

## POUL SØRENSENS KOMMUNALREFORM

Den danske offentlige sektor er relativt set en af de største i den vestlige verden. Men den er ikke markant mindre i en række af de lande, vi normalt sammenligner os med, f.eks. Frankrig, England og Tyskland. Danmark og de øvrige skandinaviske lande adskiller sig imidlertid i hvert fald på ét punkt fra de fleste vestlige lande. Det er i vidt omfang amter og kommuner, som har ansvaret for de offentlige institutioner, der leverer en række af velfærdsstatens kerneydelser. I Frankrig og England spiller staten den dominerende rolle i den offentlige sektor, mens den offentlige sektor i Tyskland i vidt omfang er et anliggende for delstaterne. Kommuner og amter, derimod, spiller en langt mindre rolle i disse lande end i Skandinavien.

Den danske velfærdsstat er således en af de mest decentraliserede i den vestlige verden. Det kan først og fremmest tilskrives kommunalreformen, der successivt er blevet gennemført i de sidste 30 år. Grundlaget for kommunernes og amternes stærkere position i den danske offentlige sektor, der både skyldes, at de traditionelle kommunale opgaver er udbygget kraftigt, og at en stribe statslige opgaver er blevet overført til kommunerne og amterne, blev lagt med inddelingsreformen i 1970. Den betød, at antallet af amter og kommuner blev kraftigt reduceret, og at antallet af indbyggere i en gennemsnitlig kommune og et gennemsnitligt amt blev markant forøget. Større enheder blev ikke alene anset for at være en forudsætning for at overføre opgaver fra staten til kommunerne og amterne. Større enheder skulle også reducere kommunernes behov for at indgå i samarbejde med andre kommuner om at løse opgaverne. En rettesnor for den kommission, der forberedte inddelingsreformen, var f.eks., at en kommune skulle være stor nok til at have sin egen skole og ikke være tvunget til at indgå i fælleskommunale arrangementer for at løfte den opgave, der ikke var blevet mindre med folkeskoleloven fra 1958 (Betænkning 420, 1966). Bæredygtighed, forstået som et befolkningsunderlag, der var stort nok til, at kommunen kunne drive sin egen skole, sit eget plejehjem mv., var således et af nøglekriterierne for inddelingsreformen.

Inddelingsreformen blev fulgt op af opgave- og byrdefordelingsreformerne. I takt med at opgaverne blev overført fra centralt til lokalt niveau, især til amterne, blev finansieringen af amternes og kommunernes driftsopgaver ændret. De tidligere øremærkede refusioner af kommunernes og amternes faktiske udgifter blev på område efter område afløst af generelle statstilskud (bloktilskud), der var uafhængige af, hvor mange penge amterne og kommunerne anvendte på en given opgave.

Afskaffelsen af de specifikke refusionsordninger betød, at staten gav afkald på et væsentligt styringsinstrument på de fleste og væsentligste amtslige og kommunale ansvarsområder. Omvendt slap staten for den usikkerhed om størrelsen af statens tilskud til amter og kommuner, der var prisen for at kunne styre amternes og kommunernes adfærd med refusioner. I og med statens tilskud var afhængigt af de lokale myndigheders udgiftsdispositioner, så kunne det samlede statslige tilskud først gøres op, når kommunernes og amternes dispositioner var foretaget. Overgangen til bloktilskud, der blev udmålt efter faste kriterier, og som var upåvirket af, i hvilket omfang og på hvilken måde en given opgave blev løst, fjernede usikkerheden om størrelsen af statens tilskud. Til gengæld blev amternes og kommunernes råderum alt andet lige betragteligt udvidet ved afskaffelsen af de specifikke refusioner. Nu kunne amter og kommuner i højere grad prioritere den lokale indsats efter de lokale ønsker og behov uden at behøve at skele til, om staten fandt formålet mere eller mindre støtteværdigt.

Rationalet bag kommunalreformen var i betydeligt omfang administrativt eller, om man vil, teknokratisk. Forestillingen om, at kommunerne og amterne måtte have en vis størrelse for at kunne løse opgaverne effektivt, spillede en central rolle i reformovervejelserne. Formålet med omlægningen af statstilskuddet fra refusioner til generelle tilskud var i første række at øge statens budgetsikkerhed og dernæst også et forsøg på at bremse væksten i de offentlige udgifter.

På trods af det betydelige indslag af teknisk/administrativ tankegang var kommunalreformen også båret af et demokratisk rationale. Visionen var således at skabe kommuner og amter, der på en gang var store nok til at sikre en effektiv drift, men ikke skulle være større, end at et lokalt forankret demokrati kunne fungere. Nærhed i opgaveløsningen og samhørigheden mellem de nye kommuners indbyggere talte også med, når reformkommissionen slog streger på danmarkskortet. Hertil kom, at større kommuner også ville reducere behovet for de udbredte fælleskommunale arrangementer. Dem havde især de mindre kommuner etableret på en række områder for at

varetage opgaverne, der også skabte uklarhed om det politiske ansvar for opgaveløsningen, netop fordi ansvaret var delt mellem flere kommuner. I den forstand kunne større kommuner også være en demokratisk gevinst.

## EN SUCCESFULD REFORM?

Ud fra en politologisk synsvinkel er kommunalreformen på mange måder et enestående og særegent reformkompleks. Det er en gængs antagelse inden for politologien, at det kan være vanskeligt at ændre indholdet og udformningen af den offentlige politik, når væsentlige aktørers interesser går for nær (March & Olsson, 1983; Peters, 1998). Kommunalreformkomplekset er ikke alene et eksempel på, at det kan lade sig gøre at ændre den offentlige sektors indretning og virkemåde på afgørende vis, men også på, at den ændring er kommet i stand ved, at væsentlige aktører mere eller mindre frivilligt har opgivet deres positioner og deres indflydelse. Den øgede kommunale autonomi og det øgede kommunale råderum, der var en konsekvens af afskaffelsen af de specifikke refusioner af de kommunale udgifter og den kontinuerlige udlægning af opgaver fra staten til de lokale myndigheder, blev også modarbejdet. De respektive sektorministerier, de offentligt ansatte og ofte også brugerorganisationer og -repræsentanter på de pågældende serviceområder (Betænkning 471, 1968; Betænkning 781, 1976) havde ikke den store tillid til, at amterne og kommunerne kunne løfte opgaverne på betryggende vis.

Modstanden blev overvundet af en koalition af de økonomiske ministerier og ministre, der skævede til hensynet til styringen af de samlede statslige udgifter og de indflydelsesrige kommunale organisationer, der havde som mål at fremme og befæste kommunernes position og autonomi i den danske offentlige sektor (Mikkelsen, 1991). I den forstand er finansieringsreformen og opgavelægningen den del af kommunalreformen, der er mindst vanskelig at forklare, da der både var væsentlige aktører og interesser, der var for og imod ændringerne. Nogen måtte jo vinde kampen.

Det er straks vanskeligere at forklare, hvordan det lykkedes at gennemføre inddelingsreformen. Inddelingsreformen indebar, at hundredvis af sognekommuner blev lagt sammen, og at tusindvis af sognerådsmedlemmer og -formænd måtte opgive deres positioner. De færreste kunne realistisk regne med at blive kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgmestre i de nye sammenlagte amter og kommuner. Ikke desto mindre skete mange af sammenlægningerne af specielt de mindre kommuner ad frivillighedens vej

(Strøm, 1991). Det samme var ikke tilfældet med forstæderne, der på trods af arg modstand mod kommunesammenlægningerne endte med at blive lagt sammen med de større købstæder. Selv om forstæderne i flere tilfælde var vokset sammen med købstaden, var de ikke til sinds frivilligt at følge reformkommissionens princip om én by, én kommune og lade sig sammenlægge med købstæderne. Forstæderne kunne ofte med rette henvise til, at de også i kommissionens forstand var velfungerende og bæredygtige enheder, der havde et befolkningsunderlag, der var større end mange af de sammenlagte sognekommuner. Forstædernes modstand mod sammenlægningen med købstæderne var reelt også begrundet i, at forstæderne var mindre, mere velstående og mere borgerlige end købstæderne. Det nærede en frygt i forstæderne for, at de ikke alene ville blive underlagt socialdemokratisk styre, men at de tilmed i høj grad også ville komme til at betale en høj pris for sammenlægningen.

At det endte med, at forstæderne i provinsen blev sammenlagt med købstæderne, må paradoksalt nok ikke mindst tilskrives den daværende konservative leder, Poul Sørensen. Flere af de centrale beslutninger, der førte til forstædernes sammenlægning med købstæderne, blev egenhændigt truffet af Poul Sørensen i hans egenskab af indenrigsminister i VKR-regeringen. Folketinget havde under den foregående socialdemokratiske regering vedtaget, at indenrigsministeren var bemyndiget til at træffe beslutning om sammenlægning i konkrete tilfælde, når der ikke forelå en enig indstilling fra kommissionen til ministeren – en bemyndigelse af ministeren, som Poul Sørensen selv havde kritiseret for at være for vidtgående.

Da alle de daværende kommuneforeninger, herunder også forstædernes forening, Fællesorganisationen af landkommuner med bymæssige bebyggelser, var repræsenteret i kommissionen, var det ikke nogen overraskelse, at den ikke kunne samle sig om en enig indstilling, når det gjaldt konkrete forslag om at lægge en forstad sammen med en købstad.

En af de mere afgørende, konkrete beslutninger var sammenlægningen af Guldager og Esbjerg Kommune (Strøm, 1991). Guldager Kommune, der var en forstad til Esbjerg, ønskede ikke at blive sammenlagt med købstaden og var i udpræget grad en kommune, der opfyldte kommissionens kriterier til en bæredygtig kommune og havde, skulle man synes, de bedste politiske muligheder for med held at advokere for dens fortsatte selvstændighed. Guldagers borgmester var medlem af kommissionen og partifælle med Poul Sørensen. Ikke desto mindre valgte Poul Sørensen at følge kommissionens flertalsindstilling, og Guldager blev dermed endegyldigt lagt sammen med

Esbjerg Kommune. Ved at acceptere sammenlægningen af mønsterforstaden Guldager med Esbjerg var Poul Sørensen også stærkt medvirkende til at besegle de øvrige forstæders skæbne, der ikke i alle tilfælde havde samme gode kort og argumenter på hånden. Dermed medvirkede Poul Sørensen også til at udradere en stor del af Det konservative Folkepartis potentielle borgmesterkandidater, der blev opløst i de socialdemokratiske dominerede købstæder. Poul Sørensen overlod dermed den kommunalpolitiske scene til Socialdemokratiet i byerne og Venstre i landkommunerne.

Poul Sørensens bevæggrunde kender man ikke. Efterfølgende kan man kun gisne om, hvorvidt forklaringen f.eks. skal søges i personlige modsætninger mellem partikammerater, en fejlkalkulation af Det konservative Folkepartis muligheder for at blive det tredje store borgmesterparti eller en idealistisk opfattelse af, at en sammenlægning af forstæderne og købstæderne var den „rigtige“ løsning. Ud fra en gængs politologisk opfattelse, hvor politisk handlen ses som et middel til at fremme egne eller egen gruppes interesser, er Poul Sørensens afgørelse imidlertid ganske enkelt uforklarlig. Samtidig kan der imidlertid være grund til, uanset hvilke motiver og hensigter der måtte have ligget til grund, at tilegne Poul Sørensen en stor del af æren for gennemførelsen af kommunalreformen. Hvis Poul Sørensen havde sat hælene i over for sammenlægningen af Guldager og Esbjerg Kommune, er det ikke givet, at sammenlægningen af forstæderne og købstæderne i de tre store byer, Odense, Aalborg og Århus, der var et folketingsanliggende, var blevet gennemført. Dermed kunne inddelingsreformen og således også selve kommunalreformkomplekset være blevet stærkt amputeret, da inddelingsreformen på mange måder var en væsentlig forudsætning for gennemførelsen af de senere elementer af kommunalreformen.

Inddelingsreformen skabte for det første et klart udgangspunkt for de senere diskussioner om amterne og kommunernes opgaveportefølje. Uden de nye og større kommuner på plads var det vanskeligt at pege på, hvilke opgaver amterne og kommunerne kunne magte. For det andet var det først efter, at stregerne var sat på danmarkskortet, at det stod klart, hvor stor en del af udligningsproblemet der ville være løst alene ved kommunesammenlægningerne. Den efterfølgende diskussion om behovet for yderligere udligning amter og kommuner imellem, dels via udformningen af statens tilskud til kommunerne og dels via den mellemkommunale udligning, fik således også med inddelingsreformen et konkret udgangspunkt.

Selv om inddelingsreformen derfor kan ses som en væsentlig forudsætning for (og i hvert fald blev et af hovedargumenterne for), at amterne og

kommunerne skulle have større råderum, og at de nye og større amter og kommuner kunne betros flere opgaver, så er det gode argument sjældent alene udslagsgivende i politik. Argumentet skal også føres frem af aktører, der har indflydelse på de politiske beslutninger. Inddelingsreformen bidrog imidlertid også til at skabe én af de aktører, da den fælles kommunale interesseorganisation, Kommunernes Landsforening, opstod ved en sammenlægning af de gamle kommuneforeninger, der repræsenterede købstæderne, forstæderne og de mindre landkommuner.

Det betød ikke, og betyder ikke, at de gamle forskelle og modsætninger mellem kommuner med forskellige interesser og ønsker dermed forsvandt. Forskellene mellem kommunerne gjorde og gør sig fortsat gældende inden for Kommunernes Landsforening, først og fremmest ved at Kommunernes Landsforening generelt forholder sig relativt passivt i spørgsmål, der har betydelige interne fordelingskonsekvenser for kommunerne (Blom-Hansen, 2002). Men på de områder, hvor kommunerne havde og kunne etablere en fælles politisk platform, viste Kommunernes Landsforening sig som en effektiv og vedholdende varetager af kommunernes fælles interesse i større råderum og flere opgaver.

Baggrunden for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens stærke position i spørgsmål, hvor der er en fælles kommunal interesse, er givetvis, at foreningerne er stærkt domineret af Socialdemokratiet og Venstre, og at Venstre og Socialdemokratiet altid har siddet i regeringen, men som hovedregel ikke gør det sammen. Når Socialdemokratiets og Venstres kommunalpolitiske bagland kan finde sammen om en fælles politik, vil det være vanskeligt for en regering, hvor enten Venstre eller Socialdemokratiet er en central deltager, at modstå kommunernes og amternes pres og imødegå deres ønsker. Selv om der skulle være forskelle i opfattelserne i folketingspartiet og det kommunale bagland, vil åben uenighed ikke alene udstille en splittelse i partiet, det vil tilmed være en blottelse, som oppositionen, hvad enten den ledes af Venstre eller Socialdemokratiet, risikofrit ville kunne profitere af (Christensen, 2000).

Også i bagklogskabens klare lys var Poul Sørensens beslutninger i forbindelse med inddelingsreformen bemærkelsesværdige. Ikke alene bidrog han til at svække sine partifællers muligheder for at opnå borgmesterposter i de forstæder, hvor de ville have haft størst chance for at vinde dem. Han skabte også fundamentet for den samling af de kommunale organisationer i Kommunernes Landsforening, der blev domineret af Venstre og socialdemokratiske lokalpolitikere, hvor der ikke er og var den store plads til konservative

kommunalpolitikere. Hertil kommer, at de kommunale organisationer efterfølgende har vist sig som effektive interesseorganisationer, der jævnligt har blokeret for Poul Sørensens partifællers senere forsøg på at begrænse kommunernes indflydelse og helt at afskaffe amterne.

Poul Sørensens kommunalreform kan på mange måder siges at have været en succes. Ikke at succesen ikke kunne have været mere fuldendt. På trods af gentagne forsøg, senest i slutningen af 1990'erne (Betænkning 1307, 1995) er det ikke lykkedes at ændre kommunestrukturen i hovedstadsområdet efter samme retningslinjer som i provinsen. Arbejdsmarkedsområdet, herunder erhvervsuddannelserne, Arbejdsformidlingen og indsatsen over for de forsikrede ledige, er fortsat en statsopgave, der styres med et stærkt indslag af arbejdsmarkedets parter. De blokerede også effektivt for, at arbejdsmarkedsområdet blev kommunaliseret. Bortset fra disse væsentlige undtagelser har kommunalreformen sat sit stærke og markante præg på udviklingen i den danske offentlige sektor siden 1970. Opgave efter opgave er blevet overført fra staten til kommunerne og især amterne. På område efter område er amternes og kommunernes finansielle autonomi blevet forøget. Samtidig har væksten i de opgaver, amterne og kommunerne har varetaget eller fået overdraget, været større end væksten i de tilbageblevne statslige ansvarsområder, så den danske offentlige sektor nu er en af de mest decentraliserede i den vestlige verden.

## EN REFORM MED SUCCES?

Med konstateringen af at kommunalreformen mod alle odds blev gennemført, melder sig spørgsmålet om, hvorvidt intentionerne med reformen er blevet indfriet. Et er, at den danske offentlige sektor er blevet mere kommunaliseret, men har det overhovedet gjort en forskel, at amter og kommuner har fået en større rolle i den danske offentlige sektor? Denne bogs hovedspørgsmål er, hvorvidt kommunalreformen har betydet, at kommunerne i højere grad har valgt at indrette deres offentlige sektor på forskellig måde. Baggrunden for dette spørgsmål er den klassiske decentraliseringslitteratur og dens grundlæggende antagelse om, at evnen til og muligheden for at tilpasse lokale løsninger til lokale forhold er det stærkeste og vigtigste argument for en decentralisering af den politiske magt (De Vries, 2000). Tilpasning til lokale forhold er imidlertid et vidt begreb, og årsagerne til en mulig variation i indretningen af den kommunale sektor kan være mange, det være sig variationer i sociale forhold, kommunestørrelse, ressourcerige-

lighed og forskelle på by og land. Interessen i denne sammenhæng samler sig imidlertid især om, hvorvidt den eventuelle variation skyldes forskelle i de partipolitiske styrkeforhold i kommunerne. Selv om partipolitiske forskelle også kunne forventes at spille en større rolle i større og mere autonome kommuner, så har den omfangsrige litteratur om emnet imidlertid vist, at der ikke er grund til at forvente den store konsekvens af partipolitiske forskelle for udformningen af den lokale politik (Mouritzen, 1991).

At konsekvensen af den danske kommunalreform skulle være større forskellighed i den måde, kommunerne udformer deres politik på, kan således ikke tages for givet, især ikke hvis det samtidig forventes, at variationen især skulle være et resultat af forskelle i de partipolitiske styrkeforhold på lokalt niveau. Det er der potentielt flere årsager til. For det første kan centrale regler i alle afskygninger – love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger – fortsat normere de lokale løsninger på en måde, der svækker forventningen om, at der vil være store forskelle og dermed også partipolitisk betingede forskelle på de lokale opgaveløsninger, uanset om et givet område formelt set er et lokalt anliggende og ansvar.

En anden kilde til mulig udjævning af de kommunale forskelle ligger i overenskomstsyste­met, der fastlægger de kommunalt ansattes løn og i en vis udstrækning også deres arbejdsvilkår på tværs af amterne og kommunerne. De offentlige ansatte kan herudover have stærke interesser i opgaveløsningerne, især den nærmere tilrettelæggelse af arbejdet og indholdet af den kommunale service. Uanset de politiske beslutningstageres ideologiske observans kan det være svært at sætte sig ud over stærke producentinteresser. Det gælder så meget desto mere, da de offentligt ansatte ofte med held kan danne alliancer med brugerne af den offentlige service. Der er generelt stor opbakning til velfærdsydelse­rne blandt de danske vælgere, ikke mindst dem, der leveres af de lokale myndigheder (Andersen et al., 1999). Ønsket om at tilgodese de brede vælgerinteresser, og dermed også muligheden for at vinde eller fastholde grebet om den politiske magt, er således en tredje faktor, der kan bidrage til at udjævne de partipolitiske forskelle på lokalt plan.

Samlet set kan der også i de tilfælde, hvor de lokale myndigheder ikke er bundet af statslige regler og normer, være bindinger på den lokale handlefrihed, der reducerer variationen i den lokale politikudformning, herunder også den forskellighed, der har et partipolitisk ophav (Nørgaard & Pallesen, 2003).

Overordnet defineres spørgsmålet om, hvorvidt kommunalreformen lykkedes altså som et spørgsmål om, hvorvidt den decentralisering, som



kommunalreformen er et udtryk for, har resulteret i større kommunal forskellighed, og om partipolitik er blevet mere afgørende for den måde, kommunerne udformer deres politik på.

Det er ikke forventningen, at det ubetinget vil være tilfældet. Det er ikke givet, at (større) kommunalt råderum og autonomi betyder, at der også bliver større partipolitisk betingede forskelle på den måde, kommunerne udformer deres politik på. Der kan fortsat være statslig regulering, der reducerer de kommunale valgmuligheder, selv om de statslige regler og normer er fraværende eller er blevet mindre indgribende.

Selv om der formelt set er stor frihed til at udforme den lokale politik, og der er forskel på partiernes ønsker, kan stærke vælger- og producentinteresser reducere forskellene (kapitel 2). Og selv om en omlægning fra refusionsordninger skulle øge incitamenter til lokale prioriteringer, kan vælger- og producentinteresser stadig modvirke dem, og de partipolitiske forskelle kan eventuelt helt forsvinde (kapitel 3). Endelig kan der også fortsat være så stærk central regulering af kommunerne, at partipolitik ikke kan forventes at have nogen betydning, selv om det selvsagt er en mulighed (kapitel 4).

I kapitel 2 undersøges områder, hvor kommunerne har stor formel frihed og dermed i princippet stor frihed til at indrette politikken efter forgoft-befindende. Det gælder omfanget af de samlede kommunale udgifter, og hvor stor en del af de kommunale opgaver, der varetages af eller udliciteres til private leverandører. Begge spørgsmål er klassiske ideologiske stridspunkter, hvor det i udgangspunktet kunne forventes, at der ville være forskel på kommunerne. Denne forskel kunne være begrundet i de partipolitiske magtforhold i kommunerne, om end den danske og internationale litteratur om emnet tyder på, at der, særligt hvad angår størrelsen af de samlede kommunale udgifter, ikke er grund til at forvente den store effekt af partipolitik (Fried, 1975; Boyne, 1985; Mouritzen, 1991).

Det samlede udgiftsniveau i den enkelte kommune er resultatet af et utal af beslutninger på en lang række områder. En af de væsentlige beslutninger, der har konsekvenser for udgiftsniveauet, er, hvilken type offentlige service kommunerne vælger af stille til rådighed for borgerne. På nogle områder, som f.eks. børnepasnings- og ældreområdet, har kommunerne overordnet set mulighed for at tilbyde den offentlige service i form af offentlige institutionsløsninger (daginstitutioner og plejehjem/botilbud) eller alternative løsninger (dagpleje eller hjemmehjælp). På disse områder har kommunerne også en vis frihed til at beslutte, hvor stor en del af befolkningen der kan tilbydes offentlig service, hvilket alt andet lige også har betydning for de sam-

lede udgifter. Normeringerne på de offentlige institutioner, dvs. antallet af klienter pr. ansat, er ligeledes et spørgsmål, hvor kommunerne i princippet har en valgmulighed. Samtidig er det en beslutning, der har betydning for de kommunale udgifter, især fordi store dele af den kommunale service er meget personaletung.

Kommunernes beslutning om dækningsgraden, normeringerne og typen af offentlig service, der tilbydes borgerne, er således alle spørgsmål, der har konsekvenser for det samlede udgiftsomfang og også af den grund i princippet kunne forventes at være influeret af de partipolitiske forhold i kommunerne.

Alle de nævnte områder er også kendetegnet ved at være væsentlige politiske spørgsmål og væsentlige opgaver for den lokale velfærdsstat. Pointen er imidlertid, at det samtidig er områder, hvor der i forskellig grad er stærke vælger- og producentinteresser på spil. Det er tesen, at vælgerne nok har ønsker og holdninger til størrelsen af de offentlige udgifter, udlicitering af offentlige opgaver, normeringen af de offentlige institutioner og typen af den offentlige service, men at især adgangen til i det hele taget at få kommunal service, dvs. dækningsgraden, er et vigtigt spørgsmål for vælgerne, som lokalpolitikere kan, men ikke ønsker at føre lokal partipolitik på.

På samme måde har de offentligt ansatte en interesse i og en holdning til størrelsen af den lokale offentlige sektor, og hvilken type af offentlig service lokalpolitikere skal levere til borgerne. Det er tesen, at producentinteresserne især er intense, når det gælder udlicitering af de offentlige opgaver og antallet af ansatte pr. klient (normeringen), da der i begge tilfælde er tale om områder, som direkte vedrører de offentligt ansattes arbejdsvilkår.

Derfor forventes det, at lokalpolitikere har større reelle frihedsgrader, når det gælder valget mellem forskellige former for offentlig service, f.eks. om børnepasning skal tilbydes i daginstitutioner eller dagpleje, og at det valg vil være influeret af de partipolitiske styrkeforhold på lokalt plan. Også på grund af de forskellige omkostninger, der er forbundet med de forskellige typer af offentlig service, kan det ligeledes bidrage til, at der kan være politisk betingede forskelle på størrelsen af den samlede kommunale sektor.

I kapitel 3 undersøges konsekvenserne af byrdefordelingsreformen og overgangen fra specifikke refusioner til bloktilskud på vejområdet, folkeskolen, bibliotekerne, børnepasnings- og ældreområdet. Omlægningen af de statslige tilskud fra specifikke refusioner af de faktiske kommunale udgifter til generelle bloktilskud kan som nævnt ovenfor anskues som en meget væsentlig forøgelse af den kommunale autonomi, i og med de kommunale

udgiftsprioriteringer dermed ikke længere blev styret af, hvad staten anså for at være mere eller mindre støtteværdige formål. I den forstand ligger undersøgelsen af byrdefordelingsreformens konsekvenser i forlængelse af spørgsmålet om betydningen af (øget) kommunal autonomi. Statens finansiering af lokale myndigheder er et centralt emne inden for den såkaldte *public finance*-litteratur (Oates, 1999), hvor der er udviklet ret klare forestillinger om, hvilke konsekvenser forskellige typer af statslige tilskud til kommunerne har for de lokale udgiftspolitiske prioriteringer. Det er således forventningen inden for *public finance*-traditionen, at en overgang fra specifikke refusioner af de faktiske kommunale udgifter på et givet område til generelle tilskud vil medføre et fald i udgifterne på det område, hvor de specifikke refusioner er bortfaldet. I den forstand kan man sige, at *public finance*-teoriens ræsonnement svarer til såvel fortalernes forhåbninger som modstandernes bekymringer over de udgiftspolitiske konsekvenser af byrdefordelingsreformen.

Den danske byrdefordelingsreform er velegnet til at undersøge, om denne forudsigtelse er korrekt, da de specifikke refusioner ikke blev afskaffet på samme tidspunkt på de forskellige kommunale ansvarsområder. Der er således på den baggrund grund til at forvente, at det område, hvor refusionen blev afskaffet, i særlig grad ville være sårbar i den udgiftspolitiske proces umiddelbart efter finansieringsomlægningen, og at det i givet fald i stor udstrækning er en konsekvens af omlægningen af det statslige tilskud.

Nyere undersøgelser har stillet spørgsmål ved dele af *public finance*-teorien. Det gælder især den del af teorien, der forudsiger, at en lokal indkomstfremgang skulle have samme udgiftspolitiske effekt som et øget generelt tilskud af samme størrelse. Kritikerne hævder, at der kan være politisk-institutionelle forhold, der er nok så afgørende for de udgiftspolitiske konsekvenser som de incitamenter, der er indbygget i de forskellige typer af kommunale finansieringskilder. Hidtil har det imidlertid heller ikke i denne del af *public finance*-litteraturen været anfægtet, at en afskaffelse af en specifik refusion vil reducere udgifterne på et givet område, også selv om der kompenseres med et generelt tilskud af samme størrelse. Undersøgelsen i kapitel 4 er således i tråd med den nyere kritik af *public finance*-litteraturen på den måde, at politisk-institutionelle forhold, det være sig de partipolitiske styrkeforhold eller stærke vælger- og producentinteresser, kan være nok så afgørende for de udgiftspolitiske konsekvenser som de incitamenter, der er indbygget i finansieringssystemet. Undersøgelsen adskiller sig imidlertid fra den nyere kritik af *public finance*-teorien ved, at denne logik også overføres til spørgsmålet om

de udgiftspolitiske effekter af specifik refusion i forhold til generelle statslige tilskud til kommunerne.

Selv om der kan argumenteres for, at sigtet med og indholdet af kommunalreformen i dens forskellige delelementer i stor udstrækning har været at decentralisere den politiske magt i Danmark og udvide det kommunale råderum, så er der fortsat på de fleste områder i større eller mindre grad en statslig regulering af de rammer, kommunerne handler inden for. Hvis man spørger kommunalpolitikere, er den statslige regulering og normering af kommunerne på mange områder indgribende og kunne efter deres opfattelse med fordel lempes (Blom-Hansen & Serritzlew, 2000). Samtidig interesserer folketingspolitikere og ministre sig fortsat levende for de kommunale ansvarsområder; der stilles i stort omfang spørgsmål og forslag i Folketingssalen om de kommunale forhold, også på de områder, hvor de lokale myndigheder i princippet har fri adgang til at indrette sig efter for-godtbefindende (Christensen, 2000).

Bag denne politiske virksomhed ligger givetvis i mange tilfælde blot ønsket om at markere et politisk standpunkt. I andre tilfælde kan der ligge et reelt ønske om at regulere de lokale myndigheders handlen, der i nogle tilfælde også fører til, at de centrale regler for den kommunale virksomhed ændres. Dette sker også, selv om amterne og kommunerne og deres interesseorganisationer vil modarbejde, og ofte vil have held til at afværge, forslag, der reducerer den kommunale autonomi. Under alle omstændigheder er den centrale regulering af amterne og kommunerne fortsat et vigtigt politisk stridspunkt.

Bag den politiske strid om omfanget og karakteren af den centrale regulering ligger en ofte udtalt forestilling om, at indholdet af de centrale regler har betydning for de lokale myndigheders handlen, og at amterne og kommunerne vil efterleve de statslige retningslinjer. Det er sikkert i mange situationer også tilfældet, især hvis det er retningslinjer, der er enkle for kommunerne og amterne at efterleve og lige så enkelt for borgerne og staten at kontrollere, at de er blevet efterlevet.

I en lang række andre situationer kan det være sværere for amterne og kommunerne at efterleve lovgivers intentioner. Det skyldes, at reguleringen er udformet som en formåls- eller hensigtsserklæring, eller at de forhold og omstændigheder, der reguleres, ikke er eller ikke kan specificeres på en tilstrækkelig måde. Amterne og kommunerne skal kort sagt i mange situationer udøve et skøn, hvor det kan være svært at opfylde lovgivers hensigter, også selv om viljen til at følge intentionerne måtte være til stede.

Under alle omstændigheder er der i flere varianter af den politologiske litteratur, der har beskæftiget sig med emnet (implementerings- og principal-agent-litteraturen) generelt større skepsis over for forestillingen om, at det er enkelt og ligetil at opnå et givet formål med regulering, især hvis den regulerede part ikke er enig i formålet og har mulighed for at omgå indholdet af reguleringen. I den nyere delegationslitteratur er det udtrykt således, at det er at foretrække at overlade kompetence til en aktør, som har de samme præferencer som én selv (Bendor, Glazer & Hammond, 2001).

Deri ligger også, at i de tilfælde, hvor det enkelte amt og den enkelte kommune ikke er enige i formålet med reguleringen, så kan det forventes, at det i større eller mindre grad også er muligt at undlade at efterleve lovgivningens intentioner. Det rejser det overordnede spørgsmål, i hvilken grad det er muligt at regulere amternes og kommunernes adfærd på de mange områder, hvor amterne og kommunerne har og har fået overladt et større eller mindre skøn – og dermed om den præmis, der ligger til grund for reguleringen og de politiske diskussioner om mere eller mindre regulering af amterne og kommunerne – i alle tilfælde fuldt ud er rigtig.

I relation til denne undersøgelse er det mere specifikke spørgsmål, om der kan være en variation i kommunernes politik, også selv om det ikke har været intentionen med den centrale regulering, at der skulle være en forskel. Spørgsmålet er altså, om kommunalreformen også kan være og har været en succes i en uønsket forstand.

I kapitel 4 undersøges kommunernes anbringelser af børn og unge uden for hjemmet. Området er et kommunalt ansvarsområde, men det er samtidig karakteriseret ved, at det er meget stærkt reguleret fra centralt hold. Reguleringen gælder både beskrivelsen af de faktiske omstændigheder, der kan føre til en anbringelse uden for hjemmet, og de procedurer, kommunerne skal følge i disse sager. Der har traditionelt stået et bredt partipolitisk flertal bag lovgivningen på området, også ved den seneste større revision af loven i 1993, hvor reglerne og procedurerne på området blev strammet yderligere. Det kan heller ikke af den grund forventes, at der skulle være en variation i kommunernes anbringelsespraksis, der har sit ophav i partipolitiske forskelle på lokalt niveau.

Samlet set giver bogen således (selvsagt) ikke noget fuldstændigt svar på, om kommunalreformen har været vellykket. Ideen har været at vurdere, om centrale forestillinger om kommunalreformens konsekvenser har holdt stik ved at undersøge forholdene på enkelte udvalgte områder, der i sig selv vedrører væsentlige forhold i det kommunale selvstyre, men som også indehol-

der problemstillinger, der kan tænkes at have en mere generel betydning på andre områder. I et demokratisk styringsmæssigt perspektiv giver analyserne desuden indsigt i, hvordan forskellige tiltag, der sigter på at øge eller reducere det kommunale selvstyre, kan tænkes at virke. Kapitel 2 og 3 kan ses som undersøgelser af, hvilke konsekvenser (udvidet) kommunal autonomi har for de kommunale beslutninger, men omfatter langt fra alle væsentlige områder. Den overordnede tese om, at kommunal autonomi ofte ikke er en tilstrækkelig betingelse for, at indholdet af kommunernes politik bliver mere forskelligt, når der er væsentlige producent- eller vælgerinteresser på spil, kan, såfremt den altså er rigtig, også tænkes at gøre sig gældende på andre områder.

Anbringelser af børn og unge er langt fra et typisk eksempel på central regulering af et kommunalt ansvarsområde. Det er imidlertid præcis af den grund, området er udvalgt. Hvis der mod forventning er en variation i den kommunale anbringelsespraksis, der ikke følger af lovgivningens bestemmelser og objektive forskelle i opgavens karakter, så er der grund til at tro, at noget tilsvarende kan være tilfældet på andre mindre alvorlige kommunale ansvarsområder, hvor den centrale regulering af proceduren og indholdet af beslutningerne er mindre detaljeret, og kommunerne er overladt et videre skøn. Det ville således være en indikation af, at kommunalreformen også på andre områder kunne være en succes om end i en uønsket forstand.