

billede kontekst

KOMMUNENS STYRE I DIN HÅND!

OM INFRASTRUKTURER, KOMMUNALE INDTÆGTER OG 'KOMMUNESOCIALISME'

■ HANNE THOMSEN

Den socialdemokratiske valgplakat fra 1950 fortæller tydeligt, hvad det lokale kommunale selvstyre havde formålet at skabe. Her ses boliger, en skole, et fodboldmål, et hospital, men der var også andre goder, så som indførelsen af skoletandlæge og skolelæge samt ældreforsorg. På plakaten ses gasværkets beholdere tydeligt, ligesom de øvrige forsyningsvirksomheder er med i plakats hule hånd. Plakaten fortæller dermed klart, hvor en stor del af pengene til den offentlige velfærd kom fra.

Det er en socialdemokratisk plakat, men i mange af landets kommuner var der på dette tidspunkt på tværs af partierne Socialdemokratiet og Venstre og blandt de konservative enighed om, at det var et gode med stærke kommuner, der finansierede en stor del af udgifterne med indtægterne fra forsyningsvirksomhederne, dvs. vandværket, gasværket, elværket og fjernvarmeværket. Værkerne og deres infrastruktur sikrede dermed ikke blot komfort med rindende vand, lys og varme samt energi til produktionen men også velfærd.

Forsyningsvirksomhederne finansierede i årene fra omkring 1900 til 1930'erne op til 20 pct. af de kommunale budgetter. Det var en indirekte beskatning, som fremkom ved, at man ganske enkelt budgetterede med et overskud på værkerne til brug for andre formål i kommunen, eller ved at man underbudgetterede, hvorefter det viste sig at gå bedre på værkerne, end man havde budgetteret med. Det heldige resultat for kommunen var, at uanset hvordan det gav et over-



skud på værket, så gik det i kommunekassen og kunne dermed gå til finansiering af offentlig velfærd – til gavn for byens borgere.¹

Princippet, om at lade forsyningsvirksomhederne finansiere offentlige fælles goder, var kendt før – og efter, men blev i denne periode kaldt 'kommunesocialisme', fordi det blev brugt som et socialpolitisk begreb. Princippet socialpoliti-

¹ Thomsen: GAS.

ske element sang dog på allersidste vers, da plakaten om "Kommunens styre i din hånd" kom frem. Statens overtagelse af velfærden blev påbegyndt med 1930'ernes reformer, og gennemførtes i 1950'erne som et socialdemokratisk projekt. Baggrunden for denne udvikling var, at man ønskede ensartede vilkår i landet som helhed, og at det blev muligt, fordi Socialdemokratiet havde statsmagten fra 1929 sammen med Det Radikale Venstre.

DE KOMMUNALE INDTÆGTERS HISTORIE

Det er karakteristisk for det danske kommunale system, at kommunerne har haft skatteudskrivningsret og ret til at ansætte skatten af indkomsterne. I de fleste andre europæiske lande har dette været utænkeligt, fordi de centrale myndigheder ikke har haft tilstrækkelig tillid til kommunerne og andre lokale myndigheder til at turde overlade dem en så vital funktion.² Men Venstre og gårdmændene i Danmark ønskede ikke en stærk stat. Erfaringerne fra Estrups provisorietid i 1880'erne og 1890'erne havde gjort sit til, at det lokale selvstyre blev en mærkesag for Venstre. Partiet ønskede en decentral struktur og skattefinansierede ydelser, som de selv kunne være med til at administrere i sognerådene.³

Indtil skatteloven for København 1861 og for købstæder i 1863 var det 'cigarkassesystemet', der var rådende. Men med de nye skattelove fik København og købstadskommunerne ryddet op i dette 'cigarkassesystem' med dets virvar af repartitionssærskatte, hvor man eksempelvis betalte til kassen for borgervæbning, indkvarteringsskat, renovationsskat, vægterskat, brolægningsskat, vandskat, lygteskat, næringsskat og fattigskat. I landkommunerne blev 'kasse'-princippet først afskaffet i 1867. Grundlovens løfteparagraf om, at "kommunerne har ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender" blev taget i anvendelse med kommunalreformerne i 1867 og 1868 for henholdsvis by og land. Kommunalreformerne var udtryk for en markant decentralisering af landets styre og gav kommunerne et stort råderum for selvstændige dispositioner.⁴

Efter ophævelsen af 'kasse'-princippet blev det sådan, at alle skatter gik i en og samme kasse, og efterfølgende fordeltes af byrådet. De kommunale forsyningsvirksomheder blev dermed underlagt kommunernes almindelige omfordelingskompetence, og kommunerne kunne drive forskellige forsyningsvirksomheder mod særskilt betaling. Fra 1863 havde købstæderne således skatteindtægter fra ejendomsskatte, formue og lejlighedsskatte samt ikke mindst indtægterne fra forsyningsvirksomheder – alt gik i én kasse, og man kunne drive sine virksomheder, så de gav overskud til kommunekassen.

I 1903 indførtes indkomstskatten til stat og kommune. Med denne skattelov kom den personlige skat til kommunen til at bestå af indkomstskat og formue-

² Knudsen: *Den danske stat*, 107, 188.

³ Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder*, 305.

⁴ Mørch: *Den ny Danmarkshistorie*, 137; Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder*, 63.

skat samt ejendomsskyld på bygninger og grund, der pålignedes efter værdien i handel ogandel i stedet for som før efter hartkorn.⁵ I løbet af de sidste årtier af 1800-tallet fik forsyningsvirksomhederne en stadig større betydning for indtægterne i kommunekassen. Omkring år 1900 var indtægtsfordelingen for en typisk kommune sådan, at ca. 7-11 pct. af indtægterne kom fra dens vand- og gasværker, senere voksede beløbet fra forsyningsvirksomhederne til ca. 20 pct.⁶

Men baggrunden for at de stigende indtægter fra forsyningsvirksomhederne kom til at give grundlag for en voksende kommunal økonomi var også indførelsen af den almindelige valgret (også for kvinder) til kommunalbestyrelserne i 1908. Den almindelige valgret for alle skatteydere gav Socialdemokratiet, alene eller sammen med de radikale, flertal i langt de fleste større byer og dermed større muligheder for at prioritere. Dertil kom, at den statslige kontrol med lokalstyret med de kongeligt/ministerielt udpegede borgmestre, blev begrænset, da man i 1919 indførte princippet om valgte borgmestre, så byrådet kunne vælge sin formand selv. Der var dog enkelte kommuner, der som forsøgsordning fik valgte borgmestre allerede i 1909. Det øgede indtægtsgrundlag gav mulighed for, at man i disse nye demokratiserede bystyrelser kunne prioritere opbygningen af lokale velfærdsordninger.⁷

GRUNDLAGET FOR KOMMUNERNES DRIFT AF FORSYNINGSVIRKSOMHEDER

Det første gasværk i Danmark blev bygget i Odense i 1853 af det private selskab Det Danske Gaskompagni, senere fulgte Gaskompagniet op med flere private gasværker. Gas til belysning blev anset for luksus og derfor overladt til denne private aktør, mens vandværkerne, der blev bygget samtidig, blev kommunalt drevne. Vandværkernes forsyning blev efter koleraepidemien i 1853 anset for en nødvendig fornødenhed, hvis man ville undgå sygdom og død fra de stadigt mere forurenede brønde i byerne.

Gasværkerne var således i starten private værker og det på trods af den danske tradition for, at infrastruktur og kommunikation var offentligt anliggende. I 1840'erne og 1850'erne diskuterede man ofte fordele og ulemper ved det offentliges varetagelse af disse opgaver, men fra 1850'erne og især fra 1860'erne gik tendensen i retning af en styrkelse af det offentliges engagement.⁸ Efter byggeriet af de første private gasværker, blev det senere i perioden det kommunale værk, der blev det typiske i Danmark. I løbet af 1850'erne og i 1860'erne blev argumentet, at det var urimeligt at lade et privat selskab hente overskud på noget, der lå naturligt i forlængelse af kommunens øvrige driftsopgaver. Desuden var det ikke

5 Christensen og Hansen: *Kommunalkundskab*, 221-227.

6 Christensen og Hansen: *Kommunalkundskab*, 141, 147.

7 Thomsen: *GAS*, 71-74.

8 Hyldtoft: *Danmarks økonomiske historie*, 88-89.

længere risikobetonet, da man kunne se, at det gav overskud til Det Danske Gaskompagni. De kommunalt drevne vandværker havde ligeledes givet kommunerne erfaring med drift af forsyningsvirksomhed.

Det første kommunale gasværk blev etableret i Nyborg i 1856, senere fulgte flere, og de kommunale værker blev en stor inspirationskilde for de kommuner, der havde indgået kontrakt med Gaskompagniet, men som efterhånden kom til at ønske selv at drive deres gasværker, ikke mindst fordi de kunne se, at de gav overskud til kommunekassen. Sammenlignet med udlandet fik kommunale gasværker et meget tidligt gennemslag i Danmark, og set i et internationalt perspektiv, er det det mest karakteristiske ved det danske gassystem.

Det Danske Gaskompagni etablerede sig fra starten ud fra princippet om 'områdeforsyning', og da senere elforsyningen blev udbredt i de danske byer i slutningen af 1800-tallet blev det ligeledes baseret på områdekoncessioner, der gav eneretten til at drive et distributionsnet i et givent område. Men der var endnu ingen egentlig offentlig regulering vedrørende etablering og drift af gas- og elforsyningsvirksomheder. Formelt set kunne enhver starte en forsyningsvirksomhed, men i praksis kunne man ikke, da både gas- og elforsyning er ledningsbåren energi. Problemerne knyttede sig derfor til det at føre ledningsnettet over andens ejendom, da det krævede ejerens accept. Det gjaldt både for privat og kommunal ejendom, og gjaldt derfor også for krydsning af veje og jernbaner. I kraft af retten til at disponere over de kommunale veje, fik kommunerne en meget stor indflydelse på først gasforsyningen og siden elforsyningen.⁹

Man kunne – uden at indblande kommunen – etablere en lille lokal gasforsyning med forsyning til de nærmeste naboer, sådan som gaspioneren Johannes Irgens eksempelvis gjorde det i årene 1815 til 1819. Man kunne også etablere en mindre lokal elforsyning, hvor man trak ledninger over tage og baggårde, uden at krydse offentlig vej, dvs. en såkaldt blokstation, og sådan begyndte Danmarks første egentlige elforsyning i Køge i 1891. I Odense startede man med elforsyning få uger senere, men her var der indgået en egentlig koncessionsaftale mellem Odense Kommune og Aktieselskabet Det Danske Elektricitetskompagni, der var Danmarks første kommercielle elforsyningsselskab. Koncessionsaftalen gav forsyningsselskabet ret til at lægge strømførende kabler i byens gader i 25 år. Der var ligesom for gasforsyningen ikke tale om en formel eneret til forsyning, men om en reel eneret. I København startede elforsyningen med en række blokstationer, som private investorer etablerede. Investorerne blev kontrolleret af hårde koncessionskrav med blandt andet en afgift til kommunen for nedgangen i salget af bygas, så konkurrencen fra elforsyningen ikke blev så mærkbar for kommunen. I København blev resultatet ligesom for gasforsyningen et kommunalt el-

9 Mortensen: 'Kommunale elforsyningskoncessioner', 191-193.

værk, der startede i 1891. I mange af kommunerne blev de private værker overtaget af kommunen i begyndelsen af 1900-tallet.

Stærkstrømsloven fra 1907 fastlagde, at anlæg og drift af elværker var fri næring, som ikke krævede koncession. Den gjorde det også muligt at føre ledninger over anden mands jord. Men kommunernes muligheder for at hindre andre aktører mod kommunens ønske i at gå ind i branchen blev reelt kun begrænset lidt.¹⁰ Kommunerne havde fortsat den dominerende indflydelse på forsyningsområdet. Der var ligesom i kommunernes kontrakter med Det Danske Gaskompagni også inden for kommunernes kontrakter med private elforsyningselskaber tale om en indbygget 'overtagelsesret' eller købsret. Overtagelsesretten var indbygget for at sikre, at kommunen senere kunne etablere en kommunal forsyning eller overtage værket. Koncessionerne inden for elforsyning kom, ligesom det havde udviklet sig inden for gasforsyning, til at indeholde en koncessionsafgift til kommunen for brug af veje og for opnåelsen af eneretten til at lægge infrastrukturen ud og forsyne kommunen og dens borgere.

KOMMUNESOCIALISME: KOMMUNALT FINANSIERET VELFÆRDSPOLITIK

Meget af forskningen i velfærdsstaten har taget udgangspunkt i en kontinuitetsbetragtning om, at den danske stat siden 1890, og siden den første sociallovgivning har gennemgået en ensartet velfærdsudvikling. Søren Kolstrup har derimod sat fokus på kommunen som den centrale enhed i velfærdsstatens opbygning,¹¹ mens staten først er kommet på banen fra 1930'erne og særligt efter 1956 med indførelsen af folkepensionen for alle og etableringen af en ensartet velfærdslovgivning, så man kan tale om ét samfund og ét land, mens der tidligere var en meget stor forskel mellem by og land og imellem de forskellige byer.

For Kolstrup etableredes grundlaget for den senere velfærdsstat i kommunerne, der med deres udstrakte selvstyre og eget indtægtsgrundlag havde mulighed for at prioritere opbygningen af lokale velfærdsordninger. Det var i de købstadskommuner, hvor Socialdemokratiet fik flertal eller stod stærkt, at man kunne se de første velfærdsinitiativer, ligesom de gav inspiration til den nationale lovgivning. Socialdemokratiets ambition var i denne periode at bruge kommunen som platform for partiets sociale og økonomiske program. Man ville, som Kolstrup har formuleret det, gøre "den røde kommune" til en mønsterkommune, der kunne give lønarbejderne appetit på socialismen og reformpolitikken, som det fint sammenfattes af Kolstrup i det følgende:

I de første årtier af 1900-tallet indførte en række danske industribyer velfærdsreformer, der afspejlede en bevægelse bort fra den liberalistiske socialhjælpsstat – hvor nye sociale hjælpeforanstaltninger rigtig nok var kommet til men stadig inden for

10 Mortensen: 'Kommunale elforsyningskoncessioner', 191-193.

11 Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder*; Kolstrup: 'Kommunen'.

selvhjulpenshedens og deklasseringens logik – og frem mod den tidlige danske velfærds model med øget social hjælp til et stigende antal borgere givet efter behov kombineret med en universalistiske velfærdsstats medborgertanke, der realiseredes på enkeltstående punkter for at undgå social diskrimination. Skolen og det moderne hospital blev institutioner for alle samfundets borgere, socialhjælpen fik mindre almis-sepræg end tidligere, og boligen blev en integreret del af reformpolitikken, ligesom forebyggende velfærdsinitiativer så dagens lys. Denne reformbevægelse trådte frem med yderst forskellig styrke i socialdemokratisk dominerede byer – tydeligt i byer som Nakskov, Esbjerg og København – svagere i byer som Næstved og Horsens. Men tendensen er klar nok. Socialdemokratiet var den drivende kraft bag reformerne, men stod ikke alene. Et nyt fremvoksende lag af professionelle – så som læger, tandlæger, ingeniører, arkitekter, lærere og pædagoger – allierede sig med morgendagens parti.¹²

Socialdemokratiet var et nyt parti i fremdrift. Et nyt parti, der med fordel udnyttede de muligheder, som den økonomiske vækst i perioden 1895-1914 gav – med vandring fra land til by, videnskabelige fremskridt og teknologiske innovationer – til at skabe rum for reformer. Den trangsbestemte hjælp blev efterhånden erstattet af et retsprincip som grundlag for hjælpen, der i de socialdemokratisk dominerede byer blev uddelt mere rundhåndet. De sociale ydelser blev skattefinansieret, og kommunesocialismen udfoldede sig i et samfund, hvor det kommunale selvstyreprincip var dominerende, og hvor en statslig refusion af udgifter til det sociale område samt skole og sundhedsområdet vandt frem, samtidig med at kommunerne fik større muligheder for selvfinansiering i forhold til tidligere. Kommunesocialismen baserede sig på en budgetmodel, hvor man tjente pengene på værkerne og brugte indtjeningen på kommunale opgaver. Men det var også et socialpolitisk program, som Socialdemokratiet stod i spidsen for udviklingen af, og i den forstand kan kommunesocialismen ses som blot et resultat af “socialdemokratiske byrådsmedlemmer”, der “søger at gennemføre deres program”.¹³

Kolstrup anvender en bred definition af kommunesocialismen, hvor begrebet dækker over kommunalisering af privat næringsdrift, oprettelse af mønsterinstitutioner inden for skole, sundhedsvæsen mv. Kommunesocialismen ligger i forlængelse af en periode fra sidst i 1800-tallet, hvor der foregår en udvikling i opfattelsen af de “Offentlige Fællesgoder”, som en kommune burde sikre sine borgere. Flere og flere elementer blev anset for at være fællesgoder, som en kommune skulle sikre sine borgere. I første omgang var det brolægning, vandforsyning, belysning, men stadig mere blev tænkt ind og forståelsen af, hvad der var fælles goder, udvikledes meget i de socialdemokratiske spydspidskommuner. Samtidig kunne de kommunale forsyningsvirksomheder drives med store

12 Kolstrup: ‘Kommunen’, 99.

13 Se Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder*, 56.

overskud, så kommunerne kunne magte flere og flere opgaver uden at sætte personskatten op.¹⁴

Socialdemokratiet begyndte med at udvide rammerne for, hvad en kommune kunne give sig af med, men der kom på tværs af partierne – og på trods af lokale politiske brydninger – en fælles forståelse af, hvordan en god kommunes forvaltning skulle være.¹⁵ Fra 1930 var kommunesocialismen og tanken om den socialistiske mønsterkommune døende. Spydspidskommunernes tid var forbi, da Socialdemokratiet banede sig vej til magten og rollen som statsbærende parti. Mens kommunen tidligere havde været primus motor for øget velfærd og komfort, blev kommunen i 1930'erne i stigende grad forvalter af centralmagtens beslutninger forstået som en rammelovgivning, kommunerne kunne fylde ud.

Reformperioden 1932-34 (med Socialreformen i 1933), hvis lovgivning blev gennemført af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre sammen med Venstre, betød en udbredelse af retsprincippet i stedet for trangskriteriet i uddelingen af sociale og skattefinansierede ydelser. Centralmagten påtog sig med indførelsen af den mellemkommunale refusion i reformlovgivningen 2/3 af de sociale udgifter, hvilket førte til øget ensartethed i den sociale lovgivning.¹⁶ Selve budgetteringsmodellen fortsatte dog, indtil staten med velfærdsstatstænkningen introducerede 'hvile i sig selv'-princippet, der kom til at stække kommunerne og indskrænke det kommunale råderum.

HVORFOR KOMMUNAL DRIFT AF VÆRKERNE?

Socialdemokratiet var førende i at betragte de virksomheder en kommune drev som en sammenhørende helhed, hvor overskuddet fra den ene måtte gå til støtte for den anden. Men princippet vandt også udbredelse i kommuner, der ikke var socialdemokratisk ledet. Forskellen på Højre eller fra 1915 De Konservative og Socialdemokratiet lå ikke så meget i synet på, hvordan man kunne skaffe sig indtægter, som i hvordan indtægterne skulle bruges. I købstadsforeningens tidskrift, der blev læst af kommunalpolitikere og embedsmænd i administrationen, blev der overvejende argumenteret for det rimelige i at skabe overskud i driften af en kommunal virksomhed, således at man kunne bruge overskuddet på noget andet, i datiden og i Købstadsforeningens Tidsskrift blev det kaldt "krydssubsidiering". Tankegangen blev opsummeret på følgende måde af den norske økonom Aschehoug i 1903:

Hvis et kommunalt Gas- eller Vandværk giver stor Nettoindtægt, samtidig med at Skolelæsesenet trænger til at forbedres eller Politistyrken til at udvides, eller Skatterne ere meget høje, kan det være meget gavnligt for Samfundet at forbedre Skolerne el-

14 Christensen og Hansen: *Kommunalkundskab*, 145.

15 Thomsen og Thorndal: *El og gas*.

16 Kolstrup: 'Den tidlige danske velfærdsstat', 52-53.

ler forøge Politistyrken eller nedsætte Skatterne frem for at give et Afslag i Prisen på Vand eller Gas.¹⁷

Ifølge artiklen bør man ikke binde sig til bestemte principper, men handle sådan, som det i det enkelte tilfælde synes mest hensigtsmæssigt og retfærdigt. Året efter diskuteredes driften af kommunale virksomheder igen i *Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* under overskriften "Municipal Trading", det bliver her forklaret, at det var det engelske ord for det samme socialpolitiske princip, som lå til grund for det fra tysk indlånte ord "Kommunesocialisme". Her diskuteres "underskudsdrift", som det siges, at det ville være urimeligt at drive eksempelvis et gasværk med, da underskuddet jo måtte dækkes ind ved midler fra andre indtægtskilder, og resultatet ville blive, at gasforbrugerne ville få en præmie af samtlige skatteyderes lomme. På samme måde, siges det, virker "overskudsdriften", som om man pålagde køberne en særlig afgift:

Hvad Gassen eller Elektriciteten koster ud over Frembringelsesomkostningerne (herunder Forrentning af Anlægs-kapital) er en indirekte Skat, der hviler på Forbrugerne. Spørgsmaalet maa principielt ses ud fra dette Synspunkt. Finder man, at Gas, Elektricitet eller Drikkevand er passende Skatteobjekter, nuvel, saa ansætter man Priserne derefter og lader Kommunen 'gøre Forretning'; der gives virkelig i England Kommuner, som have tjent saa godt paa Vandforsyningen, at de have kunnet bruge Overskuddet til en Nedsættelse af Skatteprocenten. Om noget saadant er stemmende med gode Beskatningsgrundsætninger, er dog mere en tvivlsomt. Imidlertid behøver Kommunen jo ikke at benytte Driftsoverskuddet af sine Erhvervsvirksomheder til Læmpelser i Skattebyrden; den kan henlægge Overskuddet til almenyttige Fond og derved muliggøre Udvidelsen af den kommunale Virksomhed til Omraader, som ellers vanskeligt vilde blive inddragne under Offentlig Forsorg.¹⁸

Endvidere argumenteres der i artiklen for, at det ville gøre det mindre interessant for en kommunalbestyrelse at drive sine værker godt, hvis det kun lige måtte balancere. Overskuddet ville ved en drift, hvor det kun lige kan bære sig men ikke give overskud, skabe fare for sløseri og mangel på initiativ, fordi den spore, der ligger i – om ikke konkurrence – "saa dog den uvilkaarlige Sammenligning med Driftsresultaterne andetsteds, den vil forsvinde, naar Princippet 'Balancedrift' skal holdes".

Princippet om at en kommune kan og bør drive erhvervsvirksomhed, når det gælder goder, som er fælles for alle, slog bredt igennem i den kommunale forvaltning i perioden fra sidst i 1800-tallet. Argumenterne var, at en virksomheds rentabilitet

17 *Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1903: "Kommune-Socialisme", 160-165. Jf. Thomsen: GAS, 65-76.

18 *Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1904: "Municipal Trading", 67-68.

ikke nødvendigvis faldt sammen med virksomhedens nytte samfundsmæssigt set, og at en privatmand ikke for egen regning ville iværksætte et urentabelt, men for samfundet nok så ønskværdigt foretagende. Driften af vand-, gas- og elektricitetsværker, hvor producenten indtog en stærk monopolstilling sås generelt i de politiske partier i samtiden som noget, der burde være kommunal drift, da det var noget alle brugte. Samtidig var der mulighed for billigere priser pga. kommunernes muligheder for at gå sammen og lave storindkøb. Opfattelsen var, at indtægts erhvervelse ved kommunens erhvervsvirksomhed måtte foretrækkes frem for erhvervelse gennem skatteudskrivning, da kommunen derved sparede lignings- og opkrævningsudgifter.¹⁹

'HVILE I SIG SELV'-PRINCIPPET

I sidste halvdel af 1940'erne kom de principper, der var udviklet i og med 'kommunesocialismen' under pres, og man kunne ikke længere 'krydssubsidiere' og dermed tjene pengene på værkerne og bruge dem på velfærd. I stedet skulle værkerne økonomisk 'hvile i sig selv', dvs. balancere. 'Hvile i sig selv'-princippet er baseret på et skel mellem borgerne som aftagere af goder og borgerne betragtet som skatteborgere. Princippet er dels baseret på, at en kommune ikke må benytte en forsyningsvirksomhed til at supplere skatteindtægterne, og dels på at en kommune ikke må skattefinansiere de kommunale forsyningsvirksomheder. Princippet indebærer, at omkostninger og indtjening ved forsyningsvirksomhederne over en årrække økonomisk skal balancere.

Indførelsen af 'hvile i sig selv'-princippet skete konkret i forbindelse med de store kommunale investeringer i udbygning af fjernvarmeforsyningen i 1950'erne. Fra slutningen af 1950'erne stillede Indenrigsministeriet krav til kommunerne om anvendelse af 'hvile i sig selv'-princippet i forbindelse med godkendelse af budgetter, lån og garantier til finansiering af varmeforsyningen og den kraftige udbygning af energiforsyningen. Med elforsyningsloven i 1976 blev 'hvile i sig selv'-princippet implementeret fuldt ud, og det var ikke længere lovligt at belaste kunderne med takster til gavn for kommunekassen. Priserne skulle herefter være omkostningsbestemte. Som et kuriosum kan det nævnes, at 'hvile i sig selv'-princippet blev indført under henvisning til, at det altid havde været gældende.²⁰

Det tog således ca. 30 år, inden staten fik 'hvile i sig selv'-princippet implementeret fuldt ud i alle kommuner. Kommunerne fortsatte mange steder med at underbudgettere. Men ekstramidler til kommunekassen kunne også fremkomme ved forskellige fif såsom at undlade at nedskrive et værks anlægsværdi, selv om det for længst burde have været nedskrevet, dermed sikre kommunen sig større afdrag og forrentning og dermed fortsat ekstra indtægter til kommune-

¹⁹ Købstadsforeningens Tidsskrift 1933, 385-386.

²⁰ Mortensen: 'Kommunale elforsyningskoncessioner', 198-201.

kassen. Tallene var kommunens og svære at kontrollere for Indenrigsministeriets tilsyn.²¹

Baggrunden for indførelsen af 'hvile i sig selv'-princippet og skellet mellem borgerne som aftagere af forsyningsvirksomhedernes ydelser, og borgerne som skatteborgere kan ses som en mulighed i forbindelse med velstandsstigningen i samfundet i perioden og som en nødvendig forudsætning for opbygningen af velfærdsstaten. Indførelsen af princippet skete overvejende i velstandsperioden fra 1956 (indførelsen af Folkepensionen) og frem til energikrisen i 1973, hvor den stigende velstand og de stigende lønninger gav et større skattegrundlag og mulighed for opbygningen af den statslige velfærd fra 1956 til erstatning for de tidligere overvejende kommunale velfærdsordninger.

Samtidig med at velfærden blev ensartet og statslig, blev det centralt for staten at begrænse kommunernes muligheder for at øge indtjeningen til kommunekassen via forsyningsvirksomhederne. Modellen i det fuldt udbyggede danske industrisamfund blev skattefinansieret statslig velfærd og kommunalt – eller flerkommunalt – drevne forsyningsvirksomheder, der økonomisk skulle balancere eller 'hvile i sig selv'. Indførelsen af den statslige skattefinansierede velfærd med 'velfærdsstaten' kan derfor ses som den ene side af mønten, mens 'hvile i sig selv'-princippet kan ses som den anden side af én og samme mønt. Staten ønskede dermed at få kontrol over kommunernes beskatning af borgerne, og med velfærdsstatens indførelse blev det efterhånden staten og ikke kommunerne, som kunne 'krydssubsidiere' sin finansiering af udgifterne.

STATENS STÆRKE RAMMER I FORHOLD TIL KOMMUNERNE

Staten fik med el-loven i 1976 endegyldigt gjort op med kommunernes indirekte beskatning og indført omkostningsbestemte priser på energi. El-loven samt oprettelsen af Energiministeriet i 1979 markerede klart, at det nu var staten og ikke kommunerne, der fastlagde energipolitikken. Ser vi bort fra den benzinafgift, som staten indførte i 1917, så kom den første statslige energiafgift i 1979, hvor der af sparehensyn kom en afgift på el og en afgift på fyringsolie og fuelolie. Siden begyndelsen af 1980'erne har de statslige afgifter dog i stigende grad været et mål i sig selv og fiskalt betinget, sådan som beskatningen på området tidligere var blevet det for kommunerne.

Siden 1980'erne og 1990'erne – og meget tydeligt med strukturreformen fra 2007 – har staten sat stadig fastere rammer for kommunernes drift. Politisk og historisk har der i Venstre og hos Socialdemokratiet været to partier – et kommuneparti og et statsparti (repræsenteret i Folketinget). Ud fra den betragtning er det statspartiet i de to partier, der har fået overtaget over kommunepartiet – og gennemført centraliseringen, der i de seneste 20 år langt hen ad vejen er gen-

21 Thomsen og Thorndal: *El og gas*, 102-105.

nemført sammen med Dansk Folkeparti, der står for ønsket om ensartede forhold over hele landet, og så få skatteudskrivnings-niveauer som muligt.

Det har været ret omkostningsfrit for Dansk Folkeparti, der primært har repræsentation i Folketinget, mens partiets kommunale samt amtslige/regionale indflydelse har været begrænset. Til gengæld kan det undre, at de to partier, som siden 1920 har konkurreret om regeringsmagten i Danmark, Venstre og Socialdemokratiet, i vid udstrækning har skåret deres 'livline' til borgerne over med denne centraliseringspolitik. Politikens demokratiske omkostninger er blevet meget tydelige med den nye struktur fra 2007 med færre store kommuner og færre lokalpolitikere samt et Folketing, der gennem stram rammelovgivning og udbygget statsadministration, centraliserer alt det, man kan med nutidens kommunikations- og administrationsmetoder. Det nye forslag fra regeringen om nedlæggelse af regionerne ligger i klar forlængelse af denne centraliseringslinje. Den kamp mellem stat og (jyske) regionale interesser, der blev kæmpet i 1800-tallet om statens fremtidige udvikling, og som kan følges i Steen Bo Frandsens artikel i nærværende temanummer,²² blev i 1900-tallet afløst af en kamp mellem stat og kommuner, som staten har vundet (indtil videre).

Plakaten med den socialdemokratiske hyldest til "Kommunens styre i din hule hånd" vidner om en helt anden tid, hvor vi nok havde 'Kongens København', men hvor det var de stærke kommuner i hele landet og deres forsyningsvirksomheder, der var de bærende enheder i en borgernær udvikling og styring af landet.

LITTERATUR

- Christensen, P. og John Hansen: *Kommunalkundskab*, København: Socialdemokratiets Forlag Fremad, 1933.
- Frandsen, Steen Bo: 'Om Danmark på langs og på tværs', *Temp – tidsskrift for historie* 18, 2019, 12-34.
- Hyldtoft, Ole: *Danmarks økonomiske historie 1840-1910*, Aarhus: Systime, 1999.
- Knudsen, Tim: *Den danske stat i Europa*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993.
- Kolstrup, Søren: *Velfærdsstatens rødder. Fra Kommunesocialisme til folkepension*, København: SFAH nr. 38, 1996.
- Kolstrup, Søren: 'Den tidlige danske velfærdsstat i komparativ belysning', *Den Jyske Historiker* 82, 1998, 46-61.
- Kolstrup, Søren: 'Kommunen – Velfærdsstatens spydspids'. I Klaus Pedersen (red.): *13 historier om den danske velfærdsstat*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2003.
- Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1903.
- Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1904.
- Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1932.
- Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1933.
- Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1940.
- Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1946.
- Kjøbstadsforeningens Tidsskrift* 1948.
- Mortensen, Ole Bent Gram: 'Kommunale elforsyningskoncessioner'. I Hans V.G. Pedersen

22 Frandsen: 'Om Danmark på langs og på tværs'.

(red.): *Juridiske emner ved Syddansk Universitet*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005.

Mørch, Søren: *Den ny Danmarkshistorie 1880-1960*, København: Gyldendal 1982.

Mørch, Søren: *Den sidste Danmarkshistorie*, København: Gyldendal, 1996.

Thomsen, Hanne og Jytte Thorndal: *El og gas til danske kommuner*, Viborg: Elmuseet og Gasmuseet, 2007.

Thomsen, Hanne: *GAS – fra den sorte til den grønne og ud i det blå*, Aarhus: GASmuseets Forlag og DGF, 2011.

HANNE THOMSEN
MUSEUMSLEDER, CAND.MAG.
GASMUSEET
HANNE@GASMUSEET.DK