

Anker Brink Lund, Peter Maskell:

Introduktion

- status efter ti år med kommunalreformen

I 1970 indledtes i Danmark en reorganisering af kommuneadministrationen. Denne såkaldte kommunalreform har i år jubilæum og Politica markerer det ved denne samling af artikler omkring fællestemaet kommunalt selvstyre.

Baggrunden for kommunalreformen var angiveligt at skabe mere bæredygtige kommuner og derved sikre mere realistiske geografiske, økonomiske og politiske rammer omkring det lokale demokrati. Formålet var kort sagt at puste nyt liv i det kommunale selvstyre, som i efterkrigstiden var blevet begrænset gennem centraliseringstendenser i det politiske system og uligheder mellem store og små kommuner.

Spørgsmålet er, om det er lykkedes?

Læser man lærebøger i samfundsfag og andre håndbøger er der ingen tvivl:

"Der er spire- og grokraft i det lokale demokrati i Danmark. Trods middelalder og enevælde kan man i dag knap 10 år efter den nyere tids største begivenhed for det kommunale selvstyre - Kommunalreformen i 1970 - fastslå, at de demokratiske kræfter, der var grundlag for den første samfundsmæssige organisering, er så stærke som nogen sinde".¹

1) Politikens Sådan fungerer Danmark, København 1979, p. 68.

Anker Brink Lund, Peter Maskell:

Introduktion

- status efter ti år med kommunalreformen

I 1970 indledtes i Danmark en reorganisering af kommuneadministrationen. Denne såkaldte kommunalreform har i år jubilæum og Politica markerer det ved denne samling af artikler omkring fællestemaet kommunalt selvstyre.

Baggrunden for kommunalreformen var angiveligt at skabe mere bæredygtige kommuner og derved sikre mere realistiske geografiske, økonomiske og politiske rammer omkring det lokale demokrati. Formålet var kort sagt at puste nyt liv i det kommunale selvstyre, som i efterkrigstiden var blevet begrænset gennem centraliseringstendenser i det politiske system og uligheder mellem store og små kommuner.

Spørgsmålet er, om det er lykkedes?

Læser man lærebøger i samfundsfag og andre håndbøger er der ingen tvivl:

"Der er spire- og grokraft i det lokale demokrati i Danmark. Trods middelalder og enevælde kan man i dag knap 10 år efter den nyere tids største begivenhed for det kommunale selvstyre - Kommunalreformen i 1970 - fastslå, at de demokratiske kræfter, der var grundlag for den første samfundsmæssige organisering, er så stærke som nogen sinde".¹

1) Politikens Sådan fungerer Danmark, København 1979, p. 68.

Men er det en korrekt vurdering? Findes der en realitet bag de pompøse ord? Er det kommunale selvstyre andet end et ideologisk dogme her ved indgangen til 1980'erne?

Kommunen - en samfundsrelevant enhed?

Spørger man et repræsentativt udsnit af befolkningen, hvad de tænker på som deres lokalsamfund, angiver over 50 pct. primærkommunen som deres "nære samfund".²

Kommunen er således - især uden for hovedstadsområdet - en enhed, der subjektivt opleves som relevant og vedkommende.

Også mere objektivt vurderet synes der at være gode grunde til at betragte kommunen som en relevant politologisk enhed. Det skyldes et historisk sammentræf af to i og for sig selvstændige processer:

På den ene side en udvidelse af kommunalbestyrelsens kompetance til selv at fastsætte regler og normer for opgavers rette løsning.

På den anden side en vækst i antal og omfang af sådanne opgaver.

Medens den første proces er et direkte - og ønsket - resultat af kommunalreformen, er den anden en følge af det offentliges mere generelle øgning i samfundsøkonomisk betydning. Fra at udgøre ca. 25 pct. af bruttonationalproduktet i 1970 er det offentliges samlede udgifter til køb af varer og tjenesteydelser vokset til næsten 30 pct. i 1978. Og den kommunale sektors andel er yderligere vokset: i 1970 udgjorde den 60 pct. af den samlede offentlige aktivitet, i 1978 er andelen 70 pct.³

Den voksende kommunale autonomi var sammen med inddelingsreformens afskaffelse af sondringen mellem købstads- og sognekommuner medvirkende til den stedfundne opløsning af det, som Marx kaldte den største sociale modsætning: modsætningen mellem land og by. Således er det i dag mere rimeligt at tale om et urbant kontinuum med forskellige grader af bebyggelsestæthed, grundpriser, luftforurening osv., end om en urban/rural dichotomi.

Medens den stigende kommunale autonomi således kan inddrages

2) Anker Brink Lund, Informationsbehov og lokalsamfund, Danmarks Radios forskningsrapport nr. 28/80, København 1980, p. 15.

3) Jens Erik Steenstrup, "En note om udvikling af den kommunale sektors økonomi", AKF-nyt, nr. 4-1979, p. 2

som forklaring på en historisk-specifik geografisk homogeniseringsproces, må der dog samtidig peges på virkninger, der giver det modsatte resultat:

Det hænger sammen med de to processer nævnt ovenfor:

- 1) Handlefriheden indebærer en forøget mulighed for, at den enkelte kommunalbestyrelse vælger forskellige løsningsmuligheder og foretager forskellige prioriteringer ved løsning af identiske opgaver, og at dette foregår uafhængigt af for eksempel regionalt tilhørsforhold eller urbaniseringsgrad.
- 2) Opgavernes kvantitative omfang betyder, at kommunegrænserne i stigende grad bliver meningsfulde, idet de adskiller kvalitativt forskellige dele af det nationale territorium.

For samfundsvidenskabelige analyser af rumligt fordelte objekter - hvad enten det er befolkningsgrupper med forskellige karakteristika (levevilkår, uddannelse, boligforhold) eller virksomheder med for eksempel forskellig forureningsgrad - betyder det, at der i stigende grad bliver overensstemmelse mellem objekternes faktiske rumlige fordeling, og den fordeling som fremkommer ved at benytte kommunens areal som tællingsenhed. En øget kommunal autonomi betyder i kraft de processers samvirken en øget territoriell konsolidering af kommunen.

Danmark har parallelt med den stigende kommunale territorielle konsolidering i 1970'erne oplevet en national territoriell afsvækkelse: kapitalens internationalisering, nedbrydning af toldskrænker, fælles tekniske normer, opkomsten af en art fælleseuropæisk/amerikansk kultur osv. er alle fænomener, der gør de nationale grænser mindre meningsfulde, og gør de nationale territorier kvalitativt mindre forskellige.

Tilsammen betyder den kommunale territorielle konsolidering, og den tilsvarende nationale afsvækkelse, at samfundsvidenskabelige teorier og metoder udviklet på ét geografisk niveau, i stigende grad kan overføres til et andet.

Det betyder også, at kommuner på en række områder har større fællestræk på tværs af grænser end indenfor samme nation. For eksempel er de sociale problemer, der kendetegner kommuner med en dominerende, stagnerende og kriseramte skibsværftsindustri, i mangt og

meget identiske fra nation til nation, hvorimod de adskiller sig mærkbart fra kommuner med en anden mere vækstpræget erhvervsstruktur i samme land.

Kommunerne er derfor ikke enheder i den forstand, at de er identiske størrelser. Men til gengæld er der en tendens til, at kommunen som samfundsvidenskabelig kategori er blevet mere relevant. Det har bl.a. sat sine spor i en række videnskabelige arbejder med en "territorial" synsvinkel - en forskningstendens som formodentlig vil forstærkes i de kommende år.

Øget lokalt demokrati?

Hovedparten af den politologiske forskning omkring den kommunale sektor arbejder dog stadig ud fra det, vi kunne kalde en "institutionel" synsvinkel.

Inden for denne forsknings-ramme opfattes den kommunale lokalforvaltningsenhed som en aktør, hvis handlinger på forskellig vis påvirker affærdsmønstrene for andre lokale og ikke-lokale aktører, for eksempel erhvervsvirksomheder, interesseorganisationer, græsrodsbevægelser og statens centrale og dekoncentrerede myndigheder.

Spørgsmålet er her, om kommunerne har fået øget indflydelse på beslutningsprocesserne?

Dette spørgsmål kan hverken besvares med et entydigt ja eller nej.

På den ene side har styrkelsen af den lokale økonomi gennem øget skattegrundlag og statlige bloktilskud givet bedre muligheder for at tilpasse politikken efter lokale forhold. Inden for en række områder, blandt andet socialpolitikken, har skønsprincippet for eksempel afløst retsprincippet. Desuden har de større enheder givet mulighed for ansættelse af flere embedsmænd i administrationen, og kommunerne har fået overladt flere opgaver, som tidligere var centralstatslige.

På den anden side har væksten i kommunale opgaver belastet administrationsapparaterne og gjort beslutningsprocesserne mindre overskuelige for de valgte kommunalpolitikere. Kommunerne er blandt andet som følge af kriseindgreb og nedskæringer blevet indordnet under den samlede økonomiske politik, så på nogle områder er den statslige styring i praksis blevet øget. Hertil kommer, at der stadig er væsentlige forskelle mellem kommunernes bæreevne, og at

modsatningerne mellem lokale organisationer og grupper har været voksende i 1970'erne.

Et af de områder, hvor disse modsatrettede tendenser har været tydelige, er i den offentlige planlægning. Her har primærkommunerne fået tillagt store kompetencer. Som det blandt andet fremgår af regionplanerne griber den centralstatslige Planstyrelse dog stadig styrende ind i kommunernes handlefrihed. Samtidig har offentlighedsfaserne i planlægningen betydet et øget pres på den kommunale administration - uden at det i større omfang har givet nogen reel øgning i de deltagende interessegruppers indflydelse på beslutningerne.

Lidt om artiklerne

Det kommunale selvstyre er således et modsætningsfyldt fænomen. Artiklerne i dette tema-nummer afspejler disse modsigelser, og i udvælgelsen af bidrag har tema-redaktørerne forsøgt at belyse så mange forskellige aspekter af det kommunale selvstyre som muligt, så læseren får en slags status over udviklingen og forskningen på kommunalområdet - især set ud fra den "institutionelle" synsvinkel.

I udvalget af artikler har vi også søgt at lade forfattere med en praktisk erfaring på det kommunale selvstyres område komme til orde. Indenfor de omfangsrammer, der er sat for dette nummer, har vi langt fra kunnet belyse emnet til bunds, men vi håber gennem kombinationen af forskellige synsvinkler at have givet et oplæg til den fortsatte debat om det kommunale selvstyre.

I artiklen Primærkommunen i det politisk-administrative system giver Henrik Toft Jensen et rids over de lokale forvaltningsenheders udvikling og kommer ind på de styrings-mekanismer, som begrænser det kommunale selvstyre blandt andet belyst med eksempler fra planlægningsprocessen.

Planlægnings-aspektet videreføres i Niels Kruses artikel Regionplanlægningen. Amtskommunen som element i det politisk-administrative system, der desuden diskuterer de amtskommunale organisationer i det politiske system. Han konkluderer, at så længe planlægningsinitiativer i Danmark ikke ses som en helhed, levner de overordnede myndigheder kun lidt plads for et reelt amtskommunalt selvstyre.

Efter disse introduktioner af de primær- og amtskommunale aktører redegør Carl-Johan Skovsgaard i artiklen Selvstyre-ideer og kommuneforskning for det kommunale selvstyres idégrundlag og den

nyere politologiske forskning på området. Han inddeler forskningen i struktur-analyser og økologiske analyser og konkluderer, at de to politologiske tilgange til studiet af kommunale forhold på udmærket måde supplerer hinanden.

I forsøget på at befæste det kommunale selvstyre har kommunerne gennem deres interesse-organisation, Kommunernes Landsforening, forsøgt at udvide grænserne for den lokale handlefrihed. Henrik Davidsen belyser i artiklen Kommunernes Landsforenings interessevaretagelse i 70'erne, hvordan foreningen, der af nogle iagttagere er blevet kaldt "et alternativt statsapparat", har varetaget selvstyre-interesserne i de seneste ti år. Han konkluderer på grundlag af Landsforeningens egne debat-oplæg, at der er sket en indsnævring i interessevaretagelsen, og at nogle af de aktuelle problemer paradoksalt nok blandt andet skyldes, at Kommunernes Landsforening har haft held til at få gennemført næsten alle sine mærkesager i 70'erne.

Endelig rundes temaet af med en artikel af Kai Lemberg og Jan Magnussen. Den handler om Økologi, miljø og lokalstyre som en ny dimension i dansk politik. Forfatterne peger på, at disse krav danner en modpol til ønskerne om øget centralisering og vækst i samfundet. Artiklen argumenterer for at en betragtningsmåde ud fra disse "grønne krav, kan skærpe forståelsen af de politiske modsætninger, når den anvendes som supplement til den traditionelle venstre-højre opdeling af de politiske kræfter.