

Fra sogn til velfærdsproducent

Fra sogn til velfærdsproducent

Kommunestyret gennem fire årtier

Jens Blom-Hansen

Marius Ibsen

Thorkil Juul

Poul Erik Mouritzen

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2012
University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences vol. 442
Sats og Tryk: Specialtrykkeriet Viborg A/S
Omslag: Klaus Bjerager, Designco med fotos af af Paarup Rådhus og Hillerød Rådhus.
Foto: Paarup Lokalhistorisk Arkiv og Helene Høyer Mikkelsen
ISBN: 978 87 7674 645 2

Fra sogn til velferdsproducent er trykt med støtte fra:
Den kommunale Momsfond

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M

Tlf. 6615 7999
Fax. 6615 8126
www.universitypress.dk



Indhold

Forord.....	7
-------------	---

Del I: Kommunestyret i fire årtier

Kapitel 1.

Forspillet – Storkommunerne etableres	13
---	----

Kapitel 2.

De store systemers årti – 1970'erne	27
---	----

Kapitel 3.

Tid til paradigmeskift – 1980'erne	47
--	----

Kapitel 4.

Fremad med små skridt – 1990'erne	63
---	----

Kapitel 5.

Omkalfatringens årti – 2000'erne	77
--	----

Del II: Tværgående temaer

Kapitel 6.

De kommunale opgaver	95
----------------------------	----

Kapitel 7.

Budgetsamarbejdet og aftalesystemet	117
---	-----

Kapitel 8.

Det lokale demokrati	139
----------------------------	-----

Kapitel 9.

Styring og organisering	157
-------------------------------	-----

Del III: Afslutning

Kapitel 10.

Kommunestyrets fremtid	179
------------------------------	-----

Litteratur	191
------------------	-----

Forord

Det danske kommunestyre er i international målestok bemærkelsesværdigt. En meget stor andel af de offentlige opgaver og udgifter er decentraliseret til kommunerne, og kommunalbestyrelserne har vidtgående kompetence til at fastlægge et serviceniveau, finansiere det og prioritere skattekroneerne på tværs af opgaverne. Danmark har derfor en af de mest decentrale modeller for den offentlige sektor.

Hvordan har kommunestyret udviklet sig hertil, og hvor er det på vej hen? Det er nogle af de spørgsmål, denne bog forsøger at belyse.

Måske ligger en væsentlig del af forklaringen på de sidste 40 års udvikling i den økonomiske filosofi, der i 1960'erne blev udviklet for kommunalreformen i 1970. I hvert fald kan man følge, hvordan filosofien fra dengang trækker tråde til i dag. Refusioner skulle afløses af bloktilskud, og kommunalpolitikere skulle selv have finansieringsansvar gennem lokal skatteudskrivning. Økonomiske incitamenter skulle være rammen om kommunalpolitikernes beslutninger.

Socialreformkommissionen skrev i 1969, at man gennem tilskud burde give kommunerne "positiv tilskyndelse" til udbygning og revaliderende foranstaltninger, men samtidig også "negativ tilskyndelse" gennem kommunal deltagelse i finansieringen af invalidepension og sociale kontantydelse. Den filosofi har i 1990'erne og 2000'erne ført til en omfattende kommunal medfinansiering af offentlige overførselsindkomster, bl.a. førtidspension, kontanthjælp og sygedagpenge, og fra 2010 også arbejdsløshedsdagpenge.

Hvis de økonomiske incitamenter som formuleret i 1960'erne har været en bærende idé for kommunestyrets udvikling de sidste fire årtier, hvor er kommunestyret da på vej hen i dag? Folketinget har vedtaget stramme sanktioner for kommunernes skatteudskrivning, og det virker. Der er i dag kun meget få kommunalbestyrelser, der ændrer skatteudskrivningen i den årlige budgetlægning sammenlignet med for 10 og 20 år siden. Det bidrager indirekte til en fastlåsning af de kommunale skatter på forskellige niveauer fra kommune til kommune. Hvad betyder det for kommunestyret på sigt?

Vi er en kreds af forskere og embedsmænd, der har fulgt udviklingen i kommunestyret tæt i de seneste årtier. Mellem de to store reformer i 1970 og 2007 ligger

næsten fire årtier, der hver for sig er karakteristiske. I 1970'erne blev kommunestyret etableret gennem en række lovreformer – ikke mindst finansieringsreformer. I 1980'erne ramte den økonomiske krise den kommunale økonomi, og krisen skabte grundlag for et statsligt kommunalt samarbejde, der gav kommunalbestyrelserne større frihedsgrader til prioritering og opgavetilrettelæggelse. I 1990'erne fik kommunerne større økonomisk ansvar for overførselsudgifterne – jf. Socialreformkommissionens idéer – og samtidig fik kommunerne et tættere samarbejde med staten om nationale mål for serviceudvikling, blandt andet illustreret af den høje vækst i kommunernes udgifter til en national pasningsgaranti. I 2000'erne førte denne udvikling frem til nationale krav om en større økonomisk og faglig bæredygtighed i kommunerne, der kulminerede med den næste kommunalreform i 2007.

De fire årtier har hver deres betydning for kommunestyrets udvikling mellem de 2 reformer. Vi har derfor fundet det interessant at beskrive kommunestyrets udvikling med udgangspunkt i hvert årti, men der er samtidig en række problemstillinger, der er interessante at følge på tværs af årtierne i hele perioden. Her trænger mange emner sig på, for en lang række af de velfærdsstatslige udfordringer er både økonomisk og politisk knyttet til kommunestyret. Vi har valgt at beskrive fire tværgående temaer, der har særlig betydning for kommunestyrets udvikling. Andre temaer er bestemt ligeså relevante, men hensynet til overskuelighed og bogens omfang har nødvendiggjort en stram prioritering.

“Budgetsamarbejdet og aftalesystemet” mellem staten og kommunerne er ét af de tværgående temaer. “De kommunale opgaver” et andet. Disse to temaer er motiveret af, at de danner grundlag for kommunernes udvikling til velfærdsproducent. Over den samlede periode er en stor andel af de offentlige velfærdsopgaver flyttet til kommunerne, der samtidig har fået ansvar for en betydelig del af den offentlige økonomi. Budgetsamarbejdet er et unikt træk ved det danske kommunestyre, og det har været et omdrejningspunkt for det politiske samarbejde mellem staten og kommunerne om den decentralisering af opgaverne, der er gennemført siden 1970 frem til i dag.

“Det lokale demokrati” og “Styring og organisering” er ligeledes udvalgt som tværgående emner. Decentralisering af de offentlige opgaver til kommunerne er i høj grad begrundet af, at borgerne kan få en mere direkte indflydelse, og det er derfor centralt – også for det fremtidige kommunestyre – hvordan det lokale demokrati fungerer. Vi har samtidig fundet det interessant at se på, hvordan styringen og organiseringen af kommunerne har udviklet sig fra sognekommunens tid til i dag. Er den interne organisation og de anvendte styringsprincipper forandret i takt med, at opgaverne blev flere og andelen af den offentlige økonomi større? Vi er overbeviste om, at disse to emner om demokrati og kommunernes interne styring bliver centrale for de kommende årtiers udvikling af kommunestyret.

Beskrivelsen af udviklingen i de fire årtier introduceres i kapitel 1 med en kort redegørelse for, hvad der i 1960'erne ledte frem til kommunalreformen i 1970 og endvidere hvilken nationaløkonomisk udvikling, der har præget perioden. Dette er medtaget for at sætte bogens beskrivelser af kommunestyret i et historisk perspektiv. I det afsluttende kapitel 10 sammenfattes nogle af forklaringerne på, hvorfor vi mener, kommunestyret har udviklet sig til det, vi kender i dag. Men det understreges også, at udviklingen kunne have taget andre retninger. På den baggrund antydes til sidst nogle scenarier for kommunestyret i de kommende årtier.

Vi har valgt at beskrive og analysere kommunestyret i de fire årtier, fordi perioden udgør et interessant stykke danmarkshistorie, og fordi vi savner en sammenhængende fremstilling af perioden. Det er samtidig en anledning til at påskønne en meget markant indsats for kommunestyret i Danmark, der er udført af KL's tidligere administrerende direktør Peter Gorm Hansen, der i alle fire årtier fra 1970 til 2010 har haft afgørende indflydelse på kommunestyrets udvikling, herunder som administrerende direktør i KL fra 1984 til 2011. Vi har dedikeret "Fra sogn til velfærdsproducent" som et festskrift til Peter Gorm Hansen i anledning af hans 70 års dag den 22. april 2012.

Vi håber, at mange finder bogens beskrivelser af kommunestyret i de fire årtier interessant, herunder ikke mindst de lands- og lokalpolitikere, og statslige og kommunale embedsmænd samt forskere, der har interesse for den historiske udvikling af kommunestyret i den beskrevne periode.

De fire årstalskapitler og de fire generelle kapitler i bogen er skrevet således, at de delvist kan læses hver for sig. Dette hensyn indebærer, at der visse steder i fremstillingen kan være nogle overlappende beskrivelser. Det beder vi læseren bære over med. Bogens genstand er primærkommunerne. Udviklingen i de tidligere amtskommuner og nuværende regioner er derfor ikke belyst.

Vi vil gerne takke cheføkonom Jan Olsen, KL, for at have taget initiativ til bogen og for inspiration og gode forslag undervejs i forløbet. Vi vil endvidere takke Liv Steensig Pelt, Jakob Lyng Lind og Jens Bjørn Christiansen, alle KL, for bistand vedrørende tilvejebringelse af datakilder og litteratur. Vi vil også takke den anonyme reviewer for mange konstruktive råd og kommentarer, og Syddansk Universitetsforlag for et smidigt samarbejde om trykning af bogen. Endelig vil vi takke Det Kommunale Momsfond for at have ydet økonomisk bidrag til bogens udgivelse.

God læselyst.

København, april 2012
Forfatterne