

Kommunal erhvervs politik

Poul Carstensen

Indledning

Temaet for denne artikel - kommunal erhvervs politik - har igennem de senere år påkaldt sig stadig større interesse i Danmark,¹ og der forløber næppe en uge, hvor temaet ikke er oppe at vende i dagspressen eller kommunernes egne blade. Kommunerne har opprioriteret området betydeligt både kvantitativt ved at bruge stadig flere ressourcer og kvalitativt ved i højere grad at forsøge at styre erhvervsudviklingen istedet for at blot at tilpasse sig den. Deres problem er, at de bremses de af nogle af administrativ praksis formulerede regler, som synes at fastholde kommunerne i rollen som tilskuere, hvor de selv ønsker at være aktører. Når området påkalder sig juridisk interesse skyldes det derfor en i og for sig traditionel juridisk problemstilling. Den politiske nyorientering bliver bremsset af en retlig regulering, som synes at have overlevet sig selv eller for at citere en af de jurister, som på afgørende måde har været med til at formulere reglerne: "Udgangspunktet fra 1930'erne er blevet hængende uafhængigt af om virkeligheden er løbet fra det".² Den retsteoretiske opgave er herefter ikke alene at få teori og virkelighed til at passe sammen, men at give området en retsteoretisk ramme, som gør det muligt for området at udvikle sig på en fornuftig måde i fremtiden.

Selvstyre contra retssikkerhed

Dette fører over til det næste problem. For at kunne løse opgaven er man nødt til at forholde sig til, i hvilket omfang man anser kommunal erhvervs politik og i forlængelse heraf kommunernes krav om en udvidelse af de retlige rammer for berettiget. Man er nødt til at have et vurderingsgrundlag, som uløseligt hænger sammen med ens holdning til kommunerne, og den kan blandt kritiske jurister ikke karakteriseres som entydig positiv.

På den ene side er der en generel og principiel velvilje over for det

1. Artiklen er udelukkende skrevet på baggrund af danske forhold, men der kan sandsynligvis drages paralleler til forholdene i de øvrige nordiske lande.
2. Erik Harder i bladet "Kommunen den 28.09.1989 "Kommune og erhverv".

lokale selvstyre. Grundlovens §82 har grundlovsfæstet det kommunale selvstyre som en kollektiv frihedsrettighed på lige fod med en række individuelle frihedsrettigheder som ytrings-, forsamlings- og ejendomsretten, og paragraffen er et udtryk for den historiske kamp, som kommunerne har ført for retten til at bestemme over lokale forhold. Denne kamp for det lokale selvstyre - for en kollektiv frihed - kunne umiddelbart forlede en til at tro, at kritiske jurister havde en positiv holdning til kommunerne, men ser man dog på de artikler, som der har været vedrørende kommunerne i foreksempel Retfærd, illustrerer de, at det langt fra er tilfældet. Den kritiske jurist har tilsyneladende sat sig som opgave at afsløre kommunale skandaler; at kritisere udhulingen af borgernes retsbeskyttelse og den mangelfulde varetagelse af vigtige hensyn som f.eks. miljøhensyn, som er sket via decentralisering af opgaver fra stat til kommuner og den manglende kontrol med og sanktionering af kommunerne fra statens side. Udgangspunktet er en sammenligning mellem kommuner og stat, hvor spørgsmålet er, hvem der er bedst til at varetage forskellige områder og hensyn. Man har afvejet lokal indflydelse over for retssikkerhed og afvejningen er faldet klart ud til gunst for staten. Simon Thorbek konkluderer således i retfærd 18 fra 1981 vedrørende socialområdet, at "Klienternes retsløshed bliver total, hvis juridiske skønsprincipper på det sociale område erstattes af kommunalt selvstyre",³ og Steen Rønsholdt konkluderer tilsvarende i Retfærd 47 fra 1989, "...at den kommunale myndigheds konstitution og virkemåde ikke i sig selv repræsenterer en retssikkerhedsgaranti, og det kommunale selvstyre ikke generelt set er af en karakter, som kan kompensere for retssikkerhed".⁴ Der er altså en enten eller. Selvstyre eller retssikkerhed, og det er tydeligt, at det er retssikkerheden, som er målestokken. Kan demokrati opveje rekurs? Ikke om rekurs kan opveje demokrati, eller om lighed kan opveje tilpasning til særlige lokale forhold. Når målestokken er givet, er konklusionen det ofte også. Man kan opstille et lidt forenklet skema, hvor modsætningerne måske træder tydeligere frem.

Kommune	Stat
kommunal handlefrihed	legalitetsprincipper
geografisk nærhed	overordnede hensyn
lokalpolitisk deltagelse	retssikkerhed
lokal tilpasning	lighed

Man foretrækker stat fremfor kommune, men dette skyldes også, at man forbinder de positive ord under rubrikken "kommune" med helt

3. "Det kommunale selvstyre set indefra", side 99.

4. "Den offentligretlige modernitets former og grundlag", side 62.

andre ord. Kommunal handlefrihed ses som udtryk for vilkårlighed, geografisk nærhed som lokalt snæversyn, lokalpolitisk deltagelse som varetagelse af usaglige politiske hensyn og lokal tilpasning som manglende retssikkerhed. Når man har ikke har taget udgangspunkt i selvstyret, som den positive faktor, skyldes det, at man har konkluderet, at selvstyret ikke er en reel faktor, men snarere ikke eksisterende, og at kommunerne ofte står i direkte modsætning til sine egne borgere eller væsentlige hensyn som f.eks. planlægnings- og miljøhensyn. Carsten M. Henrichsen konkluderer i Retfærd 18 fra 1981, at "Hvor kommunerne tidligere dannede rammen om et lokalt fællesskab gennem en selvstændig og af statsmagten uafhængig varetagelse af lokalsamfundets problemer, er kommunerne i dag blevet integreret som det lokale led i et uniformt administrativt system under mere eller mindre direkte ledelse af statsmagtens organer".⁵ Når man i den grad ligestiller kommuner og stat skyldes det måske også, at man på intet tidspunkt har haft en egnet analyseapparat, som kunne operere med, at der var en reel forskel eller bestemme betydningen af denne forskel. Man må derfor enten gå ud fra, at der er en politisk/retlig forskel mellem kommuner og stat, som man ikke sprogligt kan opfange, eller man må eliminere denne forskel, som jo tydeligvis må udgøre et irritationsmoment, hvis man ønsker at danne sig et entydigt billede. Det er derfor ikke underligt, at Kirsten Ketscher og Steen Rønsholdt i Retfærd 4 fra 1977 i deres - jeg håber de vil tilgive mig denne karakteristik - nærmest kapitallogiske artikel konkluderer, at "Selvstyret antager nærmest karakter af en "frihedsrettighed" i den borgerlige ideologi, hvorved det tilsløres, at kommunerne retligt og faktisk repræsenterer en regionalisering og niveaudeling af det samme statsapparat".⁶ Kommunen er en integreret del af staten, men en dårligere del, fordi retssikkerhedsgarantierne ikke på tilsvarende måde er tilstede, og fordi der er en større risiko for sammenblanding af interesser. Lene Thomsen og Henrik Bang konkluderer i Retfærd 14 fra 1980, at "I deres (kommunernes) spareiver gør de ofte mere skade end gavn, da netop spareiveren ikke sjældent er forbundet med lokalt snæversyn, befriet for samfundsmæssige overvejelser og socialpolitisk perspektiv".⁷ Når man primært sætter sig som mål at afsløre og kæmpe for at bevare gunstige retspositioner, får man også let et udgangspunkt meget lig det, som man traditionelt finder i forvaltningsretten: Borgerens retsbeskyttelse. Ganske vist de svage borgeres, men alligevel. Idealet bliver den uafhængige, juridiske instans, hvis afgørel-

5. "Kommunestyrets krise", side 8.

6. "Bidrag til en retlig analyse af det kommunale selvstyre", side 57.

7. "De kommunale organisationers indflydelse", side 51.

ser er præget af lighed og forudberegnelighed. Kommunale afgørelser er i modsætning hertil præget af politiske og økonomiske hensyn, og borgeren står ofte uden klagemuligheder. Man ønsker en ensartet praksis og forudberegnelighed, medens det kommunale selvstyre forudsætter det modsatte nemlig forskellighed. Det er således bemærkelsesværdigt, at det i høj grad er retsstatstankegange, som har været og er bestemmende for den kritiske jurists ståsted i forhold til kommunerne. Man er kritisk over for statsmagten, men man er endnu mere kritisk over for kommunerne og ender op med - lidt ukritisk - at foretrække stat fremfor kommune. Hvad der er værre er, at man - for at udtrykke det med et måske lidt fortærsket billede - ender med at stå på sidelinjen og kritisere det dårlige spil og de forkerte dommerkendelser, som altid går ens hold imod, istedet for selv at deltage i spillet. Ikke dermed sagt, at denne position er forkert - der er principielt ikke noget forkert i at være tilskuer -, men snarere at den er lidt kedelig og lidt perspektivrig i længden, hvis man har til formål at ændre tingenes tilstand. Det er ikke et offensivt, men snarere defensivt retligt udgangspunkt. Et forsvar for det bestående imod det der er værre.

Erhvervspolitikens uomgængelighed

Det bliver dog hurtigt åbenbart, at en sådan position ikke er holdbar, når man skal beskæftige sig med kommunal erhvervs politik. Man kan ganske vist også her pege på en række kommunale skandaler, hvor kommuner perspektivløst direkte eller indirekte har kanaliseret penge fra det offentlige til enten private virksomheder i håb om, at de til gengæld ville forblive i eller flytte til kommunen, eller forskellige erhvervsprojekter, som hurtigt har vist sig ikke at være andet end luftkasteller. Der er selvfølgelig ingen grund til at forholde sig ukritisk til kommunernes erhvervs politik og også her finder man mere skidt end kanel, men det er alligevel uholdbart at konkludere, at de burde afholde sig fra området. En sådan konklusion ville være i stil med at konkludere, at man burde holde op med at spise, fordi de fleste fødevarer alligevel er usunde. Mad er en nødvendighed for at leve, og man har intet valg, hvis man da vil leve. Tilsvarende er enhver kommunal aktivitet i en eller anden forstand udtryk for erhvervs politik, og kommunal erhvervs politik er derfor, så længe der er kommuner til, lige så uomgængelig som det at spise. Alt hvad kommunerne foretager sig vil på den ene eller anden måde berøre erhvervs livet i større eller mindre grad. Det er ikke et spørgsmål, om kommunerne skal have en erhvervs politik, men alene et spørgsmål om, hvilken erhvervs politik de skal eller må have. En

stillingtagen til dette forudsætter en stillingtagen til de interessermod-sætninger, som den retlige konflikt mellem kommunerne og tilsyns-myndighederne er udtryk for.

Kommunen mellem stat og privat

Man skal se på kommunernes aktuelle situation for at for en forståelse af, hvorfor kommunerne har opprioriteret netop dette område. På den ene side er der staten, som vælder stadig flere opgaver på kommunerne, uden at disse tilsvarende følges op af flere økonomiske ressourcer. Tværtimod er kommunerne forpligtede til at løse stadig flere opgaver og problemer med stadig færre midler. På den anden side er der en privat sektor, som er alt andet end velfungerende, men som er en afgørende faktor for kommunens økonomi og muligheder. Den konstant store arbejdsløshed betyder både et dårligere skattegrundlag for kommunen og forøgede omkostninger i form af overførselsindkomster og serviceydelser. Kommunerne er presset fra to sider, og erhvervs politikken bliver så at sige, hvis man ser bort fra besparelser, det eneste middel til at forandre kommunens egen økonomiske situation og må ses som et forsøg på at frigøre sig både fra statsmagten og den private sektor. Eller for at få det til at lyde lidt flottere: Den eneste mulighed for at give det lokale selvstyre et reelt indhold.

Den traditionelle kommunale erhvervs politik går ud på at tilpasse sig erhvervslivets krav og problemer. Skiftet i kommunerne - opprioriteringen - er et forsøg på at få den private sektor til at tilpasse sig kommunerne istedet for omvendt. Kommunerne forsøger at se på årsagen til problemer istedet for kun problemerne, og kommunerne ønsker ikke at reagere efterfølgende, når problemerne har vist sig, men før, og dette ønske støder på juridiske problemer. Statsmagten har ikke kun betydning økonomisk set, men også retligt. Det kommunale selvstyre sker under statens tilsyn, og kommunernes politiske nyorientering bremses af statsmagtens (indenrigsministeriets) formulerede retsgrundsætninger. En række af de konkrete initiativer vedrørende iværksætterhuse, industrihuse, forskerbyer og samarbejde om eksportfremstød, som kommunerne ønsker at iværksætte, kendes ulovlige. Den juridiske problemstilling bliver derfor også umiddelbart en stillingtagen til en modsætning mellem stat og kommuner. Det er staten, der definerer rammerne og kan intervenere i.f.t. den private sektor, medens kommunerne må tilpasse sig de opgaver, som staten stiller dem, uden at de i større omfang er med til at definere dem. På sin vis er kommunerne derfor juridisk fastlåst i en rolle som retsstat, medens det er staten alene, som

kan fungere som velfærdsstat. Kommunernes politiske nyorientering kræver derfor i sidste ende også en frigørelse fra en række af de retlige begrænsninger, som statsmagten har fastsat i sin praksis.

Forholdet mellem offentlig og privat

Afgørende for fastlæggelsen af de juridiske grænser har været hensynet til den private sektor. Man har villet beskytte den private sektor mod den offentlige. Problemet ved en sådan opfattelse er, at det som udgangspunkt forudsætter en klar adskillelse mellem offentlig og privat, som ikke forefindes i virkeligheden. Man forudsætter, at det er markedsøkonomien, som er bestemmende for samfundets udvikling, hvor det i mindst lige så stor grad er tale om en blandingsøkonomi uden nogen skarp eller entydig afgrænsning mellem privat og offentlig. Man forudsætter en klar skelnen mellem privat og offentlig og tager ikke hensyn til, at der er private organisationer og virksomheder, som indtager en rolle, som minder om offentlige; offentlige virksomheder, som virker på samme måde som private profit-orienterede virksomheder, og virksomheder som både er private og offentlige. Udgangspunktet forudsætter en arbejdsdeling mellem offentlig og privat, hvor visse opgaver varetages af private og andre af det offentlige; hvor den private sektor tager sig af "profiten" og kommunerne af "problemerne". Tager man sundhedssektoren som eksempel viser billedet sig dog hurtigt at være mere komplekst. Det offentlige sygehusvæsen er måske dominerende, ligesom det offentlige har fastsat forskellige retlige rammer for den private sektor, men den private sektor er også eksisterende på området i form af private sygehuse, læger, alternative behandlere o.s.v. Der er endvidere en stor afhængighed og et tæt samarbejde mellem offentlig og privat. På andre områder er det måske den private sektor, som er dominerende, men dermed ikke sagt, at den offentlige sektor ikke er eksisterende. Der er ikke tale om, at en opgave enten varetages af det private eller af det offentlige, men at begge sektorer er tilstede i forskelligt omfang afhængig af områderne, og at "arbejdsdelingen" er i konstant forandring. Man forudsætter, at kommunerne ikke må intervenere i den private sektor for ikke at forvride konkurrencevilkårene; at kommunerne kun skal sørge for, at de ydre rammer (service, veje, byggegrunde) er tilstede, men ivoerigt skal overlade den private sektor til sig selv.

Kommunerne skal fungere som retsstat og tilpasse sig og ikke gribe ind på egne vilkår. Den private sektor skal beskyttes mod kommunernes konkurrence, men hvorfor den private sektor skulle have erhvervet

monopol på en række områder, hvis der er et samfundsmæssigt behov for en kommunal aktivitet, begrundes ikke nærmere. Tværtimod kunne man hævde, at ligevel som at private virksomheder må finde sig i at konkurrere med andre private virksomheder; at små virksomheder må konkurrere med store, profitorienterede med non-profitorienterede, personligt ejede firmaer med forskellige selskabstyper, danske med udenlandske, må private finde sig i at skulle konkurrere med offentlige forudsat, at der er et samfundsmæssigt behov for den offentlige produktion.

Kritiske bemærkninger vedrørende den politiske nyorientering

Ifølge en traditionel liberalistisk holdning skal der være en skarp adskillelse mellem offentlig og privat, hvor den offentlige sektors opgave er at sikre, at den private sektor kan fungere i fred for uvedkommende kræfter, og hvor den private sektor iøvrigt skal være den dominerende. Det er derfor ikke underligt, at der har været en skarp kritik fra de borgerlige partier og det private erhvervslivs organisationer mod at tillade kommunerne et større retligt råderum. En kritisk holdning til den kommunale opprioritering kunne også synes tillokkende ud fra en traditionel venstrefløjs position. Man kan istedet for at se opprioriteringen som et forsøg på at frigøre sig fra stat og den private økonomi se det som en omfordeling af økonomi, hvor stadig større ressourcer anvendes på erhvervslivets problemer på bekostning af andre områder. Opprioriteringen synes ud fra en sådan synsvinkel at indebære en risiko for, at andre interesser og hensyn (miljø, planlægning, borgere) vil blive tilsidesat i forskellige afvejningssituationer. Erhvervs politikken risikerer at blive en perspektivløs kamp mellem kommunerne om at lokke virksomheder til fra andre kommuner, hvor det ikke er kommunerne, men de store virksomheder, som bestemmer præmisserne. Man kunne også gå et skridt videre og ud fra en traditionel marxistisk synsvinkel mene, at kommunerne stikker sig blå i øjnene, hvis de tror, at de reelt vil kunne påvirke deres egen situation. Produktionen vil stadig være på kapitalens præmisser og være undergivet dens begrænsninger, og først når man har magten over produktionsforholdene, kan der ændres noget radikalt. Med andre ord skabes der illusioner, hvis man tror på kapitalismens muligheder.

Uanset hvordan man iøvrigt forholder sig til sådanne kritiske tilgangsvinkler, peger de på nogle centrale indvendinger mod en kommunal erhvervs politik, og gør en ukritisk forholden naiv, men samtidig springer de over et centralt punkt, som allerede er blevet nævnt. Kom-

munal erhvervs politik er en uomgængelig nødvendighed og ikke et enten eller, ligesom en aktiv kommunal erhvervs politik er en nødvendighed, hvis der skal en realitet i det kommunale selvstyre. Hvis man ikke forsøger at definere, under hvilke former en kommunal erhvervs politik bør foregå, udnytter man ikke det positive potentiale, som kan ligge i en kommunal erhvervs politik og det kommunale selvstyre.

Det peger videre på det generelle problem for kritiske jurister, at man ikke har formået at formulere det lokale selvstyre positivt. Man har det med det kommunale selvstyre som lægerne har det med forebyggelse. Man vil næsten i enhver lærebog for læger finde fire-fem linjer i indledningen om, at det er vigtigere at forebygge end at helbrede, men resten af bogens indhold drejer sig herefter om at helbrede. På tilsvarende måde er demokrati en positiv størrelse - principielt og teoretisk -, men det en svær størrelse at håndtere under de givne samfundsmæssige forhold, og man ender med at prise retsstatslige idealer som retssikkerhed, legalitetsprincipper, lighed, forudberegnelighed og stat. Det er begreber, som egner sig til at forsvare sig mod indgreb og uhensigtsmæssige ændringer, men som ikke egner sig til en formulering af indholdsmæssige krav.

Der er selvfølgelig klare forskelle mellem f.eks. erhvervs- og miljøpolitik, og man kan ikke uden at være sig forskellene og deres konsekvenser bevidst overføre synspunkter fra det ene område til det andet. Kommunal erhvervs politik er et område, hvor det er mere oplagt at tage udgangspunkt i selvstyret, medens miljøretten tydeligt har dårlige erfaringer med den kommunale kontrol. Alligevel rejser der sig det spørgsmål, om man ikke i højere grad bør forsøge at give det lokale selvstyre et positivt indhold også på f.eks. miljøområdet - hvis man i det hele taget kan undgå at gøre det - på en sådan måde, at der ikke nødvendigvis skal være en modsætning mellem selvstyre og miljø og mellem selvstyre og retssikkerhed. På sin vis er en af de store opgaver i fremtiden netop at fjerne modsætninger, som vi i dag tager for givne, herunder også modsætningen mellem erhverv og miljø.

Problemet ved at fremhæve selvstyre som en positiv faktor er, at kritikerne af samme i vid udstrækning har ret, når de hævder, at selvstyrets forudsætning - demokratiet - ikke eksisterer, eller rettere ikke eksisterer i det omfang det burde. Kommunernes demokratiske muligheder er begrænset af statens krav og den private ejendomsret, og demokratiet internt i kommunerne kan diskuteres. Alligevel kan man ikke affærdige selvstyretankegangen, fordi der i lige så høj grad er tale om en proces, som det er tale om en aktuel tilstand. Det kommunale selvstyres værdi skal ikke vurderes ud fra, om det fungerer, men dets uomgængelighed og muligheder.

Erhvervspolitikens juridiske afgrænsning

Når man skal tage stilling til kommunal erhvervspolitik, sker det som udgangspunkt ved, at spørgsmålene bliver stillet af andre d.v.s. primært kommunerne. Det er dem, som i første omgang formulerer deres ønsker til, hvordan erhvervspolitikken skal se ud i praksis. Der bliver således tale om en stillingtagen til en række enkeltspørgsmål: Skal kommunal støtte til eller opførelse af industri- og iværksætterhuse, forskerbyer, eksportsamarbejde med private o.s.v. anses for lovlig? En sådan stillingtagen er i praksis nødvendig, men man glemmer derved let formålet - det overordnede perspektiv - med kommunal erhvervspolitik.

Man er endvidere nødt til at erkende, at der gør sig store forskelle gældende mellem kommunerne, som igen betinger store forskelle mellem de enkelte kommuners erhvervspolitik. Kommunerne udgør en stor forskelligartet masse med vidt forskellige problemer. Der er små, store, industri-, land-, fiskeri-, gammelby-, vækst-, udkants-, landsbysamfundskommuner o.s.v., og det er ikke muligt at konkretisere de erhvervspolitiske mål hverken på kort eller lang sigt uden at tage afsæt i de konkrete muligheder og begrænsninger. Endelig befinder den kommunale erhvervspolitik sig i en samfundsmæssig ramme, som kommunerne ikke er fuld herre over, og der vil være en lang række faktorer, som hele tiden vil true med at ødelægge det billede og de forhåbninger, som kommunerne har dannet sig, ligesom der er en konstant risiko for, at det er kommunens erhvervspolitik, som tilpasser sig den private sektor og ikke omvendt.

Den retlige afgrænsning af kommunernes kompetence på det erhvervspolitiske område må tage sit udgangspunkt i, at kommunerne på den ene side må have mulighed for at komme "ind på banen" og påvirke kommunens fremtidige udvikling også på det erhvervspolitiske område. Afgrænsningen kan ikke tage sit udgangspunkt i en opdeling mellem privat og offentlig, som er ideologisk bestemt, men som ikke stemmer overens med virkeligheden. Erhvervsudviklingen i bred forstand er et samfundsanliggende, som det ikke kan overlades til den private sektor eller markedskræfterne alene at bestemme over. Der må gives kommunerne friere og mere elastiske rammer end hidtil, for at dette bliver muligt. Samtidig må reglerne på den anden side sikre, at kommunal erhvervspolitik ikke ender op med at blive en perspektivløs kamp kommunerne imellem eller alene et spørgsmål om tildeling af ressourcer til den private sektor.

Forfatteroplysninger:

Poul Carstensen, kandidatstipendiat, Aarhus Universitet, Danmark.