Nyere tendenser i statens styring af kommunerne[1]).

Svend Lundtorp

1. Problemstilling.

Imellem det klare ønske om at styrke det kommunale selvstyre og folketingets samtidige ret og agt til at styre samfundet ligger en åbenbar selvmodsigelse. Man kan kalde det et grundlovssikret paradoks, idet der i grundlovens § 82 står: »Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov«. På én gang fastslås kommunernes selvstændighed samtidig med, at folketinget får hjemmel til at holde tøjlerne nøjagtigt så stramt, som det selv ønsker.

Dette afspejler, at regering og folketing har en selvfølgelig interesse i at inddrage kommunerne i samfundsstyringen samtidig med, at der sikres lokal indflydelse på opgavernes løsning. Inddelingen af landet i mindre geografiske enheder har været nødvendig som grundlag for løsningen af de store offentlige serviceopgaver som forsorg, skolevæsen, sygehusvæsen og vejvæsen (1). Men udover at være et praktisk grundlag for den lokale administration af offentlige serviceopgaver har det altid været en grundtanke, at kommunerne skulle have indflydelse på løsningen af disse opgaver, hvilket kommunalreformens gennemførelse kan tages som udtryk for, at der stadig er et ønske om.

Men dermed være ikke sagt, at grænsen mellem den statslige og den kommunale indflydelse er skarp, ligesom det kan være vanskeligt at få øje på klare principper for arbejdsdelingen mellem det statslige og det kommunale niveau. Dog synes der at være ændringer på vej i styringssystemet, som måske kan afklare disse spørgsmål.

2. Formålet med statens styring af kommunerne[2]).

Øjensynlig har især følgende hensyn været ledende for statens styring af kommunerne:

For det første har styringen på en række områder sin rod i et *retsbeskyttelsesprincip,* således – udtrykt ved Haagen Jensen – at man beskytter borgerne

1) En mere udførlig version af denne artikel vil udkomme i et memo fra Københavns Universitets Økonomiske Institut.
2) I det følgende dækker betegnelsen »kommune« både primærkommune og amtskommune, hvis ikke andet er nævnt.

mod letsindige beslutninger fra kommunalbestyrelsens side (2). Dette princip er baggrunden for indenrigsministeriets og amternes tilsyn med kommunerne – et tilsyn af patriarkalsk karakter, som Kommunernes Landsforening betegner det (3). F. eks. er dette en af årsagerne til, at staten har begrænset kommunernes adgang til at optage lån. Uden sådanne begrænsninger vil der være en risiko for, at kommuner ved lånefinansiering holder lav beskatningsprocent på kort sigt og dermed skubber den økonomiske (og politiske) byrde ud til senere valgperioder.

For det andet har lovgiverne i vid udstrækning støttet sig til et *lighedsprincip,* hvilket indebærer en sikring af ligelig behandling af borgerne uanset bopæl, eller i det mindste sikring af en vis minimumsstandard for offentlige ydelser overalt i landet. Ikke mindst inden for sektorstyringen har dette princip haft stor vægt.

Endelig må for det tredie nævnes *samordningsprincippet,* der har det sigte at sikre koordinering mellem den kommunale forvaltning og den statslige.

Heri ligger dels et ønske om at opnå en rationel arbejdsdeling mellem staten og kommunerne og dels en målsætning om på landspolitisk plan at kunne betragte den offentlige sektor som én enhed. Denne betragtningsmåde har navnlig haft betydning for statens økonomiske styring af kommunerne, idet man i finanspolitisk henseende har ønsket at betragte det offentlige som én sektor (i modsætning til den private sektor). At dette ønske skulle moitvere en styring, hænger bl. a. sammen med, at staten og kommunerne, navnlig på det økonomisk-politiske område ikke har samme målsætninger.

For så vidt disse betragtninger accepteres som styringsmotiver, kan statsmagten gennem direktiver beskære det kommunale selvstyre til kun at være en betegnelse. Navnlig vil en konsekvent udnyttelse af lighedsprincippet kunne berøve kommunerne muligheden for at føre en selvstændig politik.

3. Styringsbegrebet.

Poul Meyer definerer styring som »bestræbelser, der tager sigte på at bestemme andres adfærd« (4). Ud fra denne definition kan statens styring afgrænses som de bestræbelser, regering og folketing udøver med henblik på at påvirke andre organers adfærd.

Denne enkle problemstilling rejser imidlertid en række spørgsmål:

1. Hvem styrer?
2. Hvem styres af regering og folketing?
3. Hvad er styringens genstand?
4. Hvilke styringsmidler anvendes?

Det centrale i besvarelsen af de to første spørgsmål er, at regering og folketing ikke er ene om at styre kommunerne. For det første har fagministerierne på en række områder meget selvstændige styrelsesbeføjelser over for kommu-

nerne. For det andet har man centralt og regionalt oprettet en række uafhængige råd og nævn, hvis beslutninger er retningsgivende for kommunerne. På overordnet niveau gælder det f. eks. det centrale uddannelsesråd og på lokalt plan kan nævnes skolekommissionerne. For det tredie vil domstole og domstolslignende organer – som f. eks. den sociale ankestyrelse – gennem sine afgørelser lægge meget snævre rammer for kommunernes senere beslutninger i lignende sager.

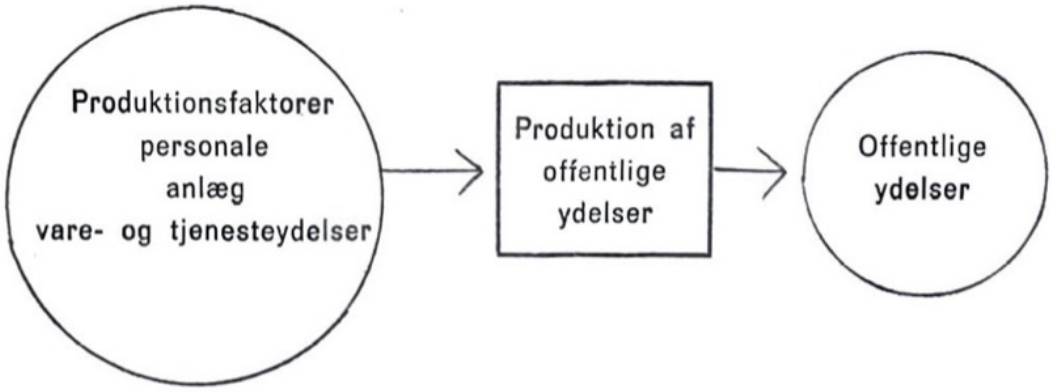
Styringens genstand er de offentlige ydelser, kommunerne formidler til borgerne. Som det fremgår af det følgende har de anvendte styringsmidler i forbløffende grad været koncentreret om udformningen af disse ydelser – eller om man vil – produktet af den offentlige virksomhed.

4. Hidtil anvendte styringsmidler.

4.1. Produktstyring.

Produktstyring angiver, at statens styring har det sigte at påvirke de kommunale ydelsers kvalitet, mængde og pris. Formålet med denne styring er – ud fra lighedsprincippet – at påvirke serviceniveauet for de kommunale serviceopgaver.

Figur 1. Produktionsprocessen for offentlige ydelser.



I forenklet form viser figur 1 produktionsprocessen for offentlige ydelser. Produktstyringen kan være rettet mod alle 3 led i denne proces: Gennem direktiver kan kommunernes indsats af produktionsfaktorer reguleres både kvantitativt og kvalitativt.

F. eks. påvirkes kvantiteten gennem central fastlæggelse af personalenormeringer og kvaliteten ved krav om personalets uddannelse. Ved forskrifter for sagsbehandling, f. eks. høringsprocedure, påvirkes aktiviteterne i processen. Endelig kan staten direkte stille krav om ydelsernes mængde og kvalitet.

De hyppigst anvendte midler i produktstyringen er formodentlig lovgivning, fastlæggelse af normer og standarder, godkendelser samt aftaler med interesseorganisationer:

Lovgivning er fundamentet for al statslig styring. Men styringen behøver ikke af den grund at være detaljeret. For så betydningsfulde opgaver som dagsinstitutionsområdet og sygehusvæsenet anføres det blot i de respektive love, at kommunerne/sygehuskommunerne skal sikre det fornødne antal pladser. Som det modsatte eksempel kan nævnes folkepensionen, hvor lovgivningen har angivet både mængde (antal modtagere) og kvalitet (pensionsbeløb).

Selv om lovgivningen således kun i begrænset omfang indeholder detaljerede bestemmelser om mængde og kvalitet af kommunale ydelser, er denne styringskanal alligevel ikke uvæsentlig, fordi der hyppigt findes bemyndigelsesbestemmelser, der hjemler ministeren – eller andre organer – ret til at stille sådanne krav. Det kan være i form af *normer og standarder* som f. eks. de detaljerede forskrifter for børnehavers udformning, som gjaldt indtil for et par år siden, eller det kan være lovgivningens *godkendelsesbeføjelser,* der i realiteten har samme effekt, når de udnyttes nidkært.

Endelig må nævnes, at staten eller fælleskommunale organer ved *aftaler med interesseorganisationer* kan fastlægge lønforhold, takster, uddannelsesforhold og personalenormeringer, hvilket betyder, at staten med snæver margin har forudbestemt kvaliteten af de pågældende ydelser.

4.2. Prioriteringsstyring.

Prioriteringsstyring betegner den form for styring, der – uden at have karakter af en ordre – sigter mod at påvirke kommunalbestyrelsens prioritering mellem indsatsen på de forskellige kommunale formål.

Det dominerende instrument i prioriteringsstyringen har hidtil været refusionsordningerne.

Ud fra en ideel betragtning må det antages, at en kommunalbestyrelse i sin prioritering mellem de forskellige opgaveområder allokerer ressourceindsatsen således, at grænsenytten pr. krone er den samme på alle udgiftsområder (og lig borgerens grænsenytte af den sidst betalte skattekrone).

Eftersom kommunens grænseudgifter reduceres med refusionssatsen, vil områder med høj refusionsindsats således alt andet lige blive favoriseret fremfor områder med lav eller ingen refusion. På denne måde kan staten ved at variere refusionssatserne påvirke kommunens prioritering.

4.3. Rammestyring.

Ved rammestyring forstås normalt fastlæggelse af ydre grænser for kommunernes aktivitet.

De økonomiske indgreb, som kommunerne har oplevet hvert år siden kommunalreformen, er eksempler herpå. Disse indgreb har alle bestået i, at staten

har afstukket rammer for kommunernes ressourceindsats i form af låneloft, investeringsbegrænsninger, anlægsstop, skatteloft, ansættelsesstop m. v. De fleste af de anvendte rammer har været tidsbegrænsede, men gennem forlængelser har flere dog antaget mere permanent karakter.

4.4. Ufuldkommenhed i de hidtil anvendte styringsmidler.

Med udgangspunkt i det foregående kan som ufuldkommenheder ved de hidtil anvendte styringsmidler nævnes:

a) De anvendte midler kan i princippet benyttes med effekt, når supplerende midler anvendes i sammenhæng. Imidlertid iværksættes de forskellige midler oftest af forskellige myndigheder, hvorved sammenhængen udebliver. Dette gælder navnlig i de tilfælde, hvor de benyttede styringsmidler virker i hver sin retning. Når f. eks. kvalitetsstyring kombineres med rammestyring, kan resultatet blive, at der udbydes få ydelser af høj kvalitet. Dette har man set på plejehjemsområdet, hvor anlægsstop og budgetrammer har begrænset byggeriet af plejehjem samtidig med, at personalenormeringer og andre normer og standarder har sikret, at de enkelte institutioner har en høj kvalitet.

b) Midlet til at effektuere lighedsprincippet har været produktstyring. Dette middel er imidlertid et surrogat, idet ligheden må være borgernes lige adgang til at få et givet behov opfyldt. Da det nok er umuligt at kodificere, hvad et behov er og tilmed således, at det har generel betydning uden lokale nuancer, har man i stedet tyet til at regulere de enkelte ydelsers sammensætning og kvalitet. Dette behøver imidlertid ikke at føre til lighed.

c) De fleste af de anvendte midler har form af direkte styring (ordre-, program- eller kontrolstyring), hvilket i konkrete situationer næsten kan eliminere kommunens valgfrihed. Kontrolstyring kan endvidere tvinge kommunerne ind i en rolle, hvor det primære formål bliver at opnå godkendelse og ikke, at opgaven løses forsvarligt.

d) Styringsmidlerne er formet efter et statisk samfund. Når samfundet faktisk er i bevægelse, må reglerne ændres hyppigt. Men det er typisk, at sådanne tilpasninger først finder sted længe efter, at de oprindelige forudsætninger har mistet deres gyldighed. Dette er en af årsagerne til, at det har været nødvendigt med de mange pludselige indgreb.

e) Kommunernes muligheder for en langsigtet styring, prioritering og planlægning vanskeliggøres, når den praktiske politiks udformning er bundet i produktstyring eller når pludselige indgreb vælter allerede vedtagne budgetter.

f) Styringssystemet har medført en del administration, der alene har til formål at påse reglernes overholdelse.

5. Nyere styringsmidler.

5.1. Udbygningsplaner.

Der er grund til at tro, at den væsentligste forandring i sektorstyringen og i styringen af arealanvendelse er indførelsen af udbygningsplaner. Det bærende princip i denne styring er, at først formulerer kommunerne selv en udviklingspolitik, som konkretiseres i planer. Når planerne fra samtlige kommuner foreligger, vil det afsløres, om der er uoverensstemmelser mellem kommunernes og statens målsætninger og dermed, om der er behov for central styring.

Den følgende gennemgang af principperne i en udbygningsplan tager udgangspunkt i de sociale og sundhedsmæssige udbygningsplaner, som blev iværksat i 1974:

En udbygningsplan er en langsigtet plan for et givet sektorområde (socialvæsen, undervisningsvæsen etc.), opdelt i tidsmæssige etaper.

Planlægningsprocessen er beskrevet i figur 2.

Det første udspil i planlægningen kommer fra kommunerne, der hver kommer med et forslag til udbygningsplan for sine institutioner m. v. I disse oplæg angives år for år, hvad der agtes gennemført inden for planlægningsperioden. Planerne er ikke bindende, men giver udtryk for kommunalbestyrelsernes intentioner på planlægningstidspunktet.

Amtsrådet udarbejder en udbygningsplan for sine institutioner. Derudover har amtsrådet til opgave at koordinere de enkelte kommuners planer, og koordinere disse med amtskommunens plan.

Denne koordinering finder for det første sted ved, at amtsrådet – hvilket i realiteten vil sige den pågældende fagforvaltning – deltager som rådgiver for de enkelte kommuner i deres planlægningsarbejde. For det andet udarbejder amtsrådet en sammenfattende redegørelse for den samlede planlægning inden for amtskommunens område. I denne redegørelse kan de enkelte kommuners planer kommenteres, men ikke korrigeres.

Den samlede plan for amtskommunen indsendes til det pågældende fagministerium. Ministeriets vigtigste opgave bliver ikke at godkende, men om nødvendigt at give retningslinier for den kommende revsion af udbygnngsplanerne, idet det forudsættes, at de skal revideres regelmæssigt.

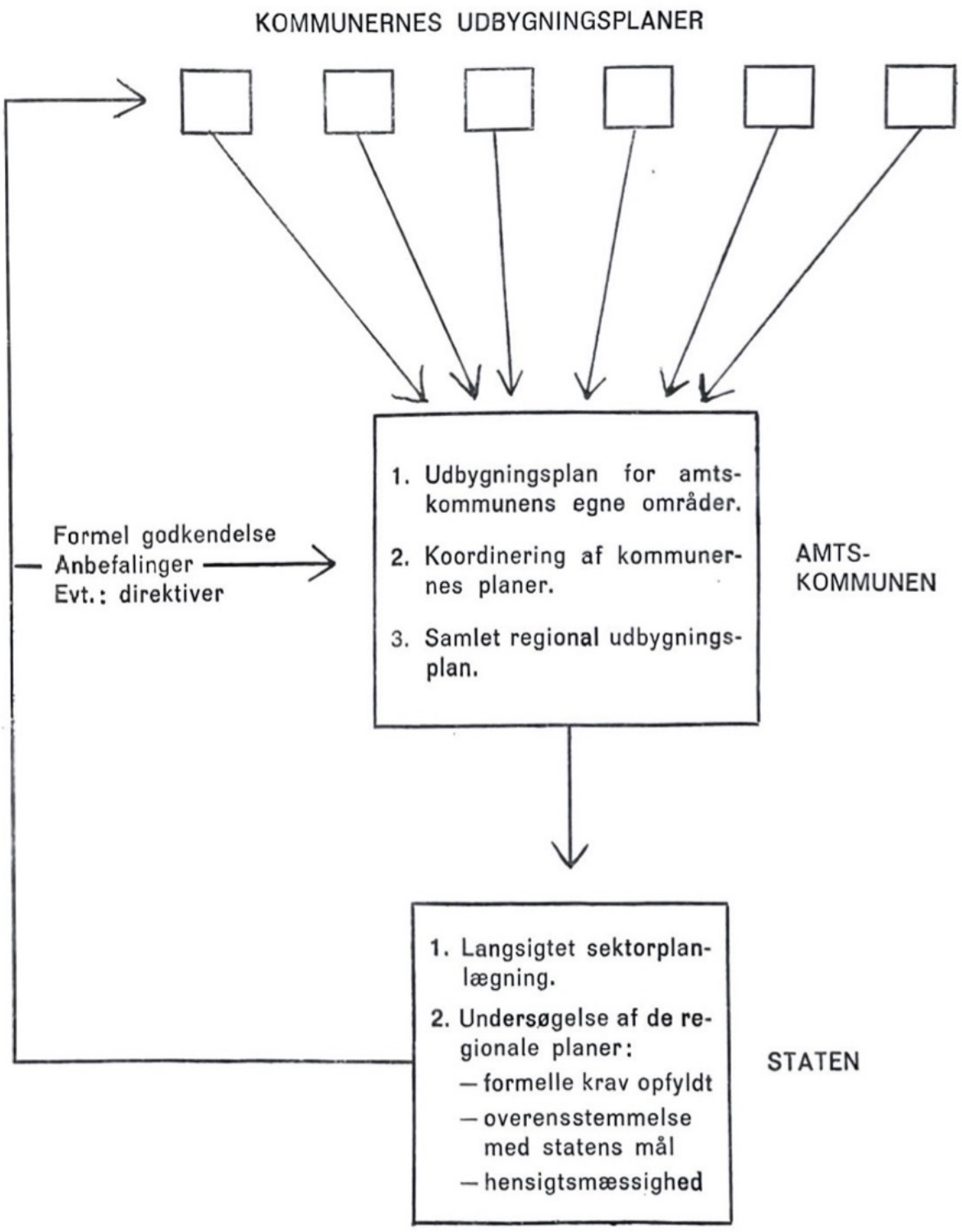
Sådanne retningslinier vil være motiverede, når det overblik, det pågældende ministerium får over den planlagte udvikling i kommunerne giver et billede af en landspolitisk uønsket udvikling. Eksempelvis kan de foranstaltninger, der er valgt i de kommunale planer være uhensigtsmæssige eller i strid med landspolitiske ønsker, f. eks. at kommunerne satser på institutionsløsninger, hvor man centralt ønsker at styrke dagpleje, hjemmepleje og tilsvarende løsninger.

Det kan også tænkes, at de foreliggende planer vil stille så store krav til rekrutteringen af personale med særlig uddannelse, at de ikke kan realiseres.

Først når sådanne registreringer foreligger, har staten et begrundet motiv

for at påvirke kommunernes udbygningsplaner, når de skal revideres. Egentlig godkendelse er meningsløs, når denne revision foregår hyppigt. De sociale udbygningsplaner skal således revideres årligt.

Figur 2.



5.2. Generelle tilskud.

Med byrdefordelingsreformen er også formen for den økonomiske styring kommet i støbeskeen. Målsætningerne for denne reform er at opnå

- bedre geografisk udligning,
- bedre harmoni mellem kompetence og økonomisk ansvar, og
- forenkling af refusions- og tilskudssystemet.

Udligningen kan opnås for det første ved at yde særligt tilskud til kommuner med svagt indkomstgrundlag (skattegrundlagstilskud til amtskommuner og tilskud til vanskeligt stillede primærkommuner). For det andet yder kommuner med høje indkomster tilskud til kommuner med lave indkomster. Endelig har udformningen af tilskuddene efter objektive kriterier – jfr. nedenfor – haft en udlignende effekt.

Bedre overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar samt forenkling af tilskudssystemet søges opnået med at lade tilskud efter objektive kriterier træde i stedet for procentrefusionerne. Disse tilskud fordeles efter de kriterier, der med rimelighed kan betragtes som årsag til aktiviteten på de forskellige udgiftskrævende områder, såsom areal og befolkningens fordeling på aldergrupper.

Denne udvikling indledtes med vejrefusionernes bortfald i 1972/73 og er i 1974 videreført med hensyn til refusionerne til folkeskolen, sygesikringen, sygehuse og andre mindre områder.

5.3. Budgetsamarbejde.

Tilbage bliver så spørgsmålet om, hvorledes staten vil styre den samlede økonomiske aktivitet i den offentlige sektor.

Landspolitiske hensyn kan nødvendiggøre stimulering eller begrænsning af kommunernes udgifter. Dette har således været baggrunden for den række af kortsigtede indgreb over for kommunerne, som er gennemført siden 1970.

En meget væsentlig del af de kommunale udgifter er bundet på kort sigt gennem allerede trufne beslutninger, først og fremmest personaleansættelser og bindende beslutninger om nye anlæg. Derfor vil indgreb, der meget hurtigt skal neddæmpe kommunernes samlede aktivitet nødvendigvis medføre, at begrænsningerne koncentreres om de få områder, hvor aktivitetsniveauet hurtigt kan bringes ned, hvilket oftest er nye anlæg, der ikke er truffet bindende beslutning om. For kommunernes ressourceallokering kan dette resultat have uheldige følger på kort og på lang sigt. Eksempelvis kan et indgreb betyde, at et anlægsarbejde, der er opdelt i etaper, må bremses, og senere etaper af det pågældende byggeri må udskydes med det resultat, at kommunen får merudgifter til forrentning, afskrivning og vedligeholdelse af den fuldførte del af byggeriet, uden at have gavn af det.

Den skitserede løsning på dette problem er, at staten ved at påvirke om-

fanget af de kommunale budgetter søger at påvirke udgiftsudviklingen. Nøgleordet er budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Om formålet med dette står der i perspektivplanen: »Målsætningen hermed må være, at der i praksis gives regering og folketing mulighed for at styre den samlede offentlige udgiftsudvikling. Midler hertil eksisterer ikke i dag« (5).

Med budgetsamarbejdet lægges der op til en rammestyring, således at der etableres økonomiske rammer for den samlede aktivitet i den kommunale sektor. For at denne rammefastlæggelse ikke skal medføre de samme forvridninger i kommunernes økonomi, som de hidtidige indgreb, må styringen være langsigtet, hvilket betyder, at den må baseres på kommunernes flerårige drifts- og anlægsbudgetter.

Sammenhængen mellem rammefastlæggelse og kommunernes flerårsbudgetter kan principielt tænkes gennemført på følgende måder:

1) På grundlag af flerårige rammer for den kommunale aktivitet som regeringen har fastlagt, udarbejder kommunerne deres flerårige drifts- og anlægsbudgetter.
2) På grundlag af kommunernes flerårige budgetter fastlægger regeringen rammer for aktiviteten i det omfang, det er fornødent, og på dette grundlag reviderer kommunerne deres budgetter i overensstemmelse med de givne rammer.
3) Som 2, dog således, at rammer erstattes af anbefalinger.

Spørgsmålet om tvungne eller anbefalede rammer skal ikke belyses her. Blot skal nævnes, at virkningen er den samme, hvis blot anbefalingerne følges.

Rammerne kan være étårige eller flerårige, men i begge tilfælde må flerårsbudgetter ligge til grund for at vise de langsigtede virkninger af rammefastlæggelsen. Flerårige rammer kan for den periode, der ligger længere fremme end ét år, kun være foreløbige, fordi ændrede politiske vilkår kan forrykke de forudsætninger, rammerne er baseret på.

I perspektivplanen foreslås, at der samtidig med forelæggelsen af finanslovforslaget også fremlægges en oversigt over den kommunale budgetudvikling for de kommende år i folketinget. Dette betyder, at nummer 2 af de nævnte løsninger foretrækkes, en løsningsform der helt ligner den tidligere angivne procedure for udbygningsplaner.

Vanskeligere bliver det at fastlægge rammerne for den enkelte kommunes eller amtskommunes aktivitet.

Generelle rammer kan fastlægges ved, at der angives grænser for den absolutte eller relative vækst i de enkelte kommuners udgifter. I denne fastlæggelse kan indgå hensyn til det faktiske udgiftsniveau, befolkningsudvikling eller andre generelle kriterier. Generelle rammer kan også tænkes fastlagt på grundlag af skatteudskrivningen, således at væksten i skatteprocent eller samlet skatteudskrivning begrænses.

Fordelen ved generelle rammer er, at man undgår direkte at tage stilling til den enkelte kommunes udbygningsbehov. Ulemperne herved er – ligesom ved fastlæggelsen af objektive kriterier for fordeling af tilskud til kommunerne – at hensynet til den enkelte kommunes specielle forhold ikke tages i betragtning, ligesom udgangssituationen får væsentlig betydning for den enkelte kommunes ramme.

I stedet kan anvendes *specifikke rammer,* dvs. der for hver enkelt kommune fastlægges en ramme, der principielt tager hensyn til denne kommunes forhold.

Fordelen ved specifikke rammer er, at netop hensynet til den enkelte kommune indgår i rammefastlæggelsen. Blandt ulemperne kan først og fremmest nævnes vanskeligheden ved at afgrænse grundlaget for rammefastlæggelsen. Udarbejdes der retningslinier for en sådan rammefastlæggelse, vil rammerne nemt få karakter af generelle rammer. Udarbejdes sådanne retningslinier ikke, vil kriterierne for rammefastlæggelse blive yderst vanskelige at begrunde. Dertil kommer, at specifikke rammer må formodes at kræve en ganske betragtelig administrativ (og politisk?) indsats.

Som en tredie mulighed kan nævnes, at *rammerne kan fastlægges på grundlag af de enkelte kommuners udbygningsplaner,* således at regeringen gennem rekommandationer eller direktiver peger på områder, hvor udgiftsbegrænsninger bør finde sted, eller hvor en mere ekspansiv politik er ønskelig. Eftersom krav om udbygningsplaner i dag kun findes på enkelte områder, vil denne løsning først kunne udnyttes, når udbygningsplanerne dækker alle væsentlige kommunale opgaver.

Endelig kan rammerne fastlægges ud fra kommunale *basisbudgetter.* Et basisbudget dækkende flere år angiver en videreførelse af de nuværende opgaver uden serviceforøgelse. I en periode med ekspansive offentlige udgifter vil et basisbudgt være et yderst restriktivt udgangspunkt, men særdeles styringsorienteret, idet mængdevirkninger og kvalitetsvirkninger adskilles.

5.4. Sammenhængen mellem udbygningsplanlægning og økonomisk styring.

En forudsætning for, at kommunerne kan udarbejde flerårige budgetter, er, at de har planer for udviklingen på de store udgiftsområder, skolevæsen, sygehusvæsen, vejvæsen og socialvæsen. Dette betyder, at udbygningsplanerne – uanset statens krav herom – må dække samtlige kommunale aktiviteter. For at sektorplanerne kan danne grundlag for flerårsbudgetterne er det endvidere nødvendigt, at de revideres årligt.

Som led i statens styring af den kommunale aktivitet er de i dag eksisterende plantyper derfor ikke tilstrækkelige. Foreløbig er det kun de sociale og sundhedsmæssige udbygningsplaner, der skal revideres hvert år. Budgetrammer baseret på udbygningsplaner må forudsætte årligt reviderede udbygningsplaner på alle væsentlige sektorområder, som indberettes til staten.

Som endnu en ikke uvæsentlig forudsætning for budgetsamarbejdet må nev-

nes det styringsgrundlag, kommuner og amtskommuner har ved at kunne sammenligne sig indbyrdes. En sådan ensartethed skulle – hvad angår de økonomiske registreringer – kunne opnås gennem det nye kommunale budget- og regnskabssystem, der ventes at træde i kraft fra 1977.

6. Konklusion.

Hvorledes afviger disse nyere styringsmidler fra de hidtidige?

Når initiativet ligger hos kommunerne og statens styring først sættes ind, når det konstateres, at kommunernes planlagte dispositioner strider mod landspolitiske mål, så er det givet, at kommunernes indflydelse vil stige, og dermed kan man vente en større interesse i kommunalbestyrelserne for at formulere langsigtede politiske mål. Der ligger således et klart incitament til styrkelse af det kommunale selvstyre.

Samtidig tyder alt på, at denne decentralisering af det politiske initiativ til løsning af lokale opgaver kan finde sted uden at bryde med de grundlæggende principper for statens styring.

Retssikkerhedsprincippet er der ikke rokket ved, blot har man erkendt, at kommunerne er så tilpas lovlydige, at et omfattende tilsyn ikke er nødvendigt.

Ændringen i styringssystemet vil snarere styrke end svække *samordningsprincippet,* når styringsgrundlaget bliver flerårige budgetter for hele den offentlige sektor, der for kommunerne er baseret på sektorvise udbygningsplaner. Derved koncentreres informationsgrundlaget ikke længere om øjeblikkelige og historiske kendsgerninger, men om styringens egentlige genstand – den fremtidige aktivitet i kommunerne.

Der har derimod vist sig praktiske vanskeligheder med at gennemføre *lighedsprincippet.* Disse besværligheder skyldes imidlertid ikke ændringer i styringssystemet, men derimod spørgsmålet om, hvor der skal være lighed på landsplan, og hvorledes denne lighed skal opnås? Det har vist sig, at de forskellige statsstyrelser i deres produktstyring har højst forskellig opfattelse af dette spørgsmål, hvilket følgende eksempler kan belyse:

Eksemplerne, der vedrører daginstitutioner og gymnasier, er vist i skemaerne nedenfor. I skemaerne nævnes dels de væsentligste beslutninger, der har betydning for udgifterne på de enkelte områder og dels, hvem der har den afgørende styring.

Daginstitutioner (vuggestuer og børnehaver m. v.).

Beslutning:	*Styring:*
Antal institutioner	Kommunen
Størrelse og beliggenhed af institutionerne	Kommunen
Personaleuddannelse	Staten
Personalenormering	Kommunen (i praksis vil der formodentlig ved overenskomst mellem Kommunernes Landsforening og pædagogerne blive udarbejdet retningslinier herfor)
Løn	Overenskomst
Åbningstid	Kommunen

Gymnasievæsenet.

Beslutning:	*Styring:*
Normaltimeplan (de fag, der skal undervises i, samt antallet af timer i hvert fag)	Staten
Lønforhold	Overenskomst
Antal elever, der optages i 1. G	Alle egnede skal optages
Antal elever, der optages i 1. HF	Amtsrådet
Klassekvotient	Mindst 24, højst 28
Placering af gymnasier	Godkendes i ministeriet
Størrelse m. v. af nye bygninger	Skal godkendes i ministeriet. Normalt benyttes gymnasiedirektoratets normalgymnasium.

Anm.: Dertil kommer, at ved udgangen af 1975 er der endnu ikke truffet beslutning om at overføre statsgymnasierne til amtskommunerne.

Det ses, at hvor kommunerne har en væsentlig indflydelse på daginstitutionsområdet, er deres (dvs. amtskommunernes) indflydelse på gymnasieområdet så beskeden, at de enkelte amtsråd praktisk taget ingen som helst indflydelse har.

Eksemplerne viser, at grænsen mellem landsdækkende lighed og lokal medindflydelse varierer fra det ene sektorområde til det andet. Men eksemplerne antyder også, at lighedsprincippet kan føres ud over rimelighedens grænser.

Alle er f. eks. interesseret i, at en studentereksamen har samme værdi overalt, dvs. at det er rimeligt at forhold som undervisningsfag og lærerkvalifikationer fastlægges centralt. Vanskeligere er det at forstå, at staten fortsat har en afgørende indflydelse på klassekvotienter og nye gymnasieskolers indretning og beliggenhed, al den stund amtskommunerne fuldt ud finansierer gymnasievæsenet.

Blandt de første ændringer i styringssystemet må man derfor vente en klarlæggelse af lighedsprincippets grænser.

Men for at disse ændringer kan slå igennem, må der ske et sindelagsskifte hos de regeringsmedlemmer, folketingsmænd og embedsmænd i centraladministrationen, der foretrækker at regulere detaljer frem for at formulere politiske mål.

Litteratur

(1) Erik Harder: »Dansk Kommunestyre i grundtræk«, side 13. Udgivet af Den kommunale Højskole i Danmark, 1973.

(2) Claus Haagen Jensen: »Kommunalret«, København 1972, side 67.

(3) »Kommunerne og Samfundsøkonomien«. Kommunernes Landsforening 1974, side 16.

(4) Poul Mayer: »Offentlig Forvaltning«. København 1970, side 216.

(5) Perspektivplanredegørelse II, side 605.