

**KL informerer om:
Kommunale samarbejder
- ny udviklingsvej**

**Kommunale samarbejder og
demokratisk kontrol**

Denne rapport indgår i den indsats, som KL har iværksat for at informere kommunerne om kommunale samarbejder. Det sker under temaet ”KL informere om: Kommunale samarbejder – en ny udviklingsvej”.

I serien er udgivet:

Afklaring af juridiske problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder, KL, juli 2000

Fælles integration af udlændinge i 4 udvalgte kommunale samarbejder, KL, juli 2000

Kommuners bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde, Svend Lundtorp, okt. 2000

Kommunale samarbejder og demokratisk kontrol, Ulrik Kjær, oktober 2000

Kommunernes Landsforening
Oktober 2000



Indholdsfortegnelse

1. Demokratisk kontrol	4
2. Kommunale samarbejder	8
3. Potentielle bekymringer	11
3.1 De politiske mindretal ignoreres	11
3.2 De politiske vagthunde stækkes	13
3.3 Det politiske ansvar “glider ned” mellem kommunalbestyrelse og samråd	15
3.4 Den oprindelige beslutning om samarbejde tages uden for den ordinære politiske dagsorden.....	17
3.5 Den formelle beslutningspyramide “tipper” i praksis.....	18
3.6 Det politiske ansvar “glider ned” mellem kommunerne	20
4. Konklusion	22



Forord

Denne rapport er den anden publikation i et projekt om kommunale samarbejder, der er finansieret af Det Kommunale Momsfond. Projektet gennemføres af Svend Lundtorp og forventes afsluttet foråret 2001.

Den første rapport fra projektet, skrevet af Svend Lundtorp, udkom i februar 2000. Titlen på denne første rapport er: Kommunalt samarbejde - hvorfor og hvorfor ikke?, og den peger på et par emner, som fortjener yderligere opmærksomhed. Det ene er begrebet demokratisk kontrol, som bl.a. Opgavekommissionen har nævnt som et potentielt problem i forbindelse med kommunale samarbejder. Det er denne problemstilling, som tages op i nærværende rapport. Det andet emne er begrebet bæredygtighed, som vil blive taget op i projektets tredje rapport, der også udkommer i efteråret 2000.

Projektet gennemføres i nært samarbejde med Kommunernes Landsforening og supplerer dermed de analyser, landsforeningen gennemfører om emnet kommunalt samarbejde. Det gælder Kommunernes Landsforenings kortlægning af kommunale samarbejder, der kan findes på landsforeningens hjemmeside og rapporten Juridiske problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder, der er offentliggjort juli 2000.

Forfatteren vil gerne sige tak for inspiration og kommentarer til Svend Lundtorp og medlemmerne af den nedsatte referencegruppe, nemlig cheføkonom i Kommunernes Landsforening Jan Olsen (formand), kontorchef i Kommunernes Landsforening Lene Sillasen, konsulent i Kommunernes Landsforening Michel Weber, kontorchef i Kommunernes Landsforening Hans Otto Jørgensen og kontorchef i Indenrigsministeriet Christian Schönau. Endvidere takkes lektor Niels Ejersbo og Ph.D.-stipendiat Kasper Møller Hansen, SDU - Odense Universitet for at have kommenteret manuskriptet.

Forfatteren har dog det fulde ansvar for rapportens indhold, ligesom dens anbefalinger skal ses som forfatterens eget bidrag til debatten.

Ulrik Kjær
Oktober 2000



1. *Demokratisk kontrol*

I øjeblikket er kommunale samarbejder et af de initiativer, som diskuteres mest i den kommunale verden. Omtalen foregår som regel i ret positive vendinger, hvilket vel egentlig ikke er så overraskende, da samarbejde jo i de fleste forbindelser er et positivt ladet ord. På samme måde opfattes samarbejdets påståede konsekvenser, såsom effektivitet, kvalitet og faglig bæredygtighed, vel normalt også med en vis velvilje.

Selv i relation til et emne som kommunesammenlægninger, der ellers virkelig kan skille vandene i den kommunale debat, styrer initiativet kommunale samarbejder fri af problemer. Såvel tilhængere som modstandere af sammenlægninger kan nemlig se værdien af kommunale samarbejder, om end med forskellige begrundelser. Tilhængere antager, at samarbejderne kan virke befordrende på sammenlægninger, mens modstandere ser det som en mulighed for at undgå sammenlægninger.

Selvom hele ånden omkring kommunale samarbejder således er udpræget positiv, er der selvfølgelig ingen, der tror på tiltag uden ulemper, og derfor har der også været spæde kritiske røster fremme. I debatten har denne forsigtige kritik især kunnet henføres til diskussionen af, hvad der er blevet kaldt demokratisk kontrol¹. Selvom spørgsmålet om demokratisk kontrol således berettiget eller uberettiget står som en af de væsentligste bekymringer i relation til kommunale samarbejder, virker diskussionen af dette aspekt imidlertid ofte lidt "påklistret".

Netop derfor vil denne artikel søge at fokusere specifikt på forholdet mellem kommunale samarbejder og demokratisk kontrol, og søge at vurdere om der set fra et teoretisk synspunkt er grund til at nære demokratisk bekymring over en stadig mere udbredt anvendelse af kommunale samarbejder.

Allerede indledningsvist skal det dog slås fast, at der er tale om et snævert fokus. Ligesom vurderingen af kommunale samarbejder ikke kun er et spørgsmål om demokrati (men også eksempelvis mere driftsøkonomiske overvejelser), er vurderingen af demokrati heller ikke kun et spørgsmål om demokratisk kontrol. En vurdering af et givent tiltags demokrati-

¹ Eksempelvis Opgavekommissionen, 1998; Lundtorp, 2000 og Kommunernes Landsforening, 2000



ske konsekvenser kunne indeholde overvejelser om, hvorvidt borgerne stimuleres til at engagere sig i fællesskabets beslutninger, hvorvidt der er lige adgang til den politiske beslutningsproces, hvorvidt der skabes rum for den politiske debat, hvorvidt borgerne gives kompetencer til at deltage osv.

I det følgende skal diskussionen imidlertid se bort fra disse ellers også spændende diskussioner og i stedet koncentrere sig om, hvorvidt vælgerne i forbindelse med oprettelsen af kommunale samarbejder vil være i stand til at udøve demokratisk kontrol over for de folkevalgte kommunalpolitikere.

Fokus er på den *politiske* kontrol. Man opererer naturligvis også med en mere *juridisk* kontrol, men denne juridiske del vil altså blive holdt ude her. Den politiske og juridiske kontrol kan følges ad, men det er ikke altid tilfældet. Eksempelvis kan man godt forestille sig et kommunalbestyrelsesmedlem, der som led i sit hverv har været udpeget til en virksomhedsbestyrelse og i den forbindelse er blevet idømt et erstatningsansvar, men samtidig af vælgerne er blevet genvalgt ved næste kommunalvalg. Det sker vel også en gang imellem, at en kommunalpolitiker løber fra et politisk løfte (evt. et af dem der afgives i valgkampens hede), uden at der af den grund er nogen, som efterfølgende lægger sag an mod vedkommende ved en domstol.

Også i den kommunalpolitiske verden foregår der løbende en juridisk kontrol, eksempelvis er regnskaberne under tilbagevendende revision, ligesom man i tilfælde af uregelmæssigheder kan søge domfældelse over de, der måtte have overtrådt lovene. På tilsvarende vis foregår der imidlertid også en demokratisk kontrol, eksempelvis gennem en løbende politisk revision, hvor vælgere, medier, interesseorganisationer, opposition osv. søger at holde kommunalbestyrelsens flertal på den politiske sti, som vælgerne og de selv har udstukket i forbindelse med det foregående kommunalvalg. Og efter valgperiodens udløb kommer den politiske domfældelse, når vælgerne på valgdagen søger at holde politikerne til ansvar for deres handlinger ved at genvælge eller fravælge dem.

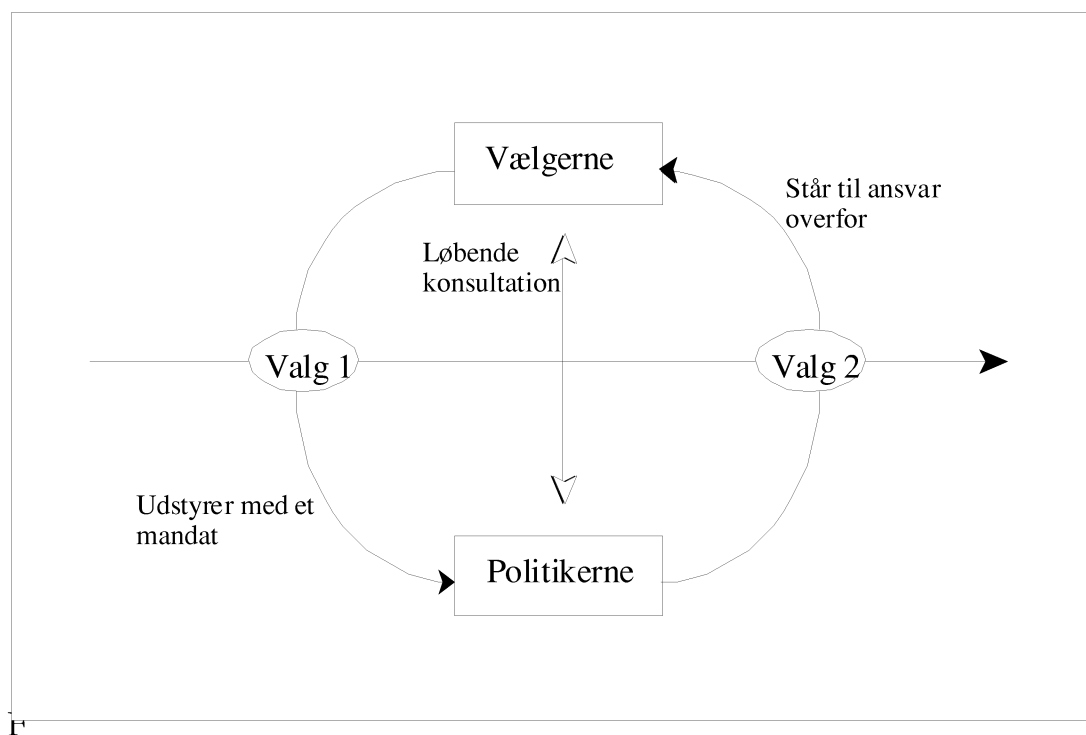
Den ideelle forestilling om vælgeres udøvelse af demokratisk kontrol kan således siges at indeholde tre elementer. For det første antages vælgerne gennem valghandlingen at udstyre politikerne med en idé om, hvor vælgerne gerne vil have, at tingene skal bevæge sig hen (typisk med ud-



gangspunkt i et politisk program opstillet af et parti/liste). For det andet antages vælgerne og politikerne at kommunikere og konsultere hinanden i perioden indtil næste valg (direkte eller indirekte gennem medier, organisationer etc.) for at foretage tilpasninger til de udstukne linier og for at sikre vælgerne information om, hvem der har foretaget sig hvad. Og for det tredje antages vælgerne ved det efterfølgende valg at anvende denne information til at belønne/straffe de enkelte politikere. For analytiske formål kan man skelne mellem en demokratisk kontrol henholdsvis “før”, “under” og “efter” valgperioden.

De tre faser er dog indbyrdes afhængige. Vælgerne formodes således bedst at kunne udøve kontrol efter valgperioden, hvis de undervejs i et eller andet omfang har kunnet og villet følge politikernes gøren og laden. På samme vis formodes netop udsigten til efterfølgende at skulle stå til regnskab over for vælgerne at virke disciplinerende på politikerne og få dem til at forfølge vælgernes præferencer/interesser i valgperioden. Denne konkurrencedemokratiske² udgave af ideen om demokratisk kontrol er søgt illustreret i figur 1.

Figur 1. Model over den kommunalpolitiske repræsentationsproces og ideen om demokratisk kontrol



² Om det konkurrencedemokratiske ideal se eksempelvis Schumpeter, 1942



iguren er selvfølgelig kun en teoretisk forenkling af virkeligheden, og som der skal vendes tilbage til, afspejler den ikke i alle tilfælde forholdene i dansk kommunalpolitik lige godt. Den giver imidlertid et simpelt billede af ideen om demokratisk kontrol og skal derfor bruges som udgangspunkt for diskussionen af de eventuelle konsekvenser, som kommunale samarbejder kan føre med sig i denne henseende.



2. *Kommunale samarbejder*

Idet vi vender os mod kommunale samarbejder skal det pointeres, at disse samarbejder i praksis antager vidt forskellige former. I den seneste fremstilling om emnet skelnes der således mellem hele 11 forskellige former for kommunale samarbejder. I den ene ende af spektret har man meget uformelle samarbejder, som væsentligst består i, at man mødes på tværs af kommunegrænserne og udveksler synspunkter og råd. I den anden har man kommunale fællesskaber godkendt efter styrelseslovens § 60, hvor de i samarbejdet deltagende kommuner afgiver kompetence til et samarbejdsorgan³.

Det er imidlertid i høj grad de forskellige former herimellem, som for alvor oplever en vækst i disse år⁴, og derfor er det først og fremmest denne mellemgruppe, som skal behandles her. Til trods for at der også er store forskelle mellem disse samarbejder, kan man sige, at de har to vigtige træk til fælles.

For det første eksisterer der i forbindelse med samarbejdet en eller anden form for samarbejdsorgan, hvori der sidder repræsentanter for de deltagende kommuner. Et sådant organ benævnes koordinationsudvalg, samarbejdsbestyrelse o.lign., men her vil betegnelsen "kommunalt samråd" blive benyttet⁵.

For det andet gælder det, at disse kommunale samråd ikke overføres egentlig politisk kompetence fra de enkelte kommunalbestyrelser. Ved disse konstruktioner er det politiske ansvar fortsat placeret i de enkelte kommunalbestyrelser og ikke i samrådet. Det er her, at samarbejderne efter § 60 adskiller sig, idet de ellers også har en bestyrelse eller samråd, men dette organ har netop fået overdraget politisk kompetence fra de deltagende kommunalbestyrelser. Grunden til, at mange af de nyetablerede samarbejder ikke overdrager politisk ansvar til samrådet, kan i øvrigt ikke kun tænkes at være et resultat af, at man vil undgå den måske lidt omstændige godkendelsesprocedure. Det kan jo også være, at det netop er muligheden for at beholde det politiske ansvar "hjemme" i kommunalbestyrelserne, der virker tillokkende.

³ Lundtorp, 2000: side 48ff.

⁴ Lundtorp, 2000: side 81ff.

⁵ Inspireret af et samarbejde på Kalundborg-egnen, se Lundtorp, 2000: side 28ff.



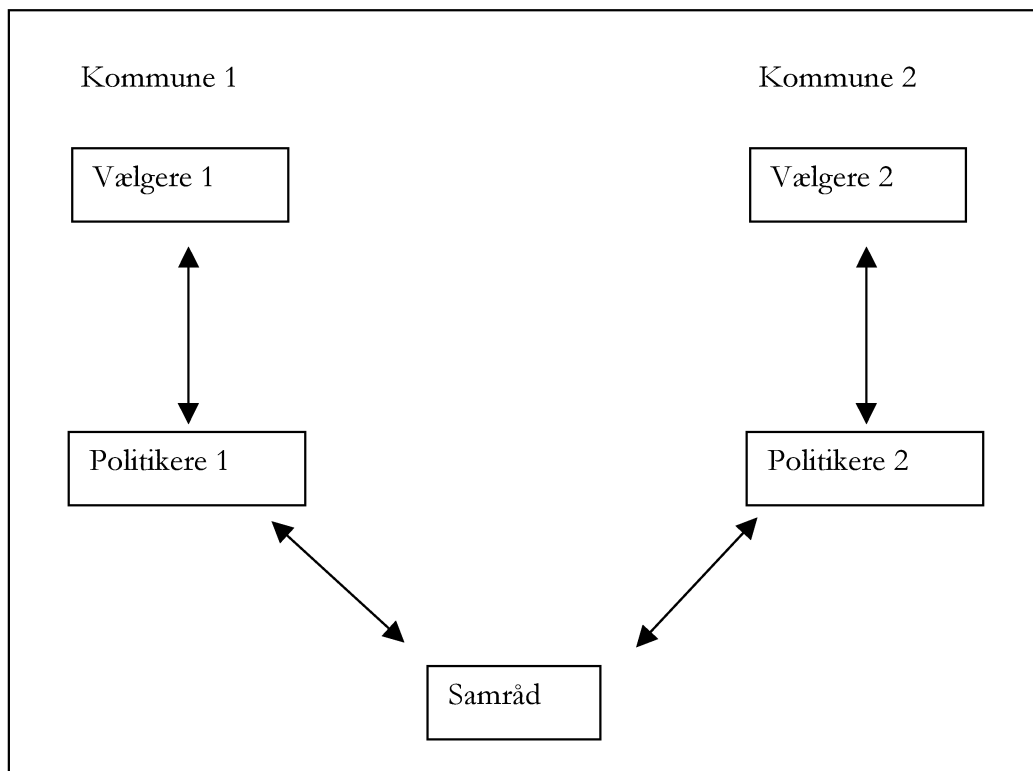
På dette sted kunne man godt spørge sig selv, om diskussionen af demokratisk kontrol i relation til kommunale samarbejder ikke er blevet overflødiggjort af, at det politiske ansvar i langt de fleste nyetablerede samarbejder beholdes dér, hvor det hele tiden har ligget, nemlig i de enkelte kommunalbestyrelser⁶. Det skal imidlertid her hævdes, at der i hvert fald i teorien er en risiko for, at muligheden for politisk ansvarlighed kan påvirkes af oprettelsen af kommunale samarbejder. Som figur 2. viser, sker der nemlig to ændringer i modellen over den demokratiske kontrol, hvis der indgås et kommunalt samarbejde mellem flere kommuner (i modellen er for oversigtlighedens skyld kun medtaget to kommuner).

For det første udvides modellen “i højden”. Nogle beslutninger, der tidligere blev truffet i kommunalbestyrelsen træffes nu i samrådet. Selvom det fortsat er kommunalbestyrelsen, der har det politiske ansvar, er der altså nu et tredje niveau i spil. For det andet udvides modellen “i bredden”, idet man nu ikke længere kan nøjes med at se isoleret på en enkelt kommune, men må inddrage alle de kommuner, der deltager i samarbejdet (i modellen altså kun to).

⁶ Lundtorp, 2000: side 75



Figur 2. Model over den kommunalpolitiske repræsentationsproces, når de (i dette tilfælde) to kommuner på et eller flere felter har indgået en aftale om kommunalt samarbejde





3. *Potentielle bekymringer*

Spørgsmålet er nu, hvilke bekymringer man på baggrund af disse to udvidelser kan gøre sig i relation til den demokratiske kontrol. I det følgende skal seks potentielle bekymringer opstilles og diskuteres, nemlig én for hver af de kombinationer, der opstår, hvis man som i figur 3. kobler de to udvidelsesretninger (i højden og i bredden) med de tre kontrolfaser opstillet i figur 1. (før, under og efter valgperioden). Nogle af bekymringerne har allerede længe været inddraget i diskussionen af kommunale samarbejder og demokratisk kontrol, mens andre først kommer til ved denne lejlighed.

Figur 3. Potentielle bekymringer man kan nære for den demokratiske kontrol i de tilfælde, hvor der eksisterer kommunale samarbejder. I identificeret i forhold til, om bekymringen har sit udgangspunkt i, at der kommer et ekstra organ (samrådet) i den enkelte kommune (i højden) eller i, at der nu er mere end én kommune med (i bredden), samt i forhold til om den demokratiske kontrol tænkes foretaget før, under eller efter valgperioden

	Udvidelse “i højden”	Udvidelse “i bredden”
Kontrol “før” - Vælgerne udstyrer politikerne med et mandat	De politiske mindretal ignoreres	Den oprindelige beslutning om samarbejde tages uden for den ordinære politiske dagsorden
Kontrol “under” - Vælgerne og politikerne konsulterer løbende hinanden	De politiske vagthunde stækkes	Den formelle beslutningspyramide “tipper” i praksis
Kontrol “efter” - Politikerne står til ansvar for vælgerne på valgdagen	Det politiske ansvar “glider ned” mellem kommunalbestyrelse og samråd	Det politiske ansvar “glider ned” mellem kommunerne

3.1 De politiske mindretal ignoreres

Den første bekymring, som skal diskuteres her, er en af de, der ofte har været omtalt, nemlig at etableringen af et kommunalt samråd kan give problemer i relation til sammensætningen af dette organ⁷. Man står her i en afvejningssituation mellem repræsentativitet og effektivitet. På den ene side kan det være ønskeligt, at de repræsentanter, en kommune stiller

⁷ Opgavekommissionen, 1998 side 175, Lundtorp, 2000 side 76



med til et samråd, i så vid udstrækning som muligt afspejler kommunalbestyrelsens politiske sammensætning. Dette kan naturligvis gøres ved at sende hele kommunalbestyrelsen, men med flere samarbejdende kommuner vil dette give nogle ret store forsamlinger. Hvis man samtidig ønsker et forholdsvis arbejdsdygtigt eller effektivt organ vil dette ikke være hensigtsmæssigt.

En typisk måde at forsøge at afveje de to hensyn på vil være, at der kun udvælges nogle få medlemmer fra den enkelte kommunalbestyrelse til at sidde i samrådet (for at skabe effektivitet), men at disse udpeges forholdsmæssigt i forhold til den partipolitiske sammensætning i kommunalbestyrelsen (for at skabe repræsentativitet). Ved denne model kan der imidlertid være en tendens til, at mindre partier ikke opnår repræsentation i sådanne samråd.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor alvorligt denne bekymring skal tages. Mindretalsbeskyttelse er en vigtig demokratisk værdi, men omvendt vil personmæssigt for store samråd også meget nemt kunne skabe en arbejdsform, der vil kunne virke blokerende eller i hvert fald svært forsinkende på de beslutninger, som jo også i alles interesse må tages.

En mulig løsning ligger i udformningen af det mandat, som den samlede kommunalbestyrelse udsteder til samrådsmedlemmerne⁸. I den forbindelse kan kommunalbestyrelsen vælge at give samrådsmedlemmerne et ubundet mandat, hvormed menes, at de mere eller mindre overlades til dem selv og deres egen fornuft. Det er selve den forudgående udvælgelse af personer til samrådet, som er kommunalbestyrelsens "garanti" for, at de efterfølgende beslutninger vil være i tråd med de holdninger, der findes blandt kommunalbestyrelsens flertal. Det er især et sådant ubundet eller frit mandat, der vil kunne være problematisk i forhold til de politiske mindretal.

Omvendt må det gælde, at et fuldstændigt bundet mandat vil overflødig gøre bekymringen omkring ignoreringen af de politiske mindretal. Hvis samrådsmedlemmerne handler som budbringere for deres respektive kommunalbestyrelser af de konkrete beslutninger, der måtte være truffet her, vil mindretallenes indflydelse ikke svækkes ved indførelse af kommunale samarbejder og kommunale samråd. Det kan således altså godt være, at man ved et bundet mandat opnår repræsentativitet for så vidt

⁸ Om kommunalpolitikeres mandater se eks. Bentzon, 1981 side 185ff og Kjær, 2000 side 255ff.



angår holdninger, men omvendt lider effektiviteten voldsomt under en sådan udformning af mandatet. For det første vil det være utroligt omstændigt, hvis samrådsmedlemmerne i stort set alle tilfælde skulle “hjem” til deres respektive kommunalbestyrelser og fremlægge problemerne for så at få et forslag med tilbage til samrådet. For det andet er det en klassisk indvending mod det bundne mandat, at de der udsteder mandatet så skal instruere nogen om forhold, som de instruerede gennem deres sæde i samrådet har en større indsigt i. Og vel at mærke også har været i stand til at diskutere med deres kolleger fra andre kommuner. Til tider bliver man jo klogere af at snakke tingene igennem.

Vurderingen må derfor være, at man kan afhjælpe de politiske mindretals klemme ved ikke at gøre kommunalbestyrelsens mandat til samrådsmedlemmerne helt ubundet. Et helt bundet mandat må omvendt også vurderes som urealistisk, og derfor kunne det foreslås at stille efter et “løbende forhandlet mandat”, hvor mindretallet sikres ved, at arbejdet i samrådet en gang imellem kommer op at vende i kommunalbestyrelsen. Det politiske mandat har traditionelt været vanskeligt at præcisere lovgivningsmæssigt, og derfor må det i stedet være den enkelte kommunalbestyrelse, der i det konkrete tilfælde søger at komme med en sådan indrømmelse over for eventuelle politiske mindretal.

3.2 De politiske vagthunde stækkes

Selvom mindretallenes holdninger på den ene eller anden vis søges inddraget i den kommunalpolitiske beslutningsproces, kan et reduceret antal medlemmer i samrådet i forhold til kommunalbestyrelsen stadig give anledning til bekymring. Hvor diskussionen i det ovenstående har handlet om den normale forretningsgang, så er det også nødvendigt at overveje, hvad der sker i de ganske få tilfælde, hvor tingene går eller er på vej til at gå “skævt”. Man kan forestille sig enkelttilfælde, hvor der i samrådet træffes beslutninger, der ikke er i overensstemmelse med det politiske mandat, som de enkelte medlemmer sidder på. Beslutninger der ikke er i overensstemmelse med de tilkendegivelser, der ellers gives eller måske beslutninger som heller ikke i juridisk forstand vil kunne siges at være helt korrekte.

I det traditionelle politiske system har man forskellige former for “politiske vagthunde”, der med skiftende held søger at holde de siddende politikere på “stien”. Det er naturligvis først og fremmest de implicerede parter, dvs. de borgere, virksomheder eller organisationer, som berøres af



de trufne beslutninger. Også medierne antages ideelt set at varetage en vagthundefunktion, idet de gennem mere eller mindre kritisk journalistik kan udøve en form for løbende kontrol af det politiske niveau. Sidst men ikke mindst er der tit nogle af politikerne selv (oftest oppositionspolitikere), der påtager sig hvervet som vagthund⁹.

Det er netop disse politiske vagthunde inden for det politiske system, som i forbindelse med etableringen af kommunale samarbejder kan frygtes at miste en vigtig platform for deres kontrolfunktion. De risikerer nemlig at miste deres sæde i det organ, der tager sig af “den daglige drift”. De politiske vagthunde sidder sikkert ofte på oppositionsmandater i kommunalbestyrelsen, der ikke umiddelbart gør det muligt for dem at opnå en af kommunens få pladser i et givent kommunalt samråd.

Man kan naturligvis altid diskutere værdien og nødvendigheden af, at der er nogen, der i detaljer kan huske de andres afgivne valgløfter og som ikke kun går op i stort men også i småt. Men et eller andet sted er det vanskeligt helt at afvise deres berettigelse. I teorien er deres væsentligste bidrag nemlig, at de tænkes at virke disciplinerende på de andre politikere. I ganske mange kommuner vil man således med god grund kunne hævde, at der ikke er brug for politiske vagthunde, fordi tingene kører problemfrit, og de siddende politikere er til at stole på. Omvendt kunne det så også hævdes, at nogle få af disse er til at regne med, netop fordi de er klar over, at de har politiske modstandere, der vil råbe op, hvis de laver noget politisk (eller måske endda juridisk) set “forkert”.

Det tilbageværende spørgsmål er selvfølgelig, om man alligevel kan kombinere kommunale samarbejder og tilstedeværelsen af politiske vagthunde. Hvis antallet af personer i samrådet fortsat antages at være forholdsvis beskedent, står og falder det vel med kommunikationen mellem samrådet og de resterende politikere. Den information om den daglige drift, som er så vigtig for de politiske vagthundes aktivitet, skal stilles til rådighed for dem.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor langt man på denne vis kan komme ad informationens vej. En naturlig indvending kunne jo være, at samrådet vel netop ikke vil have den store interesse i at kommunikere de ting videre, som det ikke ønsker i hænderne på emsige oppositionspolitikere. Ideelt set må det imidlertid være ønskeligt, at der udgår en vis mængde in-

⁹ Berg, 2000: kapitel 9



formationer om samrådets arbejde, om ikke andet fordi det modsatte vil være et uheldigt signal at sende i relation til forestillingen om demokratisk kontrol..

I relation til de to andre nævnte vagthunde kan man hævde, at pressens mulighed for at påtage sig et kontrollerende ansvar ikke umiddelbart synes at blive påvirket af brugen af kommunale samarbejder. Møderne i de kommunale samråd er sædvanligvis lukkede, men det er traditionelle udvalgs møder jo også.

Omvendt i relation til involverede borgere, virksomheder og organisationer, som påvirkes derved, at de nu pludselig har to steder, hvor de potentielt kan henvende sig med forespørgsler, klager og påvirkningsforsøg. Næmlig dels kommunalbestyrelsen i hjemkommunen, dels det kommunale samråd og den administrative enhed, der normalt vil være knyttet til denne. I de konkrete tilfælde vil der sikkert være forskel på, hvor det vil være mest hensigtsmæssigt at få disse henvendelser rettet hen. Det vigtigste set i relation til den løbende demokratiske kontrol vil være, at det er afklaret, hvor man skal henvende sig med hvad, og at dette er meldt ud.

3.3 Det politiske ansvar “glider ned” mellem kommunalbestyrelse og samråd

Mens det bør kunne sikres, at borgerne ved, hvor de skal henvende sig i forbindelse med den kontrol, de udøver i valgperioden, synes det umiddelbart vanskeligere at sikre, at vælgerne ved, hvem de skal “henvende sig til”, når de på valgdagen gerne vil ytre deres tilfredshed eller utilfredshed med de ting, der er foregået inden for et givet kommunalt samarbejde. Hvordan indikerer man med sit kryds, om det siddende samråd har gjort det godt eller skidt?

Man kan her nære en bekymring for, at det bliver vanskeligere for vælgerne at placere det politiske ansvar for de beslutninger, der er taget i forbindelse med et område, som har været omhandlet af et kommunalt samarbejde. Nogle beslutninger bliver nu truffet “længere væk” fra vælgerne nemlig i de kommunale samråd. Som det har været fremført¹⁰, er disse organer indirekte valgte, og ansvarligheden hævdes derfor vanskeliggjort i forhold til en traditionel model, hvor der kun er direkte

¹⁰ Lundtorp, 2000 side 75



valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer at forholde sig til. Et indirekte valgt organ kan i princippet være mindst ligeså demokratisk som et direkte valgt, men en demokratisk kontrol vil hæmmes, hvis man skal søge gennem valghandlingen at holde et indirekte valgt organ politisk ansvarlig.

Pointen er imidlertid, at det har man ikke brug for i relation til den type af kommunale samarbejder, som behandles i denne artikel. De er jo som sagt netop karakteriseret ved, at det politiske ansvar bibeholdes i de enkelte kommunalbestyrelser. Mandatet som samrådsmedlemmerne sidder på kan være mere eller mindre bundet, men selvom man skulle vælge at operere med et forholdsvist ubundet mandat, influerer dette ikke på, at det politiske ansvar stadig ligger fuldt og fast hos det organ, som har udstyret dem med mandatet, nemlig kommunalbestyrelsen. Det er ikke det politiske ansvar, der er uddelegeret, men kun opgaven i praksis at forvalte et givent mandat. Det er stadig kommunalbestyrelsen, der skal holdes politisk ansvarlig for at have valgt samrådsmedlemmerne og for de instrukser, man har givet dem på forhånd eller undervejs.

I princippet er det således ikke problematisk at placere det politiske ansvar for de ting, der er gået godt og skidt. Imidlertid kan der alligevel opstå problemer, hvis henholdsvis politikere og vælgere vil det anderledes. Vil samrådsmedlemmerne eksempelvis søge at tage æren for positive resultater selv og omvendt forsøge at kaste ansvaret tilbage på hele kommunalbestyrelsen, hvis det går mindre godt? Og hvad med de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke selv har sæde i samrådet? Vil de i løbet af valgkampen undlade over for vælgerne at skyde skylden på de få i samrådet og i stedet gøre et nummer ud af at påpege, at de selv har siddet med en del af det politiske ansvar og således erkende, at de også selv må have svigtet?

På samme måde kan man i relation til vælgerne spørge, om de konsekvent vil erindre, at det politiske ansvar ligger i kommunalbestyrelsen, eller om de bevidst eller ubevidst vil medvirke til, at det politiske ansvar i nogle tilfælde så at sige forsvinder mellem to stole, at det "glider ned" mellem kommunalbestyrelsen og samrådet? Hvis der på denne vis skulle være en tendens til, at politikerne bliver holdt mindre fast på konsekvenser af beslutninger truffet i forbindelse med kommunale samarbejder end beslutninger truffet "alene" i den enkelte kommune, udgør det et problem.



Med til billedet af denne bekymring hører imidlertid, at man også kan have en del bekymringer i relation til politisk ansvarsplacering i en situation, hvor der ikke samarbejdes mellem kommunerne på den omtalte vis. Hidtil er der taget udgangspunkt i en teoretisk model af demokratisk kontrol, men man kan også tvivle på, om den skitserede politiske ansvarsplacering, nu også fungerer i praksis. Eksempelvis gælder det for ca. en femtedel af kommunalpolitikernes vedkommende, at de slet ikke genopstiller ved det følgende valg¹¹, hvorfor vælgerne slet ikke får mulighed for gennem deres stemmeafgivning at vurdere disse politikeres præstationer.

Men det kan også hævdes, at vælgerne med kun ét kryds at sætte vil have meget svært ved at give en nuanceret og detaljeret bedømmelse af en række politikeres handlinger over en 4-årig periode. Hvis den enkelte vælger endelig skulle have fulgt med i hver enkelt beslutningsforløb (hvilket ikke kun kræver tidsmæssige ressourcer, men vel egentlig også løbende en del information om, hvem der har ment og sagt hvad i de enkelte forløb) og til sidst skulle være i stand til at foretage en afvejning, er det vel ikke sandsynligt, at det samlede valgresultat giver den enkelte politiker andet end en meget vag fornemmelse af, hvordan vedkommendes ageren i forhold til eksempelvis et kommunalt samarbejde på et enkelt policy-område er blevet vurderet¹².

3.4 Den oprindelige beslutning om samarbejde tages uden for den ordinære politiske dagsorden

Det er de tre ovenfor diskutererede bekymringer, der hidtil har været inddraget i debatten omkring kommunale samarbejder og demokratisk kontrol. Det kan på sin vis synes underligt, for det mest karakteristiske ved kommunale samarbejder er jo ikke, at der sker en udvidelse "i højden", og at der oprettes et organ, hvori ikke alle kommunalbestyrelsens medlemmer har sæde. Dette kendes jo også fra forskellige former for råd og nævn og ikke mindst fra de traditionelle udvalg. I stedet er det særegne ved kommunale samarbejder jo netop, at der deltager flere kommuner, og derfor skal der i denne artikel suppleres med nogle af de bekymringer, som man kunne gøre sig "i bredden".

¹¹ Kjær, 2000 side 173

¹² Se endvidere Kjær, 2000 kap. 8



Eksempelvis kunne man stille “demokratisk” spørgsmålstegn ved den måde, hvorpå de kommunale samarbejder etableres. I de tilfælde hvor der, som antydnet ovenfor, skulle ligge motiver bag indgåelsen af kommunale samarbejder i retning af, at man vil skubbe til/forsinke en kommunesammenlægning, kan politikerne risikere at komme til at gå uden om vælgerne. Ikke så meget fordi vælgerne ikke, som det er kutyme ved egentlige sammenlægninger, bliver inddraget direkte i form af en vejledende folkeafstemning, men fordi ideen om samarbejde ikke nødvendigvis får plads på den kommunalpolitiske dagsorden.

De indledende idéstadier vil som regel være præget af, at nogle forholdsvis få personer fra de deltagende kommuner snakker sammen, og det er da rigtigt, at sådanne drøftelser ikke nødvendigvis vil være underlagt demokratisk kontrol. Vigtigt er det imidlertid at holde fast i, at selvom disse personer skulle vise sig at være lidt for entreprenante i forhold til, hvad der er dækning for i kommunalbestyrelsen, så er det kommunalbestyrelsen, der træffer den endelige afgørelse om indgåelsen af et kommunalt samarbejde. Det vil således være muligt for vælgerne at holde politikerne ansvarlige ved næste valg enten for at have været for overbeviste “samarbejdere” eller for at have sovet i timen.

Skulle man endelig have brug for en mere præcis adresse for sin ris eller ros, vil disse beslutninger om indgåelse af kommunale samarbejder som oftest være forholdsvis topstyrede, og derfor vil borgmesterkontoret sjældent være et dårligt sted at starte. Om det så i øvrigt er klogest for politikerne i relation til indgåelse af samarbejder at handle hurtigt for at udvise initiativ eller at lade forhandlingerne strække sig ind i næste valgperiode for at nå at tage vælgerne i ed, må være op til deres egen politiske tæft.

3.5 Den formelle beslutningspyramide “tipper” i praksis

En anden bekymring, man kan gøre sig i relation til kommunale samarbejder og demokratisk kontrol, er, at det måske ikke i praksis er muligt at opretholde en “beslutningspyramide”, som den ideelle af slagsen, der er afbildet i figur 2. I praksis kan man frygte, at der kan være en tendens til, at den “tipper” forstået på den måde, at det fælles samråd bevæger sig fra at være i bunden af pyramiden (som altså står på “spidsen”) til at være i toppen af beslutningshierarkiet.



Det er spørgsmålet, om man i praksis vil kunne forestille sig, at samrådene altid vil nøjes med at sætte sig lidt “udenfor” de enkelte kommuners snævre ønsker og interesser, når disse skal tænkes sammen, eller om de også i visse tilfælde vil sætte sig “over”. Hvis dette skulle ske på initiativplan, er det vel i og for sig ikke bare uproblematisk men ligefrem ønskeligt, idet de kommunale samarbejder jo netop skal kunne udnytte sådanne sammentænkninger. At dette skulle være demokratisk uproblematisk bygger på, at samrådspolitikerne jo afhængig af deres mandats bundethed i et eller andet omfang skal tilbage og spørge deres respektive kommunalbestyrelser.

Bekymringen opstår imidlertid, hvis samrådsmedlemmerne udnytter situationen og hver især går tilbage til “sin” kommunalbestyrelse og beder om confirmation af en given idé, og lægger op til, at beslutningen tages i lyset af, at den anden eller de andre kommuner forventes at give tilsagn. I forsøg på at bevare den gode samarbejdsånd kan der således opstå en tendens til, at man bevæger sig mod en enighed i beslutningerne, som der ellers ikke umiddelbart vil være belæg for. I dette tilfælde kan man sige, at den formelle beslutningspyramide “tipper” i praksis.

Om den tipper hele vejen rundt, så det er samrådet, der bliver det reelt overordnede organ, eller om den bliver “liggende på siden”, så det er én af kommunerne, som først og fremmest kører løbet, er i relation til intentionen om at beholde også den reelle beslutningskompetence i de enkelte kommunalbestyrelser vel egentlig lige “slem”.

Et eksempel kunne her være, at der flere steder lægges vægt på, at beslutninger om prioritering og kvalitet fortsat skal ligge hos den enkelte kommunalbestyrelse¹³. Selvom man indgår i et kommunalt samarbejde om en given kommunal service, skal det være muligt for de deltagende kommuner individuelt at vælge det miks af kvalitet og pris, som passer dem bedst. Bekymringen går her på, om der i samrådet vil være en tendens til i praksis at sigte mod et fælles serviceniveau, hvad enten dette nu skyldes bekvemmelighedshensyn, eller at man ønsker samarbejdet gennemført i en så fælles ånd som muligt.

Det er vanskeligt at vurdere, om denne bekymring er velbegrundet i relation til dagens danske kommunale samarbejder, og i modsætning til flere af de andre bekymringer er det vanskeligt at lade det komme an på en

¹³ Kommunernes Landsforening, 2000 side 28-29



prøve. Hvis det viser sig, at man inden for et kommunalt samarbejde over tid nærmer sig hinanden mere og mere i relation til serviceniveau, er det nemlig ikke umiddelbart til at afgøre, om dette skyldes, at balancen er tippet, og samrådsmedlemmerne har trumfet deres fælles vilje igennem, eller om det skyldes, at såvel samrådsmedlemmer som kommunalbestyrelsesmedlemmer simpelthen er blevet “klogere” af at se på de andres erfaringer og derfor ladet deres egne ønsker bevæge sig i denne retning. Skulle det sidste være forklaringen, er det, modsat situationen med den tippede pyramide, vanskeligt at se, at det skulle kunne udgøre et demokratisk problem.

3.6 Det politiske ansvar “glider ned” mellem kommunerne

Den sidste bekymring, som skal omtales i denne artikel, er en parallel til den bekymring “i højden”, som gik på, at det politiske ansvar kunne glide ned mellem samråd og kommunalbestyrelse. Også “i bredden” kan man forestille sig, at de politiske beslutningers ejermænd i en eller anden udstrækning usynliggøres, og at det politiske ansvar derfor får lov at “glide ned” i dette tilfælde mellem de deltagende kommuner.

Man kunne forestille sig, at selvom det er de enkelte kommunalbestyrelser, som skal stå til politisk ansvar over for vælgerne på valgdagen, så vil det forhold, at der er et fælleskommunalt organ knyttet til specifikke områder, måske friste nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer til at henvise eventuel ris til det kommunale samarbejde og de andre deltagende kommuner. Hvis vælgerne i givet fald samtidig accepterer dette, kan der således være en tendens til, at den politiske ansvarlighed udvandes, og at ansvaret glider ned mellem kommunerne.

I hvor høj grad politikerne vil anvende en sådan strategi, og i hvor høj grad vælgerne vil lade sig “narre”, er naturligvis vanskeligt at svare på inden for en teoretisk ramme, men i relation til politikerne må bekymringen i hvert fald udtales. Når valgperiodens succeser og fiaskoer i forbindelse med de kommunale valgkampe skal gøres op, så vælgerne bl.a. på baggrund heraf kan afsige deres dom, sker det nemlig af og til, at politikerne er mere villige til at tage succeserne end fiaskoerne på deres kapper.

En fællesskabspessimist kunne hævde, at når noget er alles ansvar, så opfatter folk, at det er ingens ansvar. I relation til kommunale samarbejder og den efterfølgende fordeling af det politiske ansvar kunne man nære



den bekymring, at når noget er fleres ansvar, så opfatter folk, at det er de andres ansvar.



4. **Konklusion**

Ikke mindst de to bekymringer, der vedrører den demokratiske kontrol, som vælgerne efter valgperioden tænkes at kunne foretage, fører til, at konklusionen på denne artikel må være, at der i de kommende år først og fremmest er brug for opmærksomhed, hvis det skal sikres, at de kommunale samarbejder er underlagt demokratisk kontrol.

Hvis ambitionen i udgangspunktet er, at man vil beholde det politiske ansvar i de respektive kommunalbestyrelser, så kræver det en vis opmærksomhed for at sikre, at det således ikke bare er formelt afklaret, hvem der skal stilles til politisk ansvar, men at dette også reelt bliver gjort, hvad enten det nu drejer sig om tildeling af ris eller ros. Ikke bare opmærksomhed om, at det politiske ansvar skal placeres i de deltagende kommunalbestyrelser, men også en opmærksomhed om, at en konstruktion som kommunale samarbejder ikke mindsker mængden af politisk ansvar. Man kan dele politisk ansvar, men man kan ikke derigennem få det til at forsvinde.

Afslutningsvist kunne man også spørge, hvor megen opmærksomhed man i forbindelse med diskussionen af kommunale samarbejder i det hele taget skal tildele bekymringerne om demokratisk kontrol. Et argument for ikke at tage bekymringerne specielt alvorlige kunne være, at de områder, der henlægges til kommunale samarbejder, vil have meget "teknisk" karakter og således ikke være hverken politisk eller demokratisk interessante.

Argumentet holder ikke nødvendigvis helt. Dels ser man i disse år også samarbejder på områder, der ikke traditionelt har været defineret som "tekniske", dels er netop en sådan afskærmning af "ikke politisk interessante" områder vel lidt tvivlsom. Med en vis vægt kunne man hævde, at der er "politik" i stort set alle beslutninger, eller at det i hvert fald først efterfølgende er muligt at pege de beslutninger ud, som viste sig at være rent "tekniske".

At der i en periode ikke har været udtalte demokratiske kontrolproblemer med eksisterende kommunale samarbejder, siger heller ikke noget om, hvorvidt samarbejderne har været uproblematisk i forhold til de seks bekymringer påpeget ovenfor. Måske fortæller det i højere grad, at



de har omhandlet områder, som på forhånd har været defineret som “tekniske”, og hvor demokratiske kontrolproblemer således pr. definition ikke har kunnet opstå.

Omvendt skal man måske også passe på med at tildele diskussionen af demokratisk kontrol for stor opmærksomhed. Fordi man nu i høj grad har fået parkeret kritikken af kommunale samarbejder under denne hat, betyder det jo ikke, at det nødvendigvis er det eneste problem ved kommunale samarbejder, som er værd at diskutere. Ligeledes kan der måske være andre “demokratiske problemer” i relation til det danske kommunestyre, som er mere relevante at bruge kræfterne på. Det må således i høj grad være en balanceret opmærksomhed, der kaldes på..

Den vigtigste pointe er imidlertid, at hele denne artikel har søgt at vurdere kommunale samarbejder op imod en ideel forestilling om, hvordan den demokratiske kontrol bør foregå (som afbildet i figur 1.). Her skal man imidlertid passe meget på med ikke at sammenligne “reelle æbler” med “ideelle appelsiner”¹⁴. Man kan nære forskellige bekymringer i relation til den demokratiske kontrol i forbindelse med kommunale samarbejder, men det kan man som kort omtalt også i forbindelse med en situation uden samarbejder. Har alle vælgere i dag tilstrækkelig information om de forskellige beslutningsforløb til at placere skyld og ære? Kan de huske det hele, lægge det sammen på valgdagen, og koge det ned til det enkelte kryds, de har til rådighed? Kan politikerne med baggrund i valgresultatet regne ud, hvad vælgerne mener om en masse konkrete enkeltbeslutninger? Og hvis de endelig kan, lader de sig så alle styre af det?

Når man i dag vurderer mulighederne for, at der kan udøves demokratisk kontrol i en situation med kommunale samarbejder, skal man således huske, at det kan være vanskeligt nok i en situation uden. Det er i et eller andet omfang også en sammenligning med en situation uden samarbejder, man skal foretage.

I relation til selve den beslutning en kommune skal træffe om at indgå i et kommunalt samarbejde, skal overvejelserne om muligheden for demokratisk kontrol jo også kun indgå som et element. Der må foregå en samlet afvejning, hvor man også skal inddrage de gevinster af eksempelvis økonomisk og kvalitetsmæssig karakter, som man måtte tro på at kunne høste. Konklusionen skal herfra være, at der måske kan være

¹⁴ Dahl, 1989 side 84



grund til at nære visse demokratiske bekymringer, men at disse ikke må vurderes som uoverkommelige, hvis de på forhånd tildeles opmærksomhed.

Denne artikel har været rent teoretisk i sit udgangspunkt, og i hvor høj grad de identificerede potentielle bekymringer må vise sig at være berettigede eller uberettigede, skal først og fremmest vurderes, når det er muligt at gøre det i lyset af de mange erfaringer, der i disse og de kommende år indhøstes rundt omkring i de danske kommuner. Det skal herfra hævdes, at en del vil komme til at afhænge af de konditioner for samarbejdet, som kan aftales allerede på forhånd, nemlig forhold som sammensætningen af de kommunale samråd, karakteren af det mandat, som samrådsmedlemmerne udstyres med og kvaliteten af den information om samarbejdets daglige forløb, som kommer til at tilfalde vælgerne og de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke selv har sæde i samrådene.

Forhåbentlig vil denne artikel kunne bidrage til, at der i den forbindelse gøres nogle overvejelser, som måske kan være med til at forhindre, at der i relation til kommunale samarbejder opstår problemer med demokratisk kontrol.



Litteratur

Bentzon, Karl-Henrik (1981): "Kommunalpolitikkerne", København: Samfundsvideenskabeligt Forlag

Berg, Rikke (2000): "Den 'gode' politiker - et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne", Odense: Odense Universitetsforlag

Dahl, Robert A. (1989): "Democracy and its Critics", New Haven, N.J.: Yale University Press

Kjær, Ulrik (2000): "Kommunalbestyrelsernes sammensætning - rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik", Odense: Odense Universitetsforlag

Kommunernes Landsforening (2000): "Kommunalpolitik - oplæg til debat", København: Kommunernes Landsforening

Lundtorp, Svend (2000): "Kommunalt samarbejde - Hvorfor og hvorfor ikke?", København: Kommunernes Landsforening

Opgavekommissionen (1998): "Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor", Betænkning nr. 1366, Indenrigsministeriet, København: Statens Information

Schumpeter, Joseph A. (1942/1976): "Capitalism, Socialism and Democracy", New York: Harper and Brothers