

Vibeke Normann Andersen og Morten Balle Hansen

# Udhuling af lokaldemokratiet? – Introduktion

I 1994, i kølvandet på Thatcher-årenes mange privatiseringer og reorganiseringer, lancerede Rod Rhodes en tese om udhulingen af statens styringskapacitet (Rhodes, 1994). I dette temanummer rejser vi spørgsmålet, om de seneste 10-20 års mange ændringer i stat-kommune relationerne og i styringen af den lokale velfærdsstat har medført en udhuling af lokalsamfundenes vitalitet og af det lokale demokratis styringskapacitet. Vores tese er, at denne udhuling på nogle måder er en realitet, men også at den har forskellige udtryk, og at det ikke er på alle områder, at tendensen findes eller har samme stærke udtryksform.

I fem forskellige bidrag i dette temanummer belyses, be-, afkræftes og nuanceres tesen om udhulingen af det lokale demokrati. Fokus er på udviklingstendenser, som har haft betydning for den lokale velfærdsstats demokrati og ledelsesmæssige råderum. Store dele af den danske velfærdsstat er kendetegnet ved en decentral forankring. En stor andel af de offentlige serviceydelser besluttet, produceres og forvaltes af kommunerne, de kommunale institutioner eller selvejende institutioner.

Hovedtendensen op gennem 1970'erne, 1980'erne og frem til midten af 1990'erne var, at en støt decentralisering af opgaver fra staten til primært kommunerne, men også til selvejende offentlige, semi-offentlige og private institutioner, fandt sted. Danske kommuner har komparativt stor politisk såvel som administrativ indflydelse på deres lokalområde og på organiseringen af serviceydelser, serviceniveau og kvalitet. Det har historisk været en vigtig præmis, at beslutninger i samfundet skulle træffes så tæt på borgerne som muligt. Denne præmis ser imidlertid ud til at være kommet under pres. I de senere år er der sket en centralisering og statslig regulering af og kontrol med de decentraliserede områder. Decentraliseringen synes i stigende grad at være blevet fulgt af en strammere regulering fra det centrale niveau.

Der sker i disse år med strukturreformen og andre administrationspolitiske tiltag en forskydning mellem det centrale og decentrale niveau. Spørgsmålet er, hvilken betydning disse tiltag har for det lokale demokrati. Om eksempelvis de nye store kommuner betyder et svækket lokalt demokrati (Kjær & Mouritzen, 2003)? Det er næppe en entydig forskydning i en bestemt retning, men snarere en række paradoksale kombinationer af centralisering i

nogle henseender og decentralisering i andre. Herved fremkommer nye og på mange måder mere komplekse relationer mellem stat, kommune, decentrale institutioner og lokalt foreningsliv i kommunerne. Samtidig med eller i kølvandet på øget autonomi og selvstyre til decentrale områder ses en kraftig og detaljeret regulering af samme områder.

I temanummeret belyses nogle af disse forandringer i fem artikler. Bidragene sætter udhulingstesen til debat og er tilsammen med til at belyse forskellige aspekter ved, hvilke konsekvenser centrale udviklingstendenser de seneste 10-20 år har haft for lokalsamfundenes vitalitet og for det lokale demokrati.

De to første artikler fokuserer på *kommunalreformens konsekvenser* på det forholdsvis korte sigt for henholdsvis *politisk effektivitetsfølelse* og for graden af *konkurrenceudsættelse* i kommunerne. Artikel to og tre fokuserer begge på *konkurrenceudsættelse/privatisering*, men mens artikel to behandler den som afhængig variabel og undersøger, om kommunalreformen har påvirket dens udbredelse, behandles konsekvenserne af den stigende grad af *privatisering/konkurrenceudsættelse* i artikel tre. Her er fokus på *privatiseringsgradens/konkurrenceudsættelsens* betydning for *magtfordelingen* imellem de centrale aktørgrupper i det lokale repræsentative demokrati. Artikel tre og fire har begge fokus på *kontraktstyring* i kommunerne, men mens artikel tre handler om den form for kontraktstyring, der er knyttet til *privatisering*, anlægges et bredere perspektiv på *kontraktstyring* i artikel fire, idet også udbredelsen af *intern kontraktstyring* behandles her. Temanummeret rundes af i artikel fem med et sociologisk perspektiv på udviklingen i lokalsamfundenes *sociale kapital* i de sidste par årtier.

I temanummerets første artikel, *Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse*, analyserer David Dreyer Lassen og Søren Serritzlew, dels om den lokalpolitiske effektivitetsfølelse (selvtillid) er faldet blandt vælgerne, og dels om den er blevet mere ulige fordelt som følge af kommunalreformen i 2007. Mens kommunalreformen ikke ser ud til at have påvirket fordelingen af effektivitetsfølelse mellem forskellige vælgergrupper, så finder de en generelt lavere lokalpolitisk effektivitetsfølelse i de nye sammenlagte kommuner end i de gamle kommuner. Vælgerne har med andre ord, som en direkte konsekvens af kommunalreformen, mindre tillid til, at det kan nytte noget at forsøge at gøre sin indflydelse gældende i de nye kommuner.

Temanummerets anden artikel af Poul Skov Dahl og Kurt Houllberg, *Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper?*, analyseres, om kommunalreformen har haft betydning for den øgede brug af konkurrenceudsættelse i de danske kommuner. Artiklen sandsynliggør, at graden af privatisering, hvad enten det opgøres med en konkurrenceudsættelsesindikator, udliciteringsindikator eller privat leverandør indikator, er

steget siden starten af 1990'erne, men at kommunalreformen i sig selv på det korte sigt, som der er tale om her, ikke har haft nogen effekt på graden af privatisering. Forskelle i graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne bestemmes først og fremmest af sporafhængighed og tradition og af tilstedeværelsen af administrationsfaglige kompetencer.

I den tredje artikel af Morten Balle Hansen, *Privatisering, demokrati og politisk magt i den decentrale velfærdsstat*, undersøges konsekvenserne af den stigende brug af privatisering for fordelingen af politisk magt i det lokale repræsentative demokrati. Den empiriske undersøgelse bygger på spørgeskemadata blandt kommunale chefer i 2008 og indikerer støtte til teoretiske argumenter for, at privatisering for det første medfører en generelt mindre indflydelse knyttet til det lokalpolitiske demokratiske beslutningssystem, og for det andet medfører en centralisering af den tilbageværende lokalpolitiske magt.

I temanummerets fjerde artikel, *Kontrakter i kommunerne*, giver Carsten Greve og Niels Ejersbo en oversigt over de senere års teoretiske og empiriske litteratur om kontraktstyring generelt og i de danske kommuner. Udbredelsen af såvel intern kontraktstyring som kontraktstyring knyttet til udlicitering i kommunerne analyseres, og kontraktstyringsteknologiens betydning for det lokale demokrati drøftes. Særligt interessant for temaet her er sondringen mellem to forskellige opfattelser af kommunernes rolle som henholdsvis statens forlængede arm og som et levende lokalt demokrati, hvor det sandsynliggøres, at den første rolle er blevet væsentligt opprioriteret i de seneste årtier.

I temanummerets femte og sidste artikel af Klaus Levinsen og Jens Fyhn Lykke Sørensen, *Foreningsengagement i små og store bysamfund*, anlægges et sociologisk perspektiv på spørgsmålet, om der er sket en udhuling af det lokale demokrati i de seneste årtier. Her er det det lokale foreningslivs vitalitet, en Proxy for lokalsamfundets sociale kapital, der er i fokus. Både i den sociologiske litteratur og i den folkelige debat er det en udbredt antagelse, at folks engagementet i sociale fællesskaber er størst på landet og i de små bysamfund. Med den tese som udgangspunkt sandsynliggøres det, ved hjælp af værdiundersøgelserne fra 1990, 1999 og 2008, at der ikke er store forskelle i foreningsengagementet i byen og på landet. Der findes heller ikke grundlag for, at det levende lokale foreningsliv er blevet udhulet, snarere tværtimod.

## Litteratur

- Kjær, U., & Mouritzen, P. E. (red.). (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out of the State – The Changing Nature of the Public-Service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.