

MAGTUDREDNINGEN

DEN FJERDE STATSMAGT?

KOMMUNERNES LANDSFORENING
I DANSK POLITIK

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

JENS BLOM-HANSEN

DEN FJERDE STATSMAGT?
KOMMUNERNE LANDSFORENING I DANSK POLITIK

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Jens Blom-Hansen

**DEN FJERDE STATSMAGT?
KOMMUNERNES LANDSFORENING
I DANSK POLITIK**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Den fjerde statsmagt?

Kommunernes Landsforening i dansk politik

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad

ISBN 87-7934- 833-5

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

INDHOLD

Forord 7

KAPITEL 1. Indledning 9

KAPITEL 2. Hvad er en kommunal interesseorganisation? 13

KL'S HISTORISKE OG ORGANISATORISKE UDGANGSPUNKT FOR INTERESSEVARETAGELSE 13 · KL'S OPGAVER 22 · KOMMUNALE INTERESSEORGANISATIONER I ANDRE LANDE 30 · SAMMENFATNING 35

KAPITEL 3. Organiseringen af samspillet med medlemskommunerne: KL's struktur 36

ANALYSE AF SPILLEREGLERNE FOR SAMSPILLET MELLEM KL OG MEDLEMSKOMMUNERNE 37 · KONKLUSION OM SPILLEREGLERNE FOR SAMSPILLET MELLEM KL OG MEDLEMSKOMMUNERNE 49 · PARTIPOLITIK OG KL-POLITIK 53 · SAMMENFATNING 56

KAPITEL 4. Er medlemmerne tilfredse med KL? 58

FORVENTNINGER TIL KOMMUNALPOLITIKERNES TILFREDSHED MED KL 60 · EMPIRISK ANALYSE AF KOMMUNALPOLITIKERNES TILFREDSHED MED KL 70 · KONKLUSION 77

KAPITEL 5. Samspillet med omgivelserne: Teoretiske forventninger og generelle mønstre 79

TEORETISKE FORVENTNINGER TIL KL'S INTERESSEVARETAGELSE 80 · DESIGN AF EMPIRISK ANALYSE 96 · OVERORDNEDE INDIKATORER PÅ KL'S INDFLYDELSE 100

KAPITEL 6. Interessevaretagelse med et enigt bagland: Børnepasning, undervisning og fastsættelse af bloktilskud 108

BØRNEPASNINGSGARANTIEEN 110 · UDGIFTSPRES I FOLKESKOLEN 126 · FASTSÆTTELSE AF DET ÅRLIGE BLOKTIJSKUD 146 · KONKLUSION 160

KAPITEL 7. Interessevaretagelse med et splittet bagland:
Mellemkommunal udligning, retskredsinddeling og fordeling
af flygtninge 165

DEN MELLEMMKOMMUNALE UDLIGNING 167 · RETSKREDSINDDE-
LINGEN 183 · FORDELING AF FLYGTNINGE 195 · KONKLUSION 209

KAPITEL 8. Den fjerde statsmagt? 213

ER KL DEN FJERDE STATS MAGT? 213 · HVAD BETYDER KL'S IND-
FLYDELSE FOR DET DANSKE DEMOKRATI? 221 · VORES VIDEN
OM KL ER STADIG MANGELFULD! 223

Appendiks 227

APPENDIKS 1 · INTERVIEW MED MEDLEMMER AF KL'S BESTYRELSE
(KILDEmateriale til Kapitel 3) 227

APPENDIKS 2 · BIVARIATE SAMMENHÆNGE MELLEM DE FAKTORER,
DER INDGÅR I FORKLARINGEN PÅ KOMMUNALPOLITIKERNES TIL-
FREDSHED MED KL (KAPITEL 4) 230

APPENDIKS 3 · KONSTRUKTION AF MÅL FOR KOMMUNAL-
POLITIKERNES TILFREDSHED MED KL (KAPITEL 4) 235

APPENDIKS 4 · SPECIFIKATION AF VARIABLE I REGRESSIONSANALYSE
I TABEL 4.2 I KAPITEL 4 238

APPENDIKS 5 · OVERSIGT OVER INTERVIEWEDE PERSONER I KL 240

APPENDIKS 6 · FORTEGNELSE OVER KOMMUNERNES BESVARELSE AF
KL'S HØRINGSRUNDE I SOMMEREN 2000 OVER DOMSTOLENES
STRUKTURKOMMISSIONS FORELØBIGE FORSLAG TIL ÆNDRET RETS-
KREDSINDELING (KILDEmateriale til TABEL 7.5 OG 7.6) 241

Litteratur 251

Udgivelser fra Magtudredningen 275

FORORD

Kommunernes Landsforening er en vigtig organisation. Det er vist ikke svært at overbevise nogen iagttager af dansk politik om. Men det er straks sværere at være lidt mere præcis. Alle primærkommunerne er medlemmer af KL, men er de lige tilfredse med KL? Hvordan fungerer samspillet mellem KL og medlemskommunerne? Giver det mening at tale om en fælleskommunal interesse i politik? Hvor effektiv er KL's varetagelse af kommunernes interesser? Hvilke strategier ligger til grund for interessevaretagelsen? Det er spørgsmål som disse, bogen søger at besvare.

Bogen er ikke blevet til uden hjælp fra andre. Jeg skylder tak til Susanne Thaarup, Tina Birgitte Sørensen, Anne Skorkjær Binderkrantz, Kirsten Brusgård og Camilla Bjerre Damgaard for effektiv assistance i forbindelse med dataindsamlingen til bogens forskellige analyser. På Institut for Statskundskab i Århus skylder jeg tak til Jørgen Grønnegaard Christensen, Søren Serritzlew, Lotte Bøgh Andersen, Anne Skorkjær Binderkrantz og Thomas Pallesen, som alle har læst og givet nyttige kommentarer til manuskriptet. Søren Serritzlew skylder jeg også tak for samarbejdet om den spørgeskemaundersøgelse, der udgør en vigtig del af bogens datamateriale. Jeg skylder megen tak til Torben Kjærgaard, som har læst store dele af manuskriptet og givet mange gode råd. Et udkast til kapitel 4 har været fremlagt på den 10. nordiske kommunalforskerkonference i Åbo i november 2001. Jeg er konferencedeltagerne taknemmelige for mange nyttige kommentarer. Til KL skal der lyde tak for både åbenhed og imødekommenhed over for projektet. Især tak til de politikere og embedsmænd i KL, der velvilligt stillede sig til rådighed for interview. Magtudredningen er jeg tak skyldig for finansiering af projektet. Fra Magtudredningens ledelse skylder jeg en særlig tak til Peter Munk Christiansen, som har læst og givet nyttige kommentarer til det samlede manuskript. Også en stor tak til Birgit Møller fra Magtudredningens sekretariat og til Annette Andersen for assistance til opsætning af manu-

skriptet. Min sekretær Else Løvdal Nielsen skal have tak for med vanlig kompetence og fleksibilitet at have luget ud i sprogløster og klargjort manuskriptet til trykning.

Endelig tak til Marina, min kone og første kritiker.

Jens Blom-Hansen

Århus, maj 2002

INDLEDNING

Den 29. marts 2001 diskuterede Folketinget vedligeholdelsen af landets kloaknet. Baggrunden var et beslutningsforslag fremsat af den borgerlige opposition. Den var bekymret over de miljømæssige problemer, som en manglende vedligeholdelse af kloaknettet kunne medføre. Oppositionen ønskede, at regeringen gjorde noget ved sagen, selv om kloaknettet er et kommunalt ansvarsområde. Folketinget henviste spørgsmålet til nærmere drøftelse i Miljø- og Planlægningsudvalget. Den socialdemokratiske miljøminister afgav en udtalelse til brug for udvalgets arbejde. Af den fremgik, at regeringen var enig med oppositionen i, at der var behov for at forbedre kloaknettets tilstand. Ministeren forestillede sig følgende initiativer igangsat:

Med kommuneaftalen [med Kommunernes Landsforening] for 2001 er det slået fast, at aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kloakreovering fra 1994 stadig er gældende. ... Vedligeholdelse af offentlige kloaker er i dag og vil fortsat være en rent kommunal opgave. ... Kommunernes Landsforening vil i samarbejde med Miljø- og Energiministeriet inden medio 2001 skulle gennemføre en evaluering af reoveringen siden 1994 med henblik på at få et nogenlunde præcist overblik over kloaknettets tilstand. I første fase af denne proces indleder Miljøstyrelsen drøftelser med Kommunernes Landsforening om en mere præcis fastlæggelse af, hvordan indsatsen bør være. ... I anden fase påbegyndes evalueringen i et samarbejde mellem Miljøstyrelsen og Kommunernes Landsforening. ... Kommunaftaleforhandlingerne [med Kommunernes Landsforening] i 2003 skal tage udgangspunkt i resultaterne af tilstandsvurderingen (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2001).

Oppositionen stillede sig tilfreds med disse initiativer, og beslutningsforslaget blev vedtaget med et bredt flertal. Kun Dansk Folkeparti og Enhedslisten stemte imod.

Sagen siger en del om KL's position i dansk politik. For det første viser den, at KL hjælper staten med at vurdere behovet for reovering af kloaknettet.

KL sørger således for at tilvejebringe information, som nye policy-initiativer på området ikke kan overvejes uden. Samtidig er det karakteristisk, at nye initiativer på kloakområdet i givet fald skal formuleres i samarbejde med KL. Bogen vil vise, at det ikke kun er på kloakområdet, at KL er dybt involveret i såvel formulering som praktisk gennemførelse af den offentlige politik. For det andet viser eksemplet, at aftaler med KL er en bredt accepteret måde at gennemføre offentlig politik på. KL har ikke bemyndigelse til at indgå aftaler med staten med bindende virkninger for medlemmerne. Men eksemplet viser, at statens tiltro til KL's indflydelse på de enkeltes kommuners dispositioner i praksis er så stor, at aftaler kan erstatte eller supplere lovgivning som styringsinstrument. Bogen vil vise, at det ikke kun er på kloakområdet, at dette policyinstrument anvendes. For det tredje viser sagen, at KL har en eksklusiv adgang til den statslige politiske beslutningsproces. Det er slående, at det åbenbart kun er KL – og ikke andre interesseorganisationer – der skal involveres i opgaven. Heller ikke her er situationen på kloakområdet enestående.

Eksemplet indikerer, at en nærmere forståelse af KL er nødvendig for at forstå politisk magt og indflydelse i Danmark. Men eksemplet er faktisk ikke dækkende for KL's indflydelse. Det belyser nemlig kun KL's indflydelseskanaler i forhold til regeringen og Folketinget. KL er imidlertid også en vigtig aktør på overenskomstområdet. Medlemskommunerne har omkring 330.000 ansatte. Overenskomsterne med deres organisationer forhandles og indgås af KL på medlemmernes vegne. KL er dermed en af landets største arbejdsgiverorganisationer. Udviklingen i den offentlige sektor siden kommunalreformen i 1970 har betydet, at kommunerne udgør en stadigt større del af det samlede arbejdsmarked. Overenskomstforhandlingerne på det kommunale område har derfor betydning for løn- og arbejdsvilkårene i hele samfundet. I 1989 fik omverdenen en dramatisk illustration af, hvad kommunernes position på arbejdsmarkedet kan betyde i praksis. Her sluttede de kommunale overenskomstforhandlinger for første gang for de statslige og satte dermed rammerne for de statslige forhandlinger. Nogle af de mest erfarne iagttagere af arbejdsmarkedet tolker udviklingen således:

Det kommunale gennembrud i foråret 1989 var ... både et signal, der viste en forskydning af dominansforholdene i det samlede offentlige aftalesystem fra stat til kommune, og et signal, der viste en forskydning fra det private til det offentlige område. Ikke alene bestemte de kommunale forhandlere, hvad resultatet skulle blive i den statslige sektor. De fik også opsat pejlemærker, som forhandlerne i det private aftalesystem i de kommende år var tvunget til at følge (Due et al., 1993: 379).

Som den centrale kommunale arbejdsgiver er KL en afgørende aktør på overenskomstområdet. Men arbejdsgiverpositionen har ikke kun betydning i en snæver arbejdsmarkedssammenhæng. Overenskomsterne udgør sammen med Folketingets lovgivning og regeringens administrative regelfastsættelse den reguleringsmæssige ramme for medlemskommunernes virksomhed. Set fra KL's side udgør de tre reguleringsarenaer alternative muligheder for at optimere kommunernes vilkår. Overenskomsterne kan altså også bruges til at forfølge medlemmernes bredere politiske interesser. Bogen vil vise, at KL bevidst og aktivt bruger både regerings-, Folketings- og overenskomstarenaen til at fremme kommunernes interesser.

Alt i alt taler meget for, at KL er en væsentlig politisk institution i det danske samfund. Reelt ved vi dog meget lidt om KL. Bortset fra få og spredte bidrag har organisationen ikke været genstand for systematisk analyse. Formålet med denne bog er at råde bod herpå. Det sker ved en toledet belysning af KL's position. For det første analyseres KL's samspil med medlemskommunerne. Formålet med denne del af bogen er at afdække, hvem KL egentlig repræsenterer. For det andet undersøges KL's samspil med omgivelserne i form af regeringen, Folketinget og personaleorganisationerne. Det sker gennem en række case-studier af samspillet på udvalgte områder. På dette grundlag forsøges det i bogens sidste kapitel at vurdere KL's status som politisk institution. Er KL den fjerde statsmagt?

BOGENS INDHOLD

Bogen falder i tre dele. I det næste kapitel behandles en række mere introducerende forhold omkring KL. For det første redegøres for KL's historiske og organisatoriske udgangspunkt for at varetage kommunernes interesser, herunder KL's særlige organisatoriske status og demokratiske legitimitet. For det andet gives en introduktion til de opgaver, KL løser. Der sondres her mellem interessevaretagelsesopgaver, arbejdsgiveropgaver og serviceopgaver. For det tredje gives en kortfattet introduktion til den rolle, kommunale interesseorganisationer spiller i andre lande.

Den næste del af bogen omfatter kapitel 3 og 4. De belyser forholdet mellem KL og medlemskommunerne. Kapitel 3 belyser spillereglerne i samspillet. Det sker ved hjælp af en analyse af KL's vedtægter, organisationsstruktur og organisationskultur. Herunder belyses KL's to grundlæggende organisatoriske principper – dels et geografisk princip, som skal sikre repræsentation af landets forskellige kommuner, dels et partipolitisk princip, som skal sikre

repræsentation af de politiske partier i kommunerne. Datamaterialet til kapitlet består af dokumentarisk materiale såsom KL's love, referater fra delegeretmøder mv. samt interview med KL's administrerende direktør og medlemmer af KL's bestyrelse. Kapitel 4 belyser medlemmernes tilfredshed med KL. Den er afdækket i en spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af landets kommunalpolitikere.

Bogens tredje del omfatter kapitlerne 5-7. De belyser KL's samspil med omgivelserne, dvs. regeringen, Folketinget og personaleorganisationerne. Det er i denne del af bogen, at spørgsmålet om KL's position som den fjerde statsmagt belyses mest direkte. I kapitel 5 opstilles teoretiske forventninger til spørgsmålet. Der argumenteres for, at KL's indflydelse afhænger af, hvor enige eller splittede medlemskommunerne er, og af hvor mange arenaer KL har adgang til i interessevaretagelsen. Der sondres i denne forbindelse mellem en korporativ arena, en parlamentarisk arena og en overenskomstarena. Kapitlet redegør desuden for, hvad eksisterende forskning viser om KL's indflydelse i det politiske system. Kapitel 6 og 7 indeholder en empirisk analyse af de teoretiske forventninger fra kapitel 5. Analysen består af en sammenlignende undersøgelse af KL's interessevaretagelse på seks udvalgte områder. Den er lagt således an, at kapitel 6 indeholder en undersøgelse af tre områder, hvor KL har et enigt bagland: Børnepasning, undervisning og bloktilskudsforhandlinger. I kapitel 7 undersøges tre områder, hvor medlemskommunerne er mere splittede: Mellemkommunal udligning, retskredsinddeling og fordeling af flygtninge. Datamaterialet til de sammenlignende caseundersøgelser er dokumentarisk materiale i form af lovgivning, administrativ regulering, årsberetninger fra KL og andre instanser, mødereferater, folketingsdebatter, pressedækning i fagforeningstidsskrifter mv. samt interview med ansatte i KL. De to empiriske kapitler er relativt lange. For den læser, der ikke ønsker at fordybe sig i detaljerne på de enkelte områder, afsluttes hvert område med en kort konklusion, hvori de centrale pointer opridses.

I bogens afsluttende kapitel sammenfattes bogens analyser. Giver det mening at betegne KL som den fjerde statsmagt? Endvidere indeholder kapitlet overvejelser om de nye spørgsmål, som bogens analyser har rejst om KL.

HVAD ER EN KOMMUNAL INTERESSEORGANISATION?

KL er ikke nogen helt almindelig interesseorganisation. Det er de fleste iagttagere enige om. Men hvori består KL's særpræg? Det vil dette kapitel give et svar på. Først redegøres for KL's historiske og organisatoriske udgangspunkt for at varetage kommunernes interesser, herunder KL's særlige organisatoriske status. Herefter gives der en introduktion til de opgaver, KL løser for kommunerne. Der sondres her mellem interessevaretagelsesopgaver, arbejdsgiveropgaver og serviceopgaver. For at sætte KL i internationalt relief gives endelig i kapitlets slutning en kortfattet introduktion til kommunale interesseorganisationer i andre lande.

KL'S HISTORISKE OG ORGANISATORISKE UDGANGSPUNKT FOR INTERESSEVARETAGELSE

KL er ikke nogen ny organisation. Den blev dannet i 1970 i forbindelse med kommunalreformen, men har rødder langt tilbage i historien. Det, der skete i 1970, var snarere en reorganisering af de eksisterende kommunale interesseorganisationer end en etablering af en egentlig ny organisation. KL blev således skabt som en sammenslutning af de dengang tre primærkommunale organisationer (Lyngsdal, 1980). Købstæderne var indtil kommunalreformen organiseret i Købstadsforeningen, som blev etableret i 1865. Sognerådene var før 1970 organiseret i to foreninger. Sognerådsforeningen, som blev etableret i 1889, var principielt en organisation for alle sogneråd, men allerede i 1915 etableredes Bymæssige Kommuner som en fraktion. Medlemmerne af Bymæssige Kommuner var primært købstædernes forstadskommuner og stationsbyer af en vis størrelse. Indtil 1957 var medlemmerne af Bymæssige Kommuner også medlemmer af Sognerådsforeningen, men i dette år fandt der efter mange års spænding et endeligt brud sted mellem de to organisationer. I løbet af 1960'erne udviklede samarbejdet mellem de tre organisationer sig dog kraftigt, bl.a. som følge af arbejdet med kommunalreform-

men. Sognerådsforeningen flyttede sit sekretariat ind i Købstadsforeningens ejendom, og Købstadsforeningens servicefunktioner blev stillet til rådighed for andre kommuner end foreningens medlemmer. Den formelle sammenlutning af de tre organisationer i 1970 må således ses som kulminationen på en længere integrationsproces.

De kommunale organisationer har længe haft et tæt samspil med staten. Et tidligt eksempel er „læbæltesagen“ fra starten af 1900-tallet. De gamle købstadsprivilegier indeholdt bl.a. et forbud mod at drive handel og håndværk i en vis afstand fra byerne, det såkaldte læbælte. Forbuddet blev oprindeligt indført for at beskytte købstædernes erhvervsliv, men blev gradvis en belastning, idet det vanskeliggjorde handelsmæssig ekspansion. Fra forskellig side blev der derfor efterhånden sat spørgsmålstejn ved forbuddets hensigtsmæssighed. I 1915 nedsatte regeringen en kommission til at belyse spørgsmålet. De kommunale organisationer fik betydelig indflydelse i Kommissionen, som havde repræsentation fra følgende instanser: Indenrigs- og Handelsministeriet, Købstadsforeningen, Sognerådsforeningen, Bymæssige Kommuner, Amtsrådsforeningen, Den Danske Handelsstands Fællesrepræsentation, De Samvirkende Detailhandlerforeninger samt Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Håndværk. Kommissionen afgav betænkning i 1919, hvori man enstemmigt anbefalede, at købstædernes læbælte blev ophævet (LF 1919). Regeringen fulgte anbefalingen og udarbejdede et lovforslag i overensstemmelse hermed. Det fik en let gang gennem Rigsdagen. Ved førstebehandlingen i Landstinget udtrykte Jørgen Berthelsen fra Venstre, hvad der viste sig at være en meget udbredt holdning:

Naar en saa alsidig sammensat Kommission afgiver en enstemmig Betænkning, mener jeg, at Lovgivningsmagten ganske rolig kan vedtage det paagældende Lovforslag, som er Resultatet af Kommissionens arbejde (*Rigsdagstidende 1919-20, Forhandlinger på Landstinget, spalte 477*).

En nærmere belysning af den historiske udvikling i samspillet mellem de kommunale organisationer og staten foretages i kapitel 5. For nærværende konstateres blot, at KL har et solidt historisk udgangspunkt for at varetage kommunernes interesser i forhold til staten.

Ser vi nærmere på KL's nuværende situation, kan det indledningsvis konstateres, at organisationens medlemmer er betydelige aktører i det danske samfund. Det gælder uanset, hvilken målestok der anvendes. Tabel 2.1 viser, at primærkommunerne er ansvarlige for en betydelig del af samfundets sam-

TABEL 2.1.

Primærkommunernes vægt i samfundsøkonomien, 2000

Primærkommunernes udgifter i procent af BNP	23
Primærkommunernes udgifter i procent af de samlede offentlige udgifter	44
Primærkommunernes personale i procent af samtlige lønmodtagere (offentlige og private)	18
Primærkommunernes personale i procent af offentlige lønmodtagere	49

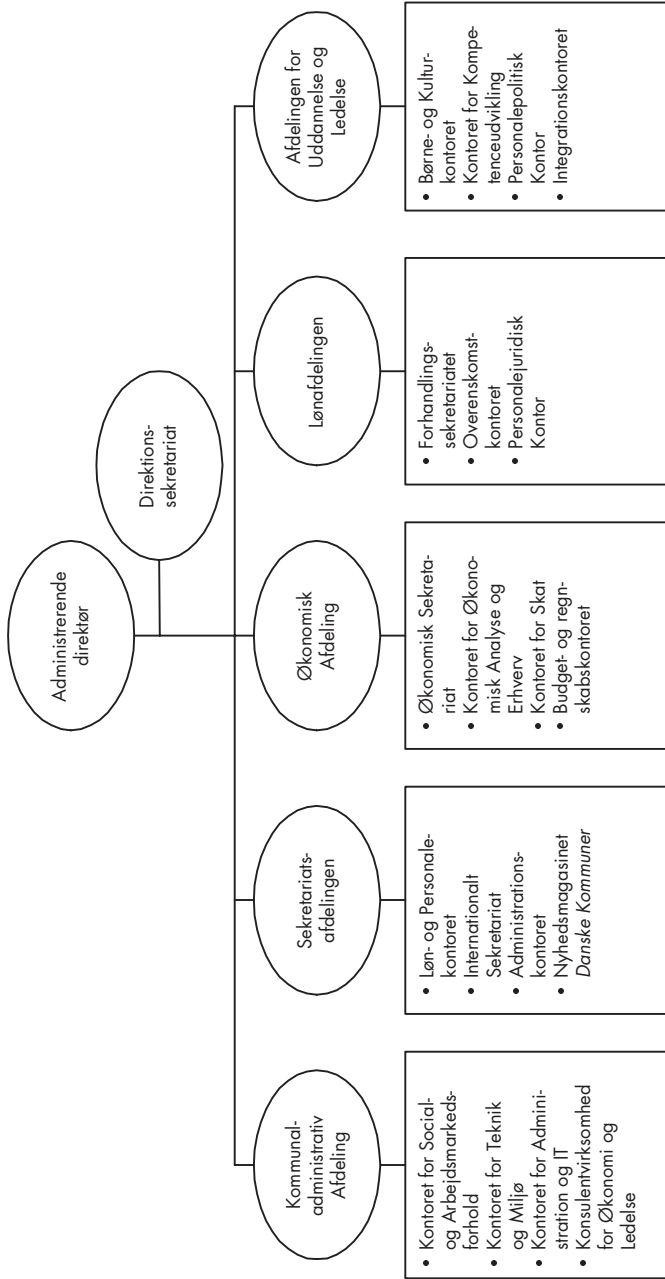
Anm.: Tabellen omfatter hele den primærkommunale sektor, dvs. også Københavns og Frederiksberg kommuner.

Kilde: Danmarks Statistik (2001a; 2001b).

lede ressourcer og knap halvdelen af den offentlige sektors udgifter. Samtidig fremgår det, at primærkommunerne er en af de helt store arbejdspladser i Danmark. Kommunernes centrale placering skyldes primært, at de store velfærdsområder i form af børnepasning, undervisning og ældreforsorg er lagt ud til kommunal administration. KL repræsenterer altså organer med væsentlige samfundsopgaver. Det giver KL autoritet, og det betyder også, at KL besidder en betydelig viden om, hvordan en stor del af statens regulering virker i praksis.

Et blik på KL's organisatoriske udgangspunkt forstærker billedet af en stærk aktør, jf. figur 2.1, som viser KL's opbygning på administrativt plan (den politiske styring af KL behandles i kapitel 3). KL har et personale på knap 420 ansatte og et udgiftsbudget på 215 mill. kr. ifølge regnskabet for 2000. Personalet er fordelt på fem afdelinger: Kommunaladministrativ afdeling, sekretariatsafdelingen, økonomisk afdeling, lønafdelingen samt afdelingen for uddannelse og ledelse. På kontorniveau findes dels tværgående analysekontorer såsom økonomisk sekretariat, kontoret for økonomiske analyser og erhverv samt budget- og regnskabskontoret, dels kontorer, der arbejder med de forskellige kommunale sektorområder: Kontoret for skat, kontoret for social- og arbejdsmarkedsforhold, kontoret for teknik og miljø, børne- og ungekontoret samt integrationskontoret. Arbejdet med overenskomstforhandlinger er henlagt til lønafdelingen, der består af tre kontorer: Overenskomstkontoret, personalejuridisk kontor og forhandlingssekretariatet (Kommunernes Landsforening, 2001e). KL har dermed en administrativ struktur, der afspejler kommunernes virksomhed, men som samtidig giver mulighed for at yde et modspil til alle de ministerier i centraladministrationen, der har med kommunale forhold at gøre.

FIGUR 2.1.
 KL's administrative opbygning



Kilde: www.kl.dk

KL's finansiering kommer primært fra medlemmernes kontingent, som udgør et beløb pr. 100 indbyggere. I 2002 er dette beløb fastsat til kr. 2.400. Kontingentet dækker ca. halvdelen af KL's udgifter. Den resterende finansiering kommer hovedsageligt fra salg af serviceydelser, herunder især konsulentbistand til kommunerne. KL har dog også en betydelig formue, der giver en årlig renteindtægt på knap 20 mill. kr. (Kommunernes Landsforening, 2001e).

Alt i alt har KL et solidt udgangspunkt for at varetage kommunernes interesser. Organisationen har en lang historisk tradition at bygge på og repræsenterer væsentlige offentlige aktører. Endvidere besidder KL betydelige organisatoriske ressourcer. Organisationen er betydeligt større end f.eks. de fleste ministeriers departementer. I finansiel henseende giver basisbevillingen i form af medlemskontingentet KL en væsentlig handlefrihed i tilrettelæggelsen af interessevaretagelsen.

ET KORPORATIVT SAMSPIL MED STATEN?

KL fremstilles ofte som så tæt involveret i statens regulering af den kommunale sektor, at organisationen får karakter af at udgøre en del af selve det statslige politiske system. For eksempel er Socialistisk Folkepartis Aage Frandsen af følgende opfattelse: „Beslutninger truffet i KL og især truffet i samarbejde mellem KL og regeringen venter i nogle tilfælde blot på, at Folketinget skal få gjort beslutningen til lov“ (Frandsen, 1989: spalte 1; se også Christensen, 1990; Duetoft, 2000; Frahm, 1994). En så tæt involvering af interesseorganisationer i den statslige politiske beslutningsproces er især blevet behandlet af den neokorporative skole i samfundsvidenskaberne. Korporatisme udgør ifølge denne skole et institutionaliseret samspil mellem staten og udvalgte interesseorganisationer, hvor interesseorganisationerne indgår som faste deltagere i den statslige beslutningsproces og overlades offentlige reguleringsfunktioner (Williamson, 1989; Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999a). Til nærmere vurdering af KL's udgangspunkt for at forfølge kommunernes interesser er det derfor relevant at vurdere, om organisationen er blevet så stærk, at den kan indgå i et korporativt samspil med staten. Dette vil ifølge den neokorporative skole primært kræve, at KL repræsenterer væsentlige samfundsinteresser og besidder en sådan grad af kontrol over medlemmerne, at den kan indgå bindende aftaler med statsmagten på medlemmernes vegne. En nærmere vurdering af spørgsmålet kan foretages med udgangspunkt i Schmitters klassiske definition af interesseorganisationer i neokorporative systemer:

Korporatisme kan defineres som et system for interesserepræsentation, hvori enhederne er organiseret i et begrænset antal tvungne, ikke-konkurrerende, hierarkisk opbyggede og funktionelt adskilte enhedsorganisationer, som er anerkendt eller autoriseret (om ikke skabt) af staten og bevidst tildelt et repræsentationsmonopol på deres områder mod til gengæld at acceptere en vis kontrol med deres valg af ledelse og artikulering af krav (Schmitter, 1977 [1974]: 13; min oversættelse).

Schmitters definition af systemets enheder kan betragtes som de strukturelle forudsætninger, interesseorganisationer skal besidde for at kunne indgå i et korporativt samspil med staten. Der er tale om en idealtipe, som virkelighedens organisationer kan ligne i forskelligt omfang. Ser vi nærmere på Schmitters definition, kan det konstateres, at KL ifølge denne målestok besidder visse af forudsætningerne. Der er, som Schmitter kræver, inden for det primærkommunale område tale om et begrænset antal ikke-konkurrerende enhedsorganisationer, idet KL er den eneste egentlige primærkommunale interesseorganisation. Dette står i modsætning til perioden før kommunalreformen, hvor der som nævnt fandtes tre primærkommunale foreninger. Det står også i modsætning til de fleste lande uden for Skandinavien, hvor der typisk findes forskellige, delvis konkurrerende kommunale foreninger (Page, 1991: 45-56; Jaedicke & Wollmann, 1999: 306-308; Cammisa, 1995: 29-30). I dag findes der dog andre primærkommunale sammenlutninger end KL. Eksempelvis er de fleste fattige kommuner også medlemmer af foreningen „Det skæve Danmark“, og de store provinsbyer har dannet et samarbejde under benævnelsen „5-byerne“. Disse foreninger har dog mere karakter af uformelle samarbejder end af egentlige organisationer. Ingen af dem har et selvstændigt sekretariat, og de kan i deres nuværende udformning ikke siges at være seriøse konkurrenter til KL som kommunal interesserepræsentant.

De næste dele af Schmitters definition lever KL derimod ikke op til. Der er ikke tale om tvunget medlemskab. KL organiserer i dag alle landets kommuner, men 100 procent medlemskab er ikke givet. I 1983 meldte alle kommunerne beliggende i Københavns Amt sig ud af KL (men nåede dog at trække udmeldelsen tilbage, inden den blev effektiv, jf. diskussionen af denne sag i kapitel 4). I efteråret 2000 meldte Farum Kommune sig ud af KL med virkning fra 2002 (men meldte sig ind igen allerede to måneder inde i 2002). Der er heller ikke tale om et hierarkisk forhold til medlemmerne. KL har ikke nogen magtmidler over for medlemskommunerne og kan ikke udøve nogen formel kontrol over dem i forbindelse med interessevaretagel-

sen i forhold til staten. Når aftaler med staten skal implementeres, er KL helt afhængig af medlemmernes velvillige indstilling.

Derimod kan KL siges at leve op til Schmitters krav om at være anerkendt af staten og besidde et repræsentationsmonopol. Centraladministrationens embedsværk bruger ofte udtrykket „de kommunale parter“, når lovforslag eller andre forhold skal diskuteres med repræsentanter for den kommunale sektor. Hermed menes som helt fast regel følgende aktører: KL for primærkommunerne, Amtsrådsforeningen for amtskommunerne, samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, der som både amts- og primærkommuner ikke er medlem af de to foreninger. Eksempelvis fremgår det af Finansministeriets vejledning om forhandlinger om bloktilskudskompensation for ny lovgivning, at:

forhandlinger om de kommunaløkonomiske konsekvenser af påtænkte bindende regelændringer skal finde sted mellem det regeludstedende ministerium, Finansministeriet og de kommunale parter. ... Høringer af de kommunale parter ... skal sendes til nedenstående adresser: Kommunernes Landsforening ... Amtsrådsforeningen ... Københavns kommune ... Frederiksberg kommune ... (Finansministeriet, 2001).

Sammenfattende opfylder KL en række af forudsætningerne for at kunne indgå i et korporativt samspil med staten. KL har således monopol på primærkommunal interessevaretagelse og er anerkendt af staten som repræsentant for den primærkommunale sektor. Samtidig er en række af forudsætningerne dog ikke opfyldt. Medlemskabet af KL er således frivilligt og forholdet til medlemmerne er ikke hierarkisk. De strukturelle forudsætninger for at indgå i et egentligt korporativt samspil med staten er derfor ikke opfyldt.

KL'S SÆRLIGE ORGANISATORISKE STATUS

Flere iagttagere har noteret, at KL har en særlig status som interesseorganisation og besidder en særlig grad af legitimitet (Christensen, 1998; Christiansen, 2000). Også internationalt er dette noteret som et kendetegn for kommunale organisationer (Page, 1991: 55-56; Haider, 1974: 255; Jaedicke & Wollmann, 1999: 316). Men det er svært at indkredse præcis, hvori denne særlige organisatoriske status og legitimitet består. Rhodes beskriver forholdet således: „Legitimitet kan beskrives som den mest u håndgribelige, men samtidig som den vigtigste af alle de kommunale organisationers politiske ressourcer“ (1986:93-94; min oversættelse). I det følgende belyses KL's særlige

organisatoriske status og legitimitet nærmere. Det sker ved at sammenligne KL med andre foreninger, organisationer og institutioner.

Sammenlignet med andre *foreninger og klubber* skiller KL sig ud ved, at alle primærkommuner har krav på medlemskab. Denne ret til medlemskab gælder ifølge KL's love (Kommunernes Landsforening, 2001a: § 2), men ville også gælde, uanset hvad disse love måtte bestemme. Ifølge foreningsretten kan personer ikke vilkårligt nægtes optagelse i en forening, hvis interessen i optagelse er stærk nok. Interessen kan f.eks. bestå i, at medlemskab er en betingelse for beskæftigelse eller for at kunne drive erhverv, eller at medlemskab er en forudsætning for, at den pågældende kan få varetaget sine interesser over for modstående private grupper eller over for det offentlige (Hasselbalch, 1992: 83-100). KL's funktioner er af en sådan art, at disse retsgrundsætninger giver alle primærkommuner retskrav på medlemskab. Retskravet kan støttes på KL's opgaver som arbejdsgiverorganisation og som interessevaretager i relation til statslige myndigheder, jf. Bønsing & Jensens (1999: 5-7) nærmere vurdering af dette spørgsmål. På denne måde adskiller KL sig fra almindelige foreninger og klubber, som principielt selv kan bestemme, hvem der kan optages. Derimod adskiller KL sig ved dette forhold ikke fra andre interesseorganisationer med væsentlig betydning for medlemmerne såsom fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, hvor der også kan foreligge et retskrav på optagelse.

Sammenlignet med andre *interesseorganisationer* skiller KL sig ud på flere måder. For det første består ledelsen af kommunalpolitikere udvalgt efter forholdsmæssig repræsentation af de politiske partier ved kommunalvalgene. Det vil sige, at ledelsen er afledt af samme vælgermæssige grundlag som landets almindelige politiske myndigheder. Det giver KL en særlig demokratisk legitimitet i forhold til andre interesseorganisationer. For det andet er KL organiseret med et territorielt udgangspunkt og ikke med tilknytning til en bestemt sektor, branche eller erhverv som andre interesseorganisationer såsom fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer. Beer (1978: 18) anvender begrebet „topokratisk“, dvs. stedsbetinget magtfuld, om organisationer, der repræsenterer subnationale enheder i det nationale politiske system, for at adskille denne type organisationer fra andre interesseorganisationer. En topokratisk organisation er videre karakteriseret ved, at den varetager alle forhold med relevans for den subnationale enhed, den repræsenterer. For KL betyder dette, at interessevaretagelsen er tværsektoriel og betydeligt bredere, end hvad der kendetegner andre organisationer. For det tredje er det karakteristisk, at KL's medlemskreds er mere heterogen end mange andre interes-

seorganisationers. KL organiserer store og små kommuner, by- og landkommuner samt rige og fattige kommuner. Med en sådan medlemskreds kan det være vanskeligt at finde en fællesnævner i interessevaretagelsen. Et meget synligt udtryk for dette forhold fik omverdenen i forbindelse med arbejdet i det statslige udvalg om de kommunale opgavers fordeling og finansiering i slutningen af 1980'erne. KL gik her ind for en udlægning af alle amternes sociale opgaver til kommunerne (Indenrigsministeriet, 1989: kap. 5). Efter modstand fra de mindre kommuner var KL efterfølgende nødt til at ændre holdning og acceptere, at de tungere sociale opgaver forblev i amtsligt regi (Vestergaard, 1990).

Sammenlignet med andre *politiske systemer* i Danmark udviser KL betydelige ligheder. Dels er ledelsen demokratisk valgt, om end dette sker ret indirekte. Dels er organisationen opbygget som et almindeligt bureaukratisk system efter weberianske principper. Endvidere er de sager, som organisationen behandler, omgærdet af den samme offentlige interesse som de sager, der behandles af stat, amter og kommuner. Men der er også afgørende forskelle i forhold til disse politiske systemer. Offentlighedens indsigt er således begrænset, da offentlighedsloven og forvaltningsloven som udgangspunkt ikke gælder for KL, som er oprettet på privatretligt grundlag. KL har dog vedtaget et regelsæt om offentlighedens indsigt i organisationens arbejde, som på en række punkter svarer til offentlighedslovens regler (Kommuner-nes Landsforening, 2001g). Reglerne har imidlertid intern karakter, dvs. KL behøver kun følge dem, så længe det er opportunt. I 1987 foreslog Per-Olof Johansson på KL's delegeretmøde, at KL skulle søge at blive formelt omfattet af offentligheds- og forvaltningsloven via de bemyndigelsesbestemmelser i lovene, hvorefter der kan fastsættes regler om, at lovene skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning (Kommunernes Landsforening, 1987: 84). Forslaget blev dog ikke sat til afstemning og end ikke kommenteret fra bestyrelsens side.

Alt i alt har KL mange ligheder med andre foreninger, interesseorganisationer og politiske systemer. Men samtidig gælder det, at KL på væsentlige punkter adskiller sig fra alle disse organisatoriske systemer. KL er derfor en særegen organisation. Det giver derfor god mening at tale om en særlig organisatorisk status og legitimitet for KL.

KL'S OPGAVER

Traditionelt har KL varetaget tre funktioner: Interessevaretagelse i forhold til staten, arbejdsgiveropgaver i forhold til det kommunale personale og servicevirksomhed i forhold til medlemmerne. Nedenfor følger en kortfattet introduktion til disse tre opgaver.

INTERESSEVARETAGELSE I FORHOLD TIL STATEN

„KL har til formål at varetage danske kommuners fælles interesser“. Det fremgår af § 1 i foreningens love (Kommunernes Landsforening, 2001a). Ifølge de fleste iagttagere løser KL denne opgave ganske godt. Hvordan dette mere nøjagtigt foregår, hvilke interesser KL faktisk forfølger, og hvad de mere præcise konsekvenser af interessevaretagelsen er, er emnet for hovedparten af denne bog. På dette sted skal alene gøres nogle helt overordnede overvejelser herom.

Praksis i det danske politiske system er, at organisationer, der har en betydelig interesse i en sag, inddrages i den politiske og administrative beslutningsproces (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999b; Christensen & Christiansen, 1992: kap. 3; Ronit, 1998). Formerne for inddragelse varierer. I forhold til regeringen og centraladministrationen kan der være tale om en formel og lovhjemlet deltagelse i administrative opgaver. Det kan f.eks. være deltagelse i råd, udvalg og kommissioner. Inddragelse kan desuden ske ved høring i relevante sager. Endelig kan der være tale om jævnlige og uformelle kontakter mellem ansatte og politikere. I forhold til Folketinget kan inddragelse ske ved foretræde eller skriftlige henvendelser til folketingsudvalg eller mere uformelle kontakter mellem folketingsmedlemmerne og organisationsrepræsentanter.

Den almindelige praksis har særlig betydning for KL. Det skyldes dels KL's særlige organisatoriske status, der er gennemgået ovenfor. Den giver som sagt KL særlig legitimitet sammenlignet med andre interesseorganisationer. Dels skyldes det KL's status som politisk organisation. Hos regeringen og i Folketinget har KL's holdning dermed særlig interesse. De større partier i Folketinget og regeringen er samtidig store kommunale partier. KL's holdning vil således ofte være udtryk for opfattelsen i landspartiernes kommunale bagland og vil dermed reelt kunne lægge bindinger på statens handlefrihed i sager med kommunal interesse. Givet den offentlige sektors decentrale struktur gælder dette en betydelig del af lovgivningen. Kapitel 5 giver et generelt billede af, hvor vigtige de forskellige inddragelsesformer er for KL

sammenlignet med andre interesseorganisationer. I kapitlerne 6 og 7 vises, hvordan inddragelsesformerne i praksis anvendes til interessevaretagelse på udvalgte områder.

Men hvad bruger KL sin adgang til den statslige beslutningsproces til? I kapitel 5 vil der blive argumenteret for, at KL forfølger tre typer af interesser. For det første søger KL at beskytte kommunernes position i den offentlige sektor. Det drejer sig her om at forsvare kommunernes lokale magtposition. For det andet søger KL at undgå eller mindske effekter af offentlig regulering, der rammer skævt mellem kommunerne. Det drejer sig her om at søge en ensartet påvirkning af medlemmerne, når nye statslige initiativer overvejes. Endelig vil KL som andre organisationer søge at forsvare institutionelle egeninteresser. Det drejer sig her om at bevare positionen som mellemlid mellem kommunerne og staten.

Spørgsmålet er så, i hvilket omfang KL's interessevaretagelse lykkes. I bogen vil der blive argumenteret for, at det almindelige billede af KL som en meget magtfuld organisation langt hen ad vejen er dækkende. Men der er samtidig grænser for KL's indflydelse. Dels er indflydelsen afhængig af institutionelle forhold. KL's indflydelse er størst i sammenhænge, hvor interesserne kan forfølges på flere arenaer. Dels er det en meget væsentlig randbetingelse for indflydelse, at der kan formuleres en fælleskommunal interesse. I en række sager er dette forbundet med betydelige vanskeligheder. Bogen vil påvise, hvordan disse forhold systematisk sætter rammer for KL's indflydelse.

ARBEJDSGIVEROPGAVER I FORHOLD TIL DET KOMMUNALE PERSONALE

I princippet er fastsættelse af løn- og ansættelsesvilkår for det kommunale personale et spørgsmål, der afgøres af den enkelte kommunalbestyrelse. Men i praksis er de enkelte kommuner uden større indflydelse herpå, idet KL forhandler overenskomster med de kommunale personaleorganisationer på medlemmernes vegne, og idet der føres tilsyn med løn- og ansættelsesvilkår gennem Kommunernes Lønningsnævn.

KL's arbejdsgiveropgaver kan overordnet inddeles i to typer: Overenskomstindgåelse og løntilsyn. Også i tiden før kommunalreformen blev disse opgavetyper løst på centralt niveau, men dengang var de delt mellem de kommunale organisationer og staten. Når opgaverne løses på centralt niveau og ikke i de enkelte kommuner, kan dette ses som løsningen på et kollektivt handlingsproblem i den kommunale sektor. Et sådant problem opstår, når en

gruppe aktørers fællesinteresser ikke stemmer overens med deres private interesser. Faren er så, at de private interesser kommer til at dominere på fællesinteressernes bekostning (Olson, 1971). På arbejdsgiverområdet består problemet for kommunerne i, at fællesinteressen tilsiger et lavt lønniveau for de kommunalt ansatte, hvorimod privatinteressen hos den enkelte kommune kan tilskynde til at tilbyde højere lønninger for at tiltrække den bedste arbejdskraft. Medmindre der etableres begrænsninger for forfølgelse af privatinteressen, kan det kollektive handlingsproblem resultere i lønkonkurrence mellem kommunerne. En løsning på problemet ligger i koordinering af overenskomstindgåelsen og etablering af et tilsyn for personaleanvendelsen. Det sidste kan være nødvendigt for at sikre, at enkeltkommuner ikke *de facto* bryder overenskomsternes lønbegrænsninger ved f.eks. at ændre personalets stillingskategorier (Lohmann-Davidsen, 1994). Dilemmaet har været erkendt i mange år. Det blev allerede diskuteret offentligt i forbindelse med Kommunallovkommissionens arbejde i 1960'erne. Her blev dilemmaet formuleret på følgende vis:

[Der bør tilstræbes] en fornuftig koordinering af ansættelsesvilkårene i de forskellige kommuner for at undgå usund konkurrence og overbudspolitik i forhold til andre kommuner, til andre kommunegrupper, til statens lønssystem og til lønniveauet i det private erhvervsliv (Kommunallovskommissionen, 1966: 172).

Men allerede på dette tidspunkt havde dilemmaet været håndteret i mange år. Overenskomster blev indgået af de kommunale organisationer og koordineret uformelt mellem de forskellige kommunale organisationer i det såkaldte Fællesudvalg. Løntilsynet var delt mellem Indenrigsministeriet, som førte tilsyn med købstæder, amtskommuner og Københavns Kommune, og amtsrådene, som førte tilsyn med sognerådene (Kommunallovskommissionen, 1966: 172-175; Indenrigsministeriet, 1985: 31-34).

De kommunale organisationers arbejde med overenskomsterne blev dengang vanskeliggjort af, at dette til en vis grad hvilede på kommunernes frivillige tilslutning. Organisationerne kunne i et vist omfang indgå aftaler, som var bindende for medlemmerne. Men organisationernes arbejde havde i stor udstrækning karakter af vejledende henstillinger, som enkeltkommuner i visse tilfælde valgte at fravige (Kommunallovskommissionen, 1966: 174). Derfor rettede de kommunale organisationer i 1967 henvendelse til Indenrigsministeriet om etablering af et kommunalt lønningsnævn, der

TABEL 2.2.

De ti største personalegrupper i KL-kommunerne (antal)

Social- og sundhedspersonale	60.300
Lærere i folkeskolen	56.000
Pædagogisk personale i daginstitutioner	40.900
Kontorpersonale	33.500
Pædagog- og støttemedhjælpere	22.300
Dagplejere	21.300
Specialarbejdere	11.900
Rengøringsassistenter	9.600
Syge- og sundhedsplejersker	8.400
Tekniske servicemedarbejdere/-ledere	6.800
I alt	271.000
I alt i procent af samlet personale	83

Anm.: Opgørelsen er foretaget i november 2000.

Kilde: Kommunernes Landsforening (2001i).

med lovkraft kunne udøve de tilsynsopgaver, der hidtil havde været varetaget af Indenrigsministeriet og amtsrådene, vurdere enkeltsager samt påtage sig en række af de vejledningsopgaver, der hidtil havde været løftet af de kommunale organisationer. På denne baggrund blev Kommunernes Lønningnævn nedsat i 1969. Nævnet kom udelukkende til at bestå af repræsentanter for de kommunale arbejdsgivere, dog med en observatør fra Indenrigsministeriet (Konow, 1994a; Pedersen, 1994; Indenrigsministeriet, 1985: 32-36).

Den konstruktion, der herved blev skabt omkring de kommunale arbejdsgiveropgaver, har med en række justeringer været gældende indtil i dag. For KL betyder det i dag, at organisationen skal forhandle og indgå overenskomster med alle ansatte i medlemskommunerne. Da kommunerne i KL-området beskæftiger omkring 330.000 fuldtidspersoner, er KL en af landets største arbejdsgiverorganisationer. KL forhandler i alt omkring 100 overenskomster fordelt på ca. 60 personaleorganisationer. Nogle af disse er dog meget små. Tabel 2.2. viser de ti største personalegrupper. Det fremgår, at de findes på de store serviceområder, dvs. børnepasnings-, skole- og ældreomsorgsområdet.

KL's ret til at indgå overenskomster med bindende virkning for medlemskommunerne hviler på bemyndigelse fra de enkelte kommunalbestyrelser. Denne bemyndigelse, som kan tilbagekaldes, kan sammenlignes med den

bemyndigelse, de enkelte kommunalbestyrelser overlader til en ejendoms-mægler i forbindelse med køb og salg af fast ejendom eller til en advokat i forbindelse med retssager, jf. ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål (FOB, 1976: 139-144). De overenskomster, KL indgår, skal godkendes af Kommunernes Lønningsnævn, inden de kan træde i kraft.

Ved forhandlingen af overenskomster er KL forpligtet til at koordinere med de øvrige kommunale arbejdsgivere via Kommunernes Lønningsnævn. I regi af lønningsnævnet foregår der endvidere en uformel, men ret omfattende koordination med statens politik på overenskomstområdet (Konow, 1994b; Finansministeriet, 1988: 52-55). Traditionelt har løn- og arbejdsvilkår i den offentlige sektor været styret fra statens side via Finansministeriet, som har lagt rammerne for de øvrige offentlige arbejdsgivers forhandlinger. Men staten har i stigende grad måttet acceptere at koordinere forhandlingerne med de kommunale arbejdsgivere med KL i spidsen. Denne omlægning i det offentlige forhandlingssystem er sket i takt med, at den offentlige arbejdsstyrke er skiftet fra et system domineret af en stor gruppe statslige tjenestemænd til et system domineret af overenskomstansatte i den kommunale sektor (Due & Madsen, 1988; 1996 – for en sammenfatning se 1996: kap. 2).

Tilsynsopgaven på lønområdet varetages af Kommunernes Lønningsnævn, der er etableret i henhold til § 67 i den kommunale styrelseslov. Som nævnt består lønningsnævnet alene af repræsentanter for de kommunale arbejdsgivere (KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner). Nævnet udførte tidligere et meget detaljeret løntilsyn, som bl.a. bestod i en formel kontrol af antallet af stillinger i de forskellige personalegrupper i de enkelte kommuner (Mandrup-Christensen, 1994; Lohmann-Davidsen, 1994). I 1980'erne blev denne kontrol genstand for kommunal kritik for unødigt detailregulering. På den baggrund blev der igangsat et kommissionsarbejde, som nogle år senere førte til en betydelig reduktion af tilsynsopgaverne (Indenrigsministeriet, 1985). De eneste enkeltsager, som lønningsnævnet i dag behandler, er godkendelse af kommunale topchefstillinger. Fraværet af et godkendelseskrav for øvrige stillinger gælder dog kun så længe, at „det af tilsynsmæssige grunde skønnes ubetænkeligt“, som det hedder i bekendtgørelsen om lønningsnævnets virksomhed (BKG 335/1990: § 4, stk. 3).

Alt i alt har KL således en betydelig opgave på arbejdsgiverområdet. Det gælder dels som forhandlingspart ved overenskomstindgåelse med de primærkommunale personaleorganisationer, dels som deltager i arbejdet i Kommunernes Lønningsnævn.

KL yder to typer service i forhold til medlemmerne. Dels tilbyder KL selv en række rådgivnings- og informationsopgaver i forhold til medlemmerne. Dels deltager KL i driften af en række fælleskommunale virksomheder, der tilbyder medlemmerne forskellige typer af ydelser.

KL's direkte servicevirksomhed. KL udøver en betydelig informationsvirksomhed i forhold til medlemmerne. Dette sker gennem forskellige kanaler. For det første udgiver KL nyhedsmagasinet *Danske Kommuner*, der er et medlemsblad, som udkommer 40 gange årligt i et oplag på 10.000. Nyhedsmagasinet er organiseret som en del af KL og har ca. 20 ansatte. For det andet driver KL sit eget forlag, *Kommuneinformation*, der ligesom nyhedsmagasinet er organiseret som en del af KL og har ca. 70 ansatte. *Kommuneinformation* udgiver hånd- og fagbøger, undervisningsmaterialer, pjecer, blanketter, trykte og elektroniske informationssystemer primært til det kommunale marked. For det tredje udsender KL en række løbende informationsskrivelser til medlemmerne. Disse omfatter bl.a. nyhedsbreve målrettet mod enkeltområder i medlemskommunerne. Som eksempler kan nævnes *Budgetnyt*, *Nyt på integrationsområdet* og *Nyt fra KL's bestyrelse*. Endelig driver KL en hjemmeside på internettet (www.kl.dk), hvorigennem en væsentlig del af informationsopgaven løses.

Derudover yder KL rådgivning til medlemskommunerne. Det sker dels via uformel dagligdags telefonisk og skriftlig rådgivning, dels formelt via KL's konsulentvirksomhed. KL tilbyder konsulenttydelser vedrørende alle sider af kommunernes virksomhed – fagpolitiske, styringsmæssige, organisatoriske og økonomiske forhold. Konsulenttydelserne tilbydes mod betaling og ofte i konkurrence med private konsulentfirmaer. Konsulentkorpset løser årligt opgaver i ca. halvdelen af medlemskommunerne og står dermed for en betydelig del af KL's indtægtsgrundlag. I 2000 indbragte konsulentvirksomheden ifølge KL's regnskab 44 mill. kr. svarende til 20 procent af KL's samlede indtægter (Kommunernes Landsforening, 2001e: 80).

KL's indirekte servicevirksomhed gennem de fælleskommunale virksomheder. KL medvirker i driften af en række fælleskommunale virksomheder, der tilbyder medlemmerne forskellige typer af serviceydelser. KL har medvirket til dannelsen af de fleste af virksomhederne. Nogle af virksomhederne er dog etableret, før KL blev oprettet i 1970 i forbindelse med kommunalreformen.

Tabel 2.3 indeholder en liste over de større fælleskommunale virksomheder, som KL er involveret i. Som det fremgår, er den service, der tilbydes gennem de fælleskommunale virksomheder, af ret forskelligartet karakter.

TABEL 2.3.

Oversigt over større fælleskommunale virksomheder, hvori KL er involveret

VIRKSOMHED	TYPE SERVICEYDELSE	ORGANISATIONSFORM	OPRETTELSESÅR
Kommunekredit	Finansiering	Kreditforening	1899
Kommunernes Revision	Revision	Selvstændig institution under KL	1926
Dansk Kommunalkursus	Administrativ uddannelse	Bestyrelses ledet uddannelsesinstitution	1936
Kommunernes Pensionsforsikring	Kollektive pensionsforsikringer	A/S	1945
Indbindingscentralen	Salg og indbinding af bøger til biblioteker	I/S	1949
Danmarks Forvaltningshøjskole	Uddannelse	Selvejende institution	1963
Den Kommunale Højskole	Kursuscenter	Selvejende institution	1967
Kommunernes gensidige Forsikringselskab	Forsikringer	A/S	1971
Kommunedata	IT-systemer	A/S	1972
Kommunekemi	Bortskaffelse af farligt affald	A/S	1972
Amtnerne & Kommunernes Forskningsinstitut	Kommunerelateret forskning	Institution under Det kommunale Momsfond	1975
Det fælleskommunale Løndatakontor	Løn- og personalestatistik	Institution under Det kommunale Momsfond	1978
Kommuneleasing	Leasingarrangementer	A/S	1989
Dansk BiblioteksCenter	Bibliografiske data og netydelser	A/S	1991
Statens og Kommunernes Indkøbs Service	Effektivisering af indkøb	A/S	1994

Kilde: Kommunernes Landsforening (1984a; 1990a; 2001i) og de enkelte virksomheders hjemmesider: www.kommunekredit.com; www.kr.dk; www.kommunom.dk; www.kp.dk; www.ibc.dk; www.dkdffh.dk; www.dkh.dk; www.kgf.dk; www.kmd.dk; www.kommunekemi.dk; www.akf.dk; www.fldnet.dk; www.kommuneleasing.dk; www.dbc.dk; www.ski.dk.

Fællestrækket er, at der er tale om ydelser med relevans for kommunerne og med et vist element af stordriftsfordele. Endvidere er det karakteristisk, at virksomhederne er organiseret under ret forskellige selskabsretlige former.

For alle virksomhederne gælder, at de er sikret en form for uafhængighed af KL. For de fleste af virksomhederne gælder det endvidere, at KL kun er én blandt flere aktører med indflydelse på virksomhedens drift. Disse forhold rejser spørgsmålet om, hvordan KL sikrer sine interesser i virksomhedernes drift.

Spørgsmålet er ikke velbelyst i forskningen. Det nærmeste man kommer en systematisk belysning, er den undersøgelse, som KL selv foretog i første halvdel af 1980'erne i forbindelse med arbejdet i det såkaldte strukturudvalg (Kommunernes Landsforening, 1984a: kap. 5), jf. nærmere om dette udvalg i forbindelse med diskussionen af FKKA-striden i kapitel 4. Af strukturudvalgets rapport fremgår, at KL's indflydelse søges tilgodeset via en række formelle og uformelle samordningsmekanismer.

Blandt de formelle samordningsmekanismer er udpegningen af bestyrelsesmedlemmer til de fælleskommunale virksomheder nok den centrale. Strukturudvalgets undersøgelser viste, at KL i alt besætter godt 100 poster i de fælleskommunale virksomheders og foreningers bestyrelser. Posterne blev dengang alle besat som led i forhandlingerne omkring konstitueringen af KL's bestyrelse. Udvalget foreslog imidlertid, at besættelsen af bestyrelsesposterne fremover skulle deles således, at visse poster som hidtil skulle besluttes af KL's bestyrelse, men at andre poster fremover skulle besluttes af KL's kontaktråd. Alle bestyrelsesposterne skulle endvidere fremover fordeles blandt de politiske partier efter forholdstalsprincippet. Strukturudvalgets forslag blev gennemført og er stadig gældende politik i KL (Kommunernes Landsforening, 2001f). Af øvrige formelle samordningsmekanismer kan nævnes, at KL's delegeretmøde vælger repræsentanter til generalforsamlingen og repræsentantskabet for en række af de fælleskommunale virksomheder (Kommunernes gensidige Forsikringsselskab, Kommunernes Pensionsforsikring og Kommunedata). Endvidere skal vigtigere dispositioner i en række af de fælleskommunale virksomheder forelægges til godkendelse i KL's bestyrelse, enten fordi KL ejer virksomheden (f.eks. Kommunernes Revision), eller fordi dispositionen hviler på en momsfondbevilling, som KL – og de øvrige kommunale parter og Indenrigsministeriet – skal tiltræde (f.eks. Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut og Det fælleskommunale Løndatakontor).

Den uformelle samordning mellem KL og de fælleskommunale virksomheder sker via flere mekanismer. Blandt disse kan nævnes, at forslag til for-

mænd i de fælleskommunale virksomheder kan aftales i forbindelse med konstitueringsforhandlingerne i KL's bestyrelse. Endvidere kan direktørerne for de fælleskommunale selskaber deltage i KL's bestyrelsesmøder, ligesom KL's formand kan deltage i de fælleskommunale virksomheders bestyrelsesmøder.

De hermed skitserede samordningsmekanismer blev som nævnt afdækket i 1984. Det ville være værdifuldt med en mere tidssvarende belysning af disse forhold. Et sådant arbejde ligger imidlertid uden for denne bogs rammer.

Alt i alt kan det konkluderes, at både direkte og indirekte service til medlemmerne udgør en væsentlig del af KL's samlede virksomhed.

K O M M U N A L E I N T E R E S S E O R G A N I S A T I O N E R I A N D R E L A N D E

Kommunale interesseorganisationer er ikke et særligt dansk fænomen. De findes i de fleste lande. Eksempelvis konkluderer Page (1991: 45-56) efter en analyse af syv vesteuropæiske lande, at kommunale interesseorganisationer involveres intensivt i den nationale politiske beslutningsproces i alle landene (se også Jaedicke & Wollmann, 1999; Landström, 1960). For at understrege, at kommunale interesseorganisationer er et ret generelt fænomen og for dermed at give mulighed for at sætte KL's position i perspektiv, gives der i dette afsnit en kort introduktion til forholdene i tre ret forskelligartede lande. Sverige er udvalgt som et land, der minder meget om Danmark. Storbritannien er udvalgt som et land, hvor den kommunale sektor traditionelt står betydeligt svagere end i Danmark. Endelig er USA udvalgt, fordi det med sin størrelse, føderale opbygning og kommunale struktur er meget forskelligt fra Danmark. For hvert land redegøres der for, hvilke kommunale organisationer der findes, deres funktioner og oprindelse, deres historiske samspil med staten samt en vurdering af deres nuværende indflydelse.

S V E R I G E

Sverige minder meget om Danmark, hvad angår spørgsmålet om kommunale interesseorganisationer. Som i Danmark findes én primærkommunal organisation, *Svenska Kommunförbundet* (SK), og én amtskommunal organisation, *Landstingsförbundet* (LF). Som i Danmark fungerer organisationerne både som interessevaretagere i forhold til staten, som serviceorganisationer i forhold til medlemmerne og som arbejdsgiverorganisationer i forhold til det

kommunale personale. Som i Danmark medvirker organisationerne også i driften af en række fælleskommunale virksomheder.

Organisationernes historie går tilbage til starten af 1900-tallet. *Svenska Stadsförbundet* blev etableret i 1908 som organisation for bykommunerne. Landkommunerne dannede som modsvar i 1919 *Svenska landskommunernes Förbund*. Et år senere dannede amtskommunerne *Landstingsförbundet*. I 1968 blev de to primærkommunale organisationer slået sammen til det nuværende SK. Som i Danmark havde sammenlægningen baggrund i en kommunalreform, der ændrede den kommunale inddeling (Landström, 1968; Gustafsson, 1987: 77-80).

Organisationerne har længe haft et meget tæt samspil med staten i form af deltagelse i statslige kommissioner og udvalg, afgivelse af høringssvar i forbindelse med statslige tiltag over for den kommunale sektor og løbende, uformelle kontakter med centraladministrationen. I 1921 konstaterer Odén, at organisationernes interessevaretagelse i forhold til statsmagten i praksis fungerer som „en motvikt mot en alltför långt gående centralisation“ (Odén, 1921: 154). I 1950'erne tegnes samme billede af Lönn (1952) og Landström (1960). Landström (1960: 89) opgør f.eks., at de kommunale organisationer i årene 1956 og 1957 afgav næsten 50 procent flere høringssvar til staten end den svenske LO. Gunnarsons (1972: kap. 5) analyse fra 1970 peger ligeledes på, at SK har et tæt samspil med staten primært i form af udvalgsdeltagelse, afgivelse af høringssvar og daglige underhåndskontakter. Gunnarson sammenfatter forholdet mellem SK og staten som „symbiotisk“ (ibid.: 183). I forbindelse med den svenske magtudredning i midten af 1980'erne foretog Petersson (1989: kap. 6) en omfattende kortlægning af interesseorganisationernes kontaktmønster med staten. Også denne analyse viste, at de kommunale organisationer havde et meget tæt samspil med staten. Petterson konkluderede, at „ser man til den totala kontaktmängden [med staten] intas förstaplatsen av LO. Därnäst följer TCO centralt och Kommunförbundet“ (ibid.: 114). Pettersons analyse viste videre, at de kommunale organisationer havde regelmæssige kontakter med samtlige ministerier i Stockholm (ibid.: 120).

STORBRITANNIEN

I modsætning til Sverige og Danmark har kommunerne i Storbritannien dannet en række forskellige interesseorganisationer. Rhodes (1986: 13-15) opregner 32 kommunale organisationer, men påpeger samtidig, at samspillet

med staten er domineret af „the four big associations“ (ibid.: kap. 3), dvs. *the Association of County Councils (ACC)*, *the Association of District Councils (ADC)*, *the Association of Metropolitan Authorities (AMA)* og *the London Boroughs Association (LBA)*. Som i Danmark og Sverige fungerer organisationerne både som interessevaretagere i forhold til staten, som serviceorganisationer i forhold til medlemmerne og som arbejdsgiverorganisationer i forhold til det kommunale personale.

Organisationernes historie går tilbage til slutningen af 1800-tallet, om end der har været en del reorganiseringer i tidens løb i takt med den kommunale strukturs udvikling. *The Association of Municipal Corporations*, som er forløberen for AMA, blev etableret i 1873. I 1888 fulgte *The County Councils Association* og i 1895 *The Rural District Councils Association* og *The Urban District Councils Association*.

Den generelle vurdering i den engelske litteratur er, at organisationerne op gennem tiden har været tæt involveret i den statslige regulering af den kommunale sektor. Eksempelvis anfører Richards (1971: 61) i starten af 1970'erne, at „government departments pay great heed to attitudes of local authority associations“. Han opstiller også en liste over de statslige organer og kommissioner, som *the Association of Municipal Corporations* var repræsenteret i på undersøgelsestidspunktet. Denne liste omfatter 112 statslige organer (ibid.: appendix C). Det første egentlige studie over de kommunale interesseorganisationers rolle i politik på centralt niveau er dog gennemført af Rhoades (1986), hvis analyse stadig udgør den mest grundige undersøgelse af spørgsmålet. Rhoades belyser organisationernes betydning via tre dybdegående case-studier af deres rolle i henholdsvis det økonomiske forhold mellem staten og kommunerne, overenskomstforhandlinger og opgavefordelingsproblemer. Han viser, at organisationerne har en betydelig grad af legitimitet i det centrale politiske spil, og at de aktivt inddrages af regeringen både i kommissions- og udvalgsarbejde og som høringspartner. Samtidig er der dog klare grænser for organisationernes indflydelse, idet den britiske regering besidder et betydeligt potentiale for ensidige indgreb over for den kommunale sektor, hvilket især blev klart i Thatcher-perioden (jf. også Chandler, 1988: kap. 5). Alt i alt er Rhoades' opfattelse (1986: 416):

De kommunale organisationer udgør en legitim del af regeringens rådgivende netværk. De besidder nok ikke vetoret i forhold til regeringen, og de kan være sårbare over for ensidige indgreb fra regeringens side. Men

de udgør samlet set et veletableret organ for kommunal interesseartikulation, som kan udøve både direkte og indirekte indflydelse på såvel regeringen som deres eget bagland (min oversættelse).

Rhodes' vurdering synes bekræftet i 1990'erne. I begyndelsen af dette årti iværksattes et omfattende analysearbejde med henblik på en reform af den kommunale struktur. De kommunale organisationer var tæt involveret i processen, men indtog ikke nogen vetoposition (Leach & Stoker, 1997; Leach, 1997).

USA

USA er en føderal stat. I det følgende omtales alene politik på føderalt plan, hvorimod organisationernes betydning på delstatsniveau ikke belyses. Som i Storbritannien findes der ingen samlet organisation, der repræsenterer alle subnationale enheder på føderalt niveau. Derimod findes der en lang række forskellige interesseorganisationer, der hver især repræsenterer forskellige subnationale enheder og grupper. Ifølge én optælling findes der mindst 59 sådanne organisationer (Levine & Thurber, 1986: 209). I litteraturen er der dog enighed om, at fem organisationer skiller sig ud som de vigtigste og tilsammen kan karakteriseres som „the intergovernmental lobby“ (Cammisa, 1995: 25–26; Hays, 1991: 1084–1086; Haider, 1974: kap. 1): *the National Governors' Association* (NGA), *the National Conference of State Legislatures* (NCSL), *the National Association of Counties* (NACO), *the National League of Cities* (NLC) og *the U. S. Conference of Mayors* (USCM). Disse fem organisationer udfører en betydeligt mere intensiv lobbyvirksomhed end de øvrige organisationer. Hays (1991: 1085) har opgjort, at de hver fik foretræde for udvalg i Kongressen mellem 200 og 500 gange i perioden 1979–89, mens ingen af de øvrige subnationale interesseorganisationer fik foretræde mere end 33 gange i samme periode.

Organisationernes funktioner er interessevaretagelse i forhold til det føderale politiske system og servicevirksomhed i forhold til medlemmerne. I modsætning til de fleste af deres europæiske søsterorganisationer har organisationerne derimod ikke arbejdsgiveropgaver for medlemmerne. Organisationernes historie kan i visse tilfælde dateres tilbage til starten af 1900-tallet, men systematisk lobbyvirksomhed og regelmæssige kontakter mellem organisationerne og det føderale system begyndte først i 1930'erne under

Præsident Roosevelts velfærdsprogrammer, der involverede delstater og kommuner i hidtil uset omfang (Haider, 1974: kap. 1).

Udviklingen i organisationernes samspil med det føderale system har herefter gennemløbet en række faser. Perioden fra depressionen i 1930'erne indtil starten af 1960'erne var karakteriseret af en relativt klar adskillelse af det føderale niveau og delstatsniveauet og dermed også en mindre intensiv involvering af organisationerne i føderal politik. I 1960'erne steg føderalregeringens involvering i subnationale forhold, og en række føderale tilskudsprogrammer blev indført med henblik på at påvirke delstaternes og kommunernes politik. Denne udvikling fik de kommunale interesseorganisationer til på én gang at søge at påvirke tilskudsprogrammerne og at konkurrere indbyrdes om tildelingen af tilskudsmidlerne. En tredje fase indledtes med Præsident Nixon i 1969. Føderalregeringen søgte aktivt en større rolle for delstater og kommuner under sloganet „New Federalism“ og omdannede bl.a. en række tilskudsprogrammer til bloktilskud uden detaljerede bindinger på tilskuddenes anvendelse. Dette skete under aktiv påvirkning fra de kommunale interesseorganisationer, som oplevede en hidtil uset adgang til den føderale magt. På dette tidspunkt gør Haider status med det stadig mest grundige studie af spørgsmålet. Han karakteriserer organisationernes indflydelse på følgende vis:

Interesseorganisationerne for de subføderale politiske enheder udgør en slags tredje kammer på det føderale niveau og fungerer som et institutionelt mellemled mellem Præsidenten og Kongressen. ... De er blevet en væsentlig modvægt mod den føderale magt, som efterhånden gennemsyrrer alle dele af det amerikanske system (Haider, 1974: 306; min oversættelse).

Haider så således de kommunale interesseorganisationers indflydelse som stadigt stigende over tid. Eftertiden skulle dog vise, at denne udvikling ikke var uundgåelig. Som beskrevet af Cammisa (1995: 1-7, 117-119), Reed (1983) og Levine & Thurber (1986) blev det fasttømrede samspil fra 1960'erne og de tidlige 1970'ere brudt op i slutningen af dette årti, og op gennem 1980'erne blev „the intergovernmental lobby“ systematisk søgt holdt på afstand af det føderale system. Denne ændring skete samtidig med en generel nedskæring af de føderale tilskudsprogrammer til delstater og kommuner. Nedskæringen ramte også de kommunale interesseorganisationer, som finansielt var afhængige af tilskud fra føderalregeringen. I visse tilfælde måtte organisationerne foretage dramatiske nedskæringer i udgifter og personale

(Levine & Thurber, 1986: 211-216; Reed, 1983: 292-294). I 1990'erne synes organisationerne at have genvundet noget af det tabte terræn. Cammisa konkluderer således på baggrund af tre detaljerede case-studier, at deres magt i føderal politik ikke kan sammenlignes med højdepunktet omkring 1970, men at de ikke længere er i så defensiv en position som under Reagan-regeringen, og at deres synspunkter har stor vægt, når Kongressen overvejer tiltag med betydning for deres medlemmer (Cammisa, 1995: 128-131).

SAMMENFATNING

I dette kapitel er der givet en introduktion til KL som interesseorganisation. Der er gjort rede for KL's solide historiske og organisatoriske udgangspunkt for at varetage kommunernes interesser. KL's særlige organisatoriske status og demokratiske legitimitet er diskuteret ved en sammenligning af KL med andre foreninger og klubber, andre interesseorganisationer og andre politiske systemer. Herefter blev KL's tre opgaver gennemgået: Interessevaretagelse i forhold til staten, arbejdsgiveropgaver i forhold til det kommunale personale og service i forhold til medlemmerne. For at sætte KL i internationalt perspektiv blev kapitlet afsluttet med en introduktion til kommunale interesseorganisationer i Sverige, Storbritannien og USA.

ORGANISERINGEN AF SAMSPILLET MED MEDLEMSKOMMUNERNE: KL'S STRUKTUR

Når KL's rolle i dansk politik skal belyses, er et første grundlæggende problem, hvem organisationen egentlig repræsenterer. Problemet kan også anskues som et spørgsmål om, hvilken grad af legitimitet KL har som repræsentant for danske kommuner. Ud fra en umiddelbar betragtning har KL bred rygdækning i den kommunale verden. Alle primærkommunerne er således medlem af KL,¹ og medierne rapporterer sjældent om meningsforskelle internt i organisationen. Når først KL har fastlagt en kurs, er det usædvanligt, at der sås tvivl herom af kommunerne eller de individuelle kommunalpolitikere. Det er dog svært at afgøre, om dette fænomen dækker over en usædvanlig grad af enighed internt i organisationen, eller om der er tale om en form for „demokratisk centralisme“ – dvs. alle bakker op om trufne beslutninger, uanset om de er truffet i enighed eller udgør et kompromis mellem forskellige synspunkter. Hvis det sidste er tilfældet, er det interessant at få afdækket, hvis synspunkter vejer tungest, og i hvilket omfang der er tale om en systematisk favorisering af bestemte kommuners eller kommunalpolitikeres synspunkter.

Formålet med dette og det følgende kapitel er at belyse disse spørgsmål. Som argumenteret af Scharpf (1997: 153-155; 1999: kap. 1) kan politisk-organisatoriske systemers legitimitet anskues fra to synsvinkler. Fra en input-orienteret synsvinkel vil kriteriet for vurdering af legitimiteten være rimeligheden af de procedurer, hvorefter systemet træffer beslutninger. Der er altså her tale om en processuel betragtning. Fra en output-orienteret synsvinkel vil kriteriet være rimeligheden i det substantielle indhold i systemets beslutninger. Der er altså her tale om en materiel betragtning. Set i forhold til KL vil spørgsmålet fra den input-orienterede synsvinkel være, om KL's beslutningsprocedurer sikrer alle medlemskommunerne indflydelse på organisationens beslutninger. Fra den output-orienterede synsvinkel vil spørgsmålet være, om KL rent faktisk varetager medlemmernes interesser og behov.

I dette kapitel analyseres KL efter den input-orienterede synsvinkel. Det vil sige, at spillereglerne for spillet mellem KL og medlemmerne skal analyseres. Det sker ved at undersøge KL's opbygning. Kapitlet vil fokusere på KL's vedtægter og organisationsstruktur, herunder særligt på de to grundlæggende principper, der kan identificeres bag KL's organisering. Det første princip er geografisk og skal sikre organisatorisk repræsentation af landets forskellige kommuner. Det andet er partipolitisk og skal sikre organisatorisk repræsentation af de politiske partier, der findes i kommunerne. Hovedspørgsmålet i kapitlet er, om strukturen systematisk favoriserer visse kommunalpolitikere, partier eller kommuner på bekostning af andre, når KL's kurs skal fastlægges. Kildematerialet til kapitlet består af dokumentarisk materiale i form af KL's love, referater fra KL's delegeretmøder mv. samt interview med KL's administrerende direktør og medlemmer af KL's bestyrelse. Der er interviewet et bestyrelsesmedlem fra hvert af de politiske partier, der er repræsenteret i bestyrelsen. Interviewene har været semi-strukturerede med udgangspunkt i en guide, der er optrykt som appendiks 1 bagest i bogen. De konkrete interviewpersoner fremgår af listen i appendiks 5.

I det næste kapitel vurderes KL efter den output-orienterede synsvinkel. Der gennemføres her en analyse af medlemmernes holdning til KL's faktiske adfærd. Denne analyse er baseret på en spørgeskemaundersøgelse af kommunalpolitikernes tilfredshed med KL. Hovedspørgsmålet vil her være, om visse typer kommunalpolitikere og kommuner systematisk er mere tilfredse end andre med KL.

ANALYSE AF SPILLEREGLERNE FOR SAMSPILLET MELLEM KL OG MEDLEMSKOMMUNERNE

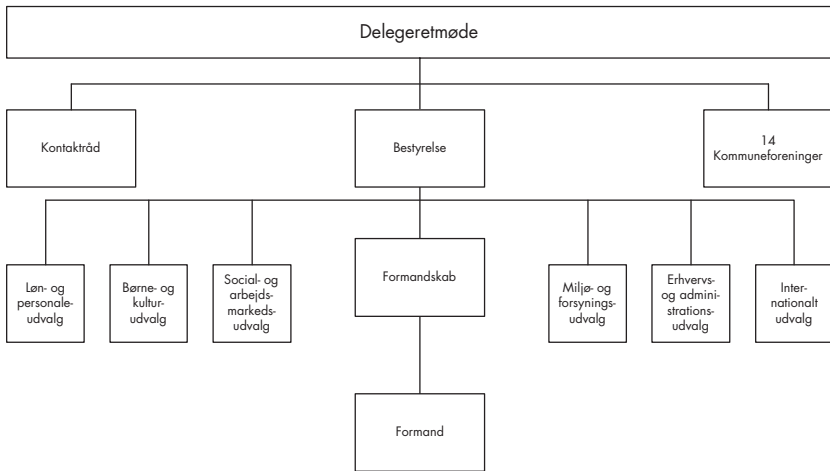
De formelle regler for forholdet mellem KL og medlemskommunerne er fastsat i KL's love (Kommunernes Landsforening, 2001a) og fremgår af figur 3.1, der viser den politiske styring af KL. I det følgende analyseres denne struktur med udgangspunkt dels i de formelle regler, som de er beskrevet i KL's love mv., dels i de gennemførte interview med medlemmer af KL's bestyrelse.

DELEGERETMØDET

Den højeste myndighed i KL er delegeretmødet, jf. lovenes § 3. Lovene foreskriver, at delegeretmødet skal godkende KL's regnskab og fastsætte med-

FIGUR 3.1.

Den politiske styring af KL



Kilde: www.kl.dk.

lemskommunernes kontingent. Endvidere kan delegeretmødet med to tredjedeles flertal ændre KL's love. Hver medlemskommune vælger efter forholdstalsvalgmåden en stemmeberettiget delegeret til delegeretmødet for hver påbegyndte 8.000 indbyggere, dog ikke flere end der er kommunalbestyrelsesmedlemmer. Aalborg Kommune, som har 161.600 indbyggere, kan efter denne regel sende 21 delegerede til mødet, mens Rønne Kommune med 6.700 indbyggere kun kan sende én delegeret. Der afholdes ordinært delegeretmøde én gang om året, og møderne er åbne for offentligheden.

Ud over de ca. 700 delegerede deltager en lang række personer i de årlige delegeretmøder, dog uden stemmeret. Det gælder politikere og ledende embedsmænd fra kommunerne, repræsentanter for kommuneforeningerne og de foreninger mv., som KL samarbejder med, samt gæster fra Folketinget, regeringen og forskellige interesseorganisationer og virksomheder med tilknytning til KL. Normalt deltager i alt 1.500–2.000 personer i delegeretmødet.

På delegeretmødet afsættes normalt en eftermiddag til gruppemøder i de politiske partier. Ud over kommunalpolitikere deltager her normalt også lands- og amtspolitikere. Delegeretmødet har således også en funktion som internt koordinationsforum for de politiske partier på tværs af niveauerne i den offentlige sektor.

Delegeretmødet vælger efter lovenes § 6 en bestyrelse på 17 medlemmer. Ansvars- og kompetencefordeling mellem delegeretmødet og bestyrelsen er ikke reguleret tæt i KL's love. De fastsætter alene, at bestyrelsen „varetager landsforeningens ledelse“ og „tegner landsforeningen“, jf. lovenes § 7. Delegeretmødet er dog ifølge lovene KL's højeste myndighed. Det har derfor også en kontrolopgave i forhold til bestyrelsen. Den kan i princippet varetages på flere måder. Bagudrettet kontrol kan ske ved, at de delegerede udtaler kritik af bestyrelsens virksomhed. Fremadrettet kontrol kan ske ved, at delegeretmødet pålægger bestyrelsen konkrete direktiver. I yderste konsekvens kan delegeretmødet vælge at afsætte bestyrelsen.

Forudsætningen for disse kontrolmekanismer er imidlertid, at der kan opnås enighed på delegeretmødet om at iværksætte dem. Hvis individuelle medlemmer bliver utilfredse, men ikke kan samle den nødvendige opbakning blandt de øvrige delegerede til at pålægge bestyrelsen at ændre kurs, kan de „stemme med fødderne“, altså i sidste ende melde sig ud af foreningen. Det har der været flere eksempler på. I midten af 1983 meldte kommunerne i Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (FKKA) sig samlet ud i protest mod bestyrelsens politik i mellemkommunale byrdefordelings-spørgsmål, jf. omtalen af denne sag i kapitel 4. I 2000 meldte Farum Kommune sig ud i protest mod bestyrelsens politik i forhandlinger med staten, jf. note 1.

Med henblik på en nærmere belysning af delegeretmødets håndtering af kontrolopgaven i forhold til bestyrelsen, er der foretaget en gennemgang af referaterne fra samtlige delegeretmøder i perioden 1976–2001.² Gennemgangen viser, at delegeretmødet aldrig har afsat bestyrelsen eller åbent overvejet dette. Den viser også, at der meget sjældent ytres kritik af bestyrelsen på delegeretmødet. Endelig viser den, at delegeretmødet sjældent udformer egentlige direktiver for bestyrelsens arbejde med interessevaretagelse. Det forsøges dog af og til at opstille sådanne direktiver på afgrænsede områder. Det sker i form af forslag fra medlemskommunerne, hvori bestyrelsen opfordres til at arbejde i en bestemt retning på et nærmere angivet område. I den undersøgte periode er der stillet i alt 11 sådanne forslag i årene 1984, 1986, 1987, 1991, 1992, 1996, 1997, 1998 og 1999. Forslagene bliver imidlertid sjældent sat til afstemning. Normalt er en tilkendegivelse fra bestyrelsens side om at ville arbejde positivt for forslaget tilstrækkeligt for forslagsstilleren. Hvis en afstemning ikke kan undgås, fremsætter bestyrelsen gerne et alternativt forslag. Det kan ske for at præcisere forslaget. Det var f.eks. tilfældet, da Ishøj Kommune på delegeretmødet i 1986 foreslog, at KL optog forhandlinger

med regeringen med henblik på at få overført folkeskolelærerne fra statslig til kommunal ansættelse. Bestyrelsen var enig i forslaget sigte, men ønskede at præcisere målene og forudsætningerne herfor. Bestyrelsens forslag blev herefter vedtaget (Kommunernes Landsforening, 1986: 103-113). Man kan dog også få det indtryk, at bestyrelsens alternative forslag ind imellem har karakter af afværgeforslag. Det synes f.eks. at være tilfældet med de forslag, Ishøj Kommune også stillede på delegeretmødet i 1986 om barselsorlov og videreuddannelse, og som indeholdt meget præcise ændringer på de to områder. Bestyrelsens alternative forslag indebar alene, at KL skulle „opfordre Folkeeting og regering til at tage disse [af Ishøj Kommune fremførte] hensyn i betragtning ved udformning af lovgivningen på området“ (Kommunernes Landsforening, 1986: 102). Bestyrelsens forslag vedtoges enstemmigt.

Alt i alt kan man på denne baggrund ikke sige, at delegeretmødet er nogen særlig aktiv kontrolinstans. Bestyrelsen kritiseres sjældent, og muligheden for at pålægge bestyrelsen konkrete direktiver udnyttes kun i meget lille omfang. Der bliver sjældent stillet forslag herom. Når det sker, er det på afgrænsede områder. Forslagene bliver sjældent vedtaget, og endnu mere sjældent i deres oprindelige form. Delegeretmødets passivitet kan dog ikke uden videre tages som udtryk for mangel på indflydelse. Det kan lige såvel indikere, at bestyrelsen forstår at operere inden for de rammer for dens arbejde, som er acceptable for delegeretmødet. Hvis grænserne for bestyrelsens kompetence antyciperes korrekt, vil der ikke komme kritik på delegeretmødet. Det må bero på nærmere empiriske analyser, hvilken tolkning af delegeretmødets passivitet der er korrekt.

For at komme et spadestik dybere er spørgsmålet søgt belyst i de gennemførte interview med medlemmer af KL's bestyrelse (se interviewguiden i appendiks 1 bagest i bogen). De interviewede er ikke enige om, hvordan delegeretmødets passivitet skal tolkes. Der synes dog ikke at være noget partipolitisk mønster i opfattelsen af spørgsmålet. Flere fremhæver, at sandheden nok rummer elementer af begge fortolkningsmuligheder. Et gennemgående synspunkt er dog, at kontrol af bestyrelsen ikke opfattes som delegeretmødets vigtigste funktion. Opfattelsen er snarere, at løbende kontrol med bestyrelsens arbejde foregår i Kontaktrådet, jf. nærmere herom nedenfor. Delegeretmødet opfattes i højere grad som opfyldende en række andre formål. For det første varetager det en social funktion blandt kommunalpolitikere. Delegeretmødet er med til at skabe en fællesskabsfølelse blandt kommunalpolitikere og opbakning bag KL. For det andet opfattes delegeretmødet som en mediebegivenhed. Det er som regel genstand for betydelig interesse

fra pressens side. Det giver mulighed for bestyrelsen og for de delegerede for at udsende politiske budskaber til omverdenen. For det tredje varetager delegeretmødet en orienteringsopgave. De delegerede og de øvrige deltagere får udførlig skriftlig og mundtlig information om KL som organisation og om KL's politik og virke. Endelig ses delegeretmødet som vigtig i formelle vedtægtsspørgsmål. KL's love ændres ofte, hvilket ikke kan ske uden afstemning på delegeretmødet. Ud over de nævnte funktioner er det dog også opfattelsen blandt de interviewede, at delegeretmødet i et vist omfang varetager en kontrolopgave i forhold til bestyrelsen. Delegeretmødet karakteriseres som en ventil for utilfredshed. Flere af de interviewede er af den opfattelse, at talerstolen på delegeretmødet reelt kan bestiges af alle. Visse af de interviewede er dog bekymrede for, at de delegerede kan være tilbageholdende med at indtage talerstolen, idet man befinder sig i en meget stor forsamling og er oppe imod en velformuleret bestyrelse. Alt i alt peger interviewene på, at delegeretmødet udøver en form for kontrol med bestyrelsen, men i ret begrænset omfang.

Denne belysning af forholdet mellem delegeretmødet og bestyrelsen er så langt, som det er muligt at komme, på baggrund af referaterne fra delegeretmøderne og interviewene med KL's bestyrelsesmedlemmer. Der kan ikke siges at være tale om nogen endelig afklaring af spørgsmålet. Det vil derfor blive taget op igen i bogens anden del, som handler om forholdet mellem KL og omverdenen.

BESTYRELSEN

Under alle omstændigheder gælder, at bestyrelsen i en lang række sager har vide rammer til at lede KL. Derfor er det vigtigt at se nærmere på, hvordan bestyrelsen sammensættes, hvordan konstitueringen foregår, og hvordan bestyrelsen arbejder i det daglige.

Bestyrelsens sammensætning. Bestyrelsen vælges på det første delegeretmøde efter et kommunalvalg. Valget gælder for hele den fireårige kommunale valgperiode. Ifølge lovenes § 6 fordeles bestyrelsesposterne forholdsmæssigt mellem de politiske partier og listesamarbejderne efter forholdstalsvalgmåden på grundlag af de samlede stemmetal til de seneste kommunevalg. Udtrykket „efter forholdstalsvalgmåden“ i lovenes § 6 er upræcist, idet forholdstalsvalgmåden er et princip, der kan udmøntes i praksis på forskellige måder. KL anvender d'Hondts metode. Sammenlignet med andre metoder (f.eks. Sainte-Laguë, modificeret Sainte-Laguë, største brøk) indebærer

TABEL 3.1.

KL's bestyrelse 1998-2002

Socialdemokratiet	Borgmester Anker Boye, Odense Kommune (formand) Borgmester Ole Andersen, Gladsaxe Kommune Borgmester Vagn Ry Nielsen, Horsens Kommune Borgmester Henning Jensen, Næstved Kommune Borgmester Kim Rockhill, Skibby Kommune Byrådsmedlem Ove Christensen, Frederikshavn Kommune Borgmester Tove Larsen, Røddekro Kommune
Venstre	Borgmester Ejgil W. Rasmussen, Gedved Kommune (næstformand) Borgmester Erik Fabrin, Søllerød Kommune Borgmester Hans Peter Geil, Gram Kommune Borgmester Svend Aage Hansen, Tranekær Kommune Byrådsmedlem Else Købstrup, Hjørring Kommune
Det Konservative Folkeparti	Borgmester Søren Andersen, Skive Kommune Borgmester Kurt Hockerup, Vallensbæk Kommune
Det Radikale Venstre	Byrådsmedlem Johannes Poulsen, Herning Kommune
Socialistisk Folkeparti	2. viceborgmester Helene Lund, Farum Kommune
Dansk Folkeparti	Byrådsmedlem Kaare Graversen, Nørre-Snede Kommune

Kilde: www.kl.dk.

d'Hondts metode en vis favorisering af de større partier (Elklit, 2000: 5-12; 1997). Bestyrelsens sammensætning på undersøgelsestidspunktet, dvs. valgperioden 1998-2002, fremgår af tabel 3.1.

Administrationen af reglerne for bestyrelsesvalget indebærer også en vis favorisering af de store partier. Udgangspunktet er lovenes § 6, stk. 1, som foreskriver, at bestyrelsen „vælges af de stemmeberettigede delegerede“ (Kommunernes Landsforening, 2001a). Valgretten ligger altså som udgangspunkt hos de delegerede. Udgangspunktet indskrænkes dog allerede i bestemmelsens stk. 2, som fastsætter, at de delegerede i hvert parti og listesamarbejde vælger bestyrelsesmedlemmer til det antal pladser, der tilkommer partiet eller listesamarbejdet. Der foregår derfor ikke en egentlig valghandling på selve delegeretmødet. Når de forskellige partigrupper og listesamar-

bejder har valgt „deres“ bestyrelsesmedlemmer (som samtidig skal være kommunalbestyrelsesmedlemmer), meddeles resultatet til delegeretforsamlingen til formel ratifikation. Valgreglerne indebærer dermed, at delegerede fra partier eller listesamarbejder, der ikke er store nok til at opnå en plads i bestyrelsen, er afskåret fra at have indflydelse på, hvilke personer der indsættes i bestyrelsen. Valgretten er med andre ord reelt afgrænset til de delegerede fra de større partier. Bestyrelsesvalget er foregået på denne måde lige siden KL's start. På det første delegeretmøde i 1970 foregik valget af bestyrelsen således på følgende måde:

Pkt. 8. Valg af landsforeningens bestyrelse

Dirigenten: ... [Jeg vil] gerne have forsamlingens tilslutning til – for at vi kan gøre dagsordenen færdig – at man overlader til grupperne at vælge det antal medlemmer [af bestyrelsen], som de nu engang har ret til i henhold til foreningens love, og at disse så automatisk er valgt her. Altså, jeg foreslår, at forsamlingen her tiltræder, at de af organisationerne i henhold til lovene udpegede medlemmer til bestyrelsen er valgt. Dirigentens forslag tiltrådtes (Kommunernes Landsforening, 1970: 69).

Der er ikke mulighed for at indgå valgforbund i forbindelse med bestyrelsesvalget. Det står i modsætning til reglerne ved de almindelige kommunalvalg. Her indgås valgforbund normalt af små partier med henblik på at undgå stemmespild og dermed opnå en størrelse, der kan berettige til repræsentation i kommunalbestyrelsen (Elklit, 2000: 35-38; 1997). Valgforbund er altså en foranstaltning, der især gavner mindre partier. Fraværet af muligheden for at indgå valgforbund udgør dermed også en vis svækkelse af de mindre partier i forbindelse med bestyrelsesvalget i KL.

Alt i alt kan det konstateres, at bestyrelsen principielt sammensættes så den afspejler de politiske partiers styrke i kommunalpolitikken. Men den praktiske udmøntning af det principielle sigte indebærer en vis skævvridning til gunst for de større partier. Det skyldes den valgte udmøntning af forholdsvalsvalgmåden, valgreglernes praktiske administration og den manglende mulighed for at indgå valgforbund i forbindelse med valget til bestyrelsen.

Bestyrelsens konstituering. Når bestyrelsen er sammensat, skal den konstitueres. Alle de interviewede bestyrelsesmedlemmer anfører, at konstitueringsforhandlingerne er vigtige. De omfatter besættelsen af de direkte bestyrelsesposter, dvs. posterne som formand og næstformand samt posterne i formandskabet og de stående udvalg. Men herudover omfatter konstitueringsforhandlingerne også fordelingen af en lang række af de poster,

som KL besætter i de virksomheder og institutioner, som på den ene eller anden måde er tilsluttet KL, samt i de permanente statslige råd og nævn, hvori KL er repræsenteret. I alt besætter KL omkring 250 sådanne poster fordelt på omkring 100 virksomheder, institutioner, råd og nævn (Kommunernes Landsforening, 2001j). Alle disse poster fordeles ifølge KL's regler forholdsmæssigt blandt de i bestyrelsen repræsenterede partier eller grupper af partier, som bestyrelsen måtte opdele sig i (Kommunernes Landsforening, 2001f). Men hvilke partier der skal have hvilke poster er et forhandlingsspørgsmål.

Bestyrelsen kan direkte beslutte, hvordan knap 50 af disse poster skal besættes. De resterende pladser besluttet for størstedelens vedkommende af Kontaktrådet og delegeretmødet. Nogle få af de poster, som bestyrelsen fordele, er af politisk betydning. Det gælder f.eks. posterne i Landsarbejdsrådet og Ligningsrådet. Men de fleste har ingen særlig politisk betydning. De har til gengæld det fællestræk, at de er lønnede, jf. tabel 3.2, der viser de poster i fælleskommunale virksomheder mv., som KL's bestyrelse fordele i forbindelse med konstitueringsforhandlingerne. Fordelingen af de lønnede poster tilføjer en privatøkonomisk dimension til konstitueringsforhandlingerne. Flere af interviewene med bestyrelsesmedlemmerne antyder, at dette forhold kan have væsentlig betydning i forhandlingerne.

Alle de interviewede bestyrelsesmedlemmer anfører, at konstitueringsforhandlingerne er vigtige for samarbejdsklimaet i bestyrelsen. Det fremgår, at det opfattes som helt naturligt, at partierne går meget op i konstitueringsresultat. Det fremgår endvidere, at formanden og næstformanden har en central rolle i forhandlingerne. De kommer traditionelt fra hver sin fløj i bestyrelsen. Hvis de kan blive enige, kan de fastlægge den overordnede fordeling af alle de poster, der er i spil i konstitueringsforhandlingerne.

Bestyrelsens daglige arbejdsform. Bestyrelsens møder er lukkede for offentligheden. De afholdes normalt en gang om måneden, som regel om fredagen. Den normale procedure er, at bestyrelsesmedlemmerne ankommer til København allerede dagen før, hvor de om eftermiddagen mødes til gruppemøder om dagsordenen til bestyrelsesmødet. Der afholdes gruppemøde i henholdsvis den borgerlige og den socialistiske gruppe i bestyrelsen. Gruppemøderne afholdes i KL's lokaler, og grupperne har under møderne mulighed for at trække på KL's administration i tilfælde af tvivlsspørgsmål mv. Om aftenen samles bestyrelsen og KL's direktion for at spise middag sammen i KL's kantine. Alle de interviewede anfører, at gruppemøderne og middagen har en central funktion i bestyrelsesarbejdet, dels socialt og poli-

TABEL 3.2.

Poster i fælleskommunale virksomheder, statslige råd mv., som besættes af KL's bestyrelse

	ANTAL POSTER	HONORAR?
Arbejdsmarkedets Tillægspension, repræsentantskabet	1	Ja
Danmarks Forvaltningshøjskole, bestyrelsen	1	Nej
Dansk BiblioteksCenter A/S, bestyrelsen	3	Ja
Dansk Kommunalkursus, landsbestyrelsen	1	Ja
Den Kommunale Højskole i Danmark, bestyrelsen	2	Ja
Det Kommunale Lønningsråd	5	Nej
Foreningen af Danske Skatteankenævn, bestyrelsen	1	Ja
Forsøgskontaktudvalget	2	Nej
Indbindingscentralen, bestyrelsen	1	Ja
Kommunedata A/S, bestyrelsen	6	Ja
Kommunekemi A/S, bestyrelsen	2	Ja
Kommunernes gensidige Forsikringsselskab A/S, bestyrelsen	2	Ja
Kommunernes Pensionsforsikring A/S, bestyrelsen	3	Ja
Landsarbejdsrådet	2	Nej
Ligningsrådet	2	Ja
Lærernes Pension A/S, bestyrelsen/forretningsudvalget	2	Nej
Pensionskassen for Børne- og Ungdomspædagoger, bestyrelsen	1	Ja
Pensionskassen for Sygeplejersker, bestyrelsen	1	Ja
PFA-pension, repræsentantskabet	1	Nej
Pædagogisk Medhjælper Forbunds Pensionsordning A/S, bestyrelsen	2	Nej
Sammenslutningen af Danske Havne, bestyrelsen	1	Ja
Sygesikringens Forhandlingsudvalg	1	Ja
Valgbarhedsnævnet	1	Nej
I alt	44	

Kilde: Kommunernes Landsforening (2001j).

tisk, dels rent opklarende omkring tvivlsspørgsmål i forbindelse med sager, der skal behandles på bestyrelsesmødet. Flere opfatter gruppemøderne og den efterfølgende middag som en forudsætning for en hurtig og smidig afvikling af selve bestyrelsesmødet.

Selve bestyrelsesmødet afholdes næste dag om formiddagen og varer typisk omkring to timer. Ud over bestyrelsesmedlemmerne deltager KL's administration. Hertil kommer eventuelt medarbejdere fra KL's administration, der har med konkrete dagsordenspunkter at gøre. Endelig kan direktøren for Kommunedata og KommuneForsikring samt rektoren for Den kommunale Højskole deltage. De inviteres traditionelt, fordi de administrerer støttesystemer for kommunerne i forbindelse med administration af lovgivningen.

Dagsordenen til bestyrelsesmødet omfatter normalt 30-40 sager. Hver enkelt sag er beskrevet ved et kort resumé, en egentlig sagsfremstilling og en indstilling om sagens videre behandling. De fleste sager ekspederes hurtigt. De er alle forberedt af KL's administration og har derudover været drøftet i de udvalg, der er nedsat under bestyrelsen. De fleste sager er derfor ifølge de interviewede velbelyste, når de fremlægges i bestyrelsen. Bestyrelsen træffer formelt afgørelser ved stemmeflerhed, jf. KL's loves § 7. Reelt er bestyrelsesarbejdet dog præget af konsensus. Alle de interviewede anfører, at beslutninger næsten altid træffes i enighed, og at uenigheder er meget sjældne. Kun to af de seks interviewede bestyrelsesmedlemmer kan erindre, at der har været gennemført en formel afstemning om dagsordenspunkter. I de – ifølge de interviewede – sjældne tilfælde, hvor bestyrelsen ikke kan nå til enighed, vælger man som oftest den løsning, at den pågældende får sit synspunkt ført til protokol. Den pågældende har dermed markeret uenighed, men accepterer, at flertallets holdning bliver til KL's politik. Dybere uenigheder kan dog ikke altid undgås. Flere af interviewpersonerne anfører, at visse sager kan være svære for bestyrelsen at håndtere, fordi de indeholder reelle modsætninger blandt kommunerne. Som eksempler er nævnt den mellemkommunale udligning og spørgsmålet om kommunesammenlægninger. I disse sager foretrækker bestyrelsen ifølge interviewene at holde lav profil frem for at udstille uenighederne. Ifølge de interviewede kan der ligge partipolitiske skillelinier bag uenigheder i bestyrelsen. Men årsagen kan lige såvel være økonomisk-strukturelle forhold blandt kommunerne.

FORMAND OG FORMANDSKAB

KL's formand har ansvaret for den daglige ledelse af landsforeningens anliggender inden for de af bestyrelsen fastsatte rammer. Der har indtil 2002 været seks formænd: Henning Rasmussen, Esbjerg Kommune, Socialdemokratiet (1970-72, 1979), Jens Mathiasen, Herning Kommune, Venstre (1973-78), Thorkild Simonsen, Århus Kommune, Socialdemokratiet (1980-82,

1986-91), Evan Jensen, Lejre Kommune, Venstre (1983-85, 1995-98), Hilmar Sølund, Herning Kommune, Socialdemokratiet (1992-94) og Anker Boye, Odense Kommune, Socialdemokratiet (1999-2002). Fra 2002 er Ejgil W. Rasmussen, Venstre, fra Gedved Kommune valgt som formand. Formanden har ofte samtidig været borgmester, men behøver ikke være det. Jens Mathiasen var f.eks. almindeligt byrådsmedlem i den sidste del af sin formandsperiode, og Thorkild Simonsen var rådmand i sin første formandsperiode.

Desuden vælger bestyrelsen et formandskab, der foruden formanden består af en næstformand og tre yderligere bestyrelsesmedlemmer, jf. lovenes §§ 8 og 9. Formandskabet mødes fast forud for bestyrelsesmøderne og forbereder dagsordenen til disse. I interviewene med bestyrelsesmedlemmer er formandskabet blevet sammenlignet dels med et forretningsudvalg i andre organisationer, dels med et økonomiudvalg i en kommune. De interviewede er enige om, at formandskabet er et magtfuldt organ i KL. Det anføres, at mange sager reelt afgøres her, og at formandskabet spiller en central rolle i forbindelse med intensive forhandlingsforløb, f.eks. de årlige økonomiforhandlinger med regeringen. Der er derimod ikke enighed om rimeligheden i formandskabets indflydelse. Flere af interviewpersonerne mener, at formandskabet har for megen indflydelse.

UDVALG UNDER BESTYRELSEN

Bestyrelsen kan nedsætte såvel stående som særlige udvalg, jf. lovenes §§ 10 og 11. I valgperioden 1998-2002 har bestyrelsen i lighed med tidligere år nedsat en række stående udvalg: Et løn- og personaleudvalg, et børne- og kulturudvalg, et social- og arbejdsmarkedsudvalg, et miljø- og forsyningsudvalg, et erhvervs- og administrationsudvalg samt et internationalt udvalg. Udvalgene er i henhold til udvalgsvedtægterne rådgivende organer for bestyrelsen (Kommunernes Landsforening, 2001c). Indtil 1990 indtog lønudvalget en særstilling, idet medlemskommunernes bemyndigelse til KL til at forhandle overenskomster på deres vegne var afgivet direkte til lønudvalget. I 1990 blev dette ændret, således at bemyndigelsen fremover blev afgivet til bestyrelsen (Kommunernes Landsforening, 1990: 83). Som påpeget af Due & Madsen (1996: 55-57) skal ændringen nok ses i lyset af en stigende utilfredshed internt i KL med lønudvalgets og lønafdelingens relativt autonome stilling og problemer med at koordinere overenskomstforhandlinger og styringen af kommunernes økonomi.

Blandt de interviewede bestyrelsesmedlemmer er der enighed om, at for-

mandsposterne i udvalgene er centrale politiske poster, der giver mulighed både for indflydelse på KL's virksomhed og indsigt i de forskellige sagområder.

KONTAKTRÅDET

Som rådgivende organ for bestyrelsen er der nedsat et Kontaktråd, jf. KL's loves § 15 (Kommunernes Landsforening, 2001a). Dets officielle formål er at fremme kontakten mellem bestyrelsen og medlemmerne. Kontaktrådets medlemmer består af repræsentanter for kommuneforeningerne og de politiske partier. Det sammensættes således, at der opnås en forholdsmæssig fordeling af pladserne til de politiske partier, der ved det seneste kommunalvalg har opnået mindst 2 procent af de afgivne stemmer. Repræsentanter til Kontaktrådet vælges af de politiske partier og de regionale kommuneforeninger, som udpeger en repræsentant for hver påbegyndt 100.000 indbyggere. Kontaktrådet indkaldes til møde med bestyrelsen 2-4 gange årligt, jf. rådets forretningsorden (Kommunernes Landsforening, 2001d). Møderne er lukkede for offentligheden. Kontaktrådet har 100 medlemmer.

Af interviewene med KL's bestyrelsesmedlemmer fremgår, at Kontaktrådets betydning tilsyneladende er større end dets formelle placering. Flere af de interviewede er af den opfattelse, at Kontaktrådet er det centrale kontrolorgan i forhold til bestyrelsen. Der er enighed om, at det er i dette forum, bestyrelsen kommer i reel dialog med medlemskommunerne. I interviewene omtales Kontaktrådet ofte som et mini-delegeretmøde. Men sammenlignet med delegeretmødet har Kontaktrådet den fordel, at det er et mindre og mere uformelt forum, der mødes hyppigere og uden samme mediebevågenhed. Kontaktrådets relativt store praktiske betydning som kontrolorgan skal dog nok ses som betinget af den formelle struktur. Hvis bestyrelsen ikke udviser imødekommethed over for Kontaktrådet, ville det nemt kunne give anledning til kritik på delegeretmødet.

DE REGIONALE KOMMUNEFORNINGER

Som et mellemlid mellem KL og medlemskommunerne er der i hvert amt etableret regionale kommuneforeninger, jf. KL's loves §§ 12-14 (Kommunernes Landsforening, 2001a). De varetager opgaver af fælles interesser for kommunerne i området, medvirker til at KL's beslutninger realiseres lokalt og formidler viden og synspunkter fra medlemskommunerne til KL's besty-

relse, jf. lovenes § 12. Den enkelte kommuneforening holder generalforsamling hvert år og ledes til daglig af en bestyrelse på mindst fem medlemmer. Bestyrelsen sekretariatsbetjenes normalt af den kommune, som besætter formandsposten. Kommuneforeningerne er også tillagt enkelte formelle opgaver af staten. Det gælder f.eks. på integrationsområdet, hvor fordelingen af de enkelte kommuners flygtningekvoter sker i regi af kommuneforeningerne, jf. analysen af dette område i kapitel 7.

KONKLUSION OM SPILLEREGLERNE FOR SAM- SPILLET MELLEML KL OG MEDLEMSKOMMUNERNE

Analysen af KL's struktur viser, hvordan man via organisationens opbygning søger at tilgodese såvel et *geografisk* som et *partipolitisk* princip. Strukturen sikrer for det første repræsentation og indflydelse til landets forskellige kommuner. Det gælder kommunernes fysiske placering i landet, hvor man søger at opnå repræsentation fra kommuner beliggende såvel i Jylland som på øerne. Men det gælder også i en størrelsesmæssig forstand, dvs. man søger at opnå repræsentation fra såvel store som små kommuner. Disse forhold kan sammenfattes som et geografisk princip. Princippet kan genfindes i en række af KL's formelle regler. Det gælder delegeretmødet, hvortil alle kommuner har ret til at sende delegerede, men hvor størrelsen af den enkelte kommunes delegation er afhængig af kommunens størrelse. Det gælder endvidere Kontaktrådet, hvortil de regionale kommuneforeninger udpeger repræsentanter. Endelig gælder det de regionale kommuneforeninger, som sikrer, at KL har regionale kontakter overalt i landet.

Men det geografiske princip kan også findes i en række uformelle organisatoriske træk ved KL. Det gælder f.eks. besættelsen af bestyrelsesposterne. De fordeles ifølge KL's love blandt partierne. Men det er samtidig karakteristisk, at man uformelt også søger at tilgodese det geografiske princip. Fra omkring 1980 gælder det således, at formandsposten og næstformandsposten besættes af en repræsentant fra en stor og en lille kommune og samtidig fra en kommune beliggende i henholdsvis Jylland og på øerne, jf. tabel 3.3.

Men det geografiske princip skinner også igennem ved besættelsen af de øvrige poster i KL's bestyrelse. Det er således karakteristisk, at de partier, der besætter mere end én bestyrelsespost, søger at fordele disse under hensyntagen til geografien. Som det fremgår af tabel 3.1 er Socialdemokratiets og Venstres bestyrelsesmedlemmer fra såvel store som små kommuner og fra såvel jyske kommuner som kommuner på øerne. Det geografiske princip

TABEL 3.3.

Formænd og næsiformænd for KL 1970-2002

PERIODE	POST	NAVN	PARTI	KOMMUNE	STØRRELSE	BELIGGENHED
1970-1973	Formand	Henning Rasmussen	A	Esbjerg	Stor	Jylland
	1. næsiformand	Jens Mathiasen	V	Herning	Stor	Jylland
	2. næsiformand	Paul Fenneberg	C	Lyngby-Tårnbæk	Stor	Spælland
1973-1974	Formand	Jens Mathiasen	V	Herning	Stor	Jylland
	1. næsiformand	Bent Sørensen	A	Hundested	Lille	Spælland
	2. næsiformand	Paul Fenneberg	C	Lyngby-Tårnbæk	Stor	Spælland
	Formand	Jens Mathiasen	V	Herning	Stor	Jylland
1974-1978	Formand	Jens Mathiasen	V	Herning	Stor	Jylland
	1. næsiformand	Camilla Larsen-Ledet	A	Aabenraa	Stor	Jylland
	2. næsiformand	Hans Brusgaard	C	Aalborg	Stor	Jylland
1978-1979	Formand	Henning Rasmussen	A	Esbjerg	Stor	Jylland
	1. næsiformand	Hans Brusgaard	C	Aalborg	Stor	Jylland
	2. næsiformand	Camilla Larsen-Ledet	A	Aabenraa	Stor	Jylland
1979-1981	Formand	Thorkild Simonsen	A	Århus	Stor	Jylland
	1. næsiformand	Hans Brusgaard	C	Aalborg	Stor	Jylland
	2. næsiformand	Camilla Larsen-Ledet	A	Aabenraa	Stor	Jylland
1982-1985	Formand	Evan Jensen	V	Lejre	Lille	Spælland
	1. næsiformand	Thorkild Simonsen	A	Århus	Stor	Jylland
	2. næsiformand	Hans Brusgaard	C	Aalborg	Stor	Jylland

PERIODE	POST	NAVN	PARTI	KOMMUNE	STØRRELSE	BELIGGENHED
1986-1989	Formand	Thorkild Simonsen	A	Århus	Stor	Jylland
	1. næstformand	Evan Jensen	V	Lejre	Lille	Sjælland
	2. næstformand	Hans Brusgaard	C	Aalborg	Stor	Jylland
1990-1991	Formand	Thorkild Simonsen	A	Århus	Stor	Jylland
	Næstformand	Evan Jensen	V	Lejre	Lille	Sjælland
1992-1993	Formand	Hilmar Sølund	A	Herning	Stor	Jylland
	Næstformand	Evan Jensen	V	Lejre	Lille	Sjælland
1994-1996	Formand	Evan Jensen	V	Lejre	Lille	Sjælland
	Næstformand	Thorkild Simonsen	A	Århus	Stor	Jylland
1997	Formand	Evan Jensen	V	Lejre	Lille	Sjælland
	Næstformand	Kjeld Rasmussen	A	Brøndby	Stor	Sjælland
1998-2002	Formand	Anker Boye	A	Odense	Stor	Fyn
	Næstformand	Ejgil W. Rasmussen	V	Gedved	Lille	Jylland
2002-	Formand	Ejgil W. Rasmussen	V	Gedved	Lille	Jylland
	Næstformand	Anker Boye	A	Odense	Stor	Fyn

Kilde: Kommunal Årbog 1971-2000; Kraks blå bog 1978-2000.

Ann.: Kommunerne er opdelt i små og store i forhold til den gennemsnitlige kommunestørrelse.

kan også findes ved udpegningen af KL's repræsentanter i øvrige fora, såsom bestyrelser i de fælleskommunale virksomheder, statslige råd og nævn mv. Disse poster fordeles forholdsmæssigt blandt de politiske partier, men flere af de interviewede bestyrelsesmedlemmer anfører, at man søger at fordele de poster, partiet er berettiget til, blandt partimedlemmer fra såvel store som små kommuner og fra kommuner beliggende såvel i Jylland som på øerne.

Det andet princip, der søges tilgodeset via KL's struktur, er repræsentation og indflydelse til de forskellige partier, der findes i kommunerne. Det kan sammenfattes som et partipolitisk princip. Også dette princip genfindes i en række af KL's formelle regler. Først og fremmest gælder det bestyrelsen, hvis 17 poster fordeles forholdsmæssigt blandt partierne. Formands- og næstformandsposten samt formandskabet besættes som led i bestyrelsens konstitution, hvilket i praksis vil sige efter partiernes relative styrkeforhold. Men det partipolitiske princip ses også i forbindelse med andre organer. Eksempelvis sikrer KL's love, at Kontaktrådet sammensættes således, at det afspejler partiernes relative styrkeforhold. Kontaktrådet er et godt eksempel på, hvordan det geografiske og det partipolitiske princip kan være sammenvævet. Når rådet skal sammensættes, udvælger hver kommuneforening først en repræsentant for hver 100.000 indbyggere. Hermed tilgodeses det geografiske princip. Derefter udvælger de politiske partier og listesamarbejder, der har opnået mindst 2 procent af stemmerne ved seneste kommunalvalg, et antal repræsentanter, således at pladserne i Kontaktrådet samlet set fordeles forholdsmæssigt mellem de politiske partier svarende til fordelingen ved det seneste kommunalvalg (Kommunernes Landsforening, 2001a: § 15). Hermed tilgodeses det partipolitiske princip. I forlængelse af de formelle regler søges det partipolitiske princip – ligesom det geografiske princip – også tilgodeset på uformel vis. Det gælder traditionen med at holde partipolitiske gruppemøder i forbindelse med delegeretmødet og møderne i Kontaktrådet. Det gælder også traditionen med at holde formøder i den borgerlige og den socialistiske gruppe inden bestyrelsesmøderne.

Betydningen af KL's organisatoriske opbygning for samspillet med medlemskommunerne kan sammenfattes i to forhold. For det første kan det konstateres, at der er institutionaliserede kanaler for informations- og meningsudvekslinger mellem KL og medlemmerne. Det er her særligt værd at fremhæve delegeretmødets og Kontaktrådets centrale placering samt de regionale kommuneforeninger. KL har således gode muligheder for at kende medlemmernes synspunkter, ligesom medlemskommunerne har i hvert fald en vis mulighed for at kontrollere KL. For det andet kan det konstateres,

at den organisatoriske struktur ikke er neutral, men indebærer en svag favorisering af to grupper blandt medlemmerne. Det gælder de store kommuner, som i kraft af reglerne for valg af delegerede til delegeretmødet, har større indflydelse på KL's virksomhed end de små kommuner. Det gælder videre de store partier i kommunalpolitikken, som i kraft af reglerne for valg til bestyrelsen, har uforholdsmæssig stor indflydelse på KL's ledelse.

PARTIPOLITIK OG KL-POLITIK

I analysen af KL's struktur er antydnet et paradoks, som fortjener en mere udførlig behandling, inden analysen af organisationsstrukturen afsluttes. Paradokset handler om forholdet mellem partipolitik og KL-politik. Det fremgår af analysen, at partipolitik er ét af de to dominerende organisationsprincipper i KL. Samtidig fremgår det, at KL er en meget konsensuspræget organisation. Hvordan hænger disse to forhold sammen?

Partipolitiske hensyn vejer tungt i organisationsstrukturen. Pladserne i bestyrelsen, formands- og næstformandsposten, posterne i formandskabet, de poster KL besætter i andre fora og pladserne i Kontaktrådet fordeles alle nøje efter partiernes forholdsmæssige styrke. Af interviewene med bestyrelsesmedlemmerne skinner det endvidere tydeligt igennem, at denne fordelingsmekanisme opfattes som meget vigtig. Man kunne på denne baggrund tro, at partipolitiske hensyn er dominerende for KL-politikernes adfærd.

Der kunne endda være grund til at skærpe en sådan hypotese derhen, at der sker en landspolitisk styring af KL-politikerne. En sådan hypotese kunne understøttes af nogle af de karakteristiske træk ved det danske partisystem. Partiforskningen viser således, at partiernes politiske linie fastlægges centralt, og at der er grænser for, hvor meget man lokalt kan afvige fra den, selv om der indrømmes de lokale partiorganisationer et vist råderum (Jensen, 2000: 18-21). På centralt niveau er to instanser i partierne væsentlige: Landsorganisationen og folketingsgruppen (Bille, 1997: kap. 4). Landsorganisationen har ansvaret for at lægge de overordnede linier, mens folketingsgruppen i de fleste partier fastlægger den løbende politik (Buksti, 1989: 283). Videre gælder det, at de større partier har etableret formelle organer med den opgave at koordinere partiets politik på tværs af niveauerne i den offentlige sektor. I *Socialdemokratiet* har amtsorganisationerne til opgave at koordinere samarbejdet mellem de socialdemokratiske grupper i kommunalbestyrelserne inden for de enkelte amter (Socialdemokratiets love, 2000: § 9). På centralt niveau har det socialdemokratiske partikontor en særlig kommunal

afdeling (Buksti, 1989: 284), og i partiets hovedbestyrelse sidder – ud over amtsformændene mv. – også en repræsentant for den socialdemokratiske gruppe i KL (Socialdemokratiets love, 2000: § 16). *Venstre* har etableret et kommunalpolitisk kontaktudvalg under hovedbestyrelsen. Partiets amtsorganisationer skal ligeledes nedsætte kommunalpolitiske kontaktudvalg. Formålet med disse udvalg er at sørge for gensidig orientering og kommunikation mellem Venstres partiorganisation og medlemmerne af amtsråd og kommunalbestyrelser (Venstres vedtægter, 1999: §§ 7 og 15). *Det Konservative Folkeparti* har etableret Det Konservative Folkepartis kommunalorganisation som et netværk for partiets medlemmer af amtsråd og kommunalbestyrelser. Kommunalorganisationen har etableret et centralt kommunaludvalg, som har til opgave at drøfte partiets kommunalpolitiske arbejde (Vedtægter for Det Konservative Folkepartis kommunalorganisation, 2001: § 3-4). *Socialistisk Folkeparti* har etableret et kommunalpolitisk landsudvalg, som sammensættes af delegerede fra partiforeninger og amtsbestyrelser. Udvalget har til opgave at bidrage til fastlæggelse af partiets kommunalpolitik og styrke partiets kommunalpolitiske indsats (SF's love, 2001: § 14).

I lyset af den dominerende rolle, som centrale instanser spiller i alle partierne, og i lyset af de samordningsorganer, som partierne har etableret for at koordinere politikken på tværs af niveauerne i den offentlige sektor, kunne man forvente, at landspolitiske hensyn er tungtvejende i KL. Der er dog ikke tvivl om, at en hypotese om landspolitisk partistyring af KL-politikerne skyder forbi målet. På baggrund af de gennemførte interview kan det som nævnt fastslås, at KL er præget af en meget stærk konsensuskultur. Det må betragtes som et faktum, at bestyrelsen som altovervejende hovedregel træffer beslutninger i enighed på tværs af partiskel. Ingen af de interviewede har sat spørgsmålstegn herved. Når der en sjælden gang er uenighed, skyldes den tilsyneladende oftere økonomisk-strukturelle forskelle mellem kommunerne end partipolitiske uoverensstemmelser. Der er udbredt enighed om, at KL-politikeres første opgave er at varetage kommunernes interesser og først i anden række partipolitiske interesser. Der er endvidere enighed om, at selv hvis man ikke altid kan blive enige om substansen i konkrete spørgsmål, kan man blive enige om, at det gælder om at sikre kommunerne beslutningsmæssigt råderum. Alle de interviewede tilkendegiver, at konsensus er forudsætningen for KL's indflydelse. Flere af de interviewede har brugt vendingen, at man ikke opnår megen indflydelse over for forhandlingsmodspillere ved at anføre, at „KL mener med stemmerne 9 mod 8 i bestyrelsen, at ...“ De interviewede bestyrelsesmedlemmer er alle bevidste om, at konsensuskulturen

kan føre til konflikter i forhold til deres partipolitiske bagland. Men få ser noget større problem heri. Direkte adspurgt svarer de interviewede bestyrelsesmedlemmer, at der godt kan være en „ydre konflikt, men ikke en indre“, eller at der kan være en „konflikt for partiet, men ikke for mig“. De fleste af de interviewede har oplevet at blive kritiseret af deres partipolitiske bagland for at være for konsensusføgende og for lidt tro mod partiliniien, og alle oplever en sådan kritik som ubehagelig. Men der er bred enighed om, at sådanne ubehageligheder hører med til jobbet. Adspurgt om deres partis samordning af den politiske linie på tværs af niveauer i den offentlige sektor anfører de interviewede bestyrelsesmedlemmer, at de deltager i de relevante samordningsfora, og at der sker en gensidig orientering og meningsudveksling her. Men med mulig undtagelse af Socialistisk Folkeparti efterlader interviewene det indtryk, at der er grænser for samordningen. Alle de interviewede anfører, at de ikke uden videre tager imod henstillinger fra landsdelen af partiet. Alt i alt er der ikke tvivl om, at KL er en konsensuspræget organisation, og at bestyrelsesmedlemmernes loyalitet mod konsensuslinien er ganske betydelig, selv når det har omkostninger i forhold til deres partipolitiske bagland.

Umiddelbart er der noget paradoksalt i den fasttømrede konsensuslinie. Alle politiske poster i KL fordeles som sagt nøje mellem de politiske partier efter deres forholdsmæssige styrke. Endvidere tyder alt på, at partierne går meget op i, at denne fordeling sker præcis efter reglerne. Hvorfor går partierne så meget op i, hvem der besætter poster, der bruges til at forfølge tværpolitiske mål? Paradoxet opløses imidlertid, når det tages i betragtning, at politiske partier forfølger andre målsætninger end løbende partipolitik. Strom (1990) sonderer mellem tre typer af målsætninger, som politiske partier typisk forfølger: Øge partiets stemmetal ved valg, besætte politiske poster og påvirke den offentlige politik.

Sondringen er meget relevant i forhold til partierne i KL's bestyrelse. Hvad angår det første mål om at øge partiets stemmetal, fremhæver Strom (1990) repræsentation som en forudsætning for næsten alle de ting, politiske partier kæmper for. Derfor må alle partier tage et vist hensyn til partiets stemmetal. Flere af de interviewede bestyrelsesmedlemmer har fremhævet, at visse af posterne i KL giver god mulighed for at profilere partiet i offentligheden. Der er især blevet peget på formandsposten, næstformandsposten og posterne som formand for udvalgene under bestyrelsen. Hvad angår det næste mål om at besætte politiske poster, anfører Strom (ibid.), at dette kan bruges til at forfølge politiske målsætninger, men også til at forfølge mere private målsætninger for de enkelte partimedlemmer såsom indkomst og

prestige. Det skal her erindres, at mange af de poster, der fordeles blandt partierne i forbindelse med konstitueringen i KL's bestyrelse, er lønnede. Dette gælder ikke mindst bestyrelsesposterne i de fælleskommunale virksomheder. Sådanne poster kan give et godt supplement til partimedlemmernes årsindtægt og kan anvendes af partierne til at belønne og anerkende trofaste partimedlemmer. Flere af de interviewede bestyrelsesmedlemmer anfører, at nogle partier og politikere primært går efter disse poster i forbindelse med konstitueringen i bestyrelsen. Hvad endelig angår det tredje mål om at påvirke den offentlige politik, anfører Strom (ibid.), at politiske partier kan være motiveret af et ønske om at påvirke indholdet i den offentlige politik. Denne målsætning kan umiddelbart være svær at forene med konsensuskulturen i KL. Spørgsmålet er dog, om målsætningen ikke også gælder for partierne i KL, men at den blot får en anden iklædning, end hvad man f.eks. ser i adfærden blandt partierne i Folketinget. I KL-sammenhæng bliver ønsket om at påvirke den offentlige politik indhold snarere til et kontrolspørgsmål. Visse af posterne i KL udgør velegnede kontrolpositioner. Det gælder primært bestyrelsesposterne, posterne i formandskabet, formands- og næstformandsposten samt formandsposterne i KL's udvalg. Disse poster sikrer dels et stort indblik i den offentlige politiks indhold, dels en position hvorfra man kan slå alarm hvis KL-skibet skulle komme ud af kurs.

Alt i alt må man konkludere, at det giver god mening, når partierne går meget op i, hvordan KL's poster fordeles blandt partierne – selv om posterne ikke anvendes i umiddelbart partipolitisk øjemed. Det kan i øvrigt tilføjes, at fænomenet kendes fra andre sammenhænge. Partipolitisk sammensatte organer er ofte præget af en konsensuskultur. Som eksempler kan nævnes så forskellige organer som Folketingets Statsrevisorat (Christensen, 1999; Knudsen, 2001), de kommunale tilsynsråd (Indenrigsministeriet, 2000a: 106-107) og EU's ministerråd (Hayes-Renshaw & Wallace, 1995). Konsensuskulturen i disse organer baseres formentlig på en logik, der er sammenlignelig med den, der gælder i KL's bestyrelse.

S A M M E N F A T N I N G

I dette kapitel er KL's samspil med medlemskommunerne belyst efter en input-orienteret synsvinkel. Det vil sige, at KL's struktur er analyseret med henblik på at afgøre, om den favoriserer bestemte kommunalpolitikere, partier eller kommuner. Analysen viser, at KL's struktur tilgodeser et geografisk og et partipolitisk organisationsprincip. Principperne sikrer repræsentation

og indflydelse til såvel landets forskellige kommuner som de politiske partier i kommunalpolitikken. Organisationsstrukturen sikrer KL gode muligheder for at kende medlemmernes synspunkter og samtidig medlemmerne en vis mulighed for at kontrollere KL. Organisationsstrukturen er ikke neutral, men indebærer en svag favorisering af de større kommuner og de store partier i kommunalpolitikken. Analysen viser videre, at der til trods for det partipolitiske organisationsprincip hersker en konsensuskultur i KL. Ved nærmere øjesyn er der dog ikke nødvendigvis nogen modsætning imellem disse to forhold, idet partipolitikens betydning i KL gælder en række andre forhold end løbende partipolitisk justering af KL's politiske linie.

I kapitlets indledning blev der rejst det spørgsmål, om den fasttømrede enighed, som præger KL udadtil, er udtryk for en usædvanlig grad af enighed internt i organisationen, eller om der er tale om en form for „demokratisk centralisme“. Vurderet på baggrund af især bestyrelsens arbejdsform må svaret i dette kapitel blive det første. KL er en meget konsensuspræget organisation, og der kan konstateres en betydelig loyalitet over for konsensuslinien – i hvert fald i KL's bestyrelse. Om noget tilsvarende gælder for landets øvrige kommunalpolitikere belyses i det næste kapitel.

NOTER

- 1 Det er dog forekommet, at kommuner har meldt sig ud af KL. I 1983 meldte kommunerne i FKKA-området sig samlet ud af KL, men omgjorde beslutningen, inden udmeldelsen trådte i kraft, jf. omtalen af denne sag i kapitel 4. I 2000 meldte Farum Kommune sig ud med virkning fra 2002 (se Blom-Hansen & Serritzlew (2000: 8) for en nærmere beskrivelse af omstændighederne omkring udmeldelsen). Et par måneder efter, udmeldelsen var trådt i kraft, meldte kommunen sig dog ind igen.
- 2 Kommunernes Landsforening, 1976; 1977; 1978; 1979; 1980; 1981; 1982; 1983; 1984b; 1985; 1986; 1987; 1988; 1989; 1990; 1991; 1992; 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000a; 2001h.

ER MEDLEMMERNE TILFREDSE MED KL?

I sidste kapitel blev KL belyst efter den input-orienterede synsvinkel. Fokus var her på rimeligheden af de procedurer, KL træffer beslutninger efter. Spørgsmålet blev belyst ved en analyse af KL's organisationsstruktur. Konkret blev det undersøgt, i hvor høj grad organisationsstrukturen sikrer alle medlemmer indflydelse på KL's beslutninger. I dette kapitel belyses KL efter den output-orienterede synsvinkel. Det betyder, at KL's legitimitet skal vurderes efter rimeligheden i det substantielle indhold i organisationens beslutninger (Scharpf, 1997: 153-155; 1999: kap.1). Spørgsmålet belyses ved en undersøgelse af kommunalpolitikernes tilfredshed med KL. Det er afdækket i en spørgeskemaundersøgelse, der blev gennemført i efteråret 2000. Undersøgelsen omfatter et repræsentativt udsnit af landets kommunalpolitikere, som blev bedt om at oplyse deres holdning til en længere række spørgsmål om KL. Blom-Hansen & Serritzlew (2000) redegør nærmere for undersøgelsens tilrettelæggelse og indhold. Den generelle tilfredshed med KL blev målt med de spørgsmål, der fremgår af tabel 4.1.

Spørgsmålene dækker KL's tre kerneopgaver, som blev introduceret i kapitel 2. Spørgsmål 1a og 1b omfatter interessevaretagelsen i forhold til staten. De to næste spørgsmål dækker arbejdsgiveropgaven, mens spørgsmål 1e-1g dækker serviceopgaven i forhold til medlemmerne. Spørgsmålene kan derfor tilsammen siges at måle kommunalpolitikernes generelle tilfredshed med KL.

Tabellen giver umiddelbart det indtryk, at kommunalpolitikerne er relativt tilfredse med KL. I ingen tilfælde erklærer et flertal af kommunalpolitikere sig „utilfreds“ eller „meget utilfreds“ med KL, hvorimod det for flere af spørgsmålene gælder, at over halvdelen eller næsten halvdelen erklærer sig „tilfreds“ eller „meget tilfreds“. Den absolutte tilfredshedsgrad skal tolkes med varsomhed, da svarenes præcise placering i svarkategorierne er meget afhængig af spørgsmålsformulering og inddeling i svarkategorier. Sammenlignes de tre kerneopgaver, fremgår det, at kommunalpolitikerne tilsyne-

TABEL 4.1.
Kommunalpolitikernes tilfredshed med KL (procent)

	MEGET			MEGET		
	TILFREDS	TILFREDS	NEUTRAL	UTILFREDS	UTILFREDS	MEGET
						N
<i>Spm. 1a.</i> Landsforeningen som kommunernes interesseorganisation over for staten	5	44	25	23	4	870
<i>Spm. 1b.</i> Landsforeningens rolle i forbindelse med de frivillige, årlige økonomiske aftaler med regeringen	3	34	24	33	6	869
<i>Spm. 1c.</i> Landsforeningen som forhandlingspartner ved indgåelse af overenskomster med de kommunale personaleorganisationer	3	30	38	22	8	870
<i>Spm. 1d.</i> Landsforeningens arbejde i Kommunernes Lønningsnævn	1	18	72	7	2	855
<i>Spm. 1e.</i> Landsforeningens rådgivning til kommunerne i forbindelse med fortolkning af statslige love og cirkulærer mv.	8	52	32	8	1	870
<i>Spm. 1f.</i> Landsforeningens rådgivning til kommunerne i forbindelse med dagligdags tvivsspørgsmål	8	51	37	4	0	867
<i>Spm. 1g.</i> Landsforeningens konsulentytelser til kommunerne	5	39	48	7	1	864

Anm.: Tabellen viser kommunalpolitikernes svar på følgende spørgsmål: "Hvor tilfreds er du med den måde, Kommunernes Landsforening varetager følgende opgaver?" Afrundinger kan medføre, at rækkerne ikke summerer til præcis 100.

ladende er mindre tilfredse med KL's interessevaretagelse (spørgsmål 1a og 1b) og løsning af arbejdsgiveropgaver (spørgsmål 1c og 1d) end med KL's serviceydelser (spørgsmål 1e-1g).

Til brug for den videre analyse er der konstrueret et samlet mål for kommunalpolitikernes generelle tilfredshed med KL på grundlag af de syv spørgsmål, der fremgår af tabel 4.1. Tilfredsheds målet varierer mellem 0 og 100 (høje værdier svarer til høj tilfredshed). For en nærmere redegørelse for tilfredsheds målets konstruktion henvises til appendiks 3 bagest i bogen.

FORVENTNINGER TIL KOMMUNALPOLITIKERNES TILFREDSHED MED KL

Til forklaring af kommunalpolitikernes tilfredshed med KL anvendes tre sæt faktorer: Kommunalpolitikernes sociale baggrund, deres forhold til kommunalpolitik og karakteristika ved deres hjemkommune. I dette afsnit redegøres nærmere for den forventning, man kan have til de enkelte faktorerets betydning. I det efterfølgende afsnit undersøges sammenhænge empirisk.

SOCIALE BAGGRUNDSFAKTORER

Sociale baggrunds faktorer udgør nogle af de mest grundlæggende årsager bag individers holdninger. I det følgende belyses, hvorvidt kommunalpolitikernes køn, alder, uddannelse og ansættelse kan forventes at bidrage til en forklaring på deres tilfredshed med KL.

Det er velkendt, at der er systematiske *kønsforskelle* i individers holdninger (Andersen, 1984; Borre & Andersen, 1997: kap. 6; Togeby, 1994). Det gælder også holdninger til interesseorganisationer. Andersen (1984: 206-221) finder således, at kvinder generelt har et mindre kritisk syn på deres fagforening end mænd. Hvorvidt dette resultat kan overføres til kvindelige kommunalpolitikeres holdning til KL, er dog ikke sikkert. Dels er KL en anden type interesseorganisation end fagforeninger (jf. kapitel 2). Dels kan kvindelige kommunalpolitikere næppe siges at udgøre et repræsentativt udsnit af den kvindelige del af befolkningen. Det er dog svært at sige, om disse forhold trækker i retning af større eller mindre kønsforskelle. Men at der findes kønsforskelle i kommunalpolitikernes holdninger, er påvist af Mouritzen i en analyse af holdninger til kommunale serviceforbedringer (1991: kap. 8) og af Bentzon i en analyse af holdninger til nærdemokrati (1981: 238-240).

Individers holdninger er også ofte *aldersbestemte*: Ældre har andre hold-

ninger end yngre (Svensson & Togeby, 1991: kap. 3 og 7; Svensson, 1984). Aldersbestemte holdningsforskelle er også påvist blandt kommunalpolitikere (Mouritzen, 1991: kap. 8; Bentzon, 1981: 238-240). Der kan opstilles forskellige forventninger til alderens betydning for kommunalpolitikernes tilfredshed med KL. Man kunne således forvente, at yngre kommunalpolitikere er mindre tilfredse end ældre, da der med årene sker en socialisering i det politiske system, som må forventes at trække i retning af øget accept af de herskende forhold. Man kunne også forestille sig, at den generation, der har været med til at opbygge det nye kommunestyre i tiden efter kommunalreformen i 1970, har et anderledes syn på KL end kommunalpolitikere, der er trådt ind i kommunalpolitik på et senere tidspunkt. Spørgeskemaundersøgelsen giver imidlertid alene et øjebliksbillede af tilfredshedens aldersafhængighed. Den kan derfor kun afgøre, hvorvidt der er tale om en aldersafhængighed i tilfredsheden, ikke om en sådan skyldes livscyklus- eller generationsforskelle.

Uddannelsesniveaut spiller også generelt en stor rolle for individers holdninger (Andersen, 1998: kap. 7; Borre & Andersen, 1997: kap. 6). Blandt kommunalpolitikere viser uddannelse sig dog at have mindre indflydelse på holdningsdannelsen. Mouritzen (1991: kap. 8) finder således, at forskelle i uddannelsesniveau ikke har nogen effekt på kommunalpolitikernes udgiftspolitiske holdninger. I en analyse af kommunalpolitikernes holdning til nærdemokrati finder Bentzon (1981: 238-240) heller ikke nogen effekt af uddannelse. Det er derfor svært at opstille en bestemt forventning til betydningen af uddannelse.

Den sidste sociale baggrundsfaktor er kommunalpolitikernes *ansættelsessted*. Også her er der tale om en faktor, der generelt har stor betydning for individers holdninger. Ifølge Andersen (1998: 227) er erhvervsmæssig stilling „stadig en af de vigtigste forklaringsvariable for menneskers adfærd på talrige områder“. I analyser af kommunalpolitikernes holdninger til udgiftspolitiske spørgsmål og nærdemokrati har ansættelsessted også vist sig at have betydning (Mouritzen, 1991: kap. 8; Serritzlew, 2001; Bentzon, 1981: 238-240). Ansættelsessted kan derfor også forventes at påvirke kommunalpolitikernes syn på KL.

Den empiriske analyse, der gennemgås nærmere senere i kapitlet, viser, at alder og ansættelsessted har betydning for kommunalpolitikernes tilfredshed med KL, hvorimod der ikke kan konstateres nogen effekt af køn og uddannelsesniveau.

Kommunalpolitikernes forhold til kommunalpolitik er i spørgeskemaundersøgelsen målt ved følgende fire forhold: Partipolitisk tilhørsforhold, medlemskab af den lokalpolitiske elite, erfaring i kommunalpolitik og institutionel tilknytning til KL. I det følgende redegøres for, hvordan disse faktorer kan forventes at bidrage til en forklaring på tilfredsheden med KL.

Partipolitisk tilhørsforhold spiller generelt en stor rolle for politikeres holdninger. Det kan man hurtigt få bekræftet ved at se på afstemningsmønstre i såvel Folketinget som landets kommunalbestyrelser. Der er som regel tale om ret klare partipolitiske skillelinier i afstemningsadfærden. Man kan heroverfor indvende, at offentlig holdningstilkendegivelse ikke nødvendigvis svarer til politikernes oprigtige holdninger. Men også anonyme afdækninger af kommunalpolitikeres holdninger afslører meget klare partipolitiske skillelinier (Mouritzen, 1991: 8; Serritzlew, 2001). Bentzon (1981) finder dog blandede resultater, idet partipolitiske skillelinier har stor betydning for kommunalpolitikernes syn på gruppedannelser i kommunalbestyrelsen (ibid.: 197-210), men ingen særlig betydning for holdningen til nærdemokrati (ibid.: 238-240).

Spørgsmålet er, om der også kan forventes partipolitiske skillelinier i kommunalpolitikernes opfattelse af KL. Imod at dette skulle være tilfældet taler, at KL som påvist i kapitel 3 er præget af en stærk konsensuskultur. Hertil kommer, at KL's officielle formål er at varetage fælles og almindelige kommunale interesser på tværs af partiskel. I det omfang dette formål lykkes, taler det for, at der ikke skulle være særlige partimæssige skillelinier i tilfredsheden med KL. For at partipolitik skulle have betydning taler, at KL grundlæggende er en politisk organisation. Den ledes af en politisk valgt bestyrelse med repræsentation fra landets større kommunale partier. I spidsen står en formand, som har fået posten i kraft af sit partipolitiske tilhørsforhold.

Der kan opstilles en række mere præcise forventninger til partipolitikens betydning. For det første kan man forvente, at de mest tilfredse kommunalpolitikere kommer fra det parti, der besætter formandsposten i KL. Formanden har stor indflydelse på den linie og den stil, der anlægges i KL's politik, og som nævnt vælges formanden i kraft af sit partipolitiske tilhørsforhold. Hypotesen finder dog ikke støtte i en tidligere undersøgelse af kommunalpolitikernes holdning til KL. Undersøgelsen blev foretaget i 1981, hvor KL's formand var Thorkild Simonsen fra Socialdemokratiet. På dette tidspunkt var socialdemokratiske kommunalpolitikere mindre tilfredse med KL end politikere fra de borgerlige partier (Christensen 1983: 46-47; 1984: 171).

Derimod finder hypotesen støtte i Rhodes' undersøgelse af engelske kommunalpolitikeres holdning til deres kommunale organisationer (Rhodes, 1986: 361).

For det andet kan man forvente, at politikere fra lokallister har særlige holdninger. Lokallisterne dækker over en bred vifte af lister rækkende fra det yderste højre til det yderste venstre, men også over lister, som ikke meningsfuldt kan indplaceres i det landspolitiske partisystem (Jensen, 1997). Indtil 2000 havde repræsentanter for lokallisterne i landets kommunalbestyrelser ikke mulighed for at blive valgt til KL's bestyrelse. Det hang sammen med KL's love, som dengang foreskrev, at pladserne i bestyrelsen blev fordelt på politiske partier efter stemmetallet til de seneste amtsrådsvalg. Da lokallisterne ikke stiller op til amtsrådsvalgene i samme omfang som til kommunalvalgene, udelukkede lovene i praksis lokallisterne fra at blive repræsenteret i bestyrelsen. Der er tale om et forhold, der har været omtvistet igennem hele KL's historie. Ved delegeretmødet i 1974, hvor KL for første gang efter organisationens etablering i 1970 skulle vælge ny bestyrelse (for perioden 1975-78), blev valgmanen kritiseret fra flere sider. Sagen blev bl.a. taget op af borgmester Børge Wadum fra Stenlille Kommune:

Ved sidste kommunalvalg blev 699 af de 4665 medlemmer af kommunalbestyrelserne valgt på særlistor ... Der er i dag 33 borgmestere valgt på særlistor, og jeg anmoder om, at valgproceduren [til bestyrelsen] må blive taget op til undersøgelse (referat fra delegeretmødet i *Danske kommuner*, nr. 7, 1974, s. 15).

KL's formand var dengang enig i, at det var nødvendigt at undersøge spørgsmålet nærmere. Men disse undersøgelser førte dog ikke til nogen ændring af valgmanen. Lokallisterne har herefter rejst spørgsmålet på næsten alle KL's delegeretmøder.¹

Begrundelsen for at udelukke lokallisterne fra at blive repræsenteret i bestyrelsen har fra KL's side været, at bestyrelsen bør sammensættes ud fra de landsdækkende partiers styrke i kommunalpolitikken. Da de enkelte vælgere ved amtsrådsvalgene næsten udelukkende stemmer på landsdækkende partier, er synspunktet, at partiernes styrkeforhold ved amtsrådsvalgene vil svare til det, der kunne fremkomme gennem valgordninger, hvor lokallisterne kunne slutte sig til et landsdækkende parti i forbindelse med bestyrelsens udpegning. Dette synspunkt blev f.eks. fremført, da KL i forbindelse med strukturændringen i 1984 foretog en grundig behandling af spørgsmå-

let (Kommunernes Landsforening, 1984a: 44-45, 52-57). Forholdet har formentlig givet anledning til nogen frustration hos lokallisterne. Christensen (1983: 46-47) finder således, at medlemmerne af lokallisterne i begyndelsen af 1980'erne var betydeligt mere utilfredse med KL end øvrige politikere.

Først ved delegeretmødet i 2000 blev valgmoden til bestyrelsen ændret. Ændringen indebar, at bestyrelsespladserne nu fordeles efter stemmetallene ved kommunalvalgene i stedet for amtsrådsvalgene. Efter reglerne kan lokallisterne nu opnå repræsentation i bestyrelsen på samme måde som de landsdækkende partier, hvis de slår sig sammen i listesamarbejder (Kommunernes Landsforening, 2000b). Et sådant listesamarbejde havde allerede i nogle år fundet sted i Foreningen af Lokallister, som er en landsforening for lokallister uden partimæssigt eller ideologisk tilhørsforhold på landsplan. Foreningen blev stiftet i 1995 på baggrund af et mangeårigt uformelt samarbejde mellem lokallisterne (Foreningen af Lokallister, 2001). Det første bestyrelsesvalg efter ændringen af valgmoden fandt sted på KL's delegeretmøde i 2002. Foreningen af lokallister opnåede her en plads i bestyrelsen, som blev besat af viceborgmester Ole Albæk fra Hirtshals Kommune.

Den nye valgmode blev indført, efter at lokallisterne på KL's delegeretmøde i 1998 havde truet KL med sagsanlæg, jf. udtalelser fra borgmester Jens Peter Kock, Sydals Kommune (Kommunernes Landsforening, 1998: 37; se også *Kommunen*, 2/4 1998, s. 1), og efter at foreningen af Lokallister i Danmark havde fået udarbejdet et juridisk resposum om sagen. Konklusionen var her, at den nu ændrede valgmode var i strid med den almindelige lighedssgrundsætning i foreningsretten og derfor ulovlig i forhold til lokallisterne (Bønsing & Jensen, 1999).

Der er ingen tvivl om, at lokallisterne så ændringen af KL's love som en sejr. Ved debatten på delegeretmødet den 23.-24. marts 2000 forud for afstemningen om ændringen af valgmoden udtalte formanden for Lokallisterne i Danmark, Ole Glahn:

Det er med større glæde end nogensinde, at jeg i år betræder talerstolen her til KL's delegeretmøde. Det er med en forhåbning om, at det bliver sidste gang, at I skal høre os fra lokallisterne komme med melodien om, at nu vil vi gerne ligestilles med de partipolitiske lister. Den har nogle måttet høre igennem 21 år – de fleste af jer har måske kun hørt den en del af de 21 år, og det er I sikkert glade for – men glæd jer, den melodi er forhåbentlig slut nu. Vi synes, at det er en historisk dag, hvis I om lidt stemmer ja til bestyrelsens forslag til lovændringerne, og det håber vi i lokallisterne i Danmark, at I gør, for vi synes faktisk, det er et godt forslag. Vi er tilfred-

se med og fulde af respekt for det grundlag, som ligger her, og for den grundighed og hurtighed, man har udvist fra bestyrelsens side i denne sidste fase (Kommunernes Landsforening, 2000a: 86).

Spørgsmålet er så, om det er de mange års frustration eller den „historiske dag“ i foråret 2000, lokalliste-politikerne havde in mente, da de et halvt år senere i efteråret 2000 svarede på spørgeskemaundersøgelsen om deres tilfredshed med KL.

En tredje forventning til partipolitikens betydning angår de små partier. KL's bestyrelse sammensættes som nævnt efter stemmetallene til det seneste kommunalvalg (før 2000: seneste amtsrådsvalg). Bestyrelsesposterne fordeles efter forholdstalsvalgmåden. Da der ikke er mulighed for at indgå valgforbund, betyder dette, at de små partier i praksis er afskåret fra at opnå repræsentation i bestyrelsen. De små partier er også afskåret fra formel indflydelse på bestyrelsens sammensætning. Formelt vælges bestyrelsen ifølge KL's love af de delegerede på delegeretmødet. I praksis foregår valget således, at de partier, der efter forholdstalsvalgmåden er repræsentationsberettigede, beslutter, hvem de ønsker i bestyrelsen og herefter meddeler resultatet til orientering. Der foregår således ikke en afstemning i delegeretforsamlingen om kandidaterne til bestyrelsen, jf. behandlingen af dette spørgsmål i kapitel 3.

Spørgsmålet om valgforbund i forbindelse med bestyrelsesvalget har været omtvistet gennem hele KL's historie. Sagen har været rejst af de små partier på adskillige delegeretmøder.² I forbindelse med KL's strukturændring i 1984 blev spørgsmålet grundigt behandlet (Kommunernes Landsforening, 1984a: 43-44). Ændringer blev dog afvist uden nærmere begrundelse af udvalgets flertal, som bestod af de store kommunalpolitiske partier – Venstre, Socialdemokratiet og Det konservative Folkeparti. Det radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, som var de eneste af de mindre kommunalpolitiske partier med repræsentation i det udvalg, der forberedte strukturændringen, afgav begge en mindretalsudtalelse, hvori de anbefalede at indføre mulighed for valgforbund ved valg til bestyrelsen (Kommunernes Landsforening, 1984a: 24, 25). Ved ændringen af KL's love i 2000, hvor valggrundlaget til bestyrelsen blev ændret fra amtsrådsvalgene til kommunalvalgene for at give lokallisterne mulighed for repræsentation i bestyrelsen, blev det eksplicit anført i ændringsforslaget, at der *ikke* samtidig blev åbnet mulighed for valgforbund ved bestyrelsesvalg (Kommunernes Landsforening, 2000b). Spørgsmålet gav anledning til følgende bemærkning fra Jens Ove Kjeldsen fra Kristeligt Folkeparti på delegeretmødet:

Dette ændringsforslag til foreningens love, vil jeg kalde et skridt i den rigtige retning, men det vigtigste skridt mangler, nemlig muligheden for valgforbund. Forslaget betyder, at ca. halvdelen af de partier, som er repræsenteret i Folketinget, fortsat holdes helt uden for indflydelse ved valg til KL's bestyrelse, idet der fortsat vil være en spærregrænse på 6 procent. Vi må konstatere, at i KL er det fortsat de store, som undertrykker de små, og at der fortsat er brug for at få gjort lovene mere demokratiske også efter dette delegeretmøde (Kommunernes Landsforening, 2000a: 87).

Status er herefter, at de små kommunalpolitiske partier ikke har mulighed for at opnå repræsentation i KL's bestyrelse. Politikere fra disse partier kan derfor forventes at være mindre tilfredse med KL end øvrige politikere.

Partipolitisk tilhørsforhold må altså alt i alt forventes at spille en stor rolle for kommunalpolitikernes syn på KL. De centrale forklaringsfaktorer antages at være formandens partifarve, lokallisternes position i KL og partistørrelsen. Men partipolitik er ikke den eneste faktor i forbindelse med kommunalpolitikernes forhold til kommunalpolitik, der kan forventes at påvirke synet på KL. En anden faktor, der er belyst i spørgeskemaet, er *medlemskab af den lokalpolitiske elite*. Forventningen er her, at elitepolitikere i højere grad er indsocialiserede i det politiske system og dermed i højere grad accepterer de herskende forhold. Elitepolitikere forventes derfor at være mere tilfredse med KL end de almindelige politikere. Den lokalpolitiske elite defineres som borgmestre og udvalgsformænd.

En tredje faktor, som også kunne tænkes at have betydning for tilfredsheden med KL, er kommunalpolitikernes *erfaring i kommunalpolitik*. I lighed med betydningen af kommunalpolitikernes alder kunne erfaring tale for øget tilfredshed, da der med årene sker en socialisering i det politiske system, som må forventes at trække i retning af øget accept af de herskende forhold. Man kunne dog også forestille sig, at de mere erfarne politikere er præget af særlige forhold i den periode, de har haft med kommunalpolitik at gøre.

Den sidste kommunalpolitiske faktor med potentiel betydning for tilfredsheden er kommunalpolitikernes *institutionelle tilknytning til KL*. Tæt formel tilknytning til en organisation indebærer en vis accept af organisationens virksomhed. Forventningen er derfor, at tæt tilknytning øger tilfredsheden med KL. Tidligere analyser viser, at formel tilknytning til KL øger tilfredsheden (Christensen, 1983: 49-52), og at kommuner, der er repræsenteret i KL's bestyrelse, i højere grad overholder de årlige økonomiske aftaler mellem KL og regeringen (Agerbak & Sønderby, 2000: 152-155). Også Rhodes' analyse af engelske kommuners tilfredshed med de kommunale organisationer

viser, at tilfredsheden er størst i kommuner, som er repræsenteret i de kommunale organisationers styrelse (Rhodes, 1986: 363). Ved institutionel tilknytning til KL forstås i denne sammenhæng medlemskab af et af KL's centrale organer: Bestyrelsen, bestyrelsens stående udvalg eller Kontaktrådet.

Alt i alt er der grund til at forvente, at alle fire kommunalpolitiske faktorer – partipolitisk tilhørsforhold, medlemskab af den lokalpolitiske elite, erfaring i kommunalpolitik og institutionel tilknytning til KL – vil påvirke kommunalpolitikernes syn på KL. Den empiriske analyse, der redegøres for senere i kapitlet, bekræfter i overvejende grad disse hypoteser. Det er således kun kommunalpolitisk erfaring, der viser sig ikke at betyde noget for tilfredsheden med KL.

KARAKTERISTIKA VED POLITIKERNES HJEMKOMMUNER

I dette afsnit diskuteres, hvordan kommunalpolitikernes tilfredshed med KL kan forventes at være påvirket af, hvilken kommune de kommer fra. Spørgsmålet er, om politikere fra bestemte kommunetyper er mere tilfredse med KL?

Der kan være flere grunde til, at dette skulle være tilfældet. For det første kan det tænkes, at *KL's institutionelle historie* har betydning. KL blev dannet i 1970 ved en sammenlægning af de daværende tre primærkommunale organisationer (jf. kapitel 2): Købstadsforeningen, Sognerådsforeningen og Foreningen af Landkommuner med Bymæssig Bebyggelse. Som understreget af Lyngsdal (1980) var Købstadsforeningen den dominerende blandt disse tre organisationer. Det gjaldt også i dannelsen af KL, som overtog Købstadsforeningens struktur såvel som dens personale og bygning i Gyldenløvesgade i København. Formand og direktør til den nye KL blev ligeledes leveret af Købstadsforeningen. Det er derfor en rimelig hypotese, at de tidligere købstadskommuner i hvert fald i de første år efter kommunalreformen kunne nære varmere følelser for den nye KL end de øvrige kommuner. Christensen (1983: 48-49; 1984) bekræfter hypotesen, idet han finder, at politikere fra de tidligere købstadskommuner i 1981 var mere tilfredse med KL end øvrige kommunalpolitikere. Spørgsmålet er, om disse historisk betingede forhold stadig har nogen betydning.

For det andet kan det tænkes, at *kommunerne i Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (FKKA)* har særlige holdninger til KL. FKKA blev stiftet i 1902 og er dermed landets ældste kommuneforening. Den har traditionelt spillet en større rolle end de øvrige kommuneforeninger og har ikke været

tilbageholdende med at markere særstandpunkter i forhold til KL. I 1983-84 gik FKKA-kommunerne så vidt som til at melde sig samlet ud af KL i frustration over, at KL's bestyrelse ikke tilgodeså foreningens synspunkter i større omfang. Baggrunden var længere tids utilfredshed med bestyrelsens holdning over for staten i mellemkommunale byrdefordelingsspørgsmål (*Danske kommuner*, nr. 9, 1983, ss. 6-7; nr. 12, 1983, ss. 6-7; *Kommunen*, 28/4 1983, s. 13; 23/6 1983, s. 7-8; 4/8 1983, s. 1 og 12). Som anført af Madsen (1992: 88) lå der formentlig også interne socialdemokratiske stridigheder bag sagen, idet den „geopolitiske balance“ i Socialdemokratiets repræsentation i bestyrelsen på dette tidspunkt var i Jyllands favør. Men utilfredsheden med KL var udbredt i hele FKKA-området på tværs af partiskel. Efter at borgmester og FKKA-formand Kjeld Rasmussen fra Brøndby Kommune havde redegjort for kritikken på KL's delegeretmøde i 1983 (Kommunernes Landsforening, 1983: 48-50), henstillede FKKA til sine 18 medlemskommuner, at de meldte sig ud af KL. I løbet af efteråret 1983 bemyndigede alle 18 kommunalbestyrelser deres borgmester til at foretage udmeldelsen, hvilket skete samlet i oktober måned (*Kommunen*, 1/9 1983, s. 3; 15/9 1983, s. 3; 29/9 1983, s. 3; 13/10 1983, s. 5; 27/10 1983, s. 1). Den kollektive udmeldelse ville få virkning fra 1. januar 1985, dvs. godt et år senere. Udmeldelsen var nok mest ment som et forhandlingsudspil, idet der samtidig blev opstillet en række krav for at forblive i KL. FKKA krævede først og fremmest organisatoriske tilpasninger i KL, således at FKKA-kommunernes synspunkter blev sikret bedre repræsentation, primært ved direkte repræsentation i KL's bestyrelse og formandskab. KL reagerede ved at nedsætte et udvalg med den opgave at vurdere KL's organisatoriske struktur. Udvalget behandlede spørgsmålet i en længere rapport (Kommunernes Landsforening, 1984a). Dets hovedforslag var at udvide bestyrelsen fra 11 til 17 medlemmer, idet dette ansås for det bedste middel til at sikre tilstrækkelig bredde i KL's ledelse. Herudover anbefalede udvalget at styrke Kontaktrådet og kommuneforeningerne. FKKA stillede sig tilfreds med udvalgets anbefalinger, som hurtigt blev gennemført (Kommunernes Landsforening, 1984b: 88-89; *Danske kommuner*, nr. 12, 1984, s. 5; *Kommunen*, 24/5 1984, s. 5; 21/6 1984, s. 1 og 12). FKKA-kommunerne annullerede herefter deres udmeldelse, som dermed aldrig nåede at træde i kraft.

I de efterfølgende år dæmpedes modsætningerne mellem FKKA og KL. I 1990 kunne der ske en fredelig sammenlægning af de to foreningers lønudvalg og lønsekretariater. Indtil dette tidspunkt havde FKKA sit eget lønudvalg og lønsekretariat med 13 ansatte, som forhandlede overenskomster

med FKKA-kommunernes personale. I modsætning til uenighederne i 1983-84 skete sammenlægningen af lønudvalgene uden dramatik og medieomtale (se dog notitserne i *Danske Kommuner*, nr. 12, 1990, s. 30; nr. 15, 1990, s. 23; *Kommunen*, 1/3 1990, s. 1) og med fuld opbakning fra begge organisationer (Kommunernes Landsforening, 1990: 80-84). En sammenlægning var allerede blevet diskuteret i forbindelse med betækningsarbejdet om det kommunale løntilsyn i midten af 1980'erne (Indenrigsministeriet, 1985: 127-128), men planerne blev altså først realiseret på dette senere tidspunkt. Historisk set har der således været væsentlige stridsspørgsmål mellem FKKA og KL. Disse er dog alle blevet løst til FKKA-kommunernes tilfredshed, og 1990'erne har ikke set eksempler på tilsvarende uenigheder. Spørgsmålet er, om kommunalpolitikere fra FKKA-kommunerne på den skitserede historiske baggrund har et anderledes forhold til KL end øvrige politikere.

For det tredje kan politikere fra kommuner, der er medlemmer af *kommuneforeningen „Det skæve Danmark“*, tænkes at være mere kritiske over for KL end øvrige politikere. „Det skæve Danmark“ tog sin begyndelse på Viborgegnen først i 1980'erne, hvor en række borgmestre begyndte at tale om skævvridningen af udviklingen i Danmark.³ På KL's delegeretmøde i 1987 orienterede borgmester Rasmus Christensen, Hvorslev Kommune, formelt om foreningens eksistens og formål (Kommunernes Landsforening, 1987: 58-61). I dag er 104 kommuner medlemmer af foreningen, som arbejder bredt med mellemkommunale fordelingsspørgsmål rækkende fra udligningsordningerne til landsplanredegørelserne (Det skæve Danmark, 1999). I offentligheden er foreningen dog nok mest kendt for sit arbejde for at få de mellemkommunale udligningsordninger ændret til fordel for de fattigere og mindre kommuner. Selv om foreningen ikke har rettet nogen direkte kritik mod KL, kan selve dens eksistens ses som en indirekte kritik af KL for ikke at varetage dette regionalpolitiske hensyn.

For det fjerde kan det tænkes, at *kommunernes størrelse* har en betydning for kommunalpolitikernes tilfredshed. Kommunernes formelle indflydelse i KL er nemlig afhængig af deres størrelse, idet kommunerne vælger en delegeret til KL's højeste myndighed – delegeretmødet – for hver påbegyndt 8.000 indbygger, jf. KL's love § 4. Store kommuner har derfor et bedre institutionelt udgangspunkt for at påvirke KL end små kommuner. Hypotesen finder dog ikke støtte hos Christensen (1983: 45-49), der ikke kan spore nogen særlig sammenhæng mellem tilfredshed med KL og kommunestørrelse, når der kontrolleres for partitilhørsforhold.

Sidst, men ikke mindst kan kommunernes *økonomiske situation* og *urbaniseringsgrad* tænkes at have betydning. KL's medlemskreds omfatter kommuner med relativt stor variation på disse to grundlæggende strukturelle karakteristika. Undersøgelsen vil derfor afdække, om kommunalpolitikernes tilfredshed med KL afhænger af disse forhold.

Alt i alt er der grund til at forvente, at en række træk ved kommunalpolitikernes hjemkommune vil påvirke deres syn på KL. Den empiriske analyse, der redegøres for i det følgende, viser, at især hjemkommunens urbaniseringsgrad betyder noget for tilfredsheden.

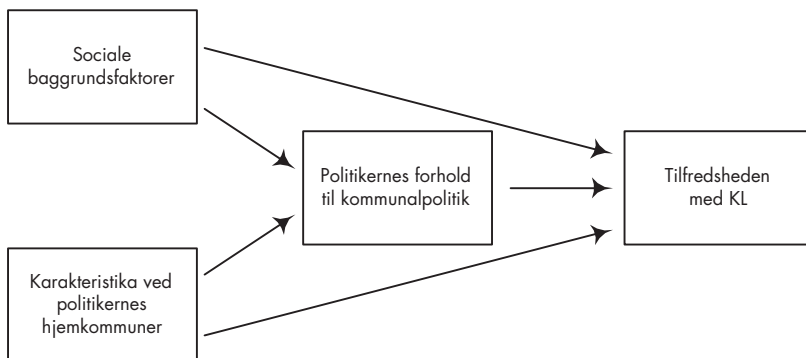
EMPIRISK ANALYSE AF KOMMUNALPOLITIKERNES TILFREDSHED MED KL

I det foregående afsnit er der argumenteret for, at kommunalpolitikernes tilfredshed afhænger af tre typer af faktorer: Sociale baggrundsfaktorer, forholdet til kommunalpolitik og karakteristika ved politikernes hjemkommuner. I det følgende belyses det empirisk, hvorvidt disse forventninger holder stik. Analysen tager udgangspunkt i den årsagsmodel, der fremgår af figur 4.1.

I modellen ses tilfredsheden med KL som et resultat af de tre sæt af faktorer. Men politikernes forhold til kommunalpolitik antages at fungere som en delvis mellemkommende variabel i forhold til både sociale baggrundsfaktorer og karakteristika ved deres hjemkommuner. Det vil sige, at en del af den indflydelse, som disse to sæt af variable har på tilfredsheden med KL, antages at gå via politikernes forhold til kommunalpolitik. Sammenhænge mellem

FIGUR 4.1.

Årsagsmodel for tilfredshed med KL



de enkelte faktorer og tilfredsheden med KL belyses med multivariat analyse. For de bivariate sammenhænge mellem de enkelte faktorer og tilfredsheden med KL henvises til appendiks 2 bagest i bogen.

Tabel 4.2 viser resultatet af den multivariate analyse. Som det fremgår, bygges analysen gradvis op. De tre første modeller viser sammenhængen mellem tilfredsheden med KL og hver af de tre sæt af faktorer. Model 1 viser sammenhængen mellem de sociale baggrundsfaktorer og tilfredsheden med KL. Modellen viser, at *uddannelse* og *køn* ikke har nogen statistisk signifikant betydning for tilfredsheden. Kommunalpolitikernes *alder* påvirker derimod systematisk tilfredsheden. Jo ældre kommunalpolitikere er, desto mere tilfredse er de. Det stemmer overens med den livscyklushypotese, der blev diskuteret i forrige afsnit. Men nogen endelig afklaring af dette spørgsmål kan datamaterialet som nævnt ikke give, idet der alene er tale om et øjeblikksbillede af alderens betydning. *Ansættelsessted* måles ved et sæt dummy-variable, hvorfor variabelens samlede påvirkning ikke kan aflæses af de enkelte dummy-variables signifikansniveau. I stedet analyseres det ved en inkrementel F-test, hvorvidt sættet af dummy-variable giver et statistisk signifikant bidrag til modellens samlede forklaringskraft (Hardy, 1993: 91-93). Ifølge denne test er betydningen af ansættelsessted signifikant på 1-procent-niveauet. Det klareste mønster i forbindelse med ansættelsesstedets betydning er, at selvstændige systematisk er mindre tilfredse med KL end kommunalpolitikere med andet ansættelsessted.

Model 2 viser sammenhængen mellem tilfredsheden med KL og de faktorer, der karakteriserer kommunalpolitikernes forhold til kommunalpolitik. Modellen bekræfter, at *partipolitik* betyder ganske meget for kommunalpolitikernes holdning til KL. Partipolitik måles i modellen ved et sæt af dummy-variable (ligesom ansættelsessted i model 1). Den samlede betydning af partipolitik måles derfor igen ved en inkrementel F-test. Den viser, at partipolitik er signifikant på 1-procent-niveauet. Der blev i det foregående afsnit opstillet tre hypoteser om partipolitikens betydning. Den første hypotese var, at socialdemokrater er mere tilfredse end andre politikere, fordi deres parti på undersøgelsestidspunktet besatte formandsposten i KL. Hypotesen bekræftes, idet politikere fra partierne både til venstre og højre for Socialdemokratiet (som udgør referencekategorien) er relativt utilfredse. Man kan her også notere, at der altså ikke synes at være nogen højre-venstre dimension i tilfredsheden.

Den næste hypotese var, at lokallisterne har et særligt forhold til KL. Også denne hypotese bekræftes. Kommunalpolitikere fra lokallisterne er således

TABEL 4.2.
Regressionsanalyse af kommunalpolitikernes tilfredshed med KL

	MODEL 1: SOCIALE BAGGRUNDS- FAKTORER	MODEL 2: FORHOLDET TIL KOM- MUNAL- POLITIK	MODEL 3: KARAKTERI- STIKA VED HJEM- KOMMUNEN	MODEL 4: KOMBINA- TION AF MODEL 1 OG 2	MODEL 5: KOMBINA- TION AF MODEL 2 OG 3	MODEL 6: KOMBINA- TION AF MODEL 1, 2 OG 3	MODEL 7: ENDELIG MODEL
1. SOCIALE BAGGRUNDSFAKTORER:							
Uddannelse	-1,629			-0,584		-0,795	
Køn	-0,423			-0,592		-0,492	
Alder	0,255***			0,262***		0,242***	0,255***
Ansættelsessted (referencekategori: Andet):							
- den kommunale sektor	-4,157**			-2,463		-2,122	
- den øvrige offentlige sektor	-0,930			1,750		1,331	
- den private sektor	-3,280*			-0,522		-0,743	
- selvstændig	-7,946***			-1,949		-1,627	
2. FORHOLDET TIL KOMMUNALPOLITIK:							
Partipolitik (referencekategori: Socialdemokratiet):							
- Venstre		-8,850***		-8,877***		-8,233***	-8,704***
- små borgerlige partier		-7,068***		-6,895***		-7,768***	-8,461***
- venstrefløjpartier		-12,558***		-11,982***		-14,133***	-13,222***

- lokallister	-10,239***	-10,604***	-9,483***	-10,051***	-9,901***
Borgmester	5,752**	5,030*	5,603**	4,954*	5,319**
Udvalgsformand	-1,030	-1,212	-1,430	-1,410	
KL-filknytning	6,420**	7,817***	6,181**	7,554***	6,040**
Anciennitet i kommunalpolitik	0,171**	0,041	0,195**	0,061	
3. KARAKTERISTIKA VED POLITIKERNES HJEMKOMMUNE:					
Tidligere købstad		2,431*	2,402*	2,119	
FKKA-kommune		4,479	7,310**	6,572**	4,777*
Medlem af "Det skæve Danmark"		-0,054	-0,242	-0,359	
Kommunens indbyggertal (log.)		-3,202	-3,842	-3,380	
Kommunens velstand		0,067	0,067	0,074*	0,082*
Kommunens urbaniseringsgrad		0,152***	0,124**	0,093*	0,084**
Konstant	40,804***	53,602***	42,045***	42,425***	39,773***
R ²	0,06	0,12	0,04	0,15	0,18
R ² (adj.)	0,05	0,11	0,04	0,14	0,16
F	6,956***	13,367***	6,088***	9,253***	8,060***
N	800	830	833	792	791
			825		829

*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,10

Anm.: Tabellens afhængige variabel er det samlede tilfredshedsmål, der er konstrueret på baggrund af de syv spørgsmål i tabel 4.1. Se appendiks 3 bagest i bogen for tilfredshedsmålets præcise konstruktion. Tabellen viser standardiserede regressionskoefficienter (OLS). Se appendiks 4 bagest i bogen for specifikation af variable.

nogle af de mest utilfredse politikere. Nærmere analyser af lokallistepolitikere (se tabel A2.4 i appendiks 2 bagest i bogen) antyder, at uanset om lokallisterne ligger til højre eller venstre i partispektret eller om højre/venstreopdelingen ikke er relevant, så er lokallistepolitikere relativt utilfredse med KL, når man sammenligner med gennemsnittet. Der er endvidere tendens til, at mønstret fra landspolitikken genfindes: Der er ingen højre-venstre dimension i lokallistepolitikernes holdning, hvorimod der er tendens til, at både højre- og venstreorienterede lokallistepolitikere er mere utilfredse end midterorienterede og „lokale“ lokallistepolitikere. Den generelle utilfredshed blandt repræsentanterne fra lokallisterne tyder på, at frustrationen over KL's mangeårige udelukkelse af lokallisterne fra bestyrelsen stadig gør sig gældende.

Den sidste hypotese om partipolitikens betydning var, at politikere fra små partier er relativt utilfredse på grund af den manglende mulighed for at indgå valgforbund ved bestyrelsesvalget i KL. Hypotesen bekræftes ikke. Godt nok er de små partier relativt utilfredse med KL, men det gælder også et stort parti som Venstre. Partistørrelse synes derfor ikke systematisk at påvirke tilfredsheden.

Model 2 viser også betydningen af de øvrige faktorer, der karakteriserer kommunalpolitikernes forhold til kommunalpolitik. Modellen bekræfter, at det betyder noget at tilhøre *den lokalpolitiske elite*. Eliten er som nævnt operationaliseret som borgmestre og udvalgsformænd. Det fremgår dog, at det tilsyneladende kun er borgmesterposten, som systematisk påvirker tilfredsheden med KL, hvorimod en udvalgsformandspost ikke synes at gøre nogen større forskel. Model 2 bekræfter også, at *institutionel tilknytning til KL* har betydning. Institutionel tilknytning er operationaliseret som medlemskab af KL's centrale organer: Bestyrelsen, bestyrelsens stående udvalg eller Kontaktrådet. Tabellen viser, at kommunalpolitikere med institutionel tilknytning til KL systematisk er mere tilfredse med KL end andre politikere. Endelig viser model 2, at *kommunalpolitisk erfaring* (målt som anciennitet i kommunalpolitik) tilsyneladende betyder noget for tilfredsheden med KL. Der er dog stor sammenhæng mellem kommunalpolitikernes anciennitet og deres alder. Anciennitetens betydning kan derfor ikke belyses endeligt, før der er kontrolleret for alder.

Model 3 viser sammenhængen mellem tilfredsheden med KL og karakteristika ved kommunalpolitikernes hjemkommune. Modellen viser generelt svage sammenhænge. Det gælder dog med undtagelse af *hjemkommunens urbaniseringsgrad*, der systematisk påvirker tilfredsheden med KL.

Model 4 viser, hvilken indflydelse de sociale baggrundsfaktorer har, når der kontrolleres for forholdet til kommunalpolitik. Som det fremgår af årsagsmodellen i figur 4.1, forventes betydning af de sociale baggrundsfaktorer delvis at være indirekte, dvs. gå via politikernes forhold til kommunalpolitik. Hvis denne antagelse er korrekt, vil betydningen af de sociale baggrundsfaktorer blive reduceret, når der kontrolleres for forholdet til kommunalpolitik. Modellen bekræfter denne antagelse. Det fremgår, at betydningen af alder fastholdes, hvorimod ansættelse mindskes i betydning, når modellen sammenlignes med model 1. En inkrementel F-test af ansættelse viser, at ansættelsessted ikke længere har nogen signifikant indflydelse på tilfredsheden med KL. Dette resultat peger på, at betydningen af ansættelse er indirekte, dvs. at betydningen af ansættelse for tilfredsheden med KL går via forholdet til kommunalpolitik. Denne fortolkning bestyrkes, når sammenhængen mellem ansættelsessted og partipolitisk tilhørsforhold analyseres nærmere, jf. tabel 4.3, som viser en stærk og statistisk signifikant sammenhæng mellem disse to forhold. Betragtes forholdet til kommunalpolitik i model 4 i tabel 4.2, fastholdes betydningen af partipolitik, borgmesterpost og KL-tilknytning. De udviser alle fortsat en statistisk signifikant betydning af ca. samme størrelsesorden som i model 2. Betydningen af anciennitet forsvinder derimod ved kontrollen for sociale baggrundsfaktorer. Resultatet skyldes, at anciennitet hænger sammen med alder. Sammenhængen mellem anciennitet og tilfredshed i model 2 er derfor spurios – begge forhold skyldes en bagvedliggende faktor: politikernes alder.

Model 5 i tabel 4.2 viser, hvilken indflydelse karakteristika ved kommunalpolitikernes hjemkommune har, når der kontrolleres for forholdet til kommunalpolitik. I lighed med model 4 forventes betydningen af karakteristika ved politikernes hjemkommune at blive reduceret, når der kontrolleres for forholdet til kommunalpolitik. Årsagen er igen, at betydningen af karakteristika ved hjemkommunen delvis forventes at være indirekte, dvs. gå via forholdet til kommunalpolitik, jf. figur 4.1. Det fremgår dog, at der ikke sker meget ved denne kontrol, ud over at betydningen af medlemskab af FKKA nu bliver signifikant. Der er dermed ikke meget, der peger på, at betydningen af karakteristika ved hjemkommunen er indirekte.

Model 6 i tabel 4.2 viser alle tre sæt faktorer i samme model. Der er ikke meget nyt i denne model i forhold til model 4 og 5. Tidligere købstadsstatus bliver lige akkurat ikke signifikant, hvorimod hjemkommunens velstand lige akkurat bliver signifikant. Ellers er de samme variable som i model 4 og 5 stadig statistisk signifikante, og de har ca. samme betydning målt ved koefficienternes størrelse.

TABEL 4.3.

Sammenhæng mellem kommunalpolitikernes ansættelsessted og partipolitiske tilhørsforhold (procent)

ANSÆTTELSESSTED	PARTIPOLITISK TILHØRSFORHOLD					I ALT	N
	VENSTREFLØJSPARTIER	SOCIALDEMOKRATIET	VENSTRE	SMÅ BORGERLIGE PARTIER	LOKALLISTER		
Den kommunale sektor	15	52	16	6	11	100	171
Øvrige offentlige sektor	7	43	24	14	13	100	153
Den private sektor	3	41	31	14	11	100	198
Selvstændig	1	4	61	20	14	100	202
Andet	4	35	30	18	14	100	144
I alt	6	34	34	15	13	100	868

Anm.: Afrundinger kan medføre, at rækkerne ikke summerer til præcis 100.

Signifikans: 0,000 (Chi²-test).

Model 7 i tabel 4.2 er en reduceret udgave af model 6. Den viser, hvilke variable der har en *statistisk signifikant* og *direkte* effekt på tilfredsheden med KL. Modellen er udledt med udgangspunkt i model 6. Alle insignifikante variable er fjernet én efter én efter det hierarkiske princip, indtil alle variable er signifikante på mindst 10-procent-niveauet.

Sammenfattende viser den multivariate analyse, at følgende forhold har en direkte og statistisk signifikant betydning for kommunalpolitikernes tilfredshed med KL:

- Ældre politikere er mere tilfredse med KL end yngre.
- Socialdemokrater er relativt tilfredse med KL, mens medlemmer af øvrige partier og lokallister er relativt utilfredse.
- Borgmestre er relativt tilfredse med KL.
- Institutionel tilknytning til KL øger tilfredsheden hos kommunalpolitikere.
- Politikere fra FKKA-kommuner er mere tilfredse end politikere fra øvrige kommuner.
- Politikernes tilfredshed stiger med deres hjemkommunes velstand.

- Politikernes tilfredshed stiger med urbaniseringsgraden i deres hjemkommune.

Hertil kommer som nævnt, at analyserne sandsynliggør, at politikernes ansættelsessted har en indirekte betydning for deres tilfredshed med KL.

KONKLUSION

Analyserne i dette kapitel har påvist klare forskelle i kommunalpolitikernes tilfredshed med KL. Der er ikke tale om nogen fuld afdækning af tilfredsheds årsager, idet der stadig er megen uforklaret variation i tilfredsheden. Men analyserne viser, at tilfredsheden systematisk varierer efter kommunalpolitikernes sociale baggrund, efter deres forhold til kommunalpolitik, og efter hvilken kommunetype de kommer fra.

Disse klare sammenhænge kan forekomme overraskende i lyset af analysen i kapitel 3, hvor det jo blev påvist, at KL er præget af en meget stærk konsensuskultur. Internt i organisationen er det således sjældent, at der findes uenigheder, som kan henføres til de faktorer, der er analyseret i dette kapitel. Især kommunalpolitikere i KL's bestyrelse forekommer forenet på tværs af partiskel, kommunestørrelse og andre faktorer, der i dette kapitel viste sig at dele kommunalpolitikernes opfattelser ude i landet. Spørgeskemaundersøgelsen af kommunalpolitikere kan dog bidrage til en forklaring på dette forhold. Den viser, jf. tabel 4.2, at tilfredsheden med KL er meget afhængig af kommunalpolitikernes institutionelle tilknytning til KL. Jo tættere tilknytning kommunalpolitikere har til KL, desto mere tilfredse er de. Tilknytning til KL synes altså at have en socialiserende effekt. Under alle omstændigheder må det konkluderes, at der til trods for KL's præg af tværpolitisk og almenkommunal organisation kan konstateres klare forskelle i baglandets tilfredshed.

KL's legitimitet er nu belyst efter såvel den input- som den output-orienterede synsvinkel. Efter den input-orienterede synsvinkel kunne det konstateres, at KL's organisationsstruktur sikrer repræsentation og indflydelse både til landets forskellige kommuner og de politiske partier i kommunalpolitikken. Det kunne dog også konstateres, at organisationsstrukturen indebærer en svag favorisering af de større kommuner og de store partier i kommunalpolitikken. Efter den output-orienterede synsvinkel kunne det konstateres, at kommunalpolitikere er relativt tilfredse med KL. Selv om man skal være påpasselig med at drage konklusioner omkring den absolutte tilfredshedsgrad, fordi den er afhængig af inddelingen i svarkategorier og spørgsmålsformuleringer,

er det alligevel slående, at ingen kommunalpolitikere har svaret „meget utilfreds“ på alle de spørgsmål, der er gengivet i tabel 4.1. Om sammenhængen mellem den input- og output-orienterede analyse må det konstateres, at den svage favorisering af visse medlemmer, der ligger i organisationsstrukturen, ikke kan genfindes i målingen af tilfredsheden med KL. Organisationsstrukturen indeholder som påvist i kapitel 3 en skævhed til ugunst for de små kommuner. Men kapitel 4 viser, at kommunestørrelse ikke bidrager til forklaringen på tilfredsheden med KL. Organisationsstrukturen indebærer også en svag skævhed til ugunst for de små partier. Men tilfredsheden med KL hænger ikke systematisk sammen med størrelsen af det parti, kommunalpolitikere tilhører. Godt nok er små partier relativt utilfredse med KL, men det gælder også et stort parti som Venstre. Alt i alt har variationen i kommunalpolitikernes tilfredshed med KL ikke nogen større sammenhæng med den svage favorisering, visse kommuner og politiske partier nyder godt af i kraft af KL's organisationsstruktur. Forklaringen på variationen i tilfredsheden med KL skal primært søges i kommunalpolitikernes institutionelle tilknytning til KL samt i en række øvrige, men organisationseksterne forhold.

NOTER

- 1 Se Kommunernes Landsforening, 1976: 106-115; 1977: 101-104; 1978: 43-46, 52-53, 59-69; 1979: 70-71; 1980: 85-92; 1982: 68-83; 1983: 82-84; 1984b: 43-46, 50-52, 55-56, 89-117; 1985: 58-59; 1986: 50-53, 56-59; 1987: 84-87; 1988: 91-97; 1990: 44-46, 48-49, 51-52; 1991: 50-54; 1992: 32-34; 1993: 38-40, 73-83; 1994: 40-41; 1995: 37-38; 1997: 61-71; 1998: 35-37; 1999: 36-38, 42-43, 51-52.
- 2 Kommunernes Landsforening, 1976: 106-115; 1977: 95-109; 1981: 102-123; 1982: 68-83; 1984b: 89-117; 1993: 73-83; 1997: 61-71; 1998: 42.
- 3 Oplyst i personlig korrespondance med borgmester Steffen Andreasen, Tjele Kommune, der varetager sekretariatsfunktionen for „Det skæve Danmark“.

SAMSPILLET MED OMGIVELSERNE: TEORETISKE FORVENTNINGER OG GENERELLE MØNSTRE

Med dette kapitel skifter bogen fokus fra forholdet mellem KL og medlemskommunerne til samspillet mellem KL og omgivelserne. Sigtet er at efterprøve den almindelige antagelse om, at KL har betydelig indflydelse i dansk politik. Er det korrekt, at KL reelt har opnået en position som en slags fjerde statsmagt eller som en form for førstekammer i det parlamentariske system? Udtalelser i dagspressen og informerede iagttageres overvejelser peger i denne retning (Christensen, 1998; Christiansen, 2000; Frandsen, 1989; Duetoft, 2000). Endvidere viser de undersøgelser af kommunale interesseorganisationer i udlandet, der er redegjort for i kapitel 2, at dette i et vist omfang er tilfældet andre steder. Endelig findes der generelle undersøgelser af danske interesseorganisationer, der indikerer, at KL hører til blandt de mest indflydelsesrige danske organisationer. Disse undersøgelser gennemgås nærmere i dette kapitel. Reelt ved vi dog ikke meget om KL's indflydelse, fordi der ikke har været gennemført systematiske undersøgelser med dette som hovedsigte.

I de følgende kapitler undersøges, hvorvidt KL er i stand til at definere en fælleskommunal interesse, hvordan KL tilrettelægger interessevaretagelsen, og hvor effektiv denne er. Undersøgelsen rejser det klassiske spørgsmål om, hvordan politisk indflydelse defineres og måles (Thomsen, 2000). Interesseorganisationer kan øve indflydelse på flere måder. Der kan være tale om synlig indflydelse, som når organisationer høres om lovforslag, inddrages i lovforberedende kommissioner eller gøres ansvarlige for forvaltningen af lovgivningen. Men der kan også være tale om en mere usynlig indflydelse, som når interesseorganisationer påvirker den politiske dagsorden eller præger den offentlige debat og opfattelser af politiske problemer og løsningsmodeller. Interesseorganisationernes indflydelse har således mange ansigter. Det gør kortlægningen heraf til et metodisk problem.

Forskningen i interesseorganisationer har søgt at løse dette problem på forskellig vis. En *kvantitativt* orienteret tilgang er at fokusere på umiddelbart

tællelige forhold såsom interesseorganisationernes repræsentation i statslige udvalg eller kontaktmønstre mellem organisationerne og omgivelserne. Styrken ved denne tilgang er, at den kan give et overblik i både tid og rum. Svagheden er, at den kun fokuserer på enkelte aspekter af de mulige indflydelsesmuligheder, jf. Blom-Hansen (2000b: 166–169). I slutningen af kapitlet gennemgås en række resultater fra denne forskningstilgang, og det diskuteres, i hvilket omfang den kan belyse KL's indflydelse. En mere *kvalitativt* orienteret tilgang består i at fokusere på processen i konkrete sager og på denne måde afdække interesseorganisationernes adfærd og effekten heraf. Styrken ved denne tilgang er, at den kan give et mere komplet billede af interesseorganisationernes indflydelse. Svagheden er, at dataindsamlingen til denne type undersøgelser ofte er så omkostningskrævende, at kun et mindre antal cases kan analyseres. Generaliserbarheden kan derfor være lav ved denne type undersøgelser.

Bogens analyser af KL's samspil med omverdenen vil ske ud fra den kvalitativt orienterede tilgang. Problemet med at generalisere undersøgelsens resultater søges mindsket ved en omhyggelig udvælgelse af de cases, der indgår i analysen. Datagrundlaget for analyserne består af dokumentarisk materiale og interview med det personale i KL, som har haft med de enkelte cases at gøre (se listen over interviewpersoner i appendiks 5 bagest i bogen).

Kapitlet er opbygget på den måde, at der i næste afsnit foretages en diskussion af de teoretiske forventninger, man kan have til KL's interessevaretagelse. Herefter følger en redegørelse for, hvordan den empiriske analyse er tilrettelagt. I kapitlets sidste afsnit redegøres for, i hvilket omfang foreliggende analyser af kvantitative indikatorer for danske interesseorganisationers indflydelse kan belyse KL. I de næste to kapitler følger så bogens egen analyse af KL's samspil med omverdenen.

TEORETISKE FORVENTNINGER TIL KL'S INTERESSEVARETAGELSE

Hvilke teoretiske forventninger kan der opstilles til KL's interessevaretagelse? Problemstillingen anskues fra et rationelt perspektiv. Denne tilgang opfatter interesseorganisationer som egennyttemaksimerende aktører. I praksis indebærer det, at organisationerne opfattes som værende på jagt efter så mange goder som muligt til medlemmerne og organisationerne selv uden større skelen til, hvilke omkostninger dette måtte have for det omgivende samfund. Staten bliver i dette perspektiv genstand for interesseorganisatio-

nernes interesse, fordi den besidder goder som organisationerne er interesse-rede i. Klassiske eksempler på sådanne goder er favorabel offentlig regulering eller subsidiering (Stigler, 1975 [1971]; Mitchell & Munger, 1991; Potters & Sloof, 1996; Bhagwati, 1982).

Det rationelle perspektiv er ikke den eneste tilgangsvinkel til interesseorganisationernes samspil med omgivelserne. Det står primært i modsætning til det deliberative perspektiv. Her anskues organisationernes samspil med staten som en dialog, hvori parterne forsøger at nå til enighed om løsninger, som kan accepteres af alle. Samspelet opfattes dermed ikke som en forhandling, men som en udveksling af argumenter med henblik på at øge forståelsen for bestemte synspunkter. Det forudsætter, at parterne er indstillede på at lade sig påvirke af argumenter, og indebærer, at parternes holdninger kan omformes eller ligefrem skabes i samspelets proces. Interesseorganisationernes rolle i dette perspektiv er dels at tilvejebringe information, som staten kan have svært ved at skaffe, dels bidrage til en løsning på demokratiets såkaldte intensitetsproblem. Det skyldes, at borgernes præferencer kan have forskellig intensitet. Beror politiske afgørelser alene på numerisk demokrati, vil et flertal, der ikke føler stærkt for en bestemt sag, kunne dominere et mindretal, for hvem den pågældende sag kan være af afgørende betydning (Mansbridge, 1992; Öberg, 1994: kap. 1; Lewin, 1992: kap. 1).

Valget af teoretisk perspektiv har konsekvenser for de spørgsmål, der stilles i den empiriske analyse, og dermed også for de svar, der findes. Den analyse, der gennemføres i de følgende kapitler, må derfor ikke opfattes som et forsøg på en endelig afdækning af KL's interessevaretagelse. Der er snarere tale om et første indlæg i en debat herom. Det er vigtigt at holde sig for øje, at valget af det rationelle perspektiv indebærer, at visse spørgsmål underbelyses i analysen. Det drejer sig primært om betydningen af den gensidige holdningspåvirkning, der kan ske i forløbet af samspelet mellem KL og KL's modspillere. Styrken ved det rationelle perspektiv er, at det henleder opmærksomheden på de strategiske overvejelser, der ligger bag politiske aktørers handlinger, og på selve forhandlingsmomentet i formuleringen og gennemførelsen af offentlig politik.

Det rationelle perspektiv indebærer, at tre spørgsmål vil være i fokus. For det første er udgangspunktet for det rationelle perspektiv den såkaldte metodologiske individualisme. Det vil sige, at forklaringer principielt søges forankret på individniveau. Det betyder, at når rationelle analyser omfatter sammensatte aktører såsom interesseorganisationer, må det nærmere vurderes, om organisationerne rimeligvis kan betragtes som enhedsaktører. I nær-

værende sammenhæng betyder dette, at det skal vurderes, om KL har forudsætningerne for at forholde sig strategisk til omgivelserne. For det andet skal karakteren af de interesser, aktørerne forfølger, klarlægges, før der meningsfuldt kan opstilles forventninger til adfæden. Analytisk kan dette opfattes som et spørgsmål om, hvad egennyten indeholder. I nærværende sammenhæng betyder det, at det skal undersøges, hvori den „kommunale interesse“ egentlig består. Endelig skal betydningen af de institutionelle rammer for KL's interessevaretagelse overvejes. Institutionerne kan opfattes som de incitamentsstrukturer, aktørerne befinder sig i. De institutionelle rammer har dermed betydning for, hvilke strategier aktørerne vælger, når interesserne skal forfølges. De tre spørgsmål diskuteres nærmere i det følgende og sammenfattes til sidst i afsnittet i form af et sæt hypoteser.

ENHEDSAKTØRPROBLEMET

Det første spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med en analyse af en organisations samspil med omverdenen, er, hvorvidt det giver mening at betragte organisationen som én spiller, eller om organisationen i virkeligheden består af flere spillere med delvis fælles, delvis konkurrerende interesser. Hvis organisationen reelt består af en løs sammenslutning af aktører med ret forskellige interesser, er spørgsmålet, om organisationen overhovedet kan opfattes som en aktør.

Dette såkaldte enhedsaktørproblem (Scharpf, 1991; 1997: 52–60; Allison, 1971: kap. 5) må vurderes nærmere ved at betragte organisationens evne til at forholde sig strategisk til omgivelserne. Hermed menes, om organisationen er i stand til at opfatte omgivelsernes signaler og behandle information, definere sine interesser og herefter vælge strategier, som vil maksimere disse interesser. Enhedsaktørproblematikken er derfor ikke et spørgsmål om enten-eller, men om grader, som oven i købet kan variere fra situation til situation. Scharpf (1997: 54–58) sonderer mellem følgende typer af sammensatte aktører, der i stigende grad kan karakteriseres som enhedsaktører: Koalition, klubber, bevægelser, foreninger og egentlige fællesaktører.

Med udgangspunkt i Scharpf (1997: 54–58) kan der opstilles tre kriterier, der kan tages i anvendelse til en nærmere vurdering af evnen til strategisk adfærd hos aggregerede aktører. Det første kriterium er, på hvilket niveau den aggregerede aktørs *formål* er defineret. I jo højere grad aktørens formål er defineret på kollektivt niveau, desto mere vil aktøren have karakter af en

enhedsaktør. Eksempelvis kan formålet med et weberiansk bureaukrati kun defineres på kollektivt niveau, nemlig organisationens topniveau, mens formålet med koalitioner (f.eks. samarbejder mellem partier i Folketinget) bedst defineres på individuelt niveau, dvs. koalitionsparterniveauet. Efter dette kriterium vil KL på mange områder have karakter af en enhedsaktør, idet formålet med KL's virksomhed ofte lader sig definere på det kollektive niveau. Det gælder især områder, der er ukontroversielle i medlemmernes øjne. På kontroversielle områder kan det imidlertid være svært at formulere et formål på organisationsniveau. Her er medlemskommunerne ofte uenige og forfølger egne dagsordener. Et eksempel på et kontroversielt område er de mellemkommunale udligningsordninger, der overfører penge fra rige til fattige kommuner. I erkendelse af at der ikke kan opnås enighed om en holdning til udligningsspørgsmålet på kollektivt niveau, er KL's officielle politik, at man ikke forholder sig til spørgsmålet, så længe det drejer sig om omfordeling mellem medlemmerne. Men som det fremgår af nedenstående citat fra KL-formandens beretning på delegeretmødet i 1995, hvor han redegjorde for regeringens netop vedtagne udligningsreform, kan KL godt finde en holdning til udligningsspørgsmålet på kollektivt niveau, når det drejer sig om omfordeling mellem KL-kommuner og andre kommuner:

Med hensyn til udligningsreformen vil jeg endnu engang understrege, at Kommunernes Landsforening hverken principielt eller konkret tager stilling til de landspolitiske spørgsmål om udligningen mellem kommunerne. Det er regeringens og Folketingets ansvar. ... Udligningsreformen overfører også ca. 300 mio. kr. fra Kommunernes Landsforenings kommuner til Københavns Kommune. ... Jeg finder bl.a. denne virkning af reformen utilfredsstillende. ... Pengeoverførslen fra KL-kommunerne til København medvirker til at presse skatteprocenterne i mange kommuner. Det har vi fremført i forhandlingerne med regeringen (Kommunernes Landsforening, 1995: 20-21).

Det andet kriterium vedrører kontrollen over den aggregerede aktørs *ressourcer*. Spørgsmålet er her, om ressourcerne kontrolleres af de enkelte medlemmer, eller om de er blevet kollektiviseret og dermed kontrolleres af den aggregerede aktør. Empirisk er et af de vigtigste pejlemærker, om den aggregerede aktør har selvstændigt personale, og hvor vigtigt dette er for aktørens arbejde. Efter dette kriterium har KL med sit store organisatoriske apparat (jf. kapitel 2) i høj grad karakter af enhedsaktør. KL skiller sig her markant

ud fra andre primærkommunale interesseorganisationer såsom „Det Skæve Danmark“ og „5-byerne“, der ikke har selvstændige sekretariater.

Det tredje kriterium drejer sig om den aggregerede aktørs *måde at træffe beslutninger på*. Forskellige muligheder kan f.eks. være énstemmighed, afstemninger og hierarki. Jo mere hierarkisk beslutningsreglen er, desto mere får den aggregerede aktør karakter af enhedsaktør. Som der er argumenteret for i kapitel 3, har KL's bestyrelse ofte meget frie hænder. I første omgang er det derfor relevant at se på beslutningsreglen i bestyrelsen. Den er formelt set afstemning, hvor flertallet kan afgøre sagerne. I praksis er beslutningsreglen imidlertid énstemmighed, idet sager sjældent bringes til formel afstemning, men besluttet ved konsensus, jf. den nærmere analyse af dette spørgsmål i kapitel 3. selv om bestyrelsen har stor selvstændighed, er den højeste myndighed i KL delegeretmødet. Bestyrelsens handlefrihed kan derfor betragtes som en fuldmagt fra delegeretmødets side. I kapitel 3 blev det påvist, at delegeretmødet er en relativt passiv kontrolinstans i forhold til bestyrelsen. Men som det også blev fremført i kapitel 3, kan dette ikke uden videre tages som udtryk for, at delegeretmødet er magtesløst. Delegeretmødets fuldmagt til bestyrelsen kan kun antages at gælde, så længe bestyrelsens arbejde er ukontroversielt set fra delegeretmødets side. Jo mere kontroversielle sager bestyrelsen beskæftiger sig med, desto mere må delegeretmødet forventes at trække fuldmagten tilbage. Det kan ske ved, at delegeretmødet udtrykker kritik eller pålægger bestyrelsen at ændre adfærd, men også ved at utilfredse medlemmer melder sig ud af foreningen. I midten af 1980'erne så omverdenen et dramatisk eksempel på dette forhold, da alle kommunerne i FKKA-området meldte sig ud af KL i protest mod bestyrelsens adfærd i mellemkommunale byrdefordelingsspørgsmål, jf. redegørelsen for denne sag i kapitel 4. Det kan altså konkluderes, at beslutningsreglen *de facto* er énstemmighed i KL's bestyrelse, så længe det drejer sig om ukontroversielle sager. Jo mere kontroversielle sagerne bliver, des mere får beslutningsreglen karakter af konsensus på delegeretmødet. Da delegeretmødet i modsætning til bestyrelsen er en stor og heterogen forsamling, kan KL efter det tredje kriterium ikke karakteriseres som nogen enhedsaktør i kontroversielle sager. I ukontroversielle sager er KL's bestyrelse tillagt stor selvstændighed. Beslutninger træffes ganske vist ikke hierarkisk i KL's bestyrelse, men reelt i énstemmighed. Bestyrelsen består dog af et relativt lille antal personer, der træffer beslutninger i lukkede rum. Derfor kan enhedsaktørforudsætningen i højere grad siges at være opfyldt i ukontroversielle sager.

Konklusionen er dermed, at KL's status som enhedsaktør afhænger af, hvilken type sag KL skal forholde sig til. I ukontroversielle sager kan det give god mening at betragte KL som tilnærmelsesvis en enhedsaktør. I kontroversielle sager giver denne adfærdsantagelse derimod ikke megen mening. Spørgsmålet er herefter, hvordan man mere systematisk kan skelne mellem kontroversielle og ukontroversielle sager. Det må ske *a priori*, hvis ikke diskussionen skal få et tautologisk præg. Spørgsmålet må afgøres ud fra, hvad KL's grundlæggende interesser er. De behandles i det følgende afsnit.

HVILKE INTERESSER FORFØLGER KL?

Et af kravene til en strategisk aktør er, at den kan definere sine interesser. Hvis det almindelige indtryk fra medierne af KL som en magtfuld organisation er korrekt, lykkes denne opgave ganske godt for KL. Men hvad er KL's interesser? Spørgsmålet kan belyses nærmere ved at tage udgangspunkt i sondringen mellem særinteresser og almeninteresser. Det er en traditionel og grundlæggende sondring i litteraturen om interesseorganisationer. Den findes i forskellige iklædninger. I stedet for sær- og almeninteresser sondres nogle gange mellem private og offentlige interesser eller mellem erhvervs-mæssige og ikke-erhvervs-mæssige interesser (Schattschneider, 1960: 20-28; Olson, 1971: 159-165; Wilson, 1992). Som anført af Berry (1977: 6-11, se også Lucco, 1992) kan sondringen klargøres ved at fokusere på den type offentligt gode, som interesseorganisationerne søger at tilvejebringe. Alle interesseorganisationer arbejder i større eller mindre omfang for at tilvejebringe offentlige goder til deres medlemmer. Men goder kan være offentlige i forskelligt omfang. Et rent offentligt gode skal opfylde to betingelser: Forbrugt af godet skal være kollektivt, og det skal være umuligt at ekskludere andre aktører fra at forbruge godet. Man kan dermed opstille fire idealtypiske goder, jf. figur 5.1, hvor der både er anført klassiske eksempler og eksempler, der er relevante i forbindelse med KL.

Normalt omtales mellemformerne (klubgoder og „common pool“goder) som offentlige goder, fordi de har egenskaber til fælles med rene offentlige goder. Men i forhold til interesseorganisationers adfærd er sondringen mellem klubgoder og rene offentlige goder vigtig. Kun i forbindelse med rene offentlige goder giver det mening at tale om almeninteresser. Eksempelvis arbejder miljøorganisationer for et renere miljø. Det er et gode, der ikke kun gavner medlemmerne, men er til gavn for alle. Der er altså tale om et rent offentligt gode. Derfor kan man sige, at miljøorganisationer forfølger almen-

FIGUR 5.1.

Eksklusions- og forbrugskarakteristika ved forskellige typer goder

		FORBRUGET AF GODET	
		OVERVEJENDE INDIVIDUET	OVERVEJENDE KOLLEKTIVT
EKSKLUSION FRA GODET	RELATIVT NEMT	<p><i>Private goder</i></p> <p>Klassisk eks.: Varer i et supermarked</p> <p>KL-eks.: Ikke-gratis konsulentydelse</p>	<p><i>Klubgoder</i></p> <p>Klassisk eks.: Kabel-TV</p> <p>KL-eks.: Kommunernes position i den offentlige sektor</p>
	RELATIVT SVÆRT	<p><i>"Common pool"-goder</i></p> <p>Klassisk eks.: Vand i grundvandsbassin</p> <p>KL-eks.: Gratis telefonrådgivning</p>	<p><i>Offentlige goder</i></p> <p>Klassisk eks.: Forsvar</p> <p>KL-eks.: Magtspredning</p>

Kilde: Figuren er tilpasset efter diskussionen i Ostrom & Ostrom (1977).

interesser. Traditionelle interesseorganisationer arbejder ikke for rene offentlige goder, men for klubgoder. Eksempelvis arbejder fagforeninger for højere løn til deres medlemmer. Det er et gode, der primært gavner medlemmerne, fordi ikke-medlemmer kan udelukkes fra godet. Der er altså tale om et klubgode. Derfor kan man sige, at fagforeninger forfølger særinteresser.

Spørgsmålet er, hvordan KL passer ind i denne typologi. KL opfattes ofte som en organisation, der værner om det kommunale selvstyre. Der kan fremføres vægtige argumenter for, at det er en sag, der tjener almenvellet. Kommunalt selvstyre fremmer magtspredning og reducerer dermed risikoen for misbrug af den offentlige magt, fordi der tilføres en horisontal dimension til den vertikale deling af magten mellem lovgivende, udøvende og dømmende instanser. Endvidere øger kommunalt selvstyre antallet af politiske beslutningsfora og dermed borgernes mulighed for deltagelse i den politiske proces. Endelig gør kommunalt selvstyre det muligt at opnå en højere grad af nærhed og lydhørhed i løsningen af offentlige opgaver, fordi kommunerne er tættere på borgerne end centrale instanser (Ylvisaker, 1959; Sharpe, 1970; Rose, 2000). I det omfang KL værner om det kommunale selvstyre, giver det derfor mening at sige, at KL varetager almeninteresser. Forskningen i kommunale interesseorganisationer har da også traditionelt kategoriseret disse som „public interest groups“, dvs. organisationer, der pri-

mært tjener almenvellet (Haider, 1974: 89, 305-306; Rhodes, 1986: 11-12, men se Cammisa, 1995: 24-25).

Spørgsmålet er, om dette er korrekt. Det er vigtigt at erindre, at KL's medlemmer er de enkelte kommuner, ikke kommunernes indbyggere. Indbyggernes interesser kan være sammenfaldende med kommunernes, men behøver ikke være det. KL's holdning til brugerbestyrelser ved de kommunale serviceinstitutioner er illustrativ. Brugerbestyrelser kan, hvis de tildeles reel kompetence og økonomisk ansvar, medvirke til en yderligere magtspredning i samfundet, øge borgernes politiske deltagelse og fremme nærheden og responsiviteten i opgaveløsningen. Sådan ser KL imidlertid ikke på sagen. Brugerbestyrelser opfattes snarere som en trussel mod kommunernes lokale magtposition. På skoleområdet gik KL således ind for afskaffelse af alle regler om brugerrepræsentation i forbindelse med det offentlige udrædningsarbejde herom i 1980'erne (Indenrigsministeriet, 1988: 38-41, 191-193). KL var derfor glad for den efterfølgende afskaffelse af skolekommissionerne, men utilfreds med den befæstelse af skolebestyrelserne, der også blev resultatet af arbejdet med skolestyrelsesreglerne på dette tidspunkt (Lindbom, 1995: 108-115; Christensen, 2000: 403-405). Da der et par år senere også blev indført brugerbestyrelser ved daginstitutionerne, fik disse – i lighed med skolebestyrelserne – ikke tildelt arbejdsgiverkompetence. Der blev alene tale om at tildele de nye bestyrelser indstillingsret i forbindelse med ansættelse af personale. Men selv denne beskedne indskrænkning i kommunernes arbejdsgiverkompetence fandt KL „uacceptabel“ (leder i *Danske Kommuner*, nr. 11, 1992).

Flere eksempler kan illustrere, at KL's hovedhensyn tilsyneladende er at beskytte kommunernes position i det offentlige system. I 1997 blev ansvaret for den skattemæssige ligning af selskaber overført fra kommunerne til staten. På ligningsområdet er hensynet til tilpasning af opgavevaretagelsen til lokale præferencer og behov ikke stort. Tværtimod er retssikkerhed og ligebehandling på tværs af kommunegrænser væsentlige hensyn. Formålet med centraliseringen af selskabsligningen var fra statens side at effektivisere opgaveløsningen (LF 134/1997). På trods heraf var KL imod ændringen (leder i *Danske Kommuner*, nr. 39, 1997). Da ansvaret for levnedsmiddelkontrollen i 1998 også blev overført fra kommunerne til staten, var KL ligeledes imod. På dette område er hensynet til nærhed og responsivitet heller ikke fremtrædende. Tværtimod er ensartet kontrol og ligebehandling af virksomheder på tværs af kommunegrænser væsentlige hensyn. Formålet var fra statens side at øge forbrugerbeskyttelsen og at effektivisere og standardisere kontrolarbejdet (LF

9/1998). Men KL anlagde en anden linie og „har overfor Fødevarerministeriet argumenteret for en anden model, hvor kommunerne har langt størstedelen af ansvaret for levnedsmiddelkontrollen i Danmark“ (leder i *Danske Kommuner*, nr. 40, 1997).

I alle de nævnte eksempler er det karakteristisk, at KL søger at beskytte kommunernes position i det offentlige system snarere end at forfølge almeninteresser såsom magtspredning, politisk deltagelse, nærhed, responsivitet, effektiv administration og forbrugerbeskyttelse. KL arbejder altså primært på at tilvejebringe klubgoder i form af beskyttelse af medlemmernes position. På den baggrund forekommer det mere rimeligt at betragte KL som en organisation, der forfølger kommunernes særinteresser. Men det er samtidig karakteristisk, at KL, der organiserer alle landets kommuner, er en bred organisation. Dette skal forstås i Olson's forstand (1982: 47-53), dvs. en organisation, der som udgangspunkt forfølger særinteresser, men hvis medlemskreds er så bred, at medlemmernes interesser i mange situationer er sammenfaldende med almenvellet. En sådan organisation vil ofte varetage almeninteresser, men det vil ske som et biprodukt af forfølgelsen af særinteresser. Da KL repræsenterer alle landets kommuner, søger KL ikke at skaffe fordele til bestemte kommunetyper, men generelt at beskytte kommunernes position, herunder særligt mod angreb fra statens side. Dette vil ofte indebære, at KL som sideeffekt samtidig forsvarer mere ideelle hensyn omkring det kommunale selvstyre.

Beskyttelse af kommunernes position i den offentlige sektor er derfor den primære interesse, som KL forfølger i samspillet med omgivelserne. Men det er ikke den eneste. En anden interesse vedrører de rumlige aspekter af statslige tiltag. Den kommunale struktur er den prisme, hvorigennem KL anskuer statslige tiltag. Kommunegrænserne definerer for KL det geografiske rum, statslige tiltag skal vurderes i forhold til. Men forfølgelse af rumlige hensyn er en betydelig udfordring. KL står her i praksis over for det klassiske dilemma mellem geografi (eller område) og funktion (eller opgave) som administrative organisationsprincipper (jf. Peters, 1995: 147-161). For det politiske system, som KL skal forfølge de rumlige interesser i, er primært organiseret efter funktion. Det gælder Folketingets udvalg, der er organiseret efter funktionelle linier såsom undervisning, miljø og arbejdsmarked. Det gælder endvidere centraladministrationens ministerier, der også er opbygget efter funktionelle linier med særskilte ministerier for sociale forhold, undervisning og sundhed mv. Endelig gælder det også de interesseorganisationer, som KL konkurrerer om indflydelse med. Disse er typisk rettet

mod særskilte områder såsom arbejdsmarkedet, miljøet, undervisningsområdet, ældreforsorgen mv. KL skal med andre ord varetage geografiske hensyn i funktionelt orienterede og organiserede institutionelle sammenhænge.

Det er vanskeligt for KL at formulere en kollektiv interesse i sager, der indebærer en uforholdsmæssig belastning eller begunstiging af visse kommuner i forhold til andre. De rumlige aspekter betyder derfor i praksis, at KL som regel søger en jævn fordeling på tværs af kommunegrænserne af effekterne ved statslige tiltag. Eksempelvis blev der i slutningen af 2000 vedtaget en reform af førtidspensionssystemet. Formålet med reformen var fra statens side primært at styrke den aktivrettede indsats og undgå passiv forsørgelse (LF 137/2000). KL var for så vidt enig i reformens sigte, men var samtidig nødt til at inddrage rumlige hensyn:

Med reformen følger ændringer i refusionssatserne. Fremover skal kommunerne betale 65 procent af ledighedsydelse og førtidspension og 35 procent af udgifterne til fleksjob. Denne model giver alvorlige problemer for en række kommuner. Først og fremmest fordi den store kommunale finansieringsandel rammer en række svage kommuner urimeligt hårdt. Kommuner med en svag erhvervsstruktur vil få kommunekassen drænet for midler, der skulle bruges til en aktiv indsats. ... Derfor er det et kommunalt krav, at den statslige refusionsprocent for førtidspension og ledighedsydelse skal op på 50 procent (leder i *Danske Kommuner*, nr. 40, 2000).

Rumlige forhold gør sig gældende i mange sager. De mellemkommunale udligningsordninger, der omfordeler penge mellem kommunerne, udgør et markant eksempel. Men på mange andre områder findes rumlige aspekter i større eller mindre omfang. Som eksempler kan nævnes fordelingen af det almennyttige boligbyggeri mellem kommunerne, fordelingen af flygtninge, den geografiske placering af statsinstitutioner, fordelingen af statslige infrastrukturinvesteringer og finansieringen af opgaver, der har en ujævn fordeling mellem kommunerne såsom byfornyelse og kystsikring. I jo højere grad en sag er præget af rumlige aspekter, jo sværere forventes det at være for KL at finde en fællesinteresse i sagen. Med andre ord forventes enhedsaktørforudsætningen at være mindre realistisk, jo mere KL beskæftiger sig med sager med rumlige aspekter. Af samme grund forventes partipolitiske hensyn heller ikke at være særligt fremtrædende i KL's interessevaretagelse. Fremme af bestemte partiers interesser vil indebære favorisering af visse kommuner på bekostning af andre kommuner, da den partipolitiske sammensætning varierer betydeligt mellem kommunerne.

Rumlige hensyn og kommunernes position i den offentlige sektor udgør altså to centrale interesser for KL. Hertil kan lægges en tredje interesse, idet KL som andre organisationer også forfølger institutionelle egeninteresser i samspillet med omgivelserne. Disse interesser kan karakteriseres som sikring af KL's overlevelse som organisation og opretholdelse af positionen som mellemed mellem de enkelte kommuner og staten. KL's egeninteresser vil ofte være forenelige med medlemmernes interesser, men er det ikke nødvendigvis. Budgetsamarbejdet kan illustrere problematikken. Via dette samarbejde har KL en eksklusiv adgang til centraladministration og mulighed for at påvirke en lang række politikker på de enkelte sektorområder. Det system har en række fordele for kommunerne, men også mere snævert for KL som organisation. Rollen som mellemed mellem kommunerne og staten cementeres. Budgetsamarbejdet sender et meget klart budskab til medlemmerne, nemlig at adgangen til staten bedst går gennem KL og ikke via andre kanaler. Sammenlignet med KL's unikke adgang via budgetsamarbejdet bliver alternative kommunale adgangsveje til staten mindre attraktive. Det kan være en sideeffekt af budgetsamarbejdet. Men set fra KL's side er den formentlig ikke uvelkommen. Den kan formentlig også bidrage til en forklaring af, hvorfor KL holder fast ved budgetsamarbejdet, selv om systemet ikke længere har den klare karakter af en bytてhandel, som det havde i 1980'erne. Dengang udvekslede KL økonomisk mådehold i den kommunale verden med større frihedsgrader i opgaveløsningen. I dag forbeholder staten sig i højere grad ret til også at regulere opgaveløsningen (Blom-Hansen, 2000a; Lotz, 2001). Kommunernes interesse i budgetsamarbejdet er dermed ikke længere så klar. Men for KL som organisation er budgetsamarbejdet stadig attraktivt.

Der kan anføres yderligere eksempler på KL's institutionelle egeninteresse. Da den borgerlige regering 1982-93 tiltrådte, igangsatte den ret hurtigt et frikommuneprojekt. Idéen var, at kommuner efter ansøgning kunne blive fritaget for statslige regler, der stillede sig i vejen for en smidig lokal opgaveløsning. I tilrettelæggelsen af frikommuneprojektet gik Indenrigsministeriet utraditionelt til værks og brød normen om at forhandle udspil i forhold til den kommunale verden med KL først. Indenrigsministeriets tilgang var at have direkte kontakt til de enkelte kommuner (Madsen & Schou, 1986: kap. 3). KL's position som mellemed mellem staten og kommunerne blev dermed truet, og KL betragtede derfor initiativet med betydelig skepsis. Den daværende indenrigsminister erindrer tyve år senere om situationen: „[I] min tid tog Landsforeningen det meget ilde op, at de ikke var blevet taget

med på råd. Det medførte, at KL trænede frikommuneprojektet i årevis“ (citeret i Winkel, 2002). En tilsvarende situation opstod, da Anders Fogh Rasmussen overtog regeringsmagten i 2001. De omlægninger, som han planlagde på udlændingeområdet, ville han drøfte med kommunerne. Men han ville gå uden om KL og oprette et rådgivende borgmesterforum bestående af borgmestre, der havde praktiske erfaringer med integration af udlændinge. I praksis ville det primært sige borgmestrene fra de københavnske Vestegnskommuner. Også dette forslag truede KL's position som mellemled mellem staten og kommunerne. KL gav derfor tydeligt udtryk for utilfredshed med regeringens forslag og anførte, at hvis regeringen ønskede dialog med kommunerne, burde den rette henvendelse til KL (se *Weekendavisen*, 30/11-6/12 2001, s. 2-3; *Information*, 27/11 2001, s. 1; *Politiken*, 29/11 2001, s. 3; *Berlingske Tidende*, 28/11 2001, s. 3).

Alt i alt kan man tale om, at KL forfølger tre typer af interesser: Beskyttelse af kommunernes position i den offentlige sektor, undgåelse af skæve rumlige effekter og forsvar af institutionelle egeninteresser. Vi har dermed også nærmet os et svar på spørgsmålet om, hvad kontroversielle og ukontroversielle sager er for KL. Når KL forsøger at beskytte kommunernes position, må dette antages at være relativt ukontroversielt blandt medlemmerne. På dette område kan bestyrelsen derfor forventes at have ret frie hænder. Med andre ord forventes delegeretmødet at give bestyrelsen fuldmagt til at fastlægge kursen i sådanne sager. Derimod gælder det, at jo mere en sag er præget af rumlige aspekter, des mere kontroversiel må sagen antages at være. Derfor må bestyrelsens handlefrihed i sådanne sager forventes at være begrænset. Delegeretmødet kan i disse sager ikke forventes at give bestyrelsen nogen særlig høj grad af fuldmagt. Endelig må forfølgelse af den institutionelle egeninteresse antages at kunne være illegitim i forhold til medlemmerne. Egeninteressen kan derfor ikke forventes at få noget særligt klart udtryk, men primært gøre sig gældende i sager, hvor den trækker i samme retning som legitime interesser, sådan som det f.eks. er tilfældet med budgetsamarbejdet, jf. ovenfor.

DE INSTITUTIONELLE RAMMER FOR INTERESSEFORFØLGELSEN

Institutionelle forhold påvirker, hvordan en aktør forfølger sine interesser. Det er en af de få ting, de mange nyinstitutionelle teorier er enige om (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1989: Kap. 1; Peters, 1999: Kap. 1). Derfor er det vigtigt at overveje, hvorledes de institutionelle omgivelser påvirker strategivalg og effektivitet i KL's interessevaretagelse.

KL's interessevaretagelse er rettet mod det reguleringskompleks, der til sammen sætter rammerne for kommunernes virksomhed. Overordnet kan der sondres mellem tre typer af regulering af kommunernes opgaver. For det første fastsætter *lovgivningen* på de fleste områder de grundlæggende rammer. Det gælder basale forhold som placering af ansvaret for opgaveløsningen og opgavernes finansiering, men det kan også omfatte det nærmere indhold i opgavevaretagelsen. For det andet stiller *den administrative regulering* ofte mere specifikke krav til indholdet i den kommunale opgavevaretagelse. Det sker først og fremmest gennem bekendtgørelser og cirkulærer. Men administrativ regulering kan også forekomme i blødere udgaver i form af henstillinger, vejledninger og aftaler mellem de kommunale organisationer og regeringen. For det tredje regulerer *overenskomsterne* løn- og arbejdsvilkårene for det kommunale personale. De kan i praksis indebære en betydelig indskrænkning af de kommunale frihedsgrader, idet de ofte opstiller ret detaljerede krav til opgavernes tilrettelæggelse.

De tre reguleringstyper udformes på hver sin arena og af forskellige aktører. KL har dermed mulighed for at anlægge flere strategier. En *parlamentarisk* strategi vil sigte mod at påvirke lovgivningens udformning via kontakt til Folketingets udvalg i forbindelse med behandlingen af lovforslag. En *korporativ* strategi vil sigte mod at påvirke regeringen og centraladministrationen i forbindelse med udformningen af den administrative regulering og forslag til ny lovgivning. Endelig vil en *arbejdsgiverstrategi* være rettet mod de kommunale personaleorganisationer og sigte mod at ændre overenskomsternes bindinger af kommunernes opgavevaretagelse.

Antagelsen i det følgende er, at interessevaretagelsen kun kan forstås ved at inddrage hele det reguleringskompleks, den retter sig imod. Det skyldes, at de forskellige dele af reguleringskomplekset og de arenaer, det udformes på, ikke er uafhængige af hinanden. Set fra alle de involverede parter side giver det samlede reguleringskompleks mulighed for at forfølge de samme hensyn på forskellig måde. Hvad der tabes i den ene arena, kan måske vindes i den anden. Som et konkret eksempel kan nævnes, at da HF- og gymnasielovens regler om en maksimal klassekvotient på 28 elever blev ophævet, fik gymnasielærerne indsat en bestemmelse i overenskomsten med Amtsrådsforeningen om dobbelthonorar til lærere for klasser med flere end 28 elever. Reelt blev reguleringen af antallet af elever i gymnasieklasserne derfor ikke ændret (Pallesen, 1998: 109).

Tsebelis (1990: kap. 1 og 3) argumenterer for, at adfærden hos aktører, der er involveret i forbundne spil, kun kan forstås ved at analysere alle spillene.

Det skyldes, at tilsyneladende uforståelig adfærd på én arena, kan give god mening, hvis adfærden ikke kun vurderes i forhold til den principale arena, men også i forhold til de arenaer, hvor den har afledte virkninger. Tilsvarende gælder det, at når aktører er involveret i spil på flere arenaer, kan ændringer i spilleregler eller andre forhold på én arena indebære ændringer i adfærd på andre arenaer, fordi fordele og ulemper ved forskellige strategier netop afhænger af forholdene på alle de arenaer, som aktørerne er involveret i. Som et empirisk eksempel på forbundne spil analyserer Tsebelis (1990: kap. 5) det engelske Labour parti. Det forekommer, at lokale partiaktivister afsætter deres kandidater, fordi disse ikke er venstreorienterede nok, hvorefter kandidatens plads i Parlamentet på forudsigelig vis tabes, fordi en mere venstreorienteret kandidat ikke kan samle et flertal af vælgerne i kredsen. Tsebelis' pointe er her, at denne tilsyneladende irrationelle adfærd hos de lokale partiaktivister giver god mening, når det tages i betragtning, at de lokale partiaktivister samtidig er engageret i gentagne spil med den nationale partiledelse om kandidatudvælgelse og linien i partiets politik. Ved at afvise moderate kandidater sendes et signal om, at man ikke vil indgå kompromisser om partiets ideologi.

Tankegangen om forbundne spil er intuitivt plausibel, men er ikke uden problemer. Et første problem er Tsebelis' forudsætning om, at hvis en aktørs adfærd forekommer uforståelig, så er det, fordi observatøren ikke har blik for alle de arenaer, aktøren spiller på (1990: 7, 10). Det forekommer mere hensigtsmæssigt at betragte dette som et empirisk spørgsmål. Men hvis tankegangen ikke skal ende i efterrationalisering, må de relevante arenaer opstilles, inden analysen påbegyndes. I KL's tilfælde kan følgende arenaer antages at være relevante. For det første den *parlamentariske arena*, hvor KL kan søge at påvirke Folketingets udvalg omkring vedtagelsen af lovforslag. For det andet den *korporative arena*, hvor KL spiller sammen med regeringen, centraladministrationen og eventuelt andre interesseorganisationer om udformningen af den administrative regulering og forslag til lovgivning. For det tredje *overenskomstarenaen*, hvor KL forhandler med de kommunale personaleorganisationer. Endelig vil det i de tilfælde, hvor enhedsaktørforudsætningen ikke er opfyldt, være nødvendigt at inddrage en *intern arena*. På denne arena spiller KL's bestyrelse sammen med medlemskommunerne i form af delegeretmødet. Putnam (1988) anvender betegnelsen „to-niveau-spil“ om et sådant spil. På det første niveau indgår repræsentanter for en sammensat aktør i en forhandling med omverdenen. På det næste niveau skal repræsentanterne søge at få forhandlingens resultater godkendt i baglan-

det. I KL's tilfælde vil dette sige, at bestyrelsens interessevaretagelse i forhold til omverdenen udgør det første niveau, mens delegeretmødets vurdering af bestyrelsens interessevaretagelse udgør det næste niveau. Det er dermed også antydnet, at godkendelse kan ske formelt, som når et parlament ved en afstemning ratificerer en regerings traktatforhandlinger. Men det kan også ske uformelt, som det f.eks. er tilfældet, når KL's delegeretmøde afstår fra at ytre kritik af bestyrelsens adfærd og dermed indirekte sanktionerer adfærd. Det må, jf. ovenfor, antages at jo mere kontroversielle sager KL's bestyrelse beskæftiger sig med, desto mere relevant vil det være at inddrage en intern arena i analysen af KL's interessevaretagelse.

Det næste problem ved tankegangen om spil på flere arenaer er, om det på forhånd kan specificeres, hvordan dette forhold påvirker aktørernes adfærd. Scharpf (1988) argumenterer for, at forhandlinger, der foregår på en enkelt arena, nemt ender i en såkaldt fælles beslutningsfælde. Det betyder, at status quo er svær at ændre. Årsagen er, at når nye beslutninger kun kan træffes ved forhandling – dvs. enighed mellem aktørerne – så besidder alle aktørerne vetoret. Nye beslutninger kan dermed blokeres, hvis de ikke forbedrer status quo set fra alle aktørernes synsvinkel. Et sådant beslutningssystem er ofte præget af inert, mangel på fleksibilitet og voksende afstand mellem gældende politik og virkelighedens problemer. Relevansen af den fælles beslutningsfælde påviser Scharpf i empiriske analyser af tysk føderalisme og EU-politik. Hvis aktørerne derimod er involveret i forhandlinger på flere arenaer, kan den fælles beslutningsfælde undgås. Det skyldes, at aktørerne ikke længere har nogen sikker vetoret. En aktør, der er utilfreds med status quo, kan nu true de øvrige aktører med exit. Som påpeget af Hirschman (1970: kap. 3) kan exit eller trussel om exit være en effektiv måde at få modspillere til at ændre adfærd på. I politiske forhandlinger vil exit indebære, at aktøren søger sine interesser varetaget på andre arenaer med andre aktører. Exit-muligheden må antages at påvirke de øvrige aktørers strategiske overvejelser, da den skaber usikkerhed om, hvad der sker i tilfælde af, at samarbejde ikke indgås. Det må antages at øge interessen i at samarbejde. Aktører, der troværdigt kan true andre aktører med exit, må derfor forventes at stå stærkt i forhandlinger (Blom-Hansen, 1999).

Det må med andre ord antages, at når KL kan true sine modspillere med exit, vil det øge effektiviteten i interessevaretagelsen. I disse situationer vil det være nemmere at få andre aktører til at acceptere KL's ønsker. Omvendt må det antages, at når andre aktører kan true KL med exit, vil dette svække KL og gøre det lettere for modspillerne at få KL til at acceptere deres ønsker. Som et

eksempel på sager, hvor exit-trusler og dermed spil på flere arenaer kan være en mulighed, kan nævnes de kommunale serviceområder. Her kan KL forfølge et givet hensyn både i overenskomstforhandlinger med de kommunale personaleorganisationer, i forhandlinger om den administrative regulering med regeringen og ved påvirkning af Folketingets udvalg i forbindelse med gennemførelse af lovgivning. Hvorvidt en given sag reelt kan tages op i alle disse arenaer, må dog undersøges konkret, da dette vil afhænge af styrke og præferencer hos aktørerne i de øvrige arenaer. Eksempelvis vil en trussel om at forlade en overenskomstforhandling og i stedet søge forlig med regeringen ikke nødvendigvis være troværdig, hvis der er tale om en mindretalsregering med usikkert parlamentarisk grundlag eller om en regering, hvis præferencer ikke harmonerer med den aktør, der truer med exit. Det er ikke uden problemer at undersøge betydningen af forbundne spil og exit-muligheder empirisk. Det skyldes, at exit-trusler sjældent behøver at blive yttret for at være effektive. Når alle aktører ved, at der foreligger reel mulighed for exit, vil adfærden blive tilpasset, hvad enten en trussel ytres eller ej. Empirisk belysning af fænomenet må derfor bestå i komparative analyser af effektivitet i interessevaretagelse i situationer med og uden exit-muligheder.

EMPIRISKE FORVENTNINGER

De teoretiske overvejelser kan sammenfattes i form af et sæt hypoteser om KL's *evne til at definere interesser*, om *valget af strategi for interessevaretagelse* og om *effektiviteten i interessevaretagelsen*. Med det første menes, hvorvidt KL er i stand til at formulere en kollektiv interesse om en given sag. Det andet belyser spørgsmålet om, hvordan KL forfølger interesser. Det tredje angiver, hvilken gennemslagskraft KL's synspunkter har i en given sag, dvs. forholdet mellem KL's præferencer og sagens forhandlingsresultat.

Om evnen til at definere interesser forventes det, at den varierer med karakteren af de sager, KL skal forholde sig til. Jo mere rumlige aspekter dominerer, desto sværere vil det være at definere en kollektiv interesse, og jo mindre vil KL kunne optræde som enhedsaktør. I sådanne sager forventes spillet på den interne arena at lægge begrænsninger på KL's evne til at agere i forhold til omverdenen. Omvendt gælder, at jo mere sager vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, jo bedre vil KL være i stand til at definere en kollektiv interesse og dermed agere som enhedsaktør.

Om valget af strategi for interessevaretagelse forventes det, at når KL er engageret i spil på flere arenaer, så vil der være tale om forbundne spil. Det

vil sige, at KL's adfærd kun kan forstås ved at tage alle arenaer i betragtning. Forventningen begrundes i, at værdien af forskellige strategier i disse situationer er afhængig af forholdene både på den principale arena og de arenaer, hvor adfærden har afledte virkninger. Endvidere kan forhold uden for KL's kontrol på andre arenaer påvirke værdien af de strategier, KL anlægger på den principale arena.

Om effektiviteten i interessevaretagelsen kan der opstilles to hypoteser. For det første forventes effektiviteten også at variere med karakteren af de sager, KL skal forholde sig til. Igen er det sondringen mellem rumlige aspekter og beskyttelse af kommunernes position, der er relevant. Hvis det er muligt for KL at formulere en kollektiv interesse i sager med rumlige aspekter, forventes den at bygge på en skrøbelig konsensus på grund af de fordelingsmæssige komplikationer. Omvendt forventes sager, der vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, at bygge på en solid konsensus. Det forventes derfor, at KL må fare med lempe i sager med rumlige aspekter, selv om det er lykkedes at opbygge konsensus om en bestemt politik. Det antages at svække effektiviteten i interessevaretagelsen. For det andet må det forventes, at effektiviteten i KL's interessevaretagelse afhænger af, om KL kan true andre aktører med exit fra forhandlinger. Hvis KL har adgang til flere arenaer end modspillerne, må dette forventes at kunne gøre en exittrussel troværdig og dermed styrke interessevaretagelsen. Omvendt gælder, at hvis modspillerne kan true KL med exit, må dette forventes at svække KL's interessevaretagelse.

Alt i alt må KL forventes at stå stærkest i sager, der primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, og hvor KL har adgang til flere arenaer end modspillerne. Omvendt må KL forventes at stå svagest i sager, der er præget af rumlige aspekter, og hvor KL har adgang til færre arenaer end modspillerne.

DESIGN AF EMPIRISK ANALYSE

De teoretiske forventninger belyses gennem en komparativ case-analyse. Ved caseudvælgelsen er det søgt at maksimere variationen på de uafhængige variable, jf. King, Keohane & Verba (1994: kap. 4). De uafhængige variable udgør, jf. forrige afsnit, sagernes karakter og antallet af arenaer. I praksis er maksimal variation på disse faktorer søgt opnået ved en totrins-procedure. Først er der udvalgt et antal områder, inden for hvilke sagernes karakter og antallet af arenaer må forventes at variere. Herefter er der inden for disse

sagsområder udvalgt et antal observationer, hvor faktorerne med sikkerhed varierer.

Det første trin er resulteret i udvælgelse af seks områder. *Folkeskolen og børnepasningsområdet* er udvalgt som eksempler på områder, hvor KL potentielt har adgang til at spille på mange arenaer. Reguleringskomplekset består på begge områder af såvel overenskomster, administrativ regulering og lovregulering. KL har derfor som udgangspunkt mulighed for at spille på overenskomstarenaen, den korporative arena og den parlamentariske arena. På begge områder gælder det endvidere, at rumlige aspekter er af relativt lille betydning. Hovedudfordringen for KL er at beskytte kommunernes position i den offentlige sektor.

De årlige *bloktilskudsforhandlinger* mellem KL og regeringen er udvalgt som et område, hvor antallet af potentielle arenaer er relativt lavt. Der er tale om et spil, der i altovervejende grad foregår på den korporative arena. Endvidere er der ingen rumlige effekter, idet nøglen for bloktilskuddets fordeling mellem kommunerne ikke er til diskussion i de årlige forhandlinger. KL kan derfor koncentrere sig om at beskytte kommunernes position, dvs. maksimere bloktilskuddets størrelse.

Den mellemkommunale udligning og fordeling af flygtninge mellem kommunerne er udvalgt som områder, hvor rumlige aspekter er meget fremtrædende. Den mellemkommunale udligning er et nulsumsspil, hvor en kommunes gevinst svarer til en anden kommunes tab. Fordelingen af flygtninge mellem kommunerne sker efter årlige forhandlinger mellem kommunerne. Antallet af arenaer er mellemstort, idet begge spørgsmål er lovregulerede. De potentielle arenaer er derfor den korporative og den parlamentariske arena.

Endelig er *retskredsinddelingen* udvalgt som et område med rumlige aspekter og få arenaer. Kredsinddelingen er et eksempel på problematikken omkring den geografiske placering af statsinstitutioner. Som hovedsæde for en retskreds kan en kommune opnå fordele ved statslig beskæftigelse og statslige investeringer i kredsene samt eventuelt afledte virkninger i forhold til borgeres, virksomheders og offentlige institutioners lokaliseringsovervejelser. Landets inddeling i retskredse justeres sjældent, men blev i 1998 besluttet gjort til genstand for et større kommissionsarbejde. Da kommissionen blev bedt om at udforme et konkret lovforslag, var der for KL reelt tale om et spil, der alene fandt sted på den korporative arena.

Det første trin i caseudvælgelsen er sammenfattet i tabel 5.1. Inden for de enkelte områder er der herefter i næste trin udvalgt observationer til nærmere analyse. Periodemæssigt er disse alle afgrænset til sidste halvdel af

TABEL 5.1.

Udvælgelse af områder til den empiriske analyse efter områdernes karakter og antallet af arenaer, KL kan spille på

OMRÅDERNES KARAKTER	FLERE ARENAER	FÆRRE ARENAER
Beskyttelse af kommunernes position	Folkeskolen Børnepasning	Bloktilskudsforhandlinger
Rumlige aspekter	Fordeling af flygtninge Mellemkommunal udligning	Retskredsinddeling

1990'erne. Det betyder, at der kontrolleres for en række forhold, der kunne påvirke sammenhængen mellem analysens uafhængige og afhængige variable.

For det første kontrolleres for regeringens parlamentariske grundlag, hvor regeringen i hele perioden har været en mindretalsregering. Et samspil med interesseorganisationerne kan af enhver regering anvendes til at minimere usikkerhed i forhold til omgivelserne (jf. Christensen & Christiansen, 1992: kap. 1; Moe, 1990: 242-249). Men denne strategi må antages at være særlig attraktiv for en mindretalsregering, fordi samspillet kan give en mindretalsregering et rygstød i forhold til Folketinget, som en flertalsregering ikke har brug for.

For det andet kontrolleres for regeringens ideologiske ståsted. Om end betydningen af regeringens farve for dens samspil med interesseorganisationerne er et omstridt forhold (Blom-Hansen, 2001), forekommer det hensigtsmæssigt at kontrollere for det. I undersøgelsesperioden har regeringerne alle været domineret af Socialdemokratiet.

For det tredje kontrolleres for en række vigtige forhold på overenskomstarenaen, der kan have betydning for KL's muligheder for at inddrage overenskomsterne i interessevaretagelsen. Visse centrale, strukturelle forhold i forhandlingssystemet for de kommunale overenskomster har således først fået deres nuværende udformning omkring indgangen til 1990'erne. På arbejdsgiversiden skete der en række omlægninger omkring dette tidspunkt. I 1988 blev det løse forhandlingsfællesskab mellem KL og de øvrige kommunale arbejdsgivere (dvs. Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (FKKA), Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner) formaliseret og KL's lønudvalgsformand gjort til officiel formand. Det løse forhandlingsfællesskab havde ved flere lejligheder vist sig at være en

hæmsko for fleksibilitet og manøvreduktighed i forhandlingerne med personaleorganisationerne, der forhandler gennem den centraliserede KTO (Due & Madsen, 1988: 294–302; 1996: 57–58, 950–952). I 1990 skete en yderligere centralisering af de kommunale arbejdsgivere, idet FKKA's og KL's lønudvalg og lønsekretariater blev lagt sammen, jf. omtalen af denne sag i kapitel 4. Herefter forhandler KL overenskomster også for FKKA-kommunerne. Samtidig med denne sammenlægning skete der også en centralisering af overenskomstforhandlingerne internt i KL, da medlemskommunernes delegation af forhandlingskompetencen i aftalespørgsmål overgik fra lønudvalget til bestyrelsen. Lønudvalgets relativt autonome placering og selvstændige kompetence blev dermed ophævet, jf. omtalen af denne sag i kapitel 3. På arbejdstagersiden skete der også vigtige omlægninger ved indgangen til 1990'erne. I 1986 blev de kommunale personaleorganisationers forhandlingssammenslutning cementeret ved omdannelsen af Kommunale Tjenestemænds Udvalg (KTU) til Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO). Forhandlingssammenslutningen kom hermed til formelt at repræsentere omkring 470.000 kommunalt ansatte mod tidligere kun ca. 50.000. Reelt havde KTU i vidt omfang også fungeret som forhandlingsorgan for de overenskomstansatte før 1986, men ændringen cementerede og styrkede forhandlingspositionen (Due & Madsen, 1988: 86–100). På organisationsniveauet skete der herudover i 1993 en væsentlig ændring, da Dansk Kommunalarbejderforbund (DKA) og Husligt Arbejderforbund (HAF) blev sammenlagt til Forbundet af Offentlige Ansatte (FOA). Sammenlægningen indebar, at omkring 30 procent af det kommunale personale kom i samme organisation (Due & Madsen, 1996: 537–543). Som en sidste væsentlig ændring på overenskomstarenaen skal nævnes, at folkeskolelærerne i 1992 overgik fra statslig til kommunal ansættelse. Overgangen, der af Due & Madsen (ibid.: 522) betegnes som „den største og mest gennemgribende ændring af det samlede offentlige aftalesystem siden tjenestemandreformen i 1969“, skete efter flere års forhandlinger herom (ibid.: kap. 12).

Til disse fordele ved den valgte periodeafgrænsning kan lægges det praktiske hensyn, at det bliver muligt at anvende interview som datakilde til analysen af de enkelte cases. Jo længere tilbage i historien casene udvælges, des mere tvivlsomt bliver interview alt andet lige som kildemateriale.

De observationer, der er udvalgt til nærmere analyse, fremgår af tabel 5.2. De introduceres nærmere i forbindelse med analysen i de følgende kapitler.

TABEL 5.2.

Odvælgelse af observationer til den empiriske analyse

OMRÅDE	OBSERVATION	ANTAL		VEDRØRER
		POTENTIELLE ARENAER	RUMLIGE ASPEKTER	KOMMUNERNES POSITION?
Folkeskolen	Udgiftspresset som følge af det stigende elevtal	Tre	Svage	I høj grad
Børnepasning	Pasningsgarantien	Tre	Svage	I høj grad
Bloktilskudsforhandlinger	De årlige forhandlinger mellem KL og regeringen	To	Fra-værende	I høj grad
Fordeling af flygtninge	De årlige forhandlinger om amts- og kommunevoter	To	Dominerende	I mindre grad
Mellemkommunal udligning	Reformdiskussionen siden 1995-reformen	To	Dominerende	I mindre grad
Retskredsinddeling	Domstolskommissionens arbejde	En	Dominerende	I mindre grad

OVERORDNEDE INDIKATORER PÅ KL'S INDFLYDELSE

I dette afsnit gennemgås, hvad den kvantitativt orienterede tilgang til studiet af interesseorganisationer kan sige om KL's indflydelse. Som nævnt i kapitlets indledning baseres denne tilgang på umiddelbart tællelige indikatorer for indflydelse. I afsnittet redegøres for resultaterne fra eksisterende undersøgelser. I de følgende kapitler suppleres denne kortlægning med den mere caseorienterede tilgang, der er redegjort for ovenfor i afsnittet om design af den empiriske analyse.

Den første kvantitative indikator er *KL's repræsentation i offentlige udvalg*. Repræsentation i offentlige udvalg kan give interesseorganisationerne adgang til den politiske magt. Derfor kan repræsentation indikere magt. Repræsentation er dog ikke ensbetydende med magt, idet repræsentation hverken behøver at være en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning her-

TABEL 5.3.

Sammensætningen af offentlige udvalg 1945-1995

	1946	1955	1965	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Antal udvalg	413	547	673	667	732	515	387	369	513
Andel heraf med repræsentanter for (procent)									
- centraladministrationen	73	86	89	88	82	75	72	71	66
- interesseorganisationer	49	55	51	55	73	75	82	77	74
- kommunerne	15	21	25	27	30	33	29	29	33

Kilde: 1946-1975: Kristensen (1979). 1980-1995: Christiansen & Sidenius (1999).

2000: Data er venligst stillet til rådighed af Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard.

for, jf. diskussionen af dette spørgsmål i kapitlets indledning. I Danmark er denne tilgang til kortlægning af interesseorganisationers indflydelse anvendt af Kristensen (1979), Christensen & Christiansen (1992: kap. 3) og Christiansen & Sidenius (1999). Tabel 5.3 viser en oversigt over sammensætningen af offentlige udvalg i perioden 1946-2000. Med offentlige udvalg menes i denne sammenhæng alle offentlige, kollegiale organer på centralt niveau. Begrebet omfatter dermed udvalg såsom lovforberedende kommissioner og arbejdsgrupper, rådgivende organer, administrerende råd og nævn (Johansen & Kristensen, 1978: 7-11). Den kommunale sektors repræsentation fremgår af den nederste linie i tabellen (de kommunale organisationer er således ikke indeholdt i kategorien „interesseorganisationer“). Bemærk, at tabellen viser repræsentation for „kommunerne“, ikke direkte for KL og de tidligere primærkommunale organisationer. Kategorien „kommunerne“ omfatter repræsentanter for både primær- og amtskommunale organisationer, enkeltkommuner og -amter samt fælleskommunale virksomheder og foreninger (ibid.: 211-212). De fleste af disse repræsentanter må antages at være udpeget eller indstillet af de kommunale organisationer, men materialet giver ikke mulighed for at belyse dette spørgsmål nærmere. Med dette betydelige forbehold indikerer tabellen, at KL (og før 1970 Købstadsforeningen, Sognerådsforeningen og Bymæssige Kommuner) i de første par årtier efter Anden Verdenskrig i stigende grad opnåede repræsentation i offentlige udvalg, og at repræsentationen har stabiliseret sig på omkring en tredjedel af de offentlige udvalg fra og med 1970'erne. I det omfang repræsentation kan siges at være udtryk for indflydelse, indikerer tabellen altså, at

KL's indflydelse ligeledes har været nogenlunde stabil siden organisationens dannelse i 1970. Det skal dog hertil føjes, at tabellens første linie viser, at statens anvendelse af formelle udvalg er mindsket siden 1970'erne. Dette kunne indikere, at repræsentation i disse fora ikke er udtryk for den samme indflydelse som tidligere.

Den næste kvantitative indikator for KL's indflydelse er omfanget af *kontakter med staten*. Da kontakter kan være såvel formelle som uformelle, opfatter denne indikator begge disse indflydelsesmekanismer. Hvis en organisation har hyppige kontakter med staten, kan det betyde, at organisationen også har indflydelse. Igen gælder dog, at kontakter ikke er ensbetydende med magt, men kun er en indikator herfor, idet de hverken behøver at være en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for indflydelse, jf. diskussionen af dette spørgsmål i kapitlets indledning. I Danmark er denne tilgang til kortlægning af interesseorganisationers indflydelse især anvendt af Christiansen & Sidenius (se f.eks. 1999). Deres metode er dog ikke velegnet til at vurdere enkeltorganisationers indflydelse. Hertil kommer, at de i deres undersøgelse opfatter KL som en art myndighed, hvortil andre organisationer kan have kontakter. Deres data kan derfor ikke belyse KL's indflydelse som interesseorganisation. En vis belysning af KL's kontaktmønster med staten er dog mulig at give på grundlag af en spørgeskemaundersøgelse foretaget i 1980 blandt Folketingets medlemmer af Erik Damgaard i forbindelse med en undersøgelse af medlemmernes aktiviteter og opfattelser. Folketingsmedlemmerne blev her spurgt, hvor hyppigt de havde kontakter med en lang række interesseorganisationer. Resultaterne fremgår af tabel 5.4. Bemærk, at tabellen viser hyppigheden af kontakter med „kommunale organisationer“ (nederste linie i tabellen), ikke direkte med KL. Ud over KL omfatter „kommunale organisationer“ Amdsrådsforeningen og andre kommunale sammenslutninger. Med dette forbehold indikerer tabellen, at folketingsmedlemmerne har relativt mange kontakter med KL. Hvis kategorierne „ugentligt eller hyppigere“ og „månedligt“ lægges sammen som et udtryk for regelmæssige kontakter, viser tabellen, at regelmæssige kontakter mest forekommer til lønmodtagerorganisationerne inden for LO. Derefter kommer erhvervsorganisationerne og de sociale organisationer. På fjerdepladsen kommer så de kommunale organisationer. Målt på denne måde har de kommunale organisationer således et tæt og bredt samspil med staten sammenlignet med de fleste andre organisationer. Men det skal understreges, at disse data alene omfatter Folketinget, ikke centraladministrationen og regeringen, hvortil kontakter kan være nok så vigtige. Christensens samti-

TABEL 5.4.

Kontakter mellem folketingsmedlemmer og interesseorganisationer 1980 (procent)

	UGENTLIGT ELLER HYPPIGERE	MÅNEDLIGT	SJÆLDNERE	ALDRIG	I ALT	N
Lønmodtagerorganisationer inden for LO	14	25	42	19	100	100
Lønmodtagerorganisationer under AC, FTF	2	25	53	20	100	100
Andre lønmodtagerorganisationer	0	13	65	22	100	92
Arbejdsgiverorganisationer	2	25	53	20	100	94
Landbrug, skovbrug, gartneri	4	21	52	24	100	97
Fiskeri	2	11	47	40	100	94
Erhvervsorganisationer: handel, håndværk, industri, liberale erhverv	11	27	43	19	100	97
Bolig, lejer, grundejer	5	21	41	33	100	96
Skole, uddannelse, forskning	10	22	49	19	100	99
Kultur, idræt, fritid	6	26	44	24	100	97
Miljø, forurening	3	15	48	33	100	93
Forbrugerorganisationer	3	12	42	44	100	94
Sociale organisationer, pensionister	12	25	45	18	100	95
Sundhed, sygdom	5	17	45	33	100	96
Kirke, religion	1	7	33	59	100	94
Kommunale organisationer	4	32	49	15	100	98

Anm.: Tabellen viser svaret på følgende spørgsmål: "Hvor hyppigt har De inden for det sidste års tid haft skriftlig eller mundtlig kontakt med organisationer inden for følgende områder (bortset fra tidsskrifter og rent tilfældige sammentræf)?" Afrundinger kan medføre, at rækkerne ikke summerer til 100.

Kilde: Data er venligst stillet til rådighed af Erik Damgaard. For en redegørelse for undersøgelsens tilrettelæggelse, se Damgaard (1982: appendiks).

ge analyse af centraladministrationen viser dog, at også her er kontakter til de kommunale organisationer af en størrelsesorden, der er sammenlignelig med DA og LO (Christensen, J. G., 1984: 334).

Damgaards resultater kan sættes i perspektiv af en tilsvarende undersøgelse gennemført af Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard tyve år senere. Også de har spurgt Folketingets medlemmer om deres kontakter med interesseorganisationerne. Spørgsmålene er stillet, så de er sammenlig-

TABEL 5.5.

Kontakter mellem folketingsmedlemmer og interesseorganisationer 2000 (procent)

	UGENTLIGT ELLER OFTERE	MÅNEDLIGT	SJÆLDNERE	ALDRIG	I ALT	Z
Lønmodtagerorganisationer inden for LO	13	28	43	16	100	120
Andre lønmodtagerorganisationer	4	23	62	12	100	120
Arbejdsgiverorganisationer	8	34	50	8	100	120
Landbrug, skovbrug, gartneri, fiskeri	5	28	44	23	100	120
Handel, håndværk, industri, liberale erhverv	9	36	50	5	100	121
Bolig-, lejer-, grundejerforeninger	3	15	45	38	100	120
Skole, uddannelse, forskning	12	22	52	13	100	121
Kultur, idræt, fritid	8	12	53	26	100	122
Miljø og energi	10	22	41	27	100	122
Forbrugerorganisationer	4	21	56	19	100	121
Sociale organisationer, pensionistorganisationer	5	34	49	12	100	121
Sundhed, sygdom	8	18	54	21	100	120
Kirke, religion	1	7	37	56	100	117
Kommunale organisationer	11	44	33	12	100	121

Anm.: Tabellen viser svaret på følgende spørgsmål: "Hvor ofte har De inden for det seneste års tid haft skriftlig eller mundtlig kontakt med organisationer inden for følgende områder (bortset fra rent tilfældige sammentræf)?" Afrundinger kan medføre, at rækkerne ikke summerer til 100.

Kilde: Data er venligst stillet til rådighed af Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard.

nelige med Damgaards undersøgelse fra 1980. Resultatet fremgår af tabel 5.5. Ved sammenligning med tabel 5.4 skal det dog tages i betragtning, at kategoriseringen af interesseorganisationer et par steder er anderledes.¹ Kategoriseringen af de kommunale organisationer er dog ens. Sammenlignes de to tabeller, kan man konstatere, at de viser et stabilt billede i den forstand, at det er samme type organisationer, der har regelmæssige kontakter til folketingsmedlemmerne. Det er dog samtidig karakteristisk, at de kommunale organisationer i 2000-undersøgelsen (nederste linie i tabellen) nu er

topscorerer, hvad angår regelmæssige kontakter med folketingsmedlemmerne. Igen skal regelmæssige kontakter forstås som summen af svarkategorierne „ugentlige eller oftere“ og „månedligt“. Målt på denne måde er der altså noget, der tyder på, at KL's samspil med Folketinget er blevet stærkere i løbet af denne 20-årsperiode. Igen skal det understreges, at undersøgelsen alene vedrører samspillet med Folketinget, ikke regeringen og centraladministrationen, hvortil kontakter også kan være vigtige.

En tredje og sidste overordnet indikator for KL's indflydelse er *centrale aktørers vurderinger* heraf. Denne indikator baserer sig ikke på synlige mekanismer, men på perciperede magtforhold. I Danmark er sådanne data indsamlet af Torben K. Jensen i forbindelse med et nordisk parlamentsprojekt. De danske folketingsmedlemmer blev her spurgt om deres opfattelse af en række institutioners indflydelse. Dataene er anvendt af bl.a. Hardarson (2000). Resultatet fremgår af tabel 5.6. Bemærk, at der i denne tabel er spurgt direkte til KL's indflydelse (nederste linie). Tabellen viser, at KL's indflydelse opfattes som værende af samme størrelsesorden som LO's og DA's indflydelse, men mindre end pressens, Folketingets og regeringens indflydelse. Videre viser tabellen, at folketingsmedlemmerne opfatter KL's indflydelse som større end rimeligt, hvilket også gælder LO og DA.

De forskellige indikatorer for magt og indflydelse, der er gennemgået i dette afsnit peger alle i samme retning: KL hører til blandt de mest indflydelsesrige organisationer i Danmark. Det gælder, hvad enten der fokuseres på repræsentation i offentlige udvalg, kontaktmønstre med staten eller på centrale aktørers opfattelser af organisationers magt.

Det skal dog understreges, at der er grænser for, hvad disse indikatorer fortæller. For det første siger de ikke meget om *effektiviteten* af organisationernes interessevaretagelse. Hermed menes, i hvilket omfang organisationernes synspunkter imødekommes. Data om udvalgsrepræsentation og kontaktmønstre viser, om organisationerne har været til stede, og om der er udvekslet synspunkter, ikke hvad resultatet heraf er blevet. Dette kan bedst kortlægges ved at se på konkrete sagsforløb. For det andet siger indikatorerne ikke meget om, *hvordan* organisationerne forfølger interesser. Hermed menes, hvilke strategier og taktikker de tager i anvendelse, når interessevaretagelsen konkret skal iværksættes. Data om udvalgsrepræsentation og kontaktmønstre kan i grove træk sige noget om, hvordan organisationerne vægter adgang til henholdsvis regering og Folketing (Christiansen & Rommetvedt, 1999), men ikke meget om den konkrete tilrettelæggelse af

TABEL 5.6.

Folketingsmedlemmers opfattelse af forskellige institutioners indflydelse 1995

	VURDERING AF INDFLYDELSENS FAKTISKE OMFANG		VURDERING AF INDFLYDELSENS RIMELIGE OMFANG	
	Gennemsnit	N	Gennemsnit	N
LO	7,0	111	5,8	111
DA	6,7	111	5,6	111
Det private erhvervsliv	6,3	111	5,9	111
Presse, radio og tv	8,4	111	5,6	111
Vælgere (som gruppe)	6,9	111	8,5	111
Folketinget	8,1	111	9,1	111
Regeringen	8,7	111	8,5	111
Tjenestemænd i stat og kommune	6,7	111	5,4	111
De politiske partier	7,2	111	8,0	111
Finansmarkedet	7,4	111	5,9	110
EU	7,1	110	6,2	110
Kommunernes Landsforening	6,7	110	5,8	110

Anm.: Tabellen viser svaret på følgende spørgsmål: "Angiv ved hjælp af nedenstående skala henholdsvis, hvor stor indflydelse du mener, følgende organisationer/grupper har, og hvor stor indflydelse du mener, de bør have i det danske samfund." Den anførte skala går fra 0 til 10, hvor 10 svarer til størst indflydelse.

Kilde: Data er venligst stillet til rådighed af Torben K. Jensen. For en redegørelse for undersøgelsens tilrettelæggelse se Jensen (1995).

interessevaretagelsen og overvejelserne bag denne. Også disse spørgsmål kan bedst afklares ved analyse af konkrete sagsforløb. For det tredje siger indikatorerne ikke noget om grænserne for organisationernes indflydelse. Det forekommer plausibelt, at organisationerne ikke har lige megen indflydelse på alle områder. Men hvad betinger interessevaretagelsens effektivitet, og hvor går grænserne herfor? Igen gælder, at disse spørgsmål bedst belyses ved undersøgelse af konkrete sagsforløb. En sådan analyse gennemføres i de næste to kapitler.

NOTER

- 1 Christiansen og Nørgaard sonderer således ikke mellem „lømodtagerorganisatio-
ner under AC, FTF“ og „andre lømodtagerorganisationer“. De sonderer heller
ikke mellem „landbrug, skovbrug, gartneri“ og „fiskeri“. I begge tilfælde anven-
der Damgaard disse sondringer. Endelig opererer Christiansen og Nørgaard med
en kategori, der omfatter „miljø og energi“, hvor Damgaard bruger kategorien
„miljø, forurening“

INTERESSEVARETAGELSE MED ET ENIGT BAGLAND: BØRNEPASNING, UNDERVISNING OG FASTSÆTTELSE AF BLOKTILSKUD

I dette kapitel analyseres KL's interessevaretagelse på områder, der primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor. Jo mere kommunernes position er i spil, desto lettere forventes det at blive for KL at agere. At forsvare kommunernes position forener baglandet. Det gør det nemmere at formulere en fælleskommunal interesse. Hermed bliver det også lettere at anlægge en strategi for interessevaretagelsen og at gøre det effektivt. I kapitel 5 er der argumenteret teoretisk for disse forhold. I dette kapitel belyses de empirisk. Det sker ved at undersøge KL's håndtering af tre områder, der alle primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor.

Det første område er børnepasning. Det er et kommunalt ansvarsområde med store frihedsgrader. Staten stiller meget få krav til, hvordan kommunerne skal løse opgaven, og i hvilket omfang pasning skal tilbydes. Kommunerne har valgt at løse opgaven næsten udelukkende som egenproduktion, dvs. med eget personale. Det betyder, at KL ud over den parlamentariske og korporative arena også potentielt kan bruge overenskomstarenaen som led i interessevaretagelsen. I starten af 1990'erne fik kommunerne en stor udfordring, da regeringen ønskede, at der blev indført pasningsgaranti. Analysen afdækker, hvordan KL håndterede denne udfordring.

Det næste område er undervisning. Folkeskolen er også et kommunalt ansvarsområde. Her stiller staten dog betydeligt flere krav end på børnepasningsområdet. Folkeskolelærernes løn- og arbejdsforhold blev tidligere fra arbejdsgiverside forhandlet af staten, men i 1992 overgik forhandlingsretten til KL. Det betyder, at KL ligesom på børnepasningsområdet kan bruge overenskomstarenaen som supplement til den parlamentariske og korporative arena, når medlemmernes interesser skal varetages. I midten af 1990'erne fik kommunerne en stor udfordring, da elevtallet efter mange års

fald atter begyndte at stige og hurtigt udgjorde et alvorligt udgiftspres for kommunerne. Analysen afdækker, hvordan KL håndterede denne udfordring.

Det sidste område er den årlige fastsættelse af statens bloktilskud til kommunerne. Formelt fastsættes det af regeringen med tilslutning af Folketingets Finansudvalg. Reelt fastsættes det som led i de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi. Analysen vil afdække, hvordan KL har håndteret spørgsmålet i perioden fra midten af 1990'erne og frem.

Sager, der vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, forventes som sagt at være lettere for KL at håndtere end sager domineret af rumlige aspekter. Det forventes for det første at være nemmere at formulere en kollektiv interesse. Det vil sige, at KL lettere kan optræde som en enhedsaktør i forhold til omgivelserne.

For det andet forventes effektiviteten i interessevaretagelsen at blive styrket, når KL beskæftiger sig med sager, der primært vedrører kommunernes position. Det skyldes, at KL's politik forventes at hvile på solid konsensus, som giver KL handlerum til at forsvare kommunerne. Dette gælder i modsætning til områder præget af rumlige aspekter, hvor KL ikke forventes at have nogen fuldmagt til at agere i forhold til omverdenen, men må have et ekspliciteret mandat fra medlemmerne. Effektiviteten antages dog at afhænge af antallet af arenaer, KL har adgang til i interessevaretagelsen. Har KL adgang til flere arenaer end modparten, antages KL troværdigt at kunne true modparten med exit, hvilket kan forventes yderligere at styrke effektiviteten i interessevaretagelsen.

For det tredje forventes KL's strategivalg at være påvirket af antallet af arenaer. Hvis KL har adgang til flere arenaer, forventes det, at der vil være tale om forbundne spil, og at strategivalget bliver tilpasset dette forhold. Det betyder, at KL's strategier ikke kan analyseres isoleret på de enkelte arenaer, men må ses i sammenhæng.

I det følgende analyseres, om disse hypoteser kan bekræftes på de tre udvalgte områder, der alle primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor. Analysen af hvert område følger en fælles skabelon. Først gives en kort introduktion til området. Herefter belyses de enkelte kommuners holdninger. Dette sker for at dokumentere, at KL har et enigt bagland i ryggen. Endelig analyseres KL's håndtering af området. Først undersøges den interne arena, herefter de eksterne arenaer.

BØRNEPASNINGSGARANTIEN

Kommunerne har længe været lovmæssigt forpligtet til at sikre børnepasningsforanstaltninger i „nødvendigt omfang“. Et sådant krav indgik allerede i børne- og ungdomsforsogsloven fra 1964. I bistandsloven, der blev vedtaget i 1974 og som erstattede børne- og ungdomsforsogsloven, videreførtes princippet i § 69, hvoraf det fremgik, at kommunerne „sørger for, at der er det nødvendige antal pladser“ på børnepasningsområdet. Siden bistandslovens indførelse er bestemmelsens ordlyd videreført uændret og fremgår i dag af § 7 i lov om social service (LBK 844/2001). Bestemmelsen overlader dog mange frihedsgrader til kommunerne. Det er således kommunen selv, der bestemmer, hvor stort „det nødvendige antal pladser“ er, ligesom det er kommunen, der – inden for lovens rammer – bestemmer, hvilken type pasning der skal tilbydes. Kommunerne kan her vælge mellem kommunale institutionstilbud, kommunal dagpleje, tilskud til en kreds af forældre, der selv organiserer dagpasning (puljeordninger), tilskud til individuelle forældre, der vælger selv at løse pasningsproblemet, f.eks. med en ung pige i huset (frit valg-ordningen) og supplerende tilskud til forældre på børnepasningsorlov (Blom-Hansen, 1998; Kommunernes Landsforening, 2001s: 17-29).

Da den socialdemokratisk ledede regering under Poul Nyrup Rasmussen overtog regeringsmagten i 1993 efter ti års borgerligt styre, var det en central målsætning at indføre pasningsgaranti for børn i alderen 1-5 år. Statsministeren lancerede målsætningen i sin første åbningsredegørelse i Folketinget:

Sigtet er, at de familier, der ønsker det, kan få et pasningstilbud senest 12 måneder efter barnets fødsel. Målet er, at vi kan nå en sådan garanti inden udgangen af 1995 (R1/1993-94, spalte 9).

Målet blev ikke nået inden for denne frist, men indvarslede en massiv udbygning på området. Målsætningen er aldrig officielt blevet erklæret indfriet, men reelt har regeringen nedprioriteret området i takt med, at børnepasningsproblemet i slutningen af 1990'erne er blevet mindre akut. Efter i en årrække at have opfordret kommunerne til at udbygge området konstaterer regeringen og KL i den årlige kommuneaftale for 2001, at tiden er inde til at omprioritere indsatsen:

I de kommende år sker der store forandringer i fordelingen mellem antallet af børn i førskolealderen og antallet af børn i skolealderen. Elevtallet i folkeskolen vil stige, mens antallet af 0-6 årige falder. ... Prioriteringen i

kommunerne vil skulle målrettes de områder, hvor udgiftspresset er størst (regeringen og Kommunernes Landsforening, 2000).

Til trods for at området har været under kraftig udbygning siden 1970'erne (Blom-Hansen & Henneberg, 1998), har løsningen på børnepasningsproblemet i 1990'erne krævet en massiv videreudbygning. Den er nærmere skitseret i tabel 6.1, som viser tre interessante udviklingstræk. For det første dokumenterer tabellen den massive udbygning op gennem 1990'erne. Antallet af pasningspladser er øget med omkring 30 procent. Dækningsgraderne viser efterhånden næsten fuld dækning, og antallet af kommuner med politisk beslutning om pasningsgaranti udgør nu omkring 80 procent. For det andet viser tabellen, at udbygningen ikke har været gratis. Børnepasningsudgifterne er steget med knap 30 procent fra 21 til 27 mia. kr. i perioden. For det tredje viser tabellen, at udbygningen er sket inden for eksisterende organisatoriske rammer. Væksten er sket ved at udvide kommunernes egne pasningstilbud. Private løsninger indtager fortsat en helt marginal position. Personalenormeringerne i kommunernes pasningstilbud er holdt konstante, hvorfor udbygningen har krævet en betydelig vækst i personalet.

I det følgende undersøges børnepasningsgarantien nærmere. Først redegøres for kommunernes syn på spørgsmålet. Derefter analyseres KL's håndtering af sagen.

KOMMUNERNES SYN PÅ BØRNEPASNINGSGARANTIEN

Kommunalpolitikernes holdning til børnepasningsområdet er overordnet afdækket i den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for bogens kapitel 4. Her er stillet to spørgsmål, der viser, hvad kommunalpolitikerne mener om en række af de større kommunale serviceområder. Resultatet fremgår af tabel 6.2. Den venstre halvdel viser, at et flertal af kommunalpolitikere ønsker flere opgaver på børnepasningsområdet, og at kun et lille mindretal er uenige heri. Sammenlignet med de øvrige serviceområder er dette forhold særligt markant på børnepasningsområdet. Tabellens højre halvdel viser, om kommunalpolitikere mener, at KL skal arbejde for flere kommunale frihedsgrader eller øget statsligt ansvar på serviceområderne. Som det fremgår, gælder det markant for børnepasningsområdet, at langt de fleste kommunalpolitikere vil have KL til at arbejde for flere kommunale frihedsgrader, og at kun et meget lille mindretal ønsker et øget statsligt ansvar. Børnepasningsområdet ser altså ud til at være et område, hvor kommunal-

TABEL 6.1.
 Udbygning af den kommunale børnepasning 1993-2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. PASNINGSPLADSER									
a. Kommunale tilbud:									
- dagpleje	77.183	76.046	68.436	74.884	78.802	82.839	82.536	81.327	79.119
- vuggestuer	23.389	22.750	21.460	21.142	20.880	20.456	19.997	19.579	18.939
- børnehaver	97.134	101.964	105.233	109.857	115.778	120.073	126.370	126.903	128.251
- integrerede institutioner	69.889	85.839	88.970	97.320	103.496	111.791	119.592	121.516	120.821
Kommunale tilbud i alt	267.595	286.599	284.099	303.203	318.956	335.159	348.495	349.325	347.130
b. Kommunalt støttede private løsninger									
- puljeordninger	-	-	5.664	5.223	5.918	5.823	6.357	6.579	-
- frit valg-ordning	-	-	-	224	568	1.739	2.536	2.970	-
- suppl. orlovstilskud	-	-	-	11.379	8.032	7.320	5.834	6.120	-
2. DÆKNINGSGRAD									
- 0-årige	19,7	18,0	14,3	13,3	13,7	16,8	14,8	15,4	-
- 1-årige	61,8	62,0	56,5	60,1	62,7	68,5	67,8	70,5	-
- 2-årige	69,3	71,2	67,9	71,9	75,6	78,4	80,0	81,5	-
- 3-årige	76,6	79,9	79,0	80,8	83,9	86,9	86,0	88,7	-
- 4-årige	80,9	85,3	84,8	86,3	88,4	90,3	92,2	91,5	-
- 5-årige	81,2	85,3	86,6	87,9	90,8	93,1	94,3	96,6	-

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
3. UDGIFTER	21.037	21.940	22.233	24.251	25.671	26.349	26.582	26.683	26.680
4. PERSONALE	66.148	70.428	68.123	71.590	75.431	78.989	81.265	80.605	-
5. NORMERING									
- dagpleje	3,4	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5	3,4	3,2	-
- vuggestuer	2,9	2,9	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	-
- børnehaver	5,9	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	5,9	-
- integrerede institutioner	5,3	5,5	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,2	-
6. PASNINGSGARANTI									
- 6-12 mdr.	-	-	-	-	-	198	180	208	230
- 1-2-årige	-	-	-	-	-	202	187	212	232
- 3-5-årige	-	-	-	-	-	198	184	210	231

Anm.: Tabellen omfatter alle landets kommuner, dvs. også Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Ordforklaring: *Pasningspladser*: a. Antal indskrevne børn. b. Antal børn, hvis forældre modtager tilskud. *Dækningsgrad*: Antal indskrevne børn i dagpleje eller daginstitution i den pågældende aldersgruppe i procent af antal børn i den pågældende aldersgruppe. *Udgifter*: Kommunale bruttodrifts- og anlægsudgifter til børnepasning i mio. kr. i 2001-priser (konto 5.10-5.14 og 5.19 i det kommunale budget- og regnskabssystem). 2001 er budgettal. PL-korrigeret med den særlige primærkommunale PL-faktor (kilde: Indenrigsministeriet, 2001b: 119). *Personale*: Fuldtidsbeskæftigede ved kommunernes dagpleje, vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner. *Normering*: Antal indskrevne børn pr. fuldtidsbeskæftiget (ekskl. vikarer og personer i jobtræning). *Pasningsgaranti*: Antal kommuner med pasningsgaranti. Oplyst til KL i spørgeskema.

Kilder: Række 1-2 og 4-5: Danmarks Statistik (div. år). Række 3: Danmarks Statistik (2001). Række 6: Kommunernes Landsforening (2001r).

TABEL 6.2.
Kommunalt politikernes syn på kommunale serviceområder

	PÅSTAND: KOMMUNERNE SKAL HAVE FLERE OPGAVER PÅ OMRÅDET			SPØRGSMÅL: SKAL KL ARBEJDE FOR ØGEDE KOMMUNALE FRI- HEDSGRADER ELLER ØGET STATS-LIGT ANSVAR PÅ OMRÅDET		
	Enige	Uenige	Forskæl	Øgede kommunale frihedsgrader	Øget statsligt ansvar	Forskæl
Børnepasning	56 procent	17 procent	40	75 procent	9 procent	67
Folkeskolen	53 procent	23 procent	29	70 procent	17 procent	53
Ældreomsorg	53 procent	17 procent	36	69 procent	13 procent	56
Social bistand	39 procent	26 procent	13	51 procent	21 procent	31
Aktivisering af ledige	45 procent	25 procent	20	60 procent	20 procent	40
Handicapområdet	33 procent	24 procent	9	44 procent	21 procent	24
Folkebiblioteker	45 procent	16 procent	30	58 procent	8 procent	50
Ildræt og kultur	52 procent	9 procent	43	64 procent	4 procent	59
Veje	41 procent	20 procent	21	49 procent	15 procent	34
Miljø	40 procent	28 procent	12	50 procent	25 procent	24
Kollektiv trafik	36 procent	30 procent	6	45 procent	19 procent	26

Sign.: Alle de anførte procenttal gælder +/- 2-3 procentpoint (95%-konfidensinterval). Antallet af respondenter varierer fra 854 til 868.

Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000). De første tre kolonner viser svarene på følgende spørgsmål: "Man taler meget om, hvor mange opgaver kommunerne skal have. Er du enig eller uenig i, at kommunerne skal have flere opgaver på...?" De sidste tre kolonner viser svarene på følgende spørgsmål: "Skal KL efter din mening arbejde for flere kommunale frihedsgrader eller mere statsligt ansvar på følgende områder?"

politikerne i usædvanlig grad ønsker flere opgaver samt KL's hjælp til at befæste kommunernes position.

Kommunalpolitikernes syn på det mere snævre spørgsmål om pasningsgaranti er belyst i en rapport udarbejdet af konsulentfirmaet Advice Analyse (2001) for Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL) og Pædagogisk Medhjælperforbund (PMF). Rapportens datagrundlag er kvalitative interview med 26 kommunalpolitikere udvalgt fra ni kommuner og forskellige politiske partier. Selv om dens resultater således ikke er repræsentative i statistisk forstand, giver den et fingerpeg om kommunernes holdning. Rapporten når frem til to centrale konklusioner om kommunalpolitikernes syn på pasningsgarantien. For det første er pasningsgaranti det centrale politiske spørgsmål i kommunernes børnepasningspolitik. Rapporten konkluderer således, at „pasningsgarantien har overskygget alle andre temaer på daginstitutionsområdet“ (ibid.: 6). For det andet er der blandt kommunalpolitikere konsensus om, at pasningsgaranti er et politisk mål. Rapporten konkluderer således, at „alle partier er enige om, at forældre skal have en pasningsmulighed“ (ibid.: 9).

Det kan konkluderes, at børnepasning generelt er et område, hvor kommunalpolitikere ønsker flere opgaver og flere frihedsgrader. De ser endvidere gerne deres organisation bidrage hertil. Regeringens ønske om pasningsgaranti er kommunerne tilsyneladende enige i. Målet er også højt prioriteret blandt kommunalpolitikere, og der er konsensus på tværs af partiskel. På den baggrund kan det ikke forventes, at det har voldt KL store problemer at formulere og forfølge en kollektiv interesse på området. Spørgsmålet belyses nærmere i det følgende.

KL'S HÅNTERING AF OMRÅDET

KL har over perioden siden pasningsgarantiens varsling i 1993 forfulgt en entydig politik. Man har bakket op om det overordnede sigte, dvs. målet om at etablere pasningsmuligheder for alle de forældre, der ønsker det. Interessevaretagelsen har været koncentreret om at påvirke den måde, hvorpå pasningsgarantien etableres. KL har systematisk søgt pasningsgarantien udmøntet på en måde, der giver kommunerne maksimal handlefrihed. Det er sket på flere led. For det første har man arbejdet for, at pasningsgarantien ikke – således som statsministeren antydede i åbningsredegørelsen i 1993 – fastsættes som et mål, der skal være nået inden en bestemt frist, men derimod en målsætning, der gradvis skal indfries over en længere årrække. For det andet

har KL arbejdet for, at kommunernes udbygning på området sker frivilligt, dvs. uden anvendelse af juridiske eller økonomiske styringsinstrumenter fra statens side. For det tredje har KL søgt at mildne de økonomiske konsekvenser af målsætningen for kommunerne. Det er sket ved at søge statslig medfinansiering af udbygningen – men uden bindinger på statstilskuddenes anvendelse – og ved at dæmpe efterspørgslen efter kommunernes pasningspladser. Efterspørgslen er søgt påvirket via justering af de lovfastsatte grænser for forældrebetaling og etablering af alternative pasningstilbud. I det følgende redegøres nærmere for, hvordan denne politik er forfulgt på den interne og de eksterne arenaer.

DEN INTERNE ARENA

Pasningsgarantien har ikke voldt KL større problemer på den interne arena. Det har ikke været nødvendigt for KL at indhente et eksplicit mandat fra medlemskommunerne for at kunne agere. Medlemskommunerne har stillet sig tilfreds med løbende at blive orienteret om udviklingen på området og om KL's politik. Orienteringen er formelt sket på to måder. For det første har KL i sine årlige skriftlige beretninger beskrevet nye statslige tiltag på området samt KL's stillingtagen hertil (Kommunernes Landsforening, 1995c: 39; 1996b: 36-37; 1997a: 34-35; 1998c: 34-37; 1999d: 11-13; 2000g: 33-34; 2001t: 32-34). For det andet har KL's formand hvert år i perioden 1994-98 orienteret om regeringens politik i forhold til målet om børnepasningsgaranti og KL's stillingtagen hertil i sin mundtlige beretning på delegeretmødet (Kommunernes Landsforening, 1994: 21; 1995: 12; 1996: 20; 1997: 11; 1998: 13). Formandens mundtlige orientering har været kort og koncentreret om et budskab om, at KL principielt accepterer og støtter målet om pasningsgaranti, men at indfrielse af målet udgør et økonomisk problem, som regeringen bør bidrage til løsningen af i forbindelse med de årlige økonomiske aftaler. I 1999 ændrer formanden imidlertid budskab. Nu opfordres medlemmerne til at omprioritere til fordel for skoleområdet:

Vi skal også have flyttet ressourcer fra børnepasningen til folkeskolen i de kommende år. Det er uomtvisteligt. Vi får næppe råd til at satse på bedre 'kvalitet' i børnepasningen og lade alle pengene blive i den sektor. Det ville jo betyde, at vi ville få sværere ved at skaffe de nødvendige midler til at undervise flere skolebørn frem til midten af næste årti (Kommunernes Landsforening, 1999: 19; citationstegn i original).

Budskabet gentages i de efterfølgende år (Kommunernes Landsforening, 2001h: 9). Der signaleres hermed, at selv om der ikke er indført pasningsgaranti i alle kommuner, så er spørgsmålet ikke længere et mål, KL prioriterer højt. KL ligger her på linie med regeringen, der også reelt begynder at nedprioritere spørgsmålet omkring dette tidspunkt, jf. ovenfor.

I delegeretmødets årlige debat om formandens beretning har børnepasningsgarantien ikke fyldt meget. Men de tilkendegivelser, der har været, har bakket op om pasningsgarantien, men samtidig opfordret KL til at være påpasselig med den økonomiske side af spørgsmålet (Kommunernes Landsforening, 1994: 42-43, 45-46; 1995: 52; 1996: 31, 37, 46; 1997: 36, 38, 40, 43; 1998: 47, 49, 50). Kursændringen omkring 1999, hvor KL opfordrer til omprioritering til fordel for skoleområdet, har givet anledning til en vis debat. I diskussionen på delegeretmødet kan der spores nogen uenighed om det rimelige i denne omprioritering (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 2001h: 50, 58, 61). Debatten har dog fokuseret på de enkelte kommuners egne prioriteringer. Der sættes ikke spørgsmålstejn ved prioriteringen af KL's aktiviteter i forhold til omverdenen på området.

Til disse mere formelle orienteringer af medlemmerne kommer den mere uformelle orientering i form af den omtale af området, der sker i KL's medlemsblad *Danske Kommuner*. KL har her holdt kommunerne løbende orienteret om udviklingen i lovgivning, aftaler, økonomi, pasningspladser og ventelister.¹ Hertil kommer de særskilte publikationer og analyser, som KL har udarbejdet til medlemmernes orientering (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1996a).

Alt i alt må det konstateres, at der har været ro på den interne arena. Børnepasningsgarantien har ikke været et kontroversielt område. KL har ikke haft behov for at indhente eksplicitte mandater fra medlemmerne for at kunne agere i forhold til omverdenen. Tværtimod har KL fået handlerum af medlemmerne og dermed manørefrihed i forhold til omgivelserne. Man kan sige, at KL reelt har haft en betydelig fuldmagt fra medlemskommunerne.

DEN KORPORATIVE ARENA

KL har forfulgt kommunernes interesser på børnepasningsområdet på to måder på den korporative arena. Dels har KL forhandlet sagen med regeringen i forbindelse med budgetsamarbejdet, dvs. de årlige kommunaløkonomiske aftaler. Dels har KL deltaget i en række udvalgsarbejder om børnepasning, som regeringen har igangsat.

Budgetsamarbejdet har været det forum, hvor KL systematisk har drøftet udmøntningen af pasningsgarantien med regeringen. Spørgsmålet er indgået i alle de årlige økonomiaftaler i perioden siden statsministerens lancering af pasningsgarantien i efteråret 1993 (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001). I den første kommunaløkonomiske aftale efter offentliggørelsen af regeringens mål erklærede KL sig enig i, at pasningsgarantien skulle forsøges etableret inden udgangen af 1995. Det var dog samtidig sidste gang, at KL gik med til at sætte frist på pasningsgarantiens indførelse. I alle de efterfølgende aftaler indgår alene, at udbygningen på området skal fortsætte. I aftalen fra sommeren 1995 fastslås således, at „der er enighed om, at udbygningen fortsættes i 1996 især med henblik på pasningstilbud til de 1-5 årige børn“ (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1995). Denne drejning af den oprindelige målsætning indgik herefter i lidt varierende udformning i de efterfølgende års aftaler. På denne måde har KL undgået at forpligte medlemmerne til at etablere en fast defineret pasningsgaranti inden en bestemt frist, men alene forpligtet medlemmerne til at videreføre udbygningen. Som KL selv konstaterer i årsberetningen for 1997-98:

Ligesom de seneste års aftaler om kommunernes økonomi indeholder aftalen for 1997 ikke etablering af en egentlig pasningsgaranti. Alligevel har dagpasningsområdet ... været kendetegnet af en betydelig udgiftsvækst. Kommunerne har dermed fulgt aftalernes henstilling om at fortsætte udbygningen på børnepasningsområdet (Kommunernes Landsforening, 1998c: 35).

Udbygningen på området har ikke været gratis, jf. tabel 6.1. KL har derfor været nødt til at give omkostningerne ved pasningsgarantien betydelig opmærksomhed. Dette er først og fremmest sket ved at indkapsle spørgsmålet om udmøntningen af regeringens mål i de årlige økonomiforhandlinger. Herved har KL sikret, at staten medfinansierer udbygningen, men uden at der følger bindinger med på statsmidlernes anvendelse. Det skyldes, at de årlige økonomiaftaler i perioden har været skruet således sammen, at kommunernes aftalte udgifter har kunnet finansieres ved uændret kommunal skatteudskrivning under ét. Det finansieringshul, kommunerne ville opleve ved uændret skatteudskrivning, har staten dækket via justering af bloktilskuddet. Når regeringen og KL i de årlige aftaler har været enige om at fortsætte udbygningen på børnepasningsområdet, betyder det, at aktivitetsudvidelsen er indgået i beregningerne af finansieringsbehovet og dermed i fastsættelsen

af bloktilskuddet (se Blom-Hansen (1996) for en nærmere beskrivelse af de årlige økonomiaftaler). Eksempelvis skriver Finansministeriet om aftalen fra 1996:

Det er aftalt med Kommunernes Landsforening, at udgiftsvæksten i KL-kommunerne skal ligge i underkanten af udgiftsvæksten de senere år. ... Der er samtidig skabt råderum til styrkelse af de højt prioriterede områder, bl.a. børnepasning, IT i folkeskolen og ældreomsorg. ... Finansieringen af aftalen med Kommunernes Landsforening sker bl.a. ved ekstraordinært at øge de statslige tilskud i forhold til det planlagte niveau (Finansministeriet, 1996: 8).

KL har også varetaget økonomihensynet ved sammen med regeringen at opfordre kommunerne til at anvende alternativer til de dyre kommunale pasningspladser. Eksempelvis indgår det i aftalen fra sommeren 1995:

Det henstilles ... at kommunerne overvejer alternative og mindre omkostningskrævende tilbud i bestræbelserne på at imødekomme efterspørgselen for pasningstilbud i de kommende år (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1995).

Tilsvarende formuleringer indgår i aftalerne for de følgende år. Som det fremgår af tabel 6.1, er det dog ikke en opfordring, kommunerne har lyttet meget til.

Endelig har KL søgt at give kommunerne instrumenter til regulering af forældrenes efterspørgsel. Det er primært sket ved at søge statens regulering af forældrebetaling ændret, således at kommunerne bedre kan anvende den både som finansieringskilde og efterspørgselsregulator. I 1998 var regeringen og KL enige om at ophæve de eksisterende statslige henstillinger om forældrebetalingens størrelse i skolefritidsordninger, som kan bruges som alternativ til pasning i børnehave for 6-årige (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1998). I 1999 indgik det i den årlige økonomiaftale, at regeringen skulle søge Folketingets tilslutning til, at kommuner, som tilbyder pasningsgaranti, skal have mulighed for at øge den maksimale forældrebetalingsandel i daginstitutioner fra 30 til 33 procent. Forældrebetaling har dog ikke fyldt meget i de årlige økonomiaftaler. Det skal nok ses i lyset af to forhold. For det første har spørgsmålet givet anledning til nogen debat i KL's bagland, bl.a. på de årlige delegeretmøder (Kommunernes Landsforening, 1998: 47, 49, 50; 1999: 42, 44, 51; 2000a: 42). For det andet har Folketinget tra-

ditionelt været tilbageholdende med at hæve forældrebetalingegrænserne ud fra fordelingspolitiske overvejelser (Blom-Hansen, 1998: 342).

Budgetsamarbejdet har alt i alt udgjort kernen i KL's interessevaretagelse på den korporative arena. Men den korporative arena har også været brugt på mere traditionel vis, dvs. ved deltagelse i statslige udvalgsarbejder og som høringspartner ved lovgivning. Eksempelvis har KL deltaget i Finansministeriets arbejdsgruppe om efterspørgselsdæmpende foranstaltninger på børnepasningsområdet (Finansministeriet m.fl., 1995) og i Socialministeriets udviklingsarbejde om kvalitet i dagtilbud (Socialministeriet m.fl., 2001). I forbindelse med ny lovgivning på børnepasningsområdet har regeringen rutinemæssigt inddraget KL som høringspartner. Det gælder eksempelvis i forbindelse med den nye sociale servicelov i 1997 (Kommunernes Landsforening, 1998c: 36) og ændringen af den sociale servicelov i 1999, hvor der indførtes hjemmel til øget forældrebetaling i kommuner med pasningsgaranti (Kommunernes Landsforening, 1999e). Disse mere traditionelle korporative indflydelseskanaler har KL således gjort rutinemæssigt brug af. Samtidig er der dog ingen tvivl om, at den centrale indflydelsesmekanisme har været de årlige økonomiaftaler.

Alt i alt kan det konkluderes, at den korporative arena er præget af et tæt samspil mellem KL og regeringen. KL's interessevaretagelse må karakteriseres som ganske effektiv. KL har bakket op om regeringens målsætning, men har sikret en betydelig kommunal handlefrihed i implementeringen af pasningsgarantien. Den oprindelige, ret håndfaste målsætning er blevet opblødt til et mål, der skal arbejdes hen imod på længere sigt. Samtidig har regeringen måttet acceptere at bidrage finansielt, men uden at målrette de statslige midler til særlige foranstaltninger. Det rejser spørgsmålet om, hvorfor regeringen har accepteret denne udvikling. Svaret kan findes ved at se på spillet på den parlamentariske arena.

DEN PARLAMENTARISKE ARENA

I Folketinget har der traditionelt været megen skepsis over for detailregulering af kommunernes virksomhed på børnepasningsområdet. Det er et forhold, der kan iagttages i hele perioden siden bistandslovens vedtagelse i starten af 1970'erne. Det gælder dermed næsten uanset Folketingets sammensætning (Blom-Hansen, 1998). Mønstret gælder også i perioden, hvor regeringen har ønsket at indføre pasningsgaranti. Det har stillet KL stærkt i forhandlingerne med regeringen.

I det følgende belyses Folketingets stilling til de instrumenter, regeringen kunne tage i anvendelse for at ansprede kommunerne til at indføre pasningsgaranti: Økonomiske særtilskud, regulering af forældrebetalingen, lovregulering af kommunernes udbudsomfang og etablering af alternative pasningsordninger.

Økonomiske særtilskud kan anvendes til at give et fiskalt incitament til at øge indsatsen på bestemte områder. Der har dog ikke været tradition for at anvende dette styringsmiddel på børnepasningsområdet. I Folketinget har de store kommunale partier traditionelt anset styringsinstrumentet som værende i modstrid med det kommunale selvstyre. En undtagelse skete i 1993, da den nytiltrådte Nyrup Rasmussen-regering indførte en midlertidig refusionsordning for merudgifter på børne- og ældreområdet (LF 311/1992-93; Kommunaludvalgets betænkning 1992-93). Ordningen var et led i en større beskæftigelsesplan, men havde herudover som selvstændigt formål at tilskynde kommunerne til at udbygge børnepasningsområdet. Ordningen er således et eksempel på statslig styring via særtilskud. Men den var et brud med traditionen på området, som nok var betinget af den særlige parlamentariske situation lige efter den socialdemokratisk dominerede regerings overtagelse af regeringsmagten i 1993. Regeringen var frem til efteråret 1993 en flertalsregering og kunne derfor gennemføre ordningen trods protester fra både Venstre og Det konservative Folkeparti (se debatten i Folketinget: *Folketingets forhandlinger* 1992-92: 9979-10004). Den almindelige, afstandstagne holdning til økonomiske stimuleringsordninger over for kommunerne blev bekræftet i 1997, da Folketinget diskuterede Socialistisk Folkepartis forslag om at indføre en præmieringsordning til kommuner, der har indført pasningsgaranti. Flertallet afviste at diskutere spørgsmålet (F8/1997-98). Folketinget har dermed i almindelighed støttet KL, der generelt er modstander af særtilskud, refusionsordninger og puljefinansiering.

Forældrebetaling for børnepasning kunne i princippet anvendes til at regulere efterspørgslen efter kommunernes pasningspladser. Traditionelt har Folketinget dog ikke ønsket at anvende forældrebetalingen som en måde at nedbringe efterspørgslen på. Tværtimod har Folketinget snarere haft fordelingspolitiske bekymringer for, om satserne bliver for høje.² I 1991 blev maksimumssatserne for forældrebetalingen nedsat af et bredt flertal i Folketinget fra 35 til 32 procent af kommunens udgifter ved at drive dagpasningsforanstaltningerne. Samtidig indførtes regler om søskenderabat. Et mindre bredt flertal besluttede samtidig at nedsætte maksimumssatserne yderligere til 30 procent med virkning fra det følgende år (LF188/1990-91; Socialud-

valgets betænkning 1990-91). Også på dette område er der dog sket brud på traditionerne. Det skete i 1999, da Folketinget besluttede at give kommuner med pasningsgaranti mulighed for at øge forældrebetalingen fra 30 til 33 procent (LF 56/1999). Forslaget, der havde som eksplicit sigte at bidrage til afskaffelsen af ventelister, var en udmøntning af kommuneaftalen fra sommeren 1999 (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1999). Ordningen blev gennemført trods protester fra Venstre og hele venstrefløjens Folketinget. Den viser, at forældrebetalingen godt kan anvendes som efterspørgselsregulator på børnepasningsområdet, men nok også at aktiv opbakning fra KL er en forudsætning herfor.

Lovregulering af kommunernes udbudsomfang kunne i princippet anvendes til at tvinge kommunerne til at indføre pasningsgaranti. Heller ikke dette instrument har Folketinget dog traditionelt ønsket at anvende. Spørgsmålet har været diskuteret mange gange. Debatten har hver gang drejet sig om en opstramning af lovgivningens bestemmelse om kommunernes forpligtelse til at tilvejebringe det „nødvendige antal pladser“ på børnepasningsområdet. I 1978 fremsatte Socialistisk Folkeparti forslag om, at bestemmelsen blev præciseret, således at den først er opfyldt, når der er pasningspladser til alle børn, hvis forældre ønsker det (B58/1977-78). De fleste partier i Folketinget var enige i intentionerne, men bekymrede for de økonomiske konsekvenser samt uenige i yderligere anvendelse af lovregulering over for kommunerne. Forslaget forkastedes (*Folketingets forhandlinger* 1977-78, spalte 7353-7396). Denne situation har herefter udspillet sig gentagne gange. Hver gang er spørgsmålet om lovfæstelse blevet rejst af venstrefløjens, og hver gang har et flertal erklæret sig enige i målet, men bekymret over midlet og dets konsekvenser for den offentlige økonomi og det kommunale selvstyre.³ KL har altså ikke haft grund til bekymring over lovindgreb over for udbudsområdet.

Alternative pasningsordninger kunne gøre det billigere for kommunerne at indføre pasningsgaranti, fordi de traditionelle kommunale tilbud udgør en meget dyr løsning. Lovgivningen lægger kun få begrænsninger på kommunernes valg af organisatoriske løsninger. Hertil kommer, at der efterhånden er indført hjemmel til en række alternative pasningstilbud såsom tilskud til en kreds af forældre, der selv organiserer dagpasning (puljeordninger), tilskud til individuelle forældre, der vælger selv at løse pasningsproblemet, f.eks. med en ung pige i huset (frit valg-ordningen) og supplerende tilskud til forældre på børnepasningsorlov. Som nævnt ovenfor har KL og regeringen i fællesskab systematisk opfordret kommunerne til at benytte disse alter-

native og mindre omkostningskrævende pasningstilbud. Men som tabel 6.1 viser, er denne opfordring kun blevet fulgt i meget lille omfang.

Alt i alt må den parlamentariske arena siges at være et betydeligt strategisk aktiv for KL. Udviklingen viser, at Folketinget er skeptisk over for lovregulering på børnepasningsområdet. Det gælder såvel kvantitativ regulering af udbudsomfanget som mere indirekte styringsinstrumenter såsom særtilskud og regulering af forældrebetaling. Udviklingen viser dog også, at Folketingets traditionelt skeptiske indstilling kan brydes. Men det kræver en ekstraordinær parlamentarisk situation – som flertalsregeringen i 1993 – eller at KL aktivt bakker et regeringsforslag op. KL indtager dermed en form for vetoposition i forhold til regeringen. Regeringen kan ikke true KL med exit og i stedet søge tingene gennemført på den parlamentariske arena. Hvis regeringen ønsker særlige initiativer på børnepasningsområdet, må den forhandle med KL. Kun i forhold til etablering af alternative pasningsordninger virker både KL, regering og Folketinget magtesløse. En undersøgelse af spillet på overenskomstarenaen kan kaste lys over dette forhold.

OVERENSKOMSTARENAEN

På overenskomstarenaen indgår KL i et samspil med de kommunale personaleorganisationer. Arenaen omfatter i snæver forstand forhandlinger og indgåelse af overenskomster. I bredere forstand omfatter arenaen imidlertid også de øvrige forhold, som i praksis reguleres via dette samspil. Forstået på denne måde omfatter overenskomstarenaen flere spørgsmål. For det første omfatter den personalets løn- og ansættelsesvilkår, der reguleres direkte i overenskomsterne. For det andet omfatter den normeringerne i kommunernes pasningsordninger. Formelt afgør kommunerne normeringerne, men reelt forhandles de ofte med personaleorganisationerne. For det tredje sker der også reelt en regulering af anvendelsen af alternative pasningsordninger på overenskomstarenaen. Formelt afgør kommunerne, om de vil anvende alternative pasningsordninger. Reelt kan personaleorganisationerne gøre de politiske omkostninger herved prohibitivt store.

Kommunernes personale på børnepasningsområdet er organiseret i tre fagforeninger. Pædagogerne i daginstitutionerne organiseres af BUPL (Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund). Pædagogmedhjælperne i daginstitutionerne organiseres af PMF (Pædagogisk Medhjælper Forbund), mens dagplejerne organiseres af FOA (Forbundet af Offentligt Ansatte). KL har på kommunernes vegne indgået overenskomster med alle tre organisa-

tioner (Kommunernes Landsforening m.fl., 1999a; 1999b; 1999c). I overenskomsterne reguleres løn- og pensionsforhold, arbejdstid og ferieforhold. Ingen af disse forhold har KL imidlertid forsøgt at anvende som instrumenter til indfrielse af pasningsgarantien.

KL's strategi i overenskomstforhandlingerne har i perioden siden 1993 været koncentreret om indførelse af Ny Løn. Det er et lønsystem, hvor en centralt forhandlet basisløn suppleres med lokalt aftalt funktions-, kvalifikations- og resultatløn (Pedersen, 1997). Strategien er ikke speciel for børnepasningsområdet, men er forfulgt af KL på alle ansættelsesområder. Begrundelsen for strategien er, at KL ønsker løn gjort til et lokalt personalepolitisk instrument, som kommunerne kan anvende til at fastholde og rekruttere kvalificeret personale samt understøtte lokale prioriteringer og mål for opgaveløsningen (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1997a: 118-122; 1999b: 46; 2001i: 18-28). KL har haft succes med strategien. PMF accepterede ved overenskomstforhandlingerne i 1997 at overgå til det nye lønsystem (Bang, 1997; Kommunernes Landsforening, 1998c: 111-113). Det skete efter flere års betydelig skepsis. I 1993 nedstemte PMF's medlemmer således overenskomsten netop på grund af spørgsmålet om lokalløn (Due & Madsen, 1996: 696-704). Ved overenskomstforhandlingerne i 1999 fulgte BUPL trop og overgik til det nye lønsystem (BUPL, 1999), hvilket også gjaldt dagplejerne ifølge KL's overenskomst med FOA. I forhold til pasningsgarantien har det nye lønsystem dog mindre betydning. Det indebærer ikke en lavere lønudvikling. Og så længe personalets arbejdstid og normeringer ikke ændres, vil indførelsen af Ny Løn ikke have nogen synderlig effekt på muligheden for at indføre pasningsgaranti. På denne baggrund kan det undre, at KL ikke har inddraget andre forhold – f.eks. arbejdstid og ferieforhold – i forsøget på at lette indførelsen af pasningsgarantien. En gennemgang af personaleorganisationernes fagblade i perioden siden 1993 viser, at KL også set fra deres side har fokuseret ensidigt på Ny Løn.⁴

Normeringerne er en afgørende faktor for udgifterne til børnepasning. De reguleres ikke i overenskomsterne. Formelt beslutter den enkelte kommune selv, hvor mange børn personalet i daginstitutionerne skal passe. Reelt forhandler kommunerne dog ofte normeringerne med personaleorganisationernes lokalafdelinger. Derfor er der også begrænset variation i normeringerne på tværs af kommunerne (Damgaard, 1998: 70-72). Mange kommuner har følt sig fristede til at justere normeringerne for at gøre det billigere at indføre pasningsgaranti. KL har også opfordret kommunerne til at overveje dette middel (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1996a: 46),

og har tilbudt medlemmerne rådgivning i forbindelse med merindskrivning (Kommunernes Landsforening, 1995c: 136). KL har også drøftet spørgsmålet om normeringer på centralt hold med BUPL (*Børn og Unge*, nr. 9/1995, s. 13). Men kommunernes erfaringer med stramning af normeringerne har været negative. Personaleorganisationerne har konsekvent modsat sig tiltag i denne retning. Især BUPL har systematiseret modstanden i form af arbejdsnedlæggelser, demonstrationer og mobilisering af forældrene til protest. BUPL's næstformand forklarer om forældremobilisering (se også Andersen & Andersen, 2001):

Det handler om at få gjort [kommunernes] budgetforhandlinger offentlige. Derfor beder vi nærmest forældrene om at stille sig på trappen til rådhuset for at diskutere med politikere, hvis de vil være med til at forhindre merindskrivning (udtalelse fra BUPL's næstformand Klaus Wilmann til *Børn og Unge*, nr. 37/1995, s. 11).

Kommunernes forsøg på at justere normeringerne har ført til konfrontationer mellem personaleorganisationer, forældre og kommunalpolitikere i mange kommuner. Som eksempler kan nævnes Helsingør Kommune (*Danske Kommuner*, nr. 3/1995, s. 20-21; *Børn og Unge*, nr. 9/1995, s. 12-13), Næstved Kommune (*Børn og Unge*, nr. 20/1995, s. 3-4) og Horsens Kommune (*Børn og Unge*, nr. 37/1995, s. 12-13; *Job og Børn*, nr. 24/1995, s. 6; Damgaard, 1998: 172-177). Tabel 6.1 viser, at normeringerne i gennemsnit har ligget stabilt i hele perioden siden 1993. Set fra de fleste kommuners synsvinkel har omkostningerne ved at justere normeringerne altså i praksis været prohibitivt store.

Endelig er der spørgsmålet om alternative pasningstilbud. Kommunerne kunne i princippet eksternalisere hele arbejdsgiverspørgsmålet ved at overlade børnepasningsopgaven til andre, f.eks. private organisationer eller virksomheder. Det kræver dog særlig lovhjælp. En sådan har i perioden siden 1993 kun været gældende i relation til selvejende institutioner og puljeordninger (Socialministeriet, 2000). Der er ikke noget, der tyder på, at KL har arbejdet for alternative privatiserede løsninger. Derimod har KL systematisk opfordret kommunerne til at bruge alternative og mindre omkostningskrævende pasningstilbud, jf. ovenfor under den korporative arena. Puljeordningerne burde ud fra økonomiske hensyn være særligt interessante for kommunerne. De kræver alene administration i form af tilskudsudbetaling og er typisk billigere end kommunale institutioner, fordi de ikke umiddel-

bart er omfattet af overenskomsterne på børnepasningsområdet (Kyst & Tinning, 1992: 75-77; Glavind, 1997: 35-39). Men tabel 6.1 viser, at kommunerne i almindelighed ikke har anvendt puljeordningerne. De spiller en helt marginal rolle i det samlede pasningstilbud. Grunden er nok delvis, at forældrene kun efterspørger puljeordninger i mindre omfang. Det skyldes primært, at hele arbejdet med at organisere pasningen overvælttes på forældrene. Men grunden er nok også, at personaleorganisationerne har været modstandere af puljeordningerne. De har set dem som en trussel mod løn- og arbejdsvilkårene på hele børnepasningsområdet og aktivt arbejdet for at få puljeordningerne til at indgå almindelige overenskomster. Puljeordninger, der modsætter sig, udsættes for blokade. For tiden (foråret 2002) har BUPL iværksat blokade mod puljeordninger i Spøttrup, Egtved, Fredericia, Morsø og Aalborg Kommuner (www.bupl.dk). Den beskedne anvendelse af puljeordninger kunne tyde på, at disse omkostninger for de fleste kommunalpolitikere overstiger fordelene.

Alt i alt må det om overenskomstarenaen konkluderes, at udviklingen synes at vise, at personaleorganisationerne indtager en vetoposition over for tiltag, der truer personalets løn- og ansættelsesvilkår. KL har ikke forsøgt at anvende arbejdstids- og ferieregler som instrument til at indfri pasningsgarantien. Forsøgene på at bistå medlemmerne til at justere normeringerne og anvende alternative pasningstilbud har været uden større resultater. Personaleorganisationerne har reelt kunnet blokere for disse tiltag. Det skyldes en kombination af central forhandlingsstyrke og et lokalt beredskab, der effektivt kan mobiliseres over for nye tiltag fra de kommunale arbejdsgivere. Resultatet har været, at KL har måttet acceptere, at udbygningen på børnepasningsområdet er sket inden for gældende organisatoriske og overenskomstmæssige rammer. Det har gjort udbygningen omkostningstung. Men det spørgsmål har KL foretrukket at drøfte med regeringen, ikke personaleorganisationerne.

KONKLUSION OM BØRNEPASNINGSGARANTIEN

Børnepasningsgarantien udgør et eklatant eksempel på et område, der primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor. Området er præget af ganske få rumlige aspekter. Det har gjort det nemt for KL at formulere en kollektiv interesse på området og at håndtere den interne arena. Medlemmerne har givet KL en betydelig grad af fuldmagt til at agere på

området. Enhedsaktorforsættningen er altså i væsentlig grad opfyldt. Det har gjort det muligt for KL at forholde sig strategisk til omverdenen. I forhold til regeringens ønsker om at indføre en børnepasningsgaranti har KL reelt indtaget en vetoposition. Man har ikke udnyttet denne til at blokere for regeringens ønske, da kommunerne i vidt omfang er enige i målet om pasningsgaranti. Men man har udnyttet positionen til at omforme regeringens målsætning til noget mere håndterbart for kommunerne. Regeringens oprindelige, ret håndfaste målsætning er blevet opblødt til et mål, der skal arbejdes hen imod på længere sigt. Samtidig har regeringen måttet acceptere at bidrage finansielt, men ikke at målrette de statslige midler til særlige foranstaltninger. KL's stærke position må ses i lyset af forholdene på den parlamentariske arena, hvor der hersker en meget decentraliseringsvenlig stemning. Det betyder, at regeringen ville have haft meget svært ved at komme igennem med indgreb over for kommunernes opgavevaretagelse på børnepasningsområdet. I den forstand giver det mening at omtale KL som et kommunalt førstekammer.

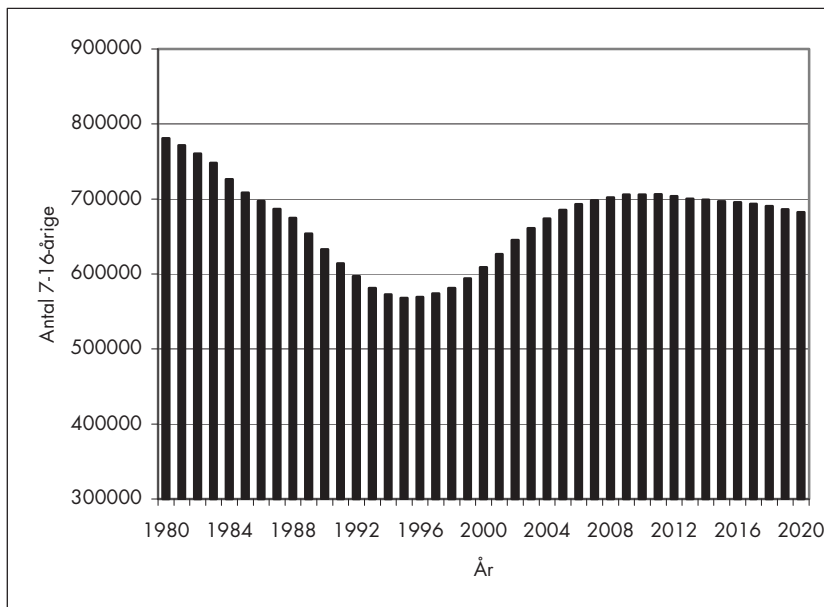
Tankegangen om strategisk udnyttelse af de eksterne arenaer får således en vis støtte på børnepasningsområdet. Men den viser sig alligevel ikke at være dækkende. For udviklingen på overenskomstarenaen støtter ikke tankegangen. Her er KL reelt stødt ind i et veto fra personaleorganisationerne. De har ikke været indstillet på at bidrage til indfrielsen af pasningsgarantien, f.eks. ved ændret arbejdstid, normering eller aflønning. Der er heller ikke noget, der tyder på, at KL har forsøgt at udnytte den decentraliseringsvenlige stemning i Folketinget til at ændre på grænsen mellem lovstof og aftalestof på børnepasningsområdet. Alt i alt forekommer forholdene på overenskomstarenaen at være helt adskilte fra forholdene på den korporative og den parlamentariske arena. Set i lyset af analysens teoretiske udgangspunkt er det overraskende.

UDGIFTSPRES I FOLKESKOLEN

På børnepasningsområdet er kommunerne lovmæssigt forpligtet til at tilbyde pasning i „nødvendigt omfang“. Forældre har dermed ikke et ubetinget krav på kommunal børnepasning. Det giver kommunerne mulighed for at justere udbud og dækningsgrader efter både politiske og økonomiske hensyn. Sådan forholder det sig ikke på folkeskoleområdet. Her skal kommunerne ifølge folkeskoleloven sørge for undervisning til alle børn og unge,

FIGUR 6.1.

Antal 7-16-årige i perioden 1980-2020



Anm.: 1980-2001: Opgørelse pr. 1. januar; 2002-2020: Befolkningsfremskrivning.

Kilde: Danmarks Statistik (2001).

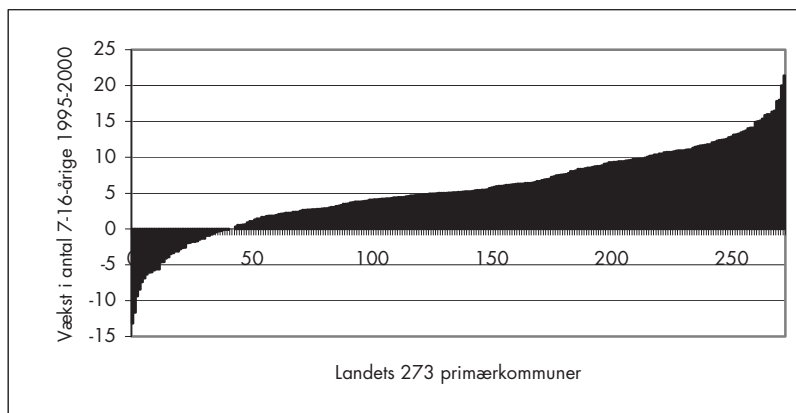
hvis forældre ønsker dem optaget i folkeskolen (LBK 730/2000: § 20). Antallet af elever er dermed en af de helt afgørende faktorer, der bestemmer folkeskoleopgavens omfang for kommunerne.

Antallet af 7-16-årige har været faldende i en lang årrække. Det har gjort folkeskoleområdet til et af de nemme områder i kommunernes budgetlægning. Et faldende antal unge er ensbetydende med et faldende udgiftspres. Udviklingen vendte dog i midten af 1990'erne. Som figur 6.1 viser, er der tale om et markant skift. I perioden 1980-1995 faldt antallet af 7-16-årige fra 781.000 til 568.000. I perioden 1995-2000 steg antallet til 609.000, dvs. med 41.000. Det vil ifølge Danmarks Statistiks befolkningsprognose fortsætte med at stige indtil omkring 2010.

Den aggregerede udvikling i figur 6.1 dækker over en forskellig virkelighed i landets enkelte kommuner. Men for langt hovedparten af kommunerne gælder det, at antallet af 7-16-årige har været stigende siden 1995. Det er illu-

FIGUR 6.2.

Vækst i antal 7-16-årige opgjort på enkeltkommune-niveau 1995-2000 (procent)



Anm.: Hver enkelt kommune er repræsenteret med en "pind" i figuren og placeret på X-aksen i rækkefølge, efter hvor stor fremgangen i antal 7-16-årige har været i perioden 1995-2000.

Kilde: Danmarks Statistik (2001).

streret i figur 6.2, som viser udviklingen 1995-2000 opgjort på enkeltkommune-niveau. Hver kommune er repræsenteret med en „pind“ i figuren og placeret på X-aksen i rækkefølge, efter hvor stor fremgangen i antal 7-16-årige har været i perioden 1995-2000. Det fremgår, at 41 kommuner ligger under X-aksen, dvs. de har haft et faldende antal 7-16-årige i perioden. De resterende 232 kommuner har alle haft en stigning. For de fleste kommuner udgør udviklingen i aldersgruppen 7-16-årige dermed et udgiftspres på folkeskolen.

Det demografiske pres udgør en betydelig udgiftspolitisk udfordring for kommunerne. Men det er ikke den eneste udfordring. I samme periode har kommunerne også stået over for andre nye, udgiftskrævende opgaver på folkeskoleområdet. Det gælder et forhold som indførelse af computere i folkeskolen, hvor KL og regeringen i midten af 1990'erne blev enige om at opfordre kommunerne til at øge tempoet (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1996; Finansministeriet m.fl., 1996; Finansministeriet m.fl., 1998: 28). Det gælder også et forhold som anlægsområdet, hvor et opdæmmet behov for renovering af skolebygninger og det øgede antal elever også

har givet et udgiftspres (Egelund, 2001; Finansministeriet m.fl., 1995a: 85). Endelig gælder det et forhold som tosprogede elever, hvis antal er vokset markant op gennem 1990'erne (Undervisningsministeriet, 2001: 19-20; Finansministeriet m.fl., 1995a: 81-82). Ud over disse udgiftspolitiske udfordringer skal det også nævnes, at der i sidste halvdel af 1990'erne foregik en politisk debat om kvalitetsniveauet i folkeskolen (se f.eks. F20/1996-97). Kvalitetsdiskussionen førte til et samarbejdsprojekt mellem Undervisningsministeriet, Danmarks Lærerforening og KL om „Folkeskolen år 2000“. I projektet forsøgte parterne i fællesskab at forbedre folkeskolens kvalitet på otte udvalgte områder (Mehlbye, 2000; 2001). Disse forskelligartede udfordringer vil kun blive inddraget i den følgende analyse i det omfang, de har betydning for KL's håndtering af udgiftspreset som følge af det stigende elevtal.

Set fra KL's side indebærer den demografiske udvikling en udfordring for interessevaretagelsen. Hvordan kan man bistå kommunerne med at håndtere udgiftspreset inden for acceptable økonomiske rammer? Internt har KL løftet udfordringen ved løbende at orientere medlemskommunerne om udgiftspreset og mulige styringsinstrumenter. Eksternt har KL søgt at skabe så vide rammer som muligt for kommunerne til lokalt at tilrettelægge folkeskoleopgaven. Det er sket ved at søge opblødning af de statslige og overenskomstnæssige regler, der binder kommunernes opgaveløsning. Endvidere har KL via budgetsamarbejdet søgt statslig medfinansiering til den aktivitetsudvidelse, som udgiftspreset medfører.

I det følgende undersøges udgiftspreset på folkeskoleområdet nærmere i perioden efter 1995. Først redegøres for kommunernes syn på spørgsmålet. Derefter analyseres KL's håndtering af området.

KOMMUNERNES SYN PÅ FOLKESKOLEOMRÅDET

Kommunalpolitikernes holdning til folkeskoleområdet er overordnet afdækket i den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for bogens kapitel 4. Her er stillet to spørgsmål, der viser, hvad kommunalpolitikerne mener om en række af de større kommunale serviceområder. Resultatet fremgår af tabel 6.2, som er vist ovenfor i forbindelse med kommunernes syn på børnepasningsområdet. Tabellen viser, at kommunalpolitikernes holdning til folkeskoleområdet er meget sammenlignelig med holdningen til børnepasningsområdet. Også på folkeskoleområdet ønsker kommunalpolitikere i almindelighed flere opgaver og KL's hjælp til at befæste kom-

TABEL 6.3.

Kommunalpolitikernes syn på udgiftspresset på udvalgte serviceområder

SPØRGSMÅL: ER DU ENIG ELLER UENIG I, AT FØLGENDE OMRÅDE I SÆRLIG GRAD ER ØKONOMISK PRESSET?			
	Enig	Uenig	Forskel
Folkeskole	65 procent	18 procent	47
Ældreforsorg	54 procent	18 procent	36
Kultur	30 procent	31 procent	-1
Børnepasning	39 procent	26 procent	13
Miljø	19 procent	30 procent	-11
Teknik	32 procent	26 procent	7
Social bistand	53 procent	15 procent	38

Sign.: Alle de anførte procenttal gælder +/- 3 procentpoint (95 procent-konfidensinterval).

Antallet af respondenter varierer fra 872 til 877 for de enkelte spørgsmål.

Anm.: Tabellen viser svarene på følgende spørgsmål: "Nedenfor følger en række påstande. Vi vil bede dig markere ud for hver påstand, om du er enig eller uenig: ... området er i særlig grad økonomisk presset". Svarkategorier: "Helt enig"; "Delvist enig"; "Neutral"; "Delvist uenig"; "Helt uenig". Procenttallene i tabellen viser summen af de to første og to sidste svarkategorier.

Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

munernes position på området. Disse holdninger er dog knap så markante som på børnepasningsområdet.

Kommunalpolitikernes syn på det mere snævre spørgsmål om udgiftspres på folkeskolen er også belyst i den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for bogens kapitel 4. For en række områder er kommunalpolitikerne her blevet bedt om at oplyse, om de mener, at området i særlig grad er økonomisk presset. Resultatet fremgår af tabel 6.3. Den viser, at et flertal af kommunalpolitikerne er enige i, at skoleområdet er særligt presset. Kun et lille mindretal er uenige. Tabellen viser endvidere, at dette forhold er særlig markant på skoleområdet sammenlignet med de øvrige områder.

Det kan konkluderes, at folkeskoleområdet – ligesom børnepasningsområdet – er et område, hvor kommunalpolitikerne ønsker flere opgaver og flere frihedsgrader. De ser endvidere gerne deres organisation bidrage hertil. Der synes også at være konsensus blandt kommunerne om, at området i særlig grad er udsat for et økonomisk pres. På den baggrund kan det ikke for-

ventes, at det har voldt KL store problemer at formulere og forfølge en kollektiv interesse på området. Spørgsmålet belyses nærmere i det følgende.

KL'S HÅNDBTERING AF OMRÅDET

KL har siden midten af 1990'erne fulgt en flerstrengt politik i forhold til udgiftspresset på folkeskoleområdet. For det første har man løbende holdt medlemskommunerne informeret om udgiftspresset og orienteret om mulige styringsinstrumenter. For det andet har man søgt at skabe så fleksible rammer som muligt for kommunerne til lokalt at tilrettelægge folkeskoleopgaven. Det er sket på flere måder. Man har forsøgt at opbløde statslige regler, der binder kommunernes opgavetilrettelæggelse. Det har primært drejet sig om reglerne for skolestruktur. Man har også forsøgt at opbløde de overenskomstmæssige bindinger på den lokale skolepolitik. Det har primært drejet sig om indførelse af Ny Løn og ændring af lærernes arbejdstidsregler. Endelig har man for det tredje søgt at afbøde de økonomiske effekter af udgiftspresset ved at få statslig medfinansiering på området – men uden bindinger på pengenes anvendelse. I det følgende redegøres nærmere for, hvordan denne politik er forfulgt på den interne og de eksterne arenaer.

DEN INTERNE ARENA

Udgiftspresset på folkeskoleområdet har ikke voldt KL større problemer på den interne arena. Som på børnepasningsområdet har det ikke været nødvendigt for KL at indhente et eksplicit mandat fra medlemskommunerne for at kunne agere i forhold til omverdenen. Medlemskommunerne har stillet sig tilfreds med løbende at blive orienteret om udviklingen på området og om KL's politik. Som på børnepasningsområdet er orienteringen formelt sket på to måder. For det første har KL i sine årlige skriftlige beretninger beskrevet nye statslige tiltag på området samt KL's stillingtagen hertil (Kommunernes Landsforening, 1995c: 56-64, 130-137; 1996b: 56-66, 125-136; 1997a: 51-59, 118-129; 1998c: 52-60, 111-122; 1999d: 8-11, 45; 2000g: 29-33, 56-58; 2001t: 29-32, 57-58). For det andet har KL's formand hvert år i sin mundtlige beretning på delegeretmødet i perioden 1995-2001 orienteret om regeringens og Folketingets politik på folkeskoleområdet, overenskomstsituationen med folkeskolelærerne og KL's stillingtagen til disse forhold (Kommunernes Landsforening, 1995: 17, 19; 1996: 10, 13, 20; 1997: 10,

11, 15-16; 1998: 12-13, 15; 1999: 6, 9-10, 14, 16, 17; 2000a: 13-14; 2001h: 16-19). I den mundtlige beretning har formanden gjort meget ud af at understrege udgiftspresset på området. Eksempelvis sagde formanden i 1998 til den første delegeretforsamling efter kommunalvalget i 1997:

Med hensyn til folkeskolens økonomi overser mange det faktum, at vi i de kommende år får 100.000 flere børn i folkeskolen. Det er ikke gratis. ... Landsforeningen vil opfordre alle kommunalbestyrelser til, at man i starten af valgperioden laver en samlet plan for udviklingen i folkeskolens økonomi og indhold. Denne opgave er vigtig (Kommunernes Landsforening, 1998: 12-13).

Formanden har endvidere brugt den mundtlige beretning til at orientere om de styringsinstrumenter, medlemskommunerne kan tage i anvendelse over for udgiftspresset, og som KL arbejder for at forbedre. Det gælder forhold som lærernes arbejdstidsaftale og udnyttelse af Ny Løn (Kommunernes Landsforening, 1995: 19; 1996: 18-19; 1997: 15-16; 1998: 15; 1999: 14, 18; 2000a: 14; 2001h: 17) og den lokale skolestruktur (Kommunernes Landsforening, 1998: 12; 1999: 9-10; 2000a: 13). I delegeretmødets årlige debat om formandens beretning har folkeskoleområdet ikke fyldt meget. De indlæg, der har været herom, har i overvældende grad drejet sig om lærernes arbejdstidsaftale. Indlæggene har næsten enstemmigt kritiseret de tidligere U-, F- og Ø-tidsregler i arbejdstidsaftalen for at være for stive, og den nye arbejdstidsaftale i 1999 for at være for kompliceret (Kommunernes Landsforening, 1995: 41, 42-43; 1996: 37-38, 40, 44-46, 57-64; 1998: 47; 2000a: 44-45, 50, 57). I 1996 fremsatte Ishøj Kommune forslag på delegeretmødet om at pålægge bestyrelsen at arbejde for afskaffelse af de gældende arbejdstidsregler og indførelse af en normal 37-timers arbejdsuge for lærerne. Bestyrelsen fremsatte et alternativt forslag, hvorefter Ishøj Kommunes forslag alene skulle indgå i bestyrelsens overvejelser ved de kommende overenskomstforhandlinger. Bestyrelsens forslag kan bedst betegnes som et afværgeforslag (jf. diskussionen i kapitel 3 om forslag og modforslag på delegeretmødet). Formanden begrundede bestyrelsens forslag således: „Det [er] nok mest hensigtsmæssigt, at vi giver vores forhandlere den frihed, de har behov for at have, når de skal i gang med overenskomstforhandlingerne“ (Kommunernes Landsforening, 1996: 63). Bestyrelsens forslag blev vedtaget med overvældende flertal (Kommunernes Landsforening, 1996: 57-64; *Danske Kommuner*, nr. 21, 1996, s. 29). Ud over arbejdstidsreglerne har der på delegeret-

mødet også været nogen debat om udgiftspresset på folkeskolen, hvor medlemskommuner har opfordret KL til at være på vagt (Kommunernes Landsforening, 1997: 35; 2001h: 32, 40, 45).

Til disse formelle orienteringer af medlemmerne kommer den mere uformelle orientering i form af den dækning af folkeskoleområdet, der sker i KL's medlemsblad *Danske Kommuner*. KL har her løbende orienteret om udgiftspresset på folkeskolen.⁵ Hertil kommer de særskilte publikationer, som KL har udarbejdet til orientering af medlemmerne (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1998d; 2000i; 2000j; Kommunernes Landsforening & KTO, 1995).

Alt i alt må det konstateres, at der i al væsentlighed har været ro på den interne arena. Det eneste område, hvor der har været decideret kritik af KL's politik, er lærernes arbejdstidsregler. Her har der været forslag på delegeretmødet om at pålægge bestyrelsen et bestemt mandat. Det blev dog massivt nedstemt. Det resultat kan tolkes som en bekræftelse på, at bestyrelsen ikke har behov for at indhente mandater hos medlemmerne på området, men at medlemmerne tværtimod overlader bestyrelsen betydelige frihedsgrader. Bestyrelsen har med andre ord fuldmagt på området.

DEN KORPORATIVE ARENA

KL har forfulgt to overordnede strategier på den korporative arena for at varetage kommunernes interesser. For det første har man søgt statslig medfinansiering af den kommunale aktivitetsudvidelse, som udgiftspresset på folkeskolen medfører. Det er sket i regi af budgetsamarbejdet med Finansministeriet. For det andet har man søgt opblødning af den statslige regulering på folkeskoleområdet, primært i et sektorsamspil med Undervisningsministeriet.

Udgiftspresset på folkeskolen har været drøftet mellem KL og regeringen i budgetsamarbejdet i hele undersøgelsesperioden. Alle de årlige økonomiaftaler indeholder tiltag over for folkeskolen (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001). I de fleste af årene er KL og regeringen enige om at opfordre kommunerne til at udvise tilbageholdenhed på området. F.eks. lyder det i aftalen fra 1998:

Elevvæksten vil skabe et udgiftspres i de kommende år, men regeringen og Kommunernes Landsforening er samtidig enige om, at der er et potentiale for at forbedre ressourcenyttelsen, som gør det muligt for kommunerne

under ét at nedbringe ressourceforbruget pr. elev frem til 2005. Forudsætningen er, at lønudgifterne pr. elev nedbringes. Det kan blandt andet ske gennem en relativt begrænset forøgelse i klassekvotienten i de mange kommuner, hvor det er muligt, og ved at en større andel af lærernes arbejdstid anvendes til undervisning. Parterne vil opfordre kommunerne til at indrette principperne for den økonomiske styring således, at disse målsætninger opfyldes (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1998).

Set fra KL's side har inddragelse af udgiftspresset i budgetsamarbejdet indebåret to fordele. For det første har det været en måde at gøre medlemmerne opmærksomme på udgiftspresset og den økonomiske styringsudfordring, som det indebærer. På denne måde har de årlige aftaler understøttet KL's egen informationsindsats over for medlemmerne, jf. ovenfor under den interne arena.

For det andet har budgetsamarbejdet givet KL mulighed for at sikre medlemmerne supplerende finansiering til udgiftspresset, men uden bindinger på midlernes anvendelse. De årlige økonomiaftaler har i perioden været skruet således sammen, at kommunernes aftalte udgifter har kunnet finansieres ved uændret kommunal skatteudskrivning under ét. Det finansieringshul, kommunerne ville opleve ved uændret skatteudskrivning, har staten dækket via justering af bloktilskuddet eller tilvejebringelse af andre finansieringsmuligheder for kommunerne (se Blom-Hansen, 1996, for en nærmere beskrivelse af budgetsamarbejdet). Systemet indebærer, at når parterne er enige om aktivitetsudvidelser, så skal der sikres finansiering hertil inden for uændret skatteudskrivning. Det betyder i praksis, at regeringen har måttet sikre finansiering til flere rent kommunale opgaver på folkeskoleområdet. Som eksempel kan nævnes udbygningen på IT-området, hvor der i aftalen fra 1996 indgik en anbefaling til kommunerne om at accelerere tempoet for indførelse af informationsteknologi i folkeskolen (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1996). Konkret betød denne anbefaling, at der i aftalen blev afsat 90 mill. kr. årligt til investeringer i IT-udstyr i folkeskolen (Finansministeriet, 1996). Et andet eksempel er behovet for renovering af skolebygninger, hvor aftalerne fra 2000 og 2001 gav kommunerne øgede muligheder for lånefinansiering af denne type udgifter (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2000; 2001).

Budgetsamarbejdet udgør den ene af KL's strategier på den korporative arena. Sektorsamspillet med Undervisningsministeriet udgør den anden. Her har KL søgt at opløse reguleringen på folkeskoleområdet, således at kommunerne får så vide rammer som muligt til at håndtere udgiftspresset.

KL's indsats har været fokuseret på begrænsningerne på kommunernes adgang til at tilpasse klassekvotienten i folkeskolen. Som KL og regeringen i fællesskab noterer: „En forøgelse af klassekvotienten er på mange måder den mest nærliggende mulighed for at forbedre ressourceudnyttelsen ved et stigende elevtal“ (Finansministeriet m.fl., 1998: 30). Folkeskoleloven foreskriver, at klassekvotienten maksimalt må udgøre 28 (LBK 730/2000: § 17). Den gennemsnitlige klassekvotient ligger langt fra dette maksimum. Den udgør efter en svag stigning op gennem 1990'erne 19,1 i skoleåret 1999/2000 (Undervisningsministeriet, 2001: 24-25). Begrænsningen for en opadgående justering af klassekvotienten er dermed ikke i første omgang folkeskolelovens maksimumskrav. Derimod kan reglerne for skolestruktur i praksis indebære sådanne begrænsninger. Med skolestruktur sigtes til skoledistriktsinddeling, skoleledelse, skolestørrelse samt skolehen- og nedlæggelser. Folkeskoleloven regulerer alle disse forhold. I 1999 aftalte regeringen og KL i den årlige økonomiaftale, at det nærmere skulle belyses, hvordan reglerne kunne opblødes, således at „kommunerne kan tilrettelægge skolestrukturen mere varieret“ (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1999). Baggrunden for aftalen var arbejdet i det såkaldte 2005-udvalg, hvor regeringen og de kommunale parter i fællesskab havde analyseret de udgiftspolitiske scenarier for den kommunale sektor. 2005-udvalget havde fastslået, at:

... de nuværende regler om skoledistrikter indebærer en begrænsning i forhold til kommunernes mulighed for at styre udviklingen i de gennemsnitlige klassekvotienter. En opblødning af de nuværende regler vedrørende skoledistrikter vil øge mulighederne for en mere hensigtsmæssig ressourcestyring, idet den enkelte kommune vil få mulighed for i højere grad at fordele eleverne jævnt på kommunernes skoler (Finansministeriet m.fl., 1998: 31).

Det aftalte analysearbejde blev udført af en arbejdsgruppe med deltagelse fra Undervisnings- og Socialministeriet samt KL og afsluttet i april 2000 (Kommunernes Landsforening, Social- og Undervisningsministeriet, 2000). Arbejdsgruppen kunne ikke blive enige om bestemte anbefalinger, men valgte alene at beskrive forskellige tekniske muligheder for opblødning af reglerne. Efter afslutning af analysearbejdet besluttede regeringen og KL i den årlige økonomiaftale, at der skulle foretages en nærmere kortlægning af kommunernes ønsker og behov på området (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2000). Denne kortlægning foretog KL i efteråret 2000 ved en spørgeskemaundersøgelse blandt medlemskommunerne. På grundlag heraf

formulerede KL sammen med Undervisnings- og Socialministeriet et program for mere fleksible regler. Programmet omfatter skoleledelse og integrering af skole- og dagpasningstilbud. Det indebærer, at der i første omgang ikke gennemføres lovændringer, men at tiltag igangsættes inden for rammerne af de eksisterende forsøgsbestemmelser i folkeskoleloven og den sociale servicelov. Det betyder, at kommunerne skal søge om godkendelse, inden forsøg igangsættes. Ansøgningerne vurderes af et rådgivende udvalg bestående af Undervisnings- og Socialministeriet samt KL. Forsøgene skal herefter danne grundlag for eventuelle lovændringer, som i givet fald planlægges gennemført i folketingssamlingen 2005/2006 (Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet, 2001).

Denne udgang på sagen var ikke nogen stor sejr for KL. Udgangspunktet var ellers godt. For Danmarks Lærerforening, der er skeptisk over for kommunale frihedsgrader, blev ikke inviteret med i den arbejdsgruppe, der skulle belyse muligheder for øget fleksibilitet. Lærerforeningens formand karakteriserede udelukkelsen som „uhørt“ og „helt uforståeligt“ på foreningens kongres i efteråret 1999 (*Folkeskolen*, 11. november 1999). KL's ønsker til mere fleksible skolestrukturregler var, at der skulle indføres generelle regler med umiddelbar hjemmel til forsøg og nye initiativer – så der ikke skal søges om dispensation hertil hos Undervisningsministeriet. Det budskab fremgik af KL's debatoplæg *Den lokale folkeskole – nye veje*, som blev udgivet i august 2000 (Kommunernes Landsforening, 2000j: 14). Det fremgår også af en leder i medlemsbladet *Danske Kommuner*, hvor sagen blev formuleret på følgende måde:

... det er grundlæggende forkert, at så mange skoler i så mange kommuner skal søge om dispensation til så gode initiativer. ... Dispensationsmulighed og forsøg er nødvendige instrumenter. Men de kan også være udtryk for, at virkeligheden er løbet fra forældede regler ... Folketinget bør hjælpe undervisningsministeren med at give kommunerne mulighed for at realisere de gode ideer og initiativer – vel at mærke ad fordøren (leder i *Danske Kommuner*, nr. 24, 2000, s. 2).

Det program, der blev forhandlet på plads af KL og Undervisnings- og Socialministeriet, indebærer som nævnt netop, at der i første omgang kun kan igangsættes forsøg efter dispensation. KL fik altså ikke indført de ønskede generelle regler. Hertil kommer, at programmet slet ikke omfatter mulighed for forsøg med fravigelse af reglerne for skoledistriktsinddeling, som oprindeligt var kernepunktet i kritikken af de stive skolestrukturregler. KL lufte-

de sin frustration over for regeringen på et møde i februar måned 2001. Ifølge KL's eget referat anførtes følgende:

På mødet udtrykte landsforeningen endvidere kritik af, at rammerne for de aftalte forsøg om fleksibel skolestruktur er blevet for begrænsede, og at udsigterne for mere permanente ordninger er for lange (Kommunernes Landsforening, 2001v).

KL måtte altså slå sig til tåls med en kun delvis imødekommelse af de oprindelige ønsker til mere fleksible regler for skolestruktur.

Budgetsamarbejdet og sektorsamspillet med Undervisningsministeriet om reglerne for skolestruktur har udgjort kernen i KL's interessevaretagelse på den korporative arena. Ud over disse områder er arenaen generelt karakteriseret ved et tæt samspil mellem KL og regeringen. KL er fast deltager i statslige udvalgsarbejder på folkeskoleområdet. Eksempelvis har KL deltaget i Finansministeriets analysearbejde om indførelse af computere i folkeskolen (Finansministeriet m.fl., 1996), i Undervisningsministeriets arbejdsgruppe om skolebestyrelser i folkeskolen (Skrædderdal, 2001: 77-86) og i Undervisningsministeriets kvalitetsudviklingsprogram „Folkeskolen år 2000“ (Mehlbye, 2000; 2001). KL anvendes endvidere efter fast procedure af regeringen som høringspartner i forbindelse med forslag til nye love eller bekendtgørelser. Eksempelvis afgav KL alene i 1994 høringssvar til udkast til syv forskellige bekendtgørelser på folkeskoleområdet (Kommunernes Landsforening, 1995c: 59-60). Disse mere traditionelle korporative indflydelseskanaler har KL således gjort rutinemæssigt brug af, og de har også givet KL mulighed for at håndhæve kommunernes interesser i forbindelse med udgiftspresset på folkeskoleområdet. Der er dog samtidig ingen tvivl om, at interessevaretagelsen har været koncentreret om budgetsamarbejdet og samarbejdet med Undervisningsministeriet om reglerne for skolestruktur.

Alt i alt kan det konkluderes, at den korporative arena – ligesom på børnepasningsområdet – er præget af et tæt samspil mellem KL og regeringen. KL's interessevaretagelse må karakteriseres som relativt effektiv. I udgangspunktet er udgiftspresset på området et rent kommunalt problem. I modsætning til børnepasningsområdet er der ikke tale om, at KL skal forholde sig til et statsligt policy-initiativ på området. Udgiftspresset skyldes primært den demografiske udvikling, som regeringen er uden ansvar for. Alligevel har KL formået at få regeringen til at medvirke til at afhjælpe udgiftspresset. Det er sket både via økonomiske håndsrækninger og ved lempelse af den admini-

strative regulering på området. KL er dog langt fra blevet imødekommet af regeringen. En analyse af den parlamentariske arena kan bidrage til en forklaring på dette forhold.

DEN PARLAMENTARISKE ARENA

På folkeskoleområdet står KL over for et betydeligt mere centralistisk indstillet Folketing end på børnepasningsområdet. Et første indtryk heraf kan man få ved at sammenholde de lakoniske bestemmelser i den sociale servicelov, hvorefter kommunerne skal sørge for „det nødvendige antal pladser“ på børnepasningsområdet (LBK 844/2001: § 7), med folkeskolelovens detaljerede bestemmelser om folkeskolens struktur og indhold og skolevæsenets ordning (LBK 730/2000: kap. 2-3).

Når KL ønsker folkeskolens regler lempet til fordel for flere kommunale frihedsgrader, bliver denne mere centralistiske indstilling en udfordring. Som det fremgår af afsnittet ovenfor om den korporative arena var et sådant ønske en del af KL's strategi i forbindelse med udgiftspresset på folkeskolen. KL ville have folkeskolelovens regler om skolestruktur gjort mere fleksible og havde faktisk indgået en aftale med regeringen herom. Aftalen gav dog muligheder for flere fortolkninger. Feks. tog den ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt udmøntningen skulle ske i form af en ændret praksis over for den eksisterende dispensationsadgang eller i form af direkte hjemler til nye forsøg. Etablering af direkte hjemler – som KL eksplicit ønskede – ville kræve lovændringer og dermed involvering af Folketinget.

Undervisningsministeren meldte da også tidligt ud, at mere fleksible skolestrukturregler ville blive drøftet med forligspartierne bag folkeskoleloven, dvs. Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Fremskridtspartiet, Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti (Undervisningsministeren, 2000). Partierne var generelt skeptiske over for flere kommunale frihedsgrader. Det Radikale Venstre, som besatte undervisningsministerposten, var blandt de mest skeptiske. Partiet havde på landsmødet i 2000 netop vedtaget en resolution om spørgsmålet:

Det Radikale Venstre lægger vægt på, at folkeskolen er samfundets fælles skole. Det Radikale Venstres landsmøde advarer derfor mod ønsket fra Kommunernes Landsforening om at åbne for, at den enkelte kommune får ret til at indrette den lokale folkeskole efter de ønsker, som der kan skaffes flertal for i byrådet (Radikale Venstre, 2000).

De øvrige partiers holdninger til øgede kommunale frihedsgrader fremgår af en forespørgselsdebat om folkeskolen, som Folketinget afholdt i marts måned 2001, dvs. samme måned som KL afsluttede forhandlingerne med Undervisnings- og Socialministeriet om programmet for mere fleksible skolestrukturregler (Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet, 2001). Her udtrykte Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti eksplicit modstand mod generelt at øge kommunernes frihedsgrader på området og slog direkte til lyd for mere central styring af folkeskolen. Kun Venstre støttede mere kommunalt selvstyre på området (F46/2000-01).

I bestræbelserne på at få skolestrukturreglerne ændret nøjedes KL ikke med at forlade sig på aftalen med regeringen, men tog selv direkte kontakt til Folketingets Uddannelsesudvalg om sagen. Det skete på KL's årlige møde med Uddannelsesudvalget den 25. januar 2001, hvor KL orienterede om sine synspunkter på fleksibel skolestruktur (Kommunernes Landsforening, 2001x). På dette møde er der dog tradition for, at man i højere grad formidler mere principielle synspunkter end løser konkrete sager. Mødet bragte derfor ikke umiddelbart sagen videre (interview, Bertelsen). Måneden efter kunne KL's bestyrelse meddele, at „vi venter stadig på bare en vis imødekommelse af kommunernes velunderbyggede ønske om mulighed for en mere fleksibel skolestruktur“ (*Nyt fra KL's bestyrelse*, nr. 2/2001). Som det fremgår af KL's forhandlingsresultat med Undervisnings- og Socialministeriet måneden efter, måtte KL i sidste ende tage til takke med mulighed for dispensation til forsøg med nye skolestrukturer, ikke direkte hjemler hertil (Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet, 2001).

Alt i alt må den parlamentariske arena betragtes som en strategisk svækkelse for KL på folkeskoleområdet, fordi der ikke er megen lydørhed i Folketinget for kommunale synspunkter. Kontrasten til børnepasningsområdet er slående. Folketingets relativt centralistiske indstilling udgør derimod et strategisk aktiv for regeringen i forhandlinger med KL. På folkeskoleområdet kan regeringen troværdigt true KL med exit og i stedet søge forlig på den parlamentariske arena. Set i det lys giver det god mening, at regeringen kunne nøjes med en minimal opfyldelse af aftalen om mere fleksible regler for skolestruktur. Læren for KL er, at hvis man ønsker øgede kommunale frihedsgrader på skoleområdet, er overenskomstarenaen måske mere nærliggende at satse på. Den belyses i det følgende.

Traditionelt har lærerne i folkeskolen ikke forhandlet overenskomster med KL, men med Finansministeriet. Men i 1993 overgik aftaleretten efter lange forhandlinger til KL (Due og Madsen, 1996: kap. 12). Lærerne var blevet „kommunaliserede“. Herefter forhandler og indgår KL på medlemmernes vegne overenskomster med Lærernes Centralorganisation, som organiserer de forskellige fagforeninger på lærerområdet. Folkeskolelærerne er organiseret i Danmarks Lærerforening, som er den største medlemsorganisation i Lærernes Centralorganisation.

Overenskomsterne mellem KL og Lærernes Centralorganisation har indeholdt en mere detaljeret regulering af arbejdstiden end overenskomsterne på børnepasningsområdet. Ved den første arbejdstidsaftale i 1993 blev lærernes arbejdstid inddelt i undervisningstid (U-tid), forberedelsestid (F-tid) og øvrig tid (Ø-tid). Den enkelte kommunalbestyrelse bestemte selv omfanget af U-tiden, som dog skulle fastsættes i henhold til folkeskolelovens minimumsbestemmelser for undervisningsomfanget. Når U-tiden var fastsat, var F-tiden også fastlagt, idet lærerne fik én forberedelsestime pr. undervisningstime. Ø-tiden blev også fastsat af den enkelte kommunalbestyrelse, dog således at Ø-tiden mindst skulle udgøre 50 procent af U-tiden. Ø-tiden kunne anvendes til særlige pædagogiske eller administrative opgaver eller særlige hverv i tilknytning til skolens virksomhed (Finansministeriet m.fl., 1995a: 64-71; Kommunernes Landsforening & KTO, 1995). U-, F- og Ø-tidssystemet fungerede med diverse justeringer frem til overenskomstforhandlingerne i 1999. Systemet gav anledning til megen kritik blandt kommunerne for at være for stift og reelt overlade kommunerne for få styringsinstrumenter, jf. diskussionen heraf ovenfor i afsnittet om den interne arena.

KL's strategi på overenskomstområdet har i undersøgelsesperioden været tostrengt. For det første har man søgt at få U-, F- og Ø-tidssystemet ændret og få indført mere fleksible arbejdstidsregler. For det andet har man – som på børnepasningsområdet – søgt at få lærerne til at overgå til Ny Løn.

Meget tyder på, at opgøret med U-, F- og Ø-tidssystemet fra KL's side blev set i sammenhæng med udgiftspresset på folkeskolen. Flere frihedsgrader lokalt på arbejdstidsområdet skulle bidrage til at gøre det lettere for medlemskommunerne at håndtere udgiftspresset (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1999b: 47). Allerede inden det endelige opgør med U-, F- og Ø-tidssystemet havde KL opfordret kommunerne til at inddrage lærernes arbejdstid i håndteringen af udgiftspresset. Eksempelvis anførte KL i en pjece til medlemskommunerne i 1998:

Ud fra økonomiske hensyn er der behov for en stærk styring af lærerforbruget i folkeskolerne de kommende år. I løbet af de næste 10 år kommer der ca. 130.000 flere elever ind i skolerne. ... Hvis lærerforbruget stiger i samme takt som elevtallet, vil der i år 2006 mangle 6.000 lærere. ... Kommunerne kan ved at reducere mængden af Ø-tidsopgaver give plads til flere undervisningsopgaver til lærerne. ... Hvis lærerne skal undervise 1 time mere om ugen, vil [det] i en gennemsnitskommune reducere behovet for lærere med over 5 procent om året (Kommunernes Landsforening, 1998e: 29-13).

Som på børnepasningsområdet er KL's overenskomststrategi også belyst ved at undersøge modpartens – dvs. Danmarks Lærerforenings – opfattelse heraf. Det er sket ved en gennemgang af lærerforeningens medlemsblad *Folkeskolen* i perioden 1995-2001. Det fremgår her, at lærerforeningen har været meget opmærksom på, at lærerne ikke skulle ende med sorte per i kommunernes håndtering af udgiftspresset på folkeskolen. Det fremgår videre, at lærerforeningen har været fast overbevist om, at KL's strategi var at få ændret arbejdstidsreglerne således, at folkeskolen kunne opsuge elevtilgangen uden yderligere udgifter.⁶ På lærerforeningens kongres i 1998 gik man så vidt som til at vedtage en resolution imod denne strategi:

Danmarks Lærerforenings medlemmer vil ikke medfinansiere udgifterne til 100.000 flere elever i folkeskolen gennem forringede arbejdsvilkår. Vi afviser på det skarpeste udspil fra arbejdsgiversiden, der har som mål at anvende lærernes overenskomstmidler til at løse kommunale budgetproblemer (*Folkeskolen*, nr. 41, 1998, s. 21).

Ved overenskomstforhandlingerne i 1995 bibeholdtes U-, F- og Ø-tidssystemet med en række justeringer, bl.a. af de såkaldte akkorder, dvs. timefastsættelse af forskellige typer opgaver. Overenskomsten trådte i kraft efter en del turbulens. Den blev forkastet ved urafstemningen blandt Danmarks Lærerforenings medlemmer og trådte først i kraft efter nye forhandlinger i forligsinstitutionen (Due & Madsen, 1996: 789-796; Kommunernes Landsforening, 1995c: 133-134; 1996b: 128). Overenskomstforhandlingerne i 1997 indeholdt ingen større ændringer af U-, F- og Ø-tidssystemet. KL valgte at udskyde spørgsmålet, selv om man havde lagt op til større ændringer. Årsagen var, at man ønskede en række forsøg på arbejdstidsområdet afsluttet, herunder forsøg med fast arbejdstid (Kommunernes Landsforening, 1998c:

114). Ved overenskomstforhandlingerne i 1999 blev U-, F- og Ø-tidssystemet endeligt opgivet. Ændringen blev koblet med lønstigninger for lærerne, hvilket nok skal ses som en del af grunden til lærersidens accept. I hvert fald indgik en sammenkobling af disse to forhold i KL's overvejelser forud for overenskomstforhandlingerne (*Danske Kommuner*, nr. 34, 1998, s. 12-15). U-, F- og Ø-tidssystemet blev erstattet af et system med skoletid og individuel tid. Skoletiden omfatter udførelsen af arbejdet som lærer, dvs. undervisning og forberedelse mv. Den individuelle tid omfatter lærernes individuelle forberedelse. Skoletiden tilrettelægges af skolens ledelse (Kommunernes Landsforening m.fl., 1999d). Den nye arbejdstidsaftale trådte i kraft efter turbulens á la 1995. Lærerforeningen forkastede først aftalen ved urafstemning, men godkendte herefter med et beskedent flertal mæglingforslaget fra forligningsinstitutionen (Kommunernes Landsforening, 2000e: 58).

Den nye arbejdstidsaftale er efter KL's opfattelse „tilfredsstillende for kommunernes muligheder for at omstille folkeskolen til nye tider“ (Kommunernes Landsforening, 2000e: 58). KL's formand anførte på delegeretmødet i 1999, at aftalen opfylder „vores krav til en fleksibel og lokalt styret arbejdstilrettelæggelse“ (Kommunernes Landsforening, 1999: 18). KL forsøgte også konkret at demonstrere for medlemmerne, hvilke lokale tilpasningsmuligheder der lå i aftalen. Eksempelvis udsendte man i 2000 en pjece, der viser, hvordan arbejdstidsaftalen konkret bliver anvendt på 12 skoler (Kommunernes Landsforening, 2000k). Baglandet og modparten var imidlertid ikke nemme at overbevise om arbejdstidsaftalens værdi som udviklingsinstrument for folkeskolen. Fra lærernes side bliver KL kritiseret for at søge aftalen anvendt som instrument for besparelser og dermed for ikke at leve op til aftalens intentioner (se f.eks. kritikken fra Lærernes Centralorganisation i *Danske Kommuner*, nr. 14, 2000, s. 16-17). Men set fra KL's side er det nok værre, at medlemskommunerne også er kritiske og opfatter aftalen som bureaukratisk og reelt uden de nødvendige lokale styringsmuligheder. Utilfredsheden blandt medlemmerne fremgår også af den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for bogens kapitel 4. Her blev kommunalpolitikere spurgt om deres tilfredshed med KL's overenskomstforhandlinger på en række forskellige områder. Resultatet fremgår af tabel 6.4.

Tabel 6.4 viser, at kommunalpolitikere er markant utilfredse med KL's håndtering af overenskomstforhandlingerne på folkeskoleområdet sammenlignet med de øvrige områder. Disse resultater understøttes af KL's egen spørgeskemaundersøgelse af spørgsmålet (Kommunernes Landsforening,

TABEL 6.4.

Kommunalpolitikernes tilfredshed med KL's overenskomstforhandlinger

SPØRGSMÅL: HVOR TILFREDS ER DU SOM ARBEJDSGIVER MED KL'S ROLLE I FORBINDELSE MED INDGÅElsen AF OVERENSKOMSTER MED FØLGENDE DELE AF DET KOMMUNALE PERSONALE?			
	Tilfreds	Utilfreds	Forskel
Lærerne i folkeskolen	23 procent	57 procent	-34
Pædagogerne i daginstitutionerne	28 procent	25 procent	3
Pædagogmedhjælperne i daginstitutionerne	28 procent	21 procent	7
Dagplejerne	32 procent	17 procent	15
Omsorgspersonalet i ældresektoren	31 procent	15 procent	16
HK-personalet på rådhuset	33 procent	11 procent	22

Sign.: Alle de anførte procenttal gælder +/- 2-3 procentpoint (95 procent-konfidensinterval).
Antallet af respondenter varierer fra 864 til 869 for de enkelte spørgsmål.

Anm.: Tabellen viser svarene på følgende spørgsmål: "Kommunalpolitikerne er arbejdsgivere for det kommunale personale. Hvor tilfreds er du som arbejdsgiver med KL's rolle i forbindelse med indgåelsen af overenskomster med følgende dele af det kommunale personale? Svarkategorier: "Meget tilfreds"; "Tilfreds"; "Neutral"; "Utilfreds"; "Meget utilfreds". Procenttallene i tabellen viser summen af de to første og to sidste svarkategorier.

Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

2001y). Den viste, at et flertal af kommunerne er utilfredse med arbejdstidsaftalen. Kommunernes utilfredshed synes primært at skyldes, at kommunerne mener at være stillet i udsigt, at den nye arbejdstidsaftale ville indebære besparelser. Frustrationerne skyldes ifølge KL's undersøgelse ikke mindst, at kommunerne ikke har kunnet komme igennem med de ønskede omstillinger i lokalforhandlingerne med den lokale afdeling af lærerforeningen. Forholdet illustrerer, at decentraliseringen på overenskomstområdet, hvor flere og flere forhold lægges ud til lokal forhandling, indebærer, at et overenskomstslag ikke længere kan vindes alene ved de centrale forhandlinger. Parterne har endnu et skud i bøssen, når de centrale aftaler skal udmøntes

lokalt. Her synes lærerforeningen at have stået stærkt i forhandlingerne med de enkelte kommuner. Den omfattende kritik af den nye arbejdstidsaftale må i et vist omfang ses som et udslag af frustration over dette forhold.

Ændring af U-, F- og Ø-tidsreglerne har udgjort den ene streng i KL's strategi på overenskomstområdet. Indførelse af Ny Løn har udgjort den anden. Som på børnepasningsområdet har KL ønsket at få lærerne til at overgå til Ny Løn. Begrundelsen har været den samme. KL ønsker generelt løn gjort til et lokalt personalepolitisk instrument, som kommunerne kan anvende til at fastholde og rekruttere kvalificeret personale samt understøtte lokale prioriteringer og mål for opgaveløsningen (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1997a: 118-122; 1999b: 46; 2001i: 18-28). Lærerne indvilligede dog først i at overgå til Ny Løn ved overenskomstforhandlingerne i 1999, hvor overgangen aftaltes i den nye lønaftale (Kommunernes Landsforening m.fl., 1999e).

Alt i alt må udviklingen på overenskomstarenaen karakteriseres som en betinget succes for KL. Det er lykkedes at få gennemført reelle ændringer på to centrale punkter. Dels er lærernes arbejdstidsaftale lavet om. Hermed er der sat ind over for et forhold, der af mange kommuner er blevet opfattet som begrænsende for den lokale tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen. Dels er lærerne overgået til Ny Løn. Hermed er der indført et nyt styringsinstrument i kommunernes personalepolitik, der potentielt kan anvendes som led i en lokalt tilpasset skolepolitik. Når succesen alligevel kun er betinget, skyldes det, at det endnu er uklart, om ændringerne reelt giver kommunerne flere frihedsgrader. Både de nye arbejdstidsregler og Ny Løn skal forhandles lokalt med lærerforeningen. Kommunernes frihedsgrader afhænger dermed af, hvorvidt lærerforeningen lokalt kan blokere for omstillinger, der favoriserer arbejdsgiversiden. Hvis det er tilfældet, vil ændringerne ikke bidrage til at lette udgiftspreset på folkeskolen.

KONKLUSION OM FOLKESKOLEOMRÅDET

Udgiftspreset på folkeskolen udgør et eksempel på et område, hvor KL's interessevaretagelse primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor. Som figur 6.2 viser, er der kun få kommuner, der ikke har oplevet et demografisk betinget udgiftspres på området i perioden efter 1995. Det har gjort det relativt nemt for KL både at formulere en kollektiv interesse på området og at håndtere den interne arena, om end det ikke er gået helt så gnidningsfrit som på børnepasningsområdet. Men medlemskommunerne

har også på folkeskoleområdet givet KL en betydelig grad af fuldmagt til at agere i forhold til omverdenen. Enhedsaktørforudsætningen er altså opfyldt, hvilket har gjort det muligt for KL at forholde sig strategisk til omverdenen.

Sammenlignet med børnepasningsområdet er omverdenen på folkeskoleområdet dog betydeligt sværere for KL at operere i. Det skyldes, at Folketinget her er mere centralistisk indstillet. KL's politik har været at gøre udgiftspresset på folkeskolen mere håndterbart for medlemskommunerne ved at opløse reguleringen og ved at søge statslig medfinansiering. Som analysen viser, har KL haft et vist held hermed. Men der er ikke tale om fuld imødekommelse af KL's synspunkter. Interessevaretagelsen må altså karakteriseres som mindre effektiv end på børnepasningsområdet. Dette må ses i lyset af, at der ikke er megen lydhørhed for kommunale synspunkter i Folketinget. Folketingets relativt centralistiske indstilling udgør et strategisk aktiv for regeringen i forhandlinger med KL. I modsætning til børnepasningsområdet er det på folkeskoleområdet regeringen, der troværdigt kan true KL med exit og i stedet søge forlig på den parlamentariske arena. Det giver derfor ikke megen mening at omtale KL som et kommunalt første-kammer på folkeskoleområdet.

Vanskelighederne på den korporative og parlamentariske arena har gjort det ekstra attraktivt for KL at søge kommunernes frihedsgrader på folkeskoleområdet øget via overenskomstarenaen. Som analysen viser, har KL haft et vist held hermed. Lærernes arbejdstidsaftale er blevet ændret og Ny Løn-systemet er blevet indført.

Alt i alt støtter analysen af folkeskoleområdet tankegangen om strategisk udnyttelse af de eksterne arenaer. Det giver god mening at betragte KL's interessevaretagelse på de tre arenaer som forbundne spil. Man kan her note, at i modsætning til børnepasningsområdet fremstår overenskomstarenaen som medtænkt i den samlede interessevaretagelse. Folkeskoleområdet støtter også hypotesen om effektiviteten af exit-trusler. Men det er regeringen, der kan true KL med exit. Det forekommer plausibelt at fortolke regeringens minimale efterlevelse af aftalerne med KL i dette lys.

FASTSÆTTELSE AF DET ÅRLIGE BLOKTILSKUD

I henhold til den kommunale tilskudslov yder staten et årligt tilskud til kommunerne, som fordeles blandt dem efter deres andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag (LBK 694/2001: § 10). I daglig tale omtales tilskuddet som statens „bloktilskud“ til kommunerne. Bloktilskuddets stør-

relse har svinget en del over tid. I 2001 udgjorde det 23 mia. kr. svarende til knap 10 procent af kommunernes samlede indtægter.

Ifølge loven skal bloktilskuddet „fastsættes af finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg“ (ibid.: § 10, stk. 1). Formelt kan staten altså ensidigt bestemme bloktilskuddets størrelse. Reelt fastsættes det efter forhandling med KL. Bloktilskuddet indgår som en central del af det såkaldte budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne (Blom-Hansen, 1996). Her forsøger regeringen at samordne kommunernes økonomi med regeringens finanspolitiske målsætninger. Budgetsamarbejdet munder traditionelt ud i skriftlige aftaler mellem regeringen og KL hvert år i juni måned. Aftalerne indeholder henstillinger til kommunerne om udviklingen i udgifter og skatteudskrivning. Eksempelvis indeholder aftalen for 2001 en henstilling til kommunerne om at holde uændret skatteudskrivning og at begrænse væksten i udgifterne til maksimalt én procent (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2000).

Når bloktilskuddet udgør så centralt et element i de årlige forhandlinger i budgetsamarbejdet, skyldes det, at aftalerne i 1990'erne alle har indeholdt henstillinger til kommunerne om at undgå skatteforhøjelser. Problemet er, at det langtfra er givet, at uændret skatteudskrivning vil svare til finansieringsbehovet hos kommunerne. Det skyldes dels, at man har været enige om, at aktiviteten i den kommunale sektor skulle udvides – f.eks. på børneoplysningsområdet – dels at provenuet ved uændret skatteudskrivning afhænger af udviklingen i skattegrundlaget. Målsætningen om uændret skatteudskrivning har derfor skabt et behov for at have en centralt fastsat indtægtskilde, der kan justeres år for år svarende til det finansieringsbehov, der opstår ved uændret skatteudskrivning. Regeringen og kommunerne har været enige om at anvende bloktilskuddet til denne „buffer“-funktion.

Den årlige fastsættelse af bloktilskuddet bliver dermed et centralt spørgsmål i budgetsamarbejdet. En del af tilskudsfastsættelsen er fastlagt i den kommunale tilskudslov. Det fremgår her, at det årlige bloktilskud skal udmåles med udgangspunkt i sidste års bloktilskud. Det fremgår også, at bloktilskuddet skal reguleres for pris- og lønudviklingen, for de økonomiske konsekvenser af statens regulering af kommunernes virksomhed (det såkaldte „Udvidede Totalbalanceprincip“) og for ændringer i kommunernes udgifter til en række overførselsindkomster (den såkaldte „budgetgaranti“) (ibid.: § 10). Det fremgår dog også af loven, at finansministeren med Finansudvalgets tilslutning kan forhøje bloktilskuddet, hvis „hensynet til en balanceret udvikling i den kommunale og amtskommunale økonomi taler derfor“

(LBK 694/2001: §10, stk. 3). Der er altså i lovgrundlaget givet mulighed for en mere skønmæssig fastsættelse af bloktilskuddet.

Rent praktisk foregår beregningen af bloktilskuddet på den måde, at regeringen og KL i fællesskab opstiller et balanceregnestykke over kommunernes økonomi i aftaleåret. Her anvendes de forudsætninger om kommunernes udgifter og indtægter, som man er enige om skal indgå i den årlige aftale. En manko i finansieringen dækkes herefter ind via en skønmæssig justering af bloktilskuddet. Normalt er der tale om en étårig justering. Umiddelbart efter aftalens indgåelse søger regeringen så Folketingets Finansudvalg om tilslutning til bloktilskudsudmålingen.

Kernen i de årlige forhandlinger bliver dermed den skønmæssige justering af bloktilskuddet, der foretages ud over de faste reguleringer for pris- og lønudvikling mv. Størrelsen heraf har varieret en del i perioden under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'erne. Det fremgår af tabel 6.5, som samtidig viser, at de årlige skønmæssige justeringer kan løbe op i betydelige summer.

Som nævnt er der et element af teknik i tilskudsudmålingen, idet bloktilskuddet fastsættes residualt som forskellen mellem de aftalte udgifter og summen af kommunernes øvrige indtægtskilder. Men opgørelsen af disse poster er ofte usikker og må baseres på skøn. Det giver mulighed for forhandling. Samtidig er interesserne klare. Af udgiftspolitiske hensyn har regeringen interesse i at yde så lavt et bloktilskud som muligt, mens kommunernes interesse omvendt er at få så stort et bloktilskud som muligt.

Den årlige bloktilskudsfastsættelse udgør med andre ord en betydelig forhandlingsmæssig udfordring for begge parter. I det følgende undersøges nærmere, hvorledes KL har løftet udfordringen under de socialdemokratiske ledede regeringer siden 1993. I lighed med fremgangsmåden på børnepasnings- og folkeskoleområdet belyses kommunernes syn på sagen først. Derefter undersøges KL's håndtering af sagen – både på den interne og de eksterne arenaer.

KOMMUNERNES SYN PÅ DEN ÅRLIGE FASTSÆTTELSE AF BLOKTILSKUDET

Kommunalpolitikernes holdning til budgetsamarbejdet som institution er overordnet afdækket i den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for bogens kapitel 4. Her blev kommunalpolitikere spurgt, om de er tilhænger af de årlige aftaler mellem KL og regeringen. Resultatet fremgår af tabel

TABEL 6.5.

Bloktilskuddet som buffer i kommunernes finansiering, 1994-2002

ÅR	BLOKTILSKUDDETS	HERAF	BETEGNELSE FOR
	SAMLEDE OMFANG (MIA.KR., ÅRETS PRISER)	SKØNSMÆSSIG, FORHANDLET DEL	SKØNSMÆSSIG, FORHANDLET DEL AF BLOKTILSKUDDET
1994	20,2	4,0	"Skattereformen" og "Kompensation for mistet skatteprovenu som følge af ændret satsregulering"
1995	20,8	5,0	"Særligt tilskud"
1996	18,9	5,0	"Særligt tilskud"
1997	17,2	3,4	"Midlertidigt tilskud"
1998	20,5	1,7	"Permanent bloktilskuds- forhøjelse"
1999	23,1	2,3	"Balancetilskud"
2000	22,0	.*	.*
2001	22,8	.*	.*
2002	25,6	1,2	"Balancetilskud 2002"

* Ingen skønsmæssig justering af bloktilskuddet foretaget, idet KL og regeringen var enige om, at det ikke var nødvendigt for at opnå balance i kommunernes økonomi med uændrede skatter (se Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1999; 2000).

Kilde: Akt 368 11/8 1993; Akt 364 24/6 1994; Akt 389 21/6 1995; Akt 399 26/6 1996; Akt 316 25/6 1997; Akt 273 24/6 1998; Akt 253 24/6 1999; Akt 306 21/6 2000; Akt 269 27/6 2001.

6.6. Tabellen viser, at et stort flertal af kommunalpolitikere er tilhængere af aftalesystemet. Det er dog samtidig værd at bemærke, at et ret stort mindretal ikke erklærer sig som tilhængere af systemet.

Samtidig med at kommunalpolitikere generelt støtter aftalesystemet, kan der altså spores en vis skepsis mod systemet. Hvad angår det mere snævre spørgsmål om bloktilskuddets størrelse, foreligger der ikke nogen systematisk afdækning af holdningerne blandt KL's medlemmer. Hvor kommunernes interesser i aftalesystemet i almindelighed kan diskuteres, forekommer interesserne i selve bloktilskudsfastsættelsen mere entydig. Det er næppe kontroversielt at antage, at kommunerne støtter KL's bestræbelser på at sikre så stort et bloktilskud som muligt. Det må altså forventes, at medlemmerne er mere forenede i deres syn på bloktilskudsfastsættelsen end aftalesystemet i

TABEL 6.6.

Kommunalpolitikernes holdning til budgetsamarbejdet

Tilhængere af de årlige aftaler mellem regeringen og KL	72 procent
Ikke tilhængere af de årlige aftaler mellem regeringen og KL	28 procent
Total (N=855)	100 procent

Sign.: De anførte procenter gælder +/- 2-3 procentpoint (95 procent-konfidensinterval).

Anm. Tabellen viser kommunalpolitikernes svar på følgende spørgsmål: "Kommunernes Landsforening har gennem de seneste år som led i det såkaldte budgetsamarbejde indgået aftaler med regeringen om rammer for kommunernes økonomi. Er du tilhænger af disse aftaler?" Svarkategorier: "Ja" og "Nej".

Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

almindelig. Den følgende analyse af forholdene på den interne arena støtter denne antagelse.

KL'S HÅNTERING AF OMRÅDET

I det følgende ses nærmere på, hvorledes KL har håndteret den årlige bloktilskudsfastsættelse. I lighed med analysen af børnepasnings- og undervisningsområdet belyses først den interne arena. Herefter undersøges de eksterne arenaer, som på bloktilskudsområdet består af en korporativ og en parlamentarisk arena.

DEN INTERNE ARENA

KL har ikke haft større problemer på den interne arena i forbindelse med de årlige bloktilskudsforhandlinger med regeringen. Som på børnepasnings- og folkeskoleområdet har det ikke været nødvendigt for KL at indhente et eksplicit mandat fra medlemskommunerne for at kunne agere i forhold til omverdenen. Det er dog samtidig karakteristisk, at medlemmerne inddrages mere på bloktilskudsområdet.

Som på børnepasnings- og folkeskoleområdet består en væsentlig del af håndteringen af den interne arena af information. Formelt orienteres medlemmerne på to måder. For det første har KL i sine årlige skriftlige beretninger gennemgået den årlige aftale med regeringen og herunder redegjort

for, hvordan bloktilskudsudmålingen er foregået (Kommunernes Landsforening, 1995c: 13-14; 1996b: 13-15; 1997a: 14-16; 1998c: 12-14; 1999d: 51-52; 2000g: 10-12; 2001t: 10-15). For det andet har KL's formand hvert år i sin mundtlige beretning på delegeretmødet i perioden 1993-2001 orienteret om økonomiforhandlingerne med regeringen og om KL's overvejelser herom (Kommunernes Landsforening, 1994: 20-21; 1995: 10, 19-22; 1996: 20-22; 1997: 17-19; 1998: 19-21; 1999: 16, 20; 2000a: 15; 2001h: 8). I debatten på delegeretmødet om formandens beretning har de årlige bloktilskudsforhandlinger ikke fyldt meget. I det omfang, der har været indlæg herom, har medlemskommunerne rost KL's generelle forhandlingsresultat eller udtrykt beklagelse over utilstrækkelig bloktilskudskompensation for bestemte, nye opgaver (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1994: 45, 51; 1997: 29-30, 37; 1999: 55; 2001h: 32-33). Der er ikke et eneste eksempel på, at medlemmerne har kritiseret KL's forhandlingsstrategi eller beklaget sig over, at bloktilskuddet er blevet for stort. Det indikerer, at KL har en enig medlemskreds bag sig i bestræbelserne på at opnå så stort et bloktilskud som muligt.

Til den mere formelle orientering af medlemmerne på delegeretmødet og i den skriftlige beretning kommer den mere uformelle orientering i form af den dækning af de årlige aftaler og bloktilskudsfastsættelsen i KL's medlemsblad *Danske Kommuner*⁷ og KL's nyhedsbrev *Budgetnyt*.⁸

De årlige forhandlinger med regeringen har dog så stor betydning for kommunernes økonomi, at KL har valgt at inddrage baglandet i større og mere systematisk omfang end på børnepasnings- og folkeskoleområdet. Det sker på flere måder. For det første indkalder bestyrelsen Kontaktrådet. Det sker dels tidligt på foråret, hvor der foretages en generel drøftelse af de forestående forhandlinger. Dels sker det også i den allersidste fase i juni måned, hvor Kontaktrådet indkaldes en af de sidste dage, før forhandlingerne afsluttes, for at drøfte det mulige aftaleresultat. For det andet afholder bestyrelsen normalt 2-4 borgmestermøder i april/maj måned for at drøfte aftaleforhandlingerne (interview, Olsen). Der er altså på bloktilskudsområdet tale om et tættere samspil mellem KL og medlemskommunerne end på børnepasnings- og folkeskoleområdet.

Alt i alt kan det konstateres, at der har været ro på den interne arena i forbindelse med de årlige bloktilskudsforhandlinger. Men håndteringen af den interne arena er mere ressourcekrævende end på børnepasnings- og folkeskoleområdet. Bestyrelsen har ikke behov for at indhente et eksplicit mandat fra medlemmerne forud for forhandlingerne. Den er – som på børnepas-

nings- og folkeskoleområdet – overladt visse frihedsgrader og har en betydelig grad af fuldmagt i forhandlingerne. Men forhandlingerne koordineres tæt med baglandet for at sikre, at fuldmagtens grænser ikke overskrides.

DEN KORPORATIVE ARENA

KL's strategi i de årlige bloktilskudsforhandlinger har været at sikre medlemskommunerne så stort et bloktilskud som muligt. Det er svært at vurdere, om strategien har været vellykket. På børnepasnings- og folkeskoleområdet har det været muligt at vurdere effektiviteten i interessevaretagelsen ved at sammenligne KL's intentioner med de faktiske resultater. Eksempelvis har det på denne måde været muligt at konstatere, at KL's bestræbelse på at opbløde regeringens ønske om en børnepasningsgaranti var effektiv, hvorimod bestræbelserne på at få gjort skolestrukturreglerne mere fleksible var mindre effektive. På bloktilskudsområdet vanskeliggøres analysen af, at KL's mål i de årlige bloktilskudsforhandlinger ikke er kendt for offentligheden. Man kan derfor ikke på samme måde sammenholde målsætninger og resultater. Dette forhold gælder dog med en enkelt, men til gengæld meget stor undtagelse, nemlig skattereformen fra 1993. Her meldte KL sine målsætninger om fuld bloktilskudskompensation meget klart ud. Sagen udgør dermed en mulighed for at vurdere effektiviteten i KL's interessevaretagelse på bloktilskudsområdet.

Skattereformen fra 1993 var en større lovpakke, som havde betydelige, men modsatrettede effekter for kommunernes økonomi. Den væsentligste positive effekt skyldtes omlægningen af pensioner og kontanthjælp til fuldt skattepligtige ydelser, som samtidig blev forhøjet, så modtagerne blev stillet ens. Denne „bruttoficering“ indebar, at kommunerne fremover ville få skatteindtægter i størrelsesordenen 7 mia. kr. fra pensionister og kontanthjælpsmodtagere. I modsat retning trak primært indførelsen af det øremærkede arbejdsmarkedsbidrag („bruttoskatten“) for lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, som skulle finansiere statens nye arbejdsmarkedsfonde. Arbejdsmarkedsbidraget blev indført gradvis. Over en årrække skulle det stige fra 5 til 8 procent (LF 326/1993). Da det var fradragsberettiget, ville det indebære en udhuling af kommunernes skattegrundlag. Med uændrede skatteprocenter ville kommunernes provenutab løbe op i størrelsesordenen 4-5 mia. kr. det første år voksende til et årligt provenutab på 8-10 mia. kr. efter fuld indfasning af arbejdsmarkedsbidraget. Skattereforens samlede

økonomiske virkninger for kommunerne havde dermed en størrelsesorden, som var helt afgørende for balancen i den kommunale økonomi.⁹ Fuld bloktilskudskompensation for virkningerne var derfor et naturligt mål for KL at forfølge i de årlige forhandlinger med regeringen.

Normalt udgør lovændringer med kommunaløkonomiske effekter ikke noget finansieringsmæssigt problem for kommunerne. I medfør af det Udvidede Totalbalanceprincip („DUT-princippet“) skal de økonomiske effekter for kommunerne af statslige regelændringer automatisk kompenseres over bloktilskuddet. Men netop skatteregler er undtaget fra DUT-princippet (Finansministeriet, 2001: pkt. 2.2.a). Kompensation for skattereformen var derfor et forhandlingsspørgsmål.

I regeringens og KL's aftale fra sommeren 1993 indgik, at alle skattereformens effekter skulle fuldt kompenseres over bloktilskuddet (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1993). Men bloktilskudsopgørelsen, som regeringen bad Folketingets Finansudvalg om at godkende, indeholdt alligevel en skævhed til fordel for regeringen. Beskæringen af bloktilskuddet som følge af reformens positive økonomiske effekter for kommunerne blev foretaget som permanente justeringer, hvorimod kompensationen for de negative økonomiske effekter var étårig (Akt 368 11/8 1993). Det vil sige, at regeringen inddrog kommunernes permanente gevinster i ét hug, men lod kompensationen for de permanente negative effekter være et årligt tilbagevendende forhandlingsspørgsmål.

KL's strategi de næste par år var at rette op på denne skævhed ved at sikre fuld bloktilskudskompensation for skattereformens negative effekter. Håndtering af problemet var helt afgørende for at sikre balance i kommunernes økonomi ved uændrede skatter. Kommunerne stod efterhånden over for et årligt provenutab i størrelsesordenen 8–10 mia. kr. som følge af indfasningen af arbejdsmarkedsbidraget. KL understregede gang på gang, at fuld kompensation for dette problem var et kernepunkt i de årlige bloktilskudsforhandlinger (se f.eks. formandens udtalelser på delegeretmødet i 1994, 1995, 1996 og 1997: Kommunernes Landsforening, 1994: 21; 1995: 20; 1996: 22; 1997: 19). Men efter 1993 fik KL aldrig forhandlet fuld kompensation for skattereformens negative effekter hjem. Som det fremgår af tabel 6.5 indebar den årlige positive justering af bloktilskuddet i årene efter 1994 kun delvis kompensation for det provenutab, som skattereformen påførte kommunerne. Som formanden lidt mistrøstigt måtte meddele på delegeretmødet i 1997:

Kommunerne har den samme glæde som staten af den økonomiske vækst. Men i modsætning til staten har skattereformen udhulet det kommunale skattegrundlag – bruttoskatten er en ren statslig indtægtskilde. Der er hidtil kun kompenseret delvist for virkningen (Kommunernes Landsforening, 1997: 19).

Til den mangelfulde kompensation kan lægges, at regeringen hver gang kun ydede kompensation som en étårig foranstaltning (Akt 364 24/6 1994; Akt 389 21/6 1995; Akt 399 26/6 1996). Kompensation var dermed et forhandlingsspørgsmål hvert år. Efter 1997 opgav KL at presse for kompensation for skattereformen, og spørgsmålet er herefter ikke blevet rejst i de årlige forhandlinger.

Man kan spørge, hvor meget den manglende bloktilskudskompensation for skattereformen egentlig svækkede KL. For KL og regeringen var jo i alle årene enige om, at staten via bloktilskudsregulering skulle sørge for balance i kommunernes økonomi med uændrede kommunale skatteprocenter. Det vil sige, at kommunernes finansieringsproblemer ved uændrede skatter under alle omstændigheder var regeringens problem. Svækkelsen for KL bestod derfor primært i, at den manglende bloktilskudsposition styrkede regeringens position i forhandlingerne om opgørelsen af kommunernes finansieringsproblem. Som nævnt er dette ikke kun et teknisk spørgsmål, fordi en lang række poster i opgørelsen af kommunernes økonomi det kommende år er usikre og derfor reelt til forhandling.

Regeringens position blev styrket, fordi „tilbagefaldsreglen“ for de årlige forhandlinger blev ændret i regeringens favør. Tilbagefaldsreglen er reglen for, hvad der sker i tilfælde af forhandlingssammenbrud. Da regeringen havde sikret sig, at bloktilskuddet permanent var beskåret for at neutralisere skattereformens positive effekter for kommunerne, mens kompensation for de negative effekter var et årligt forhandlingsspørgsmål, bestod tilbagefaldsreglen i et betydeligt underskud i kommunernes økonomi. Hvis KL ikke indgik en aftale med regeringen, hvori der indgik hel eller delvis kompensation for skattereformens negative virkninger, ville medlemskommunerne blive tvunget til at sætte skatterne op. KL ville altså i givet fald blive nødt til at orientere medlemmerne om, at de måtte sætte skatterne op, men uden at kunne øge den kommunale service. Det ville ikke være nogen god sag for KL. Set fra regeringens side var situationen den omvendte: Uden nogen aftale ville statsbudgettet blive aflastet for den milliardudgift, som kompensation for skattereformen ellers ville have udgjort.

Anskues situationen med de teoretiske briller, der blev anvendt i kapitel 5, kan man sige, at KL var bragt i den ukomfortable situation, at man kunne være nødt til at acceptere et ikke-optimalt forhandlingstilbud for dog at sikre en vis kompensation for skattereformen. Omvendt kunne regeringen tillade sig at sige nej til ikke-optimale forhandlingsløsninger. I Putnams sprogbrug var KL's „win-set“ blevet udvidet, dvs. bredden i acceptable forhandlingsløsninger var øget. Det indebærer en svækkelse:

Jo bredere en forhandlers ‚win-set‘ er, desto mere kan han manipuleres af andre forhandlere. ... Jo lavere omkostningerne ved ikke at indgå en aftale er for baglandet, desto smallere er forhandlerens ‚win-set‘. Husk på, at når baglandet skal godkende en forhandlers aftale, så vurderes den foreslåede aftale alene i forhold til ikke at indgå en aftale – ikke i forhold til andre, potentielt attraktive alternativer (Putnam, 1988: 440-442; min oversættelse).

Problemet i de årlige bloktilskudsforhandlinger var kort sagt, at KL havde mere brug for en aftale end regeringen. Havde KL fået fuld og permanent kompensation for skattereformen det første år, ville tilbagefaldsreglen i de efterfølgende år have været et stort overskud i den kommunale økonomi. Så ville rollerne have været byttet om.

Sagen om kompensation for skattereformen fra 1993 efterlader det indtryk, at KL står relativt svagt i de årlige bloktilskudsforhandlinger med regeringen. Det indtryk bekræftes, når forhandlingerne anskues fra en anden vinkel. I budgetsamarbejdet søger regeringen som nævnt at samordne kommunernes aktivitet med regeringens økonomiske politik. Krumtappen i denne samordning er netop bloktilskuddet, som i en lang årrække er brugt som „makroøkonomisk regulator“ i forholdet mellem staten og kommunerne. Eksempelvis brugte regeringen i midten af 1980'erne bloktilskuddet til at konjunkturregulere kommunernes økonomi med. Det vil sige, at regeringen via bloktilskudsbeskæringer inddrog det konjunkturbetingede overskud i kommunernes økonomi (Lotz, 1991). En sammenlignende analyse af regeringens styring af kommunernes økonomi i Danmark, Sverige og Norge i perioden 1980-1997 viser, at den danske regering har været den mest effektive, når målestokken er forholdet mellem planlagt og faktisk udvikling i kommunernes økonomi (Blom-Hansen, 1998a). En analyse af statens og kommunernes udgiftsudvikling i Danmark i perioden 1983-1992 viser, at regeringen har været i stand til at bruge kommunernes involvering i den økonomiske politik til – via bloktilskuddet – at eksportere ubehagelige

makroøkonomiske tilpasninger til den kommunale sektor (Blom-Hansen & Pallesen, 2001). Begge disse analyser indikerer, at regeringen har været i stand til aktivt at bruge bloktilskuddet som et økonomisk-politisk instrument. Det støtter indtrykket af, at regeringen står relativt stærkt i forhold til KL i bloktilskudsforhandlingerne.

Alt i alt kan det konkluderes, at den korporative arena – som på børnepasnings- og folkeskoleområdet – er præget af et tæt samspil mellem KL og regeringen. Bloktilskuddet fastsættes ikke ensidigt af staten, således som lovgivningen kan give indtryk af, men tværtimod efter intense forhandlinger med KL. KL's interessevaretagelse må karakteriseres som relativt ineffektiv. I forbindelse med 1993-skattereformen kunne KL ikke opnå kompensation for de omfattende virkninger for kommunerne, hvilket svækkede KL's forhandlingsposition i de efterfølgende år. Regeringen fremstår derimod som en aktør, der ganske effektivt er i stand til at anvende bloktilskuddet som et aktivt økonomisk-politisk instrument. Disse indtryk rejser spørgsmålet om, hvordan det er lykkedes for regeringen at bringe KL i denne position. Svaret kan findes i spillet på den parlamentariske arena.

DEN PARLAMENTARISKE ARENA

I Folketinget giver to uformelle institutionelle forhold regeringen stor manøvre frihed i forhold til KL i de årlige bloktilskudsforhandlinger. Det første forhold er en fasttømret konsensus blandt de tre store kommunale partier i Folketinget – dvs. Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti – om, at de årlige bloktilskudsforhandlinger er et regeringsprærogativ. Det vil sige, at man bevidst overlader regeringen ekstraordinært store frihedsgrader. Denne konsensus kommer til udtryk på to måder. Det sker eksplicit i forbindelse med den forespørgselsdebat, som Socialistisk Folkeparti næsten hvert år rejser i Folketinget forud for de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL. Det sker implicit, når Folketingets Finansudvalg efterfølgende skal forholde sig til størrelsen af det bloktilskud, som er blevet resultatet af forhandlingerne.

Socialistisk Folkepartis formål med forespørgselsdebatten forud for kommuneforhandlingerne er at pålægge regeringen et mandat i kommuneforhandlingerne. Som partiet anførte ved forespørgselsdebatten i foråret 2000:

Det mest logiske var jo, at Folketinget her diskuterede hvad det er, vi vil med den offentlige sektor og at man så på baggrund af det gav regeringen

nogle retningslinjer for, hvad et flertal ønskede at prioritere. ... SF [synes] principielt, at Folketinget bør give regeringen nogle ord med på vejen om, hvad Folketinget prioriterer højest i de kommende forhandlinger [med kommunerne] (F44/1999-2000: 5989-5990).

De små partier i Folketinget er sympatiske over for Socialistisk Folkepartis tanker. Centrum-Demokraterne er enige i behovet for mere kontrol fra Folketingets side, men mener det bør ske på en anden måde. Partiet ser gerne Finansudvalget få en rolle som Europaudvalget, der på EU-politikens område giver regeringen forhandlingsmandater forud for møder i EU's ministerråd (jf. Nedergaard, 1994: kap. 19):

I år vil vi lægge op til, at denne debat bliver efterfulgt af et samråd i Folketingets Finansudvalg, hvor vi kan lægge de snævrere prioriteringer for det, vi mener, finansministeren skal forhandle med amter og kommuner om. ... Jeg skal da ikke lægge skjul på, at det er mit håb, at vi på et tidspunkt når dertil, at Finansudvalget nærmest giver et mandat til finansministeren i stil med det, Europaudvalget giver til andre ministre, at ministeren simpelt hen går til forhandlingerne med amter og kommuner med en viden om, hvor der ligger et flertal, og hvad man kan få igennem (F44/1999-2000: 6000).

På den yderste højrefløj er Dansk Folkeparti enige med Centrum-Demokraterne (ibid.: 5998), og på den yderste venstrefløj er Enhedslisten også positiv (ibid.: 6008).

Men de store kommunale partier i Folketinget afviser debatten med henvisning til traditionen for at overlade regeringen frihed til at føre forhandlingerne. Den socialdemokratiske finansminister formulerer det på følgende måde:

Jeg vil godt starte med at sige, at jeg tror, at selve forhandlingstraditionen, som vi har udviklet, er den absolut mindst ringe løsning på hvordan man sikrer en sammenhæng mellem den mest vidtstrakte decentralisering ... man kan opdrive i den vestlige verden ... og så en samlet samfundsøkonomisk ramme. ... Derfor håber og tror jeg også, at vi kan fortsætte denne tradition her i år i forhandlingerne med Kommunernes Landsforening... (ibid.: 5985).

Oppositionspartiet Venstre støtter regeringen:

Vi har ikke noget ønske om på nogen måde at fastlåse regeringens forhandlingsposition over for det kommunale selvstyre i de kommuneøkonomiske forhandlinger, der forestår her i foråret. Vi har i Danmark en lang tradition for, at den til enhver tid siddende regering har frihed til at forhandle aftaler med de kommunale parter (ibid.: 5985).

Det gælder også oppositionspartiet Det Konservative Folkeparti, hvis ordfører afslutter sit indlæg således:

Som det er fremgået af min ordførertale, er vi af den opfattelse, at regeringen skal have frie hænder til at indgå i forhandlingerne (ibid.: 5998).

Når Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti er enige, er der solidt flertal bag regeringsprærogativet i de årlige bloktilskudsforhandlinger. Som sagt er enigheden blandt disse tre partier fasttømret. Den er dokumenteret ved alle de forespørgselsdebatter, Folketinget har afholdt om kommuneforhandlingerne i undersøgelsesperioden, dvs. siden 1993.¹⁰

Ved disse forespørgselsdebatter kommer konsensusmønsteret eksplicit frem. Implicit fremgår det samme af den behandling, Folketingets Finansudvalg giver regeringens anmodning om den årlige bloktilskudsfastsættelse. Formelt kan Finansudvalget nægte at godkende regeringens forslag. Men det er ikke sket en eneste gang i undersøgelsesperioden. Blandt de tre store kommunale partier virker det, som om den hårdeste sanktion, man vil iværksætte, er at undlade at stemme for regeringens forslag.¹¹ Dermed udtrykker man utilfredshed, men uden at blokere for forslaget. Denne adfærd betyder, at hvis Finansudvalgets efterfølgende kontrol har nogen betydning, så ligger den nok mest i regeringens anticipation af udvalgets opfattelse. Som et eksempel på adfærden kan anføres Venstres stemmeafgivning i 2000, hvor man var utilfreds med en række elementer i den aftale mellem regeringen og KL, som lå til grund for bloktilskudsudmålingen. Men alligevel ville man ikke blokere for bloktilskudsudmålingen. Man afstod derfor fra at stemme, men gav regeringens forslag følgende påtegning:

Venstre beklager, at regeringen af ideologiske grunde begrænser anvendelsen af almindeligt anerkendte markedsøkonomiske styringsredskaber.

Venstre vil dog ikke forhindre, at kommuner og amter modtager de bloktilskud, der er aftalt, og Venstre afstår derfor fra at stemme (påtegning af Akt 306/2000).

De store kommunale partiers konsensus om kommuneforhandlingernes status som et regeringsprærogativ er det ene institutionelle forhold, der styrker regeringen i bloktilskudsforhandlingerne med KL. Det andet er Finansudvalgets særlige arbejdsform i Folketinget, som gør det vanskeligt for interesseorganisationer at komme i kontakt med udvalget. I modsætning til de andre stående udvalg modtager Finansudvalget efter fast praksis ikke henvendelser fra organisationer og enkeltpersoner. Fremsendes en henvendelse alligevel, orienteres afsenderen om, at udvalget ikke modtager henvendelser fra andre end ministre. Endvidere modtager Finansudvalget efter fast praksis ikke deputationer (se beskrivelsen af Finansudvalget på Folketingets hjemmeside: www.folketinget.dk). Det betyder, at KL's adgang til den parlamentariske arena er vanskelig på bloktilskudsområdet sammenlignet med andre områder. I analysen af folkeskoleområdet tidligere i kapitlet fremgik det eksempelvis, at KL afholder et årligt møde med Folketingets Uddannelsesudvalg. På mødet i 2001, hvor KL havde inviteret Uddannelsesudvalget ud på Hotel Radisson SAS i København, kunne KL fremlægge sine synspunkter på skolestrukturreglerne (Kommunernes Landsforening, 2001x). En sådan fremgangsmåde er udelukket på bloktilskudsområdet. Hvis KL ønsker at påvirke Finansudvalgets arbejde, er man nødt til at rette henvendelse direkte til enkeltmedlemmer. Det betyder i praksis, at KL må benytte partikanalen. En sådan fremgangsmåde er omkostningsfuld i forhold til KL's traditionelle tværpoltiske ansigt udadtil, jf. diskussionen af partipolitik og KL-politik i kapitel 3. Hidtil har KL da også afstået fra at tage kontakt til Finansudvalget eller partiernes finansordførere i forbindelse med Folketingets behandling af det årlige bloktilskudsaktstykke (interview, Olsen).

Alt i alt kan den parlamentariske arena på bloktilskudsområdet ikke betragtes som et strategisk aktiv for KL. KL kan ikke troværdigt true regeringen med exit i forhandlingerne. Tværtimod betyder de store kommunale partiers konsensus om, at kommuneforhandlingerne er et regeringsprærogativ, og Finansudvalgets særlige arbejdsform, at den parlamentariske arena stiller regeringen stærkt.

KONKLUSION OM DEN ÅRLIGE FASTSÆTTELSE AF BLOKTILSKUDET

De årlige bloktilskudsforhandlinger mellem KL og regeringen udgør et eksempel på et område, hvor KL beskytter kommunernes position i den offentlige sektor. Det sker i dette tilfælde ved at sikre medlemskommunernes finansieringsgrundlag. Området har ingen rumlige effekter, idet alle kommuner modtager en andel af det samlede bloktilskud svarende til deres andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag. Det har gjort det nemt for KL at formulere en kollektiv interesse på området og at håndtere den interne arena. Medlemmerne har som på børnepasnings- og folkeskoleområdet givet KL en betydelig grad af fuldmagt til at agere i forhold til omverdenen. Enhedsaktørforudsætningen er altså i væsentlig grad opfyldt.

Alligevel fremstår KL's interessevaretagelse på området som relativt ineffektiv. Det skyldes, at KL står over for et Folketing, der giver regeringen et stort spillerum i de årlige forhandlinger. Tankegangen om strategisk udnyttelse af arenaer får dermed betydelig støtte på bloktilskudsområdet. Men det er regeringen, der står i en favorabel position. Den har umiddelbart adgang til to arenaer, mens KL reelt kun har én. Forholdet kan bedst sammenlignes med situationen på folkeskoleområdet, hvor et centralistisk indstillet Folketing også indebærer en strategisk svækkelse af KL. Men hvor KL på folkeskoleområdet har endnu et skud i bøssen i form af interessevaretagelse på overenskomstarenaen, er KL på bloktilskudsområdet reelt henvist til at søge kommunernes interesser varetaget alene på den korporative arena. Det giver regeringen gode kort på hånden i forhandlingerne.

KONKLUSION

I kapitel 5 er der argumenteret teoretisk for, at KL's interessevaretagelse er nemmere på områder, der primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, end på områder, hvor rumlige aspekter er dominerende. Der blev her opstillet tre hypoteser om betydningen af dette forhold. For det første forventes det, at enhedsaktørforudsætningen bliver lettere at opfylde. Det skyldes, at KL vil være bedre i stand til at definere en kollektiv interesse, jo mere sagerne er præget af at vedrøre kommunernes position i den offentlige sektor. For det andet forventes interessevaretagelsen at blive mere effektiv. Det skyldes, at kollektive interesser på disse områder forventes at hvile på solid konsensus. Det giver KL mulighed for effektivt at true andre aktører

med exit i forhandlinger. Effektiviteten forventes derfor også at afhænge af antallet af arenaer. Den tredje hypotese vedrører valget af strategier for interessevaretagelse. Det forventes her, at strategierne vælges i lyset af de arenaer, interesserne kan forfølges på. Jo flere arenaer, jo mere vil der være mulighed for at gøre interessevaretagelsen til forbundne spil.

I dette kapitel er disse hypoteser belyst empirisk gennem en analyse af KL's interessevaretagelse på tre områder, der primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor: Børnepasnings-, folkeskole- og bloktilskudsområdet. Analysen giver nogen, men ikke fuld støtte til de tre hypoteser.

Den første hypotese får betydelig støtte. Den interne arena har på ingen af de tre områder voldt KL større problemer. Områderne har ikke været kontroversielle i medlemskommunernes øjne. Det har ikke været svært at formulere en kollektiv interesse, og KL har ikke haft behov for at indhente eksplicitte mandater fra medlemmerne for at kunne agere i forhold til omverdenen. Tværtimod har KL været overladt et handlerum fra medlemmernes side og dermed manøvfrihed i forhold til omgivelserne. Man kan sige, at KL reelt har haft en betydelig fuldmagt fra medlemskommunernes side. Det støtter overvejelserne i kapitel 5 om, at KL's beslutningsregel på ukontroversielle områder er enstemmighed i bestyrelsen.

Den næste hypotese, som vedrører effektiviteten i interessevaretagelsen, får mere blandet støtte. På alle tre områder gælder, at effektiviteten afhænger af antallet af arenaer, KL kan spille på. På børnepasningsområdet står KL stærkt over for regeringen, fordi Folketinget er venligt stemt over for kommunale synspunkter. KL's interessevaretagelse i forhold til staten er derfor relativt effektiv. På folkeskoleområdet står KL svagere, fordi Folketinget er mere centralistisk indstillet. KL er derfor svækket i forhold til regeringen, men kan til gengæld inddrage overenskomstarenaen i interessevaretagelsen, hvilket også er sket. På bloktilskudsområdet har Folketinget reelt delegeret sin magt til regeringen, hvilket svækker KL i de årlige bloktilskudsforhandlinger. KL's interessevaretagelse bliver derfor relativt ineffektiv på dette område. Der er derfor alt i alt en del støtte til tankegangen om forbundne spil og arenaernes betydning for interessevaretagelsens effektivitet. To vigtige konklusioner i denne forbindelse er, at antallet af arenaer ikke skal opgøres absolut, men relativt i forhold til modparten, og at aktørernes position varierer fra område til område. Dette kommer klart til udtryk i forbindelse med Folketinget, hvis indstilling er forskellig på alle tre områder og dermed afgørende påvirker de øvrige aktørers positioner.

Når man alligevel ikke kan sige, at hypotesen om interessevaretagelsens effektivitet og betydningen af antallet af arenaer får fuld støtte, skyldes det situationen på børnepassningsområdet. Overenskomstarenaen fremstår her helt adskilt fra den korporative og parlamentariske arena. Det resultat er svært at forstå i lyset af analysens teoretiske udgangspunkt.

Den tredje hypotese, som vedrører valget af strategier for interessevaretagelsen, får ligesom den anden hypotese nogen, men ikke fuld støtte i analysen. Med den samme undtagelse på børnepassningsområdet gælder det, at KL's valg af strategi kun kan forstås ved at tage alle arenaer i betragtning. Det tydeligste eksempel findes på folkeskoleområdet, hvor KL konsekvent på alle tre arenaer har forfulgt målet om at opløse reguleringen af de enkelte kommuners opgavevaretagelse.

Alt i alt er KL's interessevaretagelse på de tre områder ikke lige effektiv, og der er ikke anlagt de samme strategier. Men de tre områder har det fællespræg, at KL har været i stand til at formulere en fælleskommunal interesse og dermed håndtere den interne arena. Dette grundlæggende forhold betyder, at der på alle tre områder – til trods for forskelle i effektivitet og strategivalg – har været tale om egentlig interessevaretagelse. På ingen af de analyserede områder har KL måttet opgive at forfølge kommunernes interesser, og på alle tre områder har KL opnået en vis imødekommelse af kommunale synspunkter. Om det samme gør sig gældende på områder med rumlige aspekter, hvor den interne arena forventes at blive sværere at håndtere, belyses i næste kapitel.

NOTER

- 1 Se f.eks. *Danske Kommuner*, nr. 14, 1996, s. 24; nr. 9, 1997, s. 30; nr. 27, 1997, s. 40-41; nr. 34, 1998, 30-31; nr. 5, 1999, s. 34-35; nr. 19, 1999, s. 44-45 og nr. 37, 1999: s. 32-33.
- 2 Se f.eks. Folketingets debat om Børnekommissionens betænkning (R2/1981-82; Folketingets forhandlinger 1981-82, spalte 488-559) og Folketingets debat om Ven-

- stresocialisternes beslutningsforslag om daginstitutioner i 1981-82 (B6/1981-82; Folketingets forhandlinger 1981-82, spalte 4982-5017).
- 3 Se følgende debatter i Folketinget: 1978-79: B36/1978-79; Folketingets forhandlinger 1978-79, spalte 3809-3823. 1979-80: LF107/1979-80; Folketingets forhandlinger 1979-80, spalte 5688-5712. 1981-82: B6/1981-82; Folketingets forhandlinger 1981-82, spalte 4982-5017. 1982-83: B113/1982-83. Se også Folketingets debat om Børnekommissionens betænkning, hvori det anbefales, at bistandslovens bestemmelse ændres til en egentlig lovmæssig forpligtelse for kommunerne (betænkning 918/1981, s. 174-175): R2/1981-82; Folketingets forhandlinger 1981-82, spalte 488-559. 1991-92: B39/1991-92; Folketingets forhandlinger 1991-92, spalte 5121-5138. 1992-93: B77/1992-93; Folketingets forhandlinger 1992-93, spalte 8233-8258, 10868-10869. 1993-94: B2/1993-94; Folketingets forhandlinger 1993-94, spalte 2079-2110. 1994-95: B2/1994-95; Folketingets forhandlinger 1994-95, s. 428-441. 1995-96: F6/1995-96. 1996-97: Enhedslistens ændringsforslag til den sociale servicelov (socialudvalgets betænkning 1996-97, s. 3 og 6). 1997-98: B32/1997-98, 2. samling (med tilhørende folketingsdebat).
- 4 Gennemgangen har omfattet BUPL's medlemsblad *Børn & Unge*, PMF's medlemsblad *Job og børn* og FOA's medlemsblad FOA-bladet i perioden 1993-2001. Gennemgangen viser, at personaleorganisationerne har opfattet KL's overenskomststrategi som koncentreret omkring indførelse af det nye lønsystem. Se f.eks. *Børn og Unge*, nr. 6/1996, s. 3; nr. 10/1996, s. 3; nr. 46/1998, s. 3; nr. 34/2001, s. 4-5; *Job og Børn*, nr. 21/1996, s. 8; nr. 2/1997, s. 4-5.
- 5 Se f.eks. *Danske Kommuner*, nr. 6, 1995, s. 32; nr. 25, 1995, s. 44; nr. 38, 1995, s. 24; nr. 16, 1996, s. 36; nr. 19, 1996, s. 40; nr. 37, 1996, s. 28; nr. 5, 1997, s. 38; nr. 6, 1997, s. 30; nr. 28, 1997, s. 30-31; nr. 11, 1998, s. 32-33; nr. 21, 1998, s. 36-37; nr. 8, 1999, s. 32-33; nr. 22, 2000, s. 34-35; nr. 38, 2000, s. 34-35; nr. 3, 2001, s. 30-31; nr. 28, 2001, s. 34-35.
- 6 Overenskomstforhandlingerne mellem KL og lærerne optager megen plads i Danmarks Lærerforenings medlemsblad *Folkeskolen*. I undersøgelsesperioden (1995-2001) findes der mere end 100 artikler herom. En oversigt herover kan rekvireres hos forfatteren. Som eksempler på artikler, hvor lærerforeningens syn på KL's overenskomststrategi fremgår, kan anføres: „Mere end kvalitet“, artikel i *Folkeskolen*, nr. 18, 1996, s. 20; „En time mere om ugen“, artikel i *Folkeskolen*, nr. 15, 1998, s. 28; „Storkonflikt 1999“, artikel i *Folkeskolen*, nr. 19-20, 1998, s. 2; „Sammenhold om arbejdstiden“, artikel i *Folkeskolen*, nr. 41, 1998, s. 21-22.
- 7 Se f.eks. *Danske Kommuner*, nr. 18, 1993, s. 2; nr. 22, 1993, s. 2; nr. 22, 1994, s. 2; nr. 22, 1995, s. 2; nr. 22, 1996, s. 2, 37; nr. 22, 1997, s. 23-33, 37; nr. 22, 1998, s. 4, 32-33; nr. 21, 1999, s. 4, nr. 22, 1999, s. 32-33; nr. 22, 2000, s. 2, 34-35; nr. 22, 2001, s. 2, 32-33.
- 8 Se f.eks. *Budgetnyt*, nr. 3/1999; nr. 4/2000; nr. 2/2001.
- 9 Se Indenrigsministeriet (1993a: 11-14) og KL's egen gennemgang af skattereformens effekter for kommunernes økonomi i *Danske Kommuner*, nr. 18, 1993, s. 36.
- 10 Se følgende forespørgselsdebatter: F26/1993-94; F40/1994-95; F43/1995-96; F7/1997-98; F42/1998-99; F44/1999-2000.

- II Denne vurdering skal tages med det forbehold, at partiernes stemmeafgivning i forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykker og deres påtegning af aktstykker kun er offentliggjort på folketingets hjemmeside på internettet (www.folketinget.dk). Her findes alene dokumenter fra og med folketingssamlingen 1997-98.

INTERESSEVARETAGELSE MED ET SPLITTET BAGLAND: MELLEMMUNICIPAL UDGLIGNING, RETSKREDSINDELING OG FORDELING AF FLYGTNINGE

I dette kapitel analyseres KL's interessevaretagelse på områder præget af rumlige aspekter, dvs. områder, hvor kommunerne påvirkes forskelligt af nye tiltag. Jo mere det er tilfældet, desto sværere forventes det at blive for KL at agere. Rumlige aspekter splitter baglandet. Det gør det svært at formulere en fælleskommunal interesse. Hermed bliver det også svært at anlægge en strategi for interessevaretagelsen og at gøre det særligt effektivt. I kapitel 5 er der argumenteret teoretisk for disse forhold. I dette kapitel belyses de empirisk. Det sker ved at undersøge KL's håndtering af tre områder, der alle er præget af rumlige aspekter.

Det første område er de mellemkommunale udligningsordninger. Via disse ordninger omfordes betydelige beløb mellem kommunerne. Da KL organiserer alle landets kommuner (undtagen Københavns og Frederiksberg Kommuner), er udligningsordningerne et nulsumsspil mellem medlemmerne. Hvad nogle medlemmer vinder i udligningsordningerne, taber andre. KL står derfor med en varm kartoffel i hænderne, når de skal varetage kommunernes interesser på området.

Det næste område er landets inddeling i retskredse. Der findes i dag 82 retskredse, men i 1998 igangsatte Justitsministeriet et kommissionsarbejde, som skulle analysere retskredsinddelingen nærmere. Det lå i kortene, at antallet af kredse skulle reduceres. Dermed ville nogle kommuner miste deres status som hjemsæde for en domstol. Andre ville måske kunne opnå denne status. At repræsentere kommunernes interesser i kommissionsarbejdet var dermed ikke nogen let sag.

Det tredje område er fordelingen af flygtninge mellem kommunerne med henblik på integration. Flygtningepolitik er et kontroversielt område i de

fleste kommuner. Set fra de fleste kommunalpolitikeres synspunkt er området alt andet lige lettere at håndtere, hvis man modtager så få flygtninge som muligt. Fordelingen er derfor vigtig. Kommunerne kan selv bestemme fordelingen. Det sker hvert år i to forhandlingsrunder. Først forhandler kommuneforeningerne med hinanden om fordelingen af det samlede antal flygtninge mellem landets kommuneforeninger. Herefter forhandler kommunerne i hver enkelt kommuneforening om fordelingen internt mellem kommuneforeningens medlemmer. Bliver man ikke enige, afgør staten fordelingen. At varetage kommunernes interesser i dette fordelings spil var heller ikke nogen enkelt sag for KL.

Når rumlige aspekter dominerer er forventningen som sagt, at KL's interessevaretagelse bliver vanskelig. De rumlige aspekter forventes for det første at påvirke KL's evne til at definere en kollektiv interesse. Jo mere rumlige aspekter dominerer, desto vanskeligere bliver det for KL at optræde som enhedsaktør. Forventningen er, at KL må vie den interne arena betydelig opmærksomhed som en forudsætning for at kunne agere i forhold til omverdenen.

For det andet forventes det, at effektiviteten i interessevaretagelsen lider, jo mere rumlige aspekter dominerer. Hvis det lykkes at formulere en kollektiv interesse, forventes denne at bygge på skrøbelig konsensus på grund af de fordelingsmæssige komplikationer. Derfor forventes KL at måtte fare med lempe sammenlignet med områder, hvor kommunernes position i den offentlige sektor er på spil. Hertil kommer, at den skrøbelige konsensus også forventes at gøre det vanskeligt for KL troværdigt at true andre aktører med exit i forhandlinger, fordi andre aktører må forventes at kunne gennemskue KL's vanskelige forhandlingsposition. Men muligheden for at bruge en exit-trussel forventes dog alt andet lige at være en fordel. Den forudsætter, at KL kan spille på flere arenaer. Derfor forventes det at have betydning for effektiviteten i interessevaretagelsen og valget af strategier, om KL har adgang til én eller flere arenaer.

I det følgende undersøges, om disse hypoteser kan bekræftes på de tre udvalgte områder. Analysen af de tre områder følger en fælles skabelon. Først gives en kort introduktion til området. Herefter belyses de enkelte kommuners synspunkter. Dette sker for at dokumentere kommunernes opfattelse af de rumlige aspekter. Endelig analyseres KL's håndtering af området – dels på den interne arena, dels i forhold til omgivelserne.

DEN MELLEMMUNALE UDLIGNING

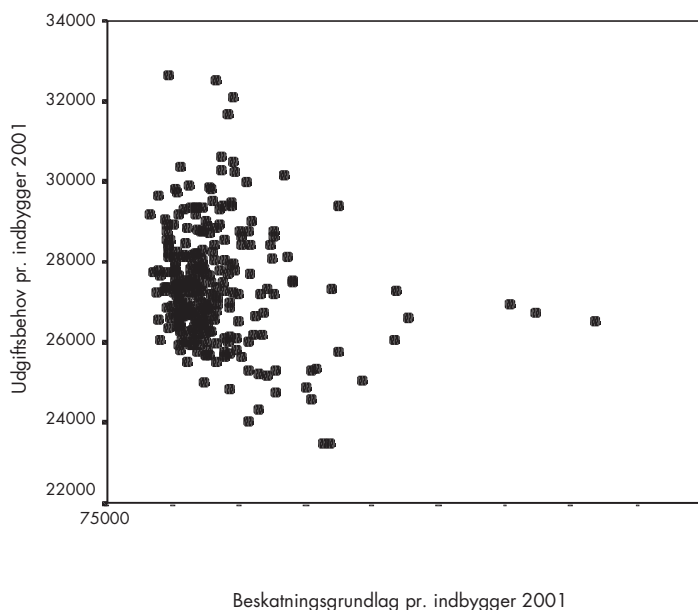
Formålet med det mellemkommunale udligningssystem er at udjævne forskelle i kommunernes økonomiske grundlag. Sigtet er at omfordele mellem kommunerne, så de enkelte kommuner får et nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for at stille et givet serviceniveau til rådighed for borgerne. Den lokale skattepolitik kan dermed fungere som et signal om kommunens valg af serviceniveau. Jo højere den lokale skatteprocent er, desto højere bør serviceniveauet være. Hvis de enkelte kommuner selv skulle finansiere alle deres udgifter, ville der opstå store forskelle for borgerne afhængigt af, hvor i landet de boede. De ville enten vise sig som forskelle i lokalt serviceniveau eller forskelle i lokalt skattetryk – eller en kombination heraf. Grunden er, at der er stor variation i indtægtsgrundlag og udgiftsbehov mellem kommunerne. Figur 7.1 viser variationen i 2001. Beskatningsgrundlaget mellem kommunerne varierede i dette år fra 91.000 kr. pr. indbygger i Allinge-Gudhjem Kommune til 259.000 kr. pr. indbygger i Søllerød Kommune. Udgiftsbehovene, som måler de demografisk, socialt og strukturelt bestemte udgiftsforskelle mellem kommunerne, varierer mindre. I 2001 varierede de fra 23.000 kr. pr. indbygger i Vallensbæk Kommune til 33.000 kr. pr. indbygger i Nakskov Kommune. Figuren viser, at der er en negativ sammenhæng mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Kommuner med et stort udgiftsbehov har altså tendens til at have et lille beskatningsgrundlag. Der er med andre ord et behov for at udligne, hvis man ønsker ensartede økonomiske grundbetingelser blandt kommunerne.

Uden udligning ville der altså være store økonomiske forskelle mellem kommunerne. Prisen for et givet serviceniveau ville variere betydeligt fra kommune til kommune målt på den lokale skatteprocent, og en given lokal skatteprocent ville dække over vidt forskellige serviceniveauer. Indenrigsministeriet har beregnet, at uden de mellemkommunale udligningsordninger, ville 183 kommuner skulle justere beskatningsniveauet med +/- 0-2 procentpoint for at bevare det eksisterende serviceniveau, 60 kommuner skulle justere med +/- 2-4 procentpoint og 32 kommuner med over +/- 4 procentpoint (Indenrigsministeriet, 2001a: Tabel 2.3).

Det er baggrunden for, at der foretages udligning af indtægtsgrundlaget og udgiftsbehovet mellem kommunerne. Behovet for at udligne er der grundlæggende enighed om både i den statslige og den kommunale verden. Det kontroversielle er, hvor meget og hvordan der skal udlignes. Det gældende udligningssystem blev etableret ved en større reform af den kommunale udligningslov i 1995. Systemet er bygget op af en række ordninger, jf.

FIGUR 7.1.

Kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov i 2001 (kr. pr. indbygger)



Kilde: Indenrigsministeriet (2001).

tabel 7.1. Kommunernes beskatningsgrundlag udlignes via tre ordninger. I landsudligningen, som omfatter alle landets kommuner, udlignes 45 procent af forskellene i beskatningsgrundlag. Hertil kommer en særlig ordning for kommunerne i hovedstadsområdet, som udligner yderligere 40 procent af forskellene. Endelig modtager de kommuner, der har et særligt lavt beskatningsgrundlag, et ekstra tilskud. På udgiftsbehovssiden er der to udligningsordninger. I landsudligningen, som omfatter alle landets kommuner, udlignes 45 procent af forskellene i udgiftsbehovene. Hertil kommer en særlig ordning for kommunerne i hovedstadsområdet, som udligner yderligere 40 procent af forskellene (LBK 694/2001 – se også Lotz, 1998: kap. 5; Pedersen, 2001; 1995: kap. 3).

Udligningssystemet indebærer altså ikke, at der foretages en fuldstændig udjævning af forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Men betydelige beløb flyttes rundt mellem kommunerne. I udligningen af beskatningsgrundlag omfordeltes i 2001 6,4 mia. kr., mens udlig-

TABEL 7.1.

Oversigt over det primærkommunale udligningssystem

FORMÅL	ORDNING	ANDEL AF MELLEMMUNALE
		FORSKELLE SOM UDLIGNES
Udligning af mellemkommunale forskelle i beskatningsgrundlag	Landsudligning for alle kommuner	45 procent
	Yderligere udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet	40 procent
	Yderligere tilskud til kommuner med lavt beskatningsgrundlag	Tilskuddet udgør 40 procent af forskellen op til 90 procent af landsgennemsnittet
Udligning af mellemkommunale forskelle i udgiftsbehov	Landsudligning for alle kommuner	45 procent
	Yderligere udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet	40 procent

ningen af udgiftsbehov omfordelte 1,8 mia. kr. (Indenrigsministeriet, 2001a: tabel 6.1).

KOMMUNERNES SYN PÅ UDLIGNINGEN

Udligningssystemet er et økonomisk nulsumspil mellem kommunerne. Justering af reglerne indebærer umiddelbare og forudsigelige økonomiske gevinster eller tab for den enkelte kommune. Derfor er det fristende for de enkelte kommuner at fokusere på bundlinien, dvs. se på, hvad det økonomiske resultat bliver for kommunen, snarere end på mere principielle betragtninger om udligningssystemet. Flere forhold peger på, at bundlinien er bestemmende for kommunernes og de enkelte kommunalpolitikeres holdning til udligningssystemet.

Den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for bogens kapitel 4, måler også kommunalpolitikernes holdning til udligningsspørgsmålet. Kommunalpolitikerne blev stillet følgende spørgsmål (Blom-Hansen & Serritzlew, 2000: 13):

Spørgsmålet om økonomisk udligning mellem rige og fattige kommuner er meget omdiskuteret. Hvilket af følgende to udsagn er du personligt mest enig i?

- Udligningen er gået for vidt og udligningsniveauet bør sænkes
- De økonomiske forskelle mellem kommunerne udlignes ikke nok.

Omkring en fjerdedel af de adspurgte kommunalpolitikere erklærede sig mest enige i den første mulighed, mens tre fjerdedele var mest enige i den anden mulighed. Meningerne er altså delte. Men mere interessant er det, hvad der kan forklare meningsforskellene. Spørgsmålet er undersøgt ved at inddrage oplysninger om kommunalpolitikernes sociale baggrund, deres forhold til kommunalpolitik og karakteristika ved deres hjemkommuner, dvs. den samme type faktorer, som blev anvendt i kapitel 4 til at belyse kommunalpolitikernes tilfredshed med KL. Resultatet fremgår af tabel 7.2. Det viser sig, at kommunalpolitikernes sociale baggrund (køn, alder, erhverv og uddannelse) ikke har nogen betydning for holdningen til udligning. Blandt de faktorer, der vedrører kommunalpolitikernes forhold til kommunalpolitik, viser partipolitik sig lidt overraskende at have betydning. Kommunalpolitikere fra arbejderpartier ønsker mere udligning end deres borgerlige kolleger. Det antyder, at der faktisk er en ideologisk dimension i kommunalpolitikernes holdning til udligningssystemet. Men mest afgørende for holdningen til udligningssystemet er dog karakteristika ved kommunalpolitikernes hjemkommuner. Kommunalpolitikere fra kommuner, der er medlemmer af „Det Skæve Danmark“, ønsker mere udligning, mens hjemkommunens urbaniseringsgrad trækker i den modsatte retning. Den vigtigste faktor overhovedet synes dog at være hjemkommunens beskatningsgrundlag. Jo højere beskatningsgrundlag, jo mindre udligning ønsker man. Hjemkommunens udgiftsbehov har også betydning – jo større udgiftsbehov, jo mere venligt stemt er kommunalpolitikere over for udligning. Tabellen viser dermed alt i alt, at den væsentligste forklaring på kommunalpolitikernes holdning til udligning skal findes i deres hjemkommunes økonomiske situation. Jo værre den er, jo mere udligning ønsker man. Det er et stærkt indicium for, at kommunalpolitikernes holdning er farvet af, hvad udligningssystemet indebærer af økonomiske konsekvenser for netop deres egen kommune.

Et andet forhold, der også peger på, at holdningen til udligningssystemet er bestemt af bundlinien – dvs. det økonomiske resultat – er de udmeldinger, der er kommet i de senere år fra forskellige grupperinger af kommuner.

TABEL 7.2.

Logistisk regressionsanalyse af kommunalpolitikernes holdning til udligningssystemet

	B	EXP(B)	R
Arbejderparti	0,84***	2,32	0,12
Medlem af "Det skæve Danmark"	0,97***	2,65	0,10
Urbaniseringsgrad (befolkningsandel i bymæssig bebyggelse)	-0,03**	0,97	-0,07
Beskatningsgrundlag (1.000 kr. pr. indb.)	-0,07***	0,93	-0,17
Udgiftsbehov (1.000 kr. pr. indb.)	0,23**	1,26	0,06
Konstant	4,38		
Nagelkerkes $R^2 = 0,47$			
Hosmer-Lemeshows $\chi^2 = 8,3$ (sign.: 0,41)			

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$

Anm.: Kommunalpolitikernes holdning til udligningssystemet er målt ved følgende spørgsmål:

"Spørgsmålet om økonomisk udligning mellem rige og fattige kommuner er meget omdiskuteret. Hvilket af følgende to udsagn er du personligt mest enig i? 0) Udligningen er gået for vidt og udligningsniveauet bør sænkes. 1) De økonomiske forskelle mellem kommunerne udlignes ikke nok".

B-værdierne er regressionskoefficienter. Positive koefficienter indikerer, at sandsynligheden for at være enig i udsagn 1 (dvs. ønske mere udligning) øges, jo højere værdien på den pågældende uafhængige variabel er.

Exp(B)-værdierne angiver den faktor, som odds for at ønske mere udligning øges med, hvis værdien på den pågældende uafhængige variabel øges med 1. Værdier over 1 viser, at odds øges, hvis den uafhængige variabel øges, mens værdier under 1 viser det modsatte.

R-værdierne viser den partielle korrelation mellem den pågældende uafhængige variabel og den afhængige variabel.

Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Det Skæve Danmark er en forening af små og mindre velstående kommuner. Den har 104 kommuner som medlemmer. Foreningen arbejder bredt med mellemkommunale fordelingsspørgsmål rækkende fra udligningsordningerne til landsplanredegørelserne (Det skæve Danmark, 1999). I offentligheden er foreningen dog nok mest kendt for sit arbejde for at få de mellemkommunale udligningsordninger ændret til fordel for de fattigere og mindre kommuner. Foreningen har således mange gange talt for ændringer af udligningsordningerne til fordel for de små og fattige kommuner og også fået udarbejdet rapporter om dette emne (se f.eks. Dilling-Hansen m.fl., 1991). I

1999-2000 udarbejdede foreningen et konkret forslag til ændring af udligningsordningerne. Forslagets hovedindhold er, at statens bloktilskud skal fordeles blandt kommunerne efter en ny nøgle, at udligningsniveauet skal hæves, og at selskabsskatteindtægter skal indarbejdes i udligningssystemet (Det skæve Danmark, 2000a). Forslaget, som „Det Skæve Danmark“ har fremsendt både til indenrigsministeren og Folketingets Kommunaludvalg, er ikke fordelingsmæssigt neutralt, men indebærer en betydelig omfordeling til gunst for de små og fattige kommuner, dvs. netop medlemmerne af „Det Skæve Danmark“.

Kommunerne i hovedstadsområdet bliver de store tabere i „Det skæve Danmarks“ forslag. De har i en større, fælles rapport forholdt sig til forslaget (Kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt, 2001). Rapporten argumenterer for, at forskellene mellem kommunerne er blevet indsnævret over tid, og at forskelle i levevilkår mellem hovedstadsområdet og provinsen udviskes, hvis der tages hensyn til omkostningsforskelle i form af skat og husleje. Ifølge rapporten er der derfor ikke grund til at skærpe de mellemkommunale udligningsordninger, hvilket ville omfordele yderligere midler fra kommunerne i hovedstadsområdet til provinskommunerne.

5-byerne er et samarbejde mellem de fem største provinskommuner: Århus, Aalborg, Odense, Randers og Esbjerg Kommuner. Disse kommuner finder, at udligningssystemet ikke i tilstrækkelig grad tager højde for de socialt betingede udgifter, som storbyer oplever. „5-byerne“ har derfor også udarbejdet et konkret forslag til ændring af udligningssystemet. De foreslår, at en del af statens bloktilskud til kommunerne fremover fordeles blandt kommunerne efter kriterier som antal 20-59-årige uden beskæftigelse og antal udlændinge fra 3. lande (5-byerne, 2000). Heller ikke dette forslag, som også er fremsendt til både regeringen og Folketingets Kommunaludvalg, er fordelingsmæssigt neutralt, men indebærer i dette tilfælde en omfordeling til gunst for storbyerne, især medlemmerne af „5-byerne“.

Endelig har seks kommuner på Thy-egnen i Nordvestjylland også lavet et forslag til ændring af udligningssystemet. Dette forslag indebærer, at fordelingsnøglen for statens bloktilskud til kommunerne ændres til indbyggertal, at det særlige udligningstilskud til fattige kommuner øges, og at de sociale kriterier i udgiftsbehovsudligningen gives lavere vægt (Morsø, Thisted, Hanstholm, Sydthy, Sallingsund og Spøttrup Kommuner, 2001). Dette forslag, som også er fremsendt til regeringen og Folketingets Kommunaludvalg, er heller ikke fordelingsmæssigt neutralt. I dette tilfælde bliver vinderne de mindre, fattige landkommuner, herunder de seks Thy-kommuner.

TABEL 7.3.

Kommunalpolitikernes holdning til KL's rolle i udligningsspørgsmålet

Landsforeningen bør arbejde for mindre udligning	15 procent
Landsforeningen bør forholde sig neutral i udligningsspørgsmål	19 procent
Landsforeningen bør arbejde for mere udligning	66 procent
Total (N=863)	100 procent

Sign.: De anførte procenter gælder +/- 2-3 procentpoint (95 procent-konfidensinterval).

Anm. Tabellen viser kommunalpolitikernes svar på følgende spørgsmål: "Hvilket udsagn om Kommunernes Landsforenings rolle i spørgsmålet om økonomisk udligning mellem rige og fattige kommuner er du mest enig i?"

Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Alt i alt er der meget, der tyder på, at holdningerne til udligningssystemet er bestemt af, hvilket økonomisk resultat systemet frembringer. Der er med andre ord tale om et område med markante rumlige aspekter. Der synes endvidere i disse år at være tale om en mere intens og kritisk diskussion blandt kommunerne af systemets fordele og ulemper. Det er i hvert fald indtrykket blandt iagttagere med lang hukommelse på området (Lundtorp, 2001; Lotz, 2001a; Mouritzen, 2001). Under alle omstændigheder er det karakteristisk for disse år, at de forskellige kommunegrupperinger markerer sig klart og officielt – og indbyrdes uforeneligt – på området. Der er med andre ord tale om en sag, der er vanskelig for KL at håndtere.

Til denne konklusion kan yderligere lægges det forhold, at medlemskommunerne ikke er tilbageholdende med at kræve KL anvendt som instrument i udligningsspillet. Som det vil fremgå af det følgende afsnit, er KL's normale politik på området at forholde sig neutral i spørgsmålet om omfanget af mellemkommunal udligning. Men denne politik bakker medlemskommunerne ikke op om. I den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for bogens kapitel 4, indgår også en afdækning af kommunalpolitikernes syn på KL's rolle i udligningsspørgsmålet. Som det fremgår af tabel 7.3, har kun et lille mindretal af kommunerne den opfattelse, at KL skal forholde sig neutral. Flertallet finder, at KL enten skal arbejde for mere eller mindre udligning. Dette forhold gør ikke sagen nemmere for KL at håndtere.

KL'S HÅNDTERING AF UDLIGNINGSSPØRGSMÅLET

Traditionelt har KL ført en forsigtig politik på udligningsområdet. Af hensyn til de økonomiske fordelings effekter har man afholdt sig fra at gå nærmere ind i den konkrete indretning af udligningssystemet. Men KL har dog forholdt sig til visse grundlæggende principper. For det første er KL enig i det grundlæggende behov for et udligningssystem, således at der bliver sammenhæng mellem kommunernes serviceniveau og skatteprocenter. For det andet mener KL, at udligningssystemet bør være lovfæstet og ikke udgøre et regeringsanliggende. For det tredje finder KL, at opgørelsen af udgiftsbehovene bør ske på grundlag af objektive kriterier, dvs. de enkelte kommuner bør ikke selv kunne øve indflydelse på udligningsbeløbenes størrelse. Endelig mener KL, at udligningen ikke må fratage kommunerne en tilskyndelse til selv at forbedre deres økonomiske situation. Det ville være tilfældet, hvis der var fuld udligning af indtægtsgrundlaget. I så fald ville en eventuel fremgang i indtægtsgrundlaget alene komme andre kommuner til gode, fordi provenueffekten ville blive neutraliseret gennem udligningssystemet. Disse grundlæggende principper har KL anført mange gange over for omverdenen (se f.eks. Indenrigsministeriet, 1998: kap. 1; Boye & Rasmussen, 2000; Kommunernes Landsforening, 2000c; 2001k).

Bortset fra disse grundlæggende forhold, har KL afholdt sig fra at gå nærmere ind i den konkrete indretning af udligningssystemet. Det sker af hensyn til de fordelingsmæssige forhold. I forbindelse med den sidste store reform af udligningssystemet i 1995 blev denne holdning meldt klart ud til omverdenen. I forhold til regeringen og Folketinget bekendtgjorde KL sin politik i et høringsvar, der blev sendt både til indenrigsministeren og Folketingets Kommunaludvalg:

For så vidt angår lovforslag nr. L 245 om ændring af kommunal udligning og generelle tilskud, skal det bemærkes, at landsforeningen ikke ønsker at tage stilling til den konkrete fordeling af tilskud mellem kommuner. ... Landsforeningen skal understrege, at man ... ikke ønsker at tage stilling til den byrdefordelingsmæssige balance i lovforslaget, idet dette spørgsmål er et landspolitisk anliggende (Kommunernes Landsforening, 1995a: 3-4).

Samme holdning blev kommunikeret ud til medlemskommunerne i et indlæg om udligningsreformen, der blev bragt som leder i KL's tidsskrift *Danske Kommuner*:

Med hensyn til selve ændringen af udligningsordningerne har Kommunernes Landsforening principielt ingen synspunkter. Der vil altid være vindere og tabere, når der justeres på de mange skruer, som udligningen består af. Det er for så vidt heller ikke overraskende, at vinderne er tilfredse og taberne er sure (leder i *Danske Kommuner*, nr. 17, 1995).

De citerede passager er stadig dækkende for KL's holdning til udligningssystemet. Men spørgsmålet har ikke været let at håndtere. For som nævnt er kommunerne i perioden efter udligningsreformen i 1995 begyndt at markere deres – indbyrdes uforenelige – interesser kraftigere på udligningsområdet. KL har derfor været nødt til at afsætte betydelige ressourcer til at skabe en form for konsensus blandt medlemmerne. Samtidig har kommunernes interesser på udligningsområdet også skullet varetages udadtil. I det følgende ses der nærmere på KL's håndtering af udligningsområdet i perioden efter udligningsreformen i 1995. Først undersøges forholdet mellem KL og medlemskommunerne, derefter samspillet med omgivelserne.

DEN INTERNE ARENA

Udligningsreformen i 1995 gav anledning til megen kritik blandt kommunerne (se f.eks. debatten på KL's delegeretmøde umiddelbart efter reformens vedtagelse: Kommunernes Landsforening, 1995: 20-21; 33-34; 40; 44; 46-47; 50-51; 57-61). I årene derefter begyndte forskellige grupper af kommuner at markere sig kraftigere på området og fik udarbejdet officielle analyser, debatindlæg og konkrete forslag til ændringer af udligningssystemet. Som der er redegjort for ovenfor, er disse markeringer mere præget af de økonomiske konsekvenser for de forskellige kommunegrupper end af ideelle hensyn omkring udligningsordningerne. Debatten er også kommet til udtryk i meningsudvekslinger på KL's delegeretmøder (Kommunernes Landsforening, 1998: 43-35; 49; 54; 59-61; 1999: 35-36; 47-49; 2000a: 16-17; 46; 48-50; 53; 58; 63).

KL forholdt sig længe forholdsvis passiv i forhold til debatten blandt medlemmerne. I 2000 besluttede KL dog at intervenere. Det skete med „Debatinitiativet om finansierings- og udligningssystemet“, som blev igangsat i efteråret 2000. Baggrunden var primært, at man i KL oplevede, at der i stigende grad blev sat spørgsmålstejn ved KL's rolle i udligningssammenhæng. Men man ønskede også at øge forståelsen for indretningen af det komplicerede udligningssystem og at skabe forståelse og konsensus om de overordne-

TABEL 7.4.

KL's debatinitiativ om finansierings- og udligningssystemet 2000-2001

Dec. 2000	Offentliggørelse af debatoplægget <i>Principper for kommunal finansiering og udligning</i>
Jan.-feb. 2001	Debatmøder i kommuneforeningerne
Feb. 2001	Kommunalpolitisk konference om udligningssystemet
Feb.-juni 2001	Tre interne studiekredse om udligningssystemet
Juli-aug. 2001	Afrapportering fra studiekredsene
Nov. 2001	Offentliggørelse af policyoplægget <i>Finansierings- og udligningsreform på vej. KL's synspunkter</i>

de principper i udligningssystemet (interview, Olsen). Konkret blev initiativet begrundet således:

Landsforeningen ser det som en vigtig opgave at stille sig i spidsen for en diskussion af de overordnede principper for kommunal finansiering og udligning, men landsforeningen kan naturligvis ikke tage stilling til udligningens størrelse eller den konkrete fordeling af penge. ... Det er imidlertid vigtigt for det kommunale selvstyre, at der er nogenlunde enighed i medlemskredsen om mål og principper for udligningen og også en forholdsvis bred forståelse af den konkrete udligning (Kommunernes Landsforening, 2000c: 4).

Med debatinitiativet, som er opsummeret i tabel 7.4, forsøgte KL at styre udligningsdiskussionen blandt medlemmerne ind i mere smult vande. Initiativet tog et års tid at afvikle.

Startskuddet til debatinitiativet blev givet med udgivelsen af et 43 sider langt debatoplæg om udligningssystemet, som blev udsendt til samtlige kommunalpolitikere (ibid.). I pjecen forsøgte KL at slå en række overordnede temaer an som diskussionsoplæg blandt medlemskommunerne, f.eks. fordelingsnøglen for bloktilskuddet, kriterierne i udgiftsbehovsudligningen og udligningsniveauet i beskatningsgrundlagsudligningen.

Debatoplægget blev fulgt op på flere ledder. I januar og februar måned 2000 afholdt KL debatmøder om udligningsordningerne med medlemskommunerne i regi af kommuneforeningerne. I alt blev der afholdt 10 møder omfattende samtlige kommuneforeninger. På møderne deltog i alt omkring 1.200 kommunalpolitikere og embedsmænd. KL fulgte op på debatmøderne med en kommunalpolitisk konference om kommunernes

tilskuds- og udligningssystem. Konferencen blev afholdt i Odense i februar måned med omkring 500 deltagere fra den kommunale verden.

Efter afholdelsen af konferencen nedsatte KL tre studiekredse med hver 16 kommunalpolitikere. Idéen var at give kommunalpolitikere fra forskellige dele af landet mulighed for sammen at drøfte synspunkter på det nuværende udligningssystem samt ønsker til et fremtidigt system (Kommunernes Landsforening, 2001I). De tre studiekredse blev sammensat således, at der i hver gruppe var variation i de repræsenterede kommuners størrelse, økonomiske situation og beliggenhed i landet. Deltagerne var – med fem undtagelser – alle borgmestre. Til hver studiekreds blev der tilknyttet en højtplaceret person fra KL (henholdsvis KL's administrerende direktør, cheføkonom og chef for økonomisk sekretariat) samt en sekretær. Studiekredsene arbejdede i perioden februar-juni 2000. Hver studiekreds afholdt 4-5 møder og afsluttede arbejdet med en 20-30 siders lang rapport (Kommunernes Landsforening, 2001M; 2001N; 2001O).

Set i lyset af udligningsdebattens intensitet og studiegruppernes sammensætning er de tre rapporter bemærkelsesværdig læsning. Det skyldes, at rapporterne – med nogle få undtagelser – er udarbejdet i enighed i de tre grupper. I alle tre grupper er der bred enighed om de grundlæggende træk ved udligningssystemet, som KL har arbejdet for gennem årene. Alle rapporter bakker op om det overordnede princip bag udligningssystemet, dvs. princippet om sammenhæng mellem service og skatteprocenter og princippet om, at udligningsniveauet i beskatningsgrundlagsudligningen ikke må blive for højt af hensyn til at bevare en tilskyndelse for de enkelte kommuner til selv at forbedre det økonomiske grundlag.

Det er dog samtidig klart fra de tre rapporter, at det er svært at strække enigheden længere end til disse grundlæggende forhold. Rapporterne diskuterer også en række konkrete ændringer i udligningsordningerne, som vil have fordelingsmæssige konsekvenser. Men så kniber det mere med enigheden, både internt i og på tværs af studiekredsene. For det første diskuterer alle studiekredsene fordelingsnøglen for bloktilskuddet. Der er generel enighed om, at den nuværende nøgle (beskatningsgrundlag) er uhensigtsmæssig og bør erstattes af en nøgle, der i højere grad afspejler udgiftsbehov. Men et konkret forslag til ny nøgle er der ikke enighed om. For det andet diskuteres antallet af skattekilder, der skal være omfattet af beskatningsgrundlagsudligningen. Spørgsmålet drøftes kun i én gruppe, og den kan ikke nå til enighed om spørgsmålet. For det tredje diskuteres kriterierne i udgiftsbehovsudligningen i alle tre studiekredse. Heller ikke her kan der

opnås enighed om, hvilke kriterier der er rimelige mål for udgiftsbehovene.

På grundlag af debatmøderne i kommuneforeningerne, konferencen i Odense og studiegruppernes arbejde udarbejdede KL i november 2001 en ny pjece om udligningssystemet (Kommunernes Landsforening, 2001k). Formålet var at markere afslutningen på debatinitiativet om udligningssystemet og at orientere kommunerne og omverdenen om KL's synspunkter. Som sådan kan pjecen betragtes som et policy-oplæg fra KL, hvori nogle af de grundlæggende principper igen slås fast. Det gælder f.eks. princippet om, at der skal udlignes for at give sammenhæng mellem service og skatteprocent. Det gælder f.eks. også princippet om, at udligningsniveauet i beskatningsgrundlagsudligningen ikke bør være for højt for ikke at fratage de enkelte kommuner tilskyndelsen til at forbedre deres egen økonomiske situation. Men i pjecen berører KL også forhold i udligningssystemet, der potentielt kan give fordelingsvirkninger. Det gælder f.eks. spørgsmålet om, hvilke skattekloder der skal være omfattet af beskatningsgrundlagsudligningen. Men her ønsker KL „ikke at tage stilling“ (ibid.: 12). Det gælder også spørgsmålet om bloktilskuddets fordeling. Her går KL længere end tidligere og foreslår en konkret, ny fordelingsnøgle, nemlig indbyggertal i stedet for beskatningsgrundlag. Hvis der ikke laves modgående justeringer andre steder i udligningssystemet, vil en sådan ændring have fordelingsmæssige implikationer. Men KL's forslag gælder dog under den forudsætning, at omlægningen „gennemføres på en sådan måde, at den i det pågældende år er byrdefordelingsmæssig neutral for kommunerne“ (ibid.: 15). Alt i alt markerer pjecen, at der efter nogle års turbulens atter er fodslag i organisationen, når det gælder de grundlæggende forhold omkring udligningssystemet. Men længere rækker enigheden internt ikke. Når det gælder konkrete ændringer i udligningssystemet, som vil have fordelingsmæssige konsekvenser, er KL stadig nødt til at undlade at tage stilling.

KL's indsats på den interne arena har siden udligningsreformen i 1995 mest af alt haft karakter af *damage control*. Man har været nødt til at afsætte betydelige ressourcer til at skabe fodslag i organisationen omkring de basale principper på området. Som sådan har indsatsen været vellykket. Men trods den betydelige indsats står KL i dag ikke væsentligt bedre rustet til at varetage kommunernes interesser på udligningsområdet end før reformen i 1995. Når det kommer til de fordelingsmæssige aspekter af udligningssystemet, er KL stadig nødt til at undlade at tage stilling og overlade beslutningerne til andre.

I det følgende redegøres for, hvordan KL har håndteret udligningsområdet i forhold til omgivelserne. De rumlige aspekter har ikke afholdt KL fra at repræsentere kommunerne i udligningsmæssige sammenhænge i forhold til omverdenen, men repræsentationen har været ganske snævert afgrænset. Det er sket på tre ledder. For det første har KL valgt at koncentrere interessevaretagelsen om principielle forhold omkring udligningssystemet. For det andet har KL eksplicit afholdt sig fra at tage stilling til fordelingsmæssige spørgsmål. For det tredje har KL begrænset samspillet med omverdenen om konkrete forhold i udligningssystemet til rent teknisk afklaring.

Reguleringen af udligningssystemet sker på to arenaer. Der er tale om et næsten fuldt lovreguleret område, hvorfor Folketinget må inddrages ved ændringer af systemet. En del af spillet om udligningen foregår derfor på den parlamentariske arena. På grund af de fordelingsmæssige implikationer er det parlamentariske spil intenst. Meget lovgivning i Danmark vedtages med brede flertal, men ikke på udligningsområdet. Der har således endnu ikke været et eksempel på en større reform af udligningssystemet, som er blevet vedtaget med stemmer fra alle de tre store kommunale partier i Folketinget, dvs. Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti. Oppositionen anklager ofte regeringen for bevidst at bruge udligningssystemet til at begunstige „egne“ kommuner. Til støtte herfor kan oppositionspartierne henvise til, at udligningsreformerne faktisk ofte ender med at stille de kommuner, der styres af samme partifarve som regeringen, bedre end oppositionens kommuner (Pedersen & Holdt-Olesen, 2001; Johnsen, 1999). Den parlamentariske arena er altså konfliktfyldt.

Ændringer i udligningssystemet forberedes traditionelt af regeringen. Det sker ofte, men ikke altid, efter analytisk forarbejde i Finansieringsudvalget, som er et permanent embedsmandsudvalg under Indenrigsministeriet. Det blev nedsat i begyndelsen af 1980'erne og har til opgave at følge udviklingen i det kommunale finansieringssystem og løbende undersøge behovet for eventuelle ændringer. Udvalget består af repræsentanter for Indenrigs-, Finans-, Økonomi-, Social- og Skatteministeriet samt de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner. En væsentlig del af spillet om udligningen foregår derfor på den korporative arena, hvor KL kan agere på flere ledder. Ændringer i udligningssystemerne har i undersøgelsesperioden for det første været drøftet i sammenhæng med de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi, dvs. i Finansministeriets regi. For det andet involveres KL rutinemæssigt i høringsrunder i forbindelse med kon-

krete lovforslag på udligningsområdet. Endelig drøftes ændringer i forbindelse med de betækningsarbejder, der i undersøgelsesperioden har været foretaget af Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.

I undersøgelsesperioden har der kun været gennemført en enkelt større reform af udligningssystemet. Det drejer sig om reformen i 1995, som på en række punkter indebar betydelige ændringer, også ændringer med store byrdefordelmæssige konsekvenser. Hovedindholdet i reformen bestod af ændringer i kriterierne i udgiftsbehovsudligningen, ændring af hovedstadsudligningen af beskatningsgrundlag, tilpasninger i landsudligningen af beskatningsgrundlag, justering af udligningsniveauerne og indførelse af mulighed for statsgaranti for beskatningsgrundlagsudligning og bloktilskud (Pedersen, 1995: 114-119; Indenrigsministeriet, 1995a: 6-28). Reformen blev gennemført efter et kort og lukket forhandlingsforløb mellem regeringspartierne, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten (Johnsen, 1999: kap. 8). KL var ikke involveret i reformforhandlingerne, om end visse af elementerne i reformen havde været teknisk belyst nogle år forinden i en betænkning afgivet af en arbejdsgruppe under Finansieringsudvalget, hvori KL var repræsenteret (Indenrigsministeriet, 1993), jf. også indenrigsministerens redegørelse om dette forhold til Folketingets Kommunaludvalg (Indenrigsministeriet, 1995b). Efter forhandlingernes afslutning og udarbejdelse af de nødvendige lovforslag blev disse rutinemæssigt sendt til høring hos KL. Som der er redegjort for tidligere i kapitlet, forfulgte KL her sin sædvanlige politik, dvs. afholdt sig fra at tage stilling til de byrdefordelmæssige konsekvenser og understregede, at de byrdefordelmæssige aspekter af udligningssystemet er et landspolitisk anliggende (Kommunernes Landsforening, 1995a).

Efter udligningsreformen i 1995 er der gennemført flere ændringer i udligningssystemet.¹ Disse har dog haft karakter af mindre tekniske tilpasninger og konsekvensændringer i medfør af anden lovgivning og har været uden større byrdefordelmæssige effekter. Ændringerne har været politisk ukontroversielle og er alle vedtaget med brede flertal i Folketinget.² De fleste af disse lovforslag har været drøftet forud med KL i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger (se f.eks. Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2000; 2001). KL har endvidere været rutinemæssigt inddraget af regeringen som høringspart, men har ikke haft særlige bemærkninger til eller alvorlige indvendinger over for lovforslagene (se f.eks. Kommunernes Landsforening, 1999a), og lovforslagene er for manges vedkommende fremsat af regeringen med KL's opbakning (se f.eks. LF 80/1999).

På den korporative arena har der siden udligningsreformen i 1995 været gennemført flere udredningsarbejder om udligningssystemet. I 1998 blev to større udredningsarbejder afsluttet (Indenrigsministeriet, 1998; 1998a) og i 2000 blev der igangsat et udredningsarbejde om behovet for ændringer i udligningssystemet som følge af bl.a. de finansieringsomlægninger, der er sket på det sociale område ved indførelse af grundtakstmodellen og den reducerede refusion af førtidspensionsudgifter (Indenrigsministeriet, 2000). Alle disse udredningsarbejder er eller bliver gennemført i regi af Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, hvori KL som nævnt er repræsenteret. De to afsluttede udredningsarbejder har karakter af teknisk gennemgang af forskellige modeller og mulige tilpasninger i udligningssystemet. Udredningerne har bevidst undgået spørgsmålet om stillingtagen til konkrete ændringer i udligningssystemet, herunder især ændringer med fordelingsmæssige implikationer. Eksempelvis konstateres det indledningsvis i det første udredningsarbejde fra 1998:

Arbejdsgruppens formål har været at redegøre for de statistiske metoder, der er anvendt og kan anvendes til fastlæggelse af kommunernes udgiftsbehov. ... Spørgsmål om udligningssystemets generelle opbygning, herunder graden af udligning mellem kommunerne, er ... ikke berørt i nærværende rapport. ... Arbejdsgruppen har ... ikke set det som sin opgave at tage stilling til de byrdefordelingsmæssige konsekvenser ved tilpasning af udgiftsbehovsudligningen, men har primært fokuseret på en teknisk afklaring og udredning af opgørelses- og analysemetoder (Indenrigsministeriet, 1998: 13).

Det andet udredningsarbejde fra 1998 har samme tekniske karakter. Det konstateres indledningsvis:

Det skal bemærkes, at udvalget har koncentreret sig om at opstille modeller vedrørende finansieringssystemet, som kan overvejes, men udvalget har kun i enkelte tilfælde anbefalet konkrete ændringer (Indenrigsministeriet, 1998a: 14).

Udredningsarbejdernes tekniske karakter kunne dække over en dagsordenpåvirkende strategi, idet valget af modeller, der belyses, kan påvirke debatten om ændringer i udligningssystemet. Der er dog intet, der peger på, at KL har haft en sådan skjult hensigt. De interne konflikter i KL omkring udligningssystemet sandsynliggør heller ikke, at en sådan strategi er en farbar vej for

KL. Alt tyder på, at KL's rolle i udredningsarbejderne reelt er at bidrage til teknisk afklaring, dvs. at fungere som en art teknisk rådgiver for regeringen. Til gengæld får KL indsigt i regeringens overvejelser på området.

Alt i alt må samspillet på den korporative arena karakteriseres som relativt intenst, men uden større konsekvenser. KL inddrages rutinemæssigt af regeringen. Men den reelle interessevaretagelse er reduceret til næsten rituel fremhævelse af de basale principper i udligningssystemet. Konkrete ændringer i udligningssystemet har KL ikke kunnet håndtere på grund af de fordelingsmæssige komplikationer i medlemskredsen. Samspillet med regeringen om mulige ændringer har derfor været afgrænset til rent teknisk afklaring af forskellige modeller og mulige tilpasninger i systemet.

På den parlamentariske arena er samspillet om muligt endnu mere konsekvensløst. Som nævnt er det parlamentariske spil om udligningsreformer konfliktfyldt. Men KL tager reelt ikke del i det. I forbindelse med udligningsreformen i 1995 var KL's interessevaretagelse i forhold til Folketinget begrænset til at sende Kommunaludvalget en kopi af det hørings svar, man havde udarbejdet til Indenrigsministeriet (Kommunernes Landsforening, 1995b). I forbindelse med de mindre justeringer, Folketinget siden 1995 har gennemført af udligningssystemerne, har KL forfulgt samme politik. Det vil sige, at man har udarbejdet hørings svar til Indenrigsministeriet, som herefter er blevet oversendt til Folketingets Kommunaludvalg til orientering. Samme politik har KL anlagt i forbindelse med „Debatinitiativet om finansierings- og udligningssystemet“. KL orienterede Folketingets Kommunaludvalg om initiativets igangsættelse (Kommunernes Landsforening, 2000d) og har løbende fremsendt de skriftlige produkter fra debatinitiativet til Kommunaludvalget til orientering. Det gælder det første debatoplæg *Principper for kommunal finansiering og udligning* (Folketingets Kommunaludvalg, 2001a), rapportererne fra de interne studiekredse om udligningssystemet (Folketingets Kommunaludvalg, 2001b) og det afsluttende policy-oplæg *Finansierings- og udligningsreform på vej* (Folketingets Kommunaludvalg, 2001c).

KONKLUSION OM UDLIGNINGSSYSTEMET

Udligningssystemet udgør et eklatant eksempel på, at rumlige aspekter gør KL's interessevaretagelse vanskelig. De rumlige aspekter har således gjort det svært for KL at formulere en kollektiv interesse på området. Det har været nødvendigt at basere den kollektive interesse på helt grundlæggende og abstrakte principper bag udligningssystemet. Men selv denne allermindeste

fællesnævner har det voldt problemer at fastholde. KL har således været tvunget til at afsætte betydelige ressourcer til den interne arena i et forsøg på at skabe et vist sammenhold blandt medlemmerne. I forhold til omverdenen har de rumlige aspekters dominans betydet, at KL reelt ikke har kunnet deltage i den politiske beslutningsproces. KL er ganske vist repræsenteret i de relevante korporative organer på området, involveres rutinemæssigt som høringspart af regeringen og orienterer omhyggeligt Folketinget om sine synspunkter. Men KL's eksterne relationer på udligningsområdet har ikke karakter af forhandling. Det giver derfor ikke megen mening at betragte adgangen til den korporative og parlamentariske arena som et strategisk aktiv for KL. Komplikationerne på den interne arena er så grundlæggende, at de eksterne arenaer ikke kan bruges til andet end rituel interessevaretagelse og reaktiv teknisk assistance i forbindelse med justeringer af udligningssystemet, som regeringen overvejer.

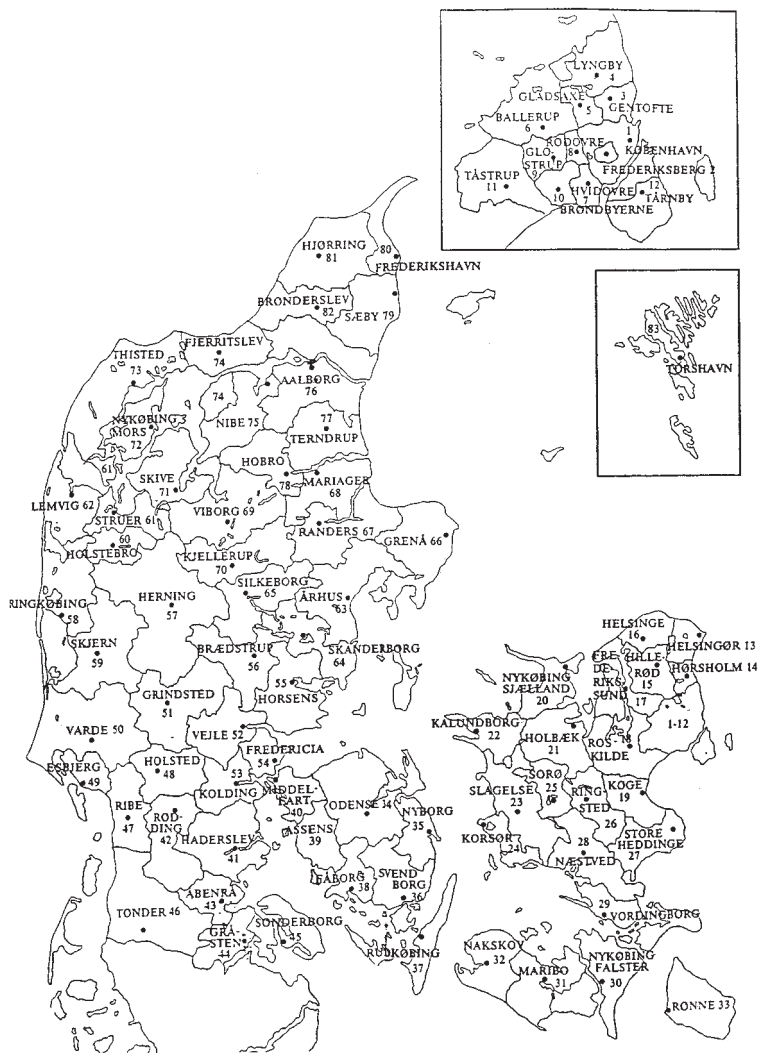
RETSKREDSINDELINGEN

De danske domstole er organiseret i en treleddet struktur. Den øverste domstol er Højesteret, som ligger i København og fungerer som appelret for de øvrige domstole. Det næste niveau består af de to landsretter. Østre Landsret ligger i København, mens Vestre Landsret ligger i Viborg. De fungerer som appelinstant for byretterne og som første instans i en række sager. Det laveste niveau i domstolsstrukturen er byretterne. Ligesom landsretterne er de organiseret efter et geografisk princip, dvs. at de inden for deres geografiske område som udgangspunkt varetager alle typer af sager. De behandler civile sager, straffesager, fogedsager og skiftesager. Desuden hører notarialforretninger og tinglysningsvæsenet under byretternes ansvarsområde. Der findes i dag 82 byretskredse. Antallet er fastsat af Folketinget i retsplejeloven (LBK 809/2001: §12), hvorimod den præcise afgrænsning af de enkelte retskredse fastsættes administrativt af justitsministeren (BKG 444/1990). Den gældende retskredsinddeling fremgår af figur 7.2.

Retskredsinddelingen har undergået en del ændringer i tidens løb. Ved retsplejereformen i 1916 blev antallet af byretskredse uden for København fastsat til 88. I 1956 gennemførtes en ny, større reform, hvor antallet af retskredse blev øget til 106. Det skete primært, fordi en række retskredse i Københavnsområdet blev opdelt. En ny reform gennemførtes herefter i 1972 i forlængelse af kommunalreformen i 1970. Baggrunden var bl.a., at kommunalreformen indebar kommunesammenlægninger på tværs af de

FIGUR 7.2.

Kort over den gældende retskredsinddeling



Kilde: Justitsministeriet (2001: bilag 1).

eksisterende retskredse. Med denne reform af retskredsene blev den struktur fastlagt, der med nogle få justeringer stadig gælder. Antallet af retskredse blev reduceret til 84. I 1987 og 1989 blev by- og herredsretterne i henholdsvis Roskilde og Svendborg sammenlagt, hvorefter antallet af retskredse nåede det nuværende antal på 82. Reformen i 1972 byggede på tre principper. For det første skulle ingen kommune deles mellem flere retskredse. For det andet skulle en retskreds som minimum have 25.000 indbyggere. For det tredje søgte man at samle større byområder i én retskreds frem for at dele dem i flere kredse (Justitsministeriet, 2001: kap 6).

I 1998 nedsatte justitsministeren Domstolenes Strukturkommission, som skulle undersøge en række spørgsmål vedrørende domstolenes struktur. Af kommissionens kommissorium fremgik, at hovedopgaven var at vurdere byretsstrukturen, herunder især retskredsinddelingen. Kommissionen skulle dog også beskæftige sig med strukturelle spørgsmål vedrørende landsretterne og Sø- og Handelsretten (ibid.: 15-23). Kommissionen blev sammensat af repræsentanter for Landsretterne, Byretterne, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK, Advokatrådet, Justitsministeriet, Politimesterforeningen, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, LO, DI og DA samt forbrugerrådet. Formandskabet blev varetaget af præsidenten for Vestre Landsret.

Kommissionen afgav betænkning i december 2000. Den anbefalede enstemmigt, at retskredsinddelingen blev ændret, således at antallet af retskredse reduceres fra 82 til 25. Anbefalingen var dog ledsaget af særudtalelser fra KL og Amtsrådsforeningen. Begge organisationer kunne godt tilslutte sig reduktionen af antallet af retskredse. Men Amtsrådsforeningen kunne ikke acceptere, at retskredse krydser amtsgrænser. KL kunne „i det væsentlige tilslutte sig den kredsinddeling, som kommissionen foreslår“, men havde „gerne set et forslag til inddeling indeholdende nogle få kredse ud over det antal, som kommissionen foreslår.“ KL begrundede dette ønske på følgende måde:

[Det gælder] specielt af hensyn til mulighederne for at undgå, at beboerne i tyndtbefolkede/geografisk udstrakte områder i Jylland og Vestsjælland skal foretage uforholdsmæssigt lange og tidskrævende rejser for at blive betjent af retsvæsenet. Hertil kommer også de fra mange sider påpegede ulemper ved tab af arbejdspladser og forringet adgang til advokatbistand i en række mindre lokalsamfund samt det – mindre håndgribelige – kulturtab, som det indebærer for mange mindre og mellemstore bysamfund, at de „mister deres byret“ (ibid.: 276-277; citationstegn i original).

Særdtalelsen antyder, at retskredsinddelingen ikke er så nemt et område at håndtere for KL. En reduktion af antallet af retskredse betyder, at nogle kommuner mister status som hjemsæde for en byret, mens andre vinder status som hjemsæde for en ny og større byret. Området er med andre ord præget af rumlige aspekter. I det følgende belyses nærmere, hvori de rumlige aspekter består. Det gøres ved en undersøgelse af kommunernes syn på retskredsinddelingen. Herefter belyses, hvordan KL har håndteret sagen.

KOMMUNERNES SYN PÅ RETSKREDSINDDDELINGEN

Kommunernes holdning til forslaget fra Domstolenes Strukturkommission om at reducere antallet af retskredse fremgår af deres svar på en høringsrunde, KL igangsatte blandt medlemmerne i sommeren 2000. KL efterlyste her kommunernes og kommuneforeningernes holdning til forslaget om en reduktion af antallet af retskredse (jf. nedenfor om den interne arena).

Der var 243 af landets 273 kommuner, som svarede på henvendelsen (se kapitlets appendiks). Svarene er desværre ikke helt enkle at tolke. For det første var det ikke helt klart for kommunerne, hvad de skulle forholde sig til. Høringen blev foretaget halvvejs gennem kommissionsarbejdet, hvorfor kommunerne i sagens natur skulle forholde sig til et foreløbigt forslag. Men forslaget var meget lidt konkret. I høringskrivelsen var kun anført, at antallet af byretter ville blive reduceret fra 82 til „ca. 25“, men ikke hvordan den nye inddeling ville se ud. Høringskrivelsen var dog bilagt et kort fra Politikommissionen, som sideløbende med Domstolenes Strukturkommission arbejdede med politikredsinddelingen. I høringskrivelsen anførtes, at retskredsinddelingen „i alt væsentligt vil komme til at svare til politikredsinddelingen“ (Kommunernes Landsforening, 2000h). Kommunerne måtte altså foretage en form for parallelslutning fra kortet over Politikommissionens foreløbige forslag til kredsinddeling på politiområdet til retskredsområdet (interview, Jørgensen).

For det andet viste det sig, at kommunerne valgte ikke kun at forholde sig til forslaget fra politikommissionen, men også til forskellige andre modeller for retskredsinddelingen, som var blevet omtalt i pressen eller på anden måde kommet til kommunernes kendskab. Eksempelvis forholdt kommuneforeningen på Bornholm sig udførligt til et forslag om at nedlægge Bornholm som selvstændig retskreds, således at Bornholm fremover ville blive en afdeling under Tårnby Retskreds. Et sådant forslag fremgår ikke af høringsmaterialet fra KL, hvoraf det tværtimod følger, at Bornholm opretholdes

som retskreds. Kommuneforeningen anførte dog samtidig kort, at man ikke havde kommentarer til det konkrete forslag fra Politikommissionen (Kommuneforeningen i Bornholms Amt – se kapitlets appendiks). I de tilfælde, hvor kommunerne forholder sig til flere forslag, er svarene kodet efter holdningen til det konkrete forslag, der fremgår af kortet fra Politikommissionen.

For det tredje er det ikke uproblematisk at foretage en entydig kategorisering af kommunernes svar. Konkret er svarene blevet kodet i tre kategorier: „For“, „imod“ og „neutral“. Det er valgt at gøre kategorien „neutral“ ret bred. Den omfatter svar, hvor det eksplicit anføres, at man ikke har bemærkninger til forslaget, men også svar, hvor der måske tilkendegives en præference, men hvor denne er holdt i vage, uforpligtende vendinger. Det gælder de fleste svar fra kommuneforeningerne, og dermed de fleste af de kommuner, hvis holdning kun er dækket via kommuneforeningens svar. Eksempelvis anfører Kommuneforeningen i Viborg Amt uden videre begrundelse, at man „finder forslagene meget centralistiske og er betænkelig i forhold til de lokale forhold i Viborg Amt“ (Kommuneforeningen i Viborg Amt – se kapitlets appendiks). Dette svar er kodet som neutralt. Kodningen betyder, at kategorierne „for“ og „imod“ alene omfatter tilfælde med klare tilhængere og modstandere af forslaget.

Spørgsmålet er nu, om kommunernes holdning – ligesom på udligningsområdet – er afhængig af, om en ændret retskredsinddeling indebærer et tab eller en gevinst netop for deres egen kommune. Det er dog ikke enkelt at afgøre, hvem der bliver vindere og tabere i spillet om retskredsinddelingen. I sommeren 2000 var udgangspunktet en betydelig usikkerhed om, hvad resultatet af kommissionens arbejde præcis ville blive. Ingen kommune kunne være helt sikker på noget som helst. Alligevel giver det mening at identificere vindere og tabere i spillet. Det eneste sikre er, at kommissionens arbejde ville indebære en reduktion af antallet af retskredse, hvis det gennemførtes. En vinder kan derfor siges at være en kommune, der beholder sin byret og får udvidet dens geografiske omfang. En taber kan omvendt siges at være en kommune, der mister sin byret. Blandt de kommuner, der i dag ikke er hjemsæde for en byret, er konsekvenserne af kommissionens arbejde mere indirekte. Derfor giver det mindre mening at arbejde med klare vindere og tabere i denne gruppe.

Men hvilke af de kommuner, der i dag er hjemsæde for en byret, kunne være sikre på at beholde eller miste deres byret, hvis kommissionens forslag gennemførtes i mere eller mindre modificeret form? Et svar kan etableres

med udgangspunkt i klassisk forhandlingsteori. Ifølge denne findes der ofte oplagte løsninger i forhandlinger, selv hvor aktørerne har meget på spil. Schelling skriver:

Et forhandlingsresultat kan ofte forudsiges ud fra en kynisk betragtning om en ‚oplagt‘ løsning – en stærk tilskyndelse, der ligger i selve situationen. I disse situationer behøver man sjældent at skænke rimelighed, argumenter eller forhandlingstaktikker nogen større opmærksomhed. En ‚oplagt‘ løsning synes ofte at vinde uden kamp, som om der ikke findes noget særligt rationale for at vælge en anden løsning (Schelling, 1963: 68; citationstegn i original; min oversættelse).

Det kan være svært at afgøre præcis, hvad der gør en bestemt løsning „oplagt“. Afgørende forhold kan være traditioner, vaner, præcedens, enkelthed eller objektive forhold ved situationen. Det centrale er, at de aktører, der har interesser i den oplagte løsning, er stillet uforholdsmæssigt gunstigt i forhandlingsituationen.

På denne måde kan der identificeres tabere og vindere i spillet om retskredsene. I tilfælde hvor store og små retskredse lægges sammen, vil placering af det nye hjemsæde i den tidligere store retskreds som regel være den oplagte løsning. Når kommissionen eksempelvis foreslår sammenlægning af Århus og Grenå retskredse, fremstår Århus som en oplagt vinder. På samme måde fremstår Aalborg som en oplagt vinder ved forslaget om at sammenlægge Aalborg, Fjerritslev, Nibe og Terndrup retskredse. På denne måde kan der i visse egne af landet identificeres klare vindere og tabere. I andre egne kan der identificeres klare tabere, men ingen klare vindere. Eksempelvis forekommer det oplagt, at Skjern taber ved forslaget om at sammenlægge retskredsene i Holstebro, Herning, Lemvig, Ringkøbing, Skjern og Struer. Det forekommer oplagt, at vinderen enten bliver Holstebro eller Herning, men hvem af disse to, der ender med at vinde, forekommer mindre oplagt.

Blandt de 82 kommuner, der i dag er hjemsæde for en byret, kan der på denne måde identificeres i alt ti oplagte vindere i spillet om retskredsinddelingen (Esbjerg, Helsingør, Hillerød, Køge, Odense, Randers, Svendborg, Viborg, Aalborg og Århus Kommuner) og 41 oplagte tabere.³ Hvis kommunernes syn på retskredsinddelingen er bestemt af udfaldet for deres egen kommune, må man derfor forvente markante holdningsforskelle mellem disse to grupper af kommuner. I den store gruppe af kommuner, der bliver mere indirekte berørt af en ændret retskredsinddeling, må man forvente mindre markante holdninger. Da de fleste kommuner i denne gruppe vil få

TABEL 7.5.

Kommunernes syn på retskredsinddelingen

	HOLDNING TIL DOMSTOLS-			MANGLENDE	
	For	Neutral	Imod	SVAR	I ALT
Oplagte vinderkommuner					
- antal	4	4	-	2	10
- procent	40	40	-	20	100
Oplagte taberkommuner					
- antal	-	7	32	2	41
- procent	-	17	78	5	100
Hverken taber- eller vinderkommuner					
- antal	10	99	87	26	222
- procent	5	45	39	12	100
I alt					
- antal	14	110	119	30	273
- procent	5	40	44	11	100

Anm.: Vinder- og taberkommuner er identificeret efter den i teksten anførte metode.

Kilde: Kommunernes svar på KL's høring over Domstolskommissionens foreløbige forslag (se appendiks 6 bagest i bogen).

længere afstand til deres byret, hvis antallet af kredse reduceres, må man forvente en overvejende skeptisk holdning, hvis kommunernes holdninger bestemmes af udfaldet for dem selv.

Kommunernes holdning fremgår af tabel 7.5. Den indfrier stort set de opstillede forventninger. Det fremgår, at de oplagte vinderkommuner er entydigt positive eller neutrale, mens de oplagte taberkommuner modsat er entydigt negative eller neutrale. I gruppen af kommuner, der berøres mere indirekte, er holdningerne mere spredte, men med klar tendens til skepsis over for kommissionens forslag. Resultatet støtter dermed, at kommunernes syn på retskredsinddelingen er påvirket af resultatet for deres egen kommune snarere end af mere ideelle overvejelser omkring retskredsinddelingen.

Kommunernes holdninger er altså delte. Et lille mindretal er positive, og resten deler sig i neutrale og negative kommuner. Høringsrundens budskab til KL er dermed en overvejende skeptisk stemning blandt medlemmerne.

TABEL 7.6.
Kommunernes argumenter for deres syn på retskredsinddelingen

	MODSTANDERE AF DOMSTOLSKOMMISSIONENS FORSLAG: FÆRRE OG STØRRE RETSKREDE ...	TILHÆNGERE AF DOMSTOLSKOMMISSIONENS FORSLAG: FÆRRE OG STØRRE RETSKREDE ...
Retssikkerhed	... vil reducere retssikkerheden, da lokalkendskab og tilgængelighed forringes (Kalundborg, Aabenraa, Egvad, Marstal, Mariager og Thisted Kommuner).	... vil styrke retssikkerheden pga. kvalitativt bedre arbejde (Sorø Kommune).
Effektivitet i domstolsarbejdet	...vil fjerne småskalafordele (Mariager og Thisted Kommuner).	... vil give mulighed for at nedbringe sagsbehandlingstiden (Sorø Kommune).
Eksisterende lokale samarbejds mønstre	... vil bryde eksisterende lokale samarbejds mønstre (Holstebro, Horsens, Høstlev, Hvidebæk, Børkop, Græsted-Gilleleje, Rødovre og Silkeborg Kommuner).	... kan understøtte eksisterende lokale samarbejds mønstre (Randers, Kolding, Give og Køge Kommuner).
Lokal erhvervsudvikling	... vil føre til tab af arbejdspladser, især i advokatbranchen, og yderligere marginalisering af yderområder (Brønderslev, Egvad, Faaborg, Fredericia, Hobro, Holsted, Kalundborg, Kjellerup, Mariager, Nyborg, Næstved, Rudkøbing, Skørping, Stevns, Thisted, Tranekær, Tønder, Vejle, Vordingborg og Aabenraa Kommuner).	... giver bedre muligheder for lokal erhvervsudvikling (Kolding kommune).
Lokalhistorie og –tradition	... vil indebære et brud med lokalrådets historie og status (Ribe og Vejle Kommuner).	... er i overensstemmelse med lokalrådets historie (Kolding Kommune).

TILHÆNGERE AF DOMSTOLSKOMMISSIONENS FORSLAG: MODSTANDERE AF DOMSTOLSKOMMISSIONENS FORSLAG:

FÆRRE OG STØRRE RETSKREDSE ... FÆRRE OG STØRRE RETSKREDSE ...

Serviceniveau	... vil føre til modernisering af retsarbejdet (Sorø Kommune).	... vil forringe serviceniveauet over for borgere og virksomheder (Vordingborg, Stevns, Bogense, Tønder, Skørping, Faaborg, Gladsaxe, Haslev, Vejle, Nyborg, Mariager og Kjellerup, Korsør Kommuner).
Nærhed	-	... vil øge afstanden for borgere og virksomheder til retssystemet (Gentofte, Hvidovre, Kalundborg, Ringsted, Rudkøbing, Thisted, Aabenraa Kommuner).

Kilde: Kommunernes svar på KL's høring over Domstolskommissionens foreløbige forslag (se appendiks 6 bagest i bogen).

Budskabet er dog samtidig, at retskredsinddelingen ikke er en sag, der almindeligvis berører medlemmerne dybt. Over halvdelen af kommunerne forholder sig neutrale eller undlader at svare på høringsrunden.

Inden der kan konkluderes endeligt på høringsrundens budskab til KL, må kommunernes argumenter undersøges nærmere. Det viser sig, at modstandere og tilhængere i vidt omfang tager den samme type argumenter i brug, men drejer fortegnet så det støtter holdningen, jf. tabel 7.6. Det er et fænomen, der ofte kan iagttages i forbindelse med diskussioner om centralisering og decentralisering af offentlige opgaver (DeVries, 2000).

Høringsrundens samlede budskab til KL må dermed være, at medlemmerne overvejende er skeptiske, men i almindelighed ikke prioriterer sagen særlig højt. Samtidig må det konkluderes, at medlemmerne ikke giver KL specielt entydige argumenter at bruge i sagen. I det følgende ses nærmere på, hvordan KL har håndteret sagen.

KL'S HÅNTERING AF RETSKREDSINDELINGEN

Som på udligningsområdet har KL ført en forsigtig politik på retskredsområdet. Overordnet har man – igen ligesom på udligningsområdet – henholdt sig til, at „det principielt er et landspolitisk anliggende at tage stilling til retsvæsenets indretning og arbejdsmåde“ (Kommunernes Landsforening, 2001u). KL har igennem hele kommissionsarbejdet afvist at tage konkret stilling til nogen præcis retskredsinddeling. Fra starten blev det dog meldt ud, at KL ikke ville afvise, at der kan ske reduktioner i antallet af retskredse, hvis det sker under respekt for nærhedsprincippet (*Nyt fra KL's bestyrelse*, nr. 1/1999). I det følgende belyses nærmere, hvorledes KL har håndteret sagen.

DEN INTERNE ARENA

Retskredsinddelingen er en svær sag at håndtere for KL på grund af dens fordelingsmæssige aspekter. Nogle kommuner vil vinde ved en ændret inddeling, mens andre vil tabe. KL valgte at håndtere denne udfordring på to måder. For det første formulerede man indledningsvis en kommunal fællesnævner i sagen. Den blev formuleret som et princip om, at en kommunes samlede område skal være beliggende i én og samme retskreds (ibid.). For det andet valgte man at lodde stemningen omkring det mere kildne spørgsmål om den præcise retskredsinddeling ved at sende Domstolskommissionens foreløbige overvejelser til formel høring blandt medlemmerne. Det

skete i sommeren 2000. Høringen, som også omfattede Politikkommissionens foreløbige forslag til ny politikredsinddeling, blev begrundet med, at KL fandt det vigtigt, at „den fremtidige rets- og politikredsinddeling får så bred en kommunal accept som muligt og opfattes som velbegrundet af flest mulige kommuner“ (Kommunernes Landsforening, 2000h). Set i lyset af de teoretiske overvejelser i kapitel 5 kan høringsrunden opfattes på den måde, at KL ikke følte sig sikker på at have fuldmagt til at handle på kommunernes vegne i sagen og derfor bad om et mandat.

I kommissionen blev der ikke sat spørgsmålstejn ved princippet om, at en kommunes samlede område skal ligge i én retskreds (Justitsministeriet, 2001: 274-275). Hvad angår inddelingsspørgsmålet viste høringsrunden, at medlemskommunerne overvejende er skeptiske over for en reduktion af antallet af retskredse, men også at sagen i almindelighed ikke prioriteres særlig højt, jf. ovenfor. På denne baggrund kunne KL roligt afslutte kommissionsarbejdet med den allerede citerede mindretalsudtalelse. Heri tager KL et vist forbehold over for kommissionens konkrete forslag om at reducere antallet af retskredse, idet det anføres, at KL „gerne [havde] set et forslag til inddeling indeholdende nogle få kredse ud over det antal, som kommissionen foreslår“ (ibid.: 276). Samtidig tilkendegiver KL, at sagen ikke er noget kardinalpunkt, idet det også anføres, at KL „i det væsentlige [kan] tilslutte sig den kredsinddeling, som kommissionen foreslår“ (ibid.: 276).

DEN EKSTERNE ARENA

Som på udligningsområdet har de rumlige aspekter af retskredsspørgsmålet ikke betydet, at KL har afholdt sig fra at repræsentere kommunerne i sagen. Men igen har de betydet, at KL's rolle har været snævert afgrænset. Det er sket på to måder. For det første har KL valgt at koncentrere interessevaretagelsen til det helt overordnede princip, at retskredsinddelingen skal respektere kommunegrænserne, dvs. en kommune må ikke blive delt mellem flere retskredse. For det andet har KL afholdt sig fra at tage præcis stilling til konkrete forslag om en ændret retskredsinddeling.

Reguleringen af retskredsinddelingen sker på to arenaer. Domstolskommissionen arbejder på den korporative arena. Men da antallet af retskredse fastsættes direkte i retsplejeloven, skal kommissionens forslag godkendes og vedtages i Folketinget, dvs. der foregår også et spil på den parlamentariske arena. Reelt har KL dog kun adgang til den korporative arena. Det skyldes, at det i kommissionens kommissorium indgik, at den skal udarbejde udkast

til konkrete lovforslag, der kan implementere dens forslag (ibid.: 15). Det betyder, at medmindre deltagerne direkte tager afstand fra kommissionens forslag i form af særudtalelser, så vil de binde på den parlamentariske arena. Hvis deltagerne godkender kommissionens konkrete forslag, og herefter forsøger at få gennemført ændringer i den parlamentariske fase, vil de bryde normerne for deltagelse i offentlige kommissioner og miste troværdighed.

I KL's mindretalsudtalelse i kommissionen tager man som nævnt et vist forbehold over for det præcise forslag til retskredsinddeling, men anfører samtidig, at KL „i det væsentlige [kan] tilslutte sig den kredsinddeling, som kommissionen foreslår“ (ibid.: 276). I den pressemeddelelse, KL udstedte efter offentliggørelsen af kommissionens betænkning, anføres, at mindretalsudtalelsen betyder, at „vi og kommunerne kan vende tilbage med ønsker om ændringer i forhold til kommissionens forslag“ (Kommunernes Landsforening, 2001u). KL er dog helt klar over, at de ændringer, man eventuelt kan vende tilbage med, må have karakter af småjusteringer, hvis troværdigheden skal bevares (interview, Jørgensen).

KL havde altså reelt én arena at spille på i sagen. Hvis slaget skulle vindes, skulle det ske i kommissionen. Princippet om, at retskredsinddelingen skal fastlægges med udgangspunkt i kommunegrænserne, således at ingen kommune deles mellem to retskredse, accepterede kommissionen som sagt uden videre (Justitsministeriet, 2001: 274-275). Med denne kommunale fællesnævner sikret var hovedudfordringen for KL at håndtere inddelingsspørgsmålet. Da høringsrunden viste, at skeptiske og neutrale kommuner var i klart overtal, ville det alt andet lige være lettere for KL at håndtere et forslag om status quo i spørgsmålet. Kommissionen belyste da også tre alternative modeller, der ikke kan tolkes som andet end forslag om etablering af en slags forklædt status quo, dvs. afværgestrategier i forhold til hovedmodellen, hvorefter antallet af retskredse reduceres til 25. Den første var „specialiseringsmodellen“, som indebærer, at den nuværende struktur opretholdes, men at byretternes opgaver fordeles således, at nogle sagstyper kun behandles ved visse embeder (ibid.: 223-224). Den næste var „samarbejdsmodellen“, som indebærer, at den nuværende struktur bibeholdes, men at visse opgaver løses i samarbejde mellem de enkelte byretter (ibid.: 224-236). Den sidste model var at etablere en ny retskredsinddeling, men samtidig oprette afdelingskontorer i alle eksisterende kredse (ibid.: 267-273). KL var næppe hovedinitiativtager til, at disse modeller blev taget op af kommissionen. Andre aktører havde parallelle, men mere intense interesser i status quo end KL. Det gælder f.eks. byretsdommerne. Det beror derfor efter al sandsynlighed på en alliance mellem flere aktører,

at disse alternative modeller blev belyst. De ville alle have gjort det lettere for KL at håndtere sagen. Men de blev afvist af kommissionen. Alliancen bag de alternative modeller kan altså ikke siges at have været særligt effektiv.

KONKLUSION OM RETSKREDSINDDDELINGEN

Retskredsinddelingen udgør ligesom udligningsområdet et eksempel på et område præget af rumlige aspekter. Også her har de gjort det svært for KL at formulere en kollektiv interesse, der rækker længere end til det helt basale og ukontroversielle princip om, at ingen kommune må få delt sit område mellem flere retskredse. KL har dog ikke været helt så handlingslammet som på udligningsområdet, da kommunernes præferencer ikke er så intense på retskredsområdet. Men KL har alligevel været nødt til at vie den interne arena betydelig opmærksomhed og følt sig nødsaget til at indhente et mandat fra medlemmerne. Det skete i en høringsrunde blandt medlemmerne, som viste, at kommunernes holdning til retskredsinddelingen er meget afhængig af konsekvenserne for deres egen kommune. Høringsrunden gav KL mandat til at indtage en skeptisk, men ikke blokerende position i forhold til en reduktion af antallet af retskredse. De rumlige aspekter har altså ikke gjort det helt umuligt for KL at forholde sig til spørgsmålet. Men de har betydet, at KL har måttet melde pas, når konkrete inddelingsforslag skulle diskuteres. Fællestrækket i forhold til udligningsområdet er altså, at de rumlige aspekter har tvunget KL til at indtage en relativt passiv og reaktiv rolle. Af den grund giver det heller ikke megen mening at se det som en strategisk ulempe, at KL kun har kunnet spille på én arena i sagen. Udnyttelse af flere arenaer forudsætter, at man kan forholde sig strategisk til omverdenen. Her sætter de rumlige aspekter klare grænser for KL's handlefrihed. Det er med andre ord svært at se, hvad KL kunne bruge flere arenaer til.

FORDELING AF FLYGTNINGE

Med integrationslovens vedtagelse i 1998 fik kommunerne det samlede ansvar for integration af flygtninge. Loven indebærer, at kommunerne skal etablere 3-årige introduktionsprogrammer til flygtninge, som bl.a. omfatter danskundervisning og aktivering. Herudover skal kommunerne administrere de særlige indkomstoversførsler til flygtninge. Endelig er kommunerne ansvarlige for at skaffe boliger til flygtningene. Sigtet med den nye integrationslov var bl.a. at få flygtninge fordelt mere jævnt i landet. Tidligere var det

frivilligt for kommunerne, om de ville modtage flygtninge. Den faktiske fordeling var dermed afhængig af de enkelte kommuners velvilje og Dansk Flygtningehjælps vurdering af de enkelte kommuners integrationsmæssige ressourcer, dvs. forhold som den lokale boligmasse, uddannelsespladser, sprogskoler mv. (Indenrigsministeriet, 1997: 492–516). Med den nye integrationslov skal flygtninge som udgangspunkt fordeles blandt alle landets kommuner. Den følgende analyse fokuserer på, hvordan KL håndterer denne del af integrationsopgaven.

Fordelingen er overordnet reguleret i integrationsloven (LBK 643/2001: kap. 3) og mere detaljeret i boligplaceringsbekendtgørelsen (BKG 800-/2000). Fordelingen sker ud fra et kvotesystem (ibid.; jf. også Felding, 1999; Holst & Alsøe, 2001). Processen starter hvert år i marts måned med, at Udlændingestyrelsen udmelder et landstal, som er en prognose for antallet af flygtninge, der skal boligplaceres i det efterfølgende år. Landstallet skal herefter fordeles på amts- og kommunekvoter. Hensigten i integrationsloven er, at kommunerne selv afgør, hvor mange flygtninge de skal modtage. De regionale kommuneforeninger og Københavns og Frederiksberg Kommuner kan derfor indbyrdes aftale, hvordan landstallet skal fordeles på amtskvoter. Herefter kan kommunerne i de enkelte kommuneforeninger indbyrdes aftale, hvordan amtskvoten skal fordeles internt blandt kommuneforeningens medlemmer. Der er altså lagt op til et forhandlingsspil i to runder. Forhandlingerne blandt kommuneforeningerne om amtskvoterne skal være afsluttet i juni måned. Herefter har de enkelte kommuneforeninger frem til september måned til forhandlinger om fordelingen af amtskvoten blandt kommuneforeningens medlemskommuner. Kvoterne er således i princippet på plads i god tid forud for det år, kvoterne vedrører. I løbet af året kan landstallet blive justeret, hvilket i så fald udløser en ny runde af frivillige forhandlinger.

Hvis kommuneforeningerne og kommunerne ikke kan blive enige om kvoterne, fastsættes de af Udlændingestyrelsen. Det sker efter principper fastlagt i boligplaceringsbekendtgørelsen. Det fremgår her, at styrelsen skal fastsætte kvoterne ud fra forholdet mellem den enkelte kommunes andel af landets befolkning og andel af landets flygtninge og indvandrere, og at der herunder skal foretages en særlig korrektion for familiesammenførte udlændinge. Styrelsen kan dog også inddrage „særlige integrationsmæssige forhold i de enkelte kommuner“ ved fastsættelsen af kvoterne (BKG 800/2000: § 9, stk. 6; jf. også Kommunernes Landsforening, 2001p). I praksis betyder de fastlagte beregningsprincipper, at kommuneforeningerne og kommunerne

med ret stor sikkerhed ved, hvilken kvote de får tildelt, såfremt de ikke indgår en frivillig aftale. KL udarbejder således en vejledende beregning over den kvotefordeling, som Udlændingestyrelsen vil fastsætte, hvis der ikke opnås enighed. Beregningen udsendes til kommuneforeningerne forud for forhandlingerne om kommunekvoterne (interview, Hedegaard).

Tabel 7.7 viser resultatet af de frivillige forhandlinger om de årlige kvoter efter den nye integrationslovs ikrafttrædelse. Det fremgår, at det ret ofte sker, at kvoterne ikke kan fordeles ad frivillighedens vej. Vi har her det første indicium på, at de rumlige aspekter på integrationsområdet kan være svære at håndtere. I det næste afsnit belyses, hvori de rumlige aspekter mere præcis består. Herefter analyseres KL's håndtering af fordelingsproblematikken – dels på den interne arena, dels i forhold til omgivelserne.

TABEL 7.7.

Resultatet af de frivillige forhandlinger om kvoter for fordeling af flygtninge, 1998-2001

	1998 (KVOTER FOR 1999)	1999 (KVOTER FOR 2000)	2000 (KVOTER FOR 2001)	2001 (KVOTER FOR 2002)
Frivillige amtskvoter?	Ja	Ja	Ja	Nej
Frivillige kommune- kvoter?	Delvis (ikke i Sønder- jyllands amt)	Delvis (ikke i Køben- havns og Sønder- jyllands amter)	Delvis (ikke i Køben- havns, Frede- riksborg, Roskil- de, Storstrøms og Århus amter)	Delvis (ikke i Køben- havns, Frede- riksborg, Roskil- de og Vestsjæl- lands amter)
Landstal ¹	3.000	3.000	3.800	4.900

Anm.: Tabellen omfatter alene de årlige kvoteforhandlinger forud for kvoteåret. De forhandlinger, der gennemføres i løbet af kvoteåret på grund af justeringer i landstallet, er ikke omfattet.

Note 1: Det foreløbige landstal fastsat af Udlændingestyrelsen i april måned forud for kvoteåret.

Kilde: *Nyhedsbrev om Danmarks udlændinge* (div. numre og årgange); *Nyt på integrationsområdet* (div. numre og årgange); *Kommunen* (div. numre og årgange).

Kommunernes holdninger til fordelingen af flygtninge er søgt afdækket ved en undersøgelse af referater fra bestyrelsesmøder i 2001 i de regionale kommuneforeninger. Det er som nævnt i dette regi, at forhandlingerne om amtskvoternes fordeling blandt de enkelte kommuner foregår. I praksis er undersøgelsen afgrænset til de kommuneforeninger, der offentliggør deres bestyrelsesmødereferater på internettet. Det gør fire af de 14 kommuneforeninger: Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (www.fkka.dk), Kommuneforeningen i Fyns Amt (www.kommuneforening.dk/fyn), Kommuneforeningen i Vejle Amt (www.kmf-vejle.dk) og Kommuneforeningen i Sønderjyllands Amt (www.kommuneforening.dk/sdj). De fire kommuneforeninger omfatter i alt 89 af landets 273 kommuner. Der er ikke tale om et repræsentativt udsnit af landets kommuner i statistisk forstand. Men der er omvendt ikke noget, der tilsiger, at forholdene i de omfattede kommuner adskiller sig væsentligt fra landets øvrige kommuner. Bestyrelsesmødereferaterne er suppleret med presseomtale af forholdene i de fire kommuneforeninger.

I Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (FKKA) finder man den kommuneforening, der har gjort sig mest bemærket på flygtningeområdet, og hvor flygtningespørgsmålet har været drøftet mest intenst. Af de syv bestyrelsesmøder, FKKA har afholdt i 2001, har kvotespørgsmålet været drøftet på de fem. Som det også fremgår af tabel 7.7 ovenfor, er FKKA endvidere den kommuneforening, der oftest har måttet opgive at nå til en frivillig aftale om fordelingen af kommunekvoterne. Det interne fordelingsproblem i FKKA skyldes bl.a., at de nordkøbenhavnske FKKA-kommuner mener, at de ikke har de boligmæssige forudsætninger for at modtage flygtninge i det omfang, kvotesystemet pålægger dem (se f.eks. *Kommunen*, d. 28. juni 2001, s. 5). I 2001 var det endvidere FKKA, der blokerede for en frivillig aftale mellem kommuneforeningerne om den overordnede fordeling af amtskvoterne i 2002 (FKKA, 2001b). FKKA-kommunernes fælles holdning er, at FKKA-området modtager uforholdsmæssigt mange flygtninge. I en baggrundsartikel i *Kommunen* om kvoteforhandlingerne i 2001 forklarer FKKA's sekretariatschef holdningen således: „Vi har stadig langt de fleste indvandrere og flygtninge, og vi bliver ved med at få urimeligt mange i forhold til resten af landet. Det er ikke acceptabelt“ (*Kommunen*, 17. maj 2001, s. 11). FKKA arbejder aktivt på at nedbringe deres andel af flygtninge, ikke mindst ved at søge beregningsprincippet i kvotesystemet ændret. FKKA's arbejde kan være effektivt. I 2000 blev der indført et „familiesammenfø-

ringsparameter“ i Udlændingestyrelsens kvoteregning, som indebærer, at kommuner med mange familiesammenføringer får tildelt en lavere kvote. Udlændingestyrelsen gennemførte ændringen efter KL's ønske, som igen var frembragt efter pres fra FKKA (jf. nærmere om denne sag nedenfor). FKKA's formand vurderer denne sag således:

[Det er lykkedes] FKKA at overbevise landets andre kommuneforeninger om, at der ved fordelingen af flygtninge på landsplan skal tages hensyn til familiesammenføringer. Det har ført til, at langt de fleste kommuner i FKKA skal boligplacere væsentligt færre flygtninge end efter den gamle fordeling. ... Det er et resultat vi er meget tilfredse med (FKKA, 2001a).

FKKA tøver således ikke med at rejse kvotespørgsmålet over for omverdenen. Det gælder ikke kun i forhold til KL. FKKA går også direkte til regeringen uden om KL. Efter ændringen af kvoteberegningsmetoden i 2000 følte FKKA stadig, at de modtog for mange flygtninge. I 2001 rettede FKKA derfor direkte henvendelse til indenrigsministeren om endnu en gang at få ændret beregningsprincipperne til FKKA's fordel. Henvendelsen blev dog ikke imødekommet (FKKA, 2001c; 2001d; 2001e; se også *Kommunen*, 20. september 2001, s. 11).

I de øvrige kommuneforeninger er kvotespørgsmålet mindre kontroversielt, men dog langt fra problemfrit. I Kommuneforeningen i Fyns Amt er det hidtil lykkedes at fordele flygtninge efter frivillige kvoter, jf. tabel 7.7 ovenfor. I 2001 har kvotespørgsmålet været drøftet på tre af foreningens otte bestyrelsesmøder i 2001. De frivillige forhandlinger har ikke være gnidningsfri. Især Ørbæk, Ringe og Hårby Kommuner har ment, at deres kvoter er for store og bør nedsættes. Forhandlingerne endte med enighed om frivillig fordeling af kommunekvoterne efter Udlændingestyrelsens beregningsprincip (KMF-Fyn, 2001). I Kommuneforeningen i Vejle Amt er det også hidtil lykkedes at indgå frivillige aftaler om fordeling af kommunekvoterne. I 2001 har spørgsmålet været drøftet på alle fire møder i bestyrelsen for kommuneforeningen, og der har været afholdt et særligt borgmestermøde om spørgsmålet. Det lykkedes at opnå enighed om frivillige kvoter fordelt efter Udlændingestyrelsens beregningsprincip (KMF-Vejle, 2001a; 2001b; 2001c). Men forhandlingerne er ikke forløbet uden problemer. Det har bl.a. skyldtes, at Brædstrup og Børkop Kommuner mente, at deres kvote bør nedsættes, fordi de samtidig er hjemsted for asylcentre (*Danske Kommuner*, nr. 8, 2001, s. 6; *Kommunen*, 17. maj 2001, s. 11). I Kommuneforeningen i

Sønderjyllands Amt er det også de sidste to år lykkedes at indgå frivillige aftaler om kommunekvoterne. Spørgsmålet blev i 2001 drøftet på fire af for-
eningens fem bestyrelsesmøder. Man enedes i april måned om frivilligt at
fordele kommunekvoterne efter Udlændingestyrelsens beregningsprincip
(KMF-Sjl., 2001). Knasterne i forhandlingerne har bl.a. været, at kommuner
uden almennyttigt boligbyggeri har ment, at deres kvoter var for store (*Jyd-
ske Vestkysten*, 29. marts 2001). Tidligere har uenighed i området skyldtes, at
de kommuner, der i forvejen havde mange flygtninge, mente, at dette burde
berettige til en lavere kvote (*Kommunen*, 12. november 1998, s. 5).

Sammenfattende kan man om kommunernes syn på fordeling af flygt-
ninge sige, at de fleste kommuner ønsker at modtage så få flygtninge som
muligt. Fordelingsspørgsmålet står endvidere højt på den politiske dagsor-
den, og mange kommuner forsøger aktivt at nedbringe det antal flygtninge,
de skal modtage. Der kan spores to strategier til dette formål. Begge har som
konsekvens, at problemet væltes over på andre kommuner. Den ene strategi
er at påvirke Udlændingestyrelsens principper for fordeling af kvoterne.
Den strategi har især FKKA-kommunerne anvendt, og delvis med held.
Som nævnt er beregningsprincipperne – ikke mindst efter pres fra FKKA –
ændret, så der tages hensyn til familiesammenføringer. Men strategien har
også været anvendt af andre kommuner. Eksempelvis har flere kommuner,
som er hjemsted for asylcentre, argumenteret for, at dette forhold bør beret-
tiggøre til en mindre kvote. Synspunktet er bl.a. fremført af Nørhald Kommune
direkte over for regeringen (*Kommunen*, 14. juni 2001, s. 6). Den anden stra-
tegi er mere indirekte. Den går ud på at holde det almennyttige boligbyggeri
på så lavt et niveau, at der er troværdige grænser for, hvor mange flygtninge
man kan boligplacere. Forholdet er omtalt på følgende måde af borgmester
Kaj Christensen, Langå Kommune, på KL's delegeretmøde i 2000:

[Det er jo] gået ret pænt med at få fordelt flygtningene mellem landets
kommuner via de enkelte kommuneforeninger. ... Men kigger vi nøje på
landkortet, ser vi et lidt krakeleret og temmeligt grimt billede. Mange
kommuner har taget imod mange flygtninge, mens andre åbenbart har
kørt på frihjul og stort set har undgået at være med til at klare det, som er
og bør være en fælles opgave. ... En hel del kommuner, som omhyggeligt
har undgået at tage deres andel af flygtningene, hører også til de grupper
af forkælede kommuner, som er begunstiget af, at deres skattegrundlag
ligger langt over gennemsnittets, og hvor man i øvrigt i årevis har haft
svært ved at stave til 'almene boliger' (bifald) (*Kommunernes Landsfor-
ening*, 2000a: 38; citationstegn i original).

Kommunerne ønsker altså gennemgående at modtage så få flygtninge som muligt. Det kan derfor ikke undre, at vanskelighederne ved at nå til enighed om en frivillig fordeling er betydelige. Hvis kommunerne alene fokuserede på at få så lille en kvote som muligt, vil man ud fra det rationelle perspektiv forvente, at det frivillige aftalesystem er en illusion. Det skyldes, at kommunerne er fanget i en fælles beslutningsfælde (jf. Scharpf, 1988). Kvoteforhandlingerne ville få karakter af et rent nulsumsspil. Da forhandlingerne kun kan afsluttes i enstemmighed – dvs. alle aktører har vetoret – ville flygtningene med disse forudsætninger altid blive fordelt efter tilbagefaldsreglen, dvs. udfaldet, hvis der ikke bliver enighed. Det skyldes, at tilbagefaldsreglen er kendt på forhånd. Kommuner, der skal modtage flere flygtninge, end hvad tilbagefaldsreglen vil give dem, vil derfor nedlægge veto mod alternative fordelingsnøgler.

Ifølge det rationelle perspektiv bliver Udlændingestyrelsens kvotefordelingsmodel dermed helt central. Det er den – og ikke de frivillige forhandlinger – der bestemmer fordelingen af flygtninge. Det er med andre ord reelt staten, der bestemmer fordelingen af kvoterne. Skulle det frivillige aspekt gives et reelt indhold, ville det kræve andre beslutningsregler – f.eks. at tilbagefaldsreglen ikke var kendt på forhånd, eller at kommuneforeningerne kunne afslutte kvoteforhandlingerne ved flertalsafgørelser.

Adfærdsforudsætningerne holder ikke helt. Ikke alle kommuner er alene orienteret mod at få så lav en kvote som muligt. Ind imellem accepterer kommunerne frivilligt at få tildelt en større kvote. Umiddelbart synes empirien heller ikke at støtte denne fortolkning af kvoteforhandlingssystemet. Tabel 7.7 ovenfor viser jo, at det hører til undtagelsen, at kvoterne ikke afgøres frivilligt. Men graver man et spadestik dybere, får den rationelle fortolkning anderledes støtte. For tabel 7.7 tegner et for positivt billede af vanskelighederne ved at fordele kvoterne frivilligt. Som gennemgangen ovenfor antyder, så dækker en tilsyneladende frivillig aftale ofte over, at man er blevet enige om at bruge den fordelingsnøgle, som Udlændingestyrelsen alligevel ville diktere, hvis man ikke blev enige. Hertil kommer, at i de tilfælde, hvor man bliver enige om en frivillig fordeling, der ikke følger Udlændingestyrelsens fordeling, så er der normalt tale om en fordeling, der kun afviger marginalt fra Udlændingestyrelsens model. Tabel 7.8 belyser fænomenet nærmere i 1998, hvor der første gang skulle forhandles kvoter. Tabellen viser, at Udlændingestyrelsen kun måtte fastsætte kvoterne i én kommuneforening (Sønderjylland). Det svarer til, hvad tabel 7.7 viser. Men tabel 7.8 viser samtidig, at Udlændingestyrelsens „matematiske“ fordelingsmodel blev anvendt som frivillig fordelingsnøgle i

TABEL 7.8.
Resultatet af forhandlinger om flygtningekvoter i 1998

KOMMUNEFØRENING	FRIVILLIG		FORDELINGSMODEL	AFTALER OM KOMMUNALT SAMARBEJDE MV.
	AFTALE?	AFTALE?		
Københavns Amt (FKKA)	Ja	Ja	Modificeret matematisk model	Måske aftaler om fælleskommunale midlertidige indkvarteringer Nedsat embedsmandsg. - Kommunale samarbejder mellem 2-3 nabokommuner om hele integrationsopgaven
Frederiksberg Amt	Ja	Ja	Matematisk model	Nedsættelse af kontakgruppe i KMF-regi med henblik på kontakt til ULS omkring visitering til kommunegrupper.
Roskilde Amt	Ja	Ja	Matematisk model	Tilkendegivelser herom
Vestsjællands Amt	Ja	Ja	Matematisk model med årsgrupperinger	Regulering
Storstrøms Amt	Ja	Ja	Matematisk model som tager udgangspunkt i flygtningetallet i den enkelte kommune set i forhold til amtet. Desuden tildeling inden for kommunegrupper, som herefter selv kan fordele.	Unders. af flyttemønstre ved udg. 99
Fyns Amt	Ja	Ja	Matematisk model.	Kontakt til ULS omkr. visitering
Vejle Amt	Ja	Ja	Matematiske modeller, hvor der anvendes moderat større spredning det første år og en betydeligt større spredning i år 2000 og 2001 end i den "almindelige" matematiske model.	
Århus Amt	Ja	Ja	Modificeret matematisk model	Gruppevis kommunefordeling
Sønderjyllands Amt	Nej	Nej	Oplæg: Matematisk model	21 ud af 23 kommuner har tiltrådt aftalen

FRIVILLIG			AFTALER OM KOMMUNALT SAMARBEJDE MV.
KOMMUNEFØRENING	AFTALE?	FORDELINGSMODEL	
Ribe Amt	Ja	Gruppevis fordeling over årene	To kommuner er gået sammen. Desuden er der nedsat politisk kontakgruppe omkring visitering og fordeling.
Ringkøbing Amt	Ja	Gruppevis fordeling over årene	Ansættelse af flytningekoordinator i kommuneføreningsregi.
Viborg Amt	Ja	Matematisk model med efterfølgende fordeling på kommunegrupper	Kontakgruppe omkring fordeling og visitering.
Nordjyllands Amt	Ja	Fordelt i de tre sprogcenterområder og derefter på de kommuner, der hører til det enkelte sprogcenter	Kommuneforeningerne udpeger kontaktoorgan omkring visitering mv.
Bornholms Amt	Ja	Matematisk model	Kontakgruppe omkring fordeling og visitering

Kilde: *Nyt på integrationsområdet*, nr. 6, 1998.

fire kommuneforeninger. I de resterende ni kommuneforeninger blev der indgået frivillige aftaler om at følge andre fordelingsprincipper. Men som tabellen viser, er der ofte tale om mindre afvigelser fra Udlændingestyrelsens model. Modifikationerne i forhold til den „matematiske model“ er nærmere beskrevet i Kommunernes Landsforening (1999c).

Dette resultat støtter, at det frivillige aftalesystem reelt dækker over statsfastsatte kvoter. Kommunerne er altså gennemgående så fokuserede på at få så lav en kvote som muligt, at tilbagefaldsreglen i form af Udlændingestyrelsens fordelingsnøgle reelt fordeler flygtningene. Om denne fordelingsnøgle følges efter diktat fra Udlændingestyrelsen eller aftales „frivilligt“, kan så være af mindre betydning. Der er endvidere tendens til, at dette forhold bliver klarere med tiden. I efteråret 2001, hvor der skulle forhandles kvoter for 2002, blev Udlændingestyrelsens beregningsmodel anvendt med tvang i fire kommuneforeninger og fulgt frivilligt i fem kommuneforeninger (*Kommunen*, 20. september 2001: 11). Man ser således et stigende antal kommuneforeninger anvende Udlændingestyrelsens rene beregningsmodel.

Alt i alt udgør fordelingen af flygtninge mellem landets kommuner et eksempel på et område med klare rumlige aspekter. Set fra KL's synsvinkel er det et vanskeligt område at håndtere. Gennemgangen ovenfor viser dels, at kommunerne har modsatrettede interesser, dels at kommunerne ikke er tilbageholdende med at henvende sig direkte til regeringen uden om KL. Nedenfor undersøges, hvordan KL har taget udfordringen op.

KL'S HÅNTERING AF SPØRGSMÅLET OM FORDELING AF FLYGTNINGE

I det følgende ses nærmere på, hvordan KL har håndteret spørgsmålet om fordeling af flygtninge efter indførelsen af integrationsloven i 1998. I lighed med behandlingen af den mellemkommunale udligning og retskredsinddelingen belyses først forholdet mellem KL og medlemskommunerne, derefter samspillet med omgivelserne.

DEN INTERNE ARENA

Medlemskommunernes interesser i spørgsmålet om fordeling af flygtninge er svære at forene. Som der er redegjort for ovenfor, ønsker de fleste kommuner at modtage så få flygtninge som muligt og viger ikke tilbage for at gå uden om KL og direkte til staten med deres ønsker. KL står derfor over for

en betydelig udfordring på den interne arena. Da integrationsloven blev vedtaget i sommeren 1998, var KL's første reaktion på den interne arena en organisatorisk oprustning. KL etablerede således et nyt kontor til at varetage opgaverne på integrationsområdet. I perioden efter integrationslovens vedtagelse havde kontoret som en væsentlig opgave at vejlede kommunerne i tvivlsspørgsmål i forbindelse med iværksættelsen af den nye integrationsopgave. Herudover er kontoret ansvarligt for interessevaretagelse på området (Kommunernes Landsforening, 1999b: 25).

KL's næste skridt var at nedsætte et Kvotefordelingsudvalg. Det skete i starten af 1999, efter at den første runde af forhandlinger om kvoter var overstået i efteråret 1998. Udvalget har repræsentanter fra kommune-foreningerne, Indenrigsministeriets departement og Udlændingestyrelsen samt KL. Udvalgets opgave er at belyse forskellige principper for kvotefordeling (Kommunernes Landsforening, 2000e: 25). Udvalget blev i foråret 2000 enige om at anbefale KL's bestyrelse, at der i Udlændingestyrelsens fastsættelse af kvoter i de tilfælde, hvor der ikke aftales frivillige kvoter, skal tages højde for familiesammenføringer (*Nyt på integrationsområdet*, nr. 41, 2000). Modellen var et kompromis mellem den oprindelige fordelingsmodel og en model anbefalet af FKKA og fremsendt til Indenrigsministeriet. Hensyntagen til familiesammenføringer havde umiddelbart klare fordelingsmæssige virkninger. FKKA-kommunernes samlede kvote blev markant nedsat, mens taberne blev kommunerne i yderkantsamterne (Kommunernes Landsforening, u. dato). Men på lidt længere sigt var de fordelingsmæssige virkninger mindre klare. Familiesammenføringsreglerne indebærer, at det reelle antal udlændinge, en kommune skal integrere, kan blive væsentligt større end den fastsatte flygtningekvote. Det skyldes, at flygtningene kan få familiesammenføring. Da flygtningene udnytter familiesammenføringsreglerne i forskelligt omfang, afhænger belastningen ved en given flygtningekvote af, hvilken type flygtninge den enkelte kommune får visiteret fra Udlændingestyrelsen. Derfor indebærer familiesammenføringer et usikkerhedsmoment for alle landets kommuner. Det er nok en væsentlig del af baggrunden for, at der kunne skabes enighed om at tage højde for familiesammenføringer i kvoteberegningerne.

KL's bestyrelse var enige i anbefalingen fra Kvotefordelingsudvalget og opfordrede Indenrigsministeriet til at ændre boligplaceringsbekendtgørelsen (Kommunernes Landsforening, 2000f; *Nyt fra KL's bestyrelse*, nr. 4/2000). Som det fremgår nedenfor, fulgte staten anbefalingen.

KL's indsats på den interne arena kan alt i alt siges at være koncentreret om

at skabe en rimelig „tilbagefaldsregel“ for de frivillige kvoteforhandlinger. Hermed menes reglen for, hvad der sker i tilfælde af uenighed. I lyset af tilbagefaldsregelns centrale betydning for kvotefordelingen – jf. analysen ovenfor – er denne prioritering af indsatsen meget forståelig.

INTERESSEVARETAGELSE I FORHOLD TIL OMGIVELSERNE

I dette afsnit redegøres for, hvordan KL har håndteret flygtningefordelingsproblematikken i forhold til omgivelserne. Som på udlignings- og retskredsområdet har de rumlige aspekter ikke betydet, at KL har afholdt sig fra at repræsentere kommunerne på området. Men i lighed med de to andre områder har de rumlige aspekter sat snævre grænser for, hvilken rolle KL kan spille.

Reguleringen af flygtningefordelingen sker på to arenaer. De grundlæggende rammer fastsættes af Folketinget i integrationsloven, mens de mere detaljerede regler fastsættes administrativt af regeringen med hjemmel i integrationsloven. Reguleringen foregår således både på den parlamentariske og den korporative arena. Hvis KL ønsker ændringer i det grundlæggende princip for fordelingen af flygtninge – dvs. kvotesystemet, muligheden for frivillige kvoteaftaler og Udlændingestyrelsens ret og pligt til at diktere kvoter i tilfælde af uenighed – kan KL i princippet søge denne interesse varetaget både på den parlamentariske og den korporative arena. Hvis KL derimod ønsker at ændre beregningen af kvoter i tilfælde af uenighed, må denne interesse primært varetages på den korporative arena, idet regeringen fastsætter disse regler administrativt.

Hvad angår det grundlæggende princip i integrationsloven for fordeling af flygtninge, har KL hverken fremført ønsker om ændringer over for regeringen eller Folketinget siden integrationslovens vedtagelse i 1998. KL har her fulgt sin generelle politik på integrationsområdet, som er, at staten har det overordnede ansvar (Kommunernes Landsforening, 2001q). I forbindelse med Folketingets behandling af integrationsloven i foråret 1998 indtog spørgsmålet om fordeling af flygtninge blandt kommunerne en nøgleposition. Indenrigsministeren havde spillet ud med et mere tvangspræget kvotesystem, hvor Udlændingestyrelsen skulle fastsætte amtskvoterne. Frivillige forhandlinger skulle kun foregå om kommunekvoterne (LF 60/1998: kap. 3). Venstre og Konservative var imidlertid imod og ønskede mere frivillighed i fordelingen. Da indenrigsministeren ønskede et forlig med de borgerlige partier, var han imødekomende over for disse ønsker (se debatten i Folke-

tinget: *Folketingets forhandlinger 1997-98* (2. samling), s. 977-1018, 2420-2445, 2586-2590). Kompromisset blev et ændringsforslag lavet under Retsudvalgets behandling af lovforslaget. Hermed blev der indført frivillige forhandlinger også om amtskvoterne, og kommuneforeningernes rolle blev lovfæstet (ÆF/1998). Kommunernes holdning til lovforslaget havde væsentlig betydning og indgik i det parlamentariske spil. Både regeringen og den borgerlige opposition mente, at deres position kunne styrkes, hvis kommunerne var enige i deres forslag. Som indikation herpå kan anføres, at indenrigsministeren ikke tøvede med at meddele Retsudvalget det, da regeringen havde indgået den årlige økonomiaftale med KL. I aftalen, som blev indgået inden afslutningen af Folketingets behandling af integrationslovforslaget, bakkede KL op om lovforslaget. Indenrigsministeren kunne meddele Retsudvalget:

Jeg fremsender hermed til orientering for Retsudvalget regeringens aftale af 15. juni 1998 med Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi og service 1999-2002. ... Udvalgets opmærksomhed henledes på, at [KL] anerkender regeringens lovforslag på flygtninge- og indvandrerrområdet. Følgende formulering indgår således på side 8 i aftalen med Kommunernes Landsforening: ... (Indenrigsministeren, 1998).

Også for den borgerlige opposition var kommunernes holdning vigtig. Venstres ordfører anførte under 2. behandlingen i Folketinget:

Med hensyn til spørgsmålet om kommunerne er det noget, vi har diskuteret længe og inderligt med ministeren. Vi er ikke vilde med, hvis man skal tvinge kommunerne til noget – det er vi faktisk imod – men dels har vi fået ændret lovens formulering, så det klart fremtræder, at vi forudsætter, at kommunerne kan finde ud af det, dels har vi i vores meget, meget store kommunalpolitiske bagland i Venstre foretaget sonderinger, haft samtaler og fået gode råd undervejs til at afdække området (*Folketingets forhandlinger 1997-98* (2. samling), s. 2425-2426).

Denne generelle tværpolitiske imødekommenhed over for kommunale synspunkter på integrationsloven kunne KL imidlertid ikke bruge til ret meget i forhold til spørgsmålet om fordeling af flygtninge. KL's officielle synspunkt på de grundlæggende principper for fordeling må karakteriseres som passivt og adaptivt. Året før integrationslovens vedtagelse støttede KL i Indenrigsministeriets Integrationsudvalg et forslag om at bevare det dengang gældende fordelingsprincip, hvorefter Dansk Flygtningehjælp indgik

frivillige aftaler med de enkelte kommuner (Indenrigsministeriet, 1997: 103, 513-514). Da Indenrigsministeriet så udarbejdede integrationslovforslaget, hvorefter fordelingsprincippet blev ændret til kvoter omfattende alle landets kommuner, havde KL ingen særlige bemærkninger (Kommunernes Landsforening, 1998a). Senere præciserede KL sit synspunkt på følgende måde: „Landsforeningen har taget til efterretning, at det kan være nødvendigt at lovgive for at sikre en rimelig fordeling af flygtningene“ (Kommunernes Landsforening, 1998b). Umiddelbart kan det undre, at KL ikke på noget tidspunkt har gjort opmærksom på, at det frivillige kvoteforhandlingssystem reelt dækker over statsfastsatte kvoter, jf. analysen ovenfor i afsnittet om kommunernes syn på fordeling af flygtninge. Men set i lyset af de rumlige aspekter, som dominerer fordelingsspørgsmålet, giver KL's passivitet mere mening. Det må med andre ord konkluderes, at de rumlige aspekter har gjort det vanskeligt for KL at forholde sig mere aktivt til sagen.

Hvad angår regeringens beregning af kvoter i tilfælde af uenighed i de frivillige kvoteforhandlinger, må KL som sagt primært søge denne interesse varetaget på den korporative arena, idet regeringen fastsætter disse regler administrativt. KL's synspunkter i sagen drøftes i Kvotefordelingsudvalget, som KL nedsatte i 1999. På baggrund af Kvotefordelingsudvalgets arbejde anbefalede KL i foråret 2000 Indenrigsministeriet at ændre Udlændingestyrelsens fastsættelse af kvoter i de tilfælde, hvor der ikke aftales frivillige kvoter, således at der tages hensyn til familiesammenføringer, jf. ovenfor under den interne arena. Indenrigsministeriet tog anbefalingen til efterretning, ændrede boligplaceringsbekendtgørelsen og lagde ikke skjul på, at dette skete efter ønske fra KL (*Nyhedsbrev om Danmarks udlændinge*, nr. 94, 2000; Udlændingestyrelsen, 2001: 65).

På den korporative arena gælder det i øvrigt, at KL har et tæt samspil med regeringen omkring integrationspolitikken i almindelighed. KL er således fast høringspartner, når regeringen laver lovforslag på integrationsområdet, er fast deltager i regeringens udvalgsarbejder på området (se f.eks. Indenrigsministeriet, 1997) og diskuterer også integrationsmæssige spørgsmål i forbindelse med de årlige, generelle økonomiforhandlinger med regeringen (se f.eks. Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1998; 2000; 2001). Det mere snævre spørgsmål om fordeling af flygtninge har dog primært været drøftet i regi af KL's Kvotefordelingsudvalg, hvor Indenrigsministeriet og Udlændingestyrelsen som nævnt er repræsenteret, og i uformelle, bilaterale drøftelser mellem KL og Udlændingestyrelsen (se f.eks. *Nyhedsbrev om Danmarks udlændinge*, nr. 88, 1999).

Alt i alt må samspillet på den korporative arena karakteriseres som intenst. I modsætning til f.eks. udligningsområdet er KL endvidere gået så langt som til at nedsætte et internt fordelingsudvalg med statslig repræsentation. Udvalget har ydermere fået en central placering. Udviklingen synes således at vise, at ændring af kvoteberegningerne i henhold til boligplaceringsbekendtgørelsen forudsætter enighed i dette udvalg. Spillet på den parlamentariske arena tager KL derimod reelt ikke del i. Det er her, de grundlæggende principper for fordeling af flygtninge fastsættes. På grund af de fordelingsmæssige komplikationer må KL holde lav profil i dette spørgsmål.

KONKLUSION OM FORDELING AF FLYGTNINGE

Analysen af flygtningeområdet viser, at KL er mere slagkraftig, når det gælder fordeling af flygtninge, end når det f.eks. gælder mellemkommunal udligning. Men ligesom på udlignings- og retskredsområdet sætter de fordelingsmæssige komplikationer klare grænser for KL's interessevaretagelse. Udviklingen viser godt nok, at KL kan handle – og handle effektivt – i forhold til omgivelserne. Men det forhold, at det kun er sket efter enighed i Kvotefordelingsudvalget, antyder, at handling udadtil kræver et ekspliciteret mandat fra medlemskommunerne. KL har ikke som på de store serviceområder en fuldmagt til at handle på medlemmernes vegne. Fordeling af flygtninge er et kontroversielt område. Det vil sige, at KL's interne beslutningsregel ændres fra enstemmighed i bestyrelsen til ekspliciteret konsensus i medlemskredsen, jf. diskussionen af dette spørgsmål i kapitel 5. Denne konsensus er svær at opnå, men når det sker – som i tilfældet med Kvotefordelingsudvalgets enighed om at tage hensyn til familiesammenføringer i fordelingen af flygtninge – kan KL agere ganske effektivt i forhold til omverdenen. Men uden et ekspliciteret mandat fra medlemmerne har KL svært ved at forholde sig strategisk til omgivelserne. Så er KL henvist til at indtage en mere passiv og reaktiv rolle, hvilket f.eks. forløbet omkring integrationslovens vedtagelse viste. Af denne grund giver det heller ikke på flygtningefordelingsområdet megen mening at betragte adgangen både til den korporative og parlamentariske arena som et strategisk aktiv for KL.

KONKLUSION

I kapitel 5 er der argumenteret teoretisk for, at KL's interessevaretagelse er vanskelig på områder med rumlige aspekter. Der blev her opstillet tre hypo-

teser om betydningen af de rumlige aspekter. For det første forventes enhedsaktørforudsætningen at blive svær at opfylde. Det skyldes, at det er svært at definere en kollektiv interesse på grund af de fordelingsmæssige komplikationer i forbindelse med rumlige aspekter. For det andet forventes rumlige aspekter at føre til en mindre effektiv interessevaretagelse. Det skyldes, at en kollektiv interesse – hvis det lykkes at formulere en sådan – er baseret på en skrøbelig konsensus, fordi fristelsen for medlemmerne til at bryde enigheden er stor. En skrøbelig konsensus forventes videre at gøre det vanskeligt for KL troværdigt at true andre aktører med exit i forhandlinger, fordi andre aktører må forventes at kunne gennemskue KL's vanskelige forhandlingsposition. Men muligheden for at bruge en exit-trussel forventes dog alt andet lige at være en fordel. Den tredje hypotese var derfor, at antallet af arenaer har betydning for såvel strategivalg som effektivitet i interessevaretagelsen.

I kapitlet er disse hypoteser belyst empirisk. Det er sket ved en analyse af KL's interessevaretagelse på tre områder med markante rumlige aspekter. Analysens hovedresultat er en stærk støtte til den første hypotese. På alle tre analyserede områder er det karakteristisk, at det har været vanskeligt at formulere en kollektiv interesse, fordi medlemskommunernes interesser er modsatrettede. Det er videre karakteristisk, at KL ikke har noget særligt stort handlerum på de tre områder. Handling i forhold til omgivelserne kræver et eksplicit mandat fra medlemmerne. Analysen støtter dermed overvejelserne i kapitel 5 om, at KL's beslutningsregel skifter fra enighed i bestyrelsen til ekspliciteret konsensus blandt medlemmerne, når de områder, KL skal forholde sig til, bliver mere kontroversielle. På udligningsområdet viste analysen, at KL trods ihærdige forsøg ikke fik noget mandat fra medlemmerne. KL må derfor nøjes med at fremføre helt abstrakte og generelle forhold om nødvendigheden af et udligningssystem, når interesserne skal varetages udadtil. Det lykkedes dog KL efter en ressourcekrævende indsats at skabe enighed om denne allermindste fællesnævner blandt medlemmerne. På retskredsområdet fik KL ved en høringsrunde blandt medlemmerne mandat til at indtage en skeptisk, men ikke-blokerende position over for tankerne om at reducere antallet af retskredse. Men konsensus om en bestemt inddeling opnåede KL aldrig, hvorfor man var nødt til at afstå fra at forholde sig til konkrete inddelingsforslag. På flygtningefordelingsområdet lykkedes det en enkelt gang at skabe enighed om ændrede fordelingsmekanismer. Det skete, da KL's Kvotefordelingsudvalg blev enige om at søge et „familiesammenføringsparameter“ indført i kvoteberegningerne. Dermed fik KL et mandat og

kunne så handle aktivt i forhold til omverdenen. Men enigheden var skrøbelig. Til trods for at ændringen var en imødekommelse af FKKAs kommunerne, brød disse kommuner allerede året efter enigheden og søgte endnu en gang kvoteberegningerne ændret ved direkte henvendelse til regeringen.

De rumlige aspekters betydning for definitionen af en kollektiv interesse har vist sig at være så afgørende et forhold, at relevansen af de to næste hypoteser næsten forsvinder. Hypotese to vedrører effektiviteten i interessevaretagelsen. Men analysen viser, at interessevaretagelse reelt ikke forekommer, når områderne er præget af rumlige aspekter. Hypotese tre vedrører betydningen af antallet af arenaer, som KL har adgang til i forsøget på at varetage kommunernes interesser. Men når der reelt ikke forekommer interessevaretagelse, er relevansen af denne betragtning også begrænset på områder med rumlige aspekter.

Analysens hovedresultat er derfor, at rumlige aspekter er helt afgørende at tage i betragtning ved en vurdering af KL's indflydelse i det politiske system. Vi har hermed fået klarlagt grænserne for KL's indflydelse. Et enigt bagland er en helt basal forudsætning for, at interessevaretagelse kan finde sted.

Der er en metodisk lære af denne konklusion. Den viser, at den kvantitative tilgang til studiet af interesseorganisationers samspil med staten, som der blev redegjort for i kapitel 5, skal bruges med omhu. En traditionel kvantitativ fremgangsmåde er at optælle organisationernes repræsentation i statslige udvalg, kommissioner, råd og nævn. På alle de tre områder, der er analyseret i dette kapitel, har KL været repræsenteret i alle de udvalg mv., som regeringen har nedsat. Men på grund af spillet på den interne arena har det ikke givet KL synderligt gode muligheder for at påvirke beslutningerne. Repræsentation er altså ikke det samme som indflydelse.

NOTER

- 1 Se lovforslag nr. LF 104/1996; LF 110/1998; LF 119/1998; LF 186/1999; LF 80/1999; LF 89/2000; LF 206/2000.
- 2 Dette gælder med undtagelse af LF 104/1996, der udgjorde en konsekvensændring af et element i en større kontroversiel finanslovaftale, og LF 110/1998, der udgjorde en konsekvensændring af et element i en større kontroversiel skattelovspakke („pinsepakken“).
- 3 De oplagte taberkommuner er: Assens, Brædstrup, Brønderslev, Fjerritslev, Fredericia, Frederiksværk, Faaborg, Grenå, Grindsted, Gråsten, Helsingø, Hobro, Holsted, Hørsholm, Kalundborg, Kjellerup, Korsør, Lemvig, Mariager, Maribo, Middelfart, Nakskov, Nibe, Nyborg, Nykøbing Mors, Nykøbing Sjælland, Ringkøbing, Ringsted, Rudkøbing, Rødding, Skanderborg, Skive, Skjern, Skørping, Store Heddinge, Struer, Sæby, Thisted, Tårnby, Varde og Vordingborg Kommuner.

DEN FJERDE STATSMAGT?

I dette kapitel behandles tre spørgsmål. For det første sammenfattes bogens analyser om KL's rolle i det danske politiske system. Er KL den fjerde statsmagt? For det andet diskuteres analysernes normative implikationer. Spørgsmålet er her, hvilken betydning KL's indflydelse har for det danske demokrati. For det tredje diskuteres, hvad vi fortsat mangler at få belyst om KL. Bogens formål har ikke været at give en fuld beskrivelse af KL, men at fokusere på KL som politisk institution. Der findes derfor en række interessante spørgsmål om KL, som ikke er blevet taget op. Derudover rejser bogens analyser nye spørgsmål.

ER KL DEN FJERDE STATSMAGT?

Statsmagten kan deles. Normalt sondres mellem lovgivende, udøvende og dømmende statsmagter. Det er der også tradition for i Danmark, hvor de tre statsmagter er tildelt henholdsvis Folketinget, regeringen og domstolene. Men en institutionel tredeling af statsmagten er ikke naturgivet. Der kan være formelle varianter. Eksempelvis var den lovgivende magt i Danmark delt mellem Landstinget og Folketinget indtil grundlovsændringen i 1953. Der kan også være uformelle varianter. Fra arbejdsmarkedspolitikken kendes det fænomen, at politikken reelt tilrettelægges i trepartsforhandlinger mellem regeringen og arbejdsmarkedets modstående parter.

Formelt har KL ingen andel i statsmagten. Men bogens analyser viser, at KL reelt tager del både i den lovgivende og den udøvende magt. KL er derfor en politisk institution. Spørgsmålet er, om KL's indflydelse er så stor, at det giver mening at betragte KL som en fjerde statsmagt. Dette spørgsmål besvares i det følgende, hvor bogens analyser sammenfattes, og generaliserbarheden af resultaterne overvejes.

KL har et solidt historisk udgangspunkt for at varetage kommunernes interesser i forhold til omverdenen. selv om KL kun har eksisteret siden

1970, kan de historiske rødder spores længere tilbage i historien. Etableringen af KL i forbindelse med kommunalreformen i 1970 var ikke en egentlig nyskabelse. Det var snarere en reorganisering af de dengang eksisterende tre kommunale interesseorganisationer, hvis historie rækker tilbage til slutningen af 1800-tallet. De kommunale organisationer har haft et tæt samspil med staten i hvert fald siden starten af 1900-tallet. Intet tyder på, at samspillet er svækket over tid. Tværtimod peger visse indikatorer, som der er redegjort for i kapitel 5, på, at samspillet er blevet tættere over tid.

KL har også et solidt organisatorisk udgangspunkt for at varetage kommunernes interesser. KL har et personale og et budget, der er større end de fleste statslige ministeriers. Den organisatoriske opbygning med både tværgående og sektoropdelte enheder giver KL mulighed for at yde modspil både til alle de ministerier i centraladministrationen, der har med kommunale forhold at gøre, og til de forskellige kommunale personaleorganisationer.

KL besidder en betydelig legitimitet i forhold til medlemskommunerne. Som en overordnet indikator herpå kan tages det forhold, at KL er i stand til at fastholde alle landets primærkommuner som frivillige og betalende medlemmer. I bogen er spørgsmålet om legitimitet belyst nærmere efter såvel en input-orienteret som en output-orienteret synsvinkel. Efter den første synsvinkel er det i kapitel 3 analyseret, om KL's beslutningsprocedurer sikrer alle medlemskommunerne indflydelse på organisationens beslutninger, eller om de favoriserer bestemte kommunalpolitikere, partier eller kommuner. Analysen viser, at KL's opbygning tilgodeser et geografisk og et partipolitisk organisationsprincip. Principperne sikrer repræsentation og indflydelse til såvel landets forskellige kommuner som de politiske partier i kommunalpolitikken. Organisationsstrukturen sikrer, at KL har gode muligheder for at kende medlemmernes synspunkter, og at medlemmerne har en vis mulighed for at kontrollere KL. Organisationsstrukturen er ikke neutral, men indebærer en vis favorisering af de større kommuner og de store partier i kommunalpolitikken. Endvidere viser analysen, at KL er præget af en stærk konsensuskultur.

Efter den output-orienterede synsvinkel er der i kapitel 4 foretaget en analyse af kommunalpolitikernes tilfredshed med KL. Analysen viser, at tilfredsheden systematisk varierer efter kommunalpolitikernes sociale baggrund, efter deres forhold til kommunalpolitik, og efter hvilken kommunetype de kommer fra. Der kan altså konstateres klare forskelle i baglandets tilfredshed. Den favorisering af de større kommuner og de store partier i kommunalpolitikken, som KL's organisationsstruktur indebærer, synes dog ikke at betyde

noget for tilfredsheden. Selv om man skal passe på med at drage konklusioner om den absolutte tilfredshed med KL på baggrund af den spørgeskemaundersøgelse, der ligger til grund for analysen, er det ikke desto mindre slående, at ingen kommunalpolitikere erklærer sig „meget utilfreds“ med alle de forhold, der indgår i analysen af tilfredsheden.

Spørgsmålet er så, hvilken gennemslagskraft KL har i forhold til omverdenen. Al hidtidig belysning peger på, at KL er en meget magtfuld aktør i det politiske system. Det gælder både vurderinger fra politisk og forskningsmæssig side. Men disse vurderinger skal alle tages med det forbehold, at de ikke hviler på systematisk, empirisk belysning af KL's rolle. Bogens analyser støtter indtrykket af KL som en magtfuld aktør, men viser samtidig, at der er grænser for KL's indflydelse.

De teoretiske forventninger, der ligger til grund for bogens empiriske analyser af KL's indflydelse, blev formuleret som et sæt hypoteser. Den første handler om KL's evne til at definere fælleskommunale interesser. Den teoretiske forventning var, at det varierer med karakteren af de sager, KL skal forholde sig til. Jo mere modsatrettede kommunernes interesser er, desto sværrer vil det være at definere en kollektiv interesse, og jo mindre vil KL kunne optræde som enhedsaktør. I sådanne sager forventes spillet på den interne arena at begrænse KL's evne til at agere i forhold til omverdenen. Omvendt gælder, at jo mere sager er præget af at vedrøre kommunernes position i den offentlige sektor, desto bedre vil KL være i stand til at definere en kollektiv interesse og dermed agere som enhedsaktør.

Den næste hypotese vedrører KL's valg af strategi for interessevaretagelse. Den teoretiske forventning var, at interessevaretagelsen vil udgøre forbundne spil. Det vil sige, at KL tilrettelægger interessevaretagelsen i lyset af alle de arenaer, hvor medlemmernes vilkår reguleres. I analysen sondres mellem en korporativ, en parlamentarisk og en overenskomstmæssig arena. Antagelsen er, at KL som strategisk aktør vil søge at maksimere sine interesser ved at fokusere på alle arenaer. Hvad der tabes i den ene arena, kan måske vindes i den anden.

Den tredje hypotese vedrører effektiviteten i KL's interessevaretagelse. Hermed sigtes til gennemslagskraften i KL's synspunkter, dvs. forholdet mellem KL's præferencer og de endelige forhandlingsresultater. Der blev her opstillet to underhypoteser. For det første forventedes effektiviteten også at variere med karakteren af de sager, KL skal forholde sig til. Igen er det sondringen mellem enighed i baglandet og beskyttelse af kommunernes position, der er relevant. Hvis det er muligt for KL at formulere en kollektiv

interesse i sager, hvor medlemskommunerne er splittede, forventes den at bygge på en skrøbelig konsensus på grund af de fordelingsmæssige komplikationer. Omvendt forventes sager, der vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, at bygge på en solid konsensus. Derfor antages KL at måtte fare med lempe i sager med mellemkommunale konflikter, selv om det er lykkedes at opbygge konsensus om en bestemt politik. Forventningen var, at det svækker effektiviteten i interessevaretagelsen. For det andet forventedes effektiviteten i KL's interessevaretagelse at afhænge af, om KL kan true andre aktører med exit fra forhandlinger. Hvis KL har adgang til flere arenaer end modspillerne, vil dette gøre en exit-trussel troværdig og dermed styrke interessevaretagelsen. Omvendt gælder, at hvis modspillerne kan true KL med exit, må dette svække interessevaretagelsen. Antallet af arenaer forventes derfor at påvirke effektiviteten i interessevaretagelsen.

Den empiriske analyse af disse hypoteser er tilrettelagt som en komparativ case-analyse. Der er udvalgt seks områder til nærmere analyse. Ved caseudvælgelsen er det søgt at maksimere variationen på de uafhængige variable – dvs. sagernes karakter og antallet af arenaer – og at minimere variationen i andre potentielt forstyrrende forhold. Resultatet af den empiriske analyse er sammenfattet i tabel 8.1.

Den første hypotese var, at KL's evne til at definere en kollektiv interesse afhænger af karakteren af de sager, KL skal forholde sig til. Med sagernes karakter menes, hvorvidt de primært handler om beskyttelse af kommunernes position i den offentlige sektor, eller om de er præget af mellemkommunale konflikter. Hypotesen finder betydelig og entydig støtte. I de sager, der primært handler om beskyttelse af kommunernes position, har den interne arena ikke i noget tilfælde udgjort noget større problem for KL. Områderne har ikke været kontroversielle i medlemskommunernes øjne. Derfor har det ikke været svært at formulere en kollektiv interesse, og KL har ikke haft behov for at indhente eksplicitte mandater fra medlemmerne for at kunne agere. Tværtimod har KL været overladt et handlerum fra medlemmernes side og dermed manøvfrihed i forhold til omgivelserne. Man kan sige, at KL reelt har haft en betydelig fuldmagt fra medlemskommunerne. Det viser, at KL's beslutningsregel på ukontroversielle områder er enstemmighed i bestyrelsen.

I de sager, hvor medlemskommunerne er splittede, har KL omvendt haft svært ved at håndtere den interne arena. Derfor har det i alle disse tilfælde været svært at formulere en kollektiv interesse. Det er videre karakteristisk, at KL ikke har noget særligt stort handlerum på disse områder. Handling i forhold til omgivelserne kræver et eksplicit mandat fra medlemmerne. Analysen

TABEL 8.1.
Opsummering af bogens empiriske analyse af KL's samspil med omverdenen

	BØRNEPASNING	UNDERVISNING	BLOKTILSKUDS- FASTSÆTTELSE	MELLEMKOMMU- NAL UDLIKNING	RETSKREDS- INDELING	FORDELING AF FLYGTNINGE
1. ANALYSENS UAFHÆNGIGE VARIABLE:						
a. Sagens karakter			Beskyttelse af kommunernes position	Mellemkommune konflikter		
b. Håndtering af intern arena	Let	Let	Let	Svær	Svær	Svær
c. Adgang til eksterne arenaer:						
- parlamentarisk	Åben	Lukket	Lukket	Åben	Lukket	Åben
- korporativ	Åben	Åben	Åben	Åben	Åben	Åben
- overenskomst	Lukket	Åben	-	-	-	-
2. ANALYSENS AFHÆNGIGE VARIABLE:						
a. Formulering af kollektiv interesse	Let	Let	Let	Svær	Svær	Svær
b. Strategivalg for interessevaretagelse	Forbundne spil	Forbundne spil	Ikke forbundne spil	-	-	-
c. Effektivitet i interessevaretagelse	Høj	Mellem	Lav	-	-	-

viser dermed, at KL's beslutningsregel skifter fra enighed i bestyrelsen til ekspliciteret konsensus blandt medlemmerne, når de områder, KL skal forholde sig til, bliver mere kontroversielle. De mellemkommunale konflikters betydning for definitionen af en kollektiv interesse har vist sig at være så afgørende et forhold, at relevansen af de to næste hypoteser næsten forsvinder for disse områders vedkommende. Begge hypoteser forudsætter, at interessevaretagelse forekommer. Men analysen af de tre områder, hvor medlemmerne er splittede, viser, at det reelt ikke er tilfældet. I disse sager må KL nøjes med at fremføre helt abstrakte og overordnede synspunkter, som ikke er kontroversielle i nogen aktørs øjne. Derfor giver det ikke megen mening at tale om strategivalg og effektivitet i interessevaretagelsen på disse områder. Enighed i baglandet har dermed vist sig at være et helt afgørende forhold at tage i betragtning ved en vurdering af KL's indflydelse i det politiske system. Der er en bredere metodisk lære af dette resultat. KL er sandsynligvis ikke den eneste organisation, der kan have svært ved at håndtere den interne arena. Det gælder formentlig – i større eller mindre omfang – de fleste interesseorganisationer, men også organisationer som f.eks. politiske partier. Analysen af KL viser, hvor vigtigt det er at undersøge enhedsaktørproblemet i forbindelse med sådanne sammensatte aktører.

Den næste hypotese handlede om KL's valg af strategier for interessevaretagelse. Analysen giver her en vis støtte til tankegangen om forbundne spil. Det tydeligste eksempel findes på folkeskoleområdet, hvor KL konsekvent på alle tre arenaer har forsøgt at få opblødt reguleringen af kommunernes opgavevaretagelse. På børnepasningsområdet får tankegangen kun delvis støtte. Støtten består i, at KL's adfærd i forhold til regeringen er betinget af forholdene på den parlamentariske arena, hvor der er betydelig sympati for kommunale frihedsgrader i opgaveløsningen. Forholdene på den korporative og den parlamentariske arena må derfor anskues som forbundne spil. Men overenskomstarenaen fremstår på børnepasningsområdet som helt adskilt fra den korporative og parlamentariske arena. Intet tyder på, at KL har forsøgt at inddrage personalets arbejdstids- og ferieregler i forsøget på at lette medlemskommunernes implementering af børnepasningsgarantien. Det er overraskende set i lyset af de teoretiske forventninger. Analysen understreger endvidere, at det er vigtigt at undersøge tilgængeligheden af arenaer empirisk frem for at basere analysen på teoretiske antagelser herom. Det er således svært at deducere sig frem til, at den parlamentariske arena er lukket for KL på folkeskole- og bloktilskudsområdet, men åben på børnepasningsområdet – og at overenskomstarenaen er lukket for KL på børne-

pasningsområdet, men ikke på undervisningsområdet. Men analysen viser, at dette har været en empirisk realitet i undersøgelsesperioden.

Den tredje hypotese vedrørte effektiviteten i interessevaretagelsen. Analysen giver her en vis støtte til den første underhypotese, hvorefter effektiviteten varierer efter karakteren af de sager, KL skal forholde sig til. Men betydningen af dette forhold har vist sig langt vigtigere end antaget. Forventningen var, at mellemkommunale konflikter ville svække effektiviteten i interessevaretagelsen. Analysen viser imidlertid, at der reelt ikke forekommer interessevaretagelse i forbindelse med sager præget af markante mellemkommunale konflikter. De tre områder, der primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, har derimod som forventet det fællestræk, at der er tale om egentlig interessevaretagelse. Den er ikke lige effektiv på de tre områder, men KL har på ingen af områderne måttet opgive at forfølge kommunernes interesser, og på alle de tre områder har KL opnået en vis imødekommelse af kommunale synspunkter.

Ifølge den anden underhypotese om effektiviteten i interessevaretagelsen varierer denne efter antallet af arenaer, KL kan spille på. Også denne underhypotese får en vis støtte. På alle tre områder, der vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, gælder det således, at effektiviteten afhænger af antallet af arenaer. På børnepasningsområdet står KL stærkt over for regeringen, fordi Folketinget er venligt stemt over for kommunale synspunkter. KL's interessevaretagelse i forhold til staten er derfor relativt effektiv. På folkeskoleområdet står KL svagere, fordi Folketinget er mere centralistisk indstillet. KL er derfor svækket i forhold til regeringen, men kan til gengæld inddrage overenskomstarenaen i interessevaretagelsen, hvilket også er sket. På bloktilskudsområdet har Folketinget reelt delegeret sin magt til regeringen, hvilket svækker KL i de årlige bloktilskudsforhandlinger. KL's interessevaretagelse bliver derfor relativt ineffektiv på dette område. Underhypotesen får dog ikke ubetinget støtte. Det skyldes igen situationen på børnepasningsområdet. Overenskomstarenaen fremstår her helt adskilt fra den korporative og parlamentariske arena. Det resultat er som sagt svært at forstå i lyset af analysens teoretiske udgangspunkt.

Alt i alt må bogens analyser give et betinget svar på spørgsmålet om, hvorvidt KL udgør en fjerde statsmagt. Det afhænger helt af, hvilket område man kigger på. På områder med mulige konflikter mellem kommunerne giver det ikke megen mening at tale om, at KL har nogen særlig indflydelse. I bogen er tre sådanne områder analyseret: Den mellemkommunale udligning, retskredsinddeling og fordeling af flygtninge. På ingen af disse områder

har KL været i stand til at påvirke de politiske beslutninger i synderlig grad. En første forudsætning for at tale om KL som den fjerde statsmagt er derfor, at man fokuserer på områder og sager, hvor KL's medlemskreds står samlet. Det vil sige områder, hvor hovedproblemstillingen vedrører kommunernes position i den offentlige sektor.

Et enigt bagland er således en nødvendig forudsætning for at tale om KL som den fjerde statsmagt. Men den er ikke tilstrækkelig. En yderligere forudsætning er, at KL har adgang til flere arenaer. I de årlige forhandlinger om bloktilskuddet giver det ikke megen mening at betragte KL som en fjerde statsmagt, selv om sagen primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, og selv om KL forhandler med en enig medlemskreds i ryggen. Folketinget har her reelt delegeret sin magt til regeringen. KL har derfor kun adgang til den korporative arena, hvilket stiller regeringen stærkt. Det skal dog understreges, at der er tale om reel interessevaretagelse på bloktilskudsområdet. KL må ikke – som på områderne med mellemkommunale konflikter – reelt opgive at forfølge medlemmernes interesser. Men det er samtidig klart, at interessevaretagelsen ikke er så effektiv som på børnepasnings- og undervisningsområdet. Her har KL adgang til flere arenaer og dermed mulighed for at forfølge de samme interesser på forskellig måde. På børnepasningsområdet fungerer Folketingets sympati for kommunalt autonomi som et strategisk aktiv for KL i forhandlinger med regeringen. På undervisningsområdet har KL mulighed for at kompensere for Folketingets centralistiske indstilling ved at søge kommunernes handlefrihed øget på overenskomstarenaen. På disse to områder har KL altså en betydelig indflydelse. Derfor giver det også mening på disse områder at betegne KL som en slags fjerde statsmagt.

Spørgsmålet er så, i hvilket omfang undersøgelsens resultater kan generaliseres. Kan KL betegnes som en fjerde statsmagt på andre end de undersøgte områder? Svaret må bero på, om betingelserne, om sagernes karakter og antallet af arenaer er opfyldt. Findes der andre områder, hvor sagernes karakter primært vedrører kommunernes position i den offentlige sektor, og hvor KL har adgang til flere arenaer i interessevaretagelsen? Svaret er, at det vil bero på yderligere empiriske analyser, idet tilgængeligheden af arenaer som sagt ikke kan antages teoretisk, men må afdækkes empirisk. Men som områder, hvor KL sandsynligvis vil have en position som på børnepasnings- og undervisningsområdet, kan peges på de øvrige kommunale serviceområder, dvs. områder som kollektiv trafik, vejvæsen, biblioteksområdet og ældreforsorgen.

HVAD BETYDER KL'S INDFLYDELSE FOR DET DANSKE DEMOKRATI?

Bogens analyser har med en vis sikkerhed fastslået, at KL har indflydelse i det politiske system. I det følgende gøres nogle overvejelser om, hvad denne indflydelse betyder for det danske demokrati og politiske systems funktionsmåde.

Der kan peges på en række forskelligartede effekter. På den positive side tæller flere forhold. For det første bidrager KL til at kvalificere udformningen af den offentlige politik. KL tilfører den politiske beslutningsproces detailviden og baggrundsinformation, hvilket tjener til at øge kvaliteten i den offentlige politik. Eksempelvis er det på alle de analyserede områder i kapitel 6 og 7 fremgået, at regeringen rutinemæssigt inviterer KL til at deltage i arbejdsgrupper og anvender KL som høringspartner i forbindelse med udformningen af lovforslag og administrativ regulering. Regeringen laver arbejdsgrupper og høringsrunder for at skabe politisk opbakning til nye tiltag, men også for at sikre en hensigtsmæssig teknisk udformning af reguleringen. I kraft af den offentlige sektors decentrale struktur har KL en særlig indsigt og spiller derfor ofte en særlig rolle her. Et helt konkret eksempel findes i analysen af folkeskoleområdet i kapitel 6, hvor det reelle behov for ændring af skolestrukturreglerne blev afdækket via en spørgeskemaundersøgelse, som KL foretog blandt medlemskommunerne.

For det andet medvirker KL til at skabe opbakning og legitimitet til den offentlige politik. Når politikken er udformet efter drøftelse med KL, fremstår den som mere acceptabel i kommunernes øjne. Det letter implementeringen af nye tiltag. Som eksempel kan nævnes KL's inddragelse i Domstolskommissionens arbejde, jf. analysen af retskredsinddelingen i kapitel 7. Området er kontroversielt i den kommunale verden, men KL's medvirken i kommissionen har formentlig sikret en reform en lettere gang i den kommunale verden, hvis kommissionens anbefalinger følges. KL har sørget for at holde kommunerne løbende orienteret om kommissionens arbejde og via høringsrunden blandt medlemskommunerne fungeret som kanal for enkeltkommuners synspunkter, som i et vist omfang også er blevet imødekommet.

En tredje positiv effekt er, at KL kan medvirke til at løse demokratiets såkaldte intensitetsproblem. Det består i, at aktørers interesser kan have forskellig intensitet, hvilket er vanskeligt at tage højde for i et numerisk demokrati, hvor alle aktører har én stemme uanset præferencernes intensitet (Lewin, 1992: kap. 1). På en række områder har kommunerne mere intensive

interesser end andre aktører i det politiske system. Det gælder forhold som den organisatoriske tilrettelæggelse af den offentlige politik, f.eks. opgavefordelingen i den offentlige sektor, og finansieringen af de kommunale opgaver, f.eks. balancen mellem statstilskud og kommunal skattefinansiering. Som konkret eksempel kan nævnes arbejdet med opblødning af skolestrukturreglerne, jf. analysen af folkeskoleområdet i kapitel 6. I og med at folkeskolen drives af kommunerne, har de særlige interesser i reglerne for folkeskoleopgavens organisatoriske tilrettelæggelse. Den særlige interesse kan imødekommes ved at tage KL med på råd, når reglerne overvejes ændret.

KL's indflydelse er dog ikke entydigt positiv. Der kan også peges på negative effekter af KL's tætte samspil med staten. Disse kan sammenfattes som en privilegering af kommunale synspunkter. KL's indflydelse kan således indebære en ubalance i interesserepresentationen i forbindelse med udformningen af den offentlige politik. Som der er argumenteret for i kapitel 5, varetager KL ikke almeninteresser, men kommunale særinteresser. En privilegering af KL i den politiske beslutningsproces vil derfor kunne betyde, at politikken skævrides til fordel for kommunale synspunkter. Som et konkret eksempel kan nævnes den arbejdsgruppe, Undervisningsministeriet nedsatte for at belyse mulighederne for en mere fleksibel skolestruktur, jf. analysen af folkeskoleområdet i kapitel 6. Her blev Danmarks Lærerforening ikke inviteret med. Det opfattede lærerforeningen som en utilbørlig favorisering af KL. Som et andet eksempel kan nævnes de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL i regi af budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne. Her har KL også eksklusiv adgang til regeringen. Som det fremgår af analysen af børneoppassnings- og folkeskoleområdet i kapitel 6, giver det KL en unik mulighed for at varetage kommunernes interesser. Prisen er formentlig en vis underprioritering af sektorinteresser, fordi hverken fagministerier eller andre interesseorganisationer er direkte repræsenteret i forhandlingerne.

Endelig kan der peges på effekter af KL's indflydelse, der ikke entydigt kan kategoriseres som positive eller negative. For det første medvirker KL's tætte samspil med staten formentlig til at reducere partipolitiske konflikter i stat/kommune-forholdet. Som der er redegjort for i kapitel 3, er KL præget af en stærk konsensuskultur på tværs af partipolitiske skillelinier. Det betyder, at der i alle partiers kommunale bagland er sikret enighed, når KL støtter en sag. Det har formentlig en dæmpende effekt på konflikterne mellem partigrupperne i Folketinget.

For det andet betyder KL's indflydelse formentlig, at den danske offentlige sektor er præget af mere reel kommunalisering, end den ville have været

uden KL. Det skyldes KL's rolle som vogter over kommunernes position i den offentlige sektor. Som det fremgår af analyserne i kapitel 6, er KL ret effektiv til at varetage dette hensyn i samspillet med omgivelserne. Kommunernes autonomi beskyttes både via samspillet med staten og personaleorganisationerne. Eksempelvis viste analysen af folkeskoleområdet, at KL både søger kommunernes frihedsgrader varetaget via den statslige regulering og via overenskomstsyste­met.

For det tredje har KL's indflydelse konsekvenser for statens politiske styringskapacitet. Men konsekvenserne er flertydige. På den ene side øges de policy-instrumenter, som staten har til rådighed, idet aftaler med KL er en bredt accepteret måde at implementere offentlig politik på. Som et konkret eksempel kan nævnes indførelse af computere i folkeskolen, jf. analysen af folkeskoleområdet i kapitel 6. På den anden side betyder KL's indflydelse også en indsnævring af viften af policy-instrumenter, som staten har til rådighed. KL er modstander af detailregulering af kommunernes virksomhed, hvad enten dette sker i form af snævre regler eller målrettede tilskudsordninger. Især på børnepasningsområdet har KL haft betydelig succes med at undgå brugen af sådanne instrumenter. Men styringskapaciteten påvirkes også på en anden led. Involvering af KL er tidskrævende og vanskeliggør hurtige justeringer af den offentlige politik. Det kan man alt efter temperament beklage som manglende fleksibilitet og institutionel inert i det politiske system eller værdsætte som en modererende effekt i et enkeltsagsfokuseret politisk system og dermed som en måde at tvinge politikere til at lægge mere langsigtede overvejelser til grund for udformningen af den offentlige politik.

Alt i alt må KL siges at have betydelige effekter for det danske demokrati og politiske systems funktionsmåde. Hvad bundlinien bliver, er dog svært at sige. De forskellige effekter har forskelligt fortegn og lader sig vanskeligt opgøre i sammenlignelige størrelser. Fra forskerverdenen kan man forvente hjælp til at identificere effekterne. Spørgsmålet om, hvordan effekterne skal indgå i en samlet vurdering, er forskere derimod ikke bedre til at besvare end alle andre.

V O R E S V I D E N O M K L E R S T A D I G M A N G E L F U L D !

Bogen belyser KL som aktør i det politiske system. Det centrale spørgsmål har været, om KL udgør en form for fjerde statsmagt. Bogens analyser viser, at denne karakteristik faktisk giver mening, men kun på visse områder.

Bogens centrale resultat er en påvisning af, hvor karakteristikkene er meningsfulde, og hvilke faktorer KL's indflydelse er betinget af. Dermed gør bogen det også muligt at afgrænse rummet for KL's indflydelse.

Der er dog stadig mange aspekter af KL's virksomhed, vi ikke ved meget om. Bogens fokus har været på KL's politiske interessevaretagelse. Men KL har yderligere to vigtige opgaver, nemlig arbejdsgiveropgaver i forhold til det kommunale personale og serviceopgaver i forhold til medlemskommunerne. Disse opgaver er kun inddraget i bogens undersøgelse i det omfang, de har betydning for interessevaretagelsen. Den mest direkte inddragelse er sket af den del af arbejdsgiveropgaven, som knytter sig til overenskomstforhandlinger. KL's opgaver på løntilsynsområdet er derimod ikke belyst, fordi de ikke direkte vedrører interessevaretagelsen. Det samme gælder KL's serviceopgaver. De er også kun inddraget i det omfang, de har betydning for interessevaretagelsen, hvilket mest vil sige informationsvirksomheden i forhold til medlemmerne. KL's konsulenttydelser er derimod ikke belyst i bogen. KL's service i form af vejledning og konsulentbistand har formentlig en normerende effekt på kommunernes adfærd. Der er i givet fald tale om en paradoksalt effekt, idet KL i så fald bidrager til at ensrette kommunernes virksomhed. Det må dog forblive en hypotese, for der er ikke forsket i spørgsmålet. KL's indirekte serviceopgaver i forbindelse med de fælleskommunale virksomheder er heller ikke belyst i bogen. KL's indflydelse i denne gråzone mellem den offentlige og den private sektor er stort set ubelyst af forskningen.

Til disse spørgsmål, der er underbelyst, fordi bogens problemstilling har været en anden, kan lægges to nye spørgsmål, som gennemførelsen af bogens undersøgelser rejser. Det første vedrører mellemkommunale konflikter. I bogen er KL's håndtering af mellemkommunale konflikter belyst på udlignings-, retskreds- og flygtningeområdet. Analysen viser, at sådanne konflikter er meget svære at håndtere for KL på grund af spændingerne på den interne arena. Reelt giver det ikke mening at tale om interessevaretagelse på disse områder. Men det afholder ikke KL fra at repræsentere kommunerne. Det spørgsmål, der rejser sig, er, hvorfor KL overhovedet går ind i sager med markante mellemkommunale konflikter, når de er så svære at håndtere. Spørgsmålet er ret vidtgående, for mellemkommunale konflikter findes ikke kun på de tre analyserede områder, men også – i større eller mindre omfang – på områder såsom almennyttigt boligbyggeri, byfornyelse, kystsikring, statslige infrastrukturinvesteringer og omsorg for hjemløse. Heller ikke på disse områder viger KL tilbage fra at repræsentere kommunerne i udvalgs-

sammenhæng, høringsrunder mv. Når KL går ind i disse sager, skyldes det formentlig en kombination af flere hensyn. Der kan være et element af service i forhold til medlemmerne. Dels giver tilstedeværelse i statslige udvalgsarbejder om sager med mellemkommunale konflikter KL mulighed for at holde medlemmerne orienteret om statens overvejelser på områderne, dels kan KL etablere procedurer, der kan fungere som arena for medlemmernes mere individuelle artikulation af interesser. Men deltagelse i statslige udvalgsarbejder om sager med mellemkommunale konflikter kan også være et udslag af KL's institutionelle egeninteresse. KL's synlige tilstedeværelse i disse sammenhænge understreger over for omverdenen, at mellemløbet mellem staten og kommunerne udgøres af KL – og ikke alternative kommunale sammenslutninger såsom „Det Skæve Danmark“, „5-byerne“ mv. Hvis KL ikke gik ind i disse sager, ville disse alternative sammenslutninger måske gøre det. Det har KL som organisation ingen interesse i. Disse overvejelser forbliver dog spekulation. Årsagen til, at KL går ind i sager, hvor medlemmerne er splittede, er ikke systematisk afdækket i bogen.

Det andet spørgsmål, bogens analyser rejser, vedrører personaleorganisationernes rolle. I forhold til de teoretiske forventninger har de vist sig overraskende stærke. Det er kommet klarest til udtryk på børnepasningsområdet. Her har personaleorganisationerne reelt haft en vetoposition over for tiltag, der truer personalets løn- og ansættelsesvilkår. Den udgiftspolitiske udfordring, som indfrielsen af pasningsgarantien har udgjort, har KL ikke været i stand til at lette via samspillet med personaleorganisationerne på overenskomstarenaen. Tværtimod har KL og kommunerne været nødt til at acceptere, at udbygningen er sket under fuld respekt for personalenormeringer og løn- og ansættelsesvilkår. Både centralt og lokalt har personaleorganisationerne været i stand til at blokere for tiltag til fordel for arbejdsgiversiden. På folkeskoleområdet har KL med et vist held forsøgt at inddrage overenskomsterne i interessevaretagelsen. Det udestår dog fortsat at blive godtgjort, at den ændrede arbejdstidsaftale på lærerområdet i praksis indebærer udvidede frihedsgrader for de enkelte kommuner. Det springende punkt er de forhandlinger, der skal føres lokalt mellem de enkelte kommuner og Danmarks Lærerforenings lokalkredse. I det hele taget indikerer bogens analyser, at spillet mellem de centrale forhandlinger om rammeaftaler og de lokale forhandlinger om rammeaftalernes udmøntning er en vigtig indgangsvinkel til at forstå forholdene på overenskomstarenaen. Personaleorganisationernes overraskende styrke kan skyldes, at de er bedre end KL og kommunerne til at håndtere overenskomstarenaens to-niveauspil. Men igen

forbliver det spekulation, fordi spørgsmålet ikke er indgået på systematisk vis i bogens analyser. Også her er der et vigtigt område for fremtidig forskning om KL's rolle.

Alt i alt findes der fortsat mange ubesvarede spørgsmål om KL. Bogens analyser udgør ikke den endelige afdækning af KL's virksomhed, men et indlæg i en forhåbentlig længere debat herom.

APPENDIKS I

INTERVIEW MED MEDLEMMER AF KL'S BESTYRELSE (KILDEMATERIALE TIL KAPITEL 3)

Kildematerialet til kapitel 3 består bl.a. af interview med udvalgte medlemmer af KL's bestyrelse. Der er interviewet et bestyrelsesmedlem fra hvert af de politiske partier, der er repræsenteret i bestyrelsen, dvs. Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Dansk Folkeparti. Der er dermed interviewet i alt seks politikere, jf. listen over interviewpersoner i appendiks 5. Interviewene har været semi-strukturerede med udgangspunkt i nedenstående interviewguide. Hvert interview har haft en varighed af 1-1,5 time. Alle interviewene er gennemført af forfatteren personligt. Interviewene er ikke optaget på bånd, men der er taget noter under de enkelte interview. Efterfølgende har alle interviewpersonerne fået tilsendt et referat af interviewet.

INTERVIEWGUIDE

A. Interne beslutningsregler i KL:

- Delegeretmødet er KL's øverste myndighed. Hvad er efter din opfattelse delegeretmødets vigtigste funktioner?
- Delegeretmødet er også kontrolorgan i forhold til bestyrelsen. Hvordan varetages denne kontrolfunktion i praksis?
- Delegeretmødet pålægger sjældent bestyrelsen direkte mandater eller udøver konkret kritik. Hvorfor? Hvilken af følgende to fortolkningsmuligheder er du mest enig i:
 - Delegeretmødet er uden reel indflydelse på bestyrelsens arbejde
 - Bestyrelsen er god til at forudse delegeretmødets holdning og arbejde inden for acceptable rammer

- Forekommer det, at bestyrelsen undlader at tage sager op, fordi man ved, det vil udløse kritik på delegeretmødet? Hvis ja, hvad karakteriserer disse sager?
- Hvordan foregår et bestyrelsesmøde?
- Ifølge KL's love træffes beslutninger i bestyrelsen ved stemmeflerhed. Hvor ofte kommer sager til formel afstemning? Træffes beslutninger reelt i enighed?
- Deltager du altid i bestyrelsens møder? Hvordan er mødedisciplinen?
- Hvordan er arbejdsfordelingen mellem bestyrelse, formandskab og formand?
- Hvor vigtig er konstitueringen i bestyrelsen for det fremtidige samarbejde mellem partierne?

B. Partipolitik og KL-politik:

- Hvordan håndterer du at være både parti-politiker og KL-politiker? Er der en konflikt?
- Hvordan sikrer du dig, at du har dækning i dit partimæssige bagland, når du handler på KL's vegne?
- Hvem deltager i gruppemødet for dit parti på KL's delegeretmøde og møderne i Kontaktrådet?
- Holder du møder med dit partimæssige bagland for at samordne partiets synspunkter med KL's arbejde? Hvor ofte? Hvem deltager i disse møder?
- Hvor velorganiseret vil du sige, at samordningen af partiets synspunkter i forhold til KL's arbejde er? Har partiet formelle organer, der skal samordne partiets politik på tværs af kommuner, amter og stat?
- Udadtil har KL et meget tværpolitisk image. Hvorfor hører vi så lidt om partipolitiske uenigheder i KL?
- Hvor mange sager tages ikke op pga. partipolitiske uenigheder?
- Er der en konflikt mellem store og små partier i KL?
- Er den tværpolitiske enighed nøglen til KL's succes?
- Hvis du på KL's vegne skal tage stilling til et vanskeligt spørgsmål med relativt kort varsel, hvordan finder du så ud af, hvad du skal mene?
- Hvis du havde tid til det, hvem ville du så kontakte for at sikre dig, at du reelt udtaler dig på KL's vegne?

C. Interessevaretagelse og overenskomstforhandlinger:

- Ser du nogen sammenhæng mellem overenskomstforhandlinger og interessevaretagelse i forhold til staten? Hvis ja, kan du give nogen eksempler?
- Kan overenskomster bruges som alternativ til interessevaretagelse?
- Hvis ja, kan du give nogen eksempler på, hvordan I har diskuteret samme sag både med staten og personaleorganisationerne?
- I forhold til staten kan interessevaretagelse ske via tre arenaer:
 - Sektorsamspil i forhold til regeringen
 - Budgetsamarbejdet (centraliseret regeringsarena)
 - Folketinget
- Hvordan balancerer I mellem de tre arenaer?

APPENDIKS 2

BIVARIATE SAMMENHÆNGE MELLEM DE FAKTORER, DER INDGÅR I FORKLARINGEN PÅ KOMMUNALPOLITIKERNES TILFREDSHED MED KL (KAPITEL 4)

TABEL A2.1.

Alder, køn og tilfredshed med KL

	KVINDER		MÆND	
	Tilfredshed	N	Tilfredshed	N
25-34 år	49	8	46	13
35-44 år	45	33	47	61
45-54 år	50	84	48	261
55-64 år	50	75	51	222
65+ år	57	8	54	63
I alt	49	208	50	620

Signifikans: 0,006 (F-test, variansanalyse).

TABEL A2.2.

Uddannelse og tilfredshed med KL

	TILFREDSHED	N
Folkeskolen, 7. klasse	49	120
Folkeskolen, 8.-9. klasse	54	80
Folkeskolen, 10. klasse eller realeksamen	50	185
Studentereksamen/HF	47	48
Mellemlang boglig uddannelse	50	236
Videregående boglig uddannelse	48	145
I alt	49	814

Signifikans: 0,067 (F-test, variansanalyse).

TABEL A 2.3.

Ansættelsessted og tilfredshed med KL

	TILFREDSHED	N
Ansæt i den kommunale sektor	49	163
Ansæt i den offentlige sektor i øvrigt	51	144
Ansæt i den private sektor	49	190
Selvstændig	46	185
Andet	55	140
I alt	50	822

Signifikans: 0,000 (F-test, variansanalyse).

TABEL A2.4.

Partipolitik og tilfredshed med KL

	TILFREDSHED	N
Enhedslisten	57	3
Socialistisk Folkeparti	42	43
Socialdemokratiet	55	289
Radikale Venstre	55	14
Centrum-Demokraterne	46	2
Kristeligt Folkeparti	45	6
Venstre	47	278
Det Konservative Folkeparti	50	85
Dansk Folkeparti	48	12
Fremskridtspartiet	18	3
Venstreorienteret lokalliste	40	13
Midterorienteret lokalliste	48	31
Højreorienteret lokalliste	40	20
"Lokal" lokalliste	47	39
I alt	50	838

Signifikans: 0,000 (F-test, variansanalyse)

Anm. Lokallisterne er inddelt i venstre-, midter- og højreorienterede samt "lokale" lister efter respondenternes egen angivelse heraf i spørgeskemaet (Blom-Hansen & Serritzlew, 2000). Det gælder generelt, at mange af de forskelle, der fremgår af tabel A2.4, skal tages med forbehold, fordi der for de fleste partiers vedkommende er for få enheder at arbejde med. I analyserne i kapitel 4 er partierne derfor inddelt i følgende partigrupper:

- Venstrefløjen: Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten (tilfredshed: 43).
- Socialdemokratiet (tilfredshed: 55).
- Venstre (tilfredshed: 47).
- Små borgerlige partier: Det radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet (tilfredshed: 49).
- Lokallister (tilfredshed: 45).

TABEL A 2.5.

Betydning af borgmester- og udvalgsformandsposter for tilfredshed med KL

	TILFREDSHED BLANDT INDEHAVERE AF POSTEN	TILFREDSHED BLANDT IKKE-INDEHAVERE AF POSTEN	SIGNIFIKANS (T-TEST, FORSKEL I GENNEMSNIT)
Borgmester	58	49	0,000
Udvalgsformand	51	49	0,220

TABEL A 2.6.

Betydning af anciennitet i kommunalpolitik for tilfredshed med KL

	TILFREDSHED	N
0-3 år (1 byrådsperiode)	48	266
4-7 år (2 byrådsperioder)	49	172
8-11 år (3 byrådsperioder)	52	146
12+ år (4+ byrådsperioder)	51	247
I alt	50	831

Signifikans: 0,055 (F-test, variansanalyse).

TABEL A 2.7.

Betydning af institutionel tilknytning til KL for tilfredshed med KL

	TILFREDSHED BLANDT MEDLEMMER	TILFREDSHED BLANDT IKKE-MEDLEMMER	SIGNIFIKANS (T-TEST, FORSKEL I GENNEMSNIT)
Nuværende eller tidligere bestyrelsesmedlem i KL	72	49	0,000
Nuværende eller tidligere med- lem af KL's stående udvalg	56	49	0,063
Nuværende eller tidligere medlem af KL's kontaktråd	61	49	0,000
KL-tilknytning ¹	58	49	0,000

1) Samlet mål for KL-tilknytning (mindst én af de tre ovenstående medlemskaber opfyldt).

TABEL A 2. 8.

Betydning for tilfredshed med KL af tidligere købstadsstatus, beliggenhed i provinshovedstad og medlemskab af "Det skæve Danmark"

	TILFREDSHED BLANDT POLITIKERE FRA KOMMUNER MED DET PÅGÆLDENDE KARAKTERISTIKUM	TILFREDSHED BLANDT POLITIKERE FRA KOMMUNER UDEN DET PÅGÆLDENDE KARAKTERISTIKUM	SIGNIFIKANS (T-TEST, FORSKEL I GENNEMSNIT)
Tidligere købstad	52	49	0,008
FKKA-kommune	57	49	0,001
Medlem af "Det skæve Danmark"	48	51	0,001

TABEL A 2. 9.

Betydning af hjemkommunens størrelse, velstand og urbaniseringsgrad for tilfredshed med KL

	SAMMENHÆNG MED TILFREDSHED	
	MED KL (PEARSON'S R)	SIGNIFIKANS
Kommunens indbyggertal (log.)	0,127	0,000
Kommunens velstand	0,147	0,000
Kommunens urbaniseringsgrad	0,184	0,000

APPENDIKS 3

KONSTRUKTION AF MÅL FOR KOMMUNALPOLITIKERNES TILFREDSHED MED KL (KAPITEL 4)

På grundlag af de syv spørgsmål, der fremgår af tabel 4.1 i kapitel 4, er der konstrueret et samlet mål for kommunalpolitikernes generelle tilfredshed med KL. Forudsætningen herfor er, at de syv spørgsmål kan opfattes som udtryk for forskellige aspekter af kommunalpolitikernes generelle tilfredshed. Hvis det er tilfældet, skal der være sammenhæng mellem spørgsmålene. Som det fremgår af tabel A3.1, er de enkelte spørgsmål alle positivt korrelerede med hinanden. Sammenhænge er endvidere relativt stærke. Det sandsynliggør, at spørgsmålene måler forskellige aspekter af det samme underliggende fænomen, nemlig kommunalpolitikernes generelle tilfredshed.

TABEL A3.1.

Korrelationsmatrice for syv indikatorer for tilfredshed med KL (γ)

	SPM. 1A	SPM. 1B	SPM. 1C	SPM. 1D	SPM. 1E	SPM. 1F	SPM. 1G
Spm. 1a	1						
Spm. 1b	0,78	1					
Spm. 1c	0,44	0,38	1				
Spm. 1d	0,41	0,41	0,78	1			
Spm. 1e	0,34	0,23	0,29	0,37	1		
Spm. 1f	0,25	0,18	0,31	0,48	0,75	1	
Spm. 1g	0,24	0,41	0,36	0,57	0,49	0,63	1

Anm. Se tabel 4.1 i kapitel 4 for de enkelte spørgsmålsformuleringer.

Det samlede mål for kommunalpolitikernes tilfredshed er herefter konstrueret ved summation af svarene på de syv spørgsmål. Validiteten af tilfredsheds målet fremgår af tabel A3.2, hvor der er beregnet item-skala korrelationer. Det ses, at der i alle tilfælde er relativt høje korrelationer mellem de enkelte items og tilfredsheds målet (beregnet uden det pågældende item).

TABEL A3.2.

Item-skala korrelationer for tilfredsheds mål (gamma)

	INDEKS (EKSKL. SPM. 1A)	INDEKS (EKSKL. SPM. 1B)	INDEKS (EKSKL. SPM. 1C)	INDEKS (EKSKL. SPM. 1D)	INDEKS (EKSKL. SPM. 1E)	INDEKS (EKSKL. SPM. 1F)	INDEKS (EKSKL. SPM. 1G)
Spm. 1a	0,55						
Spm. 1b		0,47					
Spm. 1c			0,50				
Spm. 1d				0,60			
Spm. 1e					0,45		
Spm. 1f						0,46	
Spm. 1g							0,43

Anm. Se tabel 4.1 i kapitel 4 for de enkelte spørgsmålsformuleringer.

Reliabiliteten af tilfredsheds målet er kontrolleret ved en reliabilitetsanalyse, jf. tabel A3.3. Analysen måler reliabiliteten ved at beregne, hvor stor en andel af den samlede varians i de syv spørgsmål der kan skyldes en bagvedliggende latent variabel. Analysen giver en alfa-koefficient på 0,75, hvilket er udtryk for en høj reliabilitet. Samtidig viser analysen, at reliabiliteten ikke kan øges

TABEL A3.3.

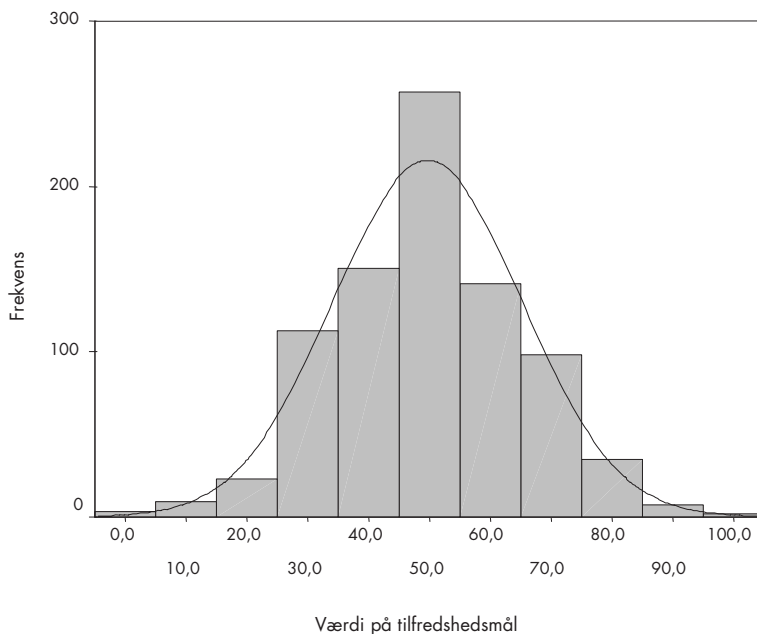
Reliabilitetsanalyse af tilfredsheds mål

	ALFA-KOEFFICIENT
Reliabilitet af tilfredsheds målet	0,75
Reliabilitet ved udeladelse af:	
- spm. 1a	0,71
- spm. 1b	0,72
- spm. 1c	0,71
- spm. 1d	0,73
- spm. 1e	0,73
- spm. 1f	0,73
- spm. 1g	0,73

Anm.: Se tabel 4.1 i kapitel 4 for de enkelte spørgsmålsformuleringer.

FIGUR A3.1.

Mål for tilfredshed med KL



ved at udelade nogen af de syv spørgsmål fra det samlede mål. De bidrager dermed alle til målets reliabilitet.

For at lette fortolkningen af kapitlets analyser, er det samlede tilfredsheds-mål til sidst omregnet, så det varierer mellem 0 og 100 (høje værdier svarer til høj tilfredshed). Målets frekvensfordeling fremgår af figur A3.1.

APPENDIKS 4

SPECIFIKATION AF VARIABLE I REGRESSIONS-ANALYSE I TABEL 4.2 I KAPITEL 4

Tilfredshed med KL (afhængig variabel): Se appendiks 3.

Uddannelse: Dummyvariabel. 0=folkeskolen (7. klasse, 8.-9. klasse eller 10. klasse/realeksamen); 1=højere uddannelse (studentereksamen/HF-eksamen, mellemlang eller videregående boglig uddannelse). Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Køn: Dummyvariabel. 0=kvinde; 1=mand. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Alder: Alder i antal år. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Ansættelsessted (ansat i den kommunale sektor, ansat i den øvrige offentlige sektor, ansat i den private sektor, selvstændig, andet): Dummyvariable for ansættelsessted. 0=ikke ansat i den pågældende sektor; 1=ansat i den pågældende sektor. „Andet ansættelsessted“ er brugt som referencekategori. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Partipolitik (Venstre, små borgerlige partier, venstrefløjspartier, lokallister, Socialdemokratiet): Dummyvariable for partitilhørsforhold. 0=ikke medlem af det pågældende parti; 1=medlem af det pågældende parti. Socialdemokratiet er brugt som referencekategori. „Små borgerlige partier“ omfatter Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet. „Venstrefløjspartier“ omfatter Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Borgmester: Dummyvariabel. 0=ikke borgmester; 1=borgmester. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Udvalgsformand: Dummyvariabel. 0=ikke udvalgsformand; 1=udvalgsformand. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

KL-tilknytning: Dummyvariabel. 0=ingen særlig tilknytning til KL; 1=nuværende eller tidligere bestyrelsesmedlem i KL, nuværende eller tidligere medlem af KL's stående udvalg eller nuværende eller tidligere medlem af KL's Kontaktråd. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Anciennitet i kommunalpolitik: Antal år i kommunalbestyrelsen. Kilde: Blom-Hansen & Serritzlew (2000).

Tidligere købstad: Dummy-variabel. 0=ikke tidligere købstad; 1=tidligere købstad. Kilde: Kommunal Aarbog 1970.

FKKA-kommune: Dummy-variabel. 0=ikke FKKA-kommune; 1=FKKA-kommune. Kilde: Danmarks Statistik (2001).

Medlem af „Det skæve Danmark“: Dummy-variabel. 0=ikke medlem; 1=medlem. Kilde: Det skæve Danmark (2000).

Kommunens indbyggertal (log.): Antal indbyggere (målt logaritmisk). Kilde: Danmarks Statistik (2001).

Kommunens velstand: Inspireret af Mouritzen (1991: 591) defineres velstand som generelle nettoindtægter i kr. pr. indbygger divideret med udskrivningsprocenten. Formlen for beregningen er: (nettoindtægter pr. indbygger fra renter + lånoptagelse + tilskuds- og udligningsystemet + indkomst-, selskabs- og ejendomsskatter samt øvrige skatter)/udskrivningsprocent (målt som andel). Kilde: Danmarks Statistik (2001).

Kommunens urbaniseringsgrad: Antal indbyggere i byer med 200 indbyggere eller mere i procent af kommunens samlede indbyggertal i 1999. Kilde: Indenrigsministeriet (2001).

APPENDIKS 5

OVERSIGT OVER INTERVIEWEDE PERSONER I KL

MEDLEMMER AF KL'S BESTYRELSE

Borgmester Søren Andersen, Skive Kommune, Det Konservative Folkeparti (interviewet den 3. oktober 2001).

Borgmester Anker Boye (formand), Odense Kommune, Socialdemokratiet (interviewet den 16. oktober 2001).

Kommunalbestyrelsesmedlem Kaare G. Graversen, Nørre-Sned Kommune, Dansk Folkeparti (interviewet den 8. oktober 2001).

2. viceborgmester Helene Lund, Farum Kommune, Socialistisk Folkeparti (interviewet den 11. oktober 2001).

Kommunalbestyrelsesmedlem Johs. Poulsen, Herning Kommune, Det Radikale Venstre (interviewet den 10. oktober 2001).

Borgmester Ejgil W. Rasmussen (næstformand) Gedved Kommune, Venstre (interviewet den 5. oktober 2001).

ANSATTE I KL

Direktør Niels Bertelsen (interviewet den 10. april 2002).

Administrerende direktør Peter Gorm Hansen (interviewet den 27. september 2001).

Kontorchef Birgit Hedegaard (interviewet den 23. januar 2002).

Kontorchef Hans Otto Jørgensen (interviewet den 23. januar 2002).

Cheføkonom Jan Olsen (interviewet den 18. marts 2002).

APPENDIKS 6

FORTEGNELSE OVER KOMMUNERNES BESVARELSE AF KL'S HØRINGSRUNDE I SOMMEREN 2000 OVER DOMSTOLENES STRUKTURKOMMISSIONS FORELØBIGE FORSLAG TIL ÆNDRET RETSKREDSINDDELING (KILDEMATERIALE TIL TABEL 7.5 OG 7.6).

KØBENHAVNS AMT

Albertslund Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Ballerup Kommune: *Brev af 30. august 2000 til Domstolenes Strukturkommission.*

Gentofte Kommune: *Brev af 19. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Gladsaxe Kommune: *Brev af 29. juni 2000 til Kommunernes Landsforening.*

Hvidovre Kommune: *Brev af 17. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar til KL vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Høje-Taastrup Kommune: *Brev af 17. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Lyngby-Taarbæk Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringen angående foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Rødovre Kommune: *Brev af 11. august til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbige skitser til fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*

Søllerød Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Tårnby Kommune: *Brev af 10. august til Kommunernes Landsforening vedrørende hørings svar vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Vallensbæk Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbig skitse til en fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

FREDERIKSBORG AMT

Birkerød Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*

Fredensborg-Humlebæk Kommune: *Brev af 27. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Frederikssund Kommune (på vegne af Jægerspris Kommune, Skibby Kommune, Stenløse kommune, Ølstykke Kommune, Frederiksværk Kommune, Hundested Kommune og Frederikssund Kommune): *Brev af 16. august 2000 til Kommunernes Landsforening og Kommuneforeningen i Frederiksborg Amt.*

Glostrup Kommune: *Brev af 3. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Græsted-Gilleleje Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Hørsholm Kommune: *Brev af 14. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende hørings svar vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

ROSKILDE AMT

Køge Kommune (på vegne af Greve Kommune, Køge Kommune, Solrød Kommune, Vallø Kommune, Stevn's Kommune, Skovbo Kommune og Ramsø Kommune): *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Lejre Kommune: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende hørings svar vedr. foreløbig skitse til fremtidig politikredsinddeling.*

Ramsø Kommune: *Brev af 6. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Roskilde Kommune: *Ikke dateret brev til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Solrød Kommune: *Brev af 10. august 2000 vedrørende fremtidig politi- og retskredsinddeling.*

VESTSJÆLLANDS AMT

Haslev Kommune: *Brev af 4. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende kommentarer til udkast til foreløbig retskreds- og politikredsinddeling.*

Holbæk Kommune: *Brev af 6. juli 2000 til Kommunernes Landsforening.*

Hvidebæk Kommune: *Brev af 3. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. retskreds- og politikredsinddeling.*

Kalundborg Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende den fremtidige rets- og politikredsinddeling.*

Korsør Kommune: *Brev af 17. august 2000 til Justitsministeriet att. Domstolenes Strukturkommission vedrørende Korsør kommunes bemærkninger til fremtidig retskredsinddeling.*

Nykøbing-Rørvig Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende den fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*

Ringsted Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Skælskør Kommune: *Brev af 27. juni 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende ændringer i retskreds- og politikredsinddeling.*

Slagelse Kommune: *Brev af 4. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. den fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*

Sorø Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring af foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Stenlille Kommune: *Brev af 24. august 2000 vedrørende ny politi- og retskredsinddeling.*

STORSTRØMS AMT

Kommuneforeningen i Storstrøms Amt: *Brev af 2. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Holeby Kommune: *Brev af 20. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Højreby Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Nykøbing Falster Kommune: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Næstved Kommune: *Brev af 12. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Præstø Kommune (på vegne af Langebæk Kommune, Møn Kommune, Præstø Kommune og Vordingborg Kommune): *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende politikredsinddeling.*

Ravnsborg Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar vedrørende foreløbige skitser til fremtidig rets- og politikredsinddeling.*

Rudbjerg Kommune: *Brev af 30. august 2000 vedrørende høring om foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Rønnede Kommune: *Brev af 15. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Sakskøbing Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Stevns Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring om foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Suså Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Justitsminister Frank Jensen vedrørende Næstvedområdets placering i en fremtidig politikredsinddeling.*

Vordingborg Kommune (på vegne af Langebæk Kommune, Præstø Kommune, Vordingborg Kommune og Møn Kommune): *Brev af 29. november 2000 til Domstolenes Strukturkommission vedrørende retskredsinddeling mv.*

BORNHOLMS AMT

Kommuneforeningen i Bornholms Amt: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende administrativ information af 22/6 2000 nr. 2102 anmoder De om kommunernes og kommuneforeningernes bemærkninger til de foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

FYNS AMT

Kommuneforeningen i Fyns Amt: *Brev af 30. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling (65.00-0218/97-65.00-0258/98).*

Assens Kommune: *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. den fremtidige politikredsinddeling.*

Bogense Kommune: *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende retskreds- og politikredsinddeling – høringssvar.*

Bogense Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende retskreds- og politikredsinddeling – Høringssvar.*

Broby Kommune: *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar vedrørende ændring i politi- og retskredse.*

Egebjerg Kommune: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Faaborg Kommune: *Mail af 5. juli 2000 til Hans Otto Jørgensen vedrørende Domstolenes Strukturkommission.*

Faaborg Kommune: *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling, KL's brev af 22. juni 2000, Info nr. 2102.*

Glamsbjerg Kommune: *Brev af 17. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Gudme Kommune: *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Haarby Kommune: *Brev af 21. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Kerteminde Kommune: *Brev af 23. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Marstal Kommune (på vegne af Marstal Kommune og Ærøskøbing Kommune): *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Munkebo Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Nyborg Kommune: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbig skitse til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Nyborg Kommune: *Brev af 5. september 2000 vedrørende foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

- Otterup Kommune: *Udskrift af økonomiudvalgets beslutningsprotokol for mødet 9. august 2000 vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*
- Ringe Kommune: *Afskrift af beslutningsprotokollen for Økonomiudvalgets møde mandag den 7. august 2000.*
- Rudkøbing Kommune: *Brev af 7. juli 2000 til Kommunernes Landsforening.*
- Svendborg Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening.*
- Tommerup Kommune: *Brev af 15. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar om politi- og retskredsinddeling.*
- Tranekær Kommune: *Brev af 1. august 2000 til Kommunernes Landsforening.*
- Ullerslev kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*
- Vissenbjerg Kommune: *Brev af 28. juni 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbig skitse til fremtidig politikredsinddeling.*
- Ørbæk Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til retskreds- og politikredsinddeling.*
- Årslev Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring om fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*

SØNDERJYLLANDS AMT

- Kommuneforeningen i Sønderjyllands Amt: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende skitser til fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*
- Bov Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar vedrørende skitser til den fremtidige politikredsinddeling.*
- Christiansfeld Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring ang. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*
- Gråsten Kommune: *Brev af 14. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*
- Sønderborg Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig politikredsinddeling.*
- Tønder Kommune (på vegne af Vestsønderjylland (Bredebro Kommune, Højer Kommune, Løgumkloster Kommune, Skærbæk Kommune, Tønder Kommune og Tinglev Kommune)): *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig rets- og politikredsinddeling.*

Vojens Kommune (på vegne af Haderslev Kommune og Vojens Kommune):
Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringsvar vedrørende skitser til den fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.

Aabenraa Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Aabenraa Kommune: *Brev af 23. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbige skitser til fremtidige høringsvar vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

RIBE AMT

Kommuneforeningen i Ribe Amt: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring om forslag til retskreds- og politikredsinddeling.*

Billund Kommune: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig politikredsinddeling.*

Bramming Kommune: *Brev af 3. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringsvar vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Holsted Kommune: *Brev af 23. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Ribe Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Varde Kommune (på vegne af Blåvandshuk Kommune, Ølgod Kommune, Grindsted Kommune, Helle Kommune, Billund kommune, Blåbjerg kommune og Varde Kommune): *Brev af 4. august 2000 til Kommunernes Landsforening.*

Vejen Kommune: *Brev af 8. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

VEJLE AMT

Kommuneforeningen i Vejle Amt: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig rets- og politikredsinddeling.*

Børkop Kommune: *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringsvar vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Fredericia Kommune (på vegne af Middelfart Kommune, Ejby Kommune, Fredericia Kommune og Nr.Aaby Kommune): *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende hørings svar vedr. foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Give Kommune: *Brev af 1. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbig retskreds- og politikredsinddeling.*

Horsens Kommune: *Brev af 3. juli 2000 til justitsminister Frank Jensen.*

Kolding Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening.*

Tørring-Uldum Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidigt retskreds- og politikredssamarbejde.*

Vejle Kommune: *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende hørings svar vedr. skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

RINGKØBING AMT

Kommuneforeningen i Ringkøbing Amt: *Brev af 31. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende hørings svar vedr. politi- og retskredsinddeling.*

Aulum-Haderup Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende 65.00-0218/97-65.00-0258/98.*

Egvad Kommune: *Brev af 22. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Herning Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende Danmarks fremtidige inddeling i rets- og politikredse.*

Holstebro Kommune (på vegne af lokalnævnet for Holstebro Politikreds (Thyborøn-Harboøre Kommune, Lemvig Kommune, Struer Kommune, Thyholm Kommune, Vinderup Kommune, Holstebro Kommune og Ulfborg-Vemb Kommune)): *Brev af 20. november 2000 til Domstolenes Strukturkommission vedrørende forslag til ny rets- og politikredsstruktur – Deres sagsnr. 2000 – 1172 – 0002.*

Ikast Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Ringkøbing Kommune: *Brev af 1. september 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende politi- og retskredsreform.*

ÅRHUS AMT

Kommuneforeningen i Århus Amt: *Brev af 23. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Ebeltoft Kommune (på vegne af Ebeltoft Kommune, Grenå Kommune, Midtdjurs Kommune og Nørre Djurs Kommune): *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høringssvar vedr. forslag til ændret retskreds- og politikredsinddeling.*

Ebeltoft Kommune (på vegne af Ebeltoft Kommune, Grenå Kommune, Midtdjurs Kommune og Nørre Djurs Kommune): *Brev af 6. september 2000 til Politikkommissionen vedrørende supplement til høringssvar fra de 4 kommuner i Grenaa Politikreds.*

Hørning Kommune: *Brev af 4. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende forslag til ændret politikredsinddeling.*

Mariager Kommune: *Brev af 21. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende retskredsinddelingen efter Strukturkommissionens udkast.*

Odder Kommune: *Brev af 17. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende Politikkommissionens forslag til ændring af politi- og retskredsinddeling.*

Randers Kommune: *Brev af 14. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende retskreds- og politikredsinddeling.*

Rosenholm Kommune (på vegne af Rønde Kommune og Rosenholm Kommune): *Brev af 3. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende fremtidig retskreds- og politikredsinddeling – info nr. 2102.*

Silkeborg Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

Skanderborg Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Politikkommissionen, Justitsministeriet vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

VIBORG AMT

Kommuneforeningen i Viborg Amt: *Brev af 30. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende forslag til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*

Kjellerup Kommune (på vegne af Kjellerup Kommune, Bjerringbro Kommune, Karup Kommune og Hvorslev Kommune): *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

- Sallingsund Kommune (på vegne af Skive Kommune, Spøttrup Kommune, Sallingsund Kommune og Sundsøre Kommune): *Brev af 7. august 2000 til Kommunernes Landsforening.*
- Sydthy Kommune: *Brev af 8. november 2000 til Domstolenes Strukturkommission vedrørende fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*
- Thisted Kommune (på vegne af Hanstholm Kommune, Morsø Kommune, Sydthy Kommune og Thisted Kommune): *Brev af 7. juli 2000 til Politikkommissionen.*
- Tjele Kommune: *Brev af 10. august til Kommunernes Landsforening vedrørende hørings svar til skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*

NORDJYLLANDS AMT

- Kommuneforeningen i Nordjyllands Amt: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbig skitse til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*
- Brønderslev Kommune (på vegne af Frederikshavn Kommune, Sæby Kommune, Dronninglund Kommune, Fjerritslev Kommune, Nibe Kommune, Skørping Kommune og Brønderslev Kommune): *Brev af 31. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende sammenlægning af retskredse.*
- Hirtshals Kommune: *Brev af 14. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*
- Hjørring Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende den fremtidige inddeling i politikredse.*
- Hobro Kommune: *Brev af 7. juni 2000 til Kommunernes Landsforening.*
- Hobro Kommune: *Brev af 9. august 2000 til Kommunernes Landsforening.*
- Løgstør Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*
- Sindal Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling.*
- Skørping Kommune: *Brev af 3. juli 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende den fremtidige retskreds- og politikredsinddeling.*
- Aabybro Kommune: *Brev af 10. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende høring vedr. foreløbige skitser til fremtidige politi- og retskredsinddeling.*
- Aars Kommune: *Brev af 11. august 2000 til Kommunernes Landsforening vedrørende sammenlægning af politikredse.*

LITTERATUR

- 5-byerne (2000). *De sociale udgifters fordeling. Stigende underkompensation af 5-byerne*. Notat af 16. november 2000.
- Advice Analyse (2001). *Kommunalpolitikernes daginstitutionspolitik, juni 2001*. Offentliggjort på www.bupl.dk.
- Agerbak, Hanne & Søren Sønderby (2000). *Det kollektive handlingsdilemma i det danske budgetsamarbejde*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Akt 368 11/8 1993: *Finansudvalgets aktstykke nr. 368 af 11. august 1993 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 1994*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. 1993. *Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigsministeriet, pp. 586-595.
- Akt 364 24/6 1994: *Finansudvalgets aktstykke nr. 364 af 24. juni 1994 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 1995*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. 1994. *Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigsministeriet, pp. 545-567.
- Akt 389 21/6 1995: *Finansudvalgets aktstykke nr. 389 af 21. juni 1995 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 1996*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. 1995. *Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigsministeriet, pp. 533-553.
- Akt 399 26/6 1996: *Finansudvalgets aktstykke nr. 399 af 26. juni 1996 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 1997*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. 1996. *Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigsministeriet, pp. 535-553.
- Akt 316 25/6 1997: *Finansudvalgets aktstykke nr. 316 af 25. juni 1997 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 1998*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. 1997. *Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigsministeriet, pp. 471-492.
- Akt 273 24/6 1998: *Finansudvalgets aktstykke nr. 273 af 24. juni 1998 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 1999*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. 1998. *Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigsministeriet, pp. 557-576.
- Akt 253 24/6 1999: *Finansudvalgets aktstykke nr. 253 af 24. juni 1999 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 2000*.

- Akt 306 21/6 2000: *Finansudvalgets aktstykke nr. 306 af 21. juni 1999 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 2001 (påtegning offentliggjort på www.folketinget.dk).*
- Akt 269 27/6 2001: *Finansudvalgets aktstykke nr. 269 af 27. juni 2001 om kommunale og amtskommunale bloktilskudspuljer 2002.* Offentliggjort i Indenrigsministeriet. 2001. *Kommunal udligning og generelle tilskud.* København: Indenrigsministeriet, pp. 550-573.
- Allison, Graham (1971). *Essence of Decision.* HarperCollins.
- Andersen, Jørgen Goul (1984). *Kvinder og politik.* Århus: Politica.
- Andersen, Jørgen Goul (1998). *Borgerne og lovene.* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, Lotte Bøgh & Jeppe Bøgh Andersen (2001). „Costs, Output, and Institutional Differentiation in Danish Childcare policy“. *Scandinavian Political Studies* 24: 195-215.
- B58/1977-78. *Beslutningsforslag nr. B 58 fremsat den 31. januar 1978 om forbedrede forhold inden for daginstitutionsområdet.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1977-78*, tillæg A, spalte 3867-3872. København.
- B36/1978-79. *Beslutningsforslag nr. B 36 fremsat den 2. november 1978 om forbedrede forhold inden for daginstitutionsområdet.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1978-79*, tillæg A, spalte 1179-1184. København.
- B6/1981-82. *Beslutningsforslag nr. B 6 fremsat den 19. januar 1982 om daginstitutioner.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1981-82*, tillæg A, spalte 711-716. København.
- B113/1982-83. *Beslutningsforslag nr. B 113 fremsat den 27. maj 1983 om daginstitutioner.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1982-83*, tillæg A, spalte 4495-4518. København.
- B39/1991-92. *Beslutningsforslag nr. B 39 fremsat den 11. december 1991 om børnepasningsgaranti og afvikling af ventelisterne til daginstitutioner og dagpleje.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1991-92*, tillæg A, spalte 3497-3502. København.
- B77/1992-93. *Beslutningsforslag nr. B 77 fremsat den 23. marts 1993 om børnepasningsgaranti og afvikling af ventelister til daginstitutioner og dagpleje.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1992-93*, tillæg A, spalte 7973-7980. København.
- B2/1993-94. *Beslutningsforslag nr. B 2 fremsat den 7. oktober 1993 om børnepasningsgaranti og afvikling af ventelister til daginstitutioner og dagpleje.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1993-94*, tillæg A, spalte 307-314. København.
- B2/1994-95. *Beslutningsforslag nr. B 2 fremsat den 12. oktober 1994 om børnepasningsgaranti, afvikling af ventelister og uddannelse af pædagoger.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1994-95*, tillæg A, s. 216-218. København.
- B32/1997-98. *Beslutningsforslag nr. B 32 fremsat den 16. april 1998 om børnepasningsgaranti i alle kommuner.* Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- Bang, Jacob (1997). „Nye lønformer – en spændende udfordring“. *Kronik i Danske Kommuner*, nr. 14, 17. april 1997.
- Beer, Samuel H. (1978). „Federalism, Nationalism, and Democracy in America“. *American Political Science Review* 72: 9-21.

- Bentzon, Karl-Henrik (1981). *Kommunalpolitikerne*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Berlingske Tidende.
- Berry, Jeffrey M. (1977). *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Betænkning 918/1981. *Børnekommissionens betænkning*. København.
- Bhagwati, Jagdish N. (1982). „Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities“. *Journal of Political Economy* 90: 988-1003.
- Bille, Lars (1997). *Partier i forandring*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- BKG 335/1990. *Bekendtgørelse nr. 335 af 21. maj 1990 om Kommunernes Lønningsnævn*.
- BKG 444/1990. *Bekendtgørelse nr. 444 af 13. juni 1990 om landets inddeling i retskredse m.v.*
- BKG 800/2000. *Bekendtgørelse nr. 800 af 24. august 2000 om boligplacering af flygtninge*.
- Blom-Hansen, Jens (1996). „Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 77: 285-306.
- Blom-Hansen, Jens (1998). „Fuld behovsdækning! Skandinavisk børnepasningspolitik mod år 2000“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 79: 329-353.
- Blom-Hansen, Jens (1998a). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Århus: Politica.
- Blom-Hansen, Jens (1999). „Avoiding the Joint-Decision Trap: Lessons from Intergovernmental Relations in Scandinavia“. *European Journal of Political Research* 35: 35-67.
- Blom-Hansen, Jens (2000a). „Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne – en samfundskontrakt i opløsning?“, pp. 51-63 i Peter Dahler-Larsen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindeskiftet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens (2000b). „Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings“. *Scandinavian Political Studies* 23: 157-181.
- Blom-Hansen, Jens (2001). „Organized Interests and the State: A Disintegrating Relationship? Evidence from Denmark“. *European Journal of Political Research* 39: 391-416.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (1999a). „Staten og de organiserede interesser: En teoretisk introduktion“, pp. 6-21 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (1999b). „Magtens organisering“, pp. 205-215 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens & Stig Henneberg (1998). *Børnepasningsdækning i de skandinaviske lande. En ajourført opgørelse*. Århus: Institut for Statskundskab.

- Blom-Hansen, Jens & Thomas Pallesen (2001). „The Fiscal Manipulation of a Decentralized Public Sector: Macroeconomic Policy in Denmark“. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19: 607-623.
- Blom-Hansen, Jens & Søren Serritzlew (2000). *Stikprøveundersøgelse af kommunalpolitikere. Design og svarfordelinger*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Boye, Anker & Ejgil Rasmussen (2000). „Debat om udligningssystemet“. *Danske Kommuner* 26: 20-21.
- Budgetnyt*. Nyhedsbrev udgivet af Kommunernes Landsforening. Offentliggøres på www.kl.dk.
- Buksti, Jacob A. (1989). „Partiapparaternes rolle og udvikling“. *Politica* 21: 279-288.
- BUPL (1999). *Pædagogens overenskomst 1999-2002*. København: BUPL. Offentliggjort på www.bupl.dk.
- Bønsing, Sten & Claus Haagen Jensen (1999). *Responsum til foreningen lokallisterne i Danmark ang. valgeregler til Kommunernes Landsforenings bestyrelse*. 13. april.
- Børn og Unge*. Medlemsblad for Forbundet for Pædagoger og Klubfolk (BUPL). Diverse årgange og numre.
- Cammisa, Anne Marie (1995). *Governments as Interest Groups. Intergovernmental Lobbying and the Federal System*. Westport, CT.: Praeger.
- Chandler, J. A. (1988). *Public Policy-Making for Local Government*. London: Croom Helm.
- Christensen, Jesper (1983). *Stat, kommune, borger. Kommunernes Landsforening og omgivelserne. En undersøgelse af udvalgte aspekter af KL's betydning for det kommunale selvstyre*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Christensen, Jesper (1984). „Kommunernes Landsforening: Interesseorganisation og serviceorgan“, pp. 167-185 i Poul Erik Mouritzen & Henrik Toft Jensen (red.). *Samspillet mellem staten og kommunerne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1984). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1990). „Kommunernes LO“. *Administrativ Debat* 3:8-10.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1998). „Det kommunale førstekammer“, pp. 81-95 i Opgavekommissionen (red.). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor: Debatindlæg*. København.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2000). „The Dynamics of Decentralization and Recentralization“. *Public Administration* 78: 389-408.

- Christensen, Jørgen Grønnegaard & Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*. Århus: Systime.
- Christensen, Peter (1999). „Statsrevisorerne“, pp. 255–280 i *Grundloven 150 år. Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150 års jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketinget.
- Christiansen, Peter Munk (2000). „De er ikke som de andre: De kommunale organisationer“, pp. 143–151 i Peter Dahler-Larsen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindeskiftet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway“. *Scandinavian Political Studies* 22: 195–220.
- Christiansen, Peter Munk & Niels Christian Sidenius (1999). „Venner for altid? Samspillet mellem centraladministration og interesseorganisationer“, pp. 21–36 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Damgaard, Erik (1982). *Partigrupper, repræsentation og styring*. København: Schultz.
- Damgaard, Jens Bejer (1998). *Styring af effektivitet: Organisering af dansk børnepasning*. Århus: Politica.
- Danmarks Statistik (div. år). *Den sociale ressourceopgørelse*. Offentliggøres i Statistiske Efterretningers serie om *Sociale forhold, sundhed og retsvæsen* (før 1999: *Social sikring og retsvæsen*). København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2001). *Danmarks Statistikbank*. Offentliggøres på www.dst.dk.
- Danmarks Statistik (2001a). *Statistisk årbog 2001*. København.
- Danmarks Statistik (2001b). *Statistisk 10-årsoversigt 2001*. København.
- Danske kommuner*. Diverse årgange og numre. Udgivet af Kommunernes Landsforening.
- De Vries, Michiel S. (2000). „The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries“. *European Journal of Political Research* 38: 193–224.
- Det skæve Danmark (1999). *Det skæve Danmark*. Folder.
- Det skæve Danmark (2000). *Medlemsfortegnelse* (ajourført pr. 21. nov. 2000).
- Det skæve Danmark (2000a). *Det Skæve Danmarks oplæg til ændring af: Uddeling af statstilskud, udligning af beskatningsgrundlag, udligning af udgiftsbehov, udligning af købsmoms*. Notat udarbejdet i dagene 2.–3. december 1999 af den nedsatte arbejdsgruppe under Det Skæve Danmark og korrigeret efter møde i Det Skæve Danmark, fredag den 14. januar 2000.
- Dilling-Hansen, Mogens, Kristian Rask Petersen & Valdemar Smith (1991). *Det skæve Danmark. En undersøgelse af økonomisk klemte kommuners indkomst-, erhvervs-*

- uddannelses- og serviceniveau. Udarbejdet efter aftale med arbejdsudvalget for kommunegruppen „Det skæve Danmark“. Århus.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (1988). *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (1996). *Førligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi. Bag de lukkede døre i det offentlige aftalesystems overenskomstforhandlinger 1987-95*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Duetoft, Peter (2000). „Folketinget bør have indflydelse på budgetaftalen med kommunerne“. Kronik i *Kommunen*, den 24. februar.
- Egelund, Niels (2001). „Undervisningsmidler og skolebygninger“, pp. 101-124 i Jill Mehlbye (red.). *8-punkts-programmet. Evaluering af Folkeskolen år 2000*. København: Undervisningsministeriets forlag.
- Elklit, Jørgen (1997). „Valgsystemet: Teori og praksis“, pp. 17-34 i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen (2000). *Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærreregler, analyseredskaber*. Århus: Institut for Statskundskab.
- F26/1993-94. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 26 til indenrigsministeren om, hvilket resultat regeringen vil tilstræbe i forhandlingerne med de kommunale organisationer om den kommunale økonomi i 1995*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1993-94, Forhandlingerne*, s. 8454-8512.
- F40/1994-95. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 40 til finansministeren om regeringens ambitionsniveau i forhandlingerne om budget 1996 med kommuner og amter*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1994-95, Forhandlingerne*, s. 4637-4666.
- F6/1995-96. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 6 til socialministeren om, hvilke initiativer regeringen planlægger for at indfri løftet om en pasningsgaranti mv.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1995-96, Forhandlingerne*, s. 618-643.
- F43/1995-96. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 43 til finansministeren om kommuners og amters økonomi i 1997*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1995-96, Forhandlingerne*, s. 5427-5451.
- F20/1996-97. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 20 til undervisningsministeren om regeringens planer for at sikre en ordentlig kvalitet af undervisning og indlæring i folkeskolen*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1996-97, Forhandlingerne*, s. 1867-1986.
- F7/1997-98. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 47 til finansministeren og indenrigsministeren om at indfri løfterne om bedre forhold for syge, ældre og børn*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1997-98 (2. samling), Forhandlingerne*, s. 958-977.
- F8/1997-98. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 8 til socialministeren om, hvad regeringen agter at foretage sig for at sikre den lovede pladsgaranti mv.* Offentliggjort i *Folketingstidende 1997-98, Forhandlingerne*, s. 875-891.

- F42/1998-99. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 42 til finansministeren og indenrigsministeren om kommunernes økonomi på børne- og ældreområdet*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1998-99*, Forhandlingerne, s. 5457-5478.
- F44/1999-2000. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 44 til finansministeren og indenrigsministeren om de forestående kommuneforhandlinger*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1999-2000*, Forhandlingerne, s. 5984-6011.
- F46/2000-01. *Folketingets forhandling af forespørgsel nr. F 46 til undervisningsministeren om folkeskolen*. Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- Felding, Nanna Lee (1999). „Boligplacering“, pp. 18-28 i *Udlændingestyrelsen. Årsberetning 1998*. København: Udlændingestyrelsen.
- Finansministeriet (1988). *90'ernes aftaler og overenskomster*. Betænkning nr. 1150. København.
- Finansministeriet (1996). *Kommunal budgetoversigt. August 1996*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2001). *Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip*. Offentliggjort på www.oav.dk.
- Finansministeriet m.fl. (1995). *Rapport fra analysearbejdet om børnepassning*. Rapport fra Finans-, Social- og Økonomiministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet m.fl. (1995a). *Folkeskolens økonomi*. Rapport fra Finans- og Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet m.fl. (1996). *Informationsteknologi i folkeskolen*. Rapport fra Finans-, Undervisnings- og Forskningsministeriet samt Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet m.fl. (1998). *Den kommunale økonomi år 2005*. Rapport fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Erhvervs-, Finans-, Indenrigs-, Stats- og Økonomiministeriet. København: Finansministeriet.
- FKKA (2001a). Foreningen af Kommuner i Københavns Amt. *Formandens, borgmester Ole Andersen, Gladsaxe Kommune, mundtlige beretning til FKKA's generalforsamling den 9. marts 2001 i Albertslund*. Offentliggjort på www.fkka.dk.
- FKKA (2001b). Foreningen af Kommuner i Københavns Amt. *Referat af bestyrelsens møde mandag den 23. april 2001*. Offentliggjort på www.fkka.dk.
- FKKA (2001c). Foreningen af Kommuner i Københavns Amt. *Referat af bestyrelsens møde mandag den 11. juni 2001*. Offentliggjort på www.fkka.dk.
- FKKA (2001d). Foreningen af Kommuner i Københavns Amt. *Referat af bestyrelsens møde mandag den 27. august 2001*. Offentliggjort på www.fkka.dk.
- FKKA (2001e). Foreningen af Kommuner i Københavns Amt. *Referat af bestyrelsens møde mandag den 26. november 2001*. Offentliggjort på www.fka.dk.

- FOA-bladet. Medlemsblad for Forbundet af Offentligt Ansatte (FOA). Diverse årgange og numre.
- FOB (1976). *Folketingets ombudsmands beretning for året 1976*. København.
- Folkeskolen. Medlemsblad for Danmarks Lærerforening. Diverse årgange og numre.
- Folketingets forhandlinger. Offentliggøres i *Folketingstidende* og på www.folketinget.dk.
- Folketingets Kommunaludvalg (2001a). *Meddelelse til medlemmerne om debatoplægget fra Kommunernes Landsforening „Principper for kommunal finansiering og udligning“*. Kommunaludvalget 2000-01 (Alm. del – bilag 95). Tilgængeligt på www.folketinget.dk.
- Folketingets Kommunaludvalg (2001b). *Borgmester-studiekredse om kommunal finansiering og udligning*. Kommunaludvalget 2001-02 (Alm. del – bilag 33). Tilgængeligt på www.folketinget.dk.
- Folketingets Kommunaludvalg (2001c). *Finansierings- og udligningsreform på vej*. Kommunaludvalget 2001-02 (Alm. del – bilag 38). Tilgængeligt på www.folketinget.dk.
- Folketingstidende*. København.
- Foreningen af Lokallister (2001). *Vedtægter for Foreningen af Lokallister i Danmark*.
- Frahm, Pernille (1994). „Tvivlsom børnepasningsgaranti“, læserbrev i *Jyllandsposten*, den 4. juli 1994.
- Frandsen, Aage (1989). „Snigende grundlovsændring – vi har atter fået et Første Kammer“. *Kronik i Information*, den 1. august 1989.
- Glavind, Niels (1997). *Børn i kroner og øre*. København: Bureau 2000.
- Gunnarson, Jan (1972). *Svenska Kommunförbundet. Beslutsfattande relationer till kommunerna. Förhållande till staten*. Stockholm: Kommunaktiebolaget.
- Gustafsson, Gunnel (1987). *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm: Carlssons.
- Haider, Donald H. (1974). *When Governments Come to Washington. Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying*. New York: The Free Press.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms“. *Political Studies* 64: 936-958.
- Hardarson, Olafur Th. (2000). „Might and Right: Views of Power in Society“, pp. 281-309 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Hardy, Melissa A. (1993). „Regression with Dummy Variables“, pp. 69-159 i Michael S. Lewis-Beck (ed.). *Regression Analysis*. London: Sage.
- Hasselbalch, Ole (1992). *Foreningsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Hayes-Renshaw, Fiona & Helen Wallace (1995). „Executive Power in the European Union: The Functions and Limits of the Council of Ministers“. *Journal of European Public Policy* 2: 559-582.

- Hays, R. Allen (1991). „Intergovernmental Lobbying: Toward an Understanding of Issue Priorities“. *Western Political Quarterly* 44: 1081-1099.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Holst, Suzanne & Andreas Alsøe (2001). „Hvad er der sket på boligplaceringsområdet i 2000?“, pp. 65-68 i *Udlændingestyrelsen. Årsberetning 2000*. København: Udlændingestyrelsen.
- Indenrigsministeren (1998). Fremsendelse til Retsudvalget af regeringens aftale af 15. juni 1998 med Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi og service 1999-2002 samt forhandlingsresultat af 15. juni 1998 om Københavns Kommunes økonomi i 1999. Offentliggjort som bilag til Retsudvalgets tillægsbetænkning over forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov), *Folketingstidende 1997-98* (2. samling), tillæg B, s. 763-764. København.
- Indenrigsministeriet (1985). *Det kommunale løntilsyn*. Betænkning nr. 1049. København.
- Indenrigsministeriet (1988). *Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder*. Betænkning nr. 1143. København.
- Indenrigsministeriet (1989). *De kommunale opgavers fordeling og finansiering*. Betænkning nr. 1168. København.
- Indenrigsministeriet (1993). *Redegørelse om aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af udligningssystemet og statstilskuddets fordeling*. Redegørelse fra arbejdsgruppe under Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Betænkning nr. 1250. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1993a). *Den kommunale økonomi. Skøn 1992-1993-1994*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1995a). *Kommunal udligning og generelle tilskud. Tilskudsopgørelse, statsgaranterede beløb, selvbudgettering*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1995b). *Talepapir til brug for samråd i Kommunaludvalget den 24. maj 1995*. Optrykt som bilag til Kommunaludvalgets betænkning over lovforslagene om udligningsreformen: *Folketingstidende 1994-95*, tillæg B, pp. 963-965.
- Indenrigsministeriet (1997). *Integration*. Betænkning nr. 1337. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1998). *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov*. Betænkning nr. 1361. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1998a). *Forenkling af den kommunale finansiering*. Betænkning nr. 1365. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (2000). *Kommissorium for Finansieringsudvalgets vurdering af tilskuds- og udligningssystemet*. Oversendt til Folketingets Kommunaludvalget til orientering den 1. november 2000. Offentliggjort som Kommunaludvalget, 2000-01 (Alm. del – bilag 39) på www.folketinget.dk.

- Indenrigsministeriet (2000a). *Statens tilsyn med kommunerne*. Betænkning nr. 1395. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (2001). *Indenrigsministeriets kommunale nøgletal*. Offentliggjort på www.im.dk.
- Indenrigsministeriet (2001a). *Kommunal udligning – en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem*. København: Indenrigsministeriet. Offentliggjort på www.im.dk.
- Indenrigsministeriet (2001b). *Det kommunale budget 2001*. København: Indenrigsministeriet. Offentliggjort på www.im.dk.
- Information*.
- Jaedicke, Wolfgang & Hellmut Wollmann (1999). „Kommunale Spitzenverbände“, pp. 306-323 i Helmut Wollmann & Roland Roth (eds.). *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske und Budrich.
- Jensen, Roger Buch (1997). „Lokallisterne: En truet art?“, pp. 342-354 i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Jensen, Roger Buch (2000). *Lokale partiorganisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Jensen, Torben K. (1995). *Rapport vedrørende data og dataindsamling i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen i Folketinget i forsommeren 1995*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Job og børn*. Medlemsblad for Pædagogisk Medhjælper Forbund (PMF). Diverse årgange og numre.
- Johansen, Lars Nørby & Ole P. Kristensen (1978). *Dataarkiv indeholdende oplysninger om offentlige udvalg 1946-1975*. Rapporter og dokumentation no. 1/1978. Odense Universitet.
- Johnsen, Alice (1999). *Tab og vind med samme sind? En analyse af de fordelingsmæssige konsekvensers betydning for aktørers strategier ved reformer af kommunale tilskuds- og udligningssystemer*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Justitsministeriet (2001). *Betænkning fra Domstolenes Strukturkommission*. Betænkning nr. 1398. København: Justitsministeriet.
- Jydske Vestkysten*.
- King, Gary; Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Enquiry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KMF-Fyn (2001). *Kommuneforeningen i Fyns Amt. Referat af møde i Kommuneforeningens bestyrelse den 15. juni 2001*. Offentliggjort på www.kommuneforening.dk/fyn.
- KMF-Sjl. (2001). *Kommuneforeningen i Sønderjyllands Amt. Referat af bestyrelsesmøde 27. april 2001*. Offentliggjort på www.kommuneforening.dk/sdj.

- KMF-Vejle (2001a). Kommuneforeningen i Vejle Amt. *Udskrift af beslutningsprotokol fra bestyrelsesmøde i Kommuneforeningen i Vejle Amt, tirsdag den 24. april 2001*. Offentliggjort på www.kmf-vejle.dk.
- KMF-Vejle (2001b) Kommuneforeningen i Vejle Amt. *Indbydelse af 24. april 2001 til borgmestermøde onsdag den 2. maj 2001 på Rådhuset i Jelling*. Offentliggjort på www.kmf-vejle.dk.
- KMF-Vejle (2001c) Kommuneforeningen i Vejle Amt. *Udskrift af beslutningsprotokol fra bestyrelsesmøde i Kommuneforeningen i Vejle Amt, fredag den 24. august 2001*. Offentliggjort på www.kmf-vejle.dk.
- Knudsen, Tim (2001). „Statsrevisorerne i dag“, pp. 130-150 i *Statsrevisorerne 150 år*. København: Statsrevisoratet.
- Kommunal Aarbog* (div. år). København: Kommunal Aarbog.
- Kommunallovskommissionen (1966). *Kommuner og kommunestyre*. Betænkning nr. 420. København.
- Kommunaludvalgets betænkning 1992-93. *Betænkning over forslag til lov om midlertidig refusion af kommunernes merudgifter på børnepasnings- og ældreområdet (afgivet af kommunaludvalget den 17. juni 1993)*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1992-93*, tillæg B. København.
- Kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt (2001). *Er Danmark så skævt? En vurdering af forskellene mellem forskellige dele af landet*. Rapport udarbejdet af et embedsmandsudvalg nedsat af kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt.
- Kommunen*. Diverse årgange og numre.
- Kommunernes Landsforening (u. dato). *En ny fordeling af flygtninge? Inspirationsmateriale II til kommuneforeningerne om anvendelse af nye modeller i kvotefordelingen*. Udateret notat fra Kommunernes Landsforenings integrationskontor. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (1970). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde i Aalborg den 18. juni 1970*. København.
- Kommunernes Landsforening (1976). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 18. juni 1976*. København.
- Kommunernes Landsforening (1977). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 16.-17. juni 1977*. København.
- Kommunernes Landsforening (1978). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 15.-16. juni 1978*. København.
- Kommunernes Landsforening (1979). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 14.-15. juni 1979*. København.
- Kommunernes Landsforening (1980). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 12.-13. juni 1980*. København.
- Kommunernes Landsforening (1981). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 11.-12. juni 1981*. København.

- Kommunernes Landsforening (1982). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 2.april 1982*. København.
- Kommunernes Landsforening (1983). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 9.-10. juni 1983*. København.
- Kommunernes Landsforening (1984a). *Redegørelse fra Kommunernes Landsforenings strukturudvalg*. København.
- Kommunernes Landsforening (1984b). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 7.-8. juni 1984*. København.
- Kommunernes Landsforening (1985). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 13.-14. juni 1985*. København.
- Kommunernes Landsforening (1986). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 10.-11.april 1986*. København.
- Kommunernes Landsforening (1987). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 11.-12. juni 1987*. København.
- Kommunernes Landsforening (1988). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 9.-10. juni 1988*. København.
- Kommunernes Landsforening (1989). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 7.-8. juni 1989*. København.
- Kommunernes Landsforening (1990). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 19.-20. april 1990*. København.
- Kommunernes Landsforening (1990a). *De fælleskommunale servicevirksomheder*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1991). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 13.-14. juni 1991*. København.
- Kommunernes Landsforening (1992). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 11.-12. juni 1992*. København.
- Kommunernes Landsforening (1993). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 10.-11. juni 1993*. København.
- Kommunernes Landsforening (1994). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 14.-15. april 1994*. København.
- Kommunernes Landsforening (1995). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 8.-9. juni 1995*. København.
- Kommunernes Landsforening (1995a). *Brev af 16. maj 1995 til Indenrigsministeriet vedrørende lovforslagene om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud (udligningsreform) samt om ændring af lov om kommunal indkomstskat*. Optrykt som bilag til Kommunaludvalgets betænkning over lovforslagene: *Folketingstidende 1994-95, tillæg B*, pp. 967-970.
- Kommunernes Landsforening (1995b). *Brev af 16. maj 1995 til Folketingets Kommunaludvalg vedrørende lovforslagene om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud (L 245) og om ændring af lov om kommunal indkomstskat m.v. (L 246)*.

- Optrtrykt som bilag til Kommunaludvalgets betænkning over lovforslagene: *Folketingstidende 1994-95*, tillæg B, p. 966.
- Kommunernes Landsforening (1995c). *Beretning 1994/95. Dokumentarisk del*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1996). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 13.-14. juni 1996*. København.
- Kommunernes Landsforening (1996a). *Dagpasning under pres. Økonomiske og styringsmæssige perspektiver frem mod år 2005*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (1996b). *Beretning 1995/96. Dokumentarisk del*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1997). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 12.-13. juni 1997*. København.
- Kommunernes Landsforening (1997a). *Beretning 1996/97. Dokumentarisk del*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1998). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 16.-17. april 1998*. København. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (1998a). *Brev af 20. januar 1998 til Indenrigsministeriet om landsforeningens bemærkninger til forslag til Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov)*.
- Kommunernes Landsforening (1998b). *Landsforeningens hovedsynspunkter vedrørende forslaget til lov om integration af udlændinge i Danmark*. Ajourført høringsvar af 12. juni 1998. Fremsendt af indenrigsministeren til Retsudvalget som svar på spørgsmål nr. 173. Offentliggjort i *Folketingstidende 1997-98* (2. samling), tillæg B, s. 797-800. København.
- Kommunernes Landsforening (1998c). *Beretning 1997/98. Dokumentarisk del*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1998d). *Kend din folkeskole. Eftersyn af ressourceforbrug – styringsmæssige udfordringer*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (1998e). *Kampen om arbejdskraften*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1999). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 3.-4. juni 1999*. København. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (1999a). *Brev af 29. oktober 1999 til Indenrigsministeriet vedr. udkast til ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner*. Offentliggjort af Folketinget som bilag til Kommunaludvalgets behandling af L80 Forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. (Ændret tilskudsberegning som følge af finansieringsomlægninger, grundtillæg i sammenlagte kommuner). www.folketinget.dk.

- Kommunernes Landsforening (1999b). *Beretning 1998-99. Politik og aktiviteter*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (1999c). *Fordeling og visitering af flygtninge. Et inspirationsmateriale til brug for kvotefordeling og visitering af flygtninge*. Notat 22. april 1999 fra kontoret for integration.
- Kommunernes Landsforening (1999d). *Beretning 1998/99. Politik og aktiviteter*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1999e). *Høring over udkast til Forslag om ændring af lov om social service vedr. mulighed for øget forældrebetaling i kommuner med en pasningsgaranti*. Brev af 30. september 1999 til Socialministeriet. Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- Kommunernes Landsforening (2000a). *Stenografisk referat af Kommunernes Landsforenings delegeretmøde 23.-24. marts 2000*. København. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2000b). „Bestyrelsens forslag til ændring af landsforeningens love“ i *Program og dagsorden for delegeretmøde 2000*. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2000c). *Principper for kommunal finansiering og udligning. Debatoplæg*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2000d). *Kommunalt fokus nr. 2 – 7. december 2000*. København: Kommunernes Landsforening. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2000e). *Beretning 1999-2000. Politik og aktiviteter*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2000f). *Brev af 18. april 2000 til Indenrigsministeriet vedr. kvotefordeling efter integrationsloven*.
- Kommunernes Landsforening (2000g). *Beretning 1999/2000. Politik og aktiviteter*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (2000h). *Høring vedrørende foreløbige skitser til fremtidig retskreds- og politikredsinddeling*. Brev af 22. juni 2000 til landets borgmestre, kommunaldirektører og kommuneforeninger. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2000i). *Skoler på vej. 12 skolelederes tanker om at arbejde med lærernes nye arbejdstidsaftale*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2000j). *Den lokale folkeskole – nye veje*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2000k). *Skoler på vej. 12 skolelederes tanker om at arbejde med lærernes nye arbejdstidsaftale*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2001a). *KL's love*. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2001b). *Forretningsorden for KL's bestyrelse*. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2001c). *Vedtægter for KL's stående udvalg*. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001d). *Forretningsorden for Kontaktrådet*. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001e). *Beretning. Politik og aktiviteter*. København.

Kommunernes Landsforening (2001f). *Fremgangsmåden ved fordeling af politiske tillidsposter i Kommunernes Landsforening*. Bilag 1 til forretningsorden for KL's bestyrelse. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001g). *Kommunernes Landsforenings regler om offentlighed*. Bilag 2 til forretningsorden for KL's bestyrelse. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001h). *Stenografisk referat fra det 32. delegeretmøde den 15.-16. marts 2001*. København.

Kommunernes Landsforening (2001i). *Mål og udfordringer på det kommunale overenskomst- og aftaleområde*. København: Kommuneinformation. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001j). *Blå bog – KL's politiske tillidsposter 1998-2002*.

Kommunernes Landsforening (2001k). *Finansierings- og udligningsreform på vej. KL's synspunkter*. København: Kommunernes Landsforening. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001l). *Studiekredse om kommunernes finansierings- og udligningssystem. Resumé*. København: Kommunernes Landsforening. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001m). *Rapport fra studiekreds 1 om det kommunale finansierings- og udligningssystem*. København: Kommunernes Landsforening. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001n). *Studiekreds om kommunernes finansierings- og udligningssystem. Rapport 2*. København: Kommunernes Landsforening. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001o). *Studiekreds om kommunernes finansierings- og udligningssystem. Rapport 3*. København: Kommunernes Landsforening. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001p). *Beregning af amts- og kommunekvoter*. Notat af 26. marts 2001. Offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001q). *KL mener om integration af flygtninge og indvandrere*. Politikark offentliggjort på www.kl.dk.

Kommunernes Landsforening (2001r). *Kommunal budgetredgørelse 2002*. København: Kommuneinformation.

Kommunernes Landsforening (2001s). *Kend dine dagtilbud*. København: Kommunernes Landsforening.

Kommunernes Landsforening (2001t). *Beretning 2000/01. Politik og aktiviteter*. København: Kommuneinformation.

- Kommunernes Landsforening (2001u). *Inddeling af retskredse et landspolitisk anliggende*. Pressemeddelelse af 1. februar 2002. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2001v). *Kvartalsmøde med regeringen fredag den 2. februar*. Informationsskrivelse til medlemmerne udsendt 8. februar 2001. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening (2001x). *Dagsorden for mødet mellem Folketingets Uddannelsesudvalg og Kommunernes Landsforenings Børne- og kulturudvalg den 25. januar 2001 kl. 16 på Hotel Radisson SAS, Hammerichsgade 1, København*. Notat af 19. januar 2001 fra KL's Børne- og kulturkontor. Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- Kommunernes Landsforening (2001y). *Kommunernes syn på og udmøntning af O99 på skoleområdet*. Rapport udgivet af KL, marts 2001.
- Kommunernes Landsforening & KTO (1995). *Nye tider i folkeskolen. En pjese om U- og Ø-tider og deres tilrettelæggelse*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening m.fl. (1999a): Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og BUPL – Forbundet for pædagoger og klubfolk. *Overenskomst af 1. juli 1999 for pædagogisk uddannet personale ved daginstitutioner, skolefritidsordninger, klubber mv.* Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening m.fl. (1999b): Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Pædagogisk Medhjælper Forbund. *Overenskomst af 1. juli 1999 for pædagogmedhjælpere*. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening m.fl. (1999c): Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Forbundet af Offentligt Ansatte. *Overenskomst af 10. december 1999 for dagplejere*. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening m.fl. (1999d): Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Lærernes Centralorganisation. *Aftale af 22. december 1999 om arbejdstid mv. for lærerne i den primærkommunale folkeskole og i Københavns Kommune*. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening m.fl. (1999e): Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Lærernes Centralorganisation. *Aftale af 22. december 1999 om løn i folkeskolen*. Offentliggjort på www.kl.dk.
- Kommunernes Landsforening, Social- og Undervisningsministeriet (2000). *Rapport fra arbejdsgruppen om en mere fleksibel skolestruktur*.
- Konow, Lennart (1994a). „Retsgrundlaget for Lønningsnævnet 1969-1994“, pp. 95-113 i *Kommunernes lønningsnævn i 25 år*. København: Kommunernes Lønningsnævn.
- Konow, Lennart (1994b). „Lønningsnævnets virksomhed under forandring i 1990'erne“, pp. 73-83 i *Kommunernes lønningsnævn i 25 år*. København: Kommunernes Lønningsnævn.

- Kraks blå bog* (div. år). København: Kraks Forlag.
- Kristensen, Ole P. (1979). „Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 60: 69-98.
- Kyst, Morten & Steen Tinning (1992). *Puljeordninger – en ny slags børnehave*. København: Daginstitutionernes Lands-Organisation.
- Landström, Sten-Sture (1960). „Kommunförbund i Sverige och i utlandet“. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 63: 84-92.
- Landström, Sten-Sture (1968). „Kommunförbunden“, pp. 203-225 i Gunnar Wallin, Hans G. Andersson & Nils Andrén (red.). *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- LBK 730/2000: *Bekendtgørelse af 21. juli 2000 af lov om folkeskolen*.
- LBK 643/2001: *Bekendtgørelse af 28. juni 2001 af lov om integration af udlændinge i Danmark*.
- LBK 694/2001: *Bekendtgørelse af 13. juli 2001 af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner*.
- LBK 809/2001: *Bekendtgørelse af 14. september 2001 af lov om rettens pleje*.
- LBK 844/2001: *Bekendtgørelse af 24. september 2001 af lov om social service*.
- Leach, Steve (1997). „The Local Government Review: An Inter-Organizational Perspective“. *Public Administration* 75: 21-34.
- Leach, Steve & Gerry Stoker (1997). „Understanding the Local Government Review: A Retrospective Analysis“. *Public Administration* 75: 1-20.
- Levine, Charles H. & James A. Thurber (1986). „Reagan and the Intergovernmental Lobby: Iron Triangles, Cozy Subsystems, and Political Conflict“, pp. 202-221 i A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.). *Interest Group Politics*. Washington, DC: CQ Press.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- LF 1919: *Forslag til lov om ophævelse af læbælter*. Fremsat i Landstinget af Handelsminister Hage den 5. december 1919. Offentliggjort i *Rigsdagstidende 1919-20*. Tillæg A. København.
- LF 107/1979-80: *Lovforslag nr. L 107 fremsat den 24. januar 1980 om ændring af lov om social bistand*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1979-80*, tillæg A. København.
- LF 188/1990-91: *Lovforslag nr. L 188 fremsat den 3. maj 1991 om ændring af lov om social bistand*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1990-91*, tillæg A. København.
- LF 311/1992-93: *Lovforslag nr. L 311 fremsat den 19. maj 1993 om lov om midlertidig refusion af kommunernes merudgifter på børnepasnings- og ældreområdet*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1992-93*, tillæg A. København.
- LF 326/1993: *Lovforslag nr. L 326 fremsat den 25. maj 1993 om arbejdsmarkedsfonde*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1992-93*, tillæg A. København.
- LF 104/1996: *Lovforslag nr. L 104 fremsat den 4. december 1996 af indenrigsministeren til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amts-*

- kommuner. (Jobtræning udgår af den kommunale budgetgaranti). Offentliggjort i *Folketingstidende 1996-97*, tillæg A, København.
- LF 134/1997: Lovforslag nr. L 134 fremsat den 9. december 1997 af skatteministeren til lov om ændring af skattestyrelsesloven, skattekontrolloven, selskabsskatteoven, fondsbeskatningsloven, afskrivningsloven, kulbrinteopkrævningsloven og lov om kommunal indkomstskat (statens overtagelse af selskabsligningen). Offentliggjort i *Folketingstidende 1997-98*. Tillæg A. København.
- LF 9/1998. Lovforslag nr. L 9 fremsat den 26. marts 1998 af fødevarerministeren til lov om fødevarer m.m. (fødevarereloven). Offentliggjort i *Folketingstidende 1997-98*. Tillæg A. København.
- LF 60/1998: Lovforslag nr. L 60 fremsat den 16. april 1998 af indenrigsministeren til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov). Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- LF 110/1998: Lovforslag nr. L 110 fremsat 4. juni 1998 af indenrigsministeren til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, lov om kommunal indkomstskat og lov om amtskommunal indkomstskat (Ændringer som følge af lov om en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat). Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- LF 119/1998: Lovforslag nr. L 119 fremsat den 2. december 1998 af indenrigsministeren til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (Tilskud til kommunal medfinansiering af projekter i særlig vanskeligt stillede kommuner). Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- LF 56/1999. Lovforslag nr. L 56 fremsat den 27. oktober 1999 af socialministeren til lov om ændring af lov om social service. (Mulighed for øget forældrebetaling i kommuner med en pasningsgaranti). Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- LF 80/1999: Lovforslag nr. L 80 fremsat den 4. november 1999 af indenrigsministeren til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (Ændret tilskudsberedning som følge af finansieringsomlægninger, grundtillæg i sammenlagte kommuner). Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- LF 186/1999: Lovforslag nr. L 186 fremsat den 10. februar 1999 af indenrigsministeren til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner og lov om trafikstøtte til de mindre øer. (Forhøjelse af statens tilskud til kommuner på øer, der består af en eller to kommuner). Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- LF 89/2000: Lovforslag nr. L 89 fremsat den 10. november 2000 af indenrigsministeren til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. (Forhøjelse af tilskuddet til særlig vanskeligt stillede kommuner og af tilskuddet til kommuner, der modtager asylansøgere). Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- LF 137/2000: Lovforslag nr. L 137 fremsat den 15. december 2000 af socialministeren til lov om ændring af lov om social pension og andre love (førtidspensionsreform). Offentliggjort på www.folketinget.dk.

- LF 206/2000: *Lovforslag nr. L 206 fremsat den 29. februar 2000 af indenrigsministeren til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. (Tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner ved løsning af boligsociale opgaver)*. Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainsflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lohmann-Davidsen, Erik (1994). „Træk af udviklingen i 1980'erne“, pp. 53-73 i *Kommunernes lønningsnævn i 25 år*. København: Kommunernes Lønningsnævn.
- Lotz, Jørgen (1991). „Økonomiske aftaler mellem stat og kommuner“, pp. 7-20 i *Kommunal årbog 1991*. København: Kommunal årbog.
- Lotz, Jørgen (1998). *Retfærdighed eller økonomi i den offentlige sektor*. Bind 2. København: Danmarks Forvaltningshøjskoles forlag.
- Lotz, Jørgen (2001). „Styrer staten kommunernes valg mellem skat og service?“, pp. 284-298 i Rolf Nordstrand & Nils Groes (red.). *Det fremtidige kommunestyre*. København: AKF.
- Lotz, Jørgen (2001a). „Krise i det kommunale tilskuds- og udligningssystem?“. *Samfundsøkonomen*. 7: 4-16.
- Lucco, Joan (1992). „Representing the Public Interest: Consumer Groups and the Presidency“, pp. 242-263 i Mark P. Petracca (red.). *The Politics of Interests*. Boulder: Westview Press.
- Lundtorp, Svend (2001). „Dur den kommunale udligning?“. *FOKUS* 10: 4-15.
- Lyngsdal, Lars (1980). „De primærkommunale organisationers dannelse og udvikling“, pp. 463-477 i Jacob A. Buksti (red.). *Organisationer under forandring*. Århus: Politica.
- Lönn, Gunnar (1952). „Svenska landskommunernas förbund“. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 55: 331-350.
- Madsen, Claus & Bent Schou (1986). *Frikommuner i Danmark – forsøg med det kommunale selvstyre*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Madsen, Mads Gabel (1992). *Selvstyret og Kommunernes Landsforening – skønheden og udyret?* Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Mandrup-Christensen, Jens (1994). „Optakten og 1970'erne“, pp. 39-53 i *Kommunernes lønningsnævn i 25 år*. København: Kommunernes Lønningsnævn.
- Mansbridge, Jane J. (1992). „A Deliberative Theory of Interest Representation“, pp. 32-58 i Mark P. Petracca (ed.). *The Politics of Interests*. Boulder: Westview Press.
- March, James & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Mehlbye, Jill (2000). *Evaluering af programmet Folkeskolen år 2000*. Midtvejsrapport. København: Undervisningsministeriets forlag.
- Mehlbye, Jill (red.) (2001). *Folkeskolen år 2000. Evaluering af 8-punkts-programmet*. København: Undervisningsministeriets forlag.

- Miljø- og Planlægningsudvalget (2001). *Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 9. maj 2001 over forslag til folketingsbeslutning om renovering af kloaker*. Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- Mitchell, William C. & Michael C. Munger (1991). „Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey“. *American Journal of Political Science* 35: 512-546.
- Moe, Terry M. (1990). „Political Institutions: The Neglected Side of the Story“. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213-261.
- Morsø, Thisted, Hanstholm, Sydthy, Sallingsund og Spøttrup Kommuner (2001). *Det kommunale finansieringssystem. Forslag til ændring af tilskuds- og udligningssystemet*. Notat udarbejdet 16. februar 2001.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (2001). „Hovedstaden, De Skæve, De Fem og De Tavse. Debatten om den kommunale udligning“. *FOKUS* 10: 15-22.
- Nedergaard, Peter (1994). *Organiseringen af Den europæiske Union*. København: Handelshøjskolens forlag.
- Nyhedsbrev om Danmarks udlændinge*. Udgivet af Udlændingestyrelsen. Offentliggøres på www.udlst.dk.
- Nyt fra KL's bestyrelse*. Nyhedsbrev udgivet af Kommunernes Landsforening. Offentliggøres på www.kl.dk.
- Nyt på integrationsområdet*. Nyhedsbrev udgivet af Kommunernes Landsforening. Offentliggøres på www.kl.dk.
- Odén, Sven (1921). „Om kommunalförvaltning och kommunförbund i Sverige“. *Nordisk Administrativt Tidskrift* 2: 147-162.
- Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Ostrom, Vincent & Elinor Ostrom (1977). „Public Goods and Public Choices“, pp. 7-49 i E.S. Savas (ed.). *Alternatives for Delivering Public Services*. Boulder: Westview Press.
- Page, Edward C. (1991). *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pallesen, Thomas (1998). „De danske amter – politikere eller administratorer? Gymnasieskolen som eksempel“, pp. 97-122 i Jens Blom-Hansen m.fl. (red.). *Offentligt og effektivt?* København: Gyldendal.
- Pedersen, Arne Ringgaard (1994). „Med på banen i de 25 år“, pp. 83-95 i *Kommunernes lønningsnævn i 25 år*. København: Kommunernes Lønningsnævn.
- Pedersen, Dorthe (1997). „Offentlige lønforhandlinger ved en skillevej – fra centrale puljer til virksomhedsbaserede lønformer“. *Økonomi og politik* 70: 14-27.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (1995). *Decentralisering og kommunaløkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2001). „Fornyelse af udligningssystemet“, pp. 103-122 i Nordstrand, Rolf & Nils Groes (red.). *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Pedersen, Ole Bech & Peter Holdt-Olesen (2001). „Når Robin Hood skeler. Fordelingskampen i det kommunale udligningssystem“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 82: 66-87.
- Peters, B. Guy (1995). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Pinter.
- Petterson, Olof (1989). *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons. *Politiken*.
- Potters, Jan & Randolph Sloof (1996). „Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence“. *European Journal of Political Economy* 12: 403-442.
- Putnam, Robert D. (1988). „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games“. *International Organization* 42: 427-460.
- R2/1981-82. *Redegørelse nr. R 2 af 7. oktober 1981 om børnekommissionens betænkning*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1981-82*, forhandlingerne, spalte 68-90.
- R1/1993-94. *Statsministerens åbningsredogørelse i Folketinget den 5. oktober 1993*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1993-94*, forhandlingerne, spalte 3-17. København.
- Radikale Venstre (2000). *Landsmoderesolution om folkeskolen*. Offentliggjort på www.radikale.dk.
- Reed, B. J. (1983). „The Changing Role of Local Advocacy in National Politics“. *Journal of Urban Affairs* 5: 287-298.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1993). *Aftale om kommunernes økonomi i 1994 og 1995*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. *Den kommunale økonomi. Skøn 1992-1993-1994*. København: Indenrigsministeriet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1994). *Aftale om kommunernes økonomi i 1995*. Offentliggjort i Indenrigsministeriet. *Den kommunale økonomi. Skøn 1993-1994-1995*. København: Indenrigsministeriet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1995). *Aftale om kommunernes økonomi i 1996*. Offentliggjort i Finansministeriet. *Kommunal budgetoversigt*. August 1995. København: Finansministeriet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1996). *Aftale om kommunernes økonomi i 1997*. Offentliggjort i Finansministeriet. *Kommunal budgetoversigt*. August 1996. København: Finansministeriet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1997). *Aftale mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi i 1998*. Offentliggjort i Finansministeriet. *Kommunal budgetoversigt*. August 1997. København: Finansministeriet.

- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1998). *Aftale om kommunernes økonomi og service 1999-2002*. Offentliggjort i Finansministeriet. *Kommunal budgetoversigt*. August 1998. København: Finansministeriet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1999). *Aftale om kommunernes økonomi og service 2000-2002*. Offentliggjort på www.fm.dk.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (2000). *Aftale om kommunernes økonomi for 2001*. Offentliggjort på www.fm.dk.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (2001). *Aftale om kommunernes økonomi for 2002*. Offentliggjort på www.fm.dk.
- Rhodes, R. A. W. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Richards, Peter G. (1971). *The New Local Government System*. London: George Allen & Unwin.
- Rigsdagstidende*. København.
- Ronit, Karsten (1998). „Interesseorganisationer i dansk politik. Traditioner og problemstillinger“, pp. 1-49 i Karsten Ronit (red.). *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Rose, Lawrence E. (2000). „Demokratiteori – forventninger og virkelighed“, pp. 55-89 i Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scharpf, Fritz W. (1988). „The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration“. *Public Administration* 66: 239-278.
- Scharpf, Fritz W. (1991). „Games Real Actors Play: The Challenge of Complexity“. *Journal of Theoretical Politics* 3: 277-304.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The Semisovereign People*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Schelling, Thomas C. (1963). *The Strategy of Conflict*. New York: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C. (1977) [1974]. „Still the Century of Corporatism“, pp. 7-53 i Philippe C. Schmitter & Gerhard Lehmbruch (eds.). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Serritzlew, Søren (2001). „Shaping the preferences of local councillors: Party politics, committee structure, and employment background“. Paper prepared for presentation at the 29th ECPR conference, Grenoble, France, April 6-11.
- SF's love (2001): *Love for Socialistisk Folkeparti*. Offentliggjort på www.sf.dk.
- Sharpe, L. J. (1970). „Theories and Values of Local Government“, *Political Studies* 18: 153-174.

- Skrædderdal, Jette (2001). *Kommunernes Landsforenings position i det centralpolitiske system*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Socialdemokratiets love (2000). *Socialdemokratiets love 2000-2004*. Vedtaget på kongressen, september 2000.
- Socialministeriet (2000). *Brev af 4. april 2000 fra Socialministeriet til Kommunernes Landsforening om mulighederne for udbud og udlicitering af dagtilbud til børn inden for det eksisterende regelsæt og som forsøgsordning*. Offentliggjort som bilag 6 til kapitel 3 i Socialministeriet m.fl. 2001. *Kvalitetsudvikling i dagtilbud*. Afrapportering fra 1. fase af KiD-projektet. Udarbejdet af Socialministeriet, Kommunernes Landsforening og BUPL. Offentliggjort på www.sm.dk og www.kl.dk og www.bupl.dk.
- Socialministeriet m.fl. (2001). *Kvalitetsudvikling i dagtilbud*. Afrapportering fra 1. fase af KiD-projektet. Udarbejdet af Socialministeriet, Kommunernes Landsforening og BUPL. Offentliggjort på www.sm.dk og www.kl.dk og www.bupl.dk.
- Socialudvalgets betænkning 1990-91. *Betænkning over forslag til lov om ændring af lov om social bistand (afgivet af socialudvalget den 23. maj 1991)*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1990-91*, tillæg B. København.
- Socialudvalgets betænkning 1996-97. *Betænkning over forslag til lov om social service (afgivet af socialudvalget den 22. maj 1997)*. Offentliggjort i *Folketingstidende 1996-97*, tillæg B. København.
- Stigler, George J. (1975) [1971]. „The Theory of Economic Regulation“, pp. 114-141 i George J. Stigler (ed.). *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: Chicago University Press.
- Strom, Kaare (1990). „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties“. *American Journal of Political Science* 34: 565-598.
- Svensson, Palle (1984). „De unge – en ny vælgergruppe?“, pp. 229-146 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.). *Vælg og vælgeradfærd*. Århus: Politica.
- Svensson, Palle & Lise Togeby (1991). *Højrebølge?* Århus: Politica.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Togeby, Lise (1994). *Fra tilskuere til deltagere. Den kollektive politiske mobilisering af kvinder i Danmark i 1970'erne og 1980'erne*. Århus: Politica.
- Tsebelis, Georg (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Los Angeles: University of California Press.
- Udlændingestyrelsen (1998). „Tema om boligplacering“, i *Nyhedsbrev om Danmarks udlændinge*, nr. 80/1998.
- Udlændingestyrelsen (2001). *Årsberetning 2000*. København: Udlændingestyrelsen.
- Undervisningsministeren (2000) *Undervisningsministerens besvarelse af 29. september 2000 af spørgsmål nr. S 3871 i folketingssamlingen 2000-01*. Offentliggjort på www.folketinget.dk.
- Undervisningsministeriet (2001). *Folkeskolen i tal – 1999/00*. København: Undervisningsministeriet.

- Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet (2001). *Program for forsøgs- og udviklingsarbejde vedrørende sikring af små skoler og dagtilbud i landdistrikter*.
- Vedtægter for Det Konservative Folkepartis kommunalorganisation* (2001). Offentliggjort på www.konservative.dk.
- Venstres vedtægter* (1999). Vedtægter for Venstres Landsorganisation. Vedtaget på Landsmødet i Odense 25.-26. september 1999.
- Vestergaard, Frede (1990). „Da kommunerne tabte et sølvfad“. *Weekendavisen*, 5. januar 1990.
- Weekendavisen*.
- Williamson, Peter J. (1989). *Corporatism in Perspective*. London: Sage.
- Wilson, Graham K. (1992). „American Interest Groups in Comparative Perspective“, pp. 80-96 i Mark P. Petracca (ed.). *The Politics of Interests*. Boulder: Westview Press.
- Winkel, Jasper Steen (2002). „Regeringen har lagt de kommunale organisationer på køl“. *Ugebrevet Mandag Morgen*, nr. 5, 4. februar, pp. 5-8.
- Ylvisaker, Paul (1959). „Some Criteria for a ‘Proper’ Areal Division of Governmental Powers“, pp. 27-49 i Arthur Maas (ed.). *Area and Power*. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- ÆF/1998: *Ændringsforslag til forslag nr. L 60 til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov)*. Offentliggjort i Retsudvalgets betænkning over forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov), *Folketingstidende 1997-98* (2. samling), tillæg B, s. 628-638. København.
- Öberg, Per Ola (1994). *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I. JUNI 2002

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkortet, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

S K R I F T E R

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1969-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

www.ps.au.dk/magtudredningen