af såvel strukturelle som økologiske analyser imidlertid også på, at kommunerne stadig har et ikke ubetydeligt spillerum, som de også benytter sig af i deres beslutningstagning. Det synes som om, at alle de styringsmidler, der forekommer, giver udtryk for større centraliseringstendenser, end der i alle tilfælde er dækning for, når man ser på, hvorledes de rent faktisk anvendes.

Et sammenlignende tilbageblik til 1960'erne giver ikke basis for at sige om selvstyret i 1970'erne er blevet større eller mindre, men blot at det på en række felter er fundamentalt ændret.

Ved indgangen til 1980'erne må man konstatere, at der stilles større krav til kommunerne end nogensinde før. Samtidig kan man gøre sig overvejelser om, hvorvidt det kommunale selvstyre vil overleve 1980'erne, således som det tilsyneladende har overlevet 1970'erne under indtryk af den fortsatte økonomiske krise og de centrale løsninger som kunne blive dikteret i forsøg på at bekæmpe denne.

4.2. Status vedrørende forskning i kommunale forhold

Generelt synes strukturanalysens styrke at være for det første, at den gør det muligt at behandle sociale og politiske problemer, som det så at sige er vanskeligt at sætte tal på. For det andet, at sammenhænge mellem aktiviteter i forskellige myndigheder på samme eller på flere niveauer bliver et centralt led i analyser. Endelig, at det er muligt at gå ind bag de rent formelle ordninger og vurdere de faktisk forekommende aktiviteter.

Som svagheder ved disse analyseformer kan peges på, at der ikke findes noget egentligt samlet teoretisk apparat for denne type tilgang til studiet af kommunale forhold, men at der anvendes vidt forskellige teoretiske udgangspunkter. Endelig er det også en svaghed, at det kan være vanskeligt at få empirisk belæg for de formodninger, man kan gøre sig om mulige sammenhænge ved denne tilgang.

Den økologiske analyses styrke er for det første, at der arbejdes med en bred opfattelse af de politiske beslutningers baggrund med inddragelsen af en række af socio-økonomiske forhold. For det andet, at sammenhængene mellem forskellige determinerende faktorer eksplicit indgår i analysen. Endelig, at der arbejdes med analyse af kvantificerede størrelser.

Der kan også peges på nogle åbenbare svagheder. Det er især problematisk, at man sjældent får høje forklaringsgrader, fordi det er vanskeligt at få tilstrækkelige og tilstrækkeligt gode indikatorer, hvilket typisk er problemet i forbindelse med de politiske forholds betydning. Ligeledes er det en svaghed, at det med analysen sjældent lykkes at trænge ind til de bagvedliggende økonomiske og sociale processer og få dem inddraget på tilstrækkelig vis i analysen.

Sammenfattende er det værd at notere sig, at de to tilgange til studiet af kommunale forhold på udmærket måde supplerer hinanden på flere felter. Ligeledes mener jeg også, at en vigtig konklusion må være, at vi ved indgangen til 1980'erne står væsentlig bedre rustet forskningsmæssigt end ved 1970'ernes begyndelse.