

De kommunale organisationers indflydelse

Lene Thomsen og Henrik Bang

Udviklingen i de statslige opgaver efter 2. verdenskrig har bevirket omfattende ændringer i den offentlige administration. Den generelt væsentligste ændring har været omorganiseringen af kommunestrukturen (kommunalreformen), og den derefter følgende udlægning af opgaver og omlægning af byrderne herved fra stat til primær- og amtskommuner (kommunaliseringen), se nærmere Kirsten Ketscher og Steen Rønsholdt, Retfærd nr. 4, s. 54ff.

Kommunernes del i det offentlige virksomhed er i løbet af udlægningsperioden generelt vokset. Konkret har det bl.a. fundet udtryk i de kommunale organisationers stærkt optrappede aktivitet og indflydelse i forbindelse med statslig regulering og enkeltkommunernes tilpasning til nye opgaver. Nedenfor omtales de kommunale organisationers funktioner som interesseorganer og mellemed mellem stat og enkeltkommuner, og de ved reformerne fremkomne ændringer i statens styringsmuligheder, herunder udviklingen i aftaleformen som reguleringsmiddel. Ud fra de fremdragne generelle struktursammenhænge og enkelte konkrete eksempler konkluderes, at der – i alt fald inden for den arbejdskraftreproduktive regulering, som behandles her – består en risiko for samfundsmæssigt set uheldige virkninger af de kommunale organisationers indflydelse på lovgivning og administration. (Specielle oplysninger og eksempler i artiklen vil overvejende vedrøre Kommunernes Landsforening, da denne organisation dækker størsteparten af sociallovgivningens administration).

1. De kommunale organisationers status og virksomhed

a. I forlængelse af kommunalreformen blev de kommunale organisationer reorganiseret. Kommunernes Landsforening har efter 1970 samlet alle primærkommuner, mens alle amtskommuner fortsat er organiseret i Amtsrådsforeningen. Begge foreninger har i løbet af 70'erne gennemgået en væsentlig udbygning i trit med kommunaliseringen. Organisationsform og ressourceanvendelse, herunder ansættelse (eller mere korrekt: kapring) af eksperter er foregået i overensstemmelse med de to hovedopgaver, der påhviler disse organisationer: *At* varetage de respektive kommunale interesser over for statslige myndigheder, og *at* yde service til medlemskommunerne.

Retligt set er de kommunale organisationer private foreninger. Såvel deres virksomhed udadtil, især i forhold til staten og faglige organisati-

oner, som indadtil er alene baseret på foreningens love, uanset at virksomheden helt overvejende angår offentligretlig regulering. Forskellige lovbestemmelser (f.eks. kommunistyrelseslovens § 57 og sygesikringslovens § 26) forudsætter dog direkte, at foreningerne handler på kommunernes vegne. Deres privatretlige status sætter dem uden for enhver offentlig kontrol, f.eks. fra det statslige tilsyn med kommunerne, herunder kommunale fællesskaber (se kommunalstyrelseslovens § 60, jfr. §§ 47ff., jfr. FOB 1976, 139ff.) og fra ombudsmanden, ligesom offentlighedsloven ikke finder anvendelse på nogen del af foreningernes virke. Foreningernes konkurrenceevne i forhold til det begrænsede udbud af eksperter skyldes, at deres status giver dem frihed til at fastsætte løn- og arbejdsvilkår uhæmmet af de regler, der gælder for stat og kommuner.

De to foreninger ledes af bestyrelser bestående af kommunale politikere. Den politiske sammensætning er præget af de etablerede borgerlige partier og Socialdemokratiet, fordi valgreglerne tilgodeser de store partier, og fordi den politiske tendens (bortset fra lokalgrupper, der er uden indflydelse i foreningerne) er mere højrevendt end den landspolitiske tendens.

b. Kommunernes Landsforening og Amsrådsforeningen varetager medlemmernes interesse i forhold til folketing, regering og centraladministration. Foreningerne udtaler sig til offentligheden, retter konkrete henvendelser til de statslige myndigheder og deltager i officielle og uofficielle udvalg, råd, kommissioner m.v., der direkte eller indirekte berører kommunernes virksomhed. Kommunaliseringen har betydet, at de kommunale organisationer i dag har indflydelse på og indsigt i meget store dele af den statslige administration. Kommunernes rådighed over vitale led i det administrationsapparat, der er fornødent til løsning af det offentliges opgaver, samt koncentrationen af ekspertise i de kommunale organisationer gør, at der er stor lydhørhed over for organisationernes synspunkter og forslag.

Grundlaget for de kommunale organisationers virksomhed over for de statslige myndigheder består dels i løbende stillingtagen til sagpolitiske, f.eks. socialpolitiske, spørgsmål, dels i en varetagelse af kommunernes politiske (spec. skattepolitiske) og forvaltningsmæssige interesser. Sagpolitiske synspunkter oparbejdes ofte i foreningernes sekretariater og politiske organer inden for foreningen. I tilslutning til Kommunernes Landsforening findes f.eks. en Sæmmenslutning af sociale udvalg, der har gode muligheder for at gøre sig gældende, jfr. nedenfor. Det er dog overvejende de generelle politiske og forvaltningsmæssige hensyn, der formidles til stat og offentlighed. Foreningernes bestyrelser handler på et politisk mandat og foreningernes sekretariater gennemfører løbende en professionel interesseafvejning, som præger foreningernes standpunkter udadtil.

Foreningernes virksomhed over for staten består med andre ord ikke i samarbejde, men i interessevaretagelse, og regel- og beslutningsforbere-

dende mødevirksomhed har derfor karakter af forhandlingsrunder. De to foreninger har her vist evne til at gøre fælles front uanset hvorledes interessen fordeler sig, (ex.: Amtsrådsforeningen støtter KL i sociale sager, mens KL støtter Amtsrådsforeningen i sundhedsmæssige sager).

c. Foreningerne erhverver sig en omfattende indsigt i baggrunden for den statslige regulering allerede under forberedelsen heraf. Dette giver foreningerne en særlig position, når nye ordninger skal sættes i værk i kommunerne. Herudover har foreningerne opbygget sekretariater og administrative enheder, der løbende skal yde vejledning, herunder juridisk bistand i forbindelse med enkeltsager og i form af cirkulærer, informationspjecer, vedligeholdelse af administrationssystemer m.v. De fleste kommuner følger i vidt omfang de saglige og administrative anvisninger, de modtager fra foreningerne. Den her nævnte service- og styringsvirksomhed suppleres med omfattende uddannelsesordninger for kommunernes politikere og ansatte.

Som et eksempel på den interne styringsvirksomhed kan nævnes nogle organisatoriske sammenhænge bag den primærkommunale socialforvaltning. Som nævnt eksisterer der en Sammenslutning af sociale udvalg, dvs. en politisk organiseret forening. Foreningen repræsenterer de fleste sociale udvalg og har et meget tæt samarbejde med Kommunernes Landsforening. Sammenslutningens formand deltager i Landsforeningens bestyrelsesmøder. Sekretariat for Sammenslutningen er kontoret for socialplanlægning under økonomisk-administrativ afdeling i Kommunernes Landsforening. Kontoret, der samtidig er sekretariat for det kommunale socialplanlægningsudvalg arbejder med generel planlægning inden for socialforvaltningernes områder og vedligeholder administrationssystemer til brug for kommunernes socialforvaltninger. Det kommunale socialplanlægningsudvalg er et kontaktudvalg mellem Foreningen af socialchefer (tidl. Socialinspektørforeningen) og Kommunernes Landsforening. Der er oprettet sådanne kontaktudvalg mellem kommunale praktikere og Landsforeningens administrative ledelse på alle større kommunale sagsområder. – På regionalt og lokalt niveau formidles samarbejdet mellem politikere og administrativt personale ofte via de regionale kommuneforeninger. På dette niveau foregår et omfattende politisk-administrativt koordineringsarbejde vedr. detailfortolknings spørgsmål, administrationsordninger m.v.

d. Allerede ved at iagttage de kommunale organisationers opbygning og aktivitet kan man med god grund gå ud fra, at organisationernes indflydelse såvel over for de statslige myndigheder som over for medlemmerne er ganske betragtelig. Det skyldes, at den omfattende kommunalisering har bragt de kommunale organisationer i en dobbeltrolle: Som interesserepræsentant for de kommuner, der nu råder over væsentlige dele af det offentliges administrationsapparat og tager det daglige slæb, og som for-

handlingspart i forhold til staten, hvilket indebærer, at foreningerne ventes at bruge deres serviceapparat over for enkeltkommunerne til at presse resultater af forhandlingerne igennem.

2. Statslige styringsmidler over for kommunerne

a. Kommunaliseringen har indskrænket de statslige styringsmuligheder mht. lovgivningens anvendelse og offentlige udgifters afholdelse. På områder hvor lovgivningen klart præciserer, at der under bestemte betingelser tilkommer en borger en ydelse (f.eks. inden for social sikringslovgivning) ligger styringsmulighederne alene i, at lovgiver kan ændre betingelserne for tildeling og udmåling. På sådanne områder har staten indtil videre koncentreret opmærksomheden om at frembringe nogenlunde holdbare prognoser for det forventede behov til brug ved statens og kommunernes budget/finanslovsforslag.

På områder, hvor der hjemles den kompetente myndighed et vist skøn, f.eks. ved en række bistandsydelse, er afgørelserne lagt ud til kommunale organer, og staten har – bortset fra bemyndigelser på begrænsede områder – ikke adgang til administrativt at meddele generelle pålæg om valg af kriterier for de kommunale beslutninger. Staten har endvidere på hele det sociale område mistet kompetence som klagemyndighed.

Hvad endelig angår det almindelige serviceniveau, herunder udbygningen af f.eks. sociale institutioner, så hviler fastsættelsen heraf i vidtstrakt grad på den enkelte kommunes interne politiske beslutninger. På det sociale område er udbygningen af institutioner undergivet en planforpligtelse, hvor socialstyrelsen påser overholdelsen af de legale krav. Socialstyrelsesloven af 1970 indeholdt godkendelsesbeføjelse vedr. de kommunale planer. Efter pres fra kommunerne gled beføjelserne ud ved lovens revision i 1975, og planforpligtelsen har nu stort set kun betydning som sagligt beslutningsgrundlag for kommunerne selv.

b. De økonomiske rammer for kommunernes serviceforanstaltninger og institutionsudbygning har staten en vis mulighed for at øve indflydelse på, først og fremmest ved lovgivning, men det er ofte en meget kompliceret opgave at gennemføre økonomisk-politisk regulering ved lov på disse områder. Derfor reguleres almindeligvis ved eller efter forhandlinger med de kommunale organisationer.

Over for den enkelte kommune er det statslige tilsyn med kommunerne beføjet til – i forbindelse med godkendelse af visse økonomiske dispositioner, der typisk indgår i udbygningsaktiviteter – at betinge sig dispositionens overensstemmelse med de økonomisk-politiske retningslinjer fra regeringen, ofte fastsat ved aftaler med de kommunale organisationer. Men mange udgiftsområder er udelukkende bestemt af enkeltkommunernes beslutninger. Begrænsninger i det offentliges samlede forbrug, f.eks.

af arbejdskraft og anlægsvirksomhed, kan ikke gennemføres alene ved statslig regulering. Samtidig med at statens styringsmidler i forbindelse med kommunaliseringen er blevet stærkt begrænset, er behovet for generel økonomisk styring af de offentlige aktiviteter vokset. Hermed er der skabt grundlag for en ny styringsform – aftaler – der vel har tvivlsom offentligretlig gyldighed, men som temmelig åbenbart udfylder et tomrum i statens muligheder for at varetage sine almene opgaver.

3. Aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer

For at illustrere hvordan aftalereguleringen i praksis forløber, er det hensigtsmæssigt at vælge et område, hvor dog noget af dokumentmaterialet er til at skaffe. Det er tilfældet mht. investeringsrammeaftalerne.

Fra og med finansåret 1973/74 har der mellem de kommunale organisationer og regeringen været aftalt investeringsrammer. For både finansåret 73/74 og 74/75 blev der indgået aftale om investeringsrammer mellem regeringen og KL¹. De henstillede i fællesskrivelser til kommunerne, at disse holdt deres anlægsudgifter inden for en nærmere bestemt ramme. Skrivelserne blev fulgt op af en af Indenrigsministeriet (IM) udsendt cirkulæreskrivelse med retningslinier for, hvordan investeringsbegrænsningen ville blive gennemført². De 50 største kommuner fik fastsat det nøjagtige beløb de måtte anvende, medens der for de resterende kommuner blev fastsat en fælles ramme. Proceduren var herefter den, at IM i samarbejde med K.L. ville foretage de nødvendige reduktioner, hvis det efter indsendelse af totalbudgetskemaer viste sig, at den fælles ramme blev overskredet. I Cirkulæreskrivelsen anførte ministeriet, at der for samtlige kommuner var afsat et nærmere beløb til dispensation fra investeringsbegrænsningerne. Investeringsrammen blev overskredet og på denne baggrund udsendte IM en skrivelse efter hvilken kommunerne skulle indsende et revideret anlægsbudget. I de tilfælde hvor kommunernes egne reduktioner ikke var tilstrækkelige, fastsatte IM kommunernes investeringsramme³. Hertil havde IM ikke hjemmel, men aftalen med KL havde den fornødne normative effekt, så at IM's styringsvirksomhed ikke blev anfægtet.

Inden for året 75/76 blev der aftalt investeringsrammer. Disse fik i midlertid ikke den store betydning, idet det bl.a. på grund af den stigende ledighed var nødvendigt med lempelser.

De omtalte aftaler fremstår for enkelte kommuner på en uklar måde. De bliver præsenteret for kommunerne i form af fællesskrivelser og cirkulærer. I nogle tilfælde er der fastsat en dispensationsprocedure, hvori tilsynsrådet er inddraget. Kommunalbestyrelsens medlemmer og borgerne kan

1) Fællesskrivelser af hhv. 2/8-72 og 8/6-73 fra regeringen og de kommunale organisationer.

2) Cirk.skr. fra IM af 11/7 1973.

3) Meddelelse af 6/2 1974 fra IM.

berettiget blive i tvivl om aftalernes retligt og forpligtende karakter. Folke­tingets ombudsmand blev ved den lejlighed inddraget i en vurdering heraf gennem klage, se FOB (1976).

Klageren gjorde gældende, at aftalen indebar delegation af kommuner­nes bevillingsmyndighed og at dette stred mod den kommunale styrelses­lovs § 40.2, samt at IM havde begået en fejl ved at anvende aftalerne som middel til begrænsning af kommunernes aktivitet, og dermed skabt en uklar retstilstand. I ministeriets udtalelse hedder det bl.a.:

»Der er efter ministeriets opfattelse ikke sket en delegation af kom­munalbestyrelsens bevillingsmyndighed, idet det fortsat er kommu­nalbestyrelsen, der afgør hvilke bygge- og anlægsarbejder, der skal iværksættes . . . Som følge af, at der som nævnt ikke er lovhjemmel til at foreskrive bindende rammer for den kommunale investerings­aktivitet, er der ikke fastsat sanktioner for overskridelse af rammer­ne, som derfor må anses som retlig uforbindende for den enkelte kommunalbestyrelse«.

Ombudsmanden holdt sig til dette synspunkt:

»Aftalen tilsigter efter det oplyste ikke at – og ville ifølge min mening heller ikke kunne – pålægge de enkelte kommuner nogen retlig forpligtelser overfor staten mht. investeringsbegrænsning. En dele­gation af bevillingsmyndigheden fra kommunen til staten, der ville stride mod den omtalte bestemmelse i den kommunale styrelseslov, foreligger således ikke. Spørgsmålet om kommunernes retlige stil­ling i forhold til investeringsbegrænsninger er derfor alene et spørg­smål om kommunernes forhold til KL, og dette spørgsmål finder jeg – efter de regler der gælder for min virksomhed – ikke at kunne tage stilling til«.

Ombudsmanden tog ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet havde begået en fejl, der kunne medføre en uklar retstilstand, men udtalte blot, at problemer er »et lovgivningspolitisk spørgsmål af en sådan karakter, at jeg ikke finder det rigtigt, at jeg udtaler mig derom«.

Som ligeledes påpeget af ombudsmanden, er spørgsmålet om aftalernes retlige forpligtelse overfor kommunerne alene et spørgsmål om kommu­nernes relation til KL. Da der hverken i KL's love eller andetsteds findes hjemmel til aftalereguleringen, bliver det praktisk vigtige ved denne proble­matik derfor, at kommunerne vil acceptere Indenrigsministeriets og KL's metoder, undlade at protestere og stort set følge aftalerne. Det spiller i den forbindelse en afgørende rolle, hvilke midler KL har til at gennemføre aftalerne, samt KL's argumentation for at medvirke til aftale­formen. KL's midler er alene henstillinger, udtalelser og anbefalinger. Desuden kan man tale om en slags »trusselsaftalestyring«, idet KL lø­bende fremhæver overfor kommunerne, at alternativet, nemlig lovregule-

ring, vil være langt ubehageligere for kommunerne på længere sigt. Dette sammenholdt med, at aftalerne om investeringsrammer fremstår i en uklar form pga. at de udsendes som cirkulæreskrivelser – skrivelser, der mangler hjemmel i lov, og udelukkende er baseret på aftaler mellem regeringen og KL, har den virkning, at langt de fleste kommuner følger aftalerne.

Når aftalerne angår generelle begrænsninger i kommunernes aktiviteter, som tilfældet er med investeringsrammer, betyder det, at kommunerne – uden der kan gribes ind fra statsligt hold – hver for sig kan afgøre, hvilke områder der skal skæres ned på. Beslutninger viser sig ofte at medføre en besparelse på kort sigt for den enkelte kommune. Men på længere sigt kan det modsatte ofte vise sig at være tilfældet, især ud fra en samlet samfundsmæssig målestok. Inden for den sociale sektor vil besparelserne typisk vedrøre forebyggende og generelt revaliderende foranstaltninger, og virkningerne af besparelserne indtræder langt senere på andre konti. Aftalerne kan bruges af kommunerne til at dække sig ind bag, når de ønsker en bestemt politik gennemført, jfr. en udtalelse fra en borgmester i forbindelse med investeringsrammeaftalen (Politiken 10/11-74):

»Det har gjort det langt lettere for de ansvarlige i kommunerne at holde ønsker og krav fra pressionsgrupper stangen, vi har kunnet afvise tvivlsomme ønsker med henvisning til grænserne for investeringer«.

4. Sparekataloget

Atter i 1979 blev de kommunale organisationer og regeringen enige om, at kommunernes og amtskommunernes realvækst for budgetåret 1980 skulle begrænses til 3% og for 1981 og de følgende år skulle den være højst 2%. I den forbindelse anmodede K.L. efter opfordring fra finansministeren kommunerne til at fremkomme med forslag til forbedringer af kommunernes muligheder for at styre udgiftsudviklingen ved at lempe myndighedskrav samt standard- og normkrav, som var fastlagt i lovgivningen eller i cirkulærer, vejledninger og lign.⁴.

Fra KL blev der givet følgende ideer til på hvilke områder kommunerne evt. kunne overveje besparelser:

»Det skal understreges, at det efter landsforeningens opfattelse først og fremmest er vigtigt at finde frem til områder, hvor der uden uheldige reduktioner af det eksisterende serviceniveau kan gennemføres rationaliseringer, som følge af bedre lokale muligheder for at tilrettelægge serviceordningerne. Som eksempler på områder, hvor

4) Cirk.skr. nr. 76 af 12/7 1979.

man efter landsforeningens opfattelse vil kunne opnå besparelser uden uheldige servicereduktioner kan fra undervisningsområdet nævnes bedre muligheder for en rationel udnyttelse af de enkelte skoler gennem mere fleksible skoledistrikter samt lettere adgang til nedlæggelse af skoler. Endvidere kan som et eksempel nævnes de bestræbelser, landsforeningen har gjort sig for at begrænse kommunernes forpligtelser til udarbejdelse af lokalplaner og orientering i denne forbindelse, samt lempelser indenfor arbejdsmiljølovgivningen. Bestyrelsen er også interesseret i at modtage mere vidtgående og langsigtede forslag om f.eks. mulighederne for at fremme borgernes overtagelse af visse typer af opgaver, der for øjeblikket løses helt eller delvist af det offentlige, som f.eks. gennemførelse af ordninger med fleksibel arbejdstid på arbejdsmarkedet, hvorved efterspørgslen efter kommunale institutionspladser begrænses. Også retningslinier for den kommunale administration, der er en følge af beslutninger truffet af ankenævn og som efter kommunalbestyrelsens opfattelse presser udgiftsniveauet u hensigtsmæssigt i vejret, bedes omfattet af indberetningen«.

Kommunerne fremkom med over 2.000 spareforslag, som derefter blev gennemgået i K.L. Arbejdet blev udmøntet i et såkaldt sparekatalog med 368 ideer til spareforanstaltninger, der kan gennemføres enten administrativt eller via lovgivningen.

Nogle eksempler:

1. Forslag 100. Bortfald af pligten til at oprette børnehaveklasser.
2. Forslag 119. Ændring af arbejdsmiljølovens hviletidsbestemmelser.
3. Forslag 175. Ændringer i ankegange og ankemuligheder, så f.eks. krav om depositum for en klagebehandling eller gebyr for 2. klageinstans bliver nødvendig.
4. Forslag 186. Strammere praksis for bevilling af støttepædagoger.
5. Forslag 201. Bortfald eller ændring af bistandslovens § 69 stk. 1, (hvor kommunalbestyrelsen skal sørge for det nødvendige antal pladser i daginstitutionerne . . .).
6. Forslag 205. Ændring af reglerne for tildeling af friplads.
7. Forslag 209. Opnormering af børneantallet i daginstitutionerne.

Ved gennemlæsning af sparekataloget viser tendensen tydeligt, at det er det sociale- og uddannelsesmæssige område, der skal holde for ved kommende kommunale besparelser. Hovedsynspunkterne er skatteborgerorienterede, d.v.s. politisk bestemte, og forvaltningsmæssige, især udtryk for rationaliseringsbestræbelser.

Forslag 175 om ændringer i ankeadgange og ankemuligheder vil umiddelbart betyde en administrativ ressourcebesparelse, men vil samtidig medføre en væsentlig forringelse af retssikkerheden, samt begrænse mu-

lighederne for at gribe ind på et tidligt tidspunkt overfor en borger, der er blevet forkert behandlet. Konsekvensen kan være bekostelig på længere sigt. Forslag 186 om strammere praksis for bevilling af støttepædagoger kan på kort sigt betyde en besparelse, men vil give bagslag på længere sigt. Det samme gør sig gældende for forslag 209 om opnormering af børneantallet i daginstitutionerne.

5. Konklusion

Nye informelle styringsformer er resultatet af, at staten som omtalt under 2 har måttet fraskrive sig legale styringsmidler. Dette er ofte sket under pres fra de kommunale organisationer. Derved er der opstået et tomrum i statens styringsmuligheder, samtidig med at behovet for statslig styring, især af hensyn til den økonomiske politik, er blevet stadigt mere påtrængende. Disse omstændigheder har givet plads for aftaler som reguleringsform. Aftalerne indgås ikke imellem stat og kommuner (hvis forhold ordnes ved lov, jfr. Grundlovens § 82), men med de formelt set private kommunale foreninger og aftalerne kan ikke formelt håndhæves over for enkeltkommunerne. Alligevel efterleves aftalerne som om de var retligt bindende. Det må skyldes en gensidighed i de forhold, der tilskynder aftaleparterne til at gå ind på denne reguleringsform.

Set fra regeringens (og centraladministrationens) synsvinkel vil det som oftest blive betragtet som en fordel (politisk og administrativt), at indgreb i kommunernes virksomhed sker efter forudgående accept. Her ligger en væsentlig grund til den indflydelse, som de kommunale organisationer på samme måde som en række andre interesseorganisationer har skaffet sig i forhold til den statslige reguleringsvirksomhed. Til en accept kan knyttes betingelser, dvs. der etableres en forhandlingssituation, der typisk stiller de berørte interesseorganisationer bedre end autoritativ regulering i form af lovgivning og bindende administrative afgørelser.

Hertil kan føjes motiver, hvis vægt afhænger en del af, hvad sigtet er med reguleringen. Drejer det sig om at få gennemført begrænsninger i kommunernes investeringer, smh. under 3, eller lignende generelle økonomiske indgreb i forhold til den offentlige sektor, vil lovformen ofte være et temmeligt ufremkommeligt middel. En lovgivning, der skal bremse stigninger i de kommunale budgetter, vil dels berøre de generelle kommunale styrelsesbeføjelser, herunder væsentlige og værdiladede kommunalpolitiske autonomier, dels omfatte ændringer inden for adskillige sagpolitiske lovområder. Det er ikke svært at se, at staten kan foretrække at overlade detailbeslutninger vedr. nødvendige besparelsers fordeling til kommunerne selv. Den for staten negative og for kommunerne positive konsekvens er, at kommunernes (større eller mindre) valgfrihed mht. iværksættelsesområder ikke er under styring.

Drejer det sig om aftaler på sagpolitiske områder, er motivet til at vælge

aftaleformen – udover det finansieringsmæssige – at kommunerne står for det administrationsapparat, der sidder inde med særlige erfaringer vedr. forvaltningen af et lovområde, og at de skal iværksætte de ændrede foranstaltninger, der er under forberedelse. I en del af disse aftaler er der ikke tale om et enten/eller i valget af reguleringsmiddel, men et både/og. Reguleringens indkaldelse af spareforslag er til dels et udtryk for dette motiv.

Jo flere aftaler der bliver indgået, jo mere indflydelse får de kommunale organisationer og derigennem kommunerne på den statslige politik. Som påvist i afsnit 3 og 4 giver dette anledning til store betænkeligheder, idet kommunerne ikke besidder den samme indsigt og erfaring vedrørende de hensyn som sociallovgivningen skal varetage, socialreformkommissionen sammenfatter det i: »hensynet til samfundet og den enkelte«. I deres spareiver gør de ofte mere skade end gavn, da netop spareiveren ikke sjældent er forbundet med lokalt snæversyn, befriet for samfundsmæssige overvejelser og socialpolitisk perspektiv. De skatteborgerorienterede og forvaltningsmæssige interesser, som kommunerne overvejende lægger til grund, vil i sidste ende betyde, at socialpolitikken kan blive ført på vildspor.