

MODTAGET
CJ

12 / 2 - 99

Det kommunale selvstyre i Grønland.

*Har kommunerne selvstyre?
En komparativ analyse af tre udvalgte kommuner*

Speciale af:
Paneeraq Olsen
Institut for Administration
Ilisimatusarfik
Februar 1999

Vejledere:
Dr. jur., Professor Hanne Petersen og
Ph. d., lektor Hans Junker Mortensen

Forord.

Hensigten med dette speciale er - for mit eget vedkommende - for det første, at jeg vil lære noget om den kommunale forvaltning, som jeg ser som min fremtidige arbejdsplads. For det andet, fordi jeg gennem medierne bl.a. hører om det kommunale selvstyre, hvor politikere gang på gang har sagt, at hjemmestyret træffer beslutninger hen i hoved på dem og, at hjemmestyret ikke respekterer det kommunale selvstyre. Så jeg har tænkt mig at undersøge, hvad det kommunale selvstyre egentlig er for en størrelse.

Derfor har jeg besluttet, at jeg ville undersøge og skrive om det kommunale selvstyre, hvor jeg samtidig med at få indblik i den kommunale forvaltning, samtidig også lære om det kommunal forvaltnings baggrund og historie.

Jeg takker herved alle de politikere og andre, som jeg undervejs har interviewet og talt med, for at danne mig et billede af, hvordan samspillet er mellem kommunerne og hjemmestyret og samspillet mellem kommunerne og KANUKOKA, for at danne mig et billede af, hvordan jeg skulle afgrænse mit speciale, selv om samtalerne og interviewene ikke direkte fremgår af specialet.

Til sidst, vil jeg takke af hele mit hjerte, min egen familie, mine fem børn og ikke mindst min mand Villiam, hvor jeg uden deres enorme støtte, opbakning og kærlighed ikke havde kunne gennemføre mit studium.

Forord.	1
Kapitel 1.	9
1.1. Indledning.	9
1.2. Problemstilling.	9
1.3. Problemformulering.	<u>10</u>
1.4. Hypotese.	<u>11</u>
1.5. Metode og afgrænsning.	<u>11</u>
Kapitel 2. Historisk del.	<u>14</u>
2.2. Administrationen af Grønland efter kolonisationen.	<u>14</u>
2.3. Baggrunden for indførelse af Forstanderskaberne.	<u>15</u>
2.4. Forstanderskaberne 1862 - 1908.	<u>17</u>
2.5. Styrelseslov af 1908.	<u>20</u>
2.6. De første valg til landsråd og kommuneråd i 1911.	<u>20</u>
2.7. Styrelseslov af 1925.	<u>22</u>
2.8. Grønland under og efter Anden Verdenskrig.	<u>23</u>
2.9. Nyordningen i 1950.	<u>25</u>
2.9.1. Fra kommuneråd til kommunalbestyrelser.	<u>26</u>
2.9.2. Kommunalbestyrelses opgaver.	<u>27</u>

2.9.3. Kommunegrænser.	<u>27</u>
2.9.4. Kommunernes indtægter.	<u>27</u>
2.10. Det første direkte valg til landsrådet	<u>28</u>
2.11. Grønlands kolonistatus ophæves ved grundlovsændring i 1953.	<u>28</u>
2.12. Privatisering slår fejl.	<u>29</u>
2.13. Kravet om ligestilling.	<u>29</u>
2.14. Grønlandsudvalget af 1960 (G-60).	<u>30</u>
2.14.1 G-60 politik om det lokale styre.	<u>31</u>
2.15. Landsrådet valgte sin "egen" formand.	<u>31</u>
2.16. Effektivisering af administration i Grønland.	<u>32</u>
2.17. KANUKOKA.	<u>32</u>
2.18. Formel indførelse af det kommunale selvstyre i Grønland.	<u>32</u>
2.19. Optakten til og indførelse af Hjemmestyret.	<u>33</u>
2.19.1. Den grønlandske kommunale selvstyre efter hjemmestyret indførelse.	<u>36</u>
2.20. Grønlands kommunalreform kommissionens betænkning af 1994.	<u>37</u>
2.21. Den kommunale forsøgsordning - "lille kommune model".	<u>37</u>
Kapitel 3. Teori del.	<u>40</u>
3.1. Indledning.	<u>40</u>
3.2. En forvaltning.	<u>40</u>

3.2.1. Forvaltningsret.	<u>40</u>
3.2.1.1. Legalitetsprincippet.	<u>40</u>
3.2.2. Forvaltningslovgivning.	<u>41</u>
3.3. Regelgrundlag for kommuner.	<u>41</u>
3.4 Definition af en kommune.	<u>41</u>
3.6. Selvstyrets retlige grundlag. Det kommunale selvstyre.	<u>42</u>
3.6.1. Uskrevne regler. Kommunalfuldmagt.	<u>43</u>
3.7. Styrelsesloven - den politiske organisation.	<u>47</u>
3.7.1. Styrelseslov for de grønlandske kommuner.	<u>48</u>
3.7.2 Styrelsesvedtægt.	<u>48</u>
3.7.3. Forretningsorden.	<u>49</u>
3.8. Den kommunale forvaltning - administrationen.	<u>49</u>
3.9. Teorier om decentralisering.	<u>50</u>
3.9.1. Decentralisering - centralisering.	<u>50</u>
3.9.2. Decentralisering - forbudne med de lokale enheders størrelse ?	<u>52</u>
3.9.3. Institutionel decentralisering - delegation.	<u>54</u>
3.9.4. Ny arbejdsfordelinger mellem aktørerne efter decentralisering.	<u>55</u>
Kapitel 4. Empiri del.	<u>58</u>

4.1. Indledning.	<u>58</u>
4.2. Hjemmepleje.	<u>58</u>
4.3. Daginstitutionerne.	<u>59</u>
4.4. Ammassalik kommune.	<u>60</u>
4.4.1. Befolkningstal i Ammassalik kommune.	<u>60</u>
4.4.2. Kommunalbestyrelse og den kommunale forvaltning i Ammassalik kommune.	<u>61</u>
4.4.2.1 Udvalg.	<u>62</u>
4.4.3. Ammassalik kommunes økonomi.	<u>62</u>
4.4.4. Ammassalik kommunes erhvervsgrundlag.	<u>64</u>
4.4.4.1. Fiskeri.	<u>65</u>
4.4.4.2 Turisme.	<u>65</u>
4.4.4.3. Infrastruktur.	<u>65</u>
4.4.4.4. Serviceerhverv.	<u>65</u>
4.4.4.5. Andre beskæftigelses muligheder i Ammassalik kommune.	<u>65</u>
4.4.5.1. Hjemmehjælp og daginstitutioner i Ammassalik kommune.	<u>67</u>
4.4.6. Ammassalik kommunes selvopfattelse af deres egen selvstyre.	<u>67</u>
4.4.7. Ammassalik kommunes holdning til regionalisering.	<u>68</u>
4.4.8. Ammassalik kommunes forhold til KANUKOKA.	<u>68</u>
4.4.9. Ammassalik kommune blev året kommune i 1997.	<u>68</u>

4.5. Nuup kommunea.	<u>69</u>
4.5.1. Befolkningstal i Nuup kommunea.	<u>70</u>
4.5.2. Nuup kommunea's kommunalbestyrelse og kommunalforvaltning.	<u>70</u>
4.5.3. Nuup kommunea's økonomi.	<u>71</u>
4.5.4. Nuup kommuneas erhvervsgrundlag.	<u>72</u>
4.5.5. Nuup kommunea's selvopfattelse af deres egen selvstyre.	<u>73</u>
4.5.6. Nuup kommunea's holdning til regionalisering.	<u>73</u>
4.5.7. Nuup kommunea's forhold til KANUKOKA.	<u>73</u>
4.5.8. Integrering af hjemmehjælp og hjemmesygepleje.	<u>74</u>
4.5.9. Nuup kommunea's institutionel decentralisering.	<u>75</u>
4.5.10. Infrastruktur i Nuup kommunea.	<u>76</u>
4.6. Qaanaaq kommune.	<u>76</u>
4.6.1. Kort historisk indledning.	<u>76</u>
4.6.2. Befolkningstal i Qaanaaq kommune.	<u>77</u>
4.6.3. Kommunalbestyrelse og kommunal forvaltning.	<u>77</u>
4.6.4. Qaanaaq kommunes økonomi.	<u>79</u>
4.6.5. Qaanaap kommunes erhvervsgrundlag.	<u>80</u>
4.6.6. Beskæftigelsesmuligheder i Qaanaaq kommune.	<u>80</u>

4.6.7. Hjemmehjælp og daginstitutioner.	<u>81</u>
4.6.8. Infrastruktur i Qaanaaq kommune.	<u>81</u>
4.6.8. Qaanaap kommunia året kommune i 1993.	<u>82</u>
4.7. KANUKOKA's rolle og opgaver i forhold til kommunerne i dag.	<u>82</u>
Kapitel 5. Analyse del.	<u>86</u>
5.1. Indledning.	<u>86</u>
5.2. Politisk og administrativ udvikling i historisk perspektiv for kommunerne.	<u>86</u>
5.3. Kommunalbestyrelsens, udvalgenes og administrations opgaver i forhold til teori delen.	<u>86</u>
5.4. En "måling" af kommunernes selvstyre i forhold til decentraliseringsteorier.	<u>87</u>
5.5. Kommunernes egen syn på deres selvstyre og på regionalisering.	<u>88</u>
5.6. En "måling" af økonomisk afhængighed eller autonomi i forhold til hjemmestyret.	<u>89</u>
5.5. Analyse og diskussion af kommunernes forhold til og samarbejde med KANUKOKA, med inddragelse af andre kommuner.	<u>91</u>
Kapitel 6. Konklusion.	<u>93</u>
Litteraturliste.	<u>96</u>
Bilag 1	
Bilag 2	
Bilag 3	
Bilag 4	
Bilag 5	
Bilag 6	
Bilag 7	

Kapitel 1.

1.1. Indledning.

Samtidig med, at kapitel 1 er en slags introduktion på hele specialet, vil jeg også beskrive problemstilling og problemformulering for specialet. Jeg kommer med en hypotese som jeg i konklusionen skal have besvarelse på. I sidste afsnit beskriver jeg metode og afgrænsning af specialet.

Specialet der er inddelt i 6 kapitler, vil blive nærmere beskrevet i metode og afgrænsning, har sin baggrund i, at jeg vil lære den kommunale forvaltnings historie og opbygning at kende, med det henblik, at jeg ser den kommunale forvaltning som min fremtidige arbejdsplads efter afsluttet studium på den administrative linje på Ilisimatusarfik.

Jeg har valgt at lave tre cases af tre kommuner som jeg vil sammenligne i forhold til hinanden, i forhold til teorien og i forhold til historien. kommunerne: Nuuk, Qaanaaq og Ammassalik. Baggrunden for valget af de tre kommuner havde for det første været det geografisk inddeling, i h.h.v. Syd,- Midt,- Nord- og Østgrønland.

Valget af Nuup kommunea har været, at Nuuk er hovedstaden i Grønland, en "veludviklet" industri-og servicesamfund i forhold til andre kommuner og er en af de ældste administrationsbyer. Valget på Qaanaaq kommune har været, at kommunen stadig er en "fangerkommune" og, at kommunen ligger utroligt isoleret og svært tilgængeligt i forhold til resten af Grønland, og da kommunen først blev integreret politisk og administrativ i løbet af 1960'erne, kunne det være spændende at undersøge, hvor langt kommunen er nået i dag.

Valget af Ammassalik kommune har været, at kommunen som en af de få kommuner på Grønland ikke har en reje- og fiskefabrik som erhvervsgrundlag, hvilke andre indtægtsgrundlag har kommunen og hvilke indflydelse har dette på kommunens økonomi og for dens opgaveløsning. Også fordi Ammassalik først blev integreret politisk og administrativ i løbet af 1960'erne.

1.2. Problemstilling.

Kommunerne har efter indførelsen af indkomstskatten i 1975 fået formelt kommunalt selvstyre angående fastsættelse af kommunalskatten. Kommunerne administrerede og udførte både deres "egen" og statens opgaver. Efter hjemmestyrets indførelse i 1979 fik kommunerne også opgaver

uddelegeret fra hjemmestyret, i takt med hjemmestyrets hjemtagelse af områder fra staten. Kommunernes opgaveløsninger for staten blev færre, men ikke desto mindre blev kommunernes opgaveløsninger færre da hjemmestyret nu uddelegerede opgaverne. Udviklingen har medført stigende drift- og anlægsudgifter i kommunerne, men også stigende bloktilskud og skatteindtægter.

Hjemmestyret økonomiske krise i slutning af 1980'erne, tvang hjemmestyret til store økonomiske besparelser, rationaliseringer og effektiviseringer af sin administration og service. Afmatningen fik store konsekvenser for kommunerne. Landsstyreformanden sagde i sin tale om nedsættelsen af kommunalreform kommissionen bl.a. at "... afmatning viser sig tydeligt i kommunerne i form af stigende sociale udgifter, faldende skatteindtægter og stigende restancer... Flere og flere kommuner kommer i større økonomiske vanskeligheder. Tilsynsrådet for de grønlandske kommuners mest tidskrævende opgave er efterhånden blevet til at behandle sager om kommuner, der er nødt til at låne til ikke bare likviditetssvingninger i det daglige drift, men også til finansiering af selve driften samt af tidligere års underskud. Landsstyret og Tilsynsrådet ser med store bekymringer på denne udvikling som medfører, at stadig større del af kommuners indtægter bindes i renter og afdrag på gæld. Dermed udhules det kommunale selvstyre, som er, og altid har været, en hjørnesten i det grønlandske politiske liv". (Landsstyrets Sekretariat 12. januar 1994:1 ff).

Hjemmestyret har fra 1. januar 1992 overtaget samtlige områder fra staten der kan overgå til hjemmestyret i følge hjemmestyreloven. Derfor mener landsstyreformanden at det er et rigtig tidspunkt at gå ind og vurdere, hvilken centraliseringsgrad man ønsker i den offentlige sektor. Hensynet til den enkelte borger og lokalsamfundene taler for, at så mange beslutninger som muligt skal placeres decentralt. Omvendt er der en række forhold, navnlig økonomiske og hensynet til en ensartet behandling af borgerne i hele landet, som taler for centrale og regionale modeller. Derfor mener landsstyreformanden, at man nu må tage hul på en mere generel problemløsning, som omfatter tunge sagskomplekser som byrde- og opgavefordeling mellem hjemmestyret og kommunerne, den kommunale styrelseslov, kommunalfuldmagten - det vil sige grænserne for de kommunale aktiviteter, kommunernes finansiering og regionalt samarbejde. (Ibid.).

1.3. Problemformulering.

Det jeg vil undersøge i dette speciale er:

- Hvilke rolle spiller det at kommunen enten er rig eller fattig for kommunens selvstyre?
- Hvilken rolle har KANUKOKA i kommunernes opgaveløsninger ?
- Hvilke serviceydelser har KANUKOKA for kommunerne, og er kommunerne tilfredse med landsforeningens service?

1.4. Hypotese.

Min hypotese er, at kommunernes selvstyre i de store og rige kommuner er større end i de mindre og fattigere kommuner.

1.5. Metode og afgrænsning.

Ved indhentning af data til brug ved empiri delen, er forskellige metoder anvendt. Jeg anvendte spørgeskemaundersøgelse, direkte interviewteknik, telefoninterviews og overværelse af mødet mellem Qaanaaq kommune og hjemmestyret.

Ved anvendelse af spørgeskema, har jeg fremsendt en spørgeskema til Ammassalik kommune, og som er blevet besvaret helt. Spørgeskemaet er vedlagt som bilag 7. Alle dataene er ikke anvendt, da jeg i opbyggelses fasen af specialet havde brugt det til at finde frem til, hvordan jeg skulle afgrænse specialet. Spørgeskemaet var ellers også fremsendt til Nuup kommune, men da kommunen efter gentagne forepørgsler ikke havde besvaret, benyttede jeg interviewteknik ved direkte at interviewede borgmesteren. Selve interviewet foregik ustruktureret, hvor jeg spurgte om kommunen syn på regionalisering, deres syn på det kommunale selvstyre, om hvordan møderne foregik blandt udvalgsformænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer, og tilsidst, hvordan Nuup kommune's samarbejde med KANUKOKA var fra deres synspunkt.

Indhentning af dataene vedrørende Qaanaap kommunia foregik ved, at jeg deltog ved mødet i selve Qaanaaq by, ved opstartsfasen af den kommunale forsøgsordning, jfr. historisk del. Under mødet overværede jeg samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer, der diskuterede deres egen by's fordele og ulemper, og jeg havde mulighed for at interview dem, om deres syn på deres egen selvstyre, deres syn på regionalisering og deres samarbejde med KANUKOKA.

Jeg benyttede telefoninterview til både Qaanaaq og Tasiilaq angående deres hjemmehjælpsordning og daginstitutionsordning.

Andre data som jeg benytter i analyse fasen, er foregået ved ustruktureret direkte interviewteknik med flere politikere fra andre kommuner, der både er lokal- og landspolitikere, og som kommer fra flere partier og fra kandidatforbund. Spørgsmålene havde bl.a. været, om udvalgsformænd holdt møder, hvis de holdt holdt møder, hvor tit, for at finde ud af hvordan samspillet mellem politikere og embedsmænd var i deres kommuner, politikernes syn på samarbejdet med KANUKOKA, om man kan betegne landsforening som svagt, og hvis det er det, hvorfor det er sådan, og tilsidst om hjemmestyret "fra oven bestemmer" hvad kommuner skal løse af opgaver.

Hele specialet er opbygget i 6 kapitler hvis følgende inddeling er:

Kapitel 1 er inddelt i indledning, der introducerer hele specialet, problemstilling, problemformu-

lering, hypotese, metode og afgræsning.

Kapitel 2 er en historisk gennemgang lige fra Grønland blev koloniseret og op til vore dage, for at danne et baggrund for, hvordan det politiske og administrative har udviklet sig gennem tiderne, som kan lede til et svar på, hvorfor tingene ser ud som det gør i dag.

Kapitel 3 er en teoretisk gennemgang af, hvad man forstå ved en forvaltning, hvad en kommunalforvaltning er for noget og regelgrundlaget for denne. Teorier om det kommunale selvstyre set ud fra decentrale teorier bruger jeg som parameter for at "måle" og finde forklaringsrammer til, hvad for en størrelse det kommunale selvstyre er for noget, ved at se på, hvorledes de forskellige teorier fortolker det kommunale selvstyre.

Kapitel 4 er en empiri delen, hvor jeg laver 3 cases for udvalgte kommuner, for at finde ud af, hvorledes de løser deres opgaver på og hvordan de ser på det kommunale selvstyre ud fra deres synspunkt, hvordan de ser på samarbejdet med deres Landsforening, og om forklaringen for deres opgaveløsninger skal findes i bl.a. ude fra deres kommunestruktur.

Kapitel 5 er en analyse del, hvor jeg analysere casene ud fra dataene i empiri delen og sammenligner dem i forhold til hinanden, i forhold til teorien og i forhold til historien, samler det hele op og diskutere deres opgaveløsninger med inddragelse af andre kommuners opgaveløsninger og samarbejdet med KANUKOKA.

Kapitel 6 er konklusionen på hele specialet, hvor jeg samler pointerne sammen i henholdsvis historiske, politiske og administrative dele og perspektivere dem i forhold til i dag og for fremtiden.

Jeg har bevidst ikke lavet sammenfatninger af kapitel 4 og 5, da jeg i analysen delen forholder mig til især empiri delen og da analysen delen er en slags forløber for konklusionen.

Jeg har afgrænset opgaven således, at jeg ikke tager det partipolitiske med, både partifordelingen i kommunalbestyrelsen og i KANUKOKA, fordi jeg mener, at mange byer kun har haft et parti i borgmesterstolen siden man indførte partisystem sidst i 1970'erne, og hvor man først fra sidste kommunevalg 1997 flere steder skiftede til et andet parti, og at i og med, at partitraditionen er meget kort her på grønland, finder jeg det uforvarsligt at begynde på samling på noget i så kort tidshorisont.

Selvom jeg flere steder har læst at der kun kan være kommunal selvstyre kun ved samspil med hjemmestyret, har jeg ikke gået ind og undersøgt hvordan dette samspil fungerer, da jeg kun fokusere på kommunernes politisk og administrationsstruktur og kommunernes samarbejde med

deres landsforening, da det i sidste ende er landsforeningen, der går ind og forhandler på kommunernes vegne overfor hjemmestyret.

Kapitel 2. Historisk del.

2.1. Indledning.

I dette kapitel ville jeg se deskriptivt og kronologisk på den historiske udvikling i Grønland indenfor den politiske og administrative udvikling. Kapitlet vil spænde lige fra forstanderskabstiden og op til så at sige i dag. At jeg valgte hele perioden som historiske del, er først og fremmest, at få et overblik over og for at finde en forståelsesramme for, hvorfor og hvordan forløbet af udviklingen af den politiske og administrative del af Grønland har været og hvad udviklingen har ført til i dag.

Den politiske del op til 1950, vil primært afgrænse sig til Danmark's overordnede (nationale) grønlandsk politik, den politik Danmark førte med at administrere Grønland. Først vil jeg kort introducere hvorledes man begyndte at administrere Grønland ved kolonisation og derefter på forstanderskaberne. Især vil jeg ligge vægt på forstanderskabernes tid, da det var på det tidspunkt, at de grønlandske første gang blev involveret politisk i deres egne anliggender ved lov og op til nyordningen i 1950.

Efter 1950 vil jeg rykke et niveau længere ned og mere beskæftige mig med det lokalpolitiske administrative udvikling indtil det kommunale selvstyres indførelse. Optakten og indførelse af hjemmestyret vil blive beskrevet, derefter beskrives lovgrundlag for det kommunale selvstyre ved hjemmestyrets indførelse i 1979, hvorefter jeg springer til kommunalreform kommissionen betænkning i 1994 og efterfølgende slutter af med landstingslov om forsøgsordningen om kommuner, den såkaldte forsøgsordning "lille kommune model".

2.2. Administrationen af Grønland efter kolonisationen.

Efter kolonisationen af Grønland (Vestgrønland) efter Hans Egedes ankomst i 1721, blev missionen finansieret af handelen. På det baggrund spillede handelen derfor en stor rolle for administrationen af Grønland. Kolonisationen af Grønland var efter Jens Dahl en logisk konsekvens af den europæiske merkantile handels ekspansion (Dahl 1986:13). Indtil 1774 blev handelen, hvalfangsten og den daglige administration af de koloniserede områder, overvejende varetaget af private købmand, som af den danske stat fik monopol på besejlingen af grønlandske kolonier.

Da statsmagten selv overtog handelen og administrationen af Grønland i 1774, blev der oprettet en statslig handelsafdeling - "Den Kongelige Grønlandske Handel" (KGH). Samtidig med, at statens overtagelse af handelen og administrationen trådte i kraft i 1776, blev der udstedt en anordning, som forbød alle andres besejling og fangst (Viemose 1977:32), dermed blev monopolhandelen for statens regning definitivt fastlagt. Monopolhandel og landets afspærring blev

baggrundet for den danske administration af og virksomheden i Grønland frem til 1950.

Da den stadig voksende kolonisation, kolonier med hver deres "egne regler", krævede det stadig mere fastere rammer og ensartede forhold for kolonierne resulterede det i den Kongelige Grønlandske Handels Instruks af 1782 (Andersen 1979:10ff). Med Instruksen blev bl.a. administrationsprincipperne fastlagt og holdt sig i hovedsagen uændrede frem til 1950.

KGH stod for både handel og myndighed, det sidste kun overfor de udsendte europæere, men fra 1800-tallets begyndelse også mere og mere over for det grønlandske samfund.

Missionen sorterede under de kirkelige myndigheder i Danmark.

Instruksen dannede også grundlag for at man oprettede en overordnet kongelig kontrol i Grønland gennem to inspektorater, et i Nordgrønland (nordre inspektorat) med station i Godhavn og et i Sydgrønland (søndre inspektorat) med sæde i Godthåb [Nuuk] (Viemose 1977:35), hele myndigheden blev forvaltet af inspektørerne, som var de øverste embedsmænd i Grønland, direkte ansvarlige over for regeringen i København (Kjær-Sørensen 1988:16).

Inspektørerne skulle kontrollere handelen og sørge for, at de blev drevet i overensstemmelse med instruksen.

Grønlænderne boede spredt på Vestkysten i 12 kolonier og på en lang række udsteder og bopladser. Kolonierne lededes af en kolonibestyrer, der forestod handel og administration (Viemose 1977:37 og Andersen 1979:11).

Den politiske grundidé, at lade handelen finansiere den europæiske tilstedeværelse, fik efter Kjær-Sørensen specifikke konsekvenser for politikken i Grønland, da det kom til at gælde om at holde grønslænderne ved deres primære beskæftigelse, sælfangst, fordi de alene var i stand til at drive den rentabel, og det drejer sig om at opretholde og udvide deres produktionsevne. Politikken blev paternalistisk. Man beskyttede de indfødte og sørgede så vidt muligt for dem, for de kunne ikke undværes (Kjær-S.1983:12).

Efter grundlov af 1849 var styrelsen af Grønland fordelt på to ministerier. Kirke- og skole under Kulturministeriet, handels- og administration under Indenrigsministeriet (H.C.Petersen 1991:58). Efter Andersen var administrationen officielt under Indenrigsministeriet, men reelt var det KGH's direktorat, som i nogen udstrækning regerede næsten enevældigt, da Indenrigsministeriet resolverede stort set alle erklæringer og forslag, som udgik fra direktoratet (Andersen 1979:11).

2.3. Baggrunden for indførelse af Forstanderskaberne.

Der fandtes ikke nogen råd af officielt organ med grønlandske medlemmer før man indførte i

1860'erne forstanderskaberne ¹ (Kjær-S.1988:16).

Baggrunden for indførelse af forstanderskaberne i Grønland var bl.a., at efter indførelsen af pengeøkonomi havde det skabt problemer for folk, der ikke var vant til at omgås med penge (H.C.Petersen 1991:126).

Den øgede pengeindtægt førte til et stærkt øget forbrug af indførte varer, såsom kiks, kaffe, tobak og kandis. En stadig øget afhængighed af disse varer, og i mindre grad end forventet til mere langsigtede forbedringer af leveforholdene ved investeringer i bedre bolig, erhvervsredskaber, tøj m.v. Befolkningen solgte næsten alt, hvad de fangede, og kom derved i dårlige fangstperioder til at stå uden selv de mest livsvigtige fornødenheder. (Jørgensen:1964:74) Som et eksempel skriver Lidegaard, at man fra Jakobshavn i 1844 havde solgt 798 skind af 809 fangne sæler til handelen, hvilket betød, at de 300 grønlændere i kolonien selv fik i alt 11 skind (Lidegaard 1991:140).

Samtidig berettes om en stigende social demoralisering af befolkningen, om stigende mangel på selvspekt og vilje til at komme ud af de ulykkelige forhold. Den traditionelle samfundsorden var brudt ned, uden at noget andet var kommet i stedet. På linie med de ideer om folkestyre og liberalisme der gjorde sig stærkt gældende i Danmark, foreslog en række fremstående personer i Godthåb, at man skulle indføre forstanderskaberne (Jørgensen 1964: 74ff).

Der iblandt sad H.J.Rink ². Foruden Rink selv og hans kone Signe, hernnhuntiske missionær og seminarielærer Samuel Kleinschmidt, seminariet forstander C.E.Jannsen, seminarielærer Rasmus Berthelsen og læge J.T.E.Lindorph tog de initiativet til at ændre de dårlige forhold, og de fandt det afgørende, at grønlænderne blev inddraget i beslutningsprocesserne og den økonomiske planlægning. En indstilling fra ovennævnte til Indenrigsministeriet i 1856 hedder det bl.a. at: *"..til Bedste for de Indfødtes materielle Velvære, vilde kunne udrette langt mere i det tilsigtede humane Øiemed, hvis den locale Bestyrelse, hvem det er overdraget at bringe dem i Anvendelse, var bedre understøttet, hvilke vi formene kunde skee alene derved, at de i selve Landet forhaandenværende intellektuelle Kræfter i saa Henseende benyttes saameget som muligt. Vi ere overbeviiste om, at det maatte være practicabelt at indrette Institutioner, som kunde nærme sig til hvad man i civiliserede Samfund forstaaer ved Communalbestyrelser..."* (Oldendow 1936:39ff).

Endvidere skriver også Lidegaard, at *"..man kunne derfor vist ikke ønske nogen mere passende måde at drage dem ud af denne med det isolerende liv følgende sløvhed, end ved at tage dem med på råd i henseende til fælles anliggender....forlange deres mening og lade dem afgive deres stemmer desangående..."* (Lidegaard 1991:146).

¹ Forstanderskaberne havde sine klare forbillede i den landkommunale forvaltning i Danmark, begyndende med fattigkommissionerne fra 1803, der blev styret af fattigforstandere, videreført i skolekommissionerne efter loven af 1841, hvor præsten og de store lodsejere blev fødte medlemmer sammen med sogneforstandere. (Kjær-S. 1983:16)

² Rink var en videnskabsmand, der under studierne af indlandsisen var blevet fanget af de grønlandske problemer og havde ladet sig ansatte som handelsbestyrer og i 1853 som inspektør for Sydgrønland (Lidegaard 1991:145)

Og da forstanderskaberne blev indført som forsøg i Sydgrønland i 1857 var det bl.a. med denne begrundelse, at: "*formålet med oprettelsen af forstanderskaberne er en rimeligere fordeling af tilskuddene, og at skabe en større interesse blandt grønlænderne for deres egne forhold*" (H.C.Petersen 1991:128).

Grønlændernes evne til at skaffe føden til sig selv og deres familier generation efter generation og deres selvopholdelsesdrift, som var blevet undergravet af kolonisationen, skulle genoprettes gennem bedre omsætning af grønlændernes produkter (H.C.Petersen 1991:126ff og Lidegaard 1991:144ff).

I 1837 drog Collin den foreløbig konklusion om, at de måtte være statens opgave at sikre den grønlandske befolknings tilværelse; staten skulle ikke se bort fra, at det grønlandske foretagende blev drevet så fordelagtig som muligt for riget, men ikke på befolkningens bekostning. Nettooverskuddet skulle efter forhandling bruges til fremme af den grønlandske befolknings velfærd. Med andre ord *Grønland skulle finansielt og økonomisk hvile i sig selv*. Staten skulle ingen udgifter have af at administrere øen. Dette princip blev på godt og ondt fastholdt lige til 1946 (Gad 1984:217ff).

2.4. Forstanderskaberne 1862 - 1908.

Efter en forsøgsperiode fra 1857 i Sydgrønland blev forstanderskaberne lovmæssigt sikret i 1862, hvor man indførte forstanderskaberne i 1862 i Sydgrønland, og i 1863 i Nordgrønland (Viemose 1976:49). Forstanderskaberne oprettedes i alle grønlandske distrikter. I bestemmelserne blev det specielt anført, at forstanderskaberne skulle høre direkte ind under Indenrigsministeriet, en forholdsregel som efter Andersen skulle bryde KGH's ensidige indflydelse (Andersen 1979:12ff) og dels, at inddrage grønlænderne og dels missionærerne i administrationen (Kjær-S.1983:16).

Forstanderskaberne skulle organiseres på den måde, at man skulle oprette forstanderskaberne distriktsvis og have missionæren og kolonibestyreren som skiftende formand, distriktets overkateketer og lægen, alle som faste medlemmer. Derudover skulle 10-12 i første omgang valgte, senere af det enkelte distriktsforstandere udpegede, grønlandske selvhjulpne mænd i frit erhverv være medlemmer (Gad 1984:225). Alle mandlige familieoverhoveder, der ikke modtog nogen form for hjælp fra forstanderskaberne, var valgbare. Der var valg hvert tredje år. Mødeaktiviteter for forstanderskaberne var, at de mødtes to gange om året, et om foråret og et om efteråret (H.C.Petersen 1991:130).

Midlerne, som forstanderskaberne skulle administrere kom fra en afgift som handelen betalte med 25%, fra 1868 20% af indhandlingsværdien af grønlandske produkter efter hvert års beregning.

3/4 af denne sum tilfaldt hver kolonikasse³, resten gik til de to såkaldte fælleskasser⁴, hvori også de to hjælpeklassers⁵ midler indgik (Gad 1984:226), endvidere var der også Grønlands fællesfonden.⁶ Forstanderskabernes opgave var at drøfte lokale forhold, uddele fattighjælp samt fordele repartition.⁷ Forstanderskaberne arbejdede med andre ord, at afhjælpe følgerne af fattigdommen og dermed på at løse grønlændernes økonomiske problemer. Derudover havde forstanderskaberne beføjelse til at optræde som politimyndighed i tilfælde af lovovertrædelse og til at dømme i mindre straffesager (H.C.Petersen 1991:130).

Gad mener, at forstanderskaberne muligvis havde drøftet spørgsmål af landsdækkende karakter, men at de ikke kunne have vedtaget noget som helst til udførelse i den retning [da de ikke havde kompetence dertil]. Endvidere, at forstanderskaberne utvivlsomt spillede en lokalt samlende og socialt nænsomt formidlende rolle i de følgende årtier (Gad 1984:226).

Selvom grønlænderne ikke selv deltog i debatten om oprettelsen af forstanderskaberne, fremgår det af forskellige artikler, at forstanderskaberne havde skabt en ikke ringe interesse for politik. Men med tiden stivnede forstanderskaberne, og det engagement, som havde kendetegnet dem i starten, svækkedes (H.C.Petersen 1991:132+142).

Viemose mener, at det skyldtes flere sammenfaldende forhold. 1. sælbestanden begyndte at svinde. 2. priserne på tran faldt i Europa. 3. Befolkningstallet steg. 4. Magtskifte i Danmark, hvor det nye magthavere ikke støttede forstanderskaberne. 5. Der voksede en modsætningsforhold internt i kolonimandskabet, især mellem handelen og missionen, som havde eksisteret gennem hele koloniperioden, men bl.a. forstanderskabernes sammensætning (præst som formand) havde været med til at forstærke denne konflikt, især i sidste halvdel af det 19. århundrede (Viemose 1976:52ff).

Da samarbejdet mellem de danske medlemmer gik skævt og da grønlænderne oftest ikke havde personlig pondus til at gå ind i debatten med de danske embedsmænd, opgav mange danskere at samarbejde med grønlænderne. Samarbejdet brød sammen. Mange steder fungerede forstanderskaberne kun dårligt. Virkeligheden i mange kolonier var derfor, at grønlænderne administrerede den

³ Den enkelte kolonikasse skulle yde fattighjælp, erhvervshjælp og husbygningshjælp til distriktets grønlændere efter skøn. Hvis der var et årligt overskud skulle det reparteres (repartition, jfr. note 7), det vil sige uddele til distriktets erhververe (Gad 1984:226).

⁴ Fælleskasserne skulle forvaltes af inspektørerne. Deres midler skulle anvendes til større fælles foretagende, også hjælpeforanstaltninger af særlige landsomfattende karakter, og når der er underskud i en af kolonikasserne (Gad 1984:226).

⁵ Hjælpekassen blev i Nordgrønland i 1785 oprettet for en del penge, som grønlænderne selv tjente som medhjælper i hvalfangsten ved Disko. I Sydgrønland blev hjælpekassen oprettet i 1903 (H.C.Petersen 1991:262).

⁶ Fællesfondens midler var til rådighed for hele Grønland (Jørgensen 1964:78).

⁷ Repartition var, at der på grundlag af en klassificering foretaget af de grønlandske medlemmer af forstanderskabet skete en fordeling af det meste af kolonikassens overskud til de af distriktets sælfangere, der ikke i årets løb havde modtaget fattighjælp, således at de mest dygtige fik den relativt største part (Andersen 1979:12).

lokale repartition og danskerne bestemte i øvrigt som hidtil (Nielsen 1996:12 og H.C.Petersen 1991:132).

Lidegaard mener, at Mathias Storch's bog "Singnagtugaq" helt tydelig var bevis for, at forstanderskaberne helt domineres af danskerne (Lidegaard 1991:162). H.C.Petersen ser imidlertid anderledes på det, da han skriver, at det Mathias Storch ville kritisere med bogen var, at det ikke var grønlænderne selv, der deltog i diskussionerne om forholdene i deres eget land, men også, at Mathias Storch muligvis havde ret, når han sagde, at grønlænderne blot var tilskuere til udviklingen, da det heller ikke var dem, der krævede kommune- og landsråd indført (H.C.Petersen (1991:143).

Men ikke desto mindre gjorde forstanderskaberne i Nuuk oprør. Med den danske teolog C.W.Schultz-Lorentzen og læge Gustav Koppel i spidsen udarbejdede de en ny forretningsorden for forstanderskaberne, der sigtede på at give de grønlandske medlemmer størst mulig selvstændighed. For dem var det et spørgsmål om at vende til Rinks oprindelige hensigt med forstanderskaberne, at skabe begyndelsen på "*et kommunalt selvstyre i Grønland, uafhængigt af Handelsadministration og Mission*" (Kjær-S.1983:24). Endvidere ønskede de, at de grønlandske medlemmer af forstanderskaberne opnåede større indflydelse, og at møderne mere skulle være politisk orienterede (H.C.Petersen 1991:133).

På en anden front var der mere optimisme at spore: På kirke- og skoleområdet. I 1875 var seminariet i [Ilulissat] Jakobshavn blevet nedlagt og al kateketundervisning samlet i [Nuuk] Godthåb. Under missionær N.E.Balles ledelse (1870-1900) lagdes grunden til den åndelige vækkelse, som vort århundredes to første årtier skulle gennemsyre hele den grønlandske befolkning. "Peqatigiinniat"- foreningerne begyndte i Godthåb og spredtes med nyuddannede kateketer mod nord og syd langs kysten. Vækkelsen betød en styrkelse af kirkens position i samfundet og en voksende selvbevidsthed blandt grønlandsk befolkning. Samtidig hermed udbyggedes kvaliteten af skoleundervisningen og endelig blev den "første rigtige lov"⁸ vedrørende Grønland vedtaget i 1905: "*Loven om den grønlandske Kirke og Skole*" (Nielsen 1996:13).

Omkring år 1900 rettedes der en voldsom kritik fra forskellige hold i Danmark mod KGH. Kritikken af KGH pegede på embedsmandsvælde, grønlænderens umyndiggørelse og undertrykkelse og gav talrige eksempler på danske kolonibestyreres magtmisbrug og nedlandende optræden (Bro 1993:126).

Systemskiftet i Danmarks regering i 1901 bragte fornyelse i det politiske liv. Samtidig begyndte grønlandsinteresserede danskere at debattere i de danske aviser, og skabte dermed interesse for forholdene i Grønland blandt de mest fremtrædende politikere. Man stod overfor at indføre en lov,

⁸ Hidtil havde styrelsen af kolonien foregået via kongelige forordninger (Nielsen 1996:13).

der med hensyn til at begrænse KGH's magtstilling i Grønland og give grønlænderne større indflydelse, langt gik ud over Schultz-Lorentzens og Koppels ændringer i forretningsorden (Bro 1993:141 og Kjær-S.1983:26).

2.5. Styrelseslov af 1908.

I 1906 blev der nedsat et udvalg af Indenrigsministeriet, som skulle foretage "sagkyndig Undersøgelse af den Kgl.grønlandske Handels Drift og Virkemaade". Dette udvalgsarbejde resulterede i en betænkning, som dannede grundlag af loven af 27. maj 1908. Det var den første lov, der blev givet om styrelsen af de grønlandske anliggender. Indtil da var Grønland udelukkende blevet styret ved kongelige resolutioner og bestemmelser af ministeriel art, uden at der var truffet bestemt lovfæstede grænser (Viemose 1976:54).

Den nye lov om Grønlands styrelse af 1908 betød et fuldstændigt brud med den hidtidige grønlandske administration. Medens handelens ledelse hidtil havde haft såvel de handelsmæssige funktioner som Grønlands almindelige administration under sig, fastlog loven fuldstændig adskillelse mellem styrelsen med ansvar for landets almindelige administration og udvikling og KGH med udelukkende ansvar for handelen for Grønland, herunder besejling (Jørgensen 1964:77).

Styrelsesloven udstak retningslinier for den politiske ledelse og en opdeling af landet i landsdele. Landet (Vestgrønland) blev inddelt i to landsråds kredse, der var sammenfaldende med de tidligere etablerede inspektorater. Sydgrønland og Nordgrønland hvor grænsen ligger mellem Nordre Strømfjord. Thule og Ammassalik blev ikke nævnt i første omgang, men i lovens § 27 stod der, at hvis der blev oprettet stationer nord for Ammassalik og Upernavik, skulle de sortere under Indenrigsministeriet (H.C.Petersen 1991:145ff).

2.6. De første valg til landsråd og kommuneråd i 1911.

Styrelsesloven af 1908 trådte ikke i kraft med det samme, idet den først skulle forberedes gennem oplysningsarbejde. I 1909 lod man Knud Rasmussen rejse rundt og forklare indholdet af loven. Også inspektørerne, Ole Bendixen og Jens Daugaard-Jensen berejste alle beboede steder. Der blev lagt store kræfter i dette oplysningsarbejde også forstanderskaberne havde deres sidste par år hænderne fulde med forberedelserne til det første valg.

Det første bestemmelser trådte i kraft i 1911, og samme år holdt de nyvalgte landsråd og kommuneråd deres første møder (H.C.Petersen 1991:148ff).

Landsrådets medlemmer blev indirekte valgt af kommunerådsmedlemmer i de pågældende landsråds kredse. Valgets gyldighed var seks år. Medlemstallet måtte højst være 12. Inspektøren var "født" formand, men uden stemmeret. Landsrådene skulle sammentræde én gang om året efter indkaldelse af inspektøren til drøftelse af fællesanliggender for det vedkommende landsområde (Viemose 1976:57). Det kunne dreje sig om spørgsmål, som regeringen forelagde dem, eller de

kunne selv rejse dem (Kjær-S.1983:32). Landsrådene fik ingen kompetence til at vedtage love eller forordninger. De kunne kun råde ministrene eller direktionen i lovspørgsmål vedrørende Grønland (H.C.Petersen 1991:146).

For hver kommune oprettedes et kommuneråd med udelukkende grønlands deltagelse (Jørgensen 1964:77). I alt blev der oprettet 62 kommuner af 12 kolonidistrikter, hvor der ikke blev oprettet noget særskilt administrativt organ for de 12 kolonidistrikter (Viemose 1976:54ff). De 62 kommuner var fordelt på 26 kommuner i Sydgrønland og 36 i Nordgrønland (Fleischer 1997:16), hvis indbyggertal svigede mellem 30 og 360 beboere (Kjær-S.1983:32). Antallet af kommunerådsmedlemmer rettede sig efter kommunens folketal, men skulle udgøre mindst 3 (Fleischer 1997:16).

Kommunerådene valgtes på samme måde som forstanderskaberne, hvor alle mænd over 22 år havde valgret og valgbarhedsalderen blev sat til 25 år (Gad 1984:236), dog var valgperioden på fire år hos Kommunerådene. De skulle selv vælge formand, og skulle under inspektørens tilsyn administrere en kommunekasse.⁹ Kommunerådene skulle desuden udarbejde lokale regelsæt [kommunale vedtægter] og sørge for god opførelse i kommunen. Kommunerådene havde bemyndigelse til at dømme i mindre sager, som f.eks. overtrædelse af lokale vedtægter, mens straffesager og større civilretslig søgsmål faldt ind under kolonidistriktets blandende domstol (H.C.Petersen 1991:146+148).

Finansieringen af de grønlandske kasser skulle som hidtil ske ved at KGH til dem indbetalte en afgift på 20%. Noget nyt var indførelsen af en 2% afgift af alle lønninger, der udbetaltes til de grønlandske funktionærer. Den enkelte kommunekasse skulle have 2/3 af afgiften, mens landsdelens fælleskasse skulle have 2/9 og Grønlands Fællesfond 1/9 (Kjær-S.1983:34).

Da adskillelsen af handelen og administrationen hurtig viste sig at være upraktisk, da det skabte kaos af kompetencestridigheder og usikkerhed, da de to institutioner ikke blev adskilt i Grønland og greb ind i praksis ind over hinandens områder,¹⁰ ændrede man allerede loven i 1912.

Handel og administration blev underlagt én direktør for Grønlands Styrelse, Daugaard-Jensen, med ham underlagt en handelschef. Alle grønlandske sager blev underlagt direktøren, også kirke- og skolevæsenet, dog det sidste fortsat under Kirke- og Undervisningsministeriet, mens alle andre var under Indenrigsministeriets ressort (Lidegaard 1991:165 og Gad 1984:238).

⁹ Kommunekasserne blev brugt til sygehjælp, til støtte for folk, der ikke kunne brødføde sig selv, og til unge, der dels skulle oplæres i forskellige erhverv og dels arbejde for almennyttige formål i kommunen. Et eventuelt overskud skulle uddeles som bonus (H.C.Petersen 1991:146).

¹⁰ Eftersom hensynet grønlænderne var det af alle anerkendte overordnet mål, blev administrationen involveret i samtlige handelssager, enten som beslutningsdeltager eller som høringsinstans. Mens man entydigt kunne placere inspektøren og sundhedsvæsenet under administrationen, så måtte kolonibestyrere og alt andet underordnet personale have tjenestepligter over begge væsener (Kjær-S. 1983:37).

Hovedområderne under styrelsen var administration, handel, kirke- og skolevæsen og sundhedsvæsen. Desuden KGH's virksomhed i Danmark og besejling af Grønland (Kjær-S. 1984:39).

Med disse vidtstrækkende reformer var administrationen af Grønland kommet et skridt nærmere opfyldelsen af folkestyrets idé, og der var skabt en begyndende politisk baggrund for ny social og økonomisk udvikling (Jørgensen 1964:78).

2.7. Styrelseslov af 1925.

Begge love 1908 og 1912 skulle til revision efter 10 års forløb (Gad 1984:238). Udvalget blev nedsat i 1920, og var det første udvalg, hvori grønlænderne deltog. Udvalgets arbejde resulterede i en betænkning, der igen dannede grundlag for "lov om Grønlands Styrelse" af 18. april 1925.

Hovedformålene med den danske grønlandspolitik formuleres i betænkningen på følgende måde: "*grønlændernes udvikling til selvstændighed, det vil sige til en moden(hed) i moralsk og økonomisk henseende, at de kan blive i stand til at leve i fri forbindelse med den øvrige verden, når landets nuværende afsondringstilstand engang i fremtiden ophører*". Grønland blev inddelt i tre administrative enheder: Sydgrønland, Nordgrønland og Østgrønland (Viemose 1976:60).

Selvom lovens stadfæstelse skulle gælde for hele Grønland, blev forholdene i Thule og Østgrønland lovmæssigt særbehandlet. I Sydgrønland og Nordgrønland, undtagen Thule, opdeltes de bebyggede områder i sysler, kommuner, lægedistrikter og præstegæld (Gad 1984:245).

Landsrådene for Syd- og Nordgrønland og kommunerådene bibeholdes. Valgret og valgbarhed ændredes ikke med loven af 1925, hvor valgret alderen var 22 år og valgbarhedsalderen var 25 år. Som et nyt led i administrationen indførtes sysselrådene, og danske med to års ophold i landet fik valgret og valgbarhed. Inspektørembederne afskaffedes og erstattet med landsfogedembede¹¹ (Lidegaard 1991:173).

Landsrådet i Sydgrønland bestod af 12 medlemmer (11 valgte + landsfogeden), endvidere oprettes 6 sysselråd og 27 kommuner.

Landsrådet i Nordgrønland bestod af 13 medlemmer (12 valgte + landsfogeden), endvidere oprettes 7 sysselråd og 38 kommuner.

Tilvejbringelse af midlerne til ovennævnte organer ændres ikke, jfr. finansiering af de grønlandske kasser. Men derimod blev fordeling ændret således, i første omgang blev den samlede afgiftsum fordelt kommunevis. Halvdelen af hvert kommunalbeløb gik til den pågældende kommunekasse, 1/4 til sysselskassen og resten 3/5 til landskassen og 2/5 til fællesfonden (Gad 1984:246ff).

¹¹ Landsfogederne havde ledelsen af hver landsdels landsråd og i øvrigt var landsdelens øverste juridiske og justitielle myndighed, første instans dommer og skifteforvalter for personer under dansk ret (Gad 1984:245-246).

Landsrådets medlemmer blev stadig valgt indirekte af kommunerådsmedlemmer og nu også af sysselrådsmedlemmer. Landsrådenes funktion var i hovedsagen fortsat som efter 1908-loven. Dertil skulle de bevilge større lån, f.eks. til fåreavl eller anskaffelse af motorbåde. Det blev lovfæstet, at landsrådene skulle medvirke ved fastsættelse af retsregler, der gjaldt Grønland, ligesom de skulle afgive betænkning om lov- og anordningsforslag, der berørte landsdelen eller hele landet (Gad 1984:247).

Sysselrådenes medlemmer var ikke folkevalgte, idet alle landsrådsmedlemmer i syslet og kommunerådernes formænd, samt alle danske tjenestemænd havde sæde i rådet; dog måtte tallet af personer under dansk lov ikke overskride antallet under grønlandsk lov. Sysselrådene overtog en del af kommunerådernes funktion, herunder ydelse af husbygnings- og erhvervslån ligesom sysselrådene fremtidig skulle godkende de kommunale vedtægter og repartitionslisterne. Gennem udvalg skulle de føre tilsyn med skole, kirkegårde og sundhedsforhold, behandler sager inden for syslet. Sysselrådene forvalter sysselkassen¹² (Jørgensen 1964:79+246ff og Viemose 1976:63).

Kommunerådets midler anvendes til sociale understøttelser af forskellige art, herunder såvel egentlige fattighjælp som understøttelse til enker, enlige kvinder og faderløse børn, uarbejdsdygtige erhververe og syge samt til repartition blandt kommunens erhververe. Endvidere kunne kommunekassen yde lån til genanskaffelse af forliste fangstredskaber. Herudover havde kommunerådet til opgave at sørge for ordenens opretholdelse i kommunen og kunne med henblik herpå udstede vedtægter under forbehold af landsfogedens stadfættelse. Kommunerådet varetog også forskellige opgaver inden for retsplejen (Viemose 1976:63ff).

Som et nyt organ blev der ifølge 1925-loven oprettet et grønlandsudvalg, som i 1964 blev afløst af grønlandsrådet. Grønlandsudvalget var et permanent udvalg på 8 medlemmer. Men da betingelsen for at være medlem i udvalget var, at man også skulle være medlem af rigsdagen, kunne grønlænderne ikke blive medlemmer. Grønlandsudvalget skulle afgive betænkning i alle sager, der havde almindelig betydning for hele Grønlands stilling. Endvidere skulle der til udvalget afgives en årlig beretning om forholdene i Grønland, og udvalget kunne forlange oplysninger om alle anliggender der angik den grønlandske befolknings vilkår (Viemose 1976:66).

Frem til anden verdenskrigs afslutning var loven af 1925 grundlaget for administration i Grønland (Fleischer 1998:20).

2.8. Grønland under og efter Anden Verdenskrig.

Da Andenverdenskrig brød ud, betød det også, at forbindelsen mellem Danmark og Grønland blev afbrudt, det medførte, at landsfogederne i kraft af styrelsesloven af 1925 §10, stk.3, måtte opfatte sig selv som den lovlige danske regerings stedfortrædere i Grønland (Gad 1984:276).

¹² Sysselkassens midler anvendtes også til invalidehjælp og alderdomsunderstøttelse (Viemose 1976:63).

Politisk betød det, at der blev skabt praksis for, at de to landsråde holdt fællesmøde, hvorved vejen til Grønlands politiske enhed åbnedes. Man begyndte at beskæftige sig med emner, der havde hele Grønlands politiske interesser (Hertling 1977:10).

Nordgrønlands landsfoged Eske Brun samlede hele administrationen i Nuuk, og der blev oprettet et centralkontor, som nu var sæde for Grønlands politiske og administrative styring. I centralkontoret som havde til huse i Sydgrønlands mødesal, ansættes en handelsinspektør og en kontorassistent. Da landsfoged for Sydgrønland Axel Svane i 1941 rejste til USA for at være rådgiver for Kauffmann, blev Eske Brun "enehersker" i Grønland resten af krigen. I sin funktionsperiode var Brun også formand for de to landsråd, som nu samledes til fællesmøde i Nuuk (Fleischer 1998:18).

Denne administrative ændring af Grønland medførte en ændring af den hidtidige vante administration. Der skabtes et effektivt og smidigt styre, som hurtig kunne træffe de relevante afgørelser, tæt på disses præmisser (Lidegaard 1991:179).

Ordringen føltes såvel af befolkningen som af embedsmændene som en tydelig forbedring. For landsrådene føltes det naturligt og rigtigt at mødes og i fællesskab drøfte Grønlands problemer, ikke mindst på baggrund af at den store verden bl.a. gennem den nyetablerede grønlandske radio og gennem fremmede troppers tilstedeværelse manifesterede sig som en realitet, over hvilken det var naturligt at erkende sig selv som et samhørende grønlandsk samfund (Jørgensen 1964:80).

Da forbindelsen til Danmark atter knyttedes i 1945 var der blandt ledende grønlændere store forventninger om reformer. Avgo Lyng, der senere blev den ene af de to første grønlandske folketingsmedlemmer, skrev i 1945: "*Lad os bare sige det åbent: vi ønsker udvikling inden for det danske rige til social, politisk, økonomisk og kulturel ligestillethed. Samme krav, samme pligter, samme chancer for danskere som for grønlændere eller med andre ord, vi ønsker ud af grønlænderen at gøre en god dansk borger*" (Henning Bro 1993:262ff).

Lige efter krigens ophør blev en delegation fra de grønlandske landsråd indbudt til København for at drøfte Grønlands videre udvikling (Viemose 1976:68).

Delegationen havde af landsrådene fået pålagt flere mærkesager bl.a. en videreførelse af krigens centrale styre, sammenlægning af landsrådene til ét og større beføjelser til landsrådet i den politiske beslutningsproces mv. (Lidegaard 1981:190). Der blev nedsat et udvalg som afgav betænkning i 1946. Betænkningen forelagdes til landsrådsmødet i juli, ikke til drøftelse men til orientering. Drøftelserne ville ske senere i forbindelse med forelæggelse af de enkelte forslag, som betænkningen hjemlede ret til at søge gennemført. Man vedtog bl.a. både kvindelig valgret og valgbarhed til landsrådene i 1948 (Gad 1984:284). Men andre forslag som sammenlægning af landsrådene opgav man. For mange grønlændere og ikke mindst for de embedsmænd - med Eske Brun i spidsen - som havde oplevet krigen i Grønland, var betænkningen en stor skuffelse.

En dansk pressedelegation havde i 1946 besøgt det lukkede Grønland - for første gang - og vendte

tilbage med rædselsberetninger om tuberkulose, fattigdom og elendige boliger (Lidegaard 1991:190). I lyset af ovennævnte rædselsberetninger og presset fra FN om afkolonialisering på verdensplan og FN's krav om årligt rapport aflæggelse om kolonimagternes administration af kolonierne og vise, at de førte dem frem mod uafhængighed og med regeringsskifte i Danmark i efterår 1947, startede en radikal omlægning af grønlandspolitikken (Lidegaard 1981:192ff og Viemose 1976:69).

Den nye statsminister Hans Hedtoft havde under sin rejse på Grønland i sommer 1948, forelagt som et tilbud sine planer til landsrådene, der begge var indkaldt til møde i Nuuk. Planerne lød på ophævelsen af monopolet, grønlandske repræsentanter i rigsdagen, store investeringer i modernisering af samfundet og, hvis det ønskedes, nedsættelse af en ny kommission, hurtig arbejdende, som skulle udstikke retningslinier. Landsrådene fik kun et døgn til at tage stilling. Dagen efter svarede landsrådet gennem pastor Gerhard Egede: "*Landsrådet er af den overbevisning, at der nu foreligger tilskrækkeligt grundlag til at gå ind for gennemgribende ændringer, idet ønsket i befolkningen om erhvervsøkonomisk og kulturelt at komme på højde som andre nationer er blevet så stærkt, at landsrådet ikke kan sidde det overhørigt. - Landsrådet vil give sin fulde støtte til, at det danske private initiativ under statskontrol får indpas i Grønland*" (Lidegaard 1991: 193).

Kommissionen blev nedsat i slutningen af 1948 og for første gang var der en grønlænderinde med i en kommission (Fleischer 1996:142).

2.9. Nyordningen i 1950.

I kommissionens betænkning, der kom i 1950, står der i forhold til ovennævnte bl.a.: "*I hvilken grad og i hvilke tempo den grønlandske befolknings levestandard derudover skal bæres i fremtiden er et økonomisk-politisk spørgsmål. Løsningen af dette spørgsmål forudsætter, at man nøje følger den økonomiske udvikling i Grønland og foretager de indgreb, der er nødvendige for at den ønskede levestandard kan opnås*". Liberalisering af det grønlandske erhvervsliv kunne begynde (Hertling 1977:24).

Kommissions betænkningens hovedformålet var at udvikle Grønland hurtigt både socialt, kulturelt og økonomisk (Lidegaard 1991:195).

Fra sommeren 1950 satte Grønlands nyordning i gang. Nyordningen betød en række gennemgribende ændringer i Grønlands styrelse. Grønland blev et departement under Statsministeriet. De to landsråd med hver deres landsfoged ophørte. Grønland blev en politisk enhed med ét landsråd¹³ og

¹³ Landsrådet blev sammensat af 13 valgte medlemmer, et medlem fra hver af de 13 vestgrønlandske landsråds kredse (Jørgensen 1964:81).

en landshøvding¹⁴ som den øverste myndighed (Fleischer 1998:21). Landsrådets stemmer skulle høres ved al lovgivning om Grønland, og rådet fik større beføjelser over sine egne kassers anvendelse.

Statsmonopolen blev ophævet, og Grønland var ikke længere et lukket land. (Ibid)

2.9.1. Fra kommuneråd til kommunalbestyrelser.

På lokal plan betød nyordningen, at kommissionen havde forslået afskaffelse af sysselrådene med den begrundelse, at sysselrådenes og kommunerådernes sagsområder stort set omfatter opgaver, som normalt må tilkomme en kommunalbestyrelse at løse. Endvidere fandt Kommissionen det uheldigt, at sysselrådene ikke var sammensat på demokratisk vis og udelukkende bestod af ikke folkevalgte medlemmer. Kommissionen kom med argumenter for ændret kommunal inddeling med følgende:

1. større kommuner ville medføre en forenkling af landets politiske struktur.
2. skabe mulighed for en bedre anvendelse af de offentlige midler, der stilles til kommunernes rådighed.
3. den ændrede kommuneinddeling ville få en gunstig indflydelse på koncentrationsbestræbelserne.
4. den større kommunale enheder ville give større muligheder for at anvende specielle sagkyndighed.

Men på den anden side ville det give anledning til betænkeligheder ved:

1. den betydelige geografiske udstrækning kommunerne ville få, kunne gøre det vanskeligt at bevare den intime kontakt [nærdemokrati] mellem kommunalbestyrelsen og befolkningen.
2. det kunne ikke udelukkes, at dette ville bevirke, at de fjernestliggende bygder og bopladser ville få en ugunstig stilling ved kommunalbestyrelsens forvaltning af de offentlige midler (Udvalget for byrde- og opgavefordeling 1973:27ff).

Konklusionen blev, at bygderne ville få repræsentanter i kommunalbestyrelser. Denne ordning blev først ændret ved landstingslov nr.6 af 12. Januar 1995 om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v., hvor bygderådernes (nu ændret til bygdebestyrelse) "fødte" medlemsskab i kommunalbestyrelsen bortfaldt.

I stedet for kommuneråd blev kommunalbestyrelser indført og samtidig afskaffes sysselrådene.

Men i Thule (i dag flyttet til Qaanaaq) og i Østgrønland opretholdt man deres rådsordning. Først med virkningen fra 1.januar 1963 fik rådene i Tasiilaq (Ammassalik kommune) kommunalbestyrel-

¹⁴ Landshøvdingen over Grønland var indtil 1967 født formand for landsrådet, hvor han alene har ret til uden stemmeret at deltage i landsrådets forhandlinger, der foregik både på grønlandsk og dansk (Udvalget vedr. byrde- og opgavefordeling 1973:29).

sesbeføjelser og i april samme år gennemførtes første valg til kommunalbestyrelsen, (Bloch 1998:343) jfr. empiri delen om Ammassalik og Qaanaaq kommune.

2.9.2. Kommunalbestyrelses opgaver.

I lov nr. 272. af 27. maj 1950 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m.v. tages der ikke direkte stilling til, hvilke beføjelser der fremtidig vil tilkomme landsråd og kommunalbestyrelser. I § 14 udtales det, at de kommunale anliggender varetages af inden for hver kommune af en kommunalbestyrelse. Det var grundtanken, at de kommunale organer i fremtiden successivt skulle have større og større beføjelser. Men tanken var, at kommunalbestyrelserne straks skulle have overdraget varetagelsen af den sociale forsyning og almindelige kommunale administrative opgaver såsom vejvæsen, brandvæsen, renovation, afgrøftning m.v.

De øgede opgaver der vil påhvile kommunalbestyrelsen ville ikke kunne gennemføres uden en vis administrativ bistand, og lovens § 19 gav derfor adgang til, at der ved statens foranstaltning stilles en kæmner¹⁵ til kommunalbestyrelsens rådighed (Nielsen 1950:321-323). Denne ordning blev opretholdt indtil 1976, hvor kommunerne fik en selvstændige administration, jfr. afsnit 2.16.

Landshøvdingen fører tilsyn med kommunalforvaltningens lovlighed, og i øvrigt kan nærmere bestemmelser træffes i kommunalvedtægter eller ved kongelige anordning.

2.9.3. Kommunegrænser.

Kommunegrænserne blev ændret således, at Grønland blev indrettet med 19 kommuner¹⁶, udstederne var ikke længere selvstændige kommuner.

Kommunerne blev afstemt inddelt i valgkredse, hvis antal i de enkelte kommune var afstemt efter antallet af bygder og disses folketal. I hver valgkreds vælges ved direkte valg antal medlemmer til kommunalbestyrelsen. Antallet spænder mellem fra 1 til 9 og er fastsat under hensyntagen til befolkningstallet i den enkelte valgkreds.

2.9.4. Kommunernes indtægter.

Kommunernes indtægter består overvejende af midler fra landsrådets indtægter af de indirekte afgifter, som landsrådet fordeler blandt kommunerne i forhold til deres folketal (se bilag 5).

¹⁵ Kæmnerinstitutionerne blev skabt i 1951. Kæmnerne er statsansatte, og deres umiddelbart foresatte var landshøvdingen. Kæmnerne varetager arbejdsopgaver med ansvar overfor såvel staten, Grønlands landsråd og den respektive kommunalbestyrelse. Kæmnerne udfører de administrative opgaver som kommunalbestyrelsen pålægger ham. Der var 14 kæmner i Grønland (Betænkning for udvalget vedr. byrde-og opgavefordeling i Grønland, nov. 1973:35).

¹⁶ Vestgrønland inddeltes i 16 kommuner. Det tidligere Julianehåbdistrikt blev delt i 3: Nanortalik, Julianehåb[Qaqortoq] og Narsaq. Frederikshåb[Paamiut] blev delt i 2, idet Ivigtut udskiltes, mens Godthåb[Nuuk], Sukkertoppen[Maniitsoq] og Holsteinsborg[Sisimiut] distrikter blev uændret kommuner. Det samme med Uummanaq og Upernavik. Distrikterne i Diskobugten ændres ved at Kangâtsiaq udskiltes fra Egedesminde[Asiaat], og de 3 øvrige: Christianshåb[Qasigiannnguit], Jakobshavn[Ilulissat] og Godhavn[Qeqertarsuaq] udskilte Vaigat (Kjær-S.1983:169). Der kom tre nye kommuner, 1 i Thule [gamle Thule jfr. empiri del om Qaanaaq] og 2 på Østkysten [Ammassalik og Illoqqortoormiut] (Fleischer 1997:20).

Kommunernes midler anvendes foruden til mindre anlægsarbejder til opgaver som f.eks. drift og vedligeholdelse af kommunale boliger, veje og virksomheder, snerydning, på bygderne, brandvæsen, og kommunerne betaler en vis del af kæmnervæsenets driftsudgifter.

Navnlig udbetales de sociale ydelser over kommunernes budgetter [i 1960'erne], hvor kommunalbestyrelsernes vigtigste opgaver ligger på det sociale område. Kommunernes sociale udgifter refunderes som hovedregel med 70 % fra landsrådet og 30% fra staten og belaster således reelt ikke kommunernes budgetter (Betænkning for udvalget vedr. byrde- og opgavefordeling i Grønland, nov. 1973:28).

2.10. Det første direkte valg til landsrådet ¹⁷.

Den 29. juni 1951 var en mærkedag i Grønlands politiske historie, hvor det første direkte landsrådsvalg fandt sted. Samme dag deltog de grønlandske kvinder, der havde opnået valgret og valgbarhed i 1948, første gang i en valghandling.

Det første folkevalgte landsråds første handling den 26 september 1951 var, at udtale ønsket om at "knytte Grønland til moderlandet som en del af selve riget med repræsentanter i Danmarks rigsdag" (Fleischer 1996:143).

Ved landsrådssamlingen i 1952 var Aygo Lynges tale bla.: "*Når vi hæver blikket over jordkloden, ser vi mange steder kolonikampe, hvor de indfødte kæmper for at løsrive sig fra moderlandet og blive selvstændige. Det gør de, fordi de mener, at dette er det bedste for dem selv. Men her i Grønland vil vi gøre det modsatte. Her vil vi gerne benytte vor egen nyligt erhvervede bestemmelsesret til et initiativ til at knytte Grønland fast til moderlandet*" (Bro 1993:243).

Dette krav blev opfyldt ved grundlovsændring i 1953, da Grønland blev en del af den danske rige.

2.11. Grønlands kolonistatus ophæves ved grundlovsændring i 1953.

Grundlovsændring den 5. juni 1953 betød for Grønlands vedkommende, at kolonistatus blev ophævet og blev en del af det danske rige, hvor man indføjede en § 1 i den nye grundlov med: "Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige", og ved § 28: "Folketinget udgør een forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland" (Jens Møller 1988:397ff).

Grundlovsændringen betød bl.a. også, at Grønland opnåede en formel forfatningsretslig integration

¹⁷Østgrønland og Avanersuaq (Qaanaaq) blev først repræsenteret i landsrådet i 1961 (Fægteborg 1995:53).

med deraf følgende principiel ligestilling med de øvrige dele af riget¹⁸ (Viemose 1976:78).

2.12. Privatisering slår fejl.

Efter Kjær-S. havde filosofien i 1950 været at trække privat dansk kapital til produktionsområdet. Hvis private ikke gjorde det, måtte staten gå ind og bygge fabrikker. Da privatering på det område slog fejl, tog KGH selv fat på at udarbejde et industriprogram i 1957-58, hvor industriloven blev vedtaget i folketinget i maj 1959. Privatisering på serviceniveau var minimal, som kun havde fundet sted indenfor småhandel og i servicefag, og den havde et stærkt islæt af tilflyttede danske. Det var et problem at grønlænderne i så ringe grad var involverede i udbygning af samfundet (Kjær-s.1983:176ff).

De [ufaglærte] blev tilskuer til den udvikling der var sat i gang for deres skyld. Det foruroligede både embedsmænd i Grønland og de styrende, at der dukkede nye problemer op, som man ikke havde kendt tidligere. Landsrådet havde i sin iver for at manifestere den nye ligeberettigelse lukket op for fri indførsel af øl og spiritus med det følge, at det førte til volsomt drikkeri der igen medførte vold og anden kriminalitet der blev til hverdagsfænomener.

For de faglærte¹⁹, de bedre stillede havde 1950'erne heller ikke været fordelagtig. Den ønskede ligestilling havde de ikke fået. For det andet blev der ikke tale om ligeløn. Problemstillingen var, om denne gruppes lønninger skulle have basis i det grønlandske produktionsniveau i solidaritet med de frie erhververe og andre lønmodtagere. Det medførte at deres lønninger blev reduceret med 25 procent i forhold til de danske satser, og så skulle de heller ikke have udsendes særlige præmie. Det hjalp heller ikke, at grønlænderne med mindst 10 års ophold i Danmark kunne få vilkår som udsendt. Det skabte en enorm bitterhed i denne gruppe (Kjær-s.1983:180).

2.13. Kravet om ligestilling.

Kravet om fuldstændig gennemførelse af ligestillingsideologien kom fra præsten Erling Høegh, der i landsrådet i august 1959 holdt en tale med en sluttelig udtalelse, som han ønskede vedtaget af rådet (Ibid). Landsrådet udtalte bl.a. følgende: *".. at der i Grønland i kraft af hastig voksende politisk interesse og aktivitet eksistere et stærkt ønske om, at de politiske instanser i Danmark er opmærksom på behovet for en klarlæggelse af de bestående og mere og mere påtrængende problemer i Grønland. Landsrådet henstiller til folketinget, at det tager grønlandske proble-*

¹⁸ Følget var at danske love derefter umiddelbart har gyldighed for Grønland, medmindre det i den lov direkte er anført, at loven ikke gælder for Grønland. Men det betød ikke, at hele den eksisterende danske lovkompleks automatisk fik gyldighed for Grønland. Men grundlovens bestemmelser vedrørende frihedsrettigheder gælder uindskrænket for den grønlandske befolkning. Frihedsrettighederne omfatter boligens ukrænkelighed, ejendomsrettens ukrænkelighed, den frie og lige adgang til erhverv, retten til undervisning og arbejde, trykkefrihed og retten til at danne foreninger i et hvert lovligt øjemed (Viemose 1976:78ff).

¹⁹ De funktionærgruppe var dem lige under det øverste lag af landsfogeder, kolonibestyrere og læger samt gruppen af bestillingsmænd. Som eksempel kan nævnes en opgørelse fra 1958 viste udviklingen mellem 1930 og 1958, hvor andelen af grønlændere i overordnet funktionærstilling var faldet fra 49 til 25 procent. I underordnet funktionærstilling faldet fra 95 til 72 procent. Stilling som formænd, fartøjs- og bådførere fra 76 til 41 procent. Faglærte arbejdere fra 92 til 28 procent. Blandt tillært var den steget fra 79 til 93 procent, mens blandt ufaglært faldet fra 100 til 91 procent (Kjær-S.1983:179ff).

mer,...op på lang sigt og søger udvej for afklaring af behov og muligheder...” endvidere at “..kompetencefordelingen mellem myndighederne, specielt grønlandsministeriet, landsrådet og folketingt, bør trækkes klart op - alt sigtende imod administrativt og politisk at normalisere forholdene i Grønland og mellem Grønland og Danmark, således at Grønlands placering som en ligeberettiget dansk del - hverken mere eller mindre - fastlås og efterleves med den tilpasning, som landet natur og fjerne beliggenhed må nødvendiggøre.” (G-60 Betænkning nr. 363 1964:9).

Reaktionen fra landsrådet på den stedfundne udvikling, der for dem som gruppe havde været mindre tilfredsstillende, var altså at forlange endnu mere ligestilling. Efter Kjær-S. havde grønlandske politikere, både i landsrådet og folketinget i slutningen af 1950'erne kommet frem til den opfattelse, at Grønlands problemer bestod i, at nyordningen endnu ikke var ført helt til bunds. Derfor var løsningen: mere fart på (Kjær-S.1983:181ff).

2.14. Grønlandsudvalget af 1960 (G-60).

Med sin udtalelse i august 1959 havde landsrådet egentlig lagt op til en folketingsdebat. Regeringen forelagde landsrådets udtalelser for Grønlandsudvalget, og med dette drøfte, om disse udtalelser og den almindelige politiske og økonomiske udvikling i Grønland bør behandles i et udvalg eller kommission (Kjær-S.1983:186). Dette medførte, at man den 18. februar 1960 nedsættede et udvalg “Grønlandsudvalget af 1960”, bedre kendt og kaldt som G-60 (Hertling 1977:26).

Jeg vil ikke deltageret opsummere betænkningen, men kun opsummere de emner, som jeg finder relevante for specialet her.

Kommissoriet der blev givet til Grønlandsudvalget af 1960 var bredt bl.a.: at foretage en gennemgang af de politiske, økonomiske og administrative forhold i Grønland og i givet fald forslå ændringer i politikken. Endvidere blev der specielt pålagt udvalget følgende opgaver: det politiske område. Spørgsmålet om landsrådets indflydelse på anvendelse af statsmidlerne, som statskassen stiller til rådighed for grønlandske formål og spørgsmålet om Nord- og Østgrønlands politiske forhold. Det økonomiske og erhvervsmæssig område. Bl.a. erhvervsmæssig muligheder, prispolitik, indførelse af skatter i Grønland og lønpolitikken. De administrative problemer. Henlæggelse af yderligere opgaver til administrationen i Grønland og endelige behandlede de grønlandske trafikproblemer (G-60:9).

Kommissionen der afgav betænkningen i 1964, kaldt som G-60, opstillede målene som: 1. Beskæftigelse må øges. 2. Stærkere koncentration om de bedst egnede byer. 3. Effektivisering af erhvervene. 4 Uddannelse må have en høj prioritet. 5 Boligbyggeriet må øges (G-60:26).

Målsætninger i Grønlandspolitikken.

“Målet for enhver grønlandskpolitik må være at højne den grønlandske befolknings politiske, sociale og kulturelle status og at forøge levedøden... Den grønlandske befolknings medbestemmel-

sesret og medansvar for udvikling bør stadig øges...Grønlands stilling som en ligeberettiget del af det danske rige må - med fuld respekt for de grønlandske problemers egenart - styrkes...De grønlandske problemers egenart er en følge af landets geografiske beliggenhed, udstrækning og klima samt af, at den grønlandske befolkning har sit eget sprog, egen kulturelle forudsætninger og egen historiske baggrund.

Landsrådets og kommunalbestyrelsernes selvstændige dispositionsret bør udvides, efterhånden som udviklingen gør det muligt og ønskeligt" (G-60:23).

2.14.1 G-60 politik om det lokale styre.

G-60 fandt, at det lokale styre i Grønland adskiller sig på mange måder fra den i det øvrige eksisterende ordning. De forvaltningsområder som de folkevalgte organer har ansvaret for, var begrænsede sammenlignet med forholdene i den øvrige del af riget. Baggrundet for det forholdsvist snævre kommunale forvaltningsområdet var dels, at den overvejende del af den offentlige virksomhed i Grønland udelukkende finansieres af statskassen, dels at de folkevalgte grønlandske forsamlinger ikke havde været indrette på at varetage forvaltningsopgaver af væsentligt omfang, efterhånden som opgaverne meldte sig.

Reglerne om valg til folkevalgte forsamlinger og om disses arbejdsformer i store træk blev til efter **forbillede i den danske kommunalordning** [egen fremhævning] medens fordelingen af opgaver mellem staten og de lokale folkevalgte organer i Grønland tildels skete efter traditionelt bestemte skillelinier og under hensyntagen til befolkningens forventede økonomiske formåen og forudsætninger i øvrigt. Udvalgets af G-60 opfattelse var, at de forudsætninger, der lå til grund for etablering af den nuværende ordning af det lokale styre, som helhed fortsat var til stede, hvorfor der ikke foreligger afgørende ændringsforslag (G-60:65).

Det økonomiske grundlag for landsrådets og kommunalbestyrelsernes virksomhed var som nævnt indførselsafgifterne, idet der ikke var hjemmel til udskrivning af direkte skatter. Afgifternes størrelse og objekter fastsættes ved lov, men landsrådet havde en betydelig indflydelse herpå, idet initiativet til ændringer kom fra landsrådet selv.

Afgørelser af, hvorledes de tilvejebragte midler skulle anvendes, var henlagt til landsrådet. Kommunalbestyrelserne kan kun oppebære indtægter og afholde udgifter efter bevilling fra landsrådet. Disse bevillinger gives på grundlag af budgetter, der blev udarbejdet af kommunalbestyrelseren (G-60:65).

2.15. Landsrådet valgte sin "egen" formand.

I 1967 ændres landshøvdingen "fødte" formandskab til en stilling svarende til den, amtmændene i Danmark fik. Landsrådet skulle vælge sin egen formand blandt sine medlemmerne.

Visse administrationsgrene blev overflyttet fra landshøvdingen til landsrådet, f.eks. arbejds- og socialdirektoratet. Den sociale forsorg i Grønland var så omfattende og så bekostlig, at den krævede

en særlig administration; omkostninger beroede på både statslige og kommunale ressourcer. Kommunalreformens decentralisation kunne ikke undgå at virke fremmede på den ganske andre vidtgående tanker. Den var en styrkelse af de administrative organer i Grønland (Gad 1984:309).

2.16. Effektivisering af administration i Grønland.

Den 14. oktober 1970 blev udvalget vedrørende byrde- og opgavefordeling i Grønland nedsat af ministeren for Grønland, som fik til opgave at udarbejde forslag til, hvordan en række af de administrative opgaver vedr. Grønland kunne overføres fra de centrale organer i Danmark til de lokale organer i Grønland (landsråd og kommunalbestyrelser).

Dette såkaldte Byrde- og opgavefordelingsudvalgs arbejde sigtede på at effektivisere administrationen af Grønland.

Første etape i denne effektivisering trådte i kraft den 1. januar 1975. Den omfattede forskellige ændringer i byrde- og opgavefordelingen desuden for arbejds- og socialvæsenet, det kommunaltekniske område, el - og vandsforsyning samt produktionsanlæg i bygderne.

En del af anden etape i effektiviseringen var overførsler af det statslige kæmnervæsen til kommunerne, gældende fra 1. januar 1976 (Viemose 1976:126ff).

2.17. KANUKOKA.

De grønlandske kommuner der politisk blev og stadig er organiseret i KANUKOKA, Kalaallit Nunaanni Kommuneqarfiit Kattuffiat (de Grønlandske Kommunernes Landsforening) blev stiftet den 24. juli 1972 (Fleischer 1997:28 ff).

Den endelige årsag til, at KANUKOKA blev stiftet var, at det kommunale selvstyre skulle styrkes og for at få mere indflydelse på opgavefordelingen mellem staten og kommunerne (Fleischer 1997:33), hvor udvalget vedr. byrde- og opgavefordelingen i Grønland var blevet nedsat i 1970.

Landsrådet havde i 1957 vedtaget forslag om fælleskommunale møder og frem til 1970 blev der holdt en række mindre fællesmøder nabokommunerne imellem. Først i november 1970 fandt et historisk bredt sammensat fælleskommunalt møde sted i Nuuk, da det var det største af sin art, siden ordningen med kommunalbestyrelser trådte i kraft i 1951. Men fællesmødet var ikke beslutningsdygtigt. Landsrådets Forretningsudvalg havde over for Nuuk kommunalbestyrelse understreget, at Landsrådet alene havde ansvaret for beslutninger, der gjaldt hele landet. Ikke desto mindre var fællesmødet det første forum, hvor problemer, der angik hele landet, var genstand for drøftelse kommunerne imellem. Mødet blev springbræt til dannelsen af Kommunernes Landsforening to år senere (Fleischer 1997:28ff).

KANUKOKA's rolle i dag i forhold til kommunerne bliver beskrevet i afsnit 4.7. i empiri delen.

2.18. Formel indførelse af det kommunale selvstyre i Grønland.

Med virkning fra 1. januar 1975 indførtes der kommunal indkomstskat i Grønland.

Inden der indførtes skat, var der uenighed mellem Grønlandsministeren og kommunerne på den ene side og landsrådet på den anden side om, hvem der skulle administrere og havde kompetencen til udskrivningsprocenten. Grønlandsministeren vil have, at kommunerne selv bestemte skattens størrelse og at skatteinspektoratet skulle henlægges under Grønlandsministeriet, men det ville landsrådet ikke være med til. Landsrådet ville have, at skatteinspektoratet skulle høre under landsrådet og, at landsrådet skulle fastsætte både personfradrag og udskrivningsprocenten. Der kom en kompromis i maj 1973, da folketingets underudvalg behandlede skatteforslag med ordlyden: "Skattedirektorat henlægges under landsrådets administration og personfradraget fastsættes af landsrådet. Men kommunerne får kompetence til at fastsætte udskrivningsprocenten" (Fleischer 1997:28).

Dermed indførtes det kommunale selvstyre formelt pr. 1. januar 1975 i Grønland, jfr. lovgrundlaget i afsnit 2.19.1. og i teori delen § 82 i grundloven.

2.19. Optakten til og indførelse af Hjemmestyret.

Indførelse af fødestedskriteriet rystede grønlænderne. Man havde forestillet sig, at forskelsbehandlingen ophørte, da Grønland blev en del af Danmark. Skuffelsen ytrede sig ved, at den første grønlandske demonstration fandt sted foran Christiansborg. Og modstanden mod fødestedskriteriet førte til dannelsen af det første grønlandske parti, Inuit-partiet i januar 1964 i Nuuk, der havde ligestilling og samme pligter som mål (Fleischer 1998:22). Men partiet kom ikke til at spille en større rolle, da de brede grupper af befolkningen ret var uberørte af fødestedskriteriet, fik partiet aldrig folkelig fodfæste. Heller ikke en ny stiftet parti i 1969 i Aasiaat, Sukaq-partiet, fik lang levetid.

Lidegaard inddelte perioden fra nyordningen op til kravet om hjemmestyret i 3 hovedafsnitte og begrundelser dertil, som jeg vil opsummere her. Perioderne kaldte han for:

- “ 1) Den vågnende bevidsthed om egen identitet - i perioden 1956-1965.
- 2) Erkendelse af integrationens umuligheder - 1965-1972.
- 3) Kravet om hjemmestyre - 1972” (Lidegaard 1973:75).

Lidegaard mener, at midt i integrationspolitikens ubekrymrede modernisering og danisering af samfundet måtte tanker og spørgsmål som "hvem er vi egentlig?" og "hvad er vi egentlig?" uvilkårligt havde meldt sig. Han mener, at årsagerne var mange. Såsom, at den grønlandske kultur vil forsvinde i takt med fangerkulturens hastige opløsning og fremmarch af dansk sprog og kultur i skolen. Den totale økonomiske og tekniske afhængighed af danskerne og disses dominans på alle områder. En stigende følelse af rodløshed, af at være delt menneskeligt mellem to forskellige verdener. En stigende utålmodighed over, at ligestilling og integrationen ikke blev virkeliggjort, og det stigende antal unge grønlændere på uddannelse i Danmark, hvor de uundgåeligt blev påvirket af tidens tanker fra den store verden om national og folkelig frigørelse, selvhævdelse og om kulturel identitet. Den næste fase i udviklingen af en ny politisk filosofi var den stigende erkendelse af, at integration og dermed fuldstændig ligestilling i virkeligheden ikke var mulig, og

at grundlaget for den hidtil førte politik derfor havde været urealistisk (Lidegaard 1973:75ff).

Den nye politiske tænkning tog især form i kredsen af unge grønlændere, specielt studenter og lærere den voldsomme kritik af G-60's arbejde, specielt fødestedskriteriet affødte en livlig debat om grønlandske forhold sidst i 1960'erne og gav sig i udslag i en folketingsdebat om Grønlands politikken i 1969 og en stor fjernsynshøring samme år.

Den nye tankegang blandt de unge grønlændere i Danmark blev formuleret af to unge studenter, Jakob Janussen og Moses Olsen, som jeg kort vil opsummere, fordi de nye tankegang har skabt en håndfast modstand fra det grønlandske landsråd og dets ledende politikere, og fordi det første gang har skabt et internt grønlandsk opgør og ikke en dansk-grønlandsk anliggende, og ikke mindst fordi de nye tanker fik stigende forståelse blandt grønlænderne, også bl.a kravet om større kompetence til de folkevalgte organer.

Formuleringens indhold var bl.a. en mere positiv forståelse for lønforskellens rigtighed kombineret med en kritik af den dispensationsordning, som tillod stadig flere grønlændere at få udsendt status trods fødestedskriteriet. Netop den indbyrdes grønlandske solidaritet måtte prioriteres højt, og den blev styrket af fødestedskriteriet, men undergravet af dispensationsordningen. En villighed til at acceptere en lavere levestandard, hvis samfundet til gengæld kunne indrettes og fungere mere grønlandsk. Et krav om et uddannelsessystem, der var tilpasset grønlandske behov og ikke en kopi af det danske system. En stigende kritik af koncentrationspolitikken, fordi den ødelægger den mest grønlandske del af samfundet, bygderne, og samtidig skaber store menneskelige problemer. Og et almindeligt krav om større kompetence til de grønlandske politiske organer ud fra den tanke, at de derved vil føle større ansvar og samtidig kunne bidrage til skabelsen af et mere grønlandsk samfundssystem (Lidegaard 1973:81).

Ved indgangen til det nye årti, I 1970 blev der afholdt på Knud Rasmussen Højskole i Holsteinsborg [Sisimiut] en konference om Grønlands fremtid med deltagelse af grønlandske politikere samt ungdomsoppositionen i Grønland og Danmark, også fremtrædende grønlandske kulturpersonligheder var indbudt. For første gang diskuterede grønlændere på højt politisk plan deres lands fremtid uden kontrol og indblanding af danske politikere og embedsmænd, der kun i meget lille antal var tilkaldt som sagkyndige (Ibid).

Den politiske manifestation af nye radikale synspunkter på konferencen i Sisimiut, kom i første trin til udtryk, da nogle få unge kandidater til landsrådet, der krævede et radikalt opgør med den danske grønlandspolitik, blev valgt ind til landsrådet i 1971. I Nuuk vandt Lars Emil Johansen over veteranen Peter Heilmann, i Qaqortoq slog Jonathan Motzfeldt landsrådsformanden Erling Høegh og i Sisimiut var Moses Olsen nær ved at erstatte det mangeårige medlem af landsrådet Jørgen C.F. Olsen. Jonathan Motzfeldt ønskede større selvstændighed til Grønland, og Lars Emil Johansen erklærede, at grønlændere og danskere i Grønland må vedkende sig den kendsgerning, at de er to

forskellige folk, og at man ikke må tilstræbe integration mellem de to grupper.

Andet trin var, da Moses Olsen samme år blev valgt ind til folketinget. Sammen med Lars Emil Johansen og Jonathan Motzfeldt formåede han i de kommende år at udnytte de politiske konjunkturer til en radikalisering af eliten og til en bevidstgørelse af brede dele af den grønlandske befolkning (Dahl 1986:49ff).

Som følge af G-60 koncentrationspolitik blev mange bygder lukket. Og ikke mindst lukning af kulminebyen Qullissat satte sindene i kog. Grønlandsrådet havde i 1966 indstillet at kulminebyen skulle lukke, da kulbruddet var urentabel. Landsrådet fulgte grønlandsrådet indstilling i 1967 uden kommentar. I Qullissat kæmpede såvel befolkningen og kommunalbestyrelsen forgæves (Dahl 1986:51).

Reaktion mod ovennævnte og Grønlands indlemmelse i det Europæiske Fælleskab (EF) i 1972 mod deres vilje, skabte en massemobilisering af den grønlandske befolkning. Modstanden mod EF blev kraftig fremført af de tre ovennævnte. Ingen politikere i Grønland havde tidligere haft en sådan "masse"-basis i befolkningen (Dahl 1986:63). Dette medførte til dannelsen af den politiske gruppe Siumut i årsskiftet 1974/75, som senere i 1977 etableres som et egentligt politisk parti. Partiet blev senere fulgt op af andre partier, den moderate Atassut og den marxistiske Inuit Ataqatigiit (IA) (Dahl 1986:69).

Det første formelle skridt i retning af en ny styreform for Grønland blev taget med nedsættelse af hjemmestyreudvalget i januar 1973. Hjemmestyreudvalget blev nedsat på opfordringen af det grønlandske landsråd, af grønlandsministeren Knud Hertling. Udvalget der sluttede sit arbejde i 1975 medførte nedsættelse af hjemmestyrekommissionen som blev sammensat af 5 landsrådsmedlemmer + de to grønlandske folketingsmedlemmer på den ene side, og 7 danske medlemmer, udpeget af folketinget, på den anden side (Dahl 1986:107ff). Hjemmestyrekommissionen var pålagt en politisk, en økonomisk og en administrativ opgave. På det politiske felt skulle man klarlægge hvilke opgaver det kommende hjemmestyre skulle varetage. På det økonomiske felt skulle kommissionen komme med forslag til hvordan hjemmestyret skulle finansieres, hvilke magt hjemmestyret skulle have i relation til de værdiskabende erhverv. På det administrative felt skulle kommissionen komme med forslag til den administrative magtfordeling mellem staten og de grønlandske organer (Dahl 1986:109).

På baggrund af hjemmestyrekommissionens betænkning flere lovforslag²⁰ vedtog folketinget i november 1978 disse love med stort flertal. Den 17. januar 1979 blev der afholdt en folkeafstemning om indførelse af hjemmestyre i Grønland på det grundlag som hjemmestyrekommissionens betænkning havde skabt. Ved folkeafstemningen hvor stemmeprocenten var på 63, sagde 70% ja,

²⁰Lovforslag som senere blev vedtaget i folketinget var bl.a. "Lov om Grønlands hjemmestyre", "Lov for Grønland om afholdelse af folkeafstemning om indførelse af hjemmestyre", "Lov om folkeskole i Grønland", "Lov om mineralske råstoffer i Grønland", "Lov om ændring af lov om den kongelige grønlandske handel", "Lov for Grønland om arbejds- og socialvæsenet", m.fl. (Dahl 1986:109).

hvor nejsigere var på 26%. (Dahl 1986:111ff).

Hjemmestyret blev indført den 1.maj 1979 på Grønland.

2.19.1. Den grønlandske kommunale selvstyre efter hjemmestyret indførelse.

Efter hjemmestyrets indførelsen blev grundlovens bestemmelser vedrørende § 82 om det kommunale selvstyre ikke ændret. Hovedprincipperne for det kommunale selvstyre under hjemmestyret var at:

- 1) det kommunale selvstyre opretholdes, og
- 2) kommunernes økonomiske handlefrihed bevares. Dette indebærer selvstændig prioritering af udgifterne, selvstændig kommunale beskatning og anvendelse af tilskudsformer (for tilskud fra hjemmestyret til kommunerne), der giver kommunalt råderum samt,
- 3) omfanget af det kommunale selvstyre fastlægges med udgangspunkt i det eksisterende kommunale selvstyre, idet det ved overførsel af opgaver til hjemmestyret sikres, at opgaver, som alene eller hovedsagelig har lokal betydning, overdrages til de kommunale myndigheder.

Ved overgangen til hjemmestyret blev tilsynet med kommunerne henlagt til en hjemmestyremyndighed. Hvor formålet med det almindelige tilsyn først og fremmest var at sikre, at kommunernes forvaltning sker i overensstemmelse med de regler, der er fastsat for kommunernes virksomhed, og at kommunernes økonomiske dispositioner afpasses de økonomiske rammer, der er fastsat for det grønlandske samfund som helhed, ligesom tilsynet skal varetage almindelige retsikkerhedshensyn. (Hjemmestyre kommissionens betænkning (HKB) 837/1978, Bind 1:39ff)

Da de økonomiske midler, som stilles til rådighed for kommunerne, vil have en afgørende betydning for kommunernes fremtidige virke, var det derfor nødvendigt at sikre kommunernes økonomiske handlefrihed samtidig med, at der tages videst muligt hensyn til en retfærdig fordeling af de samlede ressourcer, som stiles til rådighed for kommunerne og mellem kommunerne. Hjemmestyre kommissionens hovedelementerne i en sådan ordning har været:

- 1) en kommunal indkomstskat, hvor udskrivningsprocenten fastsættes af kommunalbestyrelsen,
- 2) en skatteudligningsordning, der sikre, at alle kommuner har tilstrækkelige midler til opretholdelse af en offentlig service i overensstemmelse med gældende love, landstingsforordninger m.v.,
- 3) et tilskudssystem efter objektive kriterier eller budget, som sikrer kommunerne en ensartet service i overensstemmelse med gældende love, landstingsforordninger m.v.,
- 4) årlige forhandlinger mellem de grønlandske kommuners landsforening og landsstyret og
- 5) en ensartet opstilling af kommunernes regnskaber og budgetter, der muliggør sammenlig-

ninger mellem kommunerne (HKB 837/1978, Bind 3:53ff).

Da det kommunale selvstyre har hjemmel i grundlovens § 82 har man i hjemmestyreløven ikke detailreguleret kommunernes kompetence i forhold til hjemmestyrets på de områder, hvor myndigheden overgår fra stat til hjemmestyre.

2.20. Grønlands kommunalreform kommissionens betænkning af 1994.

Som følge af, at hjemmestyret gradvis havde hjemtaget områder fra staten jfr. problemstillingen, kom der krav om, at man skulle revurdere byrde- og opgavefordelingen mellem hjemmestyret og kommunerne, da den nuværende byrde- og opgavefordelingen ikke længere var tidsvarende. Det endte med, at Landstinget nedsatte en kommunalreform kommissionen, hvis kommissorie var at analysere og gennemgå følgende sagsområder:

- 1) byrde- og opgavefordelingen mellem hjemmestyret og kommunerne.
- 2) kommunernes styrelsesordning, herunder finansierings spørgsmål vedrørende ikke bloktilskuds dækket virksomhed, skatteudligning og finansstyring og
- 3) kommunernes deltagelse i erhvervsinvesteringer.

Kommissionens overordnede mål og principper har været et effektiv udnyttelse af ressourcerne gennem forbedringer, forenklinger og moderniseringer hvor den samlede løsning skulle holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer. Endvidere fastsættelse af et generelt minimumsniveau for opgaveløsning. Hvor der skal tilstræbes, at den der har kompetencen skal betale for opgaveløsning.

Kommissionen har lagt stor vægt på, såvel hjemmestyret som kommunerne fastsætter de fremtidige målsætninger og strategier ud fra en helhedsbetragtning. Kommissionen har endvidere arbejdet ud fra den forudsætning, at finansieringsfaktoren ikke må være afgørende for, hvor og hvordan en opgave skulle løses. Udgangspunktet har været ud fra nærhedsprincippet bl.a.,

- at opgaverne skal løses der, hvor det gøres bedst og billigst.
- opgaver der har stor betydning for lokalesamfundet skal placeres og løses lokalt.
- sektorgrænser og uklare myndighedsgrænser må ikke være årsag til serviceforringelse overfor borgeren.
- anlægs- og vedligeholdelsesforpligtelsen skal være hos samme myndighed.
- brugerne af det offentlige system skal i højere grad inddrages i løsningen af de fælles opgaver.

Og endvidere bør det vurderes, at hvorvidt der er opgaver, som mere hensigtsmæssigt kan udføres af private, når det samtidig er et krav, at formålet med opgaven og kvaliteten i løsningen af denne som minimum skal opretholdes. (Kommunalreform kommissionens betænkning (KKB) 1994:1 ff)

2.21. Den kommunale forsøgsordning - "lille kommune model".

Flere kommuner havde rejst kritik af, at de samme regler gælder for store kommuner som Nuuk og små kommunerne som Qaanaaq, selvom der var temmelig store forskelle på de forhold, kommunerne virkede under (Sermitsiaq 24.okt.1997:43).

Landsstyret's lovforslag på Landstinget efterårsmøde 1997 om, at man skulle have en anden frihedsgrad til at igangsætte aktiviteter i kommunerne på - medførte - at Landstinget vedtog, at en kommunal forsøgsordning skulle indføres. Den overordnede formål med lovforslaget er at øge det lokale selvstyre, at opnå en bedre tilpasning af det kommunale selvstyre til de lokale forhold, at forbedre servicen for borgerne og at forbedre ressourceanvendelsen i den kommunale virksomhed. Forsøgene skal således være med til at synliggøre lokalt bestemte opgaveløsningsmodeller uden at tilsidesætte hensynet til et minimumsserviceniveau i det offentlige ydelser over hele landet.

Der skal ved forsøgene lægges afgørende vægt på hensynet til borgernes sundhed, retssikkerhed og velfærd (generelle bemærkninger til lovforslaget:1).

Opsummering af landstingsloven om kommunale forsøgsordninger er bl.a. at enhver kommune i Grønland kunne gennemføre forsøg indtil udgangen af år 2001 med det formål,

- at øge det kommunale selvstyre,
- at opnå en bedre tilpasning af det kommunale selvstyre til de lokale forhold,
- at forbedre servicen for borgerne og,
- at forbedre ressourceudnyttelsen i det kommunale virksomhed.

Forudsætning for at være med i forsøgsordningen er betinget af, at flertal af kommunalbestyrelses medlemmer stemmer for forslaget, og forsøgsordningen kan iværksættes med virkning fra en, flere eller alle kommuner. En forsøgsordning kan oprettes inden for områder som f.eks. socialområdet, skole, fritid, teknik, beskæftigelse, erhverv, kommunernes styrelse og kommunernes økonomi (landstingslov nr. 6 af 6. november 1997 om kommunale forsøgsordninger).

Nøgleordene for den fremtidige udvikling i lokalsamfundene skulle være efter Egede Hansen, *“løbende information til borgerne, et lokalt engagement og medansvar, samt en målrettet uddannelse af medarbejdere, der kan varetage opgaverne i lokalsamfundet på forskellige vis”* (Egede Hansen 1998:335).

2.22. Sammenfatning af historisk del.

Efter kolonisationen af Grønland og oprettelser af kolonier, forestod kolonibestyrerne både for handel og administration. Efter at man havde indført pengeøkonomi og grønlænderne var begyndt at være i nærheden af handelsstationerne for at sælge og handle, i stedet for det “nomadeliiv” med at følge fangsten, brød deres samfundsorden samtidig med, at der berettes om stigende demoralisering, stigende mangel på selvrespekt og vilje til at komme ud af deres ulykkelige

forhold. For at hjælpe og for at inddrage dem i beslutningsprocesserne og om økonomisk planlægning, blev grønlænderne først involveret politisk i deres egen sager, da man indførte forstanderskaberne i 1850'erne. Ved indførelse af landsråde i 1911 fik grønlænderne først mulighed for at drøfte deres overordnede anliggender, men i deres egen landsråds kredse. Samtidig indførtes kommunerådene, de skulle arbejde med at administrere kommunekassen og endvidere arbejde med lokale regelsæt. De fik også bemyndigelse i at dømme i mindre sager, hvis nogen overtrådte lokale vedtægter. Styrelseloven af 1925 lagde op til, at grønlænderne skulle udvikles til selvstændighed, dvs. til modenhed i moralske og økonomiske henseender sådan, at de engang kan blive i stand til at leve fri (selv?), når monopollet engang bliver ophævet. Efter Nyordningen i 1950 lagde G-50 op til en "kommunalreform", hvor man vil koncentrere kommunerne i større enheder der vil medføre forenkling af landets politiske struktur. G-50 lagde op til koncentration, men på den anden side var betænkelige med den store geografiske udstrækning, da den intime kontakt, nærdemokrati, vil få ringe kår, samtidig med, at man var bange for at de fjernest liggende bygder og bopladser ville få ugunstig stilling ved kommunalbestyrelsens forvaltning. Da G-50 politik slog fejl intensiverede man koncentrationspolitikken ved oprettelse af Grønlandsudvalget af 1960. G-60 politik på det lokale styre var, at man arbejder på, at reglerne om valg til folkevalgte forsamlinger og om disse arbejdsformer i store træk blev til efter forbilledet i den danske kommunalordning. Da udvalget vedrørende byrde- og opgavefordeling blev nedsat i 1970, blev kommunernes landsforening stiftet, med den begrundelse, at den kommunale selvstyre skulle styrkes ved, at man skulle have kommunalbestyrelsesmedlemmer med i selve udvalget. Ved indkomstskattens indførelse i 1975 fik kommunerne formelt selvstyre med kompetence til at udskrivningsprocenten. Ved hjemmestyrets indførelse blev det kommunale selvstyre ikke ændret. Ved nedsættelse af kommunalreform kommissionen lagde man op til, i modsætning til G-50 politik, at man skal løse opgaverne der, hvor det gøres bedst og billigst ud fra en nærhedsprincip. Endvidere styrkede man den kommunale selvstyre ved at indføre en forsøgsordning, "lille kommune model" ordningen, ved erkendelse af, at store og små kommuner ikke kan løse opgaver på nøjagtig samme måde, men må tilpasse til deres egen forhold, uden at det går ud over den enkelte borgers retsikkerhed. Nøgleordene var løbende information til borgerne, lokalt engagement og medansvar, samt en målrettet uddannelse af medarbejdere.

Kapitel 3. Teori del.

3.1. Indledning.

I kapitel 3 beskrives hvad en forvaltning er, forvaltningsret, en definition af en kommune, det kommunale selvstyrets retlige grundlag, hvad indebærer begrebet kommunalfuldmagt og hvad er kommunernes opgaver i forhold til kommunalfuldmagten, styrelsesloven for kommunerne, beskrivelse den kommunale forvaltning, samt fremstillinger af flere teorier om det kommunale selvstyre og decentralisering. Da de grønlandske kommuners selvstyre og forvaltning er opbygget på baggrund af de danske kommuners forvaltning, jfr. afsnit 2.14.1., vil teorierne hovedsagligt blive beskrevet ud fra de danske teorier om det kommunale selvstyre og decentralisering.

3.2. En forvaltning.

Efter Zahle er forvaltningen én blandt flere institutioner i det offentligretlige myndighedssystem. Han spørger hvad man forstår ved forvaltning og forvaltningsmyndighed. Han skriver endvidere, at udtrykket dels dækker det *organisatoriske*, og dels det *funktionelle* (Zahle 1995:199). Det organisatoriske og funktionelle vil senere blive beskrevet i det følgende afsnit.

3.2.1. Forvaltningsret.

I forfatningssystemet udøver statsmagten tre funktioner: en lovgivende, en dømmende og en udøvende. Lovgivningsmagten giver sig af med at fastlægge generelle regler om borgernes rettigheder og pligter; den dømmende magt afsiger domme på grundlag af retsreglerne i sager, som indbringes til kategorien udøvende magt. Den udøvende magt er hermed ensbetydende med den (offentlige) forvaltning, og den juridiske disciplin, der har navn efter denne institution i statstyret - forvaltningsretten - omhandler de regler, der gælder om denne institutions opbygning og virksomhed (Henrichsen:123).

Forvaltningsretten omfatter dels den almindelige forvaltningsret, dels en lang række specielle discipliner, såsom socialret, skatteret, energiret og et særligt område mellem den almindelige og den specielle forvaltningsret er kommunalretten.

Den almindelige forvaltningsret er hovedvægten lagt på retsforhold mellem borgeren og forvaltningen. De almindelige dele af forvaltningsretten er følgende emneområder: Forvaltningens organisation og kompetencefordeling, de offentligt ansattes retsforhold, forvaltningsprocessen, reglerne om hjemmel og fortolkning mv. samt kontrollen med forvaltningen (Gammeltoft Hansen (senere som G. Hansen) m.fl.:1994:25ff).

3.2.1.1. Legalitetsprincippet.

En række almindelige regler og principper der retter sig imod præmisserne for og indholdet af forvaltningens afgørelser. Disse regelsæt har forskellige betegnelser; materielle, saglige eller indholdsmæssige krav til afgørelser som samlet kaldes hjemmelskravet.

Det mest grundlæggende hjemmelskrav er *legalitetsprincippet*. Princippet indebærer, at grundloven går forud for alle regeltyper (G.Hansen 1994:209).

I legalitetsprincippet ligger først og fremmest, at myndighederne ikke må foretage sig noget, som lovgivningen ikke udtrykkelig giver tilladelse til: den materielle lovs princip. Dette grundprincip formuleres i forvaltningsretten som et hjemmelskrav - myndighedernes afgørelser skal have hjemmel i lovgivning, og har de ikke det, vil de som alt overvejende hovedregel blive tilsidesat som ugyldig (Heinrichsen :132).

3.2.2. Forvaltningslovgivning.

Den almene forvaltningslovgivning (der gælder for hele eller dog en overvejende del af den offentlige forvaltning) indskrænker sig til forvaltningsloven [sagsbehandlingsloven], offentlighedsloven, ombudsmandsloven samt registerloven. Enkelte forvaltningsretslige regler findes i grundloven [eks. om det kommunale selvstyre] (Heinrichsen:32).

3.3. Regelgrundlag for kommuner.

Regelgrundlaget for kommunerne inkl. det grønlandske kommuner, er beskrevet i grundloven. Grundloven indeholder i § 82 følgende bestemmelse:

“ Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov ” (Møller 1988:404).

(Grundloven fra 1849 har to hovedformål, det er h.h.v., “at sikre borgernes ret til afgøre egne lokale forhold og at forberede til deltagelse i folkestyret af landets fælles anliggender” (Kampmann 1949:9).

3.4 Definition af en kommune.

Hvad er en kommune? Efter Fevold m.fl. defineres en kommune som en offentlig myndighed med tre kendetegn: “kommunen har ansvaret for et *geografisk* avgrenset område innenfor nasjonalstatens grenser; og kommunen har ansvaret for løsningen av en eller flere *offentlige oppgaver*; og kommunen styres av *lokalbefolkningen* gjennom et direkte demokrati eller ved lokale valg av representantene til en forsamling” (Fevold m.fl.1994:14).

Gammeltoft Hansen siger, at man af § 82 ikke kan udlede nogen bestemte grænser for kommunernes antal, geografiske inddeling og størrelse, deres interne styrelsesordning samt arten og omfanget af de opgaver, lovgivningsmagten skal henlægge til kommunerne (G.Hansen 1994:411).

Kommunerne er administrative og ikke lovgivningsmæssige organer. Kommunerne styres af kommunalbestyrelser der er folkevalgte [kollegialt forvaltningsorgan (G.Andersen1994:218)], men kommunalbestyrelser har intet lovgivningspolitisk mandat. At kommunalbestyrelserne er folkevalgte, indebære ikke, at de kan sætte sig ud over gældende ret - og herunder de af Folketinget [og Landstinget] vedtagne love (G.Hansen 1994:411).

3.6. Selvstyrets retlige grundlag. Det kommunale selvstyre.

Det kommunale selvstyre er et politisk styre.

Efter Harder er kommunalbestyrelsens demokratiske legitimationer af grundloven gjort til den forudsætning, der betinger, at kommunalbestyrelsen inden for lovgivningens grænser har magt til at beslutte anvendelsen af kommunens ressourcer til de kommunale anliggender. Dette grundlag for styret af de lokale anliggender skal lovgivningsmagten respektere, når den regulerer kommunale opgaver som pligt-mæssige eller frivillige. Det ligger i grundlovens regel om kommunernes ret til selvstyre (Harder 1994:29).

Grundtanken i det kommunale selvstyre var, at kompetence og ansvar følges ad. (Harder 1994:20ff)

Grundlovens bestemmelser om det kommunale selvstyre indebar navnlig, at der skulle sikres kommunerne en selvstændig budget- og skatteudskrivningsret, og den selvstændige budget- og skatteudskrivningsret er stadig kernen i det kommunale selvstyre. Efter Garde og Mathiassen er det væsentlig at fremhæve, at grundlovens forudsætninger blev tilvejebragt et kommunalt selvstyre, der er baseret på økonomisk magt og autonomi (Garde og Mathiassen 1991:11ff).

Efter Harder indebærer retten til selvstyret også, at de opgaver, der pålægges kommunerne af lovgivning, skal være overladt til kommunalbestyrelsens varetagelse. Selvstyret bygger på, at lovbestemte opgaver overlades kommunerne til selvstændig varetagelse, således at generelle regler foreskriver den procedure, der skal følges ved kompetencens udøvelse, normerer de kommunale opgaver og dermed fastsætter pligter og grænser for indholdet af kommunalbestyrelsens beslutning (Harder 1994:20ff).

Selvstyrets forfatning sætter rammerne om varetagelsen af de kommunale anliggender. Der er gensidig afhængighed mellem forfatning og anliggender. Selvstyret er knyttet til kommunens territorium og indbyggere som det væsentligste grundlag for kommunalbestyrelsens demokratiske legitimation til at styre områdets fællesanliggender.

Samtidig med, at kommunalbestyrelsen er afhængig af sit politiske mandat, må den ved

varetagelsen af kommunens interesser respektere, at den selv og dens borgere tilhører statssamfundet. Det betyder, at der er retsregler, der begrænser selvstyrets frihed til at varetage kommunens interesser (Harder 1994:29).

Efter Mouritzen og Toft Jensen er essensen i det kommunale selvstyre, at der på mange områder er ganske markante forskelle i kommunerne serviceniveau. Essensen i det kommunale selvstyre er netop, at kommunerne kan tilpasse sig de lokale sociale, økonomiske og politiske forhold i fastlæggelsen af serviceniveauet. Men at det i midlertidig er oplagt, at forståelsen af hvad der sker i kommunerne, ikke udelukkende kan baseres på det lokale forhold. Mange lokale politiske beslutninger kan kun ses som resultat af et samspil mellem staten og kommunerne (Mouritzen og Toft Jensen 1984:59).

Mouritzen og Toft Jensen skriver også, at man i næsten alle lande har lokal autonomi, hvor fælles kendetegnet er, at der er en hårfin balance mellem lokale selvstyrets opgave- og kompetenceområde i forhold til de centrale myndigheder. Hvor en række foranstaltninger (udligningsordninger, tilskud, bindende og vejledende, normer og standarder osv.), kan henføres under fælles betegnelse "statens styring af kommunerne" (Mouritzen og Toft Jensen 1984:21).

Under decentraliseringsteorier fortsætter beskrivelse af hvor meget det kommunale selvstyre tilgodeses eller hæmmes af statens styring af kommunerne.

3.6.1. Uskrevne²¹ regler. Kommunalfuldmagt.

Kommunalfuldmagten er et begreb, der anvendes til at beskrive de opgaver, som kommunerne varetager i det lokale samfund. Den kan efter Harder bruges som en betegnelse for hele området af kommunale opgaver, der til deres varetagelse kræver retlig råden over kommunernes ressourcer.²² Kommunalfuldmagten omfatter så alle opgaver, som kommunerne *skal* eller *kan* varetage (Harder 1994:45).

Kommunalfuldmagtens udvikling er præget af formålsbetragtninger. Kommunerne varetager sociale, sundhedsmæssige, kulturelle m.fl. formål. Formålsbetragtninger interesserer navnlig ved kommunale tilskud til opgaver, som varetages af private, f.eks. selvejende institutioner og foreninger. Udgangspunktet er, at der skal være tale om opgaver, som kommunerne selv kan varetage, men formålsbetragtninger fører videre (Garde og Mathiassen 1991:32 ff).

²¹Uskrevne retskilder omfatter som ikke foreligger objektiveret i autoritativ regelform, men regler hvis eksistens er forudsat som grundlag for og derfor også lader sig udlede at trufne konkrete afgørelser.

Skrevne retskilder er autoritativt fastsat i en bestemt - skreven - form i : Grundlov, bekendtgørelse, vedtægt, cirkulære, vejledning og andet. Loven vedtages af folketinget [og landstinget], bekendtgørelsen udstedes af ministeren [eller landsstyremedlemmet]. Kilden hertil er en kopi hvor jeg desværre ikke kan se, hvem det er skrevet af.

²² Harder (1994) understreger, at kommunalbestyrelsens fuldmagt til på kommunens vegne at indgå retshandler er noget andet end kommunalfuldmagten (p. 45, fodnote 56).

Efter Gammeltoft-Hansen betegnes de ulovbestemte grundsætninger traditionelt som kommunalfuldmagten. De grundsætninger der regulerer kommunernes mulighed for (uden lovhjemmel) at påtage sig opgaver (G.Hansen 1994:431). Men denne adgang for kommunerne til selv at disponere over deres skattemidler til fordel for borgerne er ikke fri, men skal holde sig inden for nogle rammer, som i første række fastsættes af de kommunale myndigheder. Ved fastlæggelsen af, om ydelsen ligger inden for kommunalfuldmagt lægges i praksis vægt på,

- a) om ydelsen tjener et almennyttigt formål,
- b) at der ikke gøres usaglig forskel på borgerne,
- c) om ydelserne kan virke konkurrenceforvridende, samt
- d) om der er tale om begunstigelse af enkeltpersoner (G.Hansen 1994:215).

Kommunalfuldmagtens baggrund må særligt søges i to omstændigheder:

- det kommunale fællesskab og realiseringen af visse opgaver i relation hertil og
- kommunernes økonomiske autonomi, der både finder udtryk ved kommunernes selvstændige budgetkompetence (herunder de enkelte kommunekassers selvstændige i forhold til andre offentlige kasser og ved kommunernes selvstændige beskatningskompetence (kommunekassernes "egne" indtægter, særligt fra kommunale person- og ejendomsskat ter) (G. Hansen 1994:431).

Kommunalfuldmagtens kerne kan med rimelighed beskrives som kommunernes adgang til på egen hånd at stille indretninger, varer og tjenesteydelser til rådighed for borgerne.

Kommunalfuldmagten er gennemgående præget af, at den hovedsagelig vedrører ydelser. Et karakteristisk træk er, at ydelserne ofte opdeles i hoved- og biydelser m.v. Det er også med til at præge kommunalfuldmagten, at ydelser kan tilrettelægges og stilles til rådighed på mange forskellige måder. Det er kommunalbestyrelsens rådighed over økonomiske ressourcer, der udgør bemyndigelsen. Det retlige grundlag er økonomisk magt og autonomi. Men kommunens økonomiske magt er ikke ubegrænset, selvom bemyndigelsen i rådigheden over ressourcer slår til. De almindelige retsgrundsætninger sætter grænser for bemyndigelsens udøvelse (Garde og Mathiassen 1991:28+37).

Gammeltoft-Hansen beskriver generelt kommunalfuldmagtens område som ulovregulerede opgaver, der angår:

- tilskud som ikke har karakter af "indkomstoverførsler mv.", og som angår en opgave, kommunen i øvrigt lovligt selv kunne udføre inden for kommunalfuldmagtens rammer, samt
- visse elementære forbrugsgoder, som det kommunale fællesskab har en særlig interesse i, bliver stillet til rådighed for borgerne i kommunen, som foregår via faste anlæg, som dels kræver store anlægsinvesteringer, dels indebærer et monopol og som kommunen (derfor)

- er særligt velegnet til at forestå leveringen af kommunale værker [levering af bl.a. el, vand og (fjern) varme]
- transportydelser,
 - visse indretninger til gavn for kommunens borgere,
 - visse tekniske ydelser og
 - kulturelle ydelser” (G.Hansen 1994:447ff).

Kommunale opgaver kan illustreres som i figur 3.1

Figur 3.1. Kommunale opgaver.

	Producent 1)	Igangsætter 2)	Myndighed 3)
Med lovhjemmel	Traditionelt privat erhverv	Konkret erhvervsstøtte	Generel regulering Konkrete afgørelser
Uden lovhjemmel, men inden for kommunalfuldmagten	Traditionelt kommunal service Forsyning Til eget brug Marginal produktion	Rådgivning Traditionel kommunal service Foreningsstøtte Generel erhvervsstøtte	

Kilde: Basse & Jørgensen 1991:54

Ad 1) Kommunen som producent.

Kommunen som producent skaber (frembringer, fremstiller) en lang række ydelser f.eks. hjemmepleje, undervisning, varmforsyning, vandforsyning og snefyndning. Som producent udfører kommunen opgaver i eget regi. Man skelner mellem serviceproduktion og vareproduktion, men grænsen er flydende. Det meste af kommunens produktive indsats anvendes på serviceydelser. Det gælder f.eks. ældreomsorg, børneinstitutioner, biblioteker, brandvæsen, anlæg og vedligeholdelse af veje, idrætsanlæg, skoler og museer. For nogle opgavers vedkommende er den samfundsmæssige interesse så stærk, at kommunerne er blevet lovmæssigt forpligtet til at gøre det. Det drejer sig f.eks. om folkeskolen, hjemmehjælp, ældreomsorg og børnehaver. Kommunens forpligtelser kan i nogle tilfælde klares ved at indgå overenskomst med f.eks. selvejende institutioner, der så på kommunens regning driver f.eks. børnehaver.

Som udgangspunkt skal de lovregulerede serviceydelser være gratis, medmindre det udtrykkeligt er fastlagt i loven, at der skal eller kan kræves brugerbetaling. Der er lovhjemmel for at opkræve brugerbetaling ved kommunale serviceydelser. F.eks. skal brugerne af plejehjem og børnehaver betale en del af udgiften. I andre tilfælde er kommunen mere frit stillet f.eks. med hensyn til museer og idrætsanlæg [plus forsamlingshuse]. På disse områder kan kommunen handle uden

lovhjemmel, den har valgfrihed mellem rollen som producent og rollen som igangsætter, og kan vælge en større eller mindre grad af brugerbetaling. Mange serviceopgaver er traditionelt forbeholdt den private sektor, og på disse områder må kommunen ikke starte aktiviteter uden lovhjemmel.

Som udgangspunkt må kommunen ikke fremstille og udbyde varer og lignende. De må ikke drive handel, håndværk og industri. Der er dog en række undtagelser.

I følgende områder omtales hvor kommunen kan drive erhvervs-lignende virksomhed. En stor del af elselskaber, fjernvarmeverker og vandværker drives af kommuner eller selskaber med kommunal dominans. Også kloakering og renovation er noget, kommunerne driver eller har afgørende indflydelse på. Der er tale om centrale livsfornødenheder. Derfor er der stor samfundsmæssig interesse for den måde, de skabes og forhandles på. F.eks. er det vigtigt, at alle - rig som fattig - kan blive forsynet, og at forsyningssikkerheden er i top.

Der er to principper, der gælder for kommunal forsyningsvirksomhed: Virksomheden skal hvile i sig selv; og takstfastsættelsen m.m. skal ske efter almindelige forvaltningsretlige regler, bl.a. lighedsgrundsætningen ²³ (Basse og Jørgensen 1991:60ff).

Ad 2) Kommunen som igangsætter.

Kommunenes rolle som igangsætter indebærer, at kommunen stimulerer og støtter uden at overtage ansvaret. Kommunen kan virke som igangsætter ved at rådgive (til f.eks. borgere, der har alvorlige personlige, familiemæssige eller sociale problemer), stille faciliteter til rådighed (f.eks. fodboldbaner, svømmehaller udlån af materiel og lokale) eller yde økonomisk støtte (til f.eks. produktionsskoler, daghøjskoler, beskæftigelsesprojekter).

Pointen er, at det ikke er kommunen der løser opgaven. Det gør borgere, foreninger og virksomheder. De bestemmer selv, hvad der skal gøres. Kommunen medvirker til at sætte noget igang, afstikker måske nogle rammer og trækker sig derefter tilbage (Basse og Jørgensen 1991:54ff).

Ad 3) Kommunen som myndighed.

Kommunens virksomhed er også, at beskæftige sig med bl.a.: byggetilladelse, tilkendelse af sociale ydelser, skatteligning, ekspropriationer, lokalplaner, miljøtilsyn og meget andet (Basse og Jørgensen 1991:67).

Harder mener, at hvor der er retlige grænser for kommunalfuldmagten er et politisk problem, og det er et ikke mindre problem, på hvilke grundlag og af hvem sådanne grænser kan hævdes. For det kommunale selvstyre er dette et kerneproblem (Harder 1994:47).

²³ Lighedsgrundsætningen er hvor der er fri og lige adgang for alle borgerne + jfr. punkterne b og d om fastlæggelse af om ydelsen er inden for kommunalfuldmagt.

Efter M. og Toft Jensen må en bedømmelse af den lokale forvaltnings eller det lokale selvstyres karakter bygge på en vurdering af opgavefordelingen mellem lokal selvforvaltning, lokal statsforvaltning og central statsforvaltning. Alene beskrivelsen af, hvilke opgaver der er lagt ud til lokal selvforvaltning, og hvorledes finansieringen af denne opgavevaretagelse finde sted, kan give et godt indtryk af den lokale selvforvaltnings karakter (M. og Toft Jensen 1984:16).

3.7. Styrelsesloven - den politiske organisation.

Det kommunale styres retsgrundlag er fastlagt i loven om kommunernes styrelse. I denne er optaget de vigtigste af de retsregler, der skal være gældende for kommunalbestyrelsens og udvalgenes styrelsesforhold.

Styrelsesloven er den forfatningslov for kommunerne, der indeholder reglerne om de politiske organers sammensætning, og den måde, hvorpå de virker (Harder 1988:19).

Dens regler fastlægger principperne for et demokratisk lokalstyre med grundlag i de almindelige principper for demokratisk styreform. Dermed er loven rammen om en tilpasning af styrelsesreglerne til den enkelte kommunens forhold og tradition (Harder 1994:38).

Den kommunale styrelseslov danner udgangspunkt for nogle grundlæggende betragtninger vedrørende kommunalbestyrelsens mandat og ansvar. (Garde og Mathiassen 1991:13)

Som organisatoriske led inden for den kommunale styrelse omtaler styrelsesloven tre led: *Kommunalbestyrelsen, udvalgene og kommunens administration.*

Til de tre organisatoriske led, er der således angivet tre forskellige funktioner h.h.v.: *styrende myndighed, umiddelbar forvaltning og udførelsen af beslutninger* (Harder 1988:13).

Fordelingen af funktioner mellem ovennævnte organisatoriske tre led er af loven beskrevet, at det tilkommer kommunalbestyrelsen at udøve den styrende myndighed i kommunens anliggender, medens det til udvalgene er henlagt at varetage den umiddelbare forvaltning af kommunernes anliggender. Administrationens funktion er ikke henlagt i loven, men det påhviler administrationens øverste leder, borgmesteren, at give forskrifter for sagernes ekspedition.

Det er tiltænkt kommunalbestyrelsen at træffe de politiske ledende beslutninger, ved hvilke linierne for kommunernes virksomhed afstikkes. Denne funktionstildeling stemmer med kommunalbestyrelsens stilling som direkte udgået af et politisk valg. De ledende beslutninger bliver først og fremmest truffet som bevillingsbeslutninger i det årlige budget eller som anlægsbevillinger. Det store antal beslutninger, der træffes i den kommunale forvaltning, bliver truffet i udvalgene og i administrationen. Den funktion, der herved udøves, består i at omsætte i praktiske virkninger, hvad der er besluttet af kommunalbestyrelsen, og de beslutninger, der træffes i udvalgene eller administrationen, udgør beslutninger, der søger deres hjemmel i en overordnet beslutning af mere generel art. Når loven ikke klart kan angive en sondring mellem

funktioner, der varetages af kommunalbestyrelsen, og funktioner, der varetages af udvalgene, hænger det sammen med, at kommunalbestyrelse og udvalg har medlemssammenfald. Udvalgene har oprindeligt udviklet sig som underafdelinger af kommunalbestyrelsen (Harder 1988:13ff).

Kommunalbestyrelsens opgave er at administrere de opgaver, kommunen har fået tillagt [af staten og Hjemmestyret] (G.Hansen 1994:411).

I nogle sager, især de mere skønsmæssige afgørelser, træffer kommunalpolitikere i udvalgene mange afgørelser. Men langt de fleste delegeres til de kommunalt ansatte embedsmænd, jfr. næste afsnit 3.8.

3.7.1. Styrelseslov for de grønlandske kommuner.

Styrelsesloven for det grønlandske kommuner, har samme princip som beskrevet ovenover i afsnit 3.7.

Styrelsesloven for de grønlandske kommuner er reguleret ved landstingslov nr. 20 af 3. november 1994 som er ændret ved landstingslov nr. 6 af 12. juni 1995 om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v. Styrelsesloven blev ændret som følge af kommunalreform kom-missionens betænkning, hvor kommissionen havde ønsket, at detailregulering af procedureforskrifter i størst mulig omfang skulle være overladt til de enkelte kommunalbestyrelser, som led i ønsker om højere grad af decentralisering.

En af de vigtigste ændringer var bl.a. også, - at kommunerne skulle have større frihed til selv at bestemme udvalgsstrukturen inden for vide rammer. - At borgmesterens ansvar blev skærpet ved, at kommunalbestyrelsen såfremt en borgmester ikke udførte sine pligter, kunne suspendere borgmesteren. - Indførelse af supplerende bekendtgørelsesregler om kommunernes budget, regnskab og revision samt låntagning og adgang til at stille garantier og at påtage sig solidariske hæftelse. - Tilsynsrådets status blev ændret til et rent legalitetstilsyn. - Indførelse af en begrænset adgang for udvalgsformænd til at afgøre hastesager og sager, der ikke gav anledning til tvivl. - Indførelse af en kriminalretlig sanktionsmulighed for grove tilside-sættelse af de pligter, hvervet som borgmester, kommunal- og bygdebestyrelsesmedlem indebærer (Vejledning til landstingslov nr. 20 af 3. november 1994 senere ændret, pp.1-2).

3.7.2 Styrelsesvedtægt.

I styrelsesvedtægten kan alene optages bestemmelser, der udfylder styrelseslovens rammer. Fordelingen mellem styrelsesregler der optages direkte i loven, og styrelsesregler, der henseskydes til fastlæggelse i vedtægten beror på en principiel opfattelse af, at regler der skal være almindelige gældende, skal fastsættes af lovgivningsmagten, medens man lader kommunalbestyrelsen være medbestemmende ved udformning af regler, hvis indhold må være afhængigt af og bestemmende for lokale forhold.

Styrelsesvedtægten indeholder regler, der gælder for kommunalbestyrelsen og ikke for kommunens beboere.

Det er gjort til vedtægtnaliggende at fastsætte kommunalbestyrelsens medlemsantal, at fastsætte om der skal vælges en eller to næstformand [viceborgmester], og at fastsætte udvalgststrukturen [Grønlands styrelseslov §2, stk. 2] og formandens [borgmesterens] forretninger [Grl.stl. §2, stk.3] (Harder 1988:20ff).

3.7.3. Forretningsordenen.

Kommunalbestyrelsens forretningsorden vedtages af kommunalbestyrelsen selv, og den kan også ændres af kommunalbestyrelsen. I forretningsordenen optages bestemmelser vedrørende proceduren, og den vil således indeholde regler udsendelse af dagsorden, mødeledelse, sageres behandling, afstemning samt indeholde fristbestemmelser. Regler om disse forhold er en nødvendighed, for at et kollegialt organ kan fungere. Forretningsordenen angiver de regler, der skal være gældende mellem kommunalbestyrelsen som organ og dens medlemmer. Forretningsordenens regler tjener i vidt omfang til at beskytte det enkelte medlems mulighed for at gøre sin indflydelse gældende i kommunalbestyrelsen på lige fod med de øvrige medlemmer. Reglerne beskytter medlemmet som mindretal (Harder 1988:22ff).

3.8. Den kommunale forvaltning - administrationen.

Den kommunale forvaltning har retlig status som en enhedsforvaltning (G.Hansen 1994: 418). Enhedsforvaltningen betyder, at det principielt er den samlede administration under borgmesterens ledelse, der rådgiver kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget og hvert stående udvalg. Som øverste daglige leder af administrationen skal borgmesteren sørge for, at administrationen virker hensigtsmæssigt, at sagerne forberedes korrekt til udvalg og kommunalbestyrelse, og at trufne beslutninger er ekspederet og udføres loyalt.

Enhedsforvaltningen gør det muligt at skabe sammenhæng i administrationen på tværs af sektorerne. Det skal undgås, at forvaltningerne modarbejder hinanden. Formålet med enhedsforvaltningen er, at få kommunen til at hænge sammen og udnytte ressourcerne bedst muligt (Basse og Jørgensen 1991:114ff).

De kommunalt ansatte embedsmænd ledes af en kommunaldirektør og af sektorchefer [forvaltningschefer] for forvaltningens forskellige grene: Socialchef/-inspektør, skattechef/-inspektør, stadsingeniør osv.

Kompetencereglerne er i øvrigt uklare: Borgmesteren er forvaltningens øverste [politisk] chef og kommunaldirektøren den øverste [administrative] chef blandt embedsmændene, men sektorforvaltninger og de ansatte forvaltningschefer er samtidig underlagt kommunalbestyrelsens stående udvalg. Derfor afhænger det bl.a. af kommunens tradition, borgmesterens og kommunaldirektørens person, eller af partiernes stilling i kommunen, hvordan borgmesterens og kommunaldirektørens position reelt er (G. Andersen 1994:218ff).

3.9. Teorier om decentralisering.

Flere tilgange til decentraliseringen diskuteres af flere forfattere. Mouritzen og Toft Jensen diskuterer udefra en normativ synsvinkel det kommunalt selvstyre udefra en decentral struktur og hvorfor det kan være ønskeligt eller nødvendigt, at staten styrer kommunerne. Bogasons diskuterer også det kommunale selvstyre udfra teorier om decentralisering og lægger især vægt på, at kommunernes størrelse kan spille en rolle i deres opgavevaretagelse, hvor Sven H. Madsen går videre med decentraliserings tiltag fra den kommunale forvaltning til institutionerne i lokal samfundet.

3.9.1. Decentralisering - centralisering.

Mouritzen og Toft Jensen sammenfatter argumenter for decentralisering, hvor en decentral struktur kan fremme demokratiet, befolkningens deltagelse i den politiske beslutningsproces og dannelse af lokalsamfund med et reelt fællesskab mellem indbyggerne. Ligeledes bliver det muligt, at vælge forskellige tilbud af lokale kollektive goder og mere bredt at vælge forskellige skat-service kombinationer i de forskellige kommuner, hvilket trækker i retning af at mindske afvigelserne mellem de faktiske forhold og den enkeltes foretrukne kombination. Desuden mener de, at det fremmer decentralisering den økonomiske "ansvarlighed" i den forstand, at muligheden for at de politiske beslutninger kommer til at afspejle de "gennemsnitlige" præferencer blandt indbyggerne, forbedres. Samtidig reduceres borgernes besvær og omkostninger ved at informere beslutningstagerne om deres ønsker og behov. Hertil kommer, at bureaukratiet formindskes således, at administrationen bliver mere fleksibel og enklere og dermed både mere effektiv og billigere. Endelig stimuleres mulighederne for eksperimenter og udvikling af nye metoder, der gør den offentlige service bedre og/eller billigere. Om disse argumenter er bæredygtige i praksis, er et helt andet spørgsmål (Mouritzen og Toft Jensen 1984:21).

Mouritzen og Toft Jensen diskuterer endvidere hvorfor begrænsningen af det lokale selvstyre er nødvendig og eller ønskelig. En af deres argumenter var om *horisontal ulighed*, forskelsbehandling efter bopæl.

De mener, at det næsten kan betegnes som et klassisk dilemma i decentraliseringsspørgsmålet, at forudsætninger for at opnå decentraliserings fordele- såvel de velfærdsøkonomiske gennem en ændret ressourceallokering som de politiske og administrative - er, at man accepterer, at borgerne, som i alle andre henseende end bopælskommunerne kan siges at være ens, får en forskellig behandling med hensyn til adgang til offentlig service, beskatning mv. En sådan forskelsbehandling strider mod lighedsgrundsætningen om ens behandling af borgerne uanset bopæl, og konsekvensen må næsten nødvendigvis være, at man tilstræber en eller andet form for afbalancering af de to modstridende hensyn. Det betyder, at de centrale myndigheder vil søge at sætte grænser for forskelsbehandlingen, men uden helt at fjerne mulighederne for, at decentraliserings fordele kan realiseres. Næsten enhver tænkelig form for statslig styring af kommunerne kan begrundes i hensynet til begrænsning af den horisontale ulighed (Mouritzen

og Toft Jensen 1984:22ff).

En anden argument var om *vertikal ulighed*, forskellig grad af omfordeling over offentlige finanser. Det forhold, at kommunerne i Danmark kun kan udskrive proportional indkomstskat, lægger naturligvis et bånd på kommunernes muligheder for at føre en selvstændig fordelingspolitik. Alligevel er der betydelige muligheder for, at omfordelingen via de kommunale finanser bliver forskellig fra kommune til kommune, fordi servicetilbuddene kan rettes mod forskellige befolkningsgrupper, og fordi indkomst- eller velfærdsfordelingen ikke er ens i alle kommuner. Da det normalt anses for en af statens væsentlige opgaver at sikre en vis udligning af de grundlæggende forskelle i indkomst/velfærdsfordelingen, vil der, såfremt fordelingen er forskellig i de forskellige kommuner og/eller kommunerne påvirker fordelingen forskelligt, opstå et behov for statslig indblanding i fordelingspolitikken på lokalt plan (Mouritzen og Toft Jensen 1984:23).

Et af argumenterne var også om den økonomiske politik kontra lokalt selvstyre. Det krav, der gælder i Danmark, om at kommunernes budgetter skal balancere, dvs. indtægterne skal kunne dække de budgetterede udgifter, medvirker til at begrænse de kommunale finansers indflydelse på samfundsøkonomien, men helt uden betydning er de kommunale budgetters omfang dog ikke. For det første har en forøgelse af de offentlige udgifter, selvom indtægterne øges i samme omfang, en vis positiv virkning på efterspørgsel i hele samfundet. Da det er statens hovedpine at styre den samlede efterspørgsel (og dermed nationalprodukt, beskæftigelse, betalingsbalance osv.), bliver det naturligvis af betydning, at staten har information om de kommunale finanser og udvikling heri. Dette er givet vis en af grundene til, at man i Danmark har gennemført et fælles budget- og regnskabssystem, som giver ensartet information om de kommunale budgetter. I midlertidig kan man forestille sig, at staten ikke altid nøjes med at være informeret, men også vil ønske indflydelse på de kommunale finanser. Det hænger sammen med i hvert fald to forhold.

For det første har forskellige typer af offentlige udgifter vidt forskellige effekt på den samlede økonomi. Staten kan derfor have interesse i at "styre" for eksempel forholdet mellem personaleudgifter kontra andre typer af kommunale udgifter.

For det andet udgør de kommunale budgetter en så stor del af den samlede offentlige sektor, at statens forsøg på at styre forholdet mellem offentlig og privat konsum ikke kan ske uden inddragelse af de kommunale udgifter.

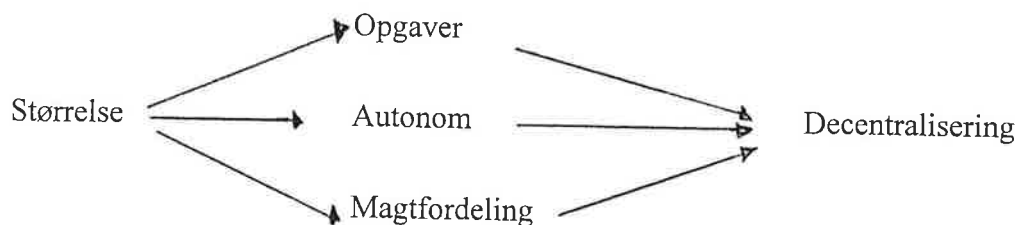
Hvis man på én gang ønsker en bestemt udvikling i den offentlige sektors størrelse og samtidig ønsker plads til nye statslige initiativer, bliver der derfor behov for en samlet regulering af udviklingen i de kommunale udgifter. En sådan regulering kan i princippet antage en række forskellige former som eksempel skatteløfter, udgiftsrammer, henstillinger, bloktilskudsændringer osv. (Mouritzen og Toft Jensen 1984:27ff).

3.9.2. Decentralisering - forbudne med de lokale enheders størrelse ?

Bogason diskuterer det danske kommunale selvstyre ud fra teorier om decentralisering. Efter Bogason er graden af decentralisering i et samfund et udtryk for den grad, hvormed indflydelsen på kollektive beslutninger er spredt på samfundets medlemmer.

Bogason mener, at spørgsmålet om hvordan graden af decentralisering i et samfund kan måles, aldrig blevet løst tilfredsstillende, da det hænger sammen med, at der i begrebet indgår en række underdimensioner, som det i praksis er umuligt at veje sammen. Inspireret af Lundkvist fremstiller han tre underdimensioner, som igen empirisk ofte nøje er forbundne med de lokale enheders størrelse. Tankegangen er illustreret i figur 3.2

Figur 3.2. Størrelse og decentraliserings tre dimensioner.



Graden af decentralisering hænger for det første sammen med hvilke opgaver, der løses lokalt. Når det drejer sig om det enkelte individs indflydelse, er det næppe en central opgave. Vigtigere i den henseende er formentlig *opgaver* som uddannelse, social bistand, ældreomsorg, børnepasning og infrastrukturer. Bogason hævder, at antallet og betydningen af de opgaver, der løses lokalt, er bestemmende for graden af decentralisering, da en særlig opgave i denne forbindelse er finansieringsopgaven. Hvis det lokalpolitiske system er tillagt retten til at beslaglægge ressourcer fra den lokale private sektor, typisk gennem lokale skatter, og hvis den selv kan vælge skatteobjekter, vil han således hævde, at vi - alt andet lige - står overfor et stærkt decentralt system. Desto større andel af de lokale opgaver, der finansieres gennem statslige tilskud, desto større er graden af centraliseringen - alt andet lige.

Den selvstændige beskatningsret er ofte anset som kernepunkt i det kommunale selvstyre, fordi den i sidste instans er den eneste modvægt mod en fuldstændig afhængighed af staten

Bogason hævder endvidere at sammenhængen mellem kommunens størrelse og opgaver kan henføres til spørgsmålet om kommunernes kapacitet. Store kommuner har større indkomstgrundlag at beskutte end små kommuner, har større administrativ kapacitet og kan, på en række områder, varetage opgaver rettet mod minoritetsgrupper, fordi sådanne opgaver kræver, at "produktionen" af ydelser først kan ske, når den når en vis minimumsgrænse. Når opgavernes mængde og betydning er afgørende for graden af decentralisering, kan han fastslå, at stigende kommunistørrelse - alt andet lige - medvirker til at forøge decentraliseringsgraden (Bogason 1992:68ff).

Autonomien i opgavevaretagelsen er den anden dimension i vurderingen af decentraliseringsgraden. (Danske kommuner udbetaler folkepension til alle ældre borgere, men de gør det indenfor nogle 100 procent præcise regler, som ikke levner nogen mulighed for selvstændigt skøn.) Til gengæld kan enhver kommune bestemme, om man vil oprette vuggestuer eller nøjes med dagpleje, og man kan i praksis, indenfor meget vide rammer, beslutte, hvor mange pladser, der skal være til rådighed. *Autonomien* i opgavevaretagelsen er først og fremmest en funktion af karakteren af samspillet mellem stat og kommuner, herunder graden af statslig styring af kommunerne. Styring kan ske på forskellige måde, hvor staten kan påvirke kommunerne gennem styring af de former under hvilke man kan træffe beslutninger. Alle de nævnte former for styring kan være bindende, henstillende eller vejledende.

Sammenhængen mellem kommunernes størrelse og deres grad af autonomi er efter Bogason meget omdiskuteret. På den ene side vil det kunne hævdes, at færre og større kommuner vil lette de centrale myndigheders indseende med, hvad der sker i den enkelte kommune - statens "span of control" bliver mindre. På den anden side vil de større kommuner måske have bedre muligheder for at imødegå statens kontrol på grund af deres større finansielle og administrative kapacitet (Bogason 1992:70ff).

Magtfordelingen på det lokale niveau er den tredje dimension i målingen af decentralisering. Denne er naturligvis igen en funktion af ganske mange forhold, såsom:

- blanding mellem systemer styret af lokalt folkevalgte og systemer styret af statsligt ansatte, lokal embedsmænd
- blanding af repræsentativt og direkte demokrati
- valgreglerne
- styrkeforhold mellem de folkevalgte og de ansatte bureaukrater
- graden af styring internt i kommunen samt inddragelsen af brugere i forbindelse med driften af institutionerne (om institutionel decentralisering og brugerindflydelse)
- antallet af folkevalgte i kommunalbestyrelse og andre råd og bestyrelser i forhold til det samlede antal borgere i kommunen
- de økonomiske strukturer i kommunen, fx. om man er stærk afhængig af en enkelt meget stor virksomhed (Bogason 1992:73).

Generelt mener Bogason at der er forholdsvis stor enighed om, at graden af decentralisering i denne henseende vil være faldende, hvis man gør kommunerne større. Dette hænger sammen med den politiske deltagelse, med de relativt få folkevalgte i de store kommuner og med den stigende bureaukratisering der i følge mange iagttagere fører til en svækkelse af det folkevalgte element. Men det er principielt såvel som i praksis umuligt at fastslå den samlede effekt af en ændring i kommunernes størrelse på spredning af magt og indflydelse. Der vil altid være tale om en målkonflikt: øger man kommunernes størrelse og bæredygtighed for, at de skal kunne løse flere og mere væsentlige opgaver, vil det normalt medføre en mere centraliseret magtfordeling

lokalt (Bogason 1992:74).

3.9.3. Institutionel decentralisering - delegation.

Sven H. Madsen beskriver begrebet decentralisering som sædvanligvis forstås, at beslutningskompetence af en eller anden karakter flyttes fra ét overliggende niveau til ét eller flere underliggende niveauer. Det, der i daglig tale benævnes decentralisering, dækker dog over forskellige former for kompetenceflytning, der i en streng definition ikke alle har noget med decentralisering at gøre.

Det kendetegner decentraliseringen, at der er tale om flytning af opgaver og kompetence fra én autonom administrativ enhed til en anden autonom enhed. Ansvar for opgavevaretagelsen er ved en decentralisering både formelt og reelt flyttet til en anden instans. Endvidere vil det normalt ikke uden videre være muligt for den afgivende enhed at tilbagekalde den decentraliserede kompetence, hvis man føler at opgaven bliver løst på en uhensigtsmæssige måde. Decentralisering af denne type kan være fra stat til amt og kommune.

I Danmark er man i forhold til de fleste andre steder gået et skridt videre med decentraliseringen, idet man i dag taler mere og mere om **institutionel decentralisering** - d.v.s. decentralisering af kompetence fra det lokale politiske niveau (amt eller kommune) til den enkelte institution (plejehjem, skole, daginstitution o. lign.).

Efter Madsen er der rent formelt i disse tilfælde snarere tale om en **intern delegation** af kompetence fra ét til et andet niveau inden for samme organisation end om decentralisering.

Ud over den meget anvendte interne delegation findes også **betinget delegation**. Et af de nyere eksempel på betinget delegation findes i nedsættelse af brugerbestyrelser på institutioner. Disse brugerbestyrelser tildeles formel kompetence til at træffe afgørelser af betydning for den konkrete institution.

De fleste af de såkaldte decentraliseringstiltag, der finder sted i amter og kommuner, er efter Madsen efter ovenstående definition kun en uddelegering af kompetence. Modtageren af kompetence må anvende denne i visheden om, at kompetenceafgiveren til enhver tid kan gribe ind i en allerede truffet beslutning.

Madsen opstiller fire former for institutionelle decentralisering: 1) **Administrativ decentralisering**, hvorved forstås en overførsel af en række administrative opgaver til f.eks. institutionerne, men ikke beslutningskompetencen. 2) **personalepolitisk decentralisering** hvorved forstås retten til ansættelse og afskedigelse af personale samt anvendelse af kursusmidler. 3) **faglig/pædagogisk decentralisering** hvorved forstås en overførsel af beslutningskompetencen til at fastlægge institutionens pædagogiske linie. 4) **Økonomisk decentralisering** hvorved forstås en overførsel af beslutningskompetencen over institutionens budget. Institutionen kan selv inden for sin ramme vælge, hvordan budgettet skal sammensættes - om der skal spares op mv. (Madsen 1993:13ff).

Formålet med decentraliseringen er efter Madsen, at man ikke decentraliserer bare for at decentralisere, men at man som regel begrundes decentraliseringen ofte med behovet for en bedre og hurtigere tilpasning af den offentlige sektor til omgivelsernes krav. Finansministeriet har defineret problemstilling som "et spørgsmål om at udnytte ressourcer og omlægge aktiviteter, således at offentlige ydelser permanent modsvarer borgernes og virksomheders behov og samtidig produceres med mindst muligt ressourceindsats." Nøgleværdierne er således hurtig reaktion, tilpasning og kvalitet af den efterspurgte service.

Med den yderligere udvikling i retning af brugerbestyrelser og "frit valg" lægges der op til at give den enkelte borger større indflydelse på sin sammensætning af ydelser, samtidig med at budgetkompetence og kompetence til at definere indholdet i ydelserne placeres hos dem, der møder brugerne. Formålet med decentraliseringen er derfor også at tilgodese brugerne - ikke kun institutionerne (Madsen 1993:16ff).

For nogle er decentralisering begrebsmæssigt blevet det samme som "mindre grad af styring". For Madsen er det vigtigt at slå fast, at decentralisering, som det praktiseres mange steder, ikke er det samme som "ikke styring". Tværtimod går økonomisk og faglig decentralisering hånd i hånd med centralisering af bl.a. information. Behovet for styringsbehovet øges, idet en række beslutninger træffes af mennesker uden fuldstændig overblik - f.eks på de sociale institutioner. Det giver behov for klare mål og fælles visioner. Der er derfor behov for styring gennem målformulering, strategiformulering og opfølgning på resultater.

En speciel styreform er blevet lanceret under betegnelsen "mål- og rammestyring" I denne variant af decentralisering, har politikerne styr på aktiviteterne gennem udmeldning af målsætninger og hovedopgaver for institutionerne samt gennem resultatopfølgning.

Kombination af decentralisering og målstyring indebærer en ændret fordeling af indflydelse. En decentralisering sammenkædet med politiker-genererede mål vil ikke fratage politikerne mulighed for at påvirke den førte politik. Tværtimod vil decentraliseringen kræve en mere principiel drøftelse af politikernes mål for skolevæsen, sociale institutioner m.v. En drøftelse, der kan være med til at styrke den politiske profil i kommunen (Madsen 1993:18ff).

3.9.4. Ny arbejdsfordelinger mellem aktørerne efter decentralisering.

Bent Schou siger, at den type decentralisering som Madsen beskriver skaber nye relationer mellem aktører i kommunestyret. Der kommer en ny arbejdsfordeling mellem politikere, institutioner og borgere. Hvor politikere traditionelt har styret institutionerne gennem bevillinger og korrigerende indgriben. Med den øgede decentralisering både internt i forvaltningen og eksternt til institutionerne generaliseres styringen, og kommer til at handle om fastlæggelse af mål og rammer for institutionernes og personalets virke.

De nye relationer mellem politikere og institutioner er blevet betegnet som en bestiller-udfører relation. Politikere "bestiller" en specificeret ydelse, som "udføres" af en institutionel eventuelt overfor en bruger - på politikernes vegne.

Forholdet mellem politikere og brugere ændres også. Hvor politikeren tidligere stod konkret til ansvar for de offentlige ydelser, får politikeren nu snarere til opgave at sikre borgerne nogle processuelle og materielle rettigheder over for institutionerne. Som bruger kan borgeren udnytte disse rettigheder/muligheder på eget initiativ og får hermed selv del i de konkrete ansvar for ydelsen (Schou 1994:40).

Marius Ibsen siger, at ovennævnte udvikling har nødvendiggjort en udbygning af af de politiske kontrolmuligheder, da borgerne og politikerne har fået flere indgange til forvaltningen end førhen og dermed større muligheder for både påvirkning og kontrol. På den anden side har i 70'erne og især i 1980'erne udsat velfærdsstaten for en voldsomt kritik, såvel fra politisk side som fra en række teoretiker. Kritik om overdreven regulering, mod det høje skattetryk og mod den formodede ineffektivitet. En kritik som Ibsen mener kan være udtryk for frustration over de manglende kontrolmuligheder. Han siger endvidere, at dette kontrolproblem er søgt løst ved i højere grad at anvende markedsmekanismer og direkte brugerindflydelse. Så kunne man spørge, om de mange indflydelseskanaler forringer den samlede offentlige sektors evne til at reagere på nye vilkår. Samarbejde mellem forvaltning og interesseorganisationer kan nok sikre en formidling af de berørte parter synspunkter. Men dette samarbejde kan også føre til, at der opstår så tætte forbindelser mellem organisationer og embedsværk, at de valgte politikere reelt sættes uden for indflydelse.

Han siger endvidere, at det lokale styre, hvad enten det er tale om kommuner eller brugerbestyrelser, giver nok en mulighed for tilpasning af ydelser til lokale forhold, men rummer også - specielt hvis der kommer mange bruger brugerbestyrelser - en risiko for en utilsigtet spredning af ansvaret (Ibsen 1994:128).

3.10. Sammenfatning af teori del.

En forvaltning er én blandt flere institutioner der både dækker det organisatoriske og dels det funktionelle. Det organisatoriske led er i tre led, kommunalbestyrelsen, udvalgene og administrationen. Det funktionelle er h.h.v. styrende myndighed, umiddelbar forvaltning og udførelse af beslutninger. En kommune er en afgrænset enhed indenfor en nationalstat, hvor kommunen har ansvaret for løsningen af en eller flere offentlige opgaver, hvor kommunen styres af lokalbefolkning gennem en direkte demokrati ved lokale valg. Kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov, er en grundlovens sikret ret for kommunerne, som også gælder for det grønlandske kommuner. Det kommunale selvstyre er en politisk styre. Mens de administrative styres og ledes af den eneste folkevalgte kommunalbestyrelses heltidsansat - borgmesteren. Kommunernes opgaver er enten lovbundne eller kan tages op ved kommunalfuldmagt. Essensen af det kommunale selvstyre er, at der på mange områder er markante forskelle i kommunernes serviceniveau, på baggrund af, at de har selvstændig skatteudskrivningsret. Men ikke desto mindre kan dette selvstyre blive begrænset af kommunens økonomiske ressourcer, selvom rammerne for kommunalfuldmagten lagde op til

“fuldstændig” selvstyre indenfor lovgivningsrammer, kan kommunernes økonomiske ressource ikke slår til. Inden for kommunalfuldmagten må man også lægge vægt på, at man ikke stiller en borger ringere end andre borgere - lighedsprincippet. Under kommunens opgaver er forskellige betegnet som kommunen selv kan producere. Såsom hjemmehjælp eller daginstitutioner. Sådanne serviceydelser skal som udgangspunkt være gratis, medmindre det udtrykkeligt er fastlagt i loven, at der skal være brugerbetaling. Men samfundsmæssige interesser kan være så stærke, at kommunerne bliver lovmæssigt forpligtet til at gøre det.

Decentraliseringsteorier diskutere hvorvidt der skal være en central eller decentral struktur. For centralisering er argumenter som horisontal ulighed, forskelsbehandling efter bopæl. Vertikal ulighed, omfordeling over offentlige finanser.

Bogason diskutere hvorvidt en decentral struktur kan måles på, i hvor høj grad decentraliseringsgraden er, ud fra lokalens (byens) størrelse, ud fra opgaveløsninger, i hvor høj grad autonomien er af opgavevaretagelsen. Madsen fremstiller institutionel decentralisering i større grad er en uddelegering af opgaver fra en niveau til en lavere niveau. En speciel styreform, hvor betegnelsen er lanceret under betegnelsen “mål- og rammestyring”, som især bruges ved institutioner. Men hvor man skal passe på ikke at fordele kompetencen alt for vidt, da politikerne kan “miste” overblikket og ikke mindst ansvarsfølelsen. Den nye form for styring har i følge Schou en bestiller-udfører relation, hvor en institution udfører opgaver som politikerne har “bestilt”.

Kapitel 4. Empiri del.

4.1. Indledning.

Her i empiri delen vil jeg beskrive tre kommuner, Ammassalik, Nuuk og Qaanaaq, se på deres kommune størrelse og indbyggertal, udvalgs- og forvaltningsmæssige organisationsstruktur, økonomi, erhvervsstruktur, infrastruktur og beskæftigelsesmuligheder, for at finde en forklaringsramme til, hvordan de løser opgaver sådan som de gør.

Jeg vil sporadisk beskrive to emner inden for samme fagområder, som jeg vil bruge som delvis eksempler på til at kunne sammenligne, hvorledes kommunerne løser disse opgaver på. Emnerne hører under det sociale områder, henholdsvis 1) hjemmepleje der hører under ældreomsorg. 2) daginstitutionsområdet.

At jeg valgte netop disse emner er, for det første, at for hjemmeplejens vedkommende har jeg fået kendskab til, at Nuup kommune som forsøgsordning har samordnet hjemmepleje og hjemmesygeplejen. Derfor kunne det være spændende, at finde ud af, hvordan de andre to kommuner løser hjemmeplejeopgaven på.

Og for det andet, at jeg valgte daginstitutionerne er, at der i Nuuk er opstartet en kvalitetsudviklingsprojekt der minder om institutionel decentralisering. Hvordan løser de to andre kommuner opgaven?

De to emner, skal jeg senere hen i analysen delen delvis bruge til at eksemplificere, komparere og diskutere dataene, hvorledes de tre kommuner, Ammassalik, Nuuk og Qaanaaq løser opgaven på, og inddrage andre kommuners opgaveløsninger også på andre områder.

Til sidst vil jeg beskrive kommunernes landsforening, KANUKOKA's, rolle og opgaver i forhold til kommunerne, for at finde ud af, hvorledes KANUKOKA servicere kommunerne, og om kommunerne er tilfredse med deres Landsforenings arbejde og servicering.

4.2. Hjemmepleje.

Ældreomsorg - andre kalder det ældreforsorg - er en betegnelse der dækker over flere emner såsom hjemmehjælp, alderdomshjem, ældrebolig, pension m.v.

Hjemmepleje som vil blive behandlet her er reguleret i Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige, hvor i der står at: *“Det påhviler kommunalbestyrelsen at sørge for, at der i kommunen findes en hjemmehjælpsordning, således at der kan ydes praktisk bistand i hjemmene af hjælpere, der kan anses for egnede til at varetage dette hverv.”*

Med andre ord, det er kommunens ansvar, at der findes hjemmeplejeordning.

Endvidere er hjemmehjælpen reguleret i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 32 af 26. juli 1994

om hjemmehjælp.

Hjemmehjælp er en kommunal opgave og en service som kommunen yder de borgere, der har brug for hjælp til opretholdelse af hjemmet. Hjemmehjælp ydes til personer der, af sociale eller helbredsmæssige årsager ikke kan varetage de personlige fornødheder og huslige opgaver på egen hånd. Målet med hjemmehjælp er, at brugerne kan forblive i eget hjem under betryggende forhold og derved undgår at blive optaget på institution.

Hjemmehjælpen administreres af kommunens sociale udvalg og den daglige leder varetages af en leder, som har bemyndigelse til at bevilge hjemmehjælp i op til 1 måned. Kommunernes sociale udvalg tager derefter stilling til, hvorvidt hjælpen skal fortsætte. Betalingsregler af hjemmehjælp fastsættes af direktoratet for Sociale anliggender og Arbejdsmarked, hvor betalingens størrelse er indtægtsbestemt.

Kommunalbestyrelsen fastsætter hvilket serviceniveau, der skal være i kommunen. Klager over hjemmehjælpen eller over socialudvalgets afgørelse vedr. hjemmehjælpen stiles til kommunalbestyrelsen.

Hjemmehjælpsordningen i de fleste byer fungerer således, at hjemmehjælpslederen vurderer behov for timer i det enkelte hjem efter anvisning fra lægen, hjemmesygeplejersken eller ved at familien selv henvender sig. Alle kommuner har en hjemmehjælpsleder, der varetager hjemmehjælpen i byen og byggerne, men af praktiske grunde bliver hjemmehjælpen i bygden styret af bygdebestyrelseskontoret. I de enkelte bygder, hvor der er ansat stationssygeplejerske, tages denne med på råd i vurdering af timebehov, men ved nyetableringer skal hjemmehjælpslederen altid kontaktes (Socialreformkommissionens betænkning 1997:76ff).

Som den første af sin art har Nuup kommune i 1996 indført en forsøgsordning der integrerer hjemmehjælp og hjemmesygeplejen. Dette beskrives nærmere under afsnit Nuup kommune.

4.3. Daginstitutionerne.

Daginstitutionerne er reguleret ved landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1992 om hjælp til børn og unge. Endvidere i cirkulære nr. 176 af 1. juli 1986. I forordningen fremgår det, at det er kommunalbestyrelsens *forpligtelse* at sørge for det fornødne antal pladser på daginstitutioner og socialpædagogiske fritidsforanstaltninger. Endvidere, at daginstitutionerne kan oprettes og drives af kommunerne, hvor kommunale institutioner indgår som et integreret led i den kommunale virksomhed. Regler om budgetlægning regnskabsførelse og af den styrelsesvedtægt, der er oprettet i henhold hertil, er vedtaget af kommunalbestyrelsen. Om institutionernes ledelse fremgår det, at godkendte vedtægter af landsstyremedlemmet for sociale anliggender, mindst skal indeholde følgende bestemmelser: "antallet af normerede pladser - godkendte aldersgrupper - åbningstider - bestyrelsens sammensætning og valg heraf - bestyrelsens konstituering,

mødefrekvens og beslutningsprocedure - tavshedspligt”.

4.4. Ammassalik kommune.

Først en navneforklaring om Ammassalik. Før skrives Ammassalik kommune: Angmagssalik kommune efter den gamle retskrivning og med den nye retskrivning skrives det Ammassalik, som betyder stedet med lodder (en lille laksefisk). Kommunens navn Ammassalik skriver jeg enten som Angmagssalik eller Ammassalik alt efter kildens brug af navnet.

Kolonien Angmagssalik blev oprettet i 1894, 10 år efter at Konebådsekspeditionen havde nået området i 1884. Befolkningen, der på dette tidspunkt talte omkring 400 mennesker, levede isoleret fra den øvrige befolkning i Grønland (Fægteborg1995:74).

4.4.1. Befolkningstal i Ammassalik kommune.

Tasiilaq er byen i Ammassalik kommune der foruden byen består af 7 bygder, h.h.v. Isortoq, Tiniteqilaaq, Ikkatseq, Qernertuarsuit, Kulusuk, Kuummiut og Sermiligaaq.

I Ammassalik kommune bor der pr.1. januar 1997 i alt 2.943 indbyggere fordelt i byen og de 7 bygder.

Indbyggernes fordeling er således: Byen Tasiilaq: 1.724. Isortoq: 136, Tiniteqilaaq: 153, Ikkatseq: 5, Qernertuarsuit: 5, Kulusuk: 332, Kuummiut :401, Sermiligaaq: 187 (Grønlands Statistik 1997:20).

Tabel 4.1 Befolkningstilvækst i Ammassalik og i hele Grønland 1970 -1995 i procent

	1970-1980	1990	1995
Ammassalik kommune	5,4	10,4	2,7
Grønland	7,4	11,6	0,5
Ammassalik by	25,9	31,4	15,0
Byer (Grønland)	12,8	16,9	2,1
Bygder (Ammassalik)	-4,4	-6,5	-8,8
Bygder (Grønland)	-14,2	-1,6	-0,6

Kilde: Indikatorer på levevilkår i Ammassalik kommune og øvrige Grønland af Thomas Andersen, Grønlands Statistik 1997:3.

Tabellen er medtaget for at vise befolkningstilvæksten i Ammassalik kommune i forhold til resten af Grønland. Tabellen indikerer, at urbaniseringen er sket med 10-20 års forsinkelse i Ammassalik i forhold til Grønland generelt, da man ud fra bygder Ammassalik kan se, at bygderne “affolkes” senere end resten af Grønland. I følge Thomas Andersen, kan det formodes, at den relative sene urbaniseringsproces til en vis grad tidsmæssigt har forrykket de tilpasnings-

problemer, som en så gennemgribende forandring må medfører (Indikatorer på levevilkår.. 1997:3).

4.4.2. Kommunalbestyrelse og den kommunale forvaltning i Ammassalik kommune.

I Ammassalik [og Illoqqortoormiut (Scoresbysund)] blev rådene - distriktråd - oprettet med hjemmel i "Administrative bestemmelser for Østgrønland af 16. september 1947 (G-60:70).

Først med virkningen fra 1. januar 1963 fik rådene i Tasiilaq kommunalbestyrelses beføjelser og i april samme år gennemførtes første valg til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen fulgte den kommunale organisation i resten af landet. Der blev således i hver valgkreds- by og bygder- nedsat både forsorgsudvalg og børneforsorgsudvalg, der i bygderne bestod af kommunalbestyrelsesmedlemmet, skolelederen, jordemoderen og kommunefogeden, en menighedsrepræsentant og yderligere et særligt udpeget kvindeligt medlem, og en tilsvarende tværfaglighed gjaldt byernes sammensætning. (Bloch²⁴ 1998:343)

Kommunalbestyrelsens arbejdsform i Tasiilaq har undergået en stor udvikling under hjemmestyret.

Den nuværende kommunalbestyrelse er nr. 9 i rækken efter indførelse af kommunalbestyrelse siden 1963. Efter den nye valglov²⁵ fra 1997 blev kommunalbestyrelses medlemsantal reduceret fra 13 medlemmer før 1997 til 9 medlemmer.

Samtidig med hjemmestyrets indførelse blev skole- og brandvæsenets udgiftsafholdelse fra 1980 overført til kommunerne, og dette slog kommunens økonomi i stykker. Resultatet blev iværksættelse af et skærpet tilsyn og en efterfølgende hestekur, der først med 1984 bragte kommunens økonomi på fode. Kommunalbestyrelsen var nødsaget til at indgå tæt i de økonomiske styringsopgaver, og dette skete ved at der gennem årene arbejdes med et meget detaljeret budget, der hen ad vejen dog er fladet en hel del i detaljeringsgrad. Dette var medvirkende til etablering af forenkede beslutningsprocesser og fra 1989 var der nedlagt 10 udvalg og truffet principbeslutning om en enhedsforvaltning (Bloch 1998:347).

²⁴ Laurits Bloch er kommunaldirektør i Tasiilaq kommune og har boet der med afbrydelser siden 1970.

²⁵ Landstingslov nr.10 af 31.oktober 1996 om valg til kommunalbestyrelser, bygdebestyrelser og menighedsrepræsentationer. I bekendtgørelse nr.2 af 24.januar 1997 om valg til kommunalbestyrelser, bygdebestyrelser og menighedsrepræsentationer § 2, stk.2, er antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmerne fastsættes i forhold til indbyggertallet:

500 indbyggere og derunder vælger 3 medlemmer.
501-1.000 indbyggere vælger indtil 5 medlemmer.
1.001-2.000 indbyggere vælger indtil 7 medlemmer.
2.001-3.000 indbyggere vælger indtil 9 medlemmer.
3.001-4.000 indbyggere vælger indtil 11 medlemmer.
4.001-7.000 indbyggere vælger indtil 13 medlemmer.
7.001-10.000 indbyggere vælger indtil 15 medlemmer.
10.001 indbyggere og derover vælger indtil 17 medlemmer.

Dette har medført, at man fra 1989 har arbejdet på at realisere en enhedsforvaltning, en forvaltning med en stærk direktion bestående af kommunaldirektør og vicedirektør. Herunder er der tale om afdelinger. Kommunalbestyrelsens og udvalgs arbejdsform undergik en løbende udvikling fra deltageret sagsbehandling til principielle og generelle drøftelser der kulminerede med kommuneplan fra 1994 og de siden udarbejdede årlige planredegørelser og den heraf afledte planstyring (Bloch, svar fra spørgeskema).

Efter Bloch's påstand er der et politisk overblik over lokalsamfundet, som sjældent ses i resten af Grønland og forudsætningen herfor er den meget store anciennitet i kredsen af folkevalgte og i administrations ledelses- og medarbejderskare. En af gevinsterne herved er, at kommunens forvaltning i det væsentlige har formået at nedbryde de meningsløse mure mellem de enkelte forvaltningsgrene. Herudover er opnået, at forvaltningen i 90'erne har administreret billigere pr. borger end nogen anden kommune i Grønland (Bloch 1998:347).

Alle chefer i Ammassalik kommune er ikke grønlandere (1997).

Tasiilaq kommunalforvaltningens organisationsplan er vedlagt som bilag 3.

4.4.2.1 Udvalg.

Før kommunalbestyrelsesvalget i 1997 var der kun 3 stående udvalg inkl. den lovbestemte økonomiudvalg. Udvalgene bestod af 1) økonomiudvalg, 2) social-, kultur- og undervisningsudvalget og 3) teknisk udvalg. Kommunalbestyrelsens og de 3 udvalgs arbejdsform undergik en løbende udvikling fra detaljeret sagsbehandling til principielle og generelle drøftelser kulminerende med kommuneplanen fra 1994 og de sidste udarbejdede årlige planredegørelser og den deraf afledte planstyring (Bloch 1998:347).

Efter kommunalbestyrelsesvalget i 1997 ændredes de 3 stående udvalg til 4: 1) økonomiudvalget, 2) socialudvalget, 3) nteknisk udvalget, 4) kultur- og undervisningsudvalget (spørgeskema).

De ovennævnte fire stående udvalg har hver tre medlemmer.

4.4.3. Ammassalik kommunes økonomi.

Økonomien internt i Ammassalik kommune er meget stram. Efter Kommunaldirektøren har Ammassalik kommune fortsat det størst antal fattige blandt nogen kommune i Grønland.

Da dataene i dette afsnit udelukkende er hentet fra svar til spørgeskemaet af Laurits Bloch, vil der kun være kildehenvisning ved brug af andre kilder.

Der hvor det går økonomisk dårlig i Tasiilaq kommunen er, at kommunen ligger i forhold til landsgennemsnittet meget højt på udgiftområderne:

1) afskrivninger (som følge af de mange lavindkomster),

- 2) børneforsorg,
- 3) offentlighedshjælp (ikke beløbsmæssigt; men berørte personer, da taksterne er ekstremt lave),
- 4) folkeskolen, da det er den 4.-største i landet grundet det store børnetal.

Der hvor økonomien gå godt i de senere år:

- 1) der er stor politisk forståelse for vilje til at opretholde en effektiv økonomistyring.
- 2) kommunen er gældfri, og borgenes gæld til kommunen ligger langt under gennemsnittet for landet.
- 3) kommunen har - jfr. "nøgletal for de kommunale regnskaber"(KANUKOKA) - den mest effektive administration i landet, og der anvendes det laveste kronebeløb pr. indbygger til forvaltning, hvilken stilling har holdt sig siden 1991 [dog indtil 1996, jfr.nøgletal for kommunernes regnskab 1997:10].

Forudsætningerne for kommunen til fortsat at klare sine lovgivningsmæssige forpligtelser på både

drift og anlæg indenfor de landspolitiske lagte politikker, er ikke længere tilstede med de tiltag, der forestår i de kommende år. Kommunalbestyrelsen besluttede en dybtgående økonomiske analyse af både drift- og anlægsøkonomien.

Tabel 4.2 Ammassalik kommunes økonomi i 1.000 Kr.

	Regnskab 1995	Regnskab 1996	Regnskab 1997
Drift - Administration m.v.	-15.782	-16.030	-16.943
Teknisk område	-4.835	-6.363	-7.754
Boligområdet	1.081	1.349	978
Socialområdet	-25.600	-26.774	-27.389
Kultur & undervisningsområde	-32.627	32.425	-33.026
Forsynings virksomhed	-3.061	-1.466	-1.446
Anlæg	-5.893	-12.156	-4.859
Drift og anlægsudgifter i alt	-86.717	-93.866	-90.439
Indtægter- personlig indkomstskat	32.431	33.775	32.374
Indtægter- generelle tilskud	56.973	58.112	60.566
Indtægter i alt	89.404	91.887	92.940
Renter m.v.	880	681	652
Kasseresultat	3.567	-1.298	3.153
Finansiell egenkapital	36.905	35.561	38.760
% (af lividbeholdning ift udgifterne)	9,7	3,7	8,1

Kilde: Ammassallip Kommunia, Årsberetning 1997:21-22. Positive tal angiver indtægter og negative tal angiver udgifter.

Tilsynsrådet krav (er ikke lovreguleret men stå i administrative foreskrifter) om, at kommunens likvidebeholdning skal udgør mindst 5% af drift- og anlægsudgifterne siges at være opfyldt i 1997 regnskab, der udgør 8,1 %. I 1996 ligger den dog under på 3,7 %.

Ammassalik kommunes målsætning for økonomien er, at den skal være stabil og rumme tilstrækkelige midler til at finansiere de kommunale udviklingsmål. Kommunens økonomiske indsatsområder kan groft skitseres i følgende 4 punkter:

- 1) tilvejebringelse og opretholdelse af en likviditet, der kan tjene som beredskab og forsvar til sikring af, at belastende samfundsøkonomiske dispositioner på landsplan får mindst mulig effekt på kommuneøkonomien.
- 2) bekæmpe de vanskeligheder, der fortløbende hæmmer bestræbelserne for at sikre kommunen rimelig andel i bloktilskudsmidler og øvrige finansieringsordninger for kommunen.
- 3) opretholde en effektiv kommunal økonomistyring i bygder så vel som i byen.

Kommunen står i en udsat position, hvor økonomien er meget påvirkelig af de ude fra kommende økonomiske påvirkninger forårsaget af svingningerne i de landspolitiske dispositioner. Der er risiko for, at generelle økonomiske udviklinger vil slå lokaløkonomien i stykker, idet der med den økonomiske lavaktivitet i kommunen ikke findes økonomiske muligheder for lokalt at finde yderligere finansielt spillerum ud over de ikke anvendte skatteudskrivningsmuligheder.

Tabel 4.3. Udvikling af Ammassalik kommunes skatteudskrivningsprocent 1993-97.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
skatte %	26	26	27	27	27	27

Kilde: Indtil 1997, Nøgletal for de kommunale budgetter 1997, KANUKOKA, p. 2.

Som det kan ses ud fra tabel 4.3. er udskrivningsprocenten været stabil siden 1995.

4.4.4. Ammassalik kommunes erhvervsgrundlag.

Hovederhvervet er fangst og fiskeri i byen, og i bygderne er det hovedsagelig fangst, der er erhvervsgrundlaget (Fægteborg 1995:74).

Kommunen står midt i en vanskelig og til tider smertefuld omstillingsproces fra fangersamfund til fiskersamfund (AG nr. 44 1997:12). Den traditionelle fangererhverv, hvor man hver sommer siden midten af 1960'erne og indtil 1995 har sat fangerfamilie ud, er ved forbudet mod kommunal långivning elimineret. Den bærende sælfangstkultur i Østgrønland er reduceret til alene at udgøre et fangsterhverv, der kun kan drives ved at andre end fangeren i familien har fast lønarbejde, eller som et bierhverv, hvor forsørgelsesgrundlaget tilvejebringes på en anden måde (Bloch 1998:353).

Ammassalik kommune har siden hjemmestyrets indførelse fokuseret meget på erhvervsmulighederne i kommunen. Efter kommunaldirektøren har det i perioden stået klart, at der er økonomisk betydelige erhvervsmuligheder i fiskeri, husflidsproduktion, turisme og antageligt i råstofudnyttelse. Hertil kommer visse muligheder inden for servicefagene (spørgeskema).

Kommunen satser derved på fiskeri, turisme og serviceerhverv som de tre piller der skal bærer kommunen ind i det nye århundrede (AG nr. 44 1997:12).

4.4.4.1. Fiskeri.

I 1995 blev et moderne produktionsanlæg i Kuummiut taget i brug, og samtidig blev der foruden en del nye joller anskaffet 5 fiskefartøjer mellem 27 og 36 fod. To både fisker fra den driftige bygd Sermiligaaq, to fra Tasiilaq og en fra Kuummiut, hvorfor flere og flere fangere i disse år gik over i fiskeriet i Ammassalik kommune. To østgrønlandske selskaber deltog i det østgrønlandske havfiskeri, kommuneindtægterne for Ammassalik kommunes vedkommende udgør typisk 2,5 til 3 mill.kr. Der er en forholdsvis høj østgrønlandsk beskæftigelse i de lokale selskaber (AG nr. 44 1997:12 og svar fra spørgeskema).

4.4.4.2 Turisme.

Gennem de seneste tre årtier var der på egen hånd opbygget en velfungerende og dynamisk turistindustri i Tasiilaq, som først og fremmest retter sig mod øst, Island (AG nr. 44 1997:12). Grundet den fordelagtige beliggenhed tæt på Island og distriktets store turisttiltrækning eksisterer der en betydelig turisme i Ammassalik kommune. I 1997 var der ca. 6.500 turister (tal fra spørgeskema). Der blev skabt et helt nye indflyvningsmønster med flere helikopterselskaber og daglige turistflyvninger i højsæsonen gennem forårets samarbejdsaftale mellem Grønlandsfly og det nye islandske indenrigsselskab Flufelag Islands. Der var nu daglige internationale charter- og ruteflyvning på Østkysten (AG nr. 44 1997:12).

4.4.4.3. Infrastruktur.

Der er min. 6 ugentlige flyforbindelser til kommunen, dels via Nuuk og Kangerlussuaq og dels via Keflavik/Reykjavik, Island. Der er 2 heliportselskaber samt 1 privatejet.

Besejlingssæsonen strækker sig fra primo juli til ultimo oktober. Udenfor besejlingssæsonen er der ugentlige taxaflyvninger til bygderne bortset fra Ikatteq og Qernertuarsuit (spørgeskema)

4.4.4.4. Serviceerhverv.

I serviceerhvervet er der mulighed for udvikling af en række mindre selvstændige service- og handelsvirksomheder, som eksempler er bl.a. vaskeri, bedemandsvirksomhed, diverse handelsvirksomhed og mindre håndværksvirksomheder. I forbindelse med fiskeriudviklingen i distriktet vil et mindre vodbinderi og en angcentral også komme på tale (Kommuneplan 1994-2005:49).

4.4.4.5. Andre beskæftigelses muligheder i Ammassalik kommune.

For at skaffe nye arbejdspladser til byen, har hjemmestyret bl.a. placeret postvæsenets filateliafdeling. I kommunalt regi har man startet skindsystuen Skæven.

Der findes en KNI-butik samt mindre private forretninger.

Sygehuset har tre ansatte læger og 22 sengepladser. Der er tandlægeklinik på sygehuset.

Der er en moderne hotel, hotel Ammassalik, med alle moderne bekvemmeligheder inkl. restaurant og bar (Fægteborg 1995:74).

I 1994 er der for Ammassalik kommune foretaget en opgørelse over antal beskæftigede i hele kommunen som vist i tabel 4.4. Fangererhvervet og private husflidsarbejde indgår dog ikke i optællingen.

Tabel 4.4. Antal beskæftigede i hele Ammassalik kommune i februar 1994.

Sted	Antal
Kommunekontor i by og bygder	65
Kommunale institutioner	104
Skolevæsenet	164
Lufthavnsvæsenet	20
Televæsenet	14
Sundhedsvæsenet	71
Hjemmestyreinstitutioner	33
Filateli	26
Politi og retsvæsenet	18
Håndværk & entreprenør	69
Hotel og restauration	18
Privat service	14
Private butikker	12
Rederier	40
Royal Greenland	6
KNI	143
I alt	817

Kilde: Kommuneplan, Ammassalik 1994-2005: 45.

Ud af 1676 personer pr.31.december 1993 i den erhvervsaktive alder var således 817 personer

med arbejde, og primært inden for den kommunale sektor. Eller 51,3% uden arbejde. Men tallet skal tages ned stor forsigtighed, da bl.a. antallet af fangere og fiskere ikke er med i opgørelsen. (kommuneplan 1994-2005:45).

Ammassalik kommune har til forskel fra alle andre byer indgået en forvaltningskontrakt med hjemmestyret om at drive STI-uddannelserne kommunalt. Det har medført at det er lykkedes at samle alle aktiviteter for unge indtil 25 år i et AMU-center, dækkende STI-uddannelse, 12.kl. folkeskolegang, ungdomstjeneste, beskæftigelsesforanstaltninger og erhvervsmæssige kursusvirksomhed. Med denne lokale organisation har det vist sig, at der foregår en bedre kommunikation AMU-center og folkeskole imellem, og dermed er koordinationen for det videre forløb for de børn, der forlader folkeskolen også forbedret (Bloch, spørgeskema).

4.4.5.1. Hjemmehjælp og daginstitutioner i Ammassalik kommune.

I Ammassalik kommune ydes hjemmehjælp i hjemmene hos ældre og handicappede, som selv ikke er i stand til at klare de huslige fornødenheder og personlige pleje. I 1996 er der budgetteret med 972.000 kr alene til hjemmehjælp inklusiv bygderne. (Budget 1996)

I november blev en socialmedhjælper ansat som hjemmehjælpsleder, før var det lederen af ældrekollektiv der også tog sig af hjemmehjælpsordningen. Hjemmehjælpslederen funktion er at vurdere de enkeltes behov for hjemmehjælp samtidig med at koordinere hjemmehjælperne.

Der er ingen hjemmesygeplejerske i Ammassalik kommune, men samarbejdet med sygehuset består i, at hjemmehjælpslederen holder ugentlige møder med sygehuset personale (Telefoninterview med socialchefen).

I Tasiilaq by er der 3 daginstitutioner, 1 vuggestue, 1 børnehave og 1 integreret børnehave. Der er brugerbestyrelse, hvor forældregruppen er repræsenterede, som er med til at sætte målsætninger og med i diskussioner om, hvorvidt den daglige gang på institutionen skal være.

4.4.6. Ammassalik kommunes selvopfattelse af deres egen selvstyre.

Kommunen er sig fortløbende bevidst om sin handlefrihed til eksempelvis at indrette sin virksomhed som kommune selv ud fra lokalsamfundets behov og negligere centrale bestræbelser på indgreb heri. Herudover søger kommunen selv at lægge niveauer overalt hvor lovgivningen inden for de enkelte områder giver rammer herfor. Jo strammere økonomien er, desto mere brug er der for frihed til selv at foretage økonomiske prioriteringer med henblik på, at de forringede økonomiske vilkår for kommuneøkonomien belaster lokalsamfundet mindst muligt. Desuden arbejdes der fortløbende - men med ringe resultat - på at forhindre hjemmestyret i at indsnævre

kommunens handlefrihed (Bloch, spørgeskema).

4.4.7. Ammassalik kommunes holdning til regionalisering.

Ammassalik kommune ser ingen fordele ved regionalisering, hvor den hidtidige opfattelse af regionalisering hovedsageligt i administration og offentlige ejede selskaber anses for blot at skabe et ekstra led mellem lokal niveau og landsstyringen. Det faglige niveau i en region vil være ringere end centralt. At opretholde både central og regionsstyring som overliggende de lokale styringsorganer er dyrere end at holde sig til traditionelle "2 - lags" system. Regionerne vil ikke have den fornødne politiske ansvarlighed tilknyttet, og kan derfor let blive organisatoriske "stater i stater". Derfor foretrækker Ammassalik kommune kun to niveauer i den offentlige organisering (Bloch, spørgeskema).

4.4.8. Ammassalik kommunes forhold til KANUKOKA.

Bloch mener, at KANUKOKA ofte udtrykker holdninger der enten ikke er tilslutning til kommunalbestyrelserne eller holdninger, der går imod indlysende kommuneinteressevaretagelser. Eksempelvis tilsluttede foreningen sig kommunalreformkommissionens forslag til, at folkeskoleområdet organiseres helt uden om kommunalbestyrelsernes indflydelse, og det tog kommunalbestyrelsen næsten 2 år, at få foreningens kurs lagt om.

Bloch mener, at årsagen til fælles kommuneinteressevaretagelse kan henføres til kommunalbestyrelserne selv, da foreningen ledes af delegeretforsamling udpeget af kommunalbestyrelserne selv, efter hver kommunalbestyrelsesvalg. Der er opstået en beklagelig tradition i de fleste kommunalbestyrelser, hvor posten går til en perifer kommunalpolitiker - der ikke har opnået formandsposter eller lignende - som en art trøstepremie. Når en kommunalbestyrelse en sjælden gang søger at binde sin delegerede op på en egentlig delegation, så føler den delegerede sig ikke bundet heraf under selve delegeretforsamlingens forløb. Endvidere fordi, at delegeretforsamlingen arbejder i partidelte grupper således, at et lille antal flertal i forsamlingens dominerende partigruppe grundet partidisciplin kan få gennemtruffet beslutninger, der går imod, hvad der ellers kunne kaldes de samlede kommunalbestyrelseres ønsker.

Endvidere mener Bloch, at kvaliteten af landsforeningens arbejde for kommunale interessevaretagelse har haft ringe kvalitet og har ikke kunnet stille kvalificerede op imod hjemmestyreorganisationen i de økonomiske forhandlinger med disses naturlige interesse modsætninger. Men med det seneste direktørskifte i landsforeningen er der allerede forbedringer at se, der peger hen imod, at foreningens funktionsdygtighed rettes op (Bloch, spørgeskema).

4.4.9. Ammassalik kommune blev året kommune i 1997.

Ammassalik kommune blev kåret som årets kommune 1997 af KANUKOKA. Dette blev begrundet bl.a. med, at “.. trods svære odds har kommunen, særligt i geografiske henseende, formået at skabe en ny effektiv industrigren i lokalsamfundet ved udvikling af især turisme sideløbende med de mere traditionelle erhverv, som også har været velfungerende...Dette har affødt en ny indflyvningsstruktur, hvor både grønlandske fly- og helikopterselskaber medvirker..... På områder, hvor man har konstaterede problemer, forsøges disse løst. Således er der etableret et kommunalt AMU-center, hvor kommunen bl.a. forsøger at øge uddannelsesniveaueu samt motivere arbejdsløse til at komme i gang. Her ud over er kommunen meget bevidst om at skelne mellem, hvad der er offentlige opgaver og hvad der er private opgaver. Dette betyder, at der ikke opstår u hensigt mæssigt konkurrenceforvriddning mellem kommunen og det lokale erhverv....En kommune er således ikke nødvendigvis en kommune der går ind i konkrete erhvervsmæssige projekter, men snarere en kommune, der skaber rammerne for, at private kan få mulighed for at etablere sig og skabe arbejdspladser. Også i fiskeriet har kommunen sammen med private øget fiskerflåden både til det kystnære og til havs” (Referat af KANUKOKA’ s delegeret møde juni 1997:49ff).

Efter udnævnelse som årets kommune, sagde borgmesteren for Ammassalik kommune bl.a. at: “..For vor og andre yderkommuner gælder det i høj grad, at en positiv udvikling forudsætter en målrettet indsats på områderne, der kan opkvalificere den opvoksende generation til initiativ og ansvarlighed for vor egen situation...(...)...selv om der er organiseret de bedst mulig rammer for en koordineret indsats for den fysiske udbygning, så skal der en forøget indsats på opdragelse-, skole- og uddannelsesområderne....Når der nu sættes fokus på kommunen med udnævnelsen til årets kommune, vil det også betyde meget for holdningerne hos befolkningen i kommunen og vor forståelse for de nødvendige omstillinger og holdningsændringer” (Referat af KANUKOKA’s delegeret møde juni 1997:51).

4.5. Nuup kommune.

Nuuk, der betyder næsset, er Grønlands hovedstad og samtidig også Grønlands største by. Godthåb er Nuuk’s danske navn. Den blev grundlagt af den norske missionær Hans Egede i 1728 efter at han flyttede fra Håbets Ø, hvortil han kom i 1721.

Som hovedstad huser Nuuk også en række af de største samfundsejede institutioner, såsom hjemmestyret, herunder Royal Greenland, KNI (Kalaallit Niuerfiat, Grønlands Handel, før KGH) og Nukissiorfiit (Energiforsyningen, der før hed Grønlands Teknologisk Organisation (GTO)) m.fl., er langt den største arbejdsgiver i byen. Nuuk er også hjemsted for en lang række

uddannelsesinstitutioner som Ilisimatusarfik (Universitet), Ilinniartarsuaq (Grønlands seminarium), Grønlands handelsskole, Jern- og Metalskole, Kunstscolen, Midtgrønlands gymnasiale Kursus og Den lokale Erhvervsskole. Endvidere er der en lang række kulligier for uddannelsessøgende.

De store kulturelle institutioner har også til huse i Nuuk, Grønlands Nationalmuseum og Arkiv, Det grønlandske Landsbibliotek og Kulturhuset Katuaq.

KNR (Kalaallit Nunaata Radio eller Grønlands Radio) og KNR-TV har, ligesom de to landsdækkende aviser AG (Atuagagdlitit/Grønlandsposten) og Sermitsiaq, deres hovedredaktioner i Nuuk (Fægteborg 1995:85ff).

4.5.1. Befolkningstal i Nuup kommunea.

I Nuup kommunea er der foruden selve byen to bygder, h.h.v. Kapisillit og Qeqertarsuatsiaat. Befolkningstallet pr. 1. januar 1997 er i alt 13.300 inkl. stationer. I selve byen var der 12.909 indbyggere. I Qeqertarsuatsiaat: 256, Kapisillit: 121, Neriunaq: 6, Qoornoq 2 og i stationen Kangerluarsorseq var der 6 indbyggere (Grønlands statistik 1997:19).

4.5.2. Nuup kommunea's kommunalbestyrelse og kommunalforvaltning.

Nuup kommunea har 17 kommunalbestyrelsesmedlemmer, jfr. fodnote 25.

Der er 5 stående udvalg inkl. lovbestemte økonomiudvalg. De 5 stående udvalg er følgende: 1) økonomiudvalg, 2) udvalget for teknik og miljø, 3) socialudvalget, 4) kultur- og undervisningsudvalget og 5) arbejdsmarkeds- og erhvervsudvalget. Til de ovennævnte udvalg har hver udvalg fem medlemmer.

Borgmesteren holder møde engang om måneden med sin partigruppe til diskussion vedrørende problemstillinger der skal tages op i udvalgene.

I Nuup kommunea er der 5 forvaltningsdirektør og en kommunaldirektør hvoraf de 2 er grønlandske, jfr. organisationsplan bilag 4.

Borgmesteren holder ugentlig møder med de fem forvaltningschefer.

Efter borgmesteren er det vigtig for sagsbehandlere i forvaltningen, at politikere ikke blander sig administrativt, da det er de administrative medarbejdere der skal forberede beslutningsgrundlaget for politiske mål. De er politikere der skal tage beslutningerne som de administrative personale har forberedt. Hvis der er manglende beslutningsgrundlag, bliver sagen ekspederet tilbage til fagforvaltningen, så fagforvaltningen kan komme med flere oplysninger vedrørende sagen.

Op til kommende kommunalbestyrelsemøde, holdes der en "stor gruppe", af samarbejdspartnerne (Siumut og Inuit Ataqatigiit) vedrørende problemstilling der vil få store konsekvenser ved implementering af beslutningen, da det er vigtigt, at der politisk er enighed forud for kommunalbestyrelsesmødet.

4.5.3. Nuup kommunea's økonomi.

Tabel 4.5. Kommunens økonomi i 1.000 Kr.

	Regnskab 1995	Regnskab 1996	Regnskab 1997
Drift Administration m.v.	75.012	79.611	85.353
Teknisk område	26.933	32.124	34.433
Boligområdet	7.071	5.348	6.352
Socialområdet	166.460	173.519	178.389
Kultur & undervisningsområde	86.852	90.378	100.321
Forsynings virksomhed	4.215	3.928	3.699
Driftudgifter i alt	366.543	384.908	408.548
Anlægsudgifter i alt	50.031	68.695	51.426
Drift- og anlægsudgifter i alt	416.574	453.603	459.974
Indtægter - personlig indkomstskat	-334.975	-363.523	-437.089
Indtægter - generelle tilskud	-109.166	-109.819	-111.763
Udligning	47.284*	36.627	27.774
Andre (selskabsskat, renter og henlæggelser)	-15.184	-27.255	-28.496
Indtægter I alt	-412.041	-463.604 ***)	-549.574
Kasser resultat	4.533	-10.368	-89.600
Likvid beholdning ultimo	109.826**	135.163	201.204
% (af likvidbeholdning ift udgifterne)	26,4	29,8	43,7

Kilde for 1995: Nuup kommunea, Regnskab 1995:7+90*+95**

Kilde for 1996 og 1997: Nuup kommunea's årsberetning 1997:2 + 11. ***) Efter årsberetning, min egen beregning -463.970.

Nuup kommunea's personlig indkomstskat er steget med hele 73,5 mio.kr. fra 1996 til 1997. Kommunens indtægter fra personskatter har igennem de senere år vist en markant stigning. De fortsat stigende skatteindtægter giver kommunen øgede muligheder for at forbedre serviceniveauet, men medfører også en større bidrag til den mellemkommunale udligningsordning. Nuup

kommunea er en af de få, der yder tilskud via skatteudligningen. Bidraget som er på 27,7 mio.kr i 1997, er dog faldet fra 1996 til 1997 med 8,9 mio. kr. Nuup kommunea regner med, at bidraget vil stige fra 27,7 mio.kr. i 1997 til 51.mio.kr. i 1999 (Året beretning 1997:3).

43,7 % af likvid beholdning i forhold til udgifterne, tør siges at være langt over Tilsynsråds 5 % krav.

Tabel 4.8. Udvikling af Nuup kommuneas skatteudskrivningsprocent 1993-97.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Skatte %	25	25	25	25	25	25

Kilde: Indtil 1997, Nøgletal for de kommunale budgetter 1997, KANUKOKA, p. 2.

4.5.4. Nuup kommuneas erhvervsgrundlag.

Som nævnt før, huser Nuuk som hovedstad en række af de største samfundsejede institutioner, også en lang række uddannelsesinstitutioner. Hvilket også er årsagen til, at Nuuk kommunea's hovederhverv kan betegnes som tjenesteydelser der udgør med 57,6% af samtlige arbejdspladser langt den største erhvervsgruppe. jfr. tabel 4.9. Årsagen hertil er først og fremmest Nuuk's funktion som hjemsted for Hjemmestyrets centraladministration.

Tabel 4.9. Erhvervsfordeling.

Erhvervsfordeling	Ansatte	Procent
Offentlig tjeneste	2.600	40
Fiskeri og fangst	800	12,3
Handel	580	8,9
Transport	580	8,9
Service og liberal erhverv	570	8,7
Fremstillingsvirksomhed	400	6,1
Bygge og anlæg	400	6,1
Bank og forsikring	180	2,7
Kommunikation	170	2,6
Jern og metal	160	2,4
Energi, el og vand	40	0,6
Værft, bådebyggeri	15	0,2
Råstof indvinding	5	0,1
I alt	6.500	100

Kilde: Kommuneplan for Nuup kommunea 1993-2005, januar 1994:23.

Tallene er udarbejdet af Grønlands Statistik Kontor (GSK) på grundlag af en analyse fra 1987.

På grundlag af undersøgelsen kan det laveste udbud af arbejdspladser opgøres til ca. 6.500 og det højeste til ca. 7.200. Set i forhold til erhvervsaktive svarer det til en erhvervsfrekvens på henholdsvis 74% og 82 % (Kommuneplan 1993-2005:23).

4.5.5. Nuup kommunea's selvopfattelse af deres egen selvstyre.

Borgmesteren mener, at deres selvstyre bliver større i takt med hjemmestyrets decentralisering som fortsat øger i forhold til før. Kommunens interesse ligger i, at kommunen hverken skal have overskud eller lide tab af at overtage opgaver, hvis kommunerne helt skal overtage opgaver, som hjemmestyret decentralisere.

4.5.6. Nuup kommunea's holdning til regionalisering.

Som borgmesteren ser det, og især hvis man kun tænkte på i begyndelsen af 1990'erne, var emnet om kommunernes samarbejde eller sammenlægning som en "varm kartoffel". I dag taler man mere om det, den "varme kartoffel" er blevet køligere, og flere kommuner er i dag målrettet igang med at tale og arbejde for et samarbejde kommunerne i mellem. Før følte mange kommuner, at emnet var for usikker, man tør ikke rigtig at tale om det. Men man er begyndt at forstå, at det man taler om er, at man vil samarbejde, og ikke hvormange kommuner der skal være i fremtiden. Men hvis man skal se på fremtiden, og ikke mindst økonomisk set, er det et nødvendighed med at centralisere kommuner. Det ser borgmesteren som det næste skridt, hvis man vil have et selvstændigt Grønland i fremtiden. Man må se på sig selv og på økonomien først - hvad kan vi, og hvad har vi råd til - det vil kræve reformer som kan medføre sammenlægninger af kommunerne, især for kommuner der geografisk ligger tæt på hinanden.

4.5.7. Nuup kommunea's forhold til KANUKOKA.

Som stor kommune i forhold til andre kommuner, har Nuup kommunea haft svært ved at få KANUKOKA til at forstå, at de har deres egen problemer som mindre kommuner ikke har. F.eks. har Nuuk ikke samme problemer som Illoqqortoormiut kommune. Men KANUKOKA er begyndt at forstå Nuuk's problem, KANUKOKA er ved at ændre hjoldning dertil. Som f.eks. mæglede KANUKOKA mellem hjemmestyret og Nuup kommunea omkring lønstriden, da Nuup kommunea ved modernisering af forvaltningen hævede løn til de ansatte. Nuup kommunea's problem havde været, at i kraft af, at de huser hjemmestyre administrationen, kunne Nuup kommunea ikke konkurrere lønsmæssig med hjemmestyret, hvor dette havde medført, at hjemmestyret trak på velkvalificerede arbejdskraft. For at trække på velkvalificerede arbejdskraft, havde Nuup kommunea moderniseret forvaltningen, også ved at hæve lønnen.

I dag er samarbejdet med KANUKOKA meget bedre end før.

4.5.8. Integrering af hjemmehjælp og hjemmesygepleje.

Nuup kommunea startede, efter politisk beslutning, en forsøgsordning af samordningen mellem hjemmehjælp og hjemmesygepleje allerede i efteråret 1996, efter at en arbejdsgruppe der blev nedsat i juni 1995, havde fremkommet med anbefalinger til hvordan samordningens praktiske og faglige forhold skulle udformes. Hjemmesygeplejen skulle udflyttes fra Lægeklinikken (Dronning Ingrid's hospital) til kommunalt regi som et forsøg på samordning af hjemmehjælp og hjemmesygepleje, og med udgangspunkt i, at samordningen skulle være budgetneutral for kommunen. Hjemmesygeplejens personale der før refererede til Lægeklinikken skulle efter samordningen, referere til hjemmesygeplejersken der ledede hele samordningen.

Samordningen der var til drøftelse på kommunalbestyrelsesmøde juni 1998, skulle evalueres i maj måned. Derfor ønskede kommunalbestyrelsen en evalueringsrapport med henblik på indarbejdelse i både finanslov og det kommunale budget for 1999. Forsøgsordningen havde været udgiftneutral for begge parter både i 1997 og 1998, men hvis eventuel overdragelse til Nuup kommunea skal der: - "overføres økonomiske ressourcer til kommunen til personale omkostninger, - driftomkostninger., tages højder for udgifter til eventuelle samfundspålagte ændringer inden for sundhedsområdet og at der etableres formelle samarbejdsaftaler med lægeklinikken og sengeafdelingen (kommunalbestyrelsemødereferat 2. juni 1998, pkt. 23).

På kommunalbestyrelsesmøde den 23. november 1998 drøftedes evalueringen af samordningen. Kommunen og sundhedsdirektoratet havde på deres møde blevet enige om, at man på baggrund af evalueringsrapporten ikke kunne indstille, at hjemmesygeplejen skulle overgå til kommunen pr. 1. januar 1999, hvorfor man ønskede forsøget forlænget til senest 1. maj 1999. Men fra begge sider var opfattelsen af samordningen god, specielt med henblik på koordinering af ydelserne til brugerne i eget hjem (Ibid).

Tabel 4.5.10. Ældreprognose for Nuup kommunea.

1990	1995	2000	2005
578	727	921	1288

Kilde: Kommuneplan for Nuup kommunea 1993-2005, januar 1994:36.

Tabellen er medtaget for at kunne se antallet af ældre i Nuup kommunea, der formentlig dannede grundlag for samordningen for hjemmehjælp og hjemmesygepleje.

Hjemmesygeplejearbejdet der udføres af hjemmesygeplejersken er ansat under sundhedsdirek-

toratet og arbejder tæt sammen med hjemmehjælpen, men i nogle kommuner har der været svært at afgrænse områderne, så nogle steder er hjemmehjælpere, der laver hjemmesygeplejens opgaver og omvendt (Socialreformkommissionenes betænkning 1997:76ff).

4.5.9. Nuup kommunea's institutionel decentralisering.

Nuup kommunea har i september 1996 startet en kvalitetsudviklingsprojekt, hvor kommunalbestyrelsen vedtog nogle overordnede politiske mål og indsatsområder, som man ønskede at fokusere på i dagpasningstilbudene. Nuup kommunea har aktuelt arbejdet med kvalitetsudvikling på børnepasningsområde, hvor metoden er:

- at man arbejder bevidst og målrettet med det en forvaltnings/institution gerne vil opnå i den nærmeste fremtid,
- at fastsætte konkrete kvalitetsmål, samt
- at følge op på de mål man har sat sig.

Efter borgmesteren vil mål- og rammestyring få en central rolle i udførelsen af de kommunale opgaver, da mål og rammestyring er én af de veje, som er nødvendige i en organisation, som hele tiden udvikler sig, både i forhold til de nye krav, der stilles, men også ved tilpasning til f.eks. ny teknologi. Metoden for mål- og rammestyring kendetegnes ved:

- at styre ved hjælp af både mål, rammer og resultater,
- at styringen ikke kun retter sig mod nye aktiviteter og udvidelser, samt
- at sikre et opfølgings- og tilbagemeldningssystem.

I denne proces er borgerinddragelse vigtig, hvad enten det foregår som tilfredshedsundersøgelser, høringer indenfor konkrete områder eller direkte borgerinddragelse. Samtidig må rammerne fastsættes indenfor et realistisk økonomisk niveau samt et realistisk ressourceniveau.

Dette stiller store krav til politikerne som til embedsmænd, der i det daglige skal administrere ud fra mål og rammestyring.

Efter et års forsøg med kvalitetsudviklingsprojektet på daginstitutionsområdet, blev der udarbejdet en evalueringsrapport på baggrund af spørgeskemaundersøgelse blandt involverede personer. Af rapportens konklusion fremgår det, at forældrene synes, at projektet har smittet af på andre ting på en god måde. Aktiviteterne i institutionerne var vokset med projektet. Både politikere, forældre og institutioner mener, at der har været tale om et godt redskab, som har betydet, at politikere har fået en bedre viden om, hvad der foregår på institutionerne, samtidig med, at politikerne har fået en større helhedsforståelse. Borgmesteren mener, at kvalitetsudviklingsprojektet også er velegnet på andre områder, som Nuup kommunea overvejer at gå i gang med metoden på skoleområdet, ungdomsklubområdet og i de enkelte forvaltninger. For Nuup

kommunea er der ingen tvivl om, at kvalitetsudvikling er en nødvendighed i fremtiden, og at det vil sikre borgerne en kvalitet og en medindflydelse, der er fundamentalt vigtig (Borgmester-og kom.dir.konference 1998, KANUKOKA:13ff).

4.5.10. Infrastruktur i Nuup kommunea.

Der findes en lufthavn, en containerhavn, forbrændingsanlæg og ikke mindst vandkraftværket der forsyner byen med elektricitet og varme.

4.6. Qaanaaq kommune.

Qaanaaq kommune er med sin beliggenhed, en af de nordligst beboede steder på jorden, hvorfor Qaanaaq kommune er en yderdistrikt kommune, der adskiller sig markant i forhold til resten af Grønland. Militærbasen Pituffik (Thule Air Base) udgør en vigtig del af kommunens infrastruktur, idet al beflyvning til og fra kommunen udgår herfra.

Først en navneforklaring på Qaanaaq kommune. Før hed kommunen Avanersuaq kommune. Det var kommunalbestyrelsen i Avanersuaq kommune der ønskede, at navnet skulle ændres til Qaanaaq kommune. Ændringen fra Avanersuaq kommune til Qaanaaq kommune blev vedtaget ved landstingets efterårssamling 1997. Begrundelsen var, at kommunen ønskede at have navn efter sin hovedby, og dels fordi, at Avanersuaq ikke var efter det lokale sprog, men var af vestgrønlandsk oprindelse. (AG, 2. okt. 1997:11) I dag er kommunens navn Qaanaaq kommune. Jeg vil enten bruge Qaanaaq eller Avanersuaq kommune, alt efter kildens brug af navnet, men alt andet lige, vil jeg bruge Qaanaaq kommune.

Stednavneforholdene i Avanersuaq er udviklede. Qaanaaq blev kaldt enten Thule eller Ny Thule, hvilket oprindeligt var navnet på den station (Kap York station Thule), som Knud Rasmussen oprettede i 1909 umiddelbart i nærhed af bopladsen Uummanaq. Thule Air Base blev i 1951 anlagt på sletten Pituffik (deraf navnet Pituffik). I 1953 lukkede man bopladsen Uummanaq og [tvangs]flyttede befolkningen bl.a. til Qaanaaq, der på det tidspunkt var et ubeboet sted. Året efter lukkede man administrationen i Thule og flyttede ligeledes den til Qaanaaq. Navnet Thule fulgte med, og det gamle Thule blev kaldt Dundas (Fægteborg 1995:75).

4.6.1. Kort historisk indledning.

Knud Rasmusen oprettede en handelsstation i 1910 i Thule-distrikten efter, at han i 1903-04 som medlem af Mylius- Erichsens ekspedition, fik et indtryk af, at der lurede en fare for polareksimernes eksistens. Op til 1910 [andre siger 1909] havde han flere gange henvendt sig til staten, hvor han foreslog at tage sagen i sin hånd om at bringe polareskimoernes fremtid ind under betryggende forhold.

Men efter flere afslag, besluttede han, at han selv ville oprette en handelsstation. Året før var der blevet oprettet en missionsstation (Holtved 1950:286).

Fangerrådet i Thule blev oprettet ved Kap York stationen Thules' love af 7. juni 1929, og de første love blev underskrevet af Knud Rasmussen i 1929 og stadfæstede af den danske regering i 1931. Først efter Knud Rasmussens død i 1933 overtog staten endelig i 1937 Thule -stationen, som derved blev underlagt Grønlands Styrelse (Holtved 1950:287). Rådene, hvor lokale folkevalgte repræsentationer og danske embedsmænd som fødte medlemmer under forsæde af inspektøren (handelschef), kunne vedtage beslutninger på begrænsede områder, f.eks. vedrørende opretholdelse af orden, regulering af lokale fangstforhold, og anvendelse af lokale kassers midler, samt stille forslag om foranstaltninger der skønnes nødvendige (G-60:70).

4.6.2. Befolkningstal i Qaanaaq kommune.

I Qaanaaq kommune bor der pr. 1. januar 1997 i alt 870 indbyggere fordelt i byen Qaanaaq og i 5 bygder. Indbyggernes fordeling er således: Byen Qaanaaq: 628. Savissivik: 101. Moriusaq: 44. Qeqertat: 21. Qeqertarsuaq: 4 og i Siorapaluk: 72 (Grønlands Statistik 1997:20).

4.6.3. Kommunalbestyrelse og kommunal forvaltning.

Dataerne her vil hovedsageligt være fra et møde mellem kommunalbestyrelsen og hjemmestyrets Indenrigskontor, hvor samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer deltog i forbindelse med opstartsfasen på forsøgsordningen af den "lille kommune model" (jfr. landstingslov nr. 6 af 6. november 1997 om kommunale forsøgsordninger), som jeg overværede i forbindelse med mit studierejse i november 1997.

Mødet og diskussion mellem kommunalbestyrelsesmedlemmer var mærkbart konsensuspræget i form af, at talerne var meget velovervejede og gennemtænkte.

Kommunalbestyrelsen i Qaanaaq kommune havde efter dispensation efter kommunalbestyrelsesvalget i 1997 fået tilladelse til, at der kunne være 7 kommunalbestyrelsesmedlemmer, da en nedskæring fra 9 til 5 kommunalbestyrelsesmedlemmer vil være for drastisk. I følge bekendtgørelse nr. 2 af 24. januar 1997, jfr. valgloven, skulle indbyggere mellem 501 - 1.000 have op til 5 kommunalbestyrelsesmedlemmer, men man satser på til næste valg i 2001, at nedskære til 5 kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Borgmesteren er den øverste leder af administrationen.

Efter kommunaldirektør har politikere og administrationen indgået "forlig" om, at borgmesteren og politikere blander sig i detaljer i administrationen og, at administrationen blander sig i

overordnede politiske målsætninger.

Udvalgstrukturen er med 5 stående udvalg følgende: 1) lovbestemte økonomiudvalget, 2) teknik- og miljøudvalg, 3) kultur- og undervisningsudvalg, 4) socialudvalg og 5) arbejdsmarkedsudvalget.

Alle ovennævnte stående udvalg har hver tre medlemmer.

Forvaltningsstrukturen er: Økonomi og skatteforvaltning, Teknisk- og miljøforvaltning, social- og arbejdsmarkedetsforvaltning og kultur- og undervisningsforvaltning. Der er 5 chefer (1997), hvoraf kun kommunaldirektøren er grønlander.

Kommunens 1. prioritet i opgaveløsningen er lovbundne opgaver.

Kommunalbestyrelsesmedlemmer mener, at de har en stor selvstyre i forhold til andre kommuner, da hjemmestyre altid laver høring angående beslutninger der kan have betydning for kommunen. Også fordi kommunen har en stor samarbejdsvillighed med hjemmestyret.

I forhold til borgerne mener de, at informationen og kommunikationen både intern i byen og mellem byen og byderne i mellem er forbedret.

Under mødet var der en slags "SWOT-analyse" af Qaanaaq kommune, fremlagt af kommunalbestyrelsesmedlemmerne selv.

Kommunens stærke sider var for dem, at Inughuit (de kalder sig selv for Inughuit) har stor selvtilid og gensidig tillid til hinanden, at de har bevaret deres kultur og sprog, men hvor sproget samtidig med at være styrke indadtil samtidig også var en svaghed udadtil, da sproget kan begrænse de unges muligheder for at videreuddanne sig i Vestgrønland. De arbejder på en overgang fra fanger til fiskeri, men hvor de samtidig vil bevare fangererhvervet både i byen og i byderne.

Kommunens svage sider var for dem, at kommunen ligger utroligt isoleret i forhold til resten af Grønland, og tilmed er svær tilgængelig, da alt transportmuligheder skal igennem Pituffik (Thule Air Base). De begrænser udviklingen både erhvervmæssigt og turistmæssigt. Der er stor arbejdsløshed blandt unge. Der er stor boligmangel. Der er mange ufaglærte og de påpeger, at deres alt for stor tålmodighed kan være en begrænsning i form af, at de måske skulle presse mere på, for at få deres krav igennem på så at sige alle niveauer.

Kommunaldirektøren påpeger også, at der er en skæv fordeling af bloktilskuddene, hvor f.eks. byggepriser ikke er det samme som f.eks. i Tasiilaq, Nuuk eller Qaanaaq, fordi transportpriserne til Qaanaaq er langt højere, og det tager man ikke højde for, i det nuværende tilskudskriterier, hvor man beregner ud fra befolkningstal (jfr. bilag 5).

4.6.4. Qaanaaq kommunes økonomi.

Qaanaap kommunia har en særledes anstrengt økonomi, der ikke rummer de store udgiftmuligheder. I 1993 gennemførte kommunen en kraftig personalereduktion, hvor der også blev foretaget en omlægning af visse ydelser, således at disse udgifter ikke længere påvirker kommunens økonomi. Den efterfølgende stigning i driftomkostningerne var primært begrundet i aktivitetstigninger inden for skole- og socialområdet som følge af vækst i disse respektive målgrupper. Positivt var det for Qaanaap kommunia, at kommunen ikke havde udnyttet muligheden for at finansiere aktiviteter med fremmedkapital. En skatteprocent udgør i kommunen ca. 300.000 kr, hvilket betyder, at man ikke ved øget skatteudskrivning kan dække en eventuel låneoptagelse, idet skattegrundlaget udgøres af et begrænset befolknings- og indkomstgrundlag (Kommuneplan 1998-2010:12). D.v.s. at Qaanaap Kommuniala ikke har stiftet gæld.

Tabel 4.10. Qaanaap kommunes økonomi, resultatopgørelse 1992 - 1996 i 1.000 kr.

	R 1992	R 1993	R 1994	R 1995	R 1996
Driftudgifter i alt	29.729	31.401	23.710	23.498	23.802
Anlægsudgifter i alt	2.717	3.266	1.836	1.247	1.176
Drift og anlægsudgifter i alt	32.446	34.667	25.546	24.745	24.978
Indtægter- personlig indkomstskat	-8.229	-8.551	-6.989	-8.128	-8.148
Indtægter- generelle tilskud	-25.265	-23.000	-17.984	-17.366	-18.582
Renter m.v.	-400	-145	163	145	32
Indtægter i alt	-33.894	-31.696	-24.810	-25.349	-26.698
Kasseresultat	-1.448	2.971	736	-604	-1.720
Finansiell egenkapital				930*	2.879*
Likvid i Procent				3,8	11,5

Kilde: Forslag til Qaanaap Kommuniala, kommuneplan 1998-2010:12. Positive tal er udgifter, mens negative tal er indtægter. * er tal fra Avanersuaq kommuniala, Regnskab for 1996.

Tallene viser bl.a., at tilskudsbeløbene er blevet væsentligt reduceret uden at kommunens øvrige indtægter er steget tilsvarende. Udgifter til anlæg er langt fra tilskrækkelige til at imødekomme udviklingen - såvel befolkningsvæksten som samfundspålagte opgaver. Der er dog ikke optaget lån, hvorimod en række anlægsopgaver er udskudt (Qaanaap Kommuniala, kommuneplan 1998-

2010:13).

Tabel 4.11. Udviklingen af Qaanaap kommunia's skatteudskrivningsprocent.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Skat %	26	26	28	28	28	28

Kilde: Indtil 1997, Nøgletal for de kommunale budgetter 1997, KANUKOKA, p. 2.

Skatteforhøjelsen fra 1994 til 1995 kunne tyde på, at det kunne være på grund af store fald på indtægtsiden fra 1993 til 1994 med knap 7 mill.kr.

4.6.5. Qaanaap kommunes erhvervsgrundlag.

Lokalsamfundet befinder sig i dag i en overgangsfase mellem den traditionelle fangerkultur og det moderne grønlandske lønmodtagersamfund, og at ændre livsform fra en traditionel fangerkultur til en livsform mere præget af faste tids- og regelbundne betingelser vil ikke kunne finde sted inden for blot få år (Kommuneplan 1998-2010:18).

Derfor blev der i Qaanaaq i 1997 lavet en handlingsplan, som var udarbejdet på grundlag af samarbejde mellem en styregruppe under hjemmestyret og Qaanaap kommunia, for den fremtidige erhvervs- og beskæftigelsessituation, der gå ud på, at "hvis borgerne ikke vil komme til arbejdspladserne, må arbejdspladsen komme til borgerne" (AG, 15. juli 1997:2). Filosofien i handlingsplan var, at befolkningen i Avanersuaq er fangere, af erhverv og af sind. Derfor var det i følge AG, ingen mening i dag og i de kommende år, at etablerer en stribe traditionelle 8-16 arbejdspladser på kontorer eller fabrikker. Da der i dag ingen i Avanersuaq, som er klar til disse stillinger. Derfor skal der i stedet i Avanersuaq etableres en række arbejdsprojekter, som tilfredsstiller befolkningens behov for lønarbejde, når vejrliget sætter hindringer for den traditionelle fangst (AG, 15. juli 1997:2).

Det traditionelle fangererhverv er en væsentlig kultur-økonomisk faktor i kommunens erhvervsliv - især i bygderne. Fangstprodukterne indgår direkte i fangerfamiliens økonomi, og fangstens biprodukter indgår i vidt udstrakt naturalieøkonomi. Indtægterne opnås primært ved indhandling af hvalros, sæl, hvid- og narhval, mattak, fugle (søkonger) samt råvarer til husflidsproduktion (Kommuneplan 1998-2010:19).

4.6.6. Beskæftigelsesmuligheder i Qaanaaq kommune.

Beskæftigelsessituationen i Qaanaap kommunia er, at grundet den geografiske placering, klimaforhold, infrastruktur og det begrænsede og spredte befolkningsmæssige underlag har der ikke været mulighed for, at skabe rentable virksomheder og dermed arbejdspladser. Dette medførte bl.a., at en stor del af befolkningen ikke har et fast tilhørsforhold til arbejdsmarkedet

(kommuneplan 1998-2010:19).

De egentlige arbejdspladser findes derfor og er altdominerende i de offentlige virksomheder eller offentlige ejede virksomheder i Qaanaaq, jfr. tabel 4.12.

Tabel 4.12. Antal beskæftigede i Qaanaap kommunia i 1996.

Ansættelsessted	Antal ansatte
Qaanaap kommunia	145
Nukissiorfiit	18
Sygehuset og tandklinikken	24
Skolen	39
KNI	45
Tele- og ionosfærestationen	3
Boligselskabet INI A/S	4
Royal Greenland	3
I alt	281

Kilde: Qaanaap Kommunia, forslag til kommuneplan 1998-2010:18.

4.6.7. Hjemmehjælp og daginstitutioner.

I Qaanaap kommune er der 60 alderspensionister og 14 førtidspensionister i 1996. Der er 4 hjemmehjælpere og en leder. Borgerne får tildelt hjemmehjælp hvis man fra sygehuset kræver, at borgeren skal tilbydes hjemmehjælp, eller hvis hjemmehjælpslederen vurderer behov herom. Man har ikke hjemmesygeplejerske i Qaanaap kommunia, ikke engang en sygeplejerske i følge socialchefen.

I Qaanaaq kommune er der 1 vuggestue med 10 pladser, 1 børnehave med plads til 24 og 12 dagplejepladser. I følge socialchefen er der ikke brugerbestyrelse af nogen art i Qaanaaq kommune. Der findes indtil videre kun børnepasningsordning i qaanaaq, ikke på bygderne (Qaanaap Kommunia, kommuneplan 1998-2010:37ff).

4.6.8. Infrastruktur i Qaanaaq kommune.

Besejlingsperioden til og fra Qaanaap kommunia er på kun 1-2 måneder, det betyder, at en del af transportsomkostningerne til og fra kommunen bliver uforholdsmæssigt høje, da kommunen ikke kan udnytte fordelene ved containerisering. Al lufttrafik til øvrige Grønland og resten af verden foregår gennem Pituffik (Thuel Air Base). Da der ingen er intern passagerskibstrafik,

varetages den interne beflyvning året rundt af en helikopter (Bell 212), som i midlertidig er fast stationeret på Thule Air Base. Der er etableret helistop (uden ventefaciliteter) og en mindre, ca. 350 m lang, grusbane til landingsbane af charterselskaber fra Canada, som dog ikke godkendes til beflyvning med almindelige fastvingede passagerfly. Hjemmestyret og den danske stat har truffet en aftale i 1997 om at etablere en lufthavn for fastvingede fly i Qaanaaq.

På grund af et rev uden for Qaanaaq er det ikke muligt at etablere havnefaciliteter til losning af gods. Havneanlæg er - på grund af begrænset fiskeri i kommunen - kun sparsomt tilstede.

Vej- og stinettet i Qaanaaq består af en udifferentieret grusvej struktur (kommuneplan 1998-2010: 28ff).

Der er hverken i Qaanaaq eller i bygderne etableret egentlig kloakforsyning (Op.cit.:35).

4.6.8. Qaanaap kommunia året kommune i 1993.

I 1993 da KANUKOKA indførte med at kåre året kommune, blev Avanersuup Kommunια kåret som året kommune, hvor begrundelsen for udnævnelsen var, at kommunen har gjort en særlig indsats for ledighede m.v. da der arbejdes på forskellige områder i kommunen, fordi de havde erkendt, at der ikke var mulighed for at overleve ved udelukkende fangst og fiskeri. Dette har betydet, at der var iværksat produktion af nye produkter, samt at der var gjort en indsats for turisme, ligeledes var der gjort indsats for at støtte folk, der specielt studerer forholdene omkring Thulefolket-/landet.

I sin takke tale sagde borgmesteren for Avanersuup kommunια, at man i Avanersuaq har været klar over, at fangsterhvervet ikke længere var tilskrækkelig til at forsørge fangerfamilierne uden kombination med en bierhverv, idet sælskindpriserne de senere var faldet så meget i pris. Derfor havde de iværksat initiativet og et af disse er "projekt - vor fremtid". Det største initiativ var at skabe alternative muligheder for fangerne der havde behov for yderligere indtægter udover gennem fangst, da folk ikke skal henvises alene til at henvende sig til sociale myndigheder uden selv at præstere noget, men bør have mulighed for selv at tjene til den manglende økonomi (KANUKOKA 1994:37ff).

4.7. KANUKOKA's rolle og opgaver i forhold til kommunerne i dag.

På delegeret møde juni 1997 drøftede Landsforeningen, efter forslag fra Paamiut kommune, hvorledes KANUKOKA bedst muligt organisere sig. Tidligere havde KANUKOKA, udfra formålsbestemmelserne arbejdet udfra den måde opgaverne ønskes løst på og i hvilken orden opgaverne prioriteres.

Landsforeningsformål er:

- "At varetage kommunernes fælles og almindelige interesser.
- At fremme samvirket mellem kommunerne.
- At bistå kommunerne i deres virksomhed" (KANUKOKA, delegeret møde, juni 1997:37).

KANUKOKA's bestyrelse har udarbejdet en handlingsplan 1997-2000, foranledigede af Paamiut Kommune, som de forelagde for de medlemmer til delegationsmøde juni 1997. Her skal jeg opridse det vigtigste tiltag for KANUKOKA's handlingsplan 1997-2000, for at få indtryk af, hvad KANUKOKA's intentioner er for medlemmer.

Efter at valgloven til kommunalbestyrelser m.v. er ændret, hvor bygderne automatiske medlemmer af kommunalbestyrelsen bortfaldt, skal Landsforeningen bistå kommunerne i et forsøgs- og udviklingsarbejdet, hvor bygdernes politiske og administrative ressourcpersoner skal være i stand til at forestå forvaltningen at en lang række opgaver der udlægges til lokal beslutning og administration.

Landsforeningen skal iværksætte et udredningsarbejde som grundlag for drøftelse om kommunestørrelser, kompetencegrader og kommunesammenlægninger. Der skal endvidere arbejdes inden for planperioden skabes lovgivningsmæssig mulighed for indførelsen af "frikommuneordningen"²⁶, for at sikre, at det komunale selvstyre kan operere strategisk i en brydningstid. Og at for at fremme demokratiet skal man i lokale områder arbejdes på, at der etableres institutionsbestyrelser og at sådanne bestyrelser sikres reel indflydelse.

Handlingsplanen lægger også op til, at KANUKOKA skal arbejde for, at alle sikringsydelser inden for social- og sundhedsområdet skal have faste minimumsniveauer og der skal sikres en ensartet ydelsespolitik uanset geografisk opholdssted.

Indgåelse af en samarbejdsaftale mellem KANUKOKA og hjemmestyret om budgetsamarbejde se jfr. bilag 6, hvor formålet er at få et forum, hvor økonomiske spørgsmål diskuteres og koordineres, vil blive prioriteret højt for at sikre, at kommunernes synspunkter får størst mulig vægt og tilgodeses i videst muligt omfang. Størst mulig indflydelse vil blive søgt opnået gennem en løbende dialog på såvel det politiske som på det administrativ plan. Endvidere skal der sikres, at der ikke gennemføres lovgivning eller anden central regulering uden at der er taget hensyn til de økonomiske konsekvenser for kommunerne.

²⁶Den nu ophævede danske frikommune lov fra 1985 fik bestemte kommune (højest 6 amtskommuner og 30 primærkommuner) status som frikommune, og det var kun disse frikommuner, der kunne deltage i forsøgsordninger. Der blev imidlertid fra kommunernes side udvist stor interesse for at blive forsøgskommune. I dag kan alle danske kommuner deltage i forsøgsordninger, hvor der er givet konkret hjemmel i særlovgivning på de enkelte områder. På denne baggrund synes det oplagt at give alle kommuner i Grønland mulighed for at deltage i en forsøgsordning (Generelle bemærkninger til lovforslaget om kommunale forsøgsordninger, jfr. afsnit 2.21 i historisk del).

Forhandlingsretten for kommunalt ansatte skal ligge hos Landsforeningen og som forløber for større kommunal indflydelse på løndannelsen, med det tanke, at undgå ubillig konkurrence inden for offentlige ansættelsesområder, skal lønniveauet svare til lønniveauet inden for hjemmestyret og de hjemmestyreejede aktieselskaber (KANUKOKA 5.-6. juni 1997:39ff).

På borgmester- og kommunaldirektørkonference 17.-19. februar 1998 blev KANUKOKA's rolle og opgaver diskuteret både af borgmestre og kommunaldirektører.

Opsummerende kan det siges, at borgmestrene mener om KANUKOKA's rolle og opgaver mod år 2005 bl.a. bør være, at KANUKOKA skal være mere handlekraftig i forbindelse med forhandlingsmøder med hjemmestyret. Der må arbejdes på, at KANUKOKA's troværdighed bliver større. For at når dertil må bestyrelsen være mere aktiv end i dag m.h.t. politiske opgaver. Borgmestrene ønskede, at de i fremtiden skal have sæde som delegerede i KANUKOKA, som det også er tilfælde for Landsforeningen i Danmark og i andre lande. Konklusion på debatten blev, at, for at styrke den politiske ledelse i KANUKOKA ønsker borgmestrene, at der igangsættes et forberedende arbejde, der muliggøre en eventuel ændring af delegeretforsamlingens sammensætning med virkning fra det førstkommende nyvalg til KANUKOKA's bestyrelse. Endvidere skal KANUKOKA arbejde for videst muligt decentralisering af opgaver og sikre økonomisk kompensation og økonomisk råderum til løsning af de kommunale opgaver. Derudover bør KANUKOKA arbejde for gennemsigtighed og nyforhandling om principperne omkring bloktilskudsfordelingen.

Kommunaldirektørernes diskussion af, hvad landsforeningens rolle og opgaver mod år 2005 må være, var primært at optræde som ligeværdig modpart overfor Landstinget og landsstyre og på det politiske plan at sikre, at det kommunale selvstyre reelt får indhold. At man i forhandlingssituationer udadtil fremgår som enige, da man gennem tiden har været vidne til, at man fra kommunernes - og især fra borgmestrenes side - har fremført kritik af KANUKOKA, da enighed intern i KANUKOKA er en forudsætning for at have nogen som helst mulighed for at opnå noget i forhandlingerne. Endvidere skal KANUKOKA primært beskæftige sig med interessevaretagelse som eks. en kommunalreform, der beskæftiger sig med spørgsmål som kommuneforeninger, kommunesammenlægninger og udlægning af flere opgaver til kommunerne. Og afskaffelse af enprissystemet og monopol. I sådanne spørgsmål mener kommunaldirektørerne, at KANUKOKA gerne må være udfarende kraft over for landsstyret. Da kommunerne gennem landsforeningen bør komme med et klart udspil over for Landstinget og landsstyre med: "Sådan vil vi fra kommunernes side". Landsforeningen skal være det samlende led mellem kommunerne på den ene side og hjemmestyret på den anden side. Ikke mindst i forbindelse med lovgivningsarbejdet og andet regelfastsættende arbejde, hvor der er behov for, at landsforeningen aktivt og

kritisk går ind på kommunernes vegne og sikre fornuftige regler, der både er til at forstå og administrere og samtidig sikre den fornødne frihed i kommunerne.

Herudover mener kommunaldirektørerne, at landsforeningen overvejende skal varetage opgaver som rådgiver og vejleder for kommunerne (borgmester- og kom.direktørkonference februar 1998:24ff).

Kapitel 5. Analyse del.

5.1. Indledning.

Her i analyse delen vil jeg beskrive følgende: hvordan var udviklingen både politisk og administrativ i historisk perspektiv. Hvordan er kommunalbestyrelsens, udvalgenes og administrationens opgaver i forhold til teori delen. Der vil blive foretaget en slag måling med kommunernes selvstyre i forhold til decentraliseringsteorier. Kommunernes egen syn på deres selvstyre og en slags måling af økonomisk afhængighed eller autonomi i forhold til hjemmestyret. Tilsidst er der analyse og diskussion af kommunernes forhold til og samarbejde med KANUKOKA, med inddragelse af andre kommuner.

5.2. Politisk og administrativ udvikling i historisk perspektiv for kommunerne.

Som det kan læses i både historisk og empiri delen blev Ammassalik først oprettet som koloni i 1894. Det samme med Qaanaaq kommune der først blev "kolonialiseret" i 1910 af Knud Rasmussen. I modsætning til Nuuk, der blev kolonialiseret i begyndelsen af 1720'erne. Styrelsesloven af 1925 stadfæstelse der ellers gjaldt for hele Grønland, blev forholdene eller administrationen af Ammassalik og Qaanaaq stadig lovmæssigt særbehandlet, med hver deres særlige rådsfunktion. Politiske forudsætninger fik befolkningen i Ammassalik med distriktråd fra 1947 og Qaanaaq, dengang Thule med fangerrådet i 1929, jfr. empiri del. Selvom man indførte kommuneråd med Nyordningen af 1950 for resten af Grønland bibeholdt Ammassalik og Qaanaaq deres rådsordning, hvor de først i 1963 fik kommunalbestyrelsebeføjelser. I forhold til Nuuk, hvor man fik man forstanderskaber i 1857, og mens man i Nuuk politisk gjorde oprør, ganske vis de danske embedsmænd ved århundrede skiftet, var Ammassalik først lige blevet kolonialiseret og Qaanaaq lidt senere. I Nuuk fik man også kommuneråd ved disses indførelse i 1911, og kommunalbestyrelsebeføjelser efter Nyordningen i 1950. Det viser, at der er en stor tidsforskel i forhold til at have tradition i politisk og administrativ arbejde. Hvad konsekvenser kan være vender jeg tilbage til under konklusion i kapitel 6.

5.3. Kommunalbestyrelsens, udvalgenes og administrations opgaver i forhold til teori delen.

Kommunalbestyrelsens opgaver i forhold til teorien er at administrere dels opgaver som kommunen får tillagt af staten og hjemmestyret. Det er kommunalbestyrelsens funktion at træffe de politiske ledende beslutninger, ved hvilket linierne for kommunens virksomhed udstikkes. Hvis jeg ser på Ammassaliks kommunalbestyrelsens opgaver, fremgår det af dataerne, at da hjemmestyret blev indført og man lagde skole- og brandvæsenets udgiftafholdelse fra 1980 blive

overført til kommunerne, slog det kommunens økonomi i stykker. Som følge af kommunen planstyring siden kommuneplan fra 1994 kan opgaver ses ud fra bilag 2. Dette havde medført, at kommunen var indgået i økonomiske styringsopgaver, og man havde principbesluttet etableringen af en enhedsforvaltning. Ammassaliks organisationsplan der er vedlagt som bilag 3 og efter Bloch, som indebar en stærk direktion bestående af kommunaldirektør og vicedirektør.

Det tør siges at være en stærk direktion. Efter organisationsplanen er direktion hævet over borgmesterkontor, hvilket vil sige, at direktørerne styrer administrationen? Efter afsnit 3.8. om den kommunale forvaltning, er den samlede enhedsforvaltning under borgmesterens ledelse, hvor borgmesteren som den øverste daglige leder af administrationen skal sørge for, at administrationen virker hensigtsmæssigt. Men længere nede er det efter Goul Andersen kompetenceregler uklare mellem borgmesteren som den øverste chef og kommunaldirektøren den øverste chef for embedsmændene, men hvor forvaltningscheferne samtidig er underlagt kommunalbestyrelsens stående udvalg, men at det afhænger af kommunens tradition, borgmesterens og kommunaldirektørens person, hvordan deres position reelt er.

Af Nuup kommuneas borgmester fremgår det, at politikerne ikke blander sig i administrationens sagbehandling, men hvor imod politikernes opgave er at udstikke politiske målsætninger. Da borgmesteren holder ugentlige møde med administrative medarbejdere og månedlige møder med sin egen bagland og holder "storgruppe" møde med samarbejdspartnerne inden kommunalbestyrelsesmøderne, fremgår det som at Nuuks borgmesters position er stærk, jfr. Nuup kommuneas organisationsplan vedlagt som bilag 4., hvor det kan ses, at borgmesteren er den øverste daglige leder af kommunalforvaltningen.

I Qaanaaq kommune har man indgået en kompromis om, at politikerne blander sig i administrationen og, at administrationen kan blander sig i politiske målsætninger. Der er ikke vedlagt nogen organisationsplan for Qaanaaq kommune.

5.4. En "måling" af kommunernes selvstyre i forhold til decentraliserings teorier.

Bogasons hævder, at antallet og betydning af de opgaver, der løses lokalt er bestemmende for graden af decentralisering. Hvis jeg ser på Nuuk kommune i forhold til Ammassalik og Qaanaaq, med Nuuks opgaveløsninger vedrørende samordningen af hjemmepleje og hjemmesygepleje, synes graden at være stor, da det kun er Nuup kommune der har dette ordning, hvor man i andre kommuner ikke har økonomiske eller personalemæssige ressourcer til at løse opgaven. Det hænger sammen med, at Nuup indkomstgrundlag også er langt større end andre kommuner, jfr. næste afsnit om økonomi. Nuup kommune har så meget mere økonomiske, administrative og personalemæssige ressourcer, til at gå ind på en række områder, og varetage opgaver rettet mod

minoritetsgrupper. Det skete med hjemmeplejeintegreringen og kvalitetsudviklingsprojektet, der har karakter af intern delegation af kompetence fra et niveau til en lavere niveau, typisk plejehjem, skole og daginstitutioner, jfr. Madsen. Der er Nuup kommunea bevidste om, at sådanne uddelegeringer af opgaver med betegnelse af "mål- og rammestyling" har store krav til politikerne og, at det er vigtigt, at inddrage borgerne. Men samtidig gør Bogason opmærksom på, at der vil være tale om målkonflikt, fordi øger man kommunernes størrelse og bæredygtighed for, at de skal kunne løse flere og mere væsentlig opgaver, vil det normalt medføre en mere centraliseret magtfordeling lokalt. Mindre kommuner, som eksempel Qaanaap kommunia vil meget gerne indføre brugerbestyrelse også gerne inden for ældrepleje, men også på daginstitutionerne.

5.5. Kommunernes egen syn på deres selvstyre og på regionalisering.

For Ammassalik kommune spiller det ingen rolle om kommunen enten er rig eller fattig på det kommunale selvstyre. De prøver selv at lægge niveauer på alle områder, hvor lovgivningen giver rammer herfor. Nuup kommunea ser på deres selvstyre som stadig voksende i takt med hjemmestyrets decentralisering. Qaanaaq kommune føler at de har stor selvstyre i forhold til andre, da hjemmestyret altid har høring vedrørende sager der vil få indflydelse på qaanaaq kommune. Generelt kan det siges, at alle tre kommuner føler, at de har selvstyre på deres egen præmisser, uanset de er en fattig eller en rig kommune.

Både Ammassalik og Qaanaaq kommune ser ingen fordele ved regionalisering, da der for Ammassalik kommune, kun vil skabe en ekstra led der igen medfører endnu mere administration. For Qaanaaq kommune, da det for deres vedkommende, hvis der bliver regionalisering, at de vil udviklingsmæssigt vil blive "hægtet af". I modsat til Nuup kommunea, der ser regionalisering som en økonomisk fordel for kommunerne, hvis man begyndte at samarbejde for kommuner der geografisk ligger tæt på hinanden.

En anden politiker fra en anden kommune, mener at deres kommunale selvstyre er uændret, da de følger deres kommuneplan.

Borgmester fra Qaqortoq mener, at en sammenlægning af kommunerne til større regionale enheder vil "slanke" den kommunale administration. Dette vil også betyde, at regionalisering vil gøre det mere relevant at privatisere nogle opgaver, og at det vil desuden blive mere attraktivt for private at gå ind og løse konkrete opgaver for kommunerne, fordi den samlede opgavestørrelse i højere grad end i dag vil give grundlag for en privatisering, også at kommunerne i dag ikke har ressourcer til at løfte større opgaver, med det resultat, at hjemmestyret har overtaget flere og flere opgaver. Derfor mener han, at ved sammenlægning af kommunerne til større regionale

enheder, kan en række opgaver føres tilbage til kommuner, både hvad indflydelse og udførelse angår. Han mener også, at i dag står valget mellem central styring fra Nuuk og en uhensigtsmæssig, økonomisk belastende forvaltning af de enkelte kommuner (AG nr.14 1998:9).

Set i lyset af ovennævnte og ved interview af en politiker, spurgte jeg, hvis socialreformkommissionens forslag bliver vedtaget i Landstinget, hvor mange kommuner han mener er parate til at løfte opgaven, svarede han, at han tror, at kun en- to- tre kommuner kun kan løfte opgaver, og at flere kommuner i forhold til boligsikring, at flere kommuner er bange for at informere befolkningen i deres rettigheder, fordi deres økonomi ikke kan bære det store udgiftspost.

En anden politiker mener, at regionalisering af 4 byer Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat, vil medføre, at de mindre kommuner der ligger mellem de fire kommuner vil komme mere og mere bagud udviklingsmæssigt.

5.6. En "måling" af økonomisk afhængighed eller autonomi i forhold til hjemmestyret.

Ved hjemmestyret indførelse vil man have, at det kommunale selvstyre skulle opretholdes og, at kommunernes økonomiske handlefrihed bevares, hvor dette indebærer selvstændigt prioritering af udgifterne, selvstændig kommunal beskatning og anvendelse af tilskudsformer, der giver kommunalt råderum. Men hvis jeg ser på problemstilling, hvor det kommunale selvstyre økonomisk bliver udhulet og ser på de tre kommuners økonomi i dag, er der økonomiske forskelligheder meget store - deres drift og anlægsudgifter, personlige skatteindtægter og tilskud. Som et eksempel tager jeg tabel 5.1.

Tabel 5.1 skema af drift- og anlægsudgifter, personlig skat og generelle tilskud i 1.000.000 kr.

1995	Ammassalik	Nuuk	Qaanaaq
Drift og anlæg	87	417	25
Personlig skat	32	335	8
Generelle tilskud	57	109	17
1996			
Drift og anlæg	94	454	25
Personlig skat	34	364	8
Generelle tilskud	58	109	19
1997			
Drift og anlæg	90	460	
Personlig skat	32	437	

Generelle tilskud	61	112	
-------------------	----	-----	--

tabellen viser, at Ammassalik og Qaanaaq kommunes udgifter kun bliver dækker ca.1/3 af de personlige skatteindtægter. Hvorimod Nuuk kommunes dækning af udgifterne er ca. 3/4 af de personlige skatteindtægter.

Når man ser på deres skatteudskrivningsprocentens udvikling nedenfor kan man se, at der i Ammassalik kommune er skatteprocenten forhøjet med 1%, hvor imod Nuuk kommune er uændret i 5 år, og Qaanaaq kommune, hvis skatteprocent er forhøjet med 2 %, og er endda 3 % højere end i Nuuk. Det viser noget om, at indtægts grundlaget i Nuuk formodes at være meget stabilt i forhold til de to andre kommuner.

Tabel 5.2. Udvikling af skatteudskrivningsprocenten fra 1993 til 1998.

	1993 - 1994	1995 - 1998	1993-1998
Ammassalik	26 %	27 %	
Nuuk			25 %
Qaanaaq	26 %	28 %	

Omvendt er det med tilskuddene, se også bilag 5.

Ud fra bilag 5 og ser på skolevæsenet og socialvæsenet og sammenligner dem med Ammassalik og Nuuk kommunes udgifter på disse områder og tilskud hertil i 1997, kan det ses, at for Ammassalik vedkommende, skolevæsens 3/4 udgifter bliver dækket af tilskuddene, hvor imod socialvæsenet udgifter kun får 1/3 dækket af tilskud. I Nuup kommune bliver kun halvdelen skolevæsenets udgifter dækket af tilskud og socialevæsenet udgifter kun lidt over 1/5 dækket af tilskud. Desværre havde jeg ingen data vedrørende Qaanaap kommuneas udgiftsposter på disse områder.

Når man ser på deres skatteindkomstgrundlag, arbejdspladser og antal i arbejde, har Ammassalik 51,3% uden arbejde, men at det skal tages med forbehold, da fangere og fiskere ikke er medregnede og, at naturalieøkonomi formentlig har en stor betydning, som i Qaanaaq, hvor naturalieøkonomi sammen med "sort økonomi" knyttet til fangst og fiskeri stadig har afgørende betydning i lokalsamfundet (Qaanaap kommuneplan 1998-2010:19). I Nuuk kommune hvor man ikke er så afhængige af naturalieøkonomi som i Ammassalik og Qaanaaq, og hvor serviceydelse har den største erhvervsfrekvens, er erhvervsfrekvensen helt op på 74%.

Da Qaanaaq kommune ikke har beregnet hvor meget arbejdsløshed er i procent er det ikke medtaget. Men ud fra deres kommuneplan fremgår det ikke, at der er stor arbejdsløshed, da befolkningen veksler mellem sæsonbetingede erhvervsaktiviteter og fanger- og fangertilværelse

(Qaanaaq kommuneplan 1998-2010:18).

På beskæftigelsesområdet har Ammassalik kommune arbejdet effektivt på at skabe en ny indflyvningsstruktur som har medført flere turister til kommunen. Endvidere arbejder kommunen på at skabe en koordinering og sammenhæng af uddannelserne, ved at samle dem i en AMU-center. Dette medførte bl.a. til at kommunen blev udnævnt til året kommune i 1997 af KANUKOKA. Endvidere er det værd at bemærke, at borgmesteren i sin takke tale sagde at: "skal den opvoksende generation op kvalificeres til initiativ og ansvarlighed for vor egen situation,..forøget indsats på opdragelse-, skole og uddannelsesområderne" endvidere, at: "udnævnelsen til året kommune, vil betyde meget for holdninger hos befolkningen i kommune og vor forståelse for de nødvendige omstillinger og holdningsændringer".

En holdningsændring der er nødvendige for at omstille sig til lønarbejder liv i forhold til fangerliv. Som det tydelig også kom frem i Qaanaaq kommune.

Ligeledes blev Qaanaaq kommune kåret til årets kommune i 1993, da kommunen har gjort noget særlig indsats for ledigheden. Dette mener jeg, har medført til, at man i dag har skabt en anden form for "rekruttering" af arbejdere ved, at da befolkningen har en "fangermentalitet", der er uafhængig af tid og sted og ikke gearret til faste arbejdstidspunkter, skal arbejdspladsen komme til arbejderen. Dette initiativ der tager udgangspunkt i lokalbefolkningens tankegang er for mig et stor skridt, især for Qaanaaq kommune der ikke har det store skatteindtægter, kan på den måde få det ledige i gang, og dermed skabe grundlag for skatteindtægter.

5.5. Analyse og diskussion af kommunernes forhold til og samarbejde med KANUKOKA, med inddragelse af andre kommuner.

Ammassalik kommune kritisere landsforeningens varetagelse af kommunernes interesser og mener, at KANUKOKA har for ringe en kvalitet til at kunne stille kvalificerede til at stille op med forhandlingerne om økonomiske forhandlinger. Ammassalik kommune mener også, at det er kommunalbestyrelsernes egen skyld, at landsforeningen er så svagt stilles, da kommunalbestyrelserne lader perifer kommunalpolitikere uden "politisk pondus" være delegeret medlem. Nuup kommune har haft svært ved at få landsforeningen til at forstå, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at løse opgaven og, at de har som en stor kommuner problemer som andre små kommuner ikke har, og omvendt. Men samarbejdet er blevet bedre.

Qaanaaq kommune har et godt samarbejde med KANUKOKA.

En kommunal- og landspolitiker mener, at KANUKOKA kun er en ottende hjemmestyredirektorat, da landsforeningen på ingen måder markerer sig, landsforeningen burde have mere gennemslagskraft i sin forhandling med hjemmestyret. Landsforeningen er kun 1 gang om året

i opposition i forhold til hjemmestyret og det er i bloktilskudsforhandlingerne.

En anden politiker mener, at de burde være kommunerne selv, der bør markere deres synspunkter og meninger overfor KANUKOKA, sådan at landsforeningen får mere opbakning af sine medlemmer. Mange kommuner er alt for passive, de kritiserer og kritiserer, men kommer ikke med konkrete forslag til hvordan tingene bør løses. Det er dem der burde komme med forslag, så landsforeningen kan være mere handlekraftig i sine forhandlinger og markeringer i forhold til hjemmestyret. Han har været ude for, at når KANUKOKA sender høringer til kommunerne er der meget få der reagerer på høringerne. Når så landsforeningen på kommunernes vegne svarer, er alle kommunerne ikke tilfredse med svaret. Kommunerne burde bakke om deres landsforening meget mere.

Under borgmestrene- og kommunaldirektørernes konference fremkom politikerne også med et ønske om, at landsforeningen skal være mere handlekraftig hvor de ønskede, at de får automatisk sæde i den delegerede forsamling. Embedsmændene, kommunaldirektørerne fremkom med et ønske om, at man udadtil burde fremgå som et enig organisation og at landsforeningen primært skal være en interesseorganisation der varetager kommunernes interesser, og at landsforeningen burde være mere udfarende, når der gælder vigtige spørgsmål og markere sig overfor Landstinget og landsstyret med, at sådan vil vi have det.

Under den sidste Landstingets efterårssamling 1998, kritiserede KANUKOKA's formand landsstyret og direktoraterne med 18 konkrete eksempler med, at de er alt for sent ude, hvis hjemmestyret skulle indhente reelle høringssvar hos landsforeningen. Nogle redegørelser havde kun frist på 3 dage til at blive besvaret i. Formanden for landsforeningen Edvard Møller mener, at landsstyret bevidst lægger høringsfristerne så stramme. Dertil svarede landsstyreformanden at efter Landstingets behandling af redegørelser begynder det videre arbejde i konkrete lovforslag, og henviser til, at landsforeningen på administrativt plan, deltager i lang de fleste arbejdsgrupper, som udarbejder disse redegørelser. Direktøren for landsforeningen sagde til AG, at landsstyreformanden bevidst taler udenom, når han taler om administrative høring, og ikke kommer ind på efterårssamlingens politiske vedtagelser af Landstingslove og -forordninger (AG 3 sep.1998:12).

Kapitel 6. Konklusion.

Her i konklusionen skal min hypotese enten be- eller afkræftes. Min hypotese er, at kommunernes selvstyre i de store og rige kommuner er større end i de mindre og fattigere kommuner.

Ud fra dataene både i empirien og analysen, er der ingen tvivl om, at Nuup kommunea står økonomisk utroligt stærk i forhold til de to andre kommuner. Indkomstgrundlagsmæssigt hvor Nuup kommunea indkomstskatten alene er på 437 mio. kr. i 1997, som næsten alene kan dække udgifter, tilskuddene ikke medregnet, er i følge Bogason alt andet lige, en stærk decentral struktur, altså har stor økonomisk selvstyre. Også jo mindre økonomien er afhængige af tilskud, jo stærkere er den decentrale struktur. I forhold til Ammassalik og Qaanaaq, hvor deres skatteindkomster kun dækker 1/3 af deres udgifter er meget afhængige af tilskud, hvor Bogason siger, at desto større andel af de lokale opgaver, der finansieres gennem statslige (her hjemmestyre) tilskud, desto større er graden af centralisering- alt andet lige.

Men jeg kan ikke entydig sige, at fordi Nuup kommunea er en stor by, er det samme som mere selvstyre end mindre kommuner. Det vil være forkert at sige sådan, fordi som en lille eksempelvis vil jeg nævne Ivittuut kommune, selvom kommunen ikke fremgår af mit speciale. Ivittuut kommune er en lille by, med kun 187 indbyggere, men alligevel har en stærk decentral struktur, da kommunen er en af de få bidragsydere til mellem kommunale skatteudligningsordningen.

Men igen viser den stærke selvstyre i form af autonomien af opgaveløsningerne med hensyn til hjemmehjælp og kvalitetsudviklingsprojekt, hvor en stor kommune med stor indkomstgrundlag kan varetage opgave rettet mod minoritetgrupper.

Erhvervsmæssigt og infrastrukturmæssigt har Nuup kommunea, hvor kommunen ikke er afhængig af en enkelt stor virksomhed, der er godt nok hjemmestyreadministrationen, men alle de andre faggrupper der sikre, at selv om hjemmestyreadministrationen skulle finde på at "slanke" sig i form af udflytning af sine virksomheder til andre byer ude på kysten, har Nuup kommunea med mange virksomheder og industri stadig en skatteindkomstgrundlag, i forhold til f.eks. Qaanaaq. Hvis Qaanaaq kommune f.eks. nedskærer i administrationen og kommunen er en stor arbejdsplads, og hvis der ikke findes nye arbejdspladser, så bliver Qaanaaq kommune endnu mere afhængige af tilskuddet.

Men som Ammassalik kommune siger, at det spiller ingen rolle om man er fattig på kommunale selvstyre. Selv føler Ammassalik og Qaanaaq kommune at de selv har en stor selvstyre i form af, for Ammassalik kommunes vedkommende, at de kan bestemmer og sætte niveauer på alle områder hvor lovgivningen giver rammer herom. Det kan også ses i form af, de arbejder ihærdigt med at skaffe nye tiltag på arbejdsmarkedet og koordineringen af folkeskolen og uddannelsesmuligheder i Ammassalik kommune.

Og Qaanaaq kommune der selv føler, at i form af, at de har et godt samarbejde med hjemmestyret og hjemmestyret villighed i at høre kommunen, at have en stor selvstyre. De har også vist, at med deres egne tankegang med at iværksætte arbejdspladser med, at arbejdspladsen skal komme til arbejderen ser jeg som en positiv tegn for, at de selv opbygger deres egen samfund.

På den anden side vil jeg sætte spørgsmål tegn ved, om det overhoved historisk set er forsvarligt at sammenligne kommuner, set i lyset af, at Qaanaaq og Ammassalik først blev integreret i resten af Grønland i 1961, ved at få delegeret medlem i landsrådet, og at de først fik kommunalbestyrelsesbeføjelser i 1963. Nuuk har jo en lang tradition i administration i forhold til de to andre, sågar i over 100 år. På den anden side er det bemærkelsesværdig, at Nuup kommuneas topchefer 4 ud af 6 er tilkaldte, når de har haft en så lang en tradition i administration.

Ud fra ovennævnte argumentationer bekræfter jeg, at min hypotese delvis er rigtig, med hensyn til kommunernes størrelse og rigdom. Da selv også en mindre kommunen også kan have en stor grad af selvstyre.

På den anden side er det også betænkeligt at bruge teorierne fra Danmark selvom den kommunale forvaltning er opbygget ud fra disse modeller. Fordi teorierne er "tilpassede" store befolkningsgrupper, i forhold til f.eks. Ammassalik's og Qaanaaq's befolkningsmæssige struktur.

KANUKOKA's rolle i forhold til kommunerne og kommunernes krav til deres landsforening. Det er tydeligt, at kommunerne er utilfredse med deres landsforenings servicering. Men på den anden også uforståeligt, at kommunerne der selv har vedtaget deres landsforeningsorganisationsstruktur ikke har ændret på sammensætning af de delegerede. Borgmestrene ønsker var, at de fik status som delegerede medlemmer. Hvad med resten, der ifølge dataene, kun er perifer kommunal politiker, der ikke har noget at forholde sig til hverken i sit bagland eller i selve bestyrelsen.

Medlemmer savner landsforeningens gennemslagskraft, samtidig med at de kritiserer og

kritiserer uden at bakke op om eller give landsforeningen nye impulser. Som kommunaldirektørerne vil jeg sige, at man burde stå udadtil som enige. Som det også fremgår af en af politikerne, at man ikke bakker op om og giver impulser, tyder på, at nogen i nogle kommuner snorksover. KANUKOKA har bestået i over 25 år, det står stadig i dag som en "splittet" og svag landsforening. KANUKOKA's rolle i dag i form af sine samarbejdsaftaler med hjemmestyret, burde være efter kommunaldirektørerne mere udfarende, det tør siges det samme om kommunerne. Med så mange millioner som KANUKOKA forhandler sig til i bloktilskuddene og som har meget store økonomiske betydninger for visse trængte kommune økonomier, burde kommunerne virkelig tage sig sammen og bakke og give "input" til sin landsforening.

Perspektivering for fremtiden.

Grønland bevæger sig hen imod markedsøkonomi med den store udvikling af infrastrukturen og informationsteknologi. Derfor er det så meget desto vigtigere, at man samarbejder på alle niveauer også i kommunerne. Politisk er det en følelsesladet emne om, hvem der skal afgive magt og territorium. Men som borgmesteren i Nuup kommune sagde, er det vigtig at man ser på sig selv og på økonomien, og sige hvordan og på hvilket niveau skal og kan vi samarbejde. Hvis man ikke laver reformer af den nuværende ordning bliver man i sidste ende tvunget af økonomien, da folk frivillig i dag flytter til hvor der er arbejde at få. Hvis nogle kommuner ikke skal affolkes, er det så meget vigtigere at indgår i en samarbejde, som vi allerede kan se en rids af både i Sydgrønland og i Diskobugten. Det er en god udvikling, vi vil ikke have tvungen koncentration som G-60 lagde op til. Det er os selv der skal styre udviklingen.

Litteraturliste

Andersen, Jens Peter

1979, Baggrundet for den grønlandske nyordning i 1908, *speciale* med vejleder Axel Kjær-Sørensen, Århus.

Basse, Martin & Oluf Jørgensen

1991, Kommunalforvaltning, 1.udgave, 1.oplag, Grenaa: (Center Offset).

Betænkning for udvalget vedr. byrde-og opgavefordeling i Grønland, nov. 1973

Betænkning 1997 af Socialreformkommissionen, FM 1997/33. Nuuk, 15.april 1997.

Bloch, Laurits

1998, Retsforhold og Samfund i Grønland, "Østgrønland under Hjemmestyret", en antologi redigeret af Hanne Petersen & Jakob Janussen, Viborg a-s: SpecielTrykkeriet.

1998, Svar på spørgeskemaet til brug i specialet.

Bogason, Peter

1992, Forvaltning og stat, *Det kommunale selvstyre*, Herning: Forlaget systime a/s.

Bro, Henning

1993, Grønland, kilder til en dansk kolonihistorie, Det grønlandske Selskabs Skrifter XXXI, Skjern: Gullanders Bogtrykkeri

Dahl, Jens

1986, Arktisk Selvstyre, historien bag og rammerne for det grønlandske Hjemmestyre, København: Akademisk Forlag.

Hansen, Ellen Egede

1998, Retsforhold og Samfund i Grønland, "Kommunerne og Hjemmestyret", en antologi redigeret af Hanne Petersen & Jakob Janussen, Viborg a-s: SpecielTrykkeriet.

Fevold, Trond, Terje P. Hagen & Rune Sørensen

1994, Kommunal organisering, Styring, effektivitet og demokrati, 3. udgave, TANO, Engers Boktrykkeri.

Fleischer, Jørgen

1996, Forvandlingens år, Grønland fra koloni til landsdel, Nuuk: Atuakkorfik.

1997, KANUKOKA 1972 - 1997, Nuuk: Atuakkiorfik.

1998, Retsforhold og samfund i Grønland, "Politisk og administrativ udvikling i Grønland", en antologi redigeret af Hanne Petersen & Jakob Janussen, Viborg a-s: SpecielTrykkeriet.

Fægteborg, Mads

1995, Grønland i dag, en introduktion 1995-96, København: Arctic Information

Gad, Finn

1984, Grønland, Politikens Danmarkshistorie, 1.udgave, 1.oplag, *Politikens Forlag A/S.

Gammeltoft-Hansen, Hans, Jon Andersen, Kaj Larsen & Karsten Loiborg

1994, Forvaltningsret, 1.udgave, 1.oplag, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Garde, Jens & Jørgen Mathiassen

1994, Kommunalret, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Goul Andersen, Jørgen

1994, Politik og samfund i forandring, 1.udgave, 2.oplag, (*) Forlaget Columbus.

Grønland 1995, Kalaallit Nunnaat, Statistisk Årbog, Grønlands statistik, Atuakkiorfik.

Harder, Erik

1988, Dansk kommunalforvaltning I, Kommunalbestyrelsen, 5.reviderede udgave, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

1994, Dansk kommunalforvaltning III, Kommunal selvstyre og statsligt tilsyn, København: 1.udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Henrichsen, Carsten

Introduktion til jura, "Forvaltningsret", Bogen redigeret af Peter Blume, Akademisk Forlag.*

Hertling, Knud

1977, Grønlandske paradokser, træk af Grønlands politiske udvikling fra 2. verdenskrig til i dag, København:Canrepro / Offset.

Hjemmestyre Kommissionens Betænkning 837/1978

Bind 1 Hjemmestyreordningen, "De grønlandske kommuner", København.

Bind 3 Hjemmestyrets opgaver på kortere sigt, "Generelle bemærkninger til udkast til forslag til landstingslov om de grønlandske kommunalbestyrelser og bygderåd m.v."

Holtved, Erik

1950, Grønlands Bogen II, "Thule distriktet", J.H.Schultz forlag, København.

Ibsen, Marius

1994 Folkestyre & Forvaltning, "Sammenfatning og perspektiv", København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jørgensen, Karl

1964 Grønland i udvikling, "Den administrative udvikling", København.

Kjær-Sørensen, Axel

1983, Danmark - Grønland i det 20. Århundrede - en historisk oversigt, København: Nyt Nordisk Forlag.

Lidegaard, Mads

1973, Ligestilling uden lighed - en oversigt over det statsretlige forhold mellem Grønland og Danmark, København:Schultz.

1991, Grønlands Historie, København: Nyt Nordisk Forlag.

Madsen, Sven H.:

1993, På vej mod målet, Decentralisering og målstyring i den kommunale sektor, 1.udgave, 1.oplag, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mouritzen, Poul-Erik og Henrik Toft Jensen

1984, Samspillet mellem staten og kommunerne, "Modeller af samspillet mellem staten og kommunerne", København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Møller, Jens

1988, Juristforbundets Lovsamling, "Danmarks riges grundlov, Lov nr. 169 af 5.6. 1953, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nalunaarutit - Grønlands Lovsamling - Serie D

1982, Landstingsforordning nr. 10 af 1.november 1982 om hjælp fra det offentlige.

1994, Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 32 af 26.juli 1994 om hjemmehjælp.

Nielsen, Bent

1996, Forandring og fremsyn, Daugaard-Jensen og systemskiftet i Grønland, Det grønlandske Selskabs Skrifter XXII, Skjern: Gullanders Bogtrykkeri.

Nielsen, Finn

1950, Grønlands Bogen II, "De nye grønlandslove", J.H.Schultz forlag, København.

Oldendow, Knud

1936 Grønlændernes egne samfundsorganer, træk af den grønlands politiske historie, København: G.E.C.Gads forlag.

Petersen, H.C. (Redigeret)

1991, Grønlændernes historie, fra urtiden til 1925, Nuuk: Atuakkiorfik.

Schou, Bent

1994 Folkestyre & Forvaltning, "Det kommunale selvstyre: Fra bæredygtighed til nærhedsprincippet", København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Toft Jensen, Henrik

1985, Lokal politisk organisering, organisationer, bevægelser og partier i kommunalpolitikken, "Kommunestyrets udvikling som en del af det samlede politiske og administrative system", København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Viemose, Jørgen

1976, Dansk kolonipolitik i Grønland, Demos, København.

Kilde henvisninger

Ammassallip kommunia, Budget 1996 - Budgetbemærkninger.

Ammassallip kommunia, Årsberetning 1997.

Ammassallip kommunia, **Kommuneplan, Ammassalik 1994-2005.**

Atuagagdiutit Grønlandsposten, AG, nr. 44, 12. juni 1997, årgang 137.

Atuagagdiutit Grønlandsposten, AG, nr. 53, 15. juli 1997, årgang 137.

Atuagagdiutit Grønlandsposten, AG, nr. 14, 19. februar 1998, årgang 138.

Atuagagdiutit Grønlandsposten, AG, nr. 68, 3. september 1998, årgang 138.

Avanersuup Kommunua, **Regnskab for 1996.**

Byggemodning (Byggemodningsaftale), Aftale om ny opgavefordeling- og byrdefordeling for Byggemodning pr. 1.januar 1998, mellem Grønlands Hjemmestyre og De Grønlandske Kommuners Landsforening.

Cirkulære nr. 176 af 1.juli 1986 om daginstitutioners målsætning, ledelse og drift.

Generelle bemærkninger til lovforslaget til landstingslov om kommunale forsøgsordninger, Landstingets efterårsmøde 1997, punkt 6.

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 32 af 26. juli 1994 om hjemmehjælp.

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 2 af 24. januar 1997 om valg til kommunalbestyrelser, bygdebestyrelser og menighedsrepræsentationer.

Indikatorer på levevilkår i Ammassalik kommune og øvrige Grønland, en oplæg af Thomas Andersen, Grønlands Statistik 1997.

KANUKOKA: Referat af delegeretmøde 09. - 10. april 1994.

KANUKOKA: Nøgletal for de kommunale budgetter 1997.

KANUKOKA: Referat af delegeretmøde 05. - 06. juni 1997.

KANUKOKA: Bloktilskudsforhandlingerne for budgetåret 1998. Underskrevet 15. oktober 1997.

KANUKOKA: Scenarie 2005 - kommunestyret i udvikling. Borgmester- og kommunaldirektørkonference 17. - 19. februar 1998.

Landstingsforordningen nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra offentlige.

Landstingslov nr. 6 af 6. november 1997 om kommunale forsøgsordninger.

Landsstyrets Sekretariat, 12. januar 1994. J. nr. 03.81.08

Nuup Kommunea, kommunalbestyrelsesreferater, fra 2.juni 1998 og 23.november 1998.
Nuup Kommunea, Regnskab 1995.
Nuup Kommunea, Årsberetning 1997.

Projektgruppe til forbedredelse af en kommunalreform, 18. februar 1992. J. nr. 1.H.

Qaanaap Kommunua. Forslag til Kommuneplan 1998-2010.

Sermitsiaq, nr. 43, 24. oktober 1997. Ukuit/Årgang 40.

Vejledning til landstingslov nr. 20 af 3. november 1994 som er ændret ved landstingslov nr. 6 af 12. juni 1995 om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v.

Beskrivelse af hvilke områder der hører ind under 1. kommunale udgifter og 2. kommunale indtægter i Grønland ud fra KANUKOKA's nøgletal for de kommunale budgetter for 1997.

1. Kommunale udgifter.

Det kommunale udgifter går til administrationen, teknisk-, bolig-, sociale-, kultur & undervisningsområdet og forsyningsvirksomhed. Mere detaljerede beskrivelser af følgende områder:

Administration.

Under **administrationen** er administrations udgifter delt op i politikere og forvaltningen.

Under politikere:

kommunalbestyrelsen, bygderåd (eller bygdebestyrelsen), kommissioner, råd, nævn, valg og andre udgifter til folkevalgte.

Under forvaltningen:

Den kommunale administration, kantinedrift, afskrivning af udestående fordringer, venskabsbyaktiviteter, kontingenter og tilskud m.v.

Teknisk område.

Under **teknisk område** hører følgende:

Den almindelige offentlige renhold:

Veje, broer, anlæg, trapper, kloak, snerydning og skadedyrbekæmpelse.

Forskellige kommunale virksomheder:

servicehuse, fællesværksteder, tømreværksteder, husflidslokaler, fælleslager, torveslagsboder, badeanstalter, vaskerier, gæstehuse og fangsthytter.

Brandvæsen

Kirkegårde

Kommunalentreprenørvirksomhed

Byplan

Kommunale erhvervsengagement

Boligområde.

Under **boligområdet** hører følgende:

En- og tofamiliehuse, flerfamiliehuse, ungdomsboliger, elevboliger, udlejning af erhvervsjendomme og boligsikring.

Socialeområde.

Under **socialområdet** hører følgende:

Børneinstitutioner:

Vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, integrerede institutioner og dagpleje.

Børneforsorg:

plejeforhold i Grønland, plejeforhold i Danmark og kommunale ungdomspensioner.

Underholdningsbidrag.

Offentlig hjælp:

Offentlig hjælp, sociale førtidspension, hjælpemidler, plejeforhold i Danmark og revalidering.

Beskæftigelsesfremme:

kommunale projekter, fangstrejser og private projekter.

Ældreforsorg:

Alderspension, hjemmehjælp, aldersdoms- og plejehjem, ældreboliger, ældrekollektiver, omsorgsforanstaltninger for ældre og andre plejeforhold.

Tilskud til sociale formål.

Undervisnings- og kulturområde.

Under **undervisnings- og kulturområdet** hører følgende:

Den kommunale skole, ungdomsskole, kolligier og skolehjem og uddannelsesstøtte.

STI- skoler

Fritidsvirksomhed:

Voksenundervisning, interessegrupper, fritidsklubber, kultur- og folkeoplysningsvirksomhed.

Kommunalt biblioteksvæsen.

Kommunale museer.

Tilskud til fritidsvirksomhed og kulture og tilskud til idrætformål.

Forsyningsvirksomhed.

Under **forsyningsvirksomhed** hører følgende:

Elforsyning:

Elforsyningsanlæg og fælles investeringsfond.

Varmecentraler.

Vandforsyningsanlæg.

Renovation:

Dag- og natrenovation, renovationsanstalten og lossepladser.

Øvrige forsyningsvirksomhed:

Beddinger, fortøjningsbøjer, pontanbroer, kraner og skorstensfejning.

2. Det kommunale indtægter.

Det kommunale **indtægter** består af:

Personlig indkomstskat, selskabsskat, tilskud (bloktiskud), udligning, renteindtægter,,
renteudgifter, kurstab og -gevinst og andre indtægter.

Tilskud til vanskeligt stillede kommune og refusioner er ikke medregnet i indtægterne.

Oversigt og beskrivelse over Ammassalik kommunens sektorplan.

Som et eksempel på en kommune plan tages Ammassalik sektorplan (Kommuneplan. Ammassalik 1994-2005) som bilag.

Til orientering skal det oplyses, at jeg ikke har undersøgt om de beskrevne landstingsforordninger, landstingslove eller bekendtgørelser siden er ændret.

Oversigt over Ammassalik kommune sektorplaner

Sektorplan for	Planerne	Administrativt under afdeling/kontor Politisk under udvalg
1. Bolig	1. Boligbyggeri 2. Boligfornyelse	Administrativt under teknisk afdeling Politisk under teknisk udvalg
2. Erhverv	1. Erhverv 2. Handel, omsætning og Service 3. Turisme	Administrativt under erhvervskontor og Direktion Politisk under økonomi udvalg
3. Social	1. Offentlig hjælp 2. Beskæftigelses fremmende foranstaltninger 3. Børn og unge 4. Handicappede 5. Ældre	Administrativt under socialafdeling Politisk under social, -kultur og undervisningsudvalget. Efter 1997 kun under socialudvalget
4. Skole	Skoleudbygning	Administrativt under skoleforvaltning Politisk er folkeskolen under kultur og undervisningsudvalget, mens STI under erhvervs- og uddannelsesudvalget
5. Kultur- og fritid	1. Fritidsvirksomhed 2. Idræt og friluftsliv 3. Bibliotek og museum 4. Bevaringsværdige bygninger	Administrativt under kultur- og fritidsforvaltning Politisk under kultur og undervisningsudvalget
6. Teknik - og miljø	1. El- og vandforsyning 2. Telekommunikation 3. Kloak- og renovationsanlæg 4. Tankanlæg	Administrativt under teknisk afdeling Politisk under teknisk udvalg
7. Trafik	1. Veje og stier 2. Havne 3. Flyvepladser	Administrativt under teknisk afdeling Politisk under teknisk udvalg
8. Kommunal virksomhed	1. Kommunalvirksomhed 2. Brandslukning 3. Kirkegårde 4. Kommunale værksteder 5. Servicehuse	Administrativt under teknisk afdeling Politisk under teknisk udvalg, mens kirkegården anlægsmæssigt hører under teknik- og miljø, og driften hører

Ad 1. Boligplanen omfatter følgende planemner:

- Boligbyggeri, omfatter nyopførelse af boliger i form af :
 - Offentlig udlejningsbyggeri (60/40, 80/20)
 - Andelsboliger.
 - BSU støttet boligbyggeri (Ltfordning nr 1 af 9 april 1992, kap.4 og 6).
 - Selvbyggerboliger (Ltf. kap.5).
 - Privat boligbyggeri uden offentlig støtte.

- Boligfornyelse der omfatter:
 - Sanering og reovering af den bestående boligmasse
 - Særlig vedligeholdelse.
 - Miljøforbedringer.

Selve boligdriften er overgået til boligselskabet INI A/S:

Boligområdet reguleres af følgende regelsæt:

- Bekendtgørelse om boligstøtte.
- Loven om andelsboliger.
- Lejeloven.

I administrativt og politisk henseende er boligområdet henført til teknisk afdeling og teknisk udvalg.

Ad 2. Erhvervsplan.

Erhvervsplanen omfatter i princippet alle kommunens arbejdspladser. Til brug ved udformning af hovedstrukturen er der foretaget en opdeling af erhvervsområdet i tre planemner:

- Fiskeri.
- Turisme.
- Andre erhverv.

I administrativt henseende hører området under direktionen.

I politisk henseende er området henlagt til økonomiudvalget.

Ad 3. Socialplan.

Socialplanen omfatter følgende planemner:

- Offentlig hjælp.
- Beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.
- Børn og unge.
- Handicappede.
- Ældre.

Området reguleres af følgende regelsæt:

Landstingsforordning nr. 7 om hjælp til personer med vidtgående handicap.

Landstingsforordning nr. 7 om orlov og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption.

Landstingsforordning nr. 8 om sociale pensioner og ældreinstitutioner m.v.

Landstingsforordning nr. 9 om aktivering af ledige.
Landstingsforordning nr. 9 om hjælp til børn og unge.
Landstingsforordning nr. 10 om hjælp til det offentlige.
Landstingsforordning nr. 11 om arbejdsformidling.

Administrativ og politisk henhører området under socialafdelingen og social-, kultur- og undervisningsudvalget.

Ad 4. Skoleplan.

Skoleplan omfatter folkeskolen, STI-skolen og kollegier.
Folkeskolen indeholder en 1-årig obligatorisk forskole, en 8-årig grundskole, en 2-årig frivillig forsættelseskole samt en 1-årig kursussskole.
Folkeskolen er henlagt under hjemmestyret og reguleres ved Landstingsforordning nr. 10 af 25. oktober 1990 og Landstingsforordning nr. 8 af 7. maj 1997.

På det kommunale plan har kommunalbestyrelsen den overordnede styrelse af folkeskole og STI-skole. Den daglige ledelse af folkeskolen henhører under kultur- og skoleforvaltningen, mens STI-skolen hører under erhvervsuddannelsesudvalget.

Ad 5. Kultur- og fritidsplan.

Kultur- og fritidsplanen omfatter følgende planer:

- Fritidsvirksomhed.
- Idrætsanlæg og friholdte områder.
- Biblioteks- og museumsvirksomhed.
- Bevaringsværdige bygninger og bydele.

Området reguleres af følgende regelsæt:

Landstingsforordning nr. 2 af 21. oktober 1980 om museumsvirksomhed i Grønland.
Landstingsforordning nr. 4. og nr. 5 af 15. og 16. oktober 1979 om folkebiblioteker i Grønland.
Landstingsforordning nr. 5 af 9. april 1992 om fritidsvirksomhed.
Bekendtgørelse nr. 31 af 30. oktober 1991 om varetagelse af bevaringshensyn i kommuneplanlægningen.

I administrativ og politisk henseende er området henlagt under kultur- og fritidsforvaltningen og kultur- og undervisningsudvalget.

Kultur- og fritidsområdet har en nær sammenhæng med udviklingen på socialområdet og turismeområdet og bør planlægningsmæssigt ses i sammenhæng hermed.

Ad 6 Teknik- og miljøplan.

Teknik- og miljøplanen omfatter følgende planemner:

- Elforsyning
- Vandforsyning.
- Telekommunikation.
- Kloak- og renovationsanlæg.
- Tankanlæg.

I anlægs- og driftsmæssig henseende er teknik- og miljøområdet delt mellem hjemmestyret og kommunen.

Teleforsyning og tankanlæg (olie- og benzinforsyning) varetages i hele kommunen af hjemmestyreejet selskaber, både i anlægsmæssig og driftsmæssig henseende.

Vand- og elforsyning varetages af Nukissiorfiit (hjemmestyret).
Renovation varetages af kommunen både i byen og bygderne.

Drift af kloaknettet i byen varetages af boligselskabet INI A/S, mens der forhandles med kommunen om varetagelse af området.

Kloakanlæg, der kan henføres til den overordnede byggemodning, anlægges og finansieres af hjemmestyret.

Ad. 7 Trafikplan.

Trafikplanen omfatter følgende planemner:

- Veje og stier.
- Havneanlæg.
- Flyvepladser.
- Trafikbetjening.

Veje stier opdeles anlægsmæssigt i overordnede anlæg og øvrige anlæg. Overordnede anlæg anlægges og finansieres af hjemmestyret, medens øvrige anlæg anlægges og finansieres af kommunen. Der afventes nye retningslinier fra hjemmestyret på området. Veje og stier i bygderne anlægges og drives af kommunen.

I administrativt henseende er området henlagt under afdelingen for teknik og miljø og i politisk henseende under teknisk udvalget.

Der foreligger ikke faste regler for hver skellet mellem overordnede og øvrige anlæg går. I praksis fastlægges skellet på grundlag af en konkret vurdering i den enkelte sag.

I driftsmæssig henseende er både overordnede og øvrige veje henlagt under kommunen.

Havneanlæg anlægges, finansieres og drives af hjemmestyret, medens det er kommunen, der er arealmyndighed.

Anlæg og drift af flyvepladser varetages af hjemmestyret. Sikkerhedsforholdene reguleres i henhold til bestemmelser for civil luftart, der er udstedt af Statens Luftfartsvæsen.

Trafikbetjening, som besejling og heliportbeflyvning i kommunen skiftes på en sæson til at betjene passagerer og gods. Bygdebesejling sker i åbenvandssæsonen fra omkring primo juni til omkring november. Bygdeheliportereren flyver een gang om ugen til bygderne fra ultimo oktober til juni, når besejling ikke er muligt p.g.a. isen. Fra Kulusuk til Tasiilaq by er der hyppigere afgang. Denne forbindelse tilpasses beflyvningen ind og ud af kommunen.

Ad. 8 Kommunal virksomhedsplan.

Den kommunal virksomhedsplan omfatter følgende planemner:

- Kommunal produktion.
- Brandslukning.
- Kirkegårde.
- Kommunale værksteder.
- Servicehuse.

Områder reguleres af følgende regelgrundlag:

Landstingsforordning nr. 17 af 13. maj 1993 om beskyttelse af miljøet.

Landstingsforordning nr. 9 af 19. december 1986 om forebyggelse og bekæmpelser af ildebrande med tilhørende bekendtgørelser og brandvedtægt for Ammassalik kommune.

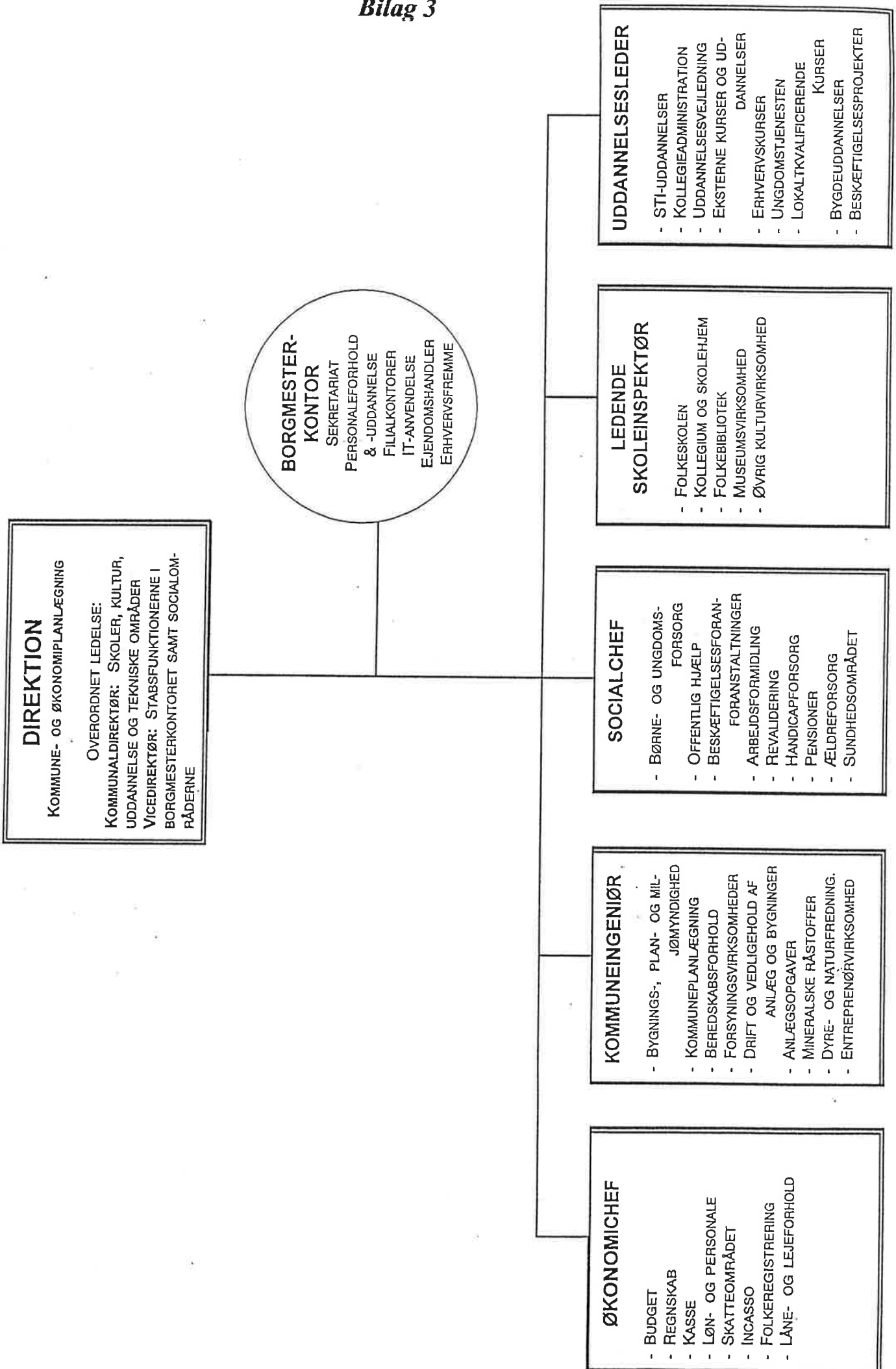
Landstingsforordning nr. 6 af 17. oktober 1880 om kirkegårde.

Landstingslov nr. 9 af 16. november 1984 om tilskud til servicehuse.

I administrativ henseende er styres områderne således:

- Kommunal produktion (kommunens entreprenøraftdeling), brandslukning, kommunale værksteder og servicehuse under afdelingen teknik- og miljø. Politisk hører det under teknisk udvalget.

- Kirkegårde hører styres anlægsmæssigt af afdelingen for teknik- og miljø, politisk under teknisk udvalg. Driften hører under menighedsrepræsentation.



DIREKTION

KOMMUNE- OG ØKONOMIPLANLÆGNING

OVERORDNET LEDELSE:

KOMMUNALDIREKTØR: SKOLER, KULTUR,
UDDANNELSE OG TEKNISKE OMRÅDER
VICEDIREKTØR: STABSFUNKTIONERNE I
BORGMESTERKONTORET SAMT SOCIALOM-
RÅDERNE

BORGMESTER- KONTOR

SEKRETARIAT
PERSONALEFORHOLD
& -UDDANNELSE
FILLALKONTORER
IT-ANVENDELSE
EJENDOMSHANDLER
ERHVERVSFREMME

ØKONOMICHEF

- BUDGET
- REGNSKAB
- KASSE
- LØN- OG PERSONALE
- SKATTEOMRÅDET
- INCASSO
- FOLKEREGISTRERING
- LÅNE- OG LEJEFORHOLD

KOMMUNEINGENIØR

- BYGNINGS-, PLAN- OG MIL-
JØMMYNDIGHED
- KOMMUNEPLANLÆGNING
- BEREDSKABSFORHOLD
- FORSYNINGSVIRKSOMHEDER
- DRIFT OG VEDLIGEHOLD AF
ANLÆG OG BYGNINGER
- ANLÆGSOPGAVER
- MINERALISKE RÅSTOFFER
- DYRE- OG NATURFREDNING.
- ENTREPRENØRVIRKSOMHED

SOCIALCHEF

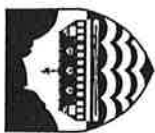
- BØRNE- OG UNGDOMS-
FORSORG
- OFFENTLIG HJÆLP
- BESKÆFTIGELSESFORAN-
FORANSTALTNINGER
- ARBEJDSFORMIDLING
- REVALIDERING
- HANDICAPFORSORG
- PENSIONER
- ÆLDREFORSORG
- SUNDHEDSOMRÅDET

LEDEDE SKOLEINSPEKTØR

- FOLKESKOLEN
- KOLLEGIUM OG SKOLEHJEM
- FOLKEBIBLIOTEK
- MUSEUMSVIRKSOMHED
- ØVRIG KULTURVIRKSOMHED

UDDANNELSESLIEDER

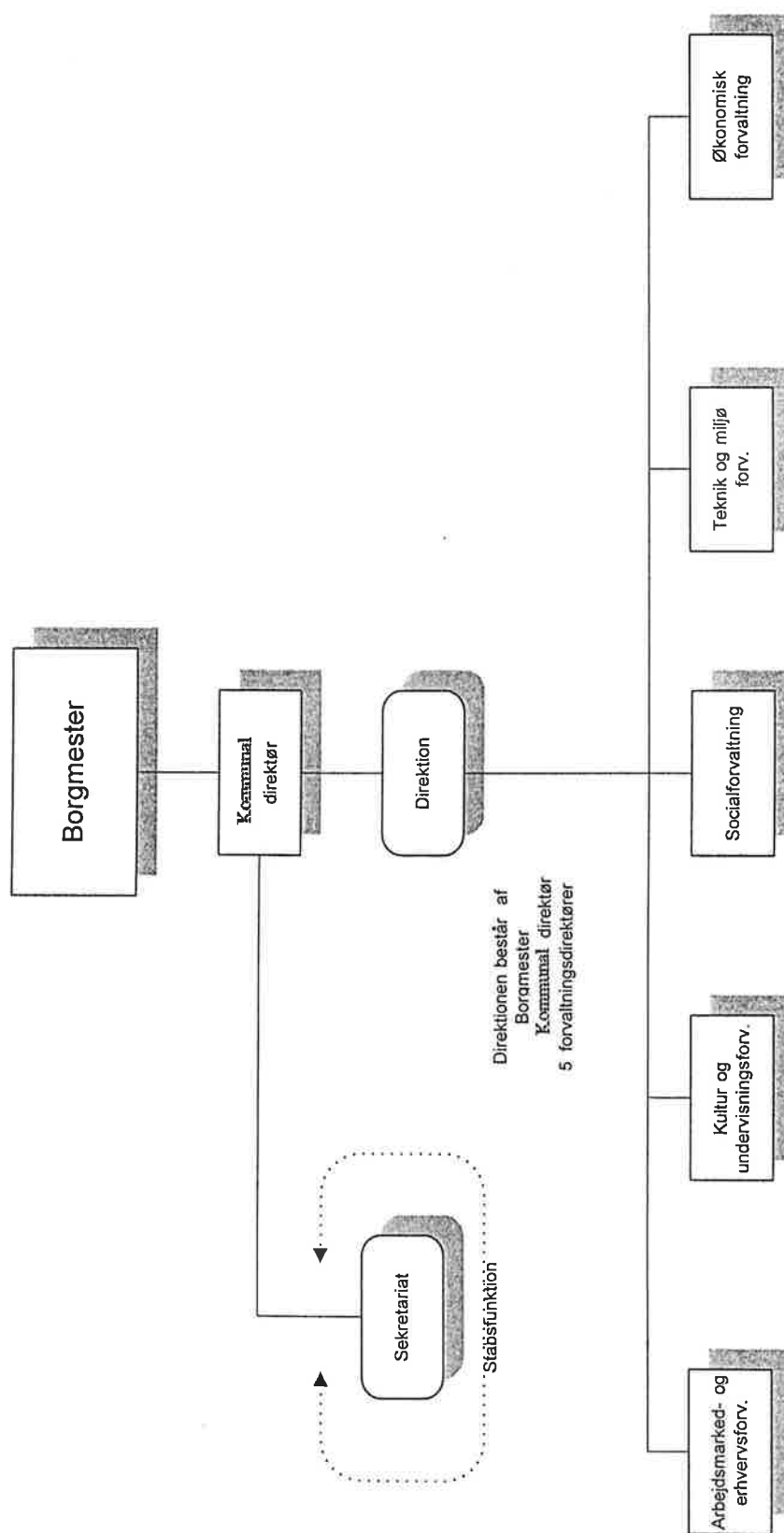
- STI-UDDANNELSER
- KOLLEGEADMINISTRATION
- UDDANNELSESVJÆJLEDNING
- EKSTERNE KURSER OG UD-
DANNELSER
- ERHVERVSKURSER
- UNGDOMSTJENESTEN
- LOKALTKVALIFICERENDE
KURSER
- BYGDEUDDANNELSER
- BESKÆFTIGELSESPROJEKTER



Nuup Kommunea

20. april 1998

Service- og udviklingsafdelingen/ABC
Udskrevet den 28-01-99 kl. 16:11



Definition og beskrivelse af bloktilskud fra staten og hjemmestyret.

Definition af bloktilskud: I hjemmestyrekommisionens betænkning (bind 2 p.88), er bloktilskuddet eller kapitaloverførslen defineret på følgende måde: "Kapitaloverførslen defineres her som den samlede nettobevillinger på finansloven til Ministeriet for Grønland inkl. GTO og KGH korrigeret for rente- og afdragsbetalinger m.m. vedrørende statslige långivning m.v. plus nettobevillingen til Kirkeministeriet... Endvidere er der særskilt redegjort for rente- og afdragsbetalingen m.m. og foretaget korrektion herfor, hvorved kapitaloverførslen = nettoudbetalinger forekommer".

Statens bloktilskud til kommunerne.

Statens bloktilskud til kommunerne findes i lov nr. 299 af 14.juni 1974 om tilskud til Grønlands landsråd og de grønlandske kommuner m.v. (Denne lov afløste lov nr. 231 af 6. juni 1968, som indeholdt statstilskud til socialforsorg m.v. i Grønland). Generelle tilskud fastsættes af Ministeriet for Grønland med tilslutning fra folketingets finansudvalg og fordeles direkte til kommunerne efter disses andel af kommunernes samlede folketal og byernes vejareal, desuden indeholder §4 at staten kan yde tilskud op til 50% af kommunernes omkostninger i forbindelse med byplanlægning. Denne tilskudsform er senere ændret og reguleret med en årlig procentsats, der er blevet fastsat under hensyn til pris- og lønudviklingen og eventuelle generelle besparelser på statsbudgettet.

En ny forvaltningsaftale blev indgået 2. februar 1989 mellem staten og de grønlandske kommuner, hvor kommunerne skulle forvalte følgende arbejdsopgaver for staten: - kasse- og regnskabsvæsen for sundhedsvæsen [indtil 1992], politiet, domstolen og GGU. - Folkeregistre. - Folketingsvalg og folkeafstemninger. - Incassovirksomhed for statslige krav. - Skibsregistrering. - Statistik. - vielse. - Arbejdsskadeforsikring. - Informationsformidling. - Lønadministration under staten. - Hjemsendelse af søfolk. - Tilrettelæggelse af offentlige besøg. - Indstilling af orden- og hædersbevisninger. - Miljøområdet udenfor kystnære områder. I denne aftale er der nævnt at fordelingsnøglen skal baseres på indbyggertal i kommunerne i forhold til kommunernes samlede indbyggertal, men samtidig skulle statens tilskud til kommunerne reduceres med 75%, således at kommunerne fik 25% af det budgetterede beløb, mens resten skulle indreguleres til landskassen (Økonomidirektoratet (ØD) 1994:2ff). Men da opgavernes omfang er af begrænset art, er betalingen til kommunerne fra 1991 foregået via Hjemmestyret.

Den oven nævnte forvaltningsaftale af 2. februar 1989 afløses pr. 1. januar 1997 af forvaltningsaftale af 2. maj 1996. I forbindelse med aftalens genforhandling er opgaver vedr. kasse- og regnskabsvæsen, lønadministration og statistik udtaget af aftalen, idet opgaverne på statistikområdet samtidig er overgået til Hjemmestyret. Bloktilskuddet er derfor reduceret med i alt 27,63%. Aftalen må påregnes opretholdt i en årrække, men kan af begge parter opsiges med 1 års varsel til ophør med udgangspunktet af et kalenderår.

Tilskuddet fordeles på kommunerne efter det senest opgjorte folketal. (Landstingsfinanslovsforslag II 1997:82)

Hjemmestyrets bloktilskud til kommunerne.

Tilskud til kommunerne fra hjemmestyret er allerede fra starten direkte "adresseret" til konkrete forordningsbestemte opgaver, og i nogle tilfælde er tilskuddet refusionsordninger f.eks. i sociale sager og arbejdsløshedsunderstøttelse. Hjemmestyrets bloktilskud til kommunerne omfattede i 1980 kultur- og undervisningsvæsen og socialvæsen. Fra 1. januar 1981 indgik byplanarbejde, og som blev varetaget af GTO (Op.cit.p.7).

Først i 1982 blev der belyst en fordelingsnøgle for folkeskoleområdet, hvor man tager udgangspunkt i elevtallet, hvor man skelner mellem antallet af elever i det kommunale skolevæsen og de skoler, som drives af hjemmestyret.

Indenfor socialvæsenet var der indtil 1984 en refusionsordning af kommunernes sociale udgifter. Da man ikke havde fordelingsnøgle til bloktilskud til sociale udgifter krævede KANUKOKA, at tildelingen af midler til sociale formål bør ske efter objektive kriterier med indregnede tilskud til vanskeligt stillede kommuner. Dette var udløst af, at ved refusionsordningen havde de bedre stillede kommuner fortsatte udbygning af deres daginstitutionspladser, for på den måde at få mere del i bloktilskuddet. Ordningen trådte i kraft fra 1985, indtil man fandt en bedre løsning (ibid. pp.7ff), men den dag i dag er ordningen stadig ikke ændret, men KANUKOKA og hjemmestyret arbejder på at for det ændret fra 1999.

Tilskud og bloktilskud til kommunerne fordeles efter objektive kriterier, herunder folketal, vejareal, ledighed, udgifter til offentlig hjælp og beskæftigelsesfremme etc. (Landstingsfinanslovsforslag II 1997:72)

Udviklingen af bloktilskudsfordeling til Nuup kommunea fra 1980-1994 og 1997-1998 i Kr.

Ar	Skolevæsen	Biblioteker	Fritids områder	Socialvæsen	Folke oplysning	Byplanlægning	Total
1980	23.278.400	60.000	1.829.300	29.318.000	402.000		54.887.700
1981	25.280.342	65.160	1.986.620	31.839.348	436.572		59.608.042
1982	26.385.900	-	2.180.600	25.271.000	445.500	370.560	54.653.560
1983*	28.576.900	-	2.426.700	29.233.000	508.800	414.000	61.159.400
1984	30.031.400	-	2.569.800	30.954.000	537.300	436.000	64.528.500
1985	32.058.200	-	2.653.600	31.394.000	555.200	463.000	67.124.000
1986	34.749.000	-	2.844.000	32.487.000	616.000	770.000	71.466.000
1987	36.920.000	-	3.002.000	29.687.000	653.000	1.214.000	71.476.000
1988	40.154.000	-	4.433.000	30.776.000	695.000	1.255.000	77.313.000
1989	40.066.000	-	4.380.000	30.583.000	697.000	1.266.000	76.992.000
1990	42.419.000	-	4.508.000	30.760.000	716.000	1.307.000	79.710.000
1991	44.001.000	-	4.598.000	30.510.000	744.000	1.381.000	81.234.000
1992	44.270.000	-	4.668.000	30.180.000	758.000	1.410.000	81.286.000
1993	46.172.000	-	4.798.000	31.100.000	768.000	1.448.000	84.286.000
1994	47.527.000	-	4.886.000	31.479.000	781.000	1.471.000	86.144.000
1997	52.370.000	-	5.167.000	33.735.000	838.000	1.579.000	111.772.000**
1998	52.902.000	-	5.235.000	35.064.000	850.000	1.602.000	116.025.000~

*Dette år begynder man at give en særlig tilskud til vanskeligt stillede kommuner, Nuup kommunea har aldrig fået dette form for tilskud.

** Andre tilskud er også til veje, kloak, forvaltningsaftale med staten, anlæg af kirkegårde, bolig sikring.

~ Andre tilskud fra år 1998, er også foruden ovennævnte til el-/vandforsyning i bygdene, byggemodning, demografi/konjunktur regulering.

Kilde: bilag fra økonomidirektoratet, januar 1994, beskrivelse af de forskellige bloktilskudsformer der er udbetalt til kommuner, henholdsvis fra staten og hjemmestyret plus Landstingstillægsbevillingslov I 1997:623 og 1998:431.

Udviklingen af bloktilskudsfordeling til **Qaanaaq kommune** 1980-1994 og 1997-1998 i Kr.

År	Skolevæsen	Biblioteker	Fritids områder	Socialvæsen	Folke oplysning	Byplanlægning	Total
1980	3.734.800	37.000	151.300	2.247.000	32.600		6.202.700
1981	4.055.993	40.182	164.311	2.440.242	35.404		6.736.132
1982	4.213.200	52.400	172.200	1.073.000	41.300	28.000	5.580.100
1983*	4.487.500	59.100	189.900	1.144.000	46.600	31.000	6.706.100*
1984	5.010.500	63.000	204.500	1.202.000	49.500	34.000	6.990.550*
1985	5.440.500	63.500	206.200	1.843.000	49.900	35.000	8.795.100*
1986	5.834.000	68.000	211.000	2.647.000	53.000	55.000	9.789.000*
1987	6.307.000	72.000	220.000	2.505.000	54.000	40.000	9.198.000
1988	6.326.000	73.000	326.000	2.494.000	56.000	39.000	9.521.000*
1989	6.227.000	73.000	318.000	2.580.000	56.000	39.000	9.468.000*
1990	6.112.000	75.000	327.000	2.565.000	57.000	89.000	9.667.000*
1991	6.153.000	75.000	322.000	2.535.000	57.000	92.000	9.934.000*
1992	5.948.000	74.000	338.000	2.454.000	57.000	91.000	10.328.000*
1993	6.805.000	76.000	439.000	2.549.000	58.000	95.000	11.590.000*
1994	6.276.000	80.000	458.000	2.755.000	61.000	100.000	10.267.000*
1997	6.889.000	82.000	503.000	2.893.000	62.000	104.000	12.560.000**
1998	7.580.000	83.000	505.000	2.891.000	62.000	105.000	13.284.000* ~

*Dette år begynder man at give en særlig tilskud til vanskeligt stillede kommuner, andre mærker med * betyder, at kommunen fik tilskud som vanskeligt stillet kommune.

** Andre tilskud er også til veje, kloak, forvaltningsaftale med staten, anlæg af kirkegårde, boligsikring.

~ Andre tilskud fra år 1998, er foruden ovennævnte til el-/vandforsyning i bygderne, byggemodning, demografi/konjunktur regulering.

Kilde: bilag fra økonomidirektoratet, januar 1994, beskrivelse af de forskellige bloktilskudsformer der er udbetalt til kommuner, henholdsvis fra staten og hjemmestyret plus

Landstingstillægsbevillingslov I 1997:623 og 1998:431.

Udviklingen af bloktilskudsfordeling til **Tasilaq kommune** 1980-1994 og 1997-1998 i Kr.

År	Skolevæsen	Biblioteker	Fritids områder	Socialvæsen	Folke oplysning	Byplanlægning	Total
1980	9.289.600	127.700	537.700	6.342.000	112.500		16.409.500
1981	10.088.506	138.682	583.942	6.887.412	122.175		17.820.717
1982	12.087.100	191.500	629.500	4.241.000	151.100	90.450	17.390.650
1983*	13.729.400	217.000	697.200	5.060.000	170.800	111.000	22.697.400*
1984	14.574.000	224.700	730.100	5.318.000	176.700	116.000	22.313.500*
1985	15.473.000	224.700	729.300	7.074.000	176.500	113.000	26.191.500*
1986	16.808.000	245.000	865.000	9.649.000	191.000	175.000	29.422.000*
1987	17.744.000	252.000	888.000	8.196.000	195.000	296.000	28.893.000*
1988	19.251.000	267.000	1.299.000	8.412.000	205.000	304.000	32.488.000*
1989	18.748.000	265.000	1.267.000	8.136.000	203.000	297.000	31.655.000*
1990	18.954.000	266.000	1.275.000	8.025.000	203.000	307.000	31.960.000*
1991	18.671.000	272.000	1.278.000	7.868.000	207.000	315.000	31.785.000*
1992	21.607.000	284.000	1.321.000	7.868.000	216.000	238.000	34.349.000*
1993	21.541.000	281.000	1.331.000	7.895.000	214.000	332.000	33.173.000*
1994	21.962.000	287.000	1.363.000	8.156.000	218.000	341.000	34.381.000*
1997	22.170.000	297.000	1.675.000	8.473.000	224.000	352.000	40.487.000* **
1998	22.117.000	297.000	1.673.000	8.562.000	224.000	354.000	40.368.000 * ~

*Dette år begynder man at give en særlig tilskud til vanskeligt stillede kommuner, andre mærker med * betyder, at kommunen fik tilskud som vanskeligt stillet kommune.

** Andre tilskud er også til veje, kloak, forvaltningsaftale med staten, anlæg af kirkegårde, boligsikring.

~ Andre tilskud fra år 1998, er også foruden de ovennævnte til el-/vandforsyning i bygderne, byggemodning, demografi/konjunktur regulering.

Kilde: bilag fra økonomidirektoratet, januar 1994, beskrivelse af de forskellige bloktilskudsformer der er udbetalt til kommuner, henholdsvis fra staten og hjemmestyret plus Landstingstillægsbevillingslov I 1997:623 og 1998:431.

Forskellige kriterier for tilskud til vanskeligt stillede kommuner.

Der ydes over finansloven et tilskud til kommuner, der på grund af deres økonomiske struktur og skattegrundlag m.v. kan opfattes som vanskeligt stillede.

Tilskuddet er et led i bestræbelserne på at udligne kommunernes og Hjemmestyrets konjunkturfølsomhed.

Fordeling af tilskuddet sker efter objektive kriterier via 3 puljer:

- pulje 1: 39,5% af bevillingen. Puljens fordeling baseres på udgifter til offentlig hjælp og beskæftigelsesfremme og til godeser således kommuner, der har relativt store udgifter til offentlig hjælp og beskæftigelsesfremme.
- pulje 2: 21% af bevillingen. Puljens fordeling baseres på befolkningens fordeling på by og bygder og til godeser kommuner, hvor en relativ stor del af befolkningen er bosiddende i bygder, eller hvor bybefolkningen er relativ lille.
- pulje 3: 39,5% af bevillingen. Puljens fordeling baseres på ledighed og til godeser således kommuner, hvor en relativ stor del af befolkningen er berørt af ledighed (Forslag til Landstinget finanslov for 1997 II:74).

Specifikation af pulje 1: udgør 39,5% af hele puljen.

Kriterier: -kommuner, der modtager på skatteudligningsordningen 1997
-kommuner, der i 1995 har anvendt over 90% af gennemsnittet pr. Indbygger 20-59 år til offentlig hjælp.

Specifikation af pulje 2: Udgør 21% af hele puljen.

Kriterier: - kommuner, hvis bygdebefolkning udgør mere end 33% af bygdebefolkning ELLER hvis bybefolkning udgør under 1000 personer
- kommuner, der er modtager på skatteudligningsordningen i 1997

Fordeling: - 1/3 af puljen fordeles med lige store beløb til hver af de kommuner, der opfylder kriteriet
- 1/3 af puljen fordeles i forhold til senest opgjorte samlede folketal på de kommuner, der opfylder kriteriet
- 1/3 af puljen fordeles efter bygdeantal på de kommuner, der opfylder kriteriet

Specifikation af pulje 3: Udgør 39,5% af hele puljen.

- Kriterier: - kommuner, der er modtagere på skatteudligningsordningen i 1997
- kommuner, hvor andelen af bybefolkningen, som i en gennemsnitsmåned i 1. halvår 1995 var berørt af ledighed, lå over 90% af gennemsnittet
- Fordeling: - på de udvalgte kommuner i forhold til senest opgjorte folketal for 20-59 årige, idet befolkningstallet vægtes med en faktor 3,2 eller 1 afhængigt af, om andelen af bybefolkningen berørt af ledighed overstiger henholdsvis 110%, 100% eller 90% af gennemsnittet (Forslag til Landstinget finanslov for 1997 II:75ff).

Bloktilskud til veje, teknisk administration, kirkegårde m.v.

Formålet med bevillingen: I henhold til lov nr. 846 af 21. December 1989 om tilskud til Hjemmestyret og de grønlandske kommuner ydes et bloktilskud til kommunerne til varetagelse af opgaver vedr. drift af veje, overfladeafvandning, terrænpleje, drift af kommunal teknisk forvaltning og brandvæsen samt administrative opgaver.

Landstingsforordning nr. 6 af 17. oktober 1990 om kirkegårde pålægger med virkning fra 1.1.1991 kommunerne at afholde udgifter til at anlægge, drive, vedligeholde og nedlægge kirkegårde. Som kompensation for overtagelse af driftssiden modtager kommunerne over finansloven et bloktilskud.

I henhold til til Bekendtgørelse nr. 23 af 18. november 1992 om arealanvendelse og planlægning er kommunerne forpligtet til 1) ved pålægge herom at foretage indberetning af alle nye arealtildelinger til NIN - Grønlands Arealregister og 2) at rydde op i alle gældende arealtildelinger samt indberette disse til arealregistret. Efter aftale med KANUKOKA modtager kommunerne fra 1997 over finansloven et bloktilskud som kompensation for varetagelsen af disse opgaver.

Efter aftale med KANUKOKA modtager kommunerne over finansloven et bloktilskud som kompensation for at varetage drifter af lønssystem, Akissarsiat, samt ekstraordinære administrative opgaver i forbindelse med Landstingslov om offentlig forvaltning.

Efter aftale med KANUKOKA modtager kommunerne over finansloven et bloktilskud som kompensation for varetagelse af administration i forbindelse med gældende fangst- og jagtordninger.

Bloktilskuddet fordeles mellem kommunerne med et ensartet grundbeløb og i øvrigt efter objektive kriterier omfattende senest opgjorte folketal og offentlige vejarealer i byerne. Den vægt, med hvilke grundbeløb, folketal og vejareal indgår ved beregning af bloktilskuddets fordeling, har været fastholdt uændret siden i 1991.

I perioden 1997-2000 modtager kommunerne 550.000 kr. Til fordeling som kompensation for oprydning i gældende arealtildelinger. Beløbene fordeles til kommunerne efter senest opgjorte befolkningstal og er tillagt puljen for tilskud til administration for Hjemmestyret. (Forslag til landstingets finanslovs for 1998 II:82-83)

Byplanlægning og bygningsmyndighed.

I henhold til Hjemmestyret Bekendtgørelse nr. 31 af 10. december 1985 om bygningsmyndigheden i Grønland overgik denne pr. 1.1.1986 til kommunerne. I Ittoqqortoormiit kommune varetages funktionen dog fortsat af Nukissiorfiit.

Kommunerne har varetaget byplanlægningen siden 1.1.1981, da området blev overtaget fra Staten. Området er reguleret af Landstingsforordning nr. 6 af 19. december 1986 om arealanvendelse og planlægning med senere ændringer.

Til dækning af udgifterne i forbindelse med disse opgaver modtager kommunerne et bloktilskud.

Bloktilskuddet er genstand for en årlig forhandling med KANUKOKA og indgår som et element i budgetsamarbejdet mellem Hjemmestyret og KANUKOKA.

Bloktilskuddet fordeles på kommunerne efter det senest opgjorte folketal. (Forslag til landstingets finanslovs for 1997:85-86)

Anlæg af kirkegårde

Landstingsforordning nr. 6 af 17. oktober 1990 om kirkegårde pålægger med virkning fra 1.1.1991 kommunerne at afholde udgifter til at anlægge, drive, vedligeholde og nedlægge kirkegårde. Som kompensation for overtagelsen af anlægssiden modtager kommunerne over finansloven et bloktilskud.

Bloktilskuddet er genstand for årlig forhandling med KANUKOKA, og vil fremover indgå som et element i budgetsamarbejdet mellem Hjemmestyre og KANUKAKO. Bloktilskuddet fordeles på kommunerne med udgangspunkt i forslag fra KANUKOKA (Forslag til landstingets finanslovs for 1997:88-89).

Sociale bloktilskud, tilskud til barselsdage og pensioner.

Det er Landsstyrets mål at sikre borgerne den nødvendige sociale sikkerhed, herunder sikre en målrettet indsats over de svageste grupper.

Ifølge aftale mellem Hjemmestyret og KANUKOKA fastsættes et socialt bloktilskud efter objektive kriterier. Fordeling sker efter antal indbyggere i de enkelte kommuner og efter indbyggernes aldersfordeling.

Det er en forudsætning, at byrde- og opgavefordelingen mellem Hjemmestyret og kommunerne ikke ændres.

Princippet for fordelingen er, at hver person i den enkelte af fem aldersgrupper tildeles et beløb i socialt bloktilskud, jvf. fastsatte vægte pr. aldersgruppe, som afspejler det serviceudbud, aldersgruppen som minimum tilbydes. Vægtene er i forhold til aldersgrupperne fastsat på følgende vis:

0 - 6 år	41,20%
7 - 14 år	3,76%
15 - 19 år	3,48%
20 - 59 år	27,14%
60 år og derover	24,42%

Bloktilskuddet fastsættes efter forhandlinger med KANUKAKO.

Kommunerne bidrager gennem en nedsættelse af det generelle bloktilskud til finansieringen af de landsdækkende børne- og ungdomsinstitutioner.

Kommunerne bidrager endvidere til sikring af nordiske statsborgeres rettigheder i forhold til

Nordisk Konvention om Social Sikring af 15. juni 1992.

Konventionen pålægger Grønland at være medfinansierede ved pensioneringer af personer, der har opholdt sig mere end tre år i Grønland. Ligeledes vil nordiske statsborgere med bopæl i Grønland modtage pensionsandele fra andre nordiske lande, såfremt de vælger at blive pensioneret i Grønland.

En del af bloktilskuddet er øremærket til et bloktilskud, der blev forhandlet som følge af justeringer på boligområdet i 1990 til dækning af merudgifter til boligsikring. Dette tilskud fordeles efter de historiske ydelser på kapitel II-lånemassen i kommunerne og udgør i:

1997 kr. 3.395.000

1998 kr. 3.446.000

Det sociale bloktilskud til kommunerne udgør således i alt:

1997 kr.162.055.000 til fri disposition og kr. 26.469.000 til på forhånd fastsatte opgaver. (I alt kr.188.524.000)

1998 kr. 160.567.000 “ ” “ ” “ 30.636.000 “ ” “ ” “ . (I alt kr.191.203.000)

(FFL,III h.h.v.1997:293-294 og 1998:277-278)

Sociale bloktilskud efter objektive kriterier til kommunerne.

Bloktilskuddet fordeles efter aftale vægte pr. Aldersgruppe i den enkelte kommune, således at bloktilskuddet afspejler indbyggernes udgiftskrav.

Tilskud til boligsikring til kommunerne.

Der ydes et ekstra bloktilskud til kommunerne som følge af justeringer på boligområdet i 1990. En ændring af regelgrundlaget og rentesatsen i forbindelse med boligstøttelån gav kommunerne en merudgift til boligsikring.

Tilskuddet fordeles efter de historiske ydelser på kapital II-lånemassen i kommunerne, og fordelingsnøglerne ændres ikke over årene (FFL,III h.h.v.1997:293-294 og 1998:277-278).

Udover bloktilskud få kommunerne refusioner af på det sociale område. I brev af 14.marts 1997 har KANUKOKA til samtlige kommuner orienteret om refusionssatserne på det sociale område samt boligsikring. Satserne, som er bekræftet af både Socialdirektoratet og Økonomidirektoratet er fortsat følgende:

- Alderspension: 90%

- Førtidspension: 90%
- Barselsdagpenge: 90%
- Boligsikring: 40% (egentlig ikke en social refusion)

Kilde: KANUKOKA, den kommunale budgetvejledning, bloktilskudforhandlinger for 1998, afsnit 2.4, p.15.

Tilskud og bloktilskud til skolevæsen, det kommunale skolevæsen, fritidsvirksomhed, biblioteksvæsen og folkeoplysning.

De grønlandske kommuner tildeles bloktilskud fra Hjemmestyret til dækning af udgifter i forbindelse med kommunernes drift af folkeskolen. Udgifter vedr. lærernes overenskomstmæssige frirejser, bohaveflytning og uddannelses tilbud afholdes over konto 40.01.02, det kommunale skolevæsen.

Fordelingen af bloktilskuddet kommunerne imellem sker på basis af objektive kriterier, således at der for hver kommune opgøres et antal point, hvormed kommunen indgår i fordelingen.

Af driftsomkostningsmæssige hensyn sondres mellem byskoler og bygderskoler. For byskoler fordeles points efter model med baggrund i lærertimebehov:

1. - 5. Klasse	1,8 point pr. Elev
6. - 9. “	2,3 “ ”
10. - 13.½	2,8 “ ”

For bygdeskoler fordeles points efter model med baggrund i de særlige økonomiske betingelser, der gør sig gældende:

Skolestørrelse	Points
1-3	17
4-7	38
8-11	58
12-19	96
20-27	130
28-35	162
36-47	206
48-59	247
60-71	284
72-87	329
88-103	369

For fangstpladsers og fåreholdersteders vedkommende tildeles 7. Points pr. Elev grundet de særlige undervisningsmæssige omstændigheder, der her gør sig gældende.

Der ydes særligt pointstillæg for Nuup kommune på 130 for at yde 10 pladser på observationsbørnehjem samt 36 point for varetagelsen af autiske elever. Tilsvarende ydes Sisimiut kommune et tillæg på 140 point for undervisning af m.m. af døve børn. Qaqortoq kommune ydes et tillæg på 124 point for undervisning m.m. af psykisk og fysisk handicappede på "Ivaaraq".

For kommuner, hvor byskolen har størrelse og karakter som bygdeskole, vælges den mest givtige pointberegning. Således tildeles i kommunerne Kangaatsiaq, Avanersuaq og Ittoqqortoormiit point efter bygdeskalaen.

Idet pointtildelingsformen i særlig grad tilgodeser kommuner med bygder, stilles kommuner med bare én bygd i en uforholdsmæssige dårlig situation. Disse kommuner tildels forlods 75 points. Det drejer sig om kommunerne Paamiut, Qasigiannnguit og Qeqertarsuaq. (FFL III,1997:455-457 og 1998:436-437)

Budgetsamarbejdesaftale mellem Hjemmestyret og KANUKOKA

Den 10. April 1996 indgik Grønlands Hjemmestyre og KANUKOKA aftale om budgetsamarbejde (Landstingsfinanslovsforslag II, 1998:69).

Budgetsamarbejdet mellem Landsstyret og kommunerne udmøntes i praksis som et budgetsamarbejde mellem landsstyreområdet for økonomiske anliggender og bolig (ØD) og KANUKOKA. Budgetsamarbejdet har som overordnet målsætning: *“.. at samordne den økonomiske udvikling i den kommunale sektor med Landsstyrets økonomiske politik, herunder koordinering af kommunernes og Hjemmestyrets investeringsplanlægning. Kommunernes synspunkter skal således på et tidligt tidspunkt integreres i den overordnede finanspolitik, og de økonomiske rammer for kommunerne skal fastlægges på et tidligt tidspunkt”..*

(Budgetsamarbejdesaftale mellem Grønlands hjemmestyre og De Grønlandske Kommuners Landsforening).

Hensigten med budgetsamarbejdet er at skabe en løbende dialog på såvel det politiske som administrative plan, og at indarbejde rutiner med årlige forhandlinger i relation til hjemmestyrets og kommunernes budgetlægning, herunder forhandling vedr. bloktilskud til kommunerne.

Budgetsamarbejdet vil, ud over at forpligte parterne til gensidig orientering og forhandling om konsekvenser af nye tiltag, endvidere bygge på følgende hovedprincipper:

- **Budgetneutralitet**, ved ændringer i byrde- og opgaverfordelingen mellem hjemmestyret og kommunerne.
- **Konsekvensvurderinger**, ved udarbejdelse af lovforslag og anden central regulering fremlægger fagdirektoraterne forslagene for ØD, der vurderer forslagernes økonomiske konsekvenser for den kommunale sektor mhp. drøftelser og forhandlinger i budgetsamarbejdet.
- **Høringer**, budgetsamarbejdet forpligter til, at såvel hjemmestyret som kommunerne overholder indholds- og tidsmæssige krav, der er nødvendige for tilstrækkelig behandling i høringssager.
- **Fælles anbefalinger**, budgetsamarbejdet kan resultere i fælles, generelle økonomiske anbefalinger til kommunerne. Anbefalinger kan angive generelle retningslinier for

omfanget af de samlede kommunale udgifter, skatteprocenter mv.

For at budgetsamarbejdet skal fungere efter hensigten, vil der blive iværksat konkrete tiltag omkring følgende forhold:

- **Budgetvejledning**, der kan ske en yderligere samordning af kommunernes og hjemmestyrets budgetvejledning. Der sigtes mod et antal fælles afsnit i de to vejledninger.
- **Modelsamarbejdet**, det igangsatte modelsamarbejde mellem KANUKOKA og hjemmestyret udbygges og bruges som redskab i budgetgruppen. Samarbejdet skal udbygges mhp. videreudvikling af en operationel makro-økonomisk model til konsekvensberegninger af ændret lovgrundlag og ændrede økonomiske rammer mv.
- **Data- udveksling**, budgetsamarbejdet forpligter til en smidig, gensidig udveksling af data mellem hjemmestyret, kommunerne og KANUKOKA.
- **Produktion af nøgletal**, der opstilles relevante nøgletal for at sikre datagrundlaget i forbindelse med analyser og konsekvensvurderinger.. (Op.cit.).

Parterne forpligter sig til at udarbejde et nærmere regelgrundlag for budgetsamarbejdet, inden budgetproceduren for 1998 iværksættes (Op.cit).

Der er i budgetsamarbejdet enighed om, at der skal være et forslag til nyt bloktilskudssystem i forbindelse med udarbejdelse af FFL 1999, et nyt bloktilskudssystem baseret på færre tilskud og fordelingskriterier. Der pågår på administrativt plan i Hjemmestyret og KANUKOKA et arbejde med at udvikle et bloktilskudssystem, der er enkelt, overskueligt og forudsigeligt, hvilket vil lette kommunernes budgetlægning (Landstingsfinanslovsforslag II, 1998:83).

daktion, har haft an-
n af årbogsproduktio-
læggelse samt satsen.

den 22. juni 1998.

