

Ib Christensen:

Kommunal handlefrihed - illusion eller realitet?

Nærværende artikel rummer dels et resumé af mit speciale,¹ dels en redegørelse for nogle forskningsmæssige perspektiver i forbindelse med specialet, herunder nogle ideer til videre forskning til fri afbenyttelse for hvem, der måtte være interesseret. Endelig findes der i artiklens tredje afsnit nogle politiske frihåndstegninger i forlængelse af specialet. Dette afsnit kan ses som et indlæg i debatten om græsrodsorganisationer.

1. Sammenfatning af et speciale

Ud fra en interesse i at tage det kommunale selvstyres temperatur ved indgangen til 1980'erne udvalgte jeg daginstitutions- og dagplejeområdet til nærmere undersøgelse.

Ved en gennemgang af bistandsloven, den sociale styrelseslov og byrdefordelingslovene har jeg identificeret de kanaler, hvorigennem statslige myndigheder kan påvirke kommunernes valg af serviceniveau og servicestruktur. Det er herudfra søgt vurderet, om kommunernes muligheder for indflydelse på beslutningsskabelsen på området er blevet større eller mindre i løbet af 1970'erne.

Beslutningskompetencen ligger nu som før hos kommunalbestyrelsen, men staten har en række styringsmuligheder, som i kraft af de nævnte reformer er ændret væsentligt. Vigtigst er det, at der i det sociale udbygningsplanlægningssystem er indbygget direkte indholdsmæssige og finansielle styringsmidler over for beslutninger vedrørende serviceniveauet og servicestrukturen, hvor der ud over vejledning og rådgivning tidligere kun var mulighed for indirekte styring gennem tildeling eller tilbageholdelse af ressourcer. Til gengæld er der nu slækket en smule på ressourcestyringen ved den påbegyndte overgang til generelle tilskud og ved afskaffelse af forskellige etableringstilskud.

Detailstyringen af de enkelte institutionsprojekters udformning er ligeledes slækket gennem bortfaldet af kravet om statslig god-

1) Ib Christensen, Kommunernes handlefrihed på daginstitutions- og dagplejeområdet, Institut for Statskundskab, marts 1979. Artiklen er en lettere omarbejdet udgave af specialets kapitel 6.

Ib Christensen:

Kommunal handlefrihed - illusion eller realitet?

Nærværende artikel rummer dels et resumé af mit speciale,¹ dels en redegørelse for nogle forskningsmæssige perspektiver i forbindelse med specialet, herunder nogle ideer til videre forskning til fri afbenyttelse for hvem, der måtte være interesseret. Endelig findes der i artiklens tredje afsnit nogle politiske frihåndstegninger i forlængelse af specialet. Dette afsnit kan ses som et indlæg i debatten om græsrodsorganisationer.

1. Sammenfatning af et speciale

Ud fra en interesse i at tage det kommunale selvstyres temperatur ved indgangen til 1980'erne udvalgte jeg daginstitutions- og dagplejeområdet til nærmere undersøgelse.

Ved en gennemgang af bistandsloven, den sociale styrelseslov og byrdefordelingslovene har jeg identificeret de kanaler, hvor igennem statslige myndigheder kan påvirke kommunernes valg af serviceniveau og servicestruktur. Det er herudfra søgt vurderet, om kommunernes muligheder for indflydelse på beslutningsskabelsen på området er blevet større eller mindre i løbet af 1970'erne.

Beslutningskompetencen ligger nu som før hos kommunalbestyrelsen, men staten har en række styringsmuligheder, som i kraft af de nævnte reformer er ændret væsentligt. Vigtigst er det, at der i det sociale udbygningsplanlægningssystem er indbygget direkte indholdsmæssige og finansielle styringsmidler over for beslutninger vedrørende serviceniveauet og servicestrukturen, hvor der ud over vejledning og rådgivning tidligere kun var mulighed for indirekte styring gennem tildeling eller tilbageholdelse af ressourcer. Til gengæld er der nu slækket en smule på ressourcestyringen ved den påbegyndte overgang til generelle tilskud og ved afskaffelse af forskellige etableringstilskud.

Detailstyringen af de enkelte institutionsprojekters udformning er ligeledes slækket gennem bortfaldet af kravet om statslig god-

1) Ib Christensen, Kommunernes handlefrihed på daginstitutions- og dagplejeområdet, Institut for Statskundskab, marts 1979. Artiklen er en lettere omarbejdet udgave af specialets kapitel 6.

kendelse af enkeltprojekter. Der er til gengæld skabt sikkerhed for, at enkeltprojekter falder inden for en på forhånd fastlagt ramme udtrykt gennem udbygningsplanerne, som staten på sin side har indflydelse på. Ændringerne må formodes at hænge sammen med storkommunernes forudsætninger for at kunne sikre bygnings-, ledelses- og driftsmæssigt forsvarlige dagforanstaltningsordninger såvel som økonomisk effektivitet i opgaveløsningen. Dette har gjort det muligt for statslige myndigheder at koncentrere sig om styring af mere essentielle forhold såsom serviceniveauet, servicestrukturen og den samlede kommunale ressourceanvendelse.

Til dette formål er der via sektorplansystemet skabt et sæt af styringsmidler og et omfattende informationsgrundlag, som gør det muligt at anvende styringsmidlerne til at forfølge de mest væsentlige målsætninger.

Anvendelsen af disse styringsmidler har været hovedemnet for analysen, som er gennemført på et meget konkret niveau. Det er statslige myndigheders forsøg på at påvirke kommunernes valg af dækningsgrad og dagplejeandel for forskellige aldersgrupper,² der er behandlet.

Generelle styringsmidler yder praktisk taget intet bidrag til fastlæggelse af grænserne for kommunernes handlefrihed på dette konkretionsniveau, så der er kun set på den styring, der retter sig mod den enkelte kommune. Af hensyn til undersøgelsens overkommelighed og materialets tilgængelighed har analysen endvidere kun kunnet gennemføres på grundlag af socialstyrelsens årlige tilbagemeldingsskrivelser til kommunerne.³ Det er nærmere bestemt socialstyrelsens reaktion på de kommunale udbygningsplaner, der blev indsendt i 1978, der har ligget til grund for den mere dybtgående analyse.

De ønskede dækningsgrader og dagplejeandele udtrykkes ikke direkte i skrivelserne, hvilket har nødvendiggjort en særlig metode

2) Dækningsgraden er et mål for serviceniveauet og defineres som antallet af pladser i institutioner og formidlet dagpleje i forhold til antallet af børn i en given aldersklasse. Dagplejeandelen er et mål for servicestrukturen og skal forstås som antallet af indskrevne i formidlet dagpleje i en given aldersgruppe i forhold til det samlede dagforanstaltningstilbud.

3) Kommunerne kan heri pålægges at indsende næste års plan til godkendelse, eller de kan tildeles henstillinger af varierende styrke, som de ikke retligt er forpligtet til at følge.

ved analysen af grænserne for kommunernes handlefrihed. Handlefriheden er defineret som det indhold, kommunernes beslutninger kan have uden at give anledning til statslig styring.⁴ Metoden går herefter ud på at inddrage alle kommuner i undersøgelsen og se på, om de kommuner, der modtager en kommentar fra socialstyrelsen, adskiller sig fra de øvrige kommuner med hensyn til planlagte dækningsgrader og dagplejeandele.⁵ På denne måde vil eventuelle statslige normer kunne identificeres, selv om de ikke direkte er kommet til udtryk nogen steder.

Et første resultat af analysen er, at eventuelle normer har karakter af minimumsstandarder, hvilket skal forstås som den laveste dækningsgrad og den højeste dagplejeandel, der kan accepteres. På daginstitutions- og dagplejeområdet forekom det ikke i 1978, at kommuner fik påtale for at vælge for ressourcekrævende løsninger.

Dernæst er det konstateret, at socialstyrelsen har anlagt en meget lav styringsprofil. Dette kommer til udtryk allerede i tilbagemeldingsskrivelsernes formuleringer, som typisk går ud på, at det henstilles til kommunerne at overveje visse nærmere angivne forhold.

Den lave styringsprofil fremgår også af, at der med hensyn til både valg af dækningsgrad og dagplejeandel skal meget til, før der gives en kommentar. Man skal helt ned på dækningsgrader under 15% for 0-6 årige og op på en dagplejeandel på 100% for 0-2 årige, før der bliver givet kommentarer i blot 25% af tilfældene. Der er ikke eksempler på, at der gives kommentarer vedrørende dækningsgrader for 7-13 årige, som overstiger 2%.

Kun i ét tilfælde er der identificeret en minimumsstandard af absolut karakter; en planlagt dagplejeandel for 3-6 årige på 54% sætter et absolut skel mellem kommuner, der får en kommentar herom, og kommuner, der ikke gør det. Her synes der således at blive gjort et forsøg på at holde kommunerne fast på bestemmelsen i dagplejecirkulæret om, at dagplejen kun må være et supplement til in-

4) Vedrørende en grundigere behandling af handlefrihedsbegrebet henvises der til specialet, pp. 46-50, 62-64 og 82-85. Styringsvariablene er behandlet pp. 29-32.

5) Der er fortrinsvis arbejdet med de dækningsgrader og dagplejeandele, kommunerne regner med at opnå ved planperiodens slutning pr. 1.1.1984.

stitutionspladser, mens bestemmelsen følges langt mindre konsekvent op, når det gælder de 0-2 årige.

Socialstyrelsens tilbagemeldingsvirksomhed er ikke baseret på lighedsbetragtninger. Der tages hensyn til, at behovet for dagforanstaltninger varierer fra kommune til kommune både med hensyn til omfang og struktur.

Dette kommer til udtryk i, at bymæssige kommuner løber en risiko for kommentarer ved langt højere dækningsgrader og langt lavere dagplejeandele end landkommuner. Landkommuner har i ingen tilfælde fået kommentarer for lavere dagplejeandele for 0-2 årige end 100%. Selv ved dagplejeandele på 100% er landkommunernes risiko for en kommentar lav, mens det synes at have karakter af en regel, at kommuner med bymæssige bebyggelser over 4.000 indbyggere altid får en kommentar for en planlagt dagplejeandel for 0-2 årige på 100%.

Der synes derimod ikke i tilbagemeldingsvirksomheden at blive taget hensyn til, hvor stor en belastning på en kommunes ressourcer, udbygningen med dagforanstaltninger udøver. Socialstyrelsens vurdering af kommunernes udbygningsplaner er behovsorienteret og ikke ressourceorienteret.

Kommunernes handlefrihed på daginstitutions- og dagplejeområdet forekommer at være meget stor. Socialstyrelsens virksomhed kan karakteriseres som et uhyre forsigtigt forsøg på at fremme udbygningen med dagforanstaltninger og ændre tilbuddenes struktur i retning af institutionsløsninger frem for formidlet dagpleje. I øvrigt opfattes det som en mission at fremme den socialpolitiske bevidsthed i kommunerne og få kommunerne til at argumentere for deres løsningsvalg.

2. Nogle forskningsmæssige perspektiver

I dette afsnit diskuteres den anvendte forskningsstrategi, og der antydes nogle muligheder for at bygge videre på metoden og de udvundne resultater.

Inden for en empirisk systemanalytisk ramme har jeg forsøgt at bidrage til forståelsen af det kommunale selvstyres vilkår ved indgangen til 1980'erne. Dette er sket ved en meget konkret analyse af et snævert afgrænset opgaveområde. Således er undersøgelsen et led i en partikularistisk forskningsstrategi, hvor mange delanalyser af forskellige sagområder lægges ved siden af hinan-

den og tilsammen formodes at sige noget om en helhed - her om forholdet mellem stat og kommuner i almindelighed. Der er næppe tvivl om, at sådanne analyser er nødvendige, om ikke for andet så som råstof for analyser, der starter "fra oven" - dvs. med helheden.

Efter min mening må man også fastholde værdien af partikularistiske analyser i sig selv. Det kan være nyttigt at undersøge kommunernes handlefrihed på daginstitutions- og dagplejeområdet, uanset om dette bidrager til øget forståelse af forholdet mellem stat og kommuner generelt. Dette skulle gerne blive bekræftet gennem skitseringen af nogle politiske perspektiver i afsnit 3.

Om den empiriske systemanalyses hensigtsmæssighed skal der blot siges, at den synes at have indfriet de forventninger, der kan stilles til den, nemlig at kunne bruges som det skelet, hvorpå analysen hænges op - altså som middel til strukturering af analysen.

Det, der adskiller denne undersøgelse fra andre undersøgelser af det kommunale selvstyre, er dens konkretionsniveau. Dette har på sin side nødvendiggjort en selvstændig begrebsudvikling, der naturligvis kun kan have forslagens karakter, og hvis hensigtsmæssighed kan diskuteres både i forhold til den her behandlede problemstilling og til andre problemstillinger på tilsvarende konkret niveau. Her skal jeg knytte nogle kommentarer til handlefrihedsbegrebet og begrebet styringsintensitet.

Daginstitutions- og dagplejeområdet er et område, hvor ønsket om kommunalt selvstyre er fremherskende, og hvor en detaljeret statslig styring derfor vil være politisk prekær. Det er da også påvist, at styringsindholdet angives meget upræcist. Dette har nødvendiggjort en mere indirekte analysemetode, som er kommet til udtryk gennem definitionen af handlefrihedsbegrebet ud fra baggrunden for den statslige styring og ikke dens indhold. Ved styringsbaggrund forstås her indholdet af de kommunale planbeslutninger, der har ligget til grund for den statslige styring. Metoden har afkastet positive resultater, som har kunnet udtrykkes ved hjælp af forskellige - til lejligheden udviklede - begreber for grænser for kommunernes handlefrihed.

Begreberne har således været anvendelige. Anvendeligheden forudsætter naturligvis, at det lykkes at udskille de centrale variable, som påvirker styringsadfærden, og at der findes materiale

til belysning af disse variable og af selve styringsadfærden. En eventuel systematik i styringsadfærden vil da fremtræde som analysens resultat; eventuelle "skjulte" normer vil blive kortlagt.

Resultaterne ville muligvis være blevet bedre ved inddragelse af flere - eller blot andre - variable; navnlig synes der at være behov for udbygning af analysen af den behovs- og ressourcebetingede handlefrihed. Flere styringskanaler - især rådgivning og klager - kunne også inddrages, hvis der materialemæssigt kunne skabes mulighed for det.

Metoden forekommer også direkte eller efter nødvendige tilpasninger at kunne anvendes på andre opgaveområder, især hvor der findes obligatorisk sektorplanlægning.

Forsøgene på at indarbejde styringsintensiteten i handlefrihedsanalysen gav meget små resultater. Det interessante var, at det lod sig gøre at måle styringsintensiteten med stor grad af præcision, hvilket måske åbner perspektiver for undersøgelser med andre problemstillinger end den her behandlede.

Den gennemførte undersøgelse kan forekomme noget snæver. Senere undersøgelser vil kunne ophæve nogle af dens begrænsninger.

En relevant videreudvikling ville bestå i gennemførelse af bredere tidsserieanalyser. Her er tidsaspektet kun strejft ved afprøvning af en hypotese om, at styringsintensiteten i tilbagemeldingsskrivelserne alene afhænger af, om der er tale om opfølgning af en tidligere kommentar til den pågældende kommune eller ej. I socialstyrelsen sammenstiller man imidlertid systematisk materialet fra de forskellige udbygningsplanrunder og ressourcetællinger, således at man dels kan se, om de enkelte kommuner fastholder den planlagte udbygningstakt og udviklingsretning fra plan til plan, dels om planerne realiseres. Disse problemstillinger er interessante i sig selv, men kan også bidrage til forståelsen af den statslige styringsadfærd. Man opstiller næppe et sådant informationsgrundlag uden at have til hensigt at bruge det, og man har nu efterhånden materiale fra tilstrækkeligt mange planrunder til at kunne danne sig et klart billede af udbygningsplanlægningens dynamik.

En alvorlig begrænsning i denne undersøgelse er, at styringens effekt ikke er inddraget. Ved tidsserieanalyser som skitseret ovenfor vil man kunne undersøge, om statslig styring ét år afspejler

sig i næste års udbygningsplaner, og det kunne undersøges, om det er bestemte typer af kommuner, der sidder styringen overhørig - hvis noget sådant i det hele taget forekommer. Her ville politiske kommunekaraktistika med fordel kunne inddrages. Muligvis ville det være nødvendigt med kommunale case-studies for at belyse spørgsmål om styringens effekt til bunds.

Kommunernes handlefrihed begrænses naturligvis ikke kun af statslige myndigheder. Når det gælder daginstitutions- og dagplejeområdet, består det problematiske i en sådan angrebsmåde især i, at man ikke får taget højde for de begrænsninger, kommunens borgere sætter for indholdet af kommunalbestyrelsens beslutninger. Her er case-studies nok den eneste metodiske mulighed, men det vil stadig være uhyre vanskeligt at sammenligne effekten af en statslig tilbagemeldingsskrivelse med effekten af krav fra borgerne. Man kunne spørge, om tilbagemeldingen overhovedet har nogen selvstændig betydning, eller om reaktionen herpå helt er betinget af det politiske klima i lokalsamfundet. En bekræftelse af det sidste ville naturligvis være ensbetydende med, at analyseoplæg som det foreliggende ville være ufrugtbare. Effektstudier med inddragelse af betydningen af krav fra lokalsamfundet forekommer derfor at være den mest presserende videreudvikling af denne undersøgelse.

3. Er kommunernes handlefrihed for stor?

Det har vist sig, at statslige myndigheders forsøg på at påvirke serviceniveau og servicestruktur på daginstitutions- og dagplejeområdet er yderst forsigtige. Man kunne spørge, om kommunerne i virkeligheden ikke får alt for stort tøjrslog.

Her opstår et dilemma, hvis man på én gang mener, at kommunernes indsats på daginstitutions- og dagplejeområdet er for ringe, og at beslutningsskabelsen på området bør ske lokalt. Det er jo påvist, at socialstyrelsens påvirkningsforsøg altid går i retning af, at kommunerne skal forøge indsatsen, men sådanne påvirkningsforsøg kan man jo dårligt påberåbe sig, hvis man samtidig mener, at den måde, opgaverne løses på, er staten uvedkommende.

Personlig står jeg midt i dette skisma. Lange ventelister taler deres tydelige sprog om et udækket behov for dagforanstaltninger for børn. På den anden side tillægger jeg det kommunale selvstyre en så stor selvstændig værdi, at jeg er villig til at acceptere,

at beslutningskompetencen på et område som dette, hvor kendskabet til behovets omfang og struktur helt klart er placeret lokalt, i sidste instans bør være kommunal.

Mit væsentligste argument for kommunalt selvstyre er, at lokal selvbestemmelsesret på vigtige opgaveområder er en nødvendighed for at modvirke politisk passivisering.

Efter min mening er det derfor helt forfejlet, når Børne- og Ungdomspædagogernes Landsorganisation opfordrer socialministeren til at tage initiativ til en folketingslovgivning, der sikrer, at decentraliseringen ikke fører til en forringet service over for befolkningen,⁶ eller når Den Forebyggende Børneforsorgs Arbejdsløshedskasse opfordrer ministeren til at tvinge kommunerne til at overholde bistandslovens bestemmelse om, at de skal sørge for det nødvendige antal daginstitutionspladser.⁷

For så vidt vil jeg give Højland og Vesterø Jensen ret, når de skriver, at en decentral politisk kamp over for 275 besluttende enheder umiddelbart er hæmmet af, at de klasse- og interesse-mæssige grupperinger og organisationer i kraft af traditionen har været indstillet på at rette kampen mod det statslige niveau.⁸ Derfor kan decentralisering betyde marginalisering af socialt udsatte grupper og arbejderklasseinteresser med levevilkårsforringelser til følge.⁹ På denne baggrund at kræve øget centralisering er dog efter min opfattelse en misforståelse af flere grunde.

For det første er interesseorganisationernes evner til og muligheder for at formidle befolkningens krav til det politiske system måske ikke så store, som de tidligere har været, hvilket opkomsten af græsrodsbevægelser - eksempelvis grupper af ventelisteforældre - kan være et tegn på.¹⁰

6) Børn og Unge, nr. 26, 1978, p. 3.

7) Information, den 18. december 1978.

8) Mogens Højland og Carsten Vesterø Jensen, Bidrag til en analyse af det kommunale selvstyres stilling i Danmark, Tidsskrift for politisk økonomi, nr. 2, 1978, p. 12.

9) Ibid., p. 24.

10) Jvf. Poul Erik Mouritzen, Niels Refslund Poulsen og Finn Breinholt Larsen, Borgerdeltagelse og græsrodsbevægelser, Århus, 1978, p. 119 samt Aase R. Sørensen og Randi T. Nielsen, Kampen for børn og bolig, Viborg, 1978, pp. 26 ff.

For det andet kan det vel næppe være et mål i sig selv at cementere eksisterende pressionskanaler og især ikke, hvis de i forhold til andre strukturer er politisk passiviserende. På kort sigt er det muligt, at tilkæmpede positioner er vanskelige at fastholde i et decentraliseret system. På længere sigt må en bred politisk aktivitet imidlertid være den bedste garanti mod levevilkårsforringelser, og aktiviteten kan næppe fremmes ved at henlægge beslutningskompetencen over lokale anliggender til centrale organer og overlade interesseartikulationen til centraliserede interesseorganisationer.

For det tredje er det helt urealistisk at forestille sig, at øget statslig beslutningskompetence på daginstitutions- og dagplejeområdet udelukkende vil blive placeret i socialministerielt regi. Socialministeriets og socialstyrelsens ønsker om standardforbedringer vil naturligvis blive afvejet mod finansministerielle ønsker om hensyntagen til det samlede ressourceforbrug. Hvordan interesseorganisationerne vurderer deres muligheder for at påvirke finansministerielle beslutninger ved jeg ikke. Store er de næppe, og græsrodsbevægelser vil nok heller ikke opstå på dette grundlag. Det samlede resultat bliver let på længere sigt standardforringelser, manglende hensyntagen til forskelle i kommunernes behovsstruktur og politisk passivitet.

Snarere end at kræve øget statslig styring ville jeg derfor plædere for afskaffelse af socialministerens beføjelse til at indkalde en kommunes næste plan til godkendelse. Helt at eliminere statslig deltagelse i beslutningsskabelsen på området ville næppe være formålstjenligt, hvis man lægger vægt på, at serviceniveauet skal forøges og servicestrukturen ændres. Mange kommuner har brug for vejledning og rådgivning og for at blive pålagt at bringe socialpolitiske argumenter for deres planer frem. Tilbagemeldingsystemet kombineret med socialstyrelsens vejlednings- og rådgivningsvirksomhed forekommer velegnet i denne henseende, mens godkendelsesbeføjelsen betyder, at kommunerne i retlig henseende ikke kan anses som besluttende i sidste instans. En kommune vil næppe i det lange løb have mulighed for at sidde et pålæg om indkaldelse overhørig, mens effekten af en mildere henstilling må antages i højere grad at afhænge af borgernes indstilling til det påtalte forhold.

I forhold til det kommunale selvstyre har tilbagemeldingssystemet indtil nu fungeret rimeligt; navnlig er godkendelsesbeføjelsen blevet anvendt meget varsomt. Ud fra ønsket om serviceforbedringer forekommer styringen alt for svag og sporadisk.¹¹ Betænkeligt ud fra det kommunale selvstyres synsvinkel er imidlertid det informationsgrundlag, der opbygges på statsligt niveau. Dette vil under andre politiske konjunkturer kunne anvendes til en yderst detaljeret styring af kommunerne. Denne risiko er omkostningen ved at opbygge et system, hvor en statslig myndighed har informationsmæssige muligheder for at yde en vejledning og rådgivning, som har værdi for kommunerne, og som tendentielt vil medvirke til en forbedring af serviceniveau og -struktur på daginstitutions- og dagplejeområdet. Samtidig må man huske, at også borgerne efter indførelse af udbygningsplanssystemet har fået bedre muligheder for indsigt i kommunernes daginstitutionspolitik og derfor et bedre grundlag for at udøve politisk påvirkning.

I afsnit 2 antydede jeg, at den statslige styrings effekt måske i det væsentligste er af en indirekte karakter på den måde, at den betinges af den politiske stemning blandt kommunens borgere eller blandt de mest magtfulde grupper af borgere.

Tilbagemeldingsskrivelser vil kunne bruges som løftestang i borgernes kamp mod kommunerne. Her er en erkendelse af det konkrete indhold og intensiteten af den statslige styring af betydning, når strategien over for kommunale myndigheder skal fastlægges. Man får et billede af hvor langt, man er nødt til at stole på egne kræfter, og hvor langt, man kan regne med opbakning fra socialstyrelsen såvel emnemæssigt som mere konkret.

En kanal, ad hvilken man har mulighed for at mobilisere socialstyrelsen, er klagevejen, idet en kommune som regel vil få sin udbygningsplan særlig grundigt kigget efter i sømmene, hvis der foreligger en klage. Direkte pression mod kommunale myndigheder

11) Dette er dog ikke den almindelige opfattelse fra kommunalt hold, hvor man mener, at socialstyrelsens kommentarer kan have en virkning som torden og lynild i de kommuner, der kritiseres. Sammenslutningen af Sociale Udvalg har henstillet til socialministeren, at der ikke fremsendes særlige kritiske bemærkninger m.v., uden at tungtvejende argumenter taler herfor, og uden at sagen forinden har været drøftet med kommunen og forelagt for socialministeren eller indenrigsministeren. Socialministeren vil imødekomme denne kritik bl.a. ved at lade de mest kritiske tilbagemeldingsskrivelser udgå fra socialministeriet, Kommunen, 10. maj 1979. Reaktionen kan forekomme noget overdrevet i lyset af resultaterne af min undersøgelse.

er vel den vigtigste indflydelseskanal for lokale græsrodsorganisationer. Her vil en tilbagemeldingsskrivelse fra socialstyrelsen naturligvis altid kunne inddrages i argumentationen over for kommunalbestyrelsen - ikke mindst efter, at det her er påvist, at kommentarer tilsyneladende kun gives i ret ekstreme tilfælde.

For de interesseorganisationer, der indretter deres pression mod statslige myndigheder, kan denne undersøgelses resultater anvendes til en præcisering af pressionen. F.eks. vil man kunne påvise misforhold mellem på den ene side den statslige styrings omfang og intensitet og på den anden side kommunernes lange ventelister og manglende opfyldelse af bestemmelsen om dagpleje som supplement til institutionspladser.

Umiddelbart skulle man mene, at allermost interesseret i at vide, hvor de konkrete grænser for kommunernes handlefrihed går, måtte de kommunale myndigheder selv være. Man ville kunne benytte dette kendskab til at bevæge sig så tæt ud mod grænseområderne som muligt. En sådan effekt - der vel nærmer sig misbrug - er naturligvis ikke utænkkelig, men dog ret usandsynlig. Kommunernes daginstitutions- og dagplejepolitik bestemmes ikke alene af den statslige styring. Grænserne for kommunernes handlefrihed er heller ikke konstante, og jeg har blot givet et øjebliksbillede af tilbagemeldingsrunden i 1978.

Systemet er under udvikling; socialstyrelsens styringsmuligheder ændrer sig, og de politiske konjunkturer ændrer sig. Hvor centralismen - når man så på de statslige styringsmuligheder efter 1970'ernes reformer - sprang op som en løve, faldt den ned som et lam, når man så på den faktiske udnyttelse af mulighederne. Hvordan kommunernes handlefrihed udvikler sig, kan kun til en vis grænse bestemmes af den statslige styring; en bevidst og aktiv lokalpolitisk indsats vil være afgørende for, hvor denne grænse skal gå.