

Nye krav til styringsinstrumenter og organisationsudvikling i kommunerne

Søren Høgenhaven* og Jan Olsen**.

Resumé

Kommunerne står ved indgangen til 80'erne i en økonomisk klemme, hvor de dels skal holde næsten 0-vækst i budgetterne, dels skal løse en række betydelige samfundsopgaver. Dette nødvendiggør en aktiv omstillings- og omprioriteringspolitik, der imidlertid vanskeliggøres af en række barrierer og hindringer i det organisatoriske system og i de kommunale styringsredskaber, der er udviklet i 70'erne. Bestræbelserne har hidtil været rettet mod en teknisk-administrativ forbedring af styringsredskaberne, mens forudsætningerne for en stærkere anvendelse i det politiske beslutningsproces er blevet overset. 80'erne fornyelse af styringsredskaberne kan derfor defineres som en organisatorisk opgave. Det vil blive nødvendigt at styrke det kommunale systems evne til at imødegå den almindelige organisatoriske inerti samt evnen til konfliktløsning. I denne proces må det lokalpolitiske systems legitimitet sikres. En større anvendelse af rammestyringsprincipper med decentralisering af beslutningskompetancen kan her være en mulig fremgangsmåde såvel overfor enkelte forvaltninger og institutioner som overfor borgergrupper.

1. Den økonomiske klemme

Det er efterhånden velkendt, at kommunerne i 80'erne vil være i en økonomisk klemme. Klemmen består af flere faktorer. For det første har de generelle samfundsøkonomiske problemer ført til, at staten har lagt snævre rammer for væksten i kommunernes økonomi. Rammerne forventes i de kommende år at begrænse realvæksten i budgetterne til 1 % om året¹⁾.

For det andet indebærer den økonomiske krise en real stagnation i kommunernes beskatningsgrundlag. Dette medfører at kommunerne må føre en restriktiv udgiftspolitik, hvis man vil undgå stigninger i skattetrykket. Der er i kommunerne et udbredt ønske om at undgå skattestigninger i de kommende år, fordi man i en periode med realindkomstfald ikke ønsker at begrænse den disponible realindkomst yderligere. For mange kommuner er det således ikke de statslige udgiftsrammer, men derimod målsætningen om uændret skatteprocent, der lægger begrænsninger. For det tredje er kommunerne på en række områder underkastet et betydeligt udgiftspres som følge af strukturforskydningerne i samfundet. Det gælder fx. ældreområdet, hvor det stigende antal ældre vil medføre et udgiftspres. Man kunne også nævne energiområdet, beskæftigelsespolitikken, kontanthjælpen og byfornyelsen. Samtidig med at kommunerne skal holde næ-

*) Kontorchef, cand. polit., Kommunernes Landsforening.

**) Seniorkonsulent, cand. rer. soc., Kommunernes Landsforening

1) Se fx. Budgetredegørelse 1981, Finansministeriet, Budgetdepartementet, København 1981 PP. 21-23.

sten 0-vækst, skal man altså i de kommende år løse en række betydelige samfundsopgaver.

Kommunerne har nu i to år været underlagt statslige udgiftsrammer, og der kan derfor drages de første erfaringer, jfr. nedenstående tabel. Tabellen viser realvækstprocenterne for de kommunale budgetter i perioden 1978-81²⁾.

REALVÆKSTPROCENTER 1978-81

	1978	1979	1980	1981
Driftsudgifter	3.5	10.0	7.0	3.9
Anlægsudgifter	3.0	3.0	÷19.0	÷8.2
Udgifter ialt	3.5	9.0	4.0	2.9

Det ses, at det både i 1980 og 1981 først og fremmest er anlægsvirksomheden, der har måttet holde for, når væksten skulle begrænses. Der er i kommunerne en almindelig erkendelse af, at denne vej ikke er farbar mere, og at man derfor i langt højere grad må inddrage driftsbudgetterne i udgiftsbegrænsningerne. Her opstår imidlertid en fare for, at udgiftspolitikken bliver tilrettelagt på en alt for kortsigtet måde. Den traditionelle måde at begrænse driftsbudgetterne er jo ved at kaste sig over de områder, der umiddelbart er mest styrbare, og hvor man derfor kan opnå en hurtig »gevinst«. Der er desuden en tendens til i særlig grad at lade begrænsningerne ramme de nye aktiviteter. Der er ingen tvivl om, at en sådan kortsigtet sparepolitik, hvor man går den mindste modstands vej, vil få alvorlige konsekvenser i form af skævhed og fastfrysning i opgaveløsningen.

Hvis kommunerne skal klare sig igennem 80'ernes klemme, må man derfor i stedet satse på en aktiv omstillings- og omprioriteringspolitik. En sådan politik har ikke tidligere været prøvet i den offentlige sektor, og den indebærer naturligt nok en række problemer. Vi vil i det efterfølgende se nærmere på disse problemer samt på de styringsredskaber, der kan tages i anvendelse for at fremme omstilling og omprioritering.

2. Barrierer for omstilling

Den økonomiske klemme fører til en øget fokusering på det offentlige styringsystem og specielt på de barrierer, der kan hindre omstillings- og omprioriteringsprocessen. Disse barrierer knytter sig både til det organisatoriske system og til udformningen af de styringsredskaber, der er udviklet i 70'erne.

En væsentlig barriere er den kraftige *sektorisering*, der er gennemført i takt med det øgede antal opgaver og disses stigende kompleksitet. Sektoriseringen

2) Upubliceret notat i Kommunernes Landsforening.

har vist sig ved, at der er blevet oprettet stadig flere sektorganer, og ved at der er knyttet stadig flere – og mere specialiserede – fagfolk til den offentlige sektor. Det er klart, at en sådan sektorisering hæmmer omstilling og omprioritering, fordi de enkelte sektorer vogter deres eget område, ligesom de vil have vanskeligt ved at opstille de tværgående løsninger, der ofte er en forudsætning for omstilling.

En af ideerne med at udbygge det kommunale selvstyre var netop at fremme de mere tværgående prioriteringer og løsninger, men det må erkendes, at denne målsætning i høj grad er blevet modvirket af sektoriseringen både på det statslige og kommunale plan.

På det statslige plan viser sektoriseringen sig ved, at de enkelte statslige myndigheder stiller ukoordinerede krav til kommunernes opgaveløsning. Det skal erkendes, at der i de senere år er sket en væsentlig bedre styring af de statslige kravs økonomiske konsekvenser for kommunerne, idet der nu hvert år udarbejdes et lov- og cirkulæreprogram med skøn over udgifterne ved de enkelte foranstaltninger. Der er dog fortsat ingen særlig styring af, i hvor høj grad de enkelte sektormyndigheders krav modvirker fleksible opgaveløsninger eller har u hensigtsmæssige virkninger på andre opgaveområder.

Et eksempel kan belyse problemstillingen. I 1979 bestemtes, at alle kommuner skulle oprette børnehaveklasser. Man var imidlertid ikke opmærksom på, at dette ville give problemer for kommunernes tilrettelæggelse af pasningsforanstaltningerne for denne aldersgruppe i det sociale regi. Børn med pasningsbehov må herefter opholde sig både i skole og i børnehave, hvilket medfører transportproblemer samt en dårlig ressourceudnyttelse i institutionerne. Muligheden for at indføre fleksible pasningsordninger på skolerne er blevet bremset i Folketinget, idet man ikke kunne opnå politisk enighed herom.

Man er her i den situation, at en foranstaltning på ét sektorområde skaber problemer for en anden sektor, og at kommunerne på grund af lovgivningsbarrierer ikke kan foretage en hensigtsmæssig omlægning med henblik på at skabe en sammenhængende opgaveløsning.

Sektoriseringen er imidlertid også slået kraftigt igennem i den kommunale forvaltning. Her kan man for det første nævne, at det kommunale udvalgsstyre i sig selv er udtryk for en sektorisering. Der er i kommunerne en rodfæstet tradition for, at enkelte fagudvalg styrer deres eget område ret suverænt. Dette har mange fordele bl. a. i form af, at de enkelte udvalgsmedlemmer erhverver sig et indgående kendskab til det område, som de skal administrere og styre. Det enkelte udvalgsmedlem bliver imidlertid naturlig engageret i sit fagområde og kan derfor have vanskeligt ved at acceptere omprioriteringer til fordel for andre sektorområder. Hertil kommer, at et udvalgsmedlems politiske basis som regel skabes gennem vedkommendes arbejde i udvalget (et skoleudvalgsmedlems basis er f. eks. forældrene), og man vil derfor være modvillig over for at gennemføre omstillinger, som kan skade forholdet til disse vælgergrupper.

Sektoriseringen er for det andet blevet fremmet gennem en stærkere opdeling af det kommunale administrationsapparat og ved en stigende professionalisering. Professionaliseringen er sket ved ansættelse af nye faggrupper såsom arkitekter, socialrådgivere, psykologer, miljøteknikere etc. Disse grupper har en professionel holdning til, hvordan deres opgaver skal løses, og deres løsningsforslag vil ofte være præget af én faglig synsvinkel eller interesse. Man vil ofte have svært ved at acceptere løsninger, der griber ind i fagets traditionelle måde at løse opgaven på.

Omstilling og omprioritering af de offentlige ydelser vil endvidere støde på den træghed, der er forbundet med omlægning af produktion i større organisationer. Hovedparten af de offentlige ydelser er bundet til bestemte organisatoriske rutiner. Omstillingsplanlægningen vil imidlertid typisk indebære, at opgaverne skal udformes anderledes end hidtil, og hermed stilles ikke blot krav om ændring af rutiner, vaner og traditioner i organisationerne, men også krav om ændring i personalegruppernes kvalifikationsstruktur. Den almindelige organisatoriske inertie er derfor en central barriere for omstilling.

Endelig opfattes de faglige organisationer ofte som en barriere. Dette skyldes bl. a., at lønmodtagerorganisationerne ikke mere kun varetager løninteresser, men også arbejdsforholdene mere generelt, f. eks. normeringsforhold, arbejdsrettelæggelse mv. Organisationer har derfor nu væsentlig indflydelse på udformningen af opgaveløsningen. En egentlig omstillingspolitik kan derfor som regel kun gennemføres i et samspil mellem organisationerne og de lokale beslutningstagere. Der er for øjeblikket ringe tradition for et sådant samspil.

Barrierer og hindringer for omstillingsplanlægning må vurderes i sammenhæng med de styringsinstrumenter, der er udviklet i 70'erne. På en række områder er styringsinstrumenterne en væsentlig del af problemet, idet en række barrierer direkte udspringer af styringsinstrumenternes udformning. Muligheden for at bane vejen for en omstillingsplanlægning ligger dog samtidig i en forbedring og udvikling af de eksisterende styringsinstrumenter.

3. Hidtidig udvikling i de kommunale styringsinstrumenter

70'ernes kommunale reformer vedrørende styringsredskaber for planlægning og budgetlægning kan sammenfattes i

- Budget- og regnskabsreformen
- Sektorplansystemet
- Planlovsreformen

Budget- og regnskabsreformen indebar et brud med de virksomhedsøkonomiske regnskabsprincipper, der blev erstattet med et totalbudget/-regnskab, hvor driftsudgifter, anlægsudgifter og finansielle poster blev integreret i et system. Herved blev systemet mere velegnet til prioritering og til belysning af

kommunernes finansielle udvikling (skatteudskrivning, låneoptagelse mv.). Desuden blev der i det nye system lagt vægt på budgettet som et middel til planlægning og økonomisk samordning, idet der indførtes flerårsbudgetter indeholdende tre obligatoriske budgetoverslagsår. Systemet blev desuden udformet efter ensartede principper og med en delvis fælles kontoplan, således at det blev muligt at indpasse de kommunale budgetter i det samlede offentlige budgetsystem. På denne måde skabtes et informationsgrundlag til brug for budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner³⁾. Den kommunale flerårsbudgettering har indtil nu især været brugt som grundlag for prioriteringen af anlægsarbejdet, idet man gennem de flerårige overslag bedre har kunnet vurdere de finansieringsmæssige konsekvenser og konsekvenserne i form af afledte driftsudgifter.

Sektorplansystemet har ligeledes haft voksende indflydelse på den kommunale beslutningsproces. Der er efterhånden krav om obligatorisk planlægningsaktivitet inden for de fleste sektorområder jævnfør eksempelvis områderne skole, social, kollektiv trafik, spildevand mv. Sektorplansystemet har været et led i omlægningen af det offentlige styringssystem fra detailstyring, hvor staten har indsigt og kontrol med enkeltsager til rammestyring, hvor de overordnede hensyn varetages gennem informationsudveksling. Sektorplansystemet har derfor til formål at styrke samordning af aktiviteter og informationsudveksling mellem de offentlige myndigheders niveauer samt at forbedre beslutningsgrundlaget for den enkelte myndighed. Ved introduktionen af systemet ved 70'ernes start havde mange kommunale politikere og administratorer imidlertid den holdning, at planerne udelukkende skulle udarbejdes for at dække statens informationsbehov.

Denne holdning var forståelig, idet planlægningsbestemmelserne er blevet til som et produkt af behovene i de enkelte sektorministerier. Det har derfor været vanskeligt at få sektorplansystemets mange enkeltbestemmelser til at udgøre et samlet grundlag for kommunernes planlægning. Selv om der er forskel fra sektorområde til sektorområde, der naturligt kan lede til variationer i indhold, procedurer og bindinger, kunne sektorplansystemet i sidste halvdel af 70'erne ud fra en helhedsbetragtning karakteriseres som noget af en rodebutik. På denne baggrund nedsatte man det såkaldte »datakoordineringsudvalg«, der i sin betænkning⁴⁾ fra 1978 lagde op til en bedre samordning af de mange enkeltstående planlægningsbestemmelser og styringsredskaber bl. a. ved forslag om, at sektorplaner fremover

- skal have samme tidshorisont, 12 år
- skal justeres årligt og revideres hvert fjerde år
- skal opdeles i en statusdel, en perspektivdel og en programdel
- skal vedtages samtidig med budgettet

3) Betænkning vedrørende det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner. Betænkning nr. 722, København 1974.

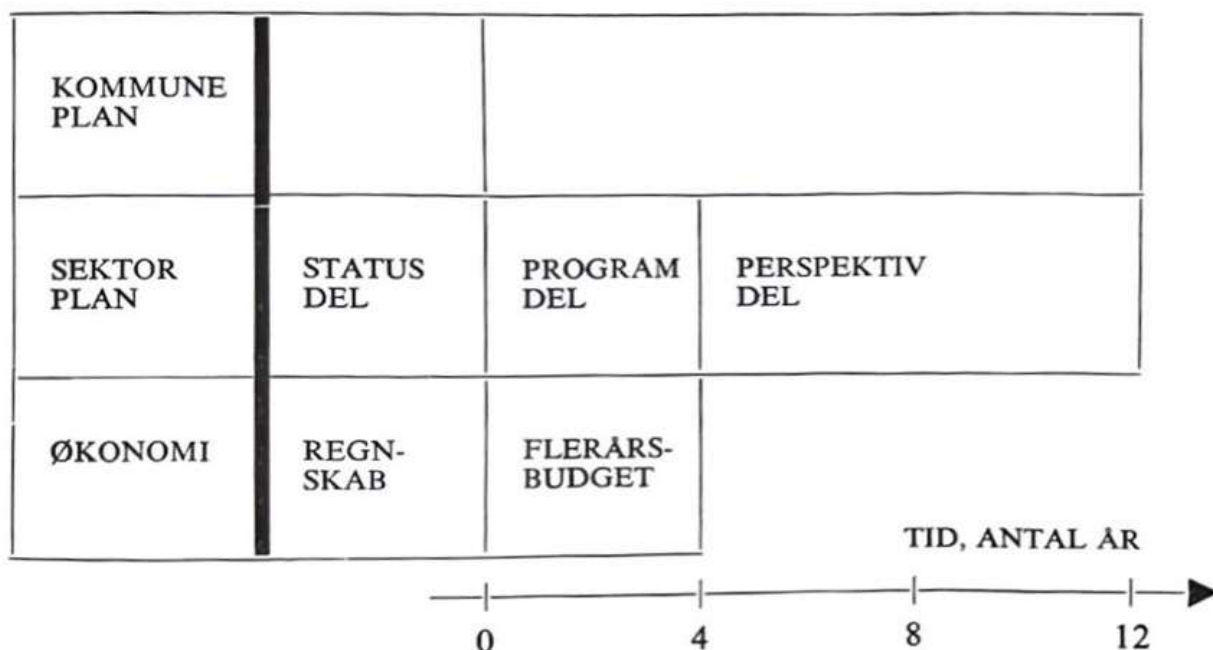
4) Samordning af data i offentlig budgetplanlægning. Planredegørelse 2. København Finansministeriet 1978.

Der blev endvidere lagt op til en rationalisering af informationsudvekslingen samt tilbagevendende statslige udmeldinger som svar på kommunale indberetninger. Med henblik på at gennemføre »betænkningens« forslag samt videreudvikle principperne for samordning af plansystemerne blev der i foråret 1979 nedsat et planinformationsudvalg i Budgetdepartementets regi.

Til trods for de ovennævnte »tekniske« problemer, der har været knyttet til planudarbejdelsen og koordinationen, har planerne fået en mere fremtrædende plads i den kommunale beslutningsproces. Man anvender nu i højere grad planerne som beslutningsgrundlag for kommunalbestyrelsen og som informationsmiddel overfor berørte grupper i kommunen. I starten havde sektorplanerne ofte karakter af ønskesedler uden økonomiske konsekvenser. I dag inddrager planerne i langt de fleste tilfælde projekternes økonomiske konsekvenser, ligesom planerne er kommet i bedre overensstemmelse med budgettet.

Planlovsreformens princip om rammestyring af den fysiske planlægning har i 70'erne især haft betydning for regionplanarbejdet hos de amtskommunale myndigheder, idet hovedparten af primærkommunerne først nu er ved at udarbejde 1. generation af kommuneplaner. Kommunerne har hidtil koncentreret sig om at videreføre og revidere 60'ernes dispositionsplanlægning, og enkelte kommuner har endvidere forsøgt sig med en integreret fysisk-økonomisk planlægning. Nyskabelsen i kommuneplanlægningen ligger i, at den fysiske planlægning skal integreres stærkere med sektorplanlægningen og den økonomiske planlægning, samt at offentligheden skal inddrages i planlægningsprocessen. Den »nye« opbygning af plansystemerne har skabt en formel ramme for denne koordination fx. vedrørende tidshorisonter, jvf. figuren.

TIDSHORISONT I DE TRE PLANTYPER



Hvad angår *koordination* af de tre nævnte planlægningsaktiviteter, har bestræbelserne været rettet mod at gøre budgetproceduren til en krumtap for de kommunale aktiviteter. Man har i en række kommuner arbejdet med at synkronisere udarbejdelsen af sektorplaner og budgetter således, at sektorplanforslagene umiddelbart kan anvendes ved udarbejdelsen af flerårsbudgetterne. Man har endvidere tilstræbt at gennemføre en samlet politisk behandling af sektorplanerne i forbindelse med den politiske behandling af flerårsbudgetterne. Man har endelig forsøgt at integrere udarbejdelse og ajourføring af de grundlæggende planforudsætninger.

Det har imidlertid været et fælles træk for de kommunale budget- og planlægningsmetoder i 70'erne, at de har fokuseret mod fordeling af en tilvækst. Styringen fokuserede på at afgøre, hvilke af de nye aktiviteter der skulle nyde fremme. Det endelige antal nye aktiviteter var givet ved tilvækstens samlede størrelse.

Mange kommunalpoltikere har derfor i de seneste år oplevet, at styringsinstrumenterne har været med til at fremme inertien i den kommunale opgaveløsning gennem en fastfrysning af eksisterende aktiviteter og dermed blokeret for en reel omprioritering.

4. Nye krav til de kommunale styringsinstrumenter

80'ernes udfordring består i, at de kommunale styringsinstrumenter bringes til at fungere i sammenhæng, så der kan anlægges et helhedsperspektiv på lokalt bestemte problemstillinger. Dette indebærer bl. a. at der udvikles metoder og procedurer der imødegår de eksisterende barrierer for omstilling og nytænkning.

I praksis kan der peges på en række udviklingsmuligheder for de kommunale plansystemer.

Den fysiske planlægning (kommuneplanlægningen) kan fremme *helhedsperspektivet* i den kommunale opgaveløsning. Bestemmelserne for denne planform bør derfor udvikles, så der bliver tale om en rullende aktivitet med vægt på de intentioner der er nedlagt i kommuneplanens § 6-redegørelse, hvor hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder i kommunen udsættes for en bred politisk og offentlig debat. Den samordnende og tværsektorielle opgave forudsætter imidlertid, at den fysiske planlægning gøres mere fleksibel. Man må skelne mere bevidst mellem de ting, der bør lægges fast i en plan, og de forhold der løbende skal kunne forandres. Planlægningen bør i højere grad været et beslutningsredskab end et handlingsprogram.

I sektorplanlægningen kan der lægges mere vægt på at *nytænke* opgaveløsningen. Det kræver, at man fjerner nogle af de mekanismer, i systemet, der fremmer tendensen til at kræve mere af alt det kendte. Det gælder såvel formelle krav til planernes indhold som visse af de planlægningsteknikker, der har været anvendt. I stedet for i planen at beskrive det kvantitative udbygningsbehov for

realisering af en langsigtet målsætning, kan man anvende planernes perspektivdele til at overveje problemer og alternative muligheder for politikformulering på længere sigt. Som eksempel kan nævnes, at planlægningen af daginstitutioner i de nuværende udbygningsplaner består i, at man ganger antallet af børn i aldersgruppen med den ønskede dækningsprocent, hvorefter man kan regne ud, hvor mange nye pladser der skal tilvejebringes. En sådan planlægningsteknik bidrager ikke til løsning af 80'ernes problemer. Planlægningen burde her i stedet fokusere på f. eks. afdækning af en mere nuanceret behovsstruktur, alternative pasningsformer, omstrukturering af institutionerne i takt med aldersmæssige og geografiske forskydninger etc. En sådan omdefinering af sektorplanlægningen vil antagelig medvirke til øget politisk engagement i planlægningen. Det vil samtidig kunne anspore til iværksættelse af lokale forsøg i opgaveløsningen. Da lokale initiativer imidlertid ikke i sig selv har gennemslagskraft på landsplan, må der i sektorplansystemet være bestemmelser, der sikrer en institutionaliseret vekselvirkning mellem lokale og centrale initiativer. Dette kan f. eks. ske ved, at de enkelte ressortministerier efter hver planrunde udarbejder idekataloger som oplæg til næste planrunde.

De kommunale budgetteringsprincipper må endelig suppleres, så der skabes bedre mulighed for *omprioritering*. Dette indebærer, at opmærksomheden i højere grad rettes mod eksisterende aktiviteter. Det har imidlertid vist sig, at de budgetteringsprincipper, der har fokuseret på den eksisterende drift, er vanskelige at anvende i den kommunale budgetlægning⁵). Erfaringerne fra de få forsøg med nulbasebudgettering (blokbudgettering) peger i retning af, at det er en uoverkommelig administrativ opgave at tilvejebringe det nødvendige forudsningsmateriale samt at den politiske beslutningsproces overbelastes. Nogle kommuner har i stedet forsøgt at imødegå problemerne ved gennemførelse af *budget analyser*⁶). Begrebet budgetanalyse dækker ikke en fastlagt og afgrænset metode. Der er imidlertid tale om at foretage en detaljeret gennemgang af et bestemt aktivitetsområde med henblik på afklaring af en politik for ressourceanvendelsen og serviceniveauet. Fremgangsmåden kan være, at man i hver budgetrunde udvælger »årets emner«, der analyseres, hvad angår sammenhængen mellem ressourceforbrug og serviceniveau.

Den ovennævnte udvikling af de kommunale styringsinstrumenter vil forbedre deres anvendelsesmulighed i en omstillings- og omprioriteringspolitik. Det igangværende arbejde i planinformationsudvalget under budgetdepartementet sigter mod at etablere de formelle rammer for en sådan udvikling. Der er imidlertid ikke behov for en yderligere teknificering og raffinering af planlægningsteknikkerne. Fornyelsen af de kommunale styringsredskaber med henblik på omstil-

5) Jannick B. Pedersen, *Blokbudgettering*, København: Amtskommunernes og kommunernes Forskningsinstitut, 1978.

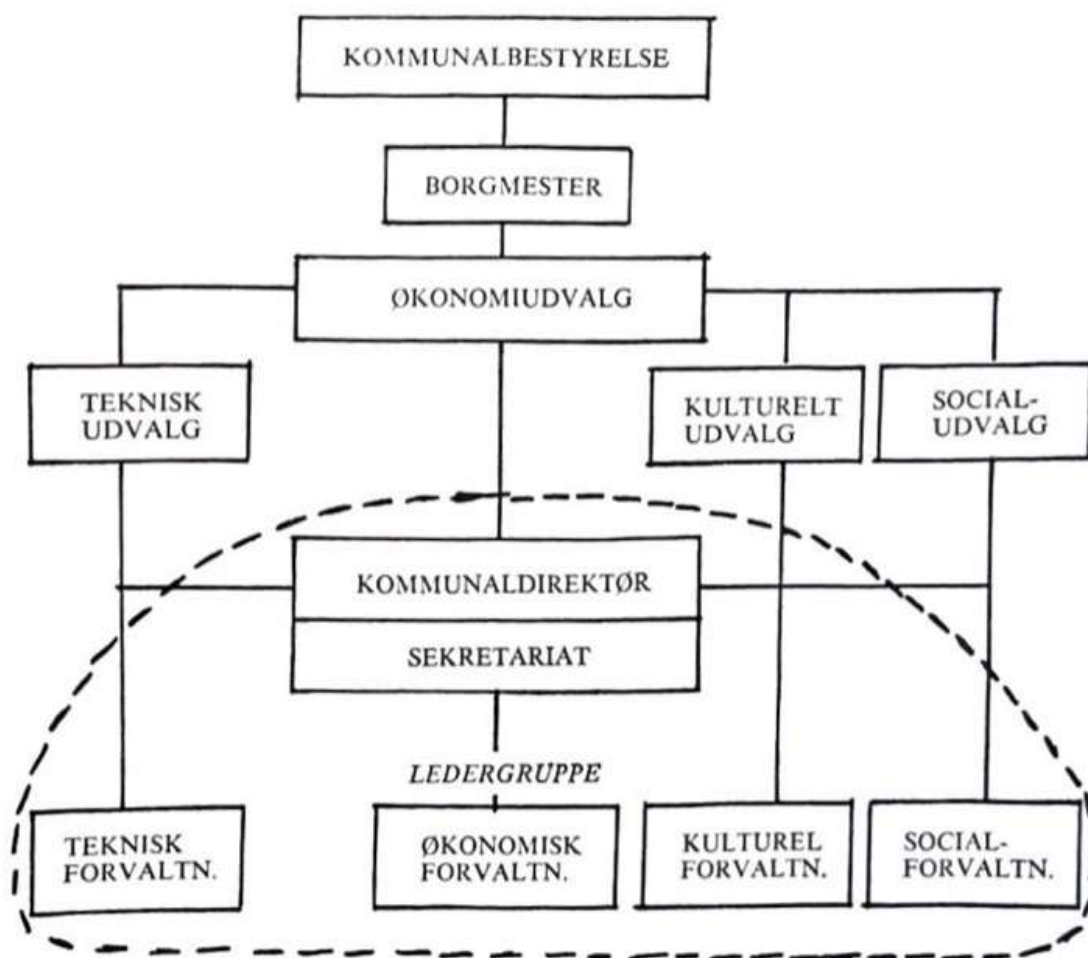
6) *Budgetanalyser, Metoder til omprioritering og fornyelse*, Kommunetryk 1981.

ling og omprioritering kan derimod defineres som en organisatorisk opgave. Hovedsigtet i omstillingsplanlægningen bliver derfor at påvirke de organisatoriske rammer dvs. påvirkning af f. eks. samarbejdsrelationer samt påvirkning af holdninger, rutiner og traditioner.

5. Organisatoriske udviklingstendenser

Der findes ikke enkle organisatoriske redskaber til at imødegå de ovennævnte barrierer, men der er dog i mange kommuner udviklingstendenser, der peger i retning af, at det er muligt at løse nogle af problemerne. Det vedrører dels modeller for tværgående samarbejdsrelationer, dels visse modeller for styring af ressourceforbrug, der via et decentralt beslutningsaspekt giver øget accept af opgaveløsningen.

For det første kan sektoriseringen nedbrydes gennem øget samarbejde på tværs af forvaltningerne. På administrativt ledelsesplan har dette vist sig ved, at de fleste kommuner nu har etableret en ledergruppe bestående af kommunens forvaltningschefer. Ledergruppen har bl. a. ansvaret for den tværgående koordination af de forskellige planer og kan således bidrage til, at der etableres mere tværgående og sammenhængende opgaveløsninger, jvf. figuren.



I nogle kommuner har man desuden formaliseret et tværgående samarbejde på lavere administrativt niveau. Man har f. eks. i forbindelse med tilvejebringelsen af sektorplaner oprettet tværgående grupper med repræsentanter for de fagforvaltninger, der direkte eller indirekte berøres af sektorplanen samt for de forvaltninger, der har ansvaret for den fysiske og økonomiske samordning. Herved skabes et forum for tværgående løsninger og ikke mindst for en brydning mellem forskellige faglige synspunkter. Det er i nogle kommuner legitimt, at der i forbindelse med behandling af sektorplaner kan fremkomme vidt forskellige faglige synspunkter, og at disse brydninger også lægges frem i forbindelse med den politiske behandling. Herved får politikerne et bredere beslutningsgrundlag i forhold til den traditionelle meget sektorprægede fremlæggelse af problemerne.

En anden organisatorisk problemstilling vedrører selve den styringsmetode, som de overordnede instanser tager i anvendelse over for de lavere niveauer i organisationen, herunder spørgsmålet om der kan skabes accept af beslutninger vedrørende omstilling og omprioritering blandt det offentliges personale og modtagerne af offentlige ydelser. Den kraftige udbygning i 60'erne og 70'erne har skabt forventning om fortsat vækst. En fortsat stigende forventningskurve vil i en nulvækstsituation give en stærkere spænding mellem kravene til og resultaterne af de offentlige ydelser og vil derfor i sidste instans kunne true det lokalpolitiske systems legitimitet.

I nogle kommuner har den økonomiske klemme ført til en øget *central styring* fra økonomiudvalgets side. Dette har vist sig ved, at økonomiudvalget er gået stærkere ind i en prioritering af de enkelte fagudvalgs og sektors budgetter. Filosofien er her den, at de enkelte sektorer ikke selv kan eller vil foretage de nødvendige prioriteringer, og at beslutningerne derfor nu i højere grad må træffes centralt. Også set fra de enkelte sektors synspunkt kan denne centralisering være en fordel, idet man slipper for at lægge direkte ryg til en række upopulære beslutninger.

Ulempen ved denne styringsmetode er, at de centralt placerede beslutningstagere i praksis ikke har særlig god information om, hvad der foregår i sektorerne, og beslutningerne kan derfor ofte blive kortsigtede og uhensigtsmæssige. Egentlig omstilling og nytænkning vil sjældent blive fremmet ved en sådan styringsmodel. Det kan endelig være vanskeligt at skabe accept af styringsmetoden, idet den ofte vil blive betragtet som indblanding i velerhvervet beslutningskompetence.

Alternativet til en øget central styring er *rammestyring*. Ideen er her den, at de overordnede instanser udstikker nogle ressourcerammer til de underordnede instanser og derefter overlader den konkrete prioritering og opgaveløsning til disse. Ressourcerammerne vil i sig selv anspore til omprioritering og omstilling, fordi man kun kan få løst nye opgaver ved at tage eksisterende aktiviteter op til

kritisk vurdering. Rammestyringsfilosofien har i de senere år vundet indpas i kommunerne på flere organisatoriske niveauer.

Mange økonomiudvalg er således gået over til at uddele ressourcerammer til fagudvalgene allerede ved budgetlægningsens start og herefter overlade den konkrete prioritering til disse. Såfremt rammerne overholdes »blander« økonomiudvalget sig normalt ikke i opgaveløsningen.

Tilsvarende er fagudvalgene nogle steder gået over til rammestyring over for de enkelte institutioner. F. eks. kan det nævnes, at nogle kommuner nu fordeler lærertimeforbruget til den enkelte skole som en pulje – og ikke som tidligere detaillert på de enkelte klassetrin. Herefter kan lærere og forældre på den enkelte skole foretage en detaljrioritering af ressourceforbruget ud fra den pågældende skoles særlige forhold⁷⁾.

I enkelte tilfælde er man gået et skridt videre i decentraliseringen af styringen, idet man har inddraget borgerne direkte i udnyttelsen af ressourcerammerne. F. eks. gav en kommune en forældregruppe et rammebeløb, hvorindenfor man kunne tilrettelægge en pasningsordning for de 6-12 årige. Forældrene tilrettelagde herefter personalenormeringen og det øvrige ressourceforbrug indenfor denne ramme⁸⁾.

Det er givet, at rammestyringssystemet i en række tilfælde kan bidrage til at fremme omprioritering og omstilling, fordi ressourcerammerne tvinger sektorerne til at prioritere og ændre opgaveløsninger. Samtidig får man flyttet beslutningerne ud til dem, der har det største kendskab til problemerne. Desuden skabes der en højere grad af accept, når de involverede parter selv får en betydelig indflydelse på opgaveløsning og ressourcefordeling.

Set fra de overordnede instansers synsvinkel har systemet desuden den fordel, at man ikke skal træffe de konkrete prioriteringsbeslutninger og derfor ikke i så høj grad kan gøres ansvarlig for disse. Man kan henvise til, at det er den enkelte sektor selv, der har prioriteret på den pågældende måde.

Der har dog vist sig at være en række problemer ved rammestyringssystemet. For det første bliver systemet nemt stift, fordi det i praksis er uhyre vanskeligt at omfordele rammer mellem sektorer. Selv om systemet således vil kunne give anledning til omstilling indenfor en sektor, vil det kunne virke blokerende for mere overordnede og strategiske omprioriteringer.

Hertil kommer, at decentraliseringen af styringsbeføjelserne i en række tilfælde har mødt modstand hos dem, der har fået tildelt beføjelserne. Det har i mange sektorer vakt en vis skepsis, at rammestyringen er blevet introduceret i en tid med ressourcebegrænsninger, og man har opfattet det som et forsøg på at skubbe ansvaret »nedad«. Der har derfor også været eksempler på, at sektorer-

7) Se fx. Søren Høgenhaven: Budgetmetoder i kommunerne, København: Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut 1979, PP 82-84.

8) Se fx. Jan Olsen: Social udbygningsplanlægning: Et eksempel på omstillingsplanlægning, Konferenceoplæg fra miljøministeriet om miljø, Samfundsplanlægning og Borgernes hverdag, København 1981.

ne har nægtet at deltage i ressourceprioriteringen, fordi man ikke har villet tage ansvaret for at fordele de begrænsede ressourcer.

Hvis nulvækstsituationen bliver mere end et forbigående og kortvarigt fænomen, vil behovet for omstilling i den offentlige sektor blive permanent. Kravet om fleksibilitet vil derfor indebære, at der skabes en tradition for organisationsudvikling i den offentlige sektor. Forudsætningen for, at legitimiteten i denne situation kan bevares, vil formodentlig være at de berørte personalegrupper inddrages mere aktivt, og at der sker en stærkere delegering af ansvaret for opgaveløsningen.

6. Afslutning

De kommunale styringsinstrumenter har hidtil bygget på en vækstfilosofi, og de er derfor på en række punkter ikke særlig velegnede til at håndtere 80'ernes problemer. I en situation hvor den samfundsøkonomiske stagnation rejser krav om omprioritering og nytænkning i den offentlige sektor, må styringsinstrumenterne derfor udvikles, så de imødegår eksisterende barrierer og hindringer for omstillingsprocessen. Dette er primært en organisatorisk opgave, idet bestræbelserne må rettes mod at imødegå sektorisering og organisatorisk interti. Hertil kommer at forvaltningsapparatets evne til konfliktløsning skal styrkes.

Udfordringen består i at tilrettelægge en omstillingsproces, der sikrer accept og tilslutning til de nye mål og løsningsformer såvel fra personalegrupper, organisationer og modtagere af kommunale ydelser. Hvis dette ikke lykkes, risikerer man enten, at de kommunale ydelser forældes i forhold til nye muligheder og behov, eller at det lokalpolitiske systems legitimitet svinder ind. Dette kan i sidste ende føre til, at det decentraliserede styres idé bliver angrebet.