

Preben Espersen

Planlægning og styring i den offentlige forvaltning



Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie

JURISTFORBUNDETS FORLAG

KØBENHAVN 1980

Planlægning og styring
i den offentlige forvaltning
er trykt hos JJ trykteknik a-s, København

Bogbinderarbejdet er udført af
H. Breum & Co. ApS, København

Omslaget er tilrettelagt af Ib Jørgensen

ISBN 87-574-1725-3

Forord

Bogen er udarbejdet som undervisningsmateriale i planlægning og styring til brug ved Danmarks Forvaltningshøjskoles undervisning på en række områder. Det er imidlertid tilstræbt at give fremstillingen en sådan form, at bogen også kan indgå i anden undervisningssammenhæng inden for områderne administrativ kundskab og forvaltningslære og samtidig kan være anvendelig for interesserede praktikere inden for den offentlige forvaltning.

Bogen er skrevet med henblik på danske administrative forhold og begrebsapparatet er udformet under hensyn hertil. Fremstillingen bygger i vidt omfang på gældende lovgivning og administrativ praksis samt på overvejelser og forslag fra ministerielle udvalg m.v., der i de senere år har behandlet planlægnings- og styringsspørgsmål. Dokumentation for disse kildeanvendelser samt henvisninger til litteratur findes i det ret udførlige noteapparat bag i bogen. Dette noteapparat forudsættes ikke at skulle indgå i det almindelige lærestof, men er bl.a. tænkt som et bidrag til at lette yderligere undersøgelser på de berørte områder.

Fremstillingens indhold er drøftet med undervisnings- og forskningschef ved Danmarks Forvaltningshøjskole, dr.jur. Erik Harder, fagleder, kontorchef i indenrigsministeriet Mogens Heide-Jørgensen og fuldmægtig i indenrigsministeriet Marius Ibsen. Jeg skylder dem tak for mange værdifulde forslag til ændringer og tilføjelser.

København, oktober 1980

Preben Espersen

INDHOLDSFORTEGNELSE

Afsnit I

Planlægning og planer.

Kapitel 1. Planlægningsbegreber og planlægningsformer.

<i>Planlægningens retlige indhold.</i>	17
I. Planlægningsbegreber	17
II. Planlægningsformer	18
A. Sektorplanlægning	18
B. Sammenfattende planlægning	18
C. Perspektivplanlægning	19
III. Planlægningens retlige indhold	19
A. Direktiv planlægning	19
B. Restriktiv planlægning	20
C. Negativ planlægning	21

Kapitel 2. Planlægningens tidshorisont.

I. Sektorplanlægning	23
II. Sammenfattende planlægning	24
A. Økonomisk planlægning	24
B. Fysisk planlægning (stedplanlægning)	24
III. Perspektivplanlægning	26

Kapitel 3. Langtidsplanlægningens problemer.

Kapitel 4. Sektorplanlægning.

I. Indledning	35
II. Sektorplanlægning af kommunal og amtskommunal virksomhed	36

	A. Opbygningen af sektor- og udbygningsplanssystemer	36
	B. Sektor- og udbygningsplanlægningens faser	37
	C. Forbedring af informationsudvekslingen mellem det statslige, amtskommunale og kommunale niveau	38
	D. Retsvirkningerne af sektorplaner og udbygningsplaner	41
	E. Faktiske virkninger af sektorplaner og udbygningsplaner	43
III.	Sektorplanlægning af statslig virksomhed	44
	A. Indledning	44
	B. Planlægning gennem ikke-permanente kommissioner og udvalg m.v.	46
	C. Planlægning gennem ministerier og styrelser m.v.	48
	1. Indledning	48
	2. Reformarbejdet inden for planlægningen i centraladministrationen	48
	a. Nedsættelsen af udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed	48
	b. Udvalgets betænkning	50
	1° Indledning	50
	2° De departementale funktioner	51
	3° Udarbejdelse af prognoser og fremskaffelse af informationer til støtte for planlægningen	52
	4° Konsekvensanalyser af ny lovgivning	53
	3. Et praktisk eksempel på central statslig sektorplanlægning	53
	D. Planlægning gennem andre permanente planlægningsorganer	54
	<i>Kapitel 5. Sammenfattende planlægning.</i>	61
I.	Indledning	61
II.	Sammenfattende planlægning i centraladministrationen	61
	A. Ministermøderne	61
	B. Samordning ved en enkelt minister	62
	C. Samordning gennem ministerudvalg	63
	D. Samordningsudvalg på embedsniveau	63

E.	Forslag om reformer inden for den statslige sammenfattende planlægning	64
1.	Indledning	64
2.	Sammenfattende planlægning på mellemniveau ..	65
3.	Sammenfattende planlægning på det overordnede niveau	68
III.	Sammenfattende økonomisk planlægning	70
A.	Statens sammenfattende økonomiske planlægning ..	70
1.	Statsbudgettet og de statslige budgetoverslag	70
2.	Den statslige regulering af kommunernes og amtskommunernes aktivitetsniveau	73
3.	Budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner ...	73
4.	Investeringsplanlægning i den offentlige sektor ..	76
a.	Indledning	76
b.	Kortlægningen af investeringsbehovet	77
c.	Prioriteringen	79
B.	Sammenfattende økonomisk planlægning i kommuner og amtskommuner	81
IV.	Fysisk planlægning (stedplanlægning)	84
A.	Indledning	84
B.	Landsplanlægning	86
C.	Regionplanlægning	88
D.	Kommuneplanlægning og lokalplanlægning	90
1.	Kommuneplaner	90
2.	Lokalplaner	92
	<i>Kapitel 6. Perspektivplanlægning.</i>	93
I.	P.P.I.	93
II.	P.P.II.	94
III.	Det videre perspektivplanarbejde	95
IV.	Den politiske holdning til perspektivplanlægning	95

Afsnit II

Styring og styringsmidler.

<i>Kapitel 7. Styringsbegreber og styringsformer.</i>	99
I. Styringsbegreber.	99
II. Målsætning som forudsætning for styring.	99
III. Autoritet som forudsætning for styring.	101
A. Autoritet som forudsætning for udstedelse af retligt forpligtende normer	101
1. Folketingets styring	101
2. Regeringens styring af statslige organer	101
3. Regeringens styring af kommunale organer	102
4. Uafhængige specialorganer	102
B. Autoritet som forudsætning for ressourcetildeling og vejledning	103
1. Ressourcetildeling	103
2. Vejledning	104
IV. Styringsformer	105
A. Målstyring, programstyring og kontrolstyring	105
B. Direkte – indirekte styring	106
C. Koordination	106
D. Tilbagekobling (Feed-back).	106
 <i>Kapitel 8. Styringsmidler.</i>	108
I. Ordrestyring	108
A. Over for statslige organer	108
B. Over for kommunale organer	109
C. Over for råd og nævn m.v.	110
II. Regelstyring	111
A. Over for statslige organer	112
B. Over for kommunale organer	112
C. Over for råd og nævn m.v.	117
III. Godkendelsesstyring	117
A. Godkendelse af konkrete beslutninger	117
1. Godkendelse af statslige organers beslutninger	117
2. Godkendelse af kommunale organers beslutninger	118

	B. Rammegodkendelser	120
	1. Rammegodkendelser af statslige organers beslutninger	120
	2. Rammegodkendelser af kommunale organers beslutninger	120
IV.	Overspringelse	121
	A. Call-in	121
	B. Henskydning	123
V.	Veto	124
	A. Over for statslige organers beslutninger	124
	B. Over for kommunale organers beslutninger	124
VI.	Dispensation	126
	A. Dispensation fra bestemmelser fastsat i loven	126
	B. Dispensation fra administrativt fastsatte bestemmelser	128
VII.	Budget- og ressourcestyring	130
	A. Budget- og ressourcestyring over for statslige organer	130
	1. Det statslige bevillingsbegreb	130
	2. Bevillingers tidsmæssige udstrækning	130
	3. Bruttoprincippet	131
	4. Den bevillingsmæssige styring	132
	a. Udgiftsbevillinger	132
	b. Indtægtsbevillinger	134
	c. Tekstanmærkninger	134
	B. Budget- og ressourcestyring over for kommunale organer	134
	1. Statslig refusion af kommunale udgifter	135
	2. Generelle statslige tilskud til kommunerne	136
	a. Skattegrundlagstilskud	136
	b. Tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier (bloktilskud)	136
	c. Tilskud til kommunal udligning	139
	3. Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner ..	139
	4. Hovedstadsfonden	139
VIII.	Vejlednings- og informationsstyring	140

	A. Lovbestemt vejledning eller information	140
	B. Ulovbestemt vejledning eller information	142
IX.	Rekrutteringsstyring og personalestyring	144
	A. Rekrutteringsstyring og personalestyring over for statslige organer	144
	B. Rekrutteringsstyring og personalestyring over for kommunale organer	145
	C. Rekrutteringsstyring over for råd og nævn m.v.	146
X.	Formstyring	147
	A. Formstyring over for statslige organer	147
	B. Formstyring over for kommunale organer	148
	1. De kommunalpolitiske organer	148
	2. Den kommunale administration	149
	C. Formstyring over for råd og nævn m.v.	151
	<i>Kapitel 9. Kontrol</i>	152
I.	Revision	152
	A. Revisionsbegreber	152
	B. Den statslige revision	153
	1. Den statslige administrative revision	153
	a. Rigsrevisors egentlige revisionsvirksomhed ...	154
	b. Rigsrevisors ret til gennemgang af regnskaber for statsstøttede institutioner m.v. og af visse dele af de kommunale regnskaber	156
	c. Rigsrevisors bistand til statsrevisorer og ministre	157
	2. Den parlamentariske revision	157
	C. Den kommunale revision	159
	1. Den gældende kommunale revisionsordning	159
	2. Diskussionen mellem statsrevisorerne, rigsrevisor og indenrigsministeren om den kommunale revision	160
	3. Overvejelserne i udvalget om kommunalt udvalgstyre og magistratsstyre m.v.	160
II.	Inspektion.	162
III.	Rekurs	163

A. Rekursbegrebet	163
B. Rekurs som kontrol og styringsmiddel	163
C. Indskrænkninger i rekursadgangen	165
D. Overvejelser om rekursadgangens fremtidige omfang	165
IV. Folketingets ombudsmand.	168
V. Godkendelseskrav som legalitetskontrol	170
Noter	171
Forkortelsesliste	189
Sagregister	192

Afsnit I

Planlægning og planer.

1. Planlægningsbegreber og planlægningsformer.

Planlægningens retlige indhold.

I. Planlægningsbegreber.

Planlægning er langt fra noget entydigt begreb. Det anvendes, som det siges i P.P.II¹, som fællesbetegnelse for yderst forskelligartede processer strækkende sig fra den meget primitive planlægning af ganske enkle handlinger – som f.eks. på forhånd at fastlægge en rute for kørsel fra ét sted til et andet – til den meget omfattende og komplicerede planlægning, der behandles i P.P.II.

I litteraturen om forvaltning og planlægning opererer en lang række forfattere med planlægningsbegreber af forskelligt indhold². Heri er der for så vidt ikke noget mærkeligt, idet den indholdsmæssige betydning af ordet planlægning er et definitionsspørgsmål, og den enkelte forfatters opstilling af sin definition vil være bestemt af hans teoretiske indfaldsvinkel og af, hvad der anses for hensigtsmæssigt i den givne fremstillingssammenhæng.

Det er imidlertid klart, at en meningsfyldt diskussion – ikke mindst på det politiske plan – vanskeliggøres af planlægningsbegrebets flertydighed. Selvom disse vanskeligheder ikke skal undervurderes, synes der dog i de senere år at have udkrystalliseret sig en ret bred enighed om forståelse af visse grundlæggende elementer i begrebet planlægning. Der er således en ret omfattende tilslutning til at opfatte planlægning som en del af beslutningsprocessen, således at der gennem planlægningen dels tilvejebringes bidrag til et beslutningsgrundlag, dels skabes mulighed for at påse, at fremtidige beslutningers konsekvenser for de opstillede målsætninger tages i betragtning. Heri ligger at planlægning opfattes som et ledelsesværktøj og som en dynamisk proces³.

Forholdet mellem planlægning og styring kan beskrives således, at planlægning beskæftiger sig med at fastlægge en ønsket opgaveløsning,

medens styring er bestræbelserne på at omsætte en vedtaget plan til praktisk gennemførlige handlingsprogrammer⁴, jfr. herom også kapitel 7.

II. Planlægningsformer

A. Sektorplanlægning.⁵

Ved sektorplanlægning forstås den planlægning, der foretages inden for et bestemt fagligt opgaveområde, som f.eks. skoleområdet, det sociale område, sygehusområdet og vejområdet.

Om det nærmere indhold af sektorplanlægningen henvises til kapitel 4.

B. Sammenfattende planlægning.

Ved sammenfattende⁶ planlægning forstås den planlægning, der tilstræber at sikre sammenhængen mellem de enkelte sektorplaner og mellem sektorplanlægningen og anden planlægning.

I samme eller lignende betydning som sammenfattende planlægning anvendes betegnelserne tværgående⁷ planlægning, overordnet planlægning⁸ og oversigtlig⁹ planlægning.

Den samordning¹⁰, der søges sikret gennem den sammenfattende planlægning, kan være *horisontal*, d.v.s. samordning mellem to eller flere sektorer på samme administrative niveau, f.eks. på det statslige plan samordning mellem indenrigsministeriet og sundhedsministeriet og på det kommunale plan samordning mellem en kommunes skoleforvaltning og social- og sundhedsforvaltningen. Samordningen kan også være *vertikal*, d.v.s. samordning mellem to eller flere administrative niveauer inden for samme opgaveområde. Som eksempel herpå kan nævnes samordningsproblemerne mellem staten, amtskommunerne og kommunerne inden for en lang række forvaltningsområder som undervisningsvæsen, socialvæsen, sundhedsvæsen og vejvæsen.

Behovet for horisontal og vertikal samordning vil ofte foreligge samtidigt.

Den sammenfattende planlægnings hovedområder er den fysiske planlægning (arealanvendelsen og miljøbeskyttelsen) samt den økonomiske planlægning. Om det nærmere indhold af planlægningen på disse områder henvises til kapitel 5.

C. Perspektivplanlægning¹¹.

Som en særlig planlægningsform kan nævnes den såkaldte perspektivplanlægning, d.v.s. analyser og vurderinger som fremlagt i de to perspektivplanredegørelser fra 1971 (P.P.I) og 1973 (P.P.II). Særkendet for denne form for planlægning er, at den ikke fastlægger, hvilke mål der skal stræbes efter, eller hvilke midler der bør bringes i anvendelse inden for planlægningsperioden. Hensigten med perspektivplanlægning er derimod i første række at klarlægge tendenser i samfundsudviklingen og at fremhæve, at disse tendenser kan blive bestemt af utilstrækkelig styring fremfor en mere bevidst og samlet stillingtagen og prioritering samt at illustrere nogle af de mest oplagte prioriteringsproblemer.

III. Planlægningens retlige indhold.

Som berørt under II har perspektivplanlægningen efter sit sigte ikke noget retligt indhold. De øvrige planlægningsformer kan efter deres retlige indhold inddeles i:

Direktiv planlægning, d.v.s. at der gennem planen gives pålæg om at udføre visse handlinger.

Restriktiv planlægning, d.v.s. at der ikke må handles i strid med planen.

Negativ planlægning, d.v.s. at planen indeholder forbud mod visse handlinger, i hvert fald vil en udtrykkelig tilladelse eller dispensation være fornøden.

A. Direktiv planlægning.

En planlægning af denne karakter vil f.eks. kunne ske ved, at der i det enkelte fagministeriums lovgivning tillægges overordnede myndighe-

der beføjelse til at pålægge den enkelte kommune eller amtskommune at realisere planer, der indgår som led i en samlet planlægning. Et sådant system vil berøre kommunernes såkaldte frie budgetret og vil, alt efter hvor omfattende pålæggene kan være og i hvilket omfang de kan ledsages af restriktive planlægningsbestemmelser, kunne nærme sig en egentlig investeringskontrol.

Direktiv planlægning vendt mod kommuner og amtskommuner har kun været anvendt i beskedent omfang, men tendensen i de senere år synes dog at gå i retning af en øget anvendelse af denne planlægningsform.

Som eksempel på denne planlægningsform kan nævnes en bestemmelse i regionplanloven for hovedstadsområdet¹². Hovedstadsrådet kan således, når en kommuneplan er tilvejebragt, pålægge vedkommende kommunalbestyrelse inden for en af hovedstadsrådet fastsat frist at udfylde kommuneplanen ved tilvejebringelse af lokalplaner, og hovedstadsrådet kan pålægge kommunalbestyrelsen at bringe et i en byplanvedtægt eller en lokalplan fastlagt eller forudsat kommunalt anlæg til udførelse. Hvis kommunalbestyrelsen ikke opfylder pålægget, kan hovedstadsrådet på kommunens bekostning lade lokalplanen tilvejebringe og i fornødent omfang bringe de anlæg, der er fastlagt eller forudsat i en byplanvedtægt eller lokalplan, til udførelse. Hovedstadsrådet kan herunder udøve de beføjelser, der efter lovgivningen tilkommer kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen kan påklage sådanne pålæg fra hovedstadsrådet til miljøministeren.

Det anføres i bemærkningerne til den nævnte lovbestemmelse, at bestemmelsen må ses i forbindelse med en anden bestemmelse i lovgivningen, hvorefter hovedstadsrådet kan yde lån eller tilskud til kommunalbestyrelserne til fremme af regionplanens virkeliggørelse¹³.

B. Restriktiv planlægning.

Denne planlægningsform er langt den mest udbredte, idet såvel planlægningsordningerne inden for den fysiske planlægning (stedplanlægningen) som planlægningsordningerne inden for de enkelte sektorer (udbygningsplanordningerne) bygger på princippet om, at der ikke må handles i strid med de pågældende planer, eller med andre ord, at

aktiviteter på det omhandlede område skal holdes inden for de rammer, der er afstukket i planerne.

Efter loven om lands- og regionplanlægning skal regionplanlægning således udføres under overholdelse af de i medfør af loven udstedte landsplanbestemmelser («landsplandirektiver»),¹⁴ og amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner må ikke stride mod regionplanlægningen¹⁵.

For så vidt angår sektorplanlægningen kan som eksempel nævnes, at efter skolestyrelseslovens § 36 skal amtsrådet godkende kommunernes byggeprogram med dispositionsforslag til skolebyggeri, og amtsrådet skal herunder påse, at byggearbejdet er i overensstemmelse med den udbygningsplan, der af undervisningsministeren er godkendt for amtsråds kredsen i medfør af lovens § 35. Som et andet eksempel kan nævnes, at efter socialstyrelseslovens §§ 4 og 5 skal kommunalbestyrelsens beslutninger om opførelse eller ændring af bygninger eller om godkendelse af offentligt støttede private eller selvejende institutioner m.v. træffes inden for rammerne af den i medfør af lovens § 11 fastsatte udbygningsplan¹⁶.

Om det nærmere indhold af planordningerne inden for sektorlovgivningens og den fysiske planlægnings områder henvises til kapitlerne 4 og 5.

C. Negativ planlægning.

Ved den restriktive planlægning afstikkes visse rammer for virksomhed på et bestemt område. Det forekommer imidlertid også, at visse handlinger helt forbydes som led i en planlægning, og man kan i så tilfælde med en vis ret tale om negativ planlægning¹⁷.

Som eksempel på negativ planlægning kan nævnes by- og landzonelovens¹⁸ § 6, hvorefter der ikke uden særlig tilladelse må foretages udstykning i landzoner, medmindre det udstykkede areal sammenlægges med en bestående landbrugsejendom, og samme lovs § 7, hvorefter der ikke uden tilladelse i landzoner må foretages bebyggelse, medmindre bebyggelsen er erhvervsmæssigt nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet.

Som et andet eksempel på denne planlægningsform kan nævnes

bestemmelsen i § 17 i regionplanlov for hovedstadsområdet. Efter denne bestemmelse kan hovedstadsrådet for at forhindre en ud fra regionplanmæssige hensyn uønsket udvikling inden for byzoner eller for at sikre overholdelsen af den tidsfølge for byzonernes udbygning, der er fastlagt i en godkendt regionplan, pålægge en kommunalbestyrelse indtil videre ikke at medvirke ved privat eller offentlig bygge- modning. Kommunalbestyrelsen kan dog påklage et sådant pålæg til miljøministeren.

2. Planlægningens tidshorisont.

I. Sektorplanlægning.

Der findes ingen bestemmelser om fælles tidshorisont for de planer, der skal udarbejdes i henhold til sektorlovgivningen, f.eks. i henhold til lovgivningen om sygehusvæsenet¹, skolevæsenet² og det sociale område³. Hver amtskommune eller kommune skal efter den nævnte lovgivning udarbejde en udbygningsplan, der giver en samlet redegørelse for den påtænkte aktivitetsudvikling i perioder, der for de forskellige sektorer normalt varierer mellem 5 og 15 år, med tilhørende konsekvensberegninger over serviceniveau og ressourceforbrug⁴.

Sektorerne har også varierende bestemmelser om planernes revision, som dog normalt mindst skal finde sted hvert femte år.

I betænkningen om planlægningen i centraladministrationen fra 1975 udtales imidlertid⁵, at reformen vedrørende de kommunale budgetter og regnskaber har skabt en helt anden baggrund for sektorplanlægningen og har muliggjort, at budgetlægning og planlægning integreres på lokalt plan. Det udtales videre, at det derfor på længere sigt ville være naturligt, om de lokale sektorplaner blev bygget op af tre dele med hver sin funktion:

En statusdel, der beskriver den faktiske indsats (svarende til regnskabet),

en programdel, der viser den planlagte service med tilhørende ressourceforbrug i aftagende detaljeringsgrad over de 4 kommende år (svarende til budgetlægningsperioden), og endelig

en perspektivdel, der angiver målsætningen som et sigtepunkt, der ikke behøver være tidsfæstet, men som kan være knyttet til et fremtidigt folketal eller lignende.

Status og program vil være sektorforvaltningens bidrag til den rul-

lende budgetlægning og må derfor ajourføres årligt. Denne procedure følges allerede på det sociale område.

Perspektivet vil normalt kunne fastholdes i længere tid. Ændringer i perspektivet må til gengæld udløse en egentlig revision af sektorplanen.

Det udtales videre i betænkningen, at det set med kommunalpolitiske øjne formentlig ville være ønskeligt, at perspektivdelen for hver sektor blev drøftet mindst én gang i hver valgperiode og derfor blev tilrettelagt i en 4-årig cyklus og at meget taler for, at hovedrevision af de forskellige sektorplaner sker samtidigt og gennemføres hvert fjerde år.

II. Sammenfattende planlægning.

A. Økonomisk planlægning.

Den økonomiske planlægnings tidshorisont er for både statens og kommunernes vedkommende nøje knyttet til budgetlægningsproceduren.

Finanslovforslaget indeholder således ud over bevillingsforslag for det kommende finansår budgetoverslag for de følgende 3 finansår (budgetoverslagsårene) og er således udtryk for en budgetlægning, der rækker fire finansår frem i tiden⁶.

Efter den kommunale styrelseslovs § 37 skal økonomiudvalgets forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår ledsages af budgetoverslag for en flerårig periode, hvis længde fastsættes af indenrigsministeren. Den flerårige periode er af indenrigsministeren fastsat til 3 år⁷, og der er således bragt overensstemmelse mellem statens og kommunernes budgetmæssige tidshorisont.

Om investeringsplanlægningen i den offentlige sektor henvises til kap. 5.III.A.4.

B. Fysisk planlægning (stedplanlægning).

Der er ikke for de planer, der indgår i den fysiske planlægning (stedplanlægningen), altså regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner, fastsat nogen bestemt tidshorisont. Det udtales i bemærkningerne til

forslaget til loven om lands- og regionplanlægning, at det tidsperspektiv, der almindeligvis havde været anlagt i de kommunale dispositionsplaner, var 15 år, og at planlægningsperioden for byudviklingsplanerne også normalt havde været 15 år, men at adskillige byudviklingsplaner dog havde haft et kortere tidsperspektiv. Det udtales videre, at § 2 i den da gældende affattelse af by- og landzoneloven fordrede udlæg af byzoner i en sådan udstrækning, at der til enhver tid var tilstrækkelig byzonejord til dækning af »de kommende års« behov, og at loven kun for byudviklingsområderne indeholdt en konkretisering heraf til en 12 års periode. På denne baggrund fandt man det rigtigst at overlade spørgsmålet om planlægningsperiodens længde til de nærmere forskrifter for regionplanlægningens udførelse, der kan gives administrativt i medfør af lovens § 9. Der er imidlertid ikke hidtil i disse forskrifter fastsat nogen bestemt tidsperiode for regionplanen.

Det er naturligt i den fysiske planlægning ligesom i andre former for planlægning nødvendigt, at planerne til stadighed ajourføres og tilpasses nye eller ændrede mål og forudsætninger, og også i lands- og regionplanarbejdet må der derfor foregå en kontinuerlig planlægningsvirksomhed. Dette kommer da også til udtryk i lovgivningen.

Efter lands- og regionplanlovens § 17 kan amtsrådet således når som helst og på eget initiativ udarbejde tillæg til en godkendt regionplan, og miljøministeren kan pålægge amtsrådet at udarbejde et sådant tillæg. Efter samme lovs § 16 skal amtsrådet hvert andet år efter regionplanens godkendelse give miljøministeriet en redegørelse for den stedfundne udvikling, herunder for den planlægning, der i perioden er udført for amtskommunens område eller dele deraf.

Med hensyn til kommuneplaner er det i kommuneplanlovens § 14 fastsat, at det påhviler kommunalbestyrelsen inden for den første halvdel af hver valgperiode at gennemgå kommuneplanen med henblik på at beslutte, om der er behov for at foretage ændringer i planen eller for at udarbejde en ny kommuneplan. Det er endvidere i bestemmelsen fastsat, at amtsrådet, henholdsvis hovedstadsrådet, kan bestemme, at kommunalbestyrelsen skal foretage ændringer i en kommuneplan, for at planen kan bringes i overensstemmelse med en senere godkendt regionplan, eller senere trufne beslutninger efter lands- og regionplanlovens § 4 (d.v.s. de såkaldte landsplandirektiver).

III. Perspektivplanlægning.

Begge de foreliggende perspektivplanredegørelser »Perspektivplanlægning 1970-1985« fra 1971 (P.P.I) og »Perspektivplan-redegørelse 1972-1987« (P.P.II) arbejder med en 15-årig tidshorisont fra analyse-tidspunktet. Om det nærmere indhold af perspektivplanarbejdet henvises til kapitel 6.

3. Langtidsplanlægningens problemer.

Medens det er den overvejende opfattelse, at planlægning inden for en kortere tidshorisont, f.eks. 4 år, er både nyttig og praktisk mulig, er nytten og muligheden af planlægning med længere tidshorisonter ikke sjældent draget i tvivl. F.eks. rejser *Harald Enderud*¹ spørgsmålet, om man overhovedet skal langtidsplanlægge og i bekræftende fald under hvilke betingelser.

Enderud definerer i denne forbindelse langtidsplanlægning som beslutninger, der binder både mål og midler langt ud i fremtiden. På baggrund af en generel mål-middel model for langtidsplanlægning opstiller han en række forudsætninger, som skal være opfyldt, for at langtidsplanlægning skal kunne virke som et fornuftigt styringsinstrument. Disse forudsætninger er blandt andet en klar formulering af langtidsmålene og de eksterne miljøbetingelser, som man arbejder under, samt en vis forestilling om de handlingsprogrammer, som skal danne basis for »action«. Enderud tror ikke, at disse forudsætninger er opfyldt ret ofte og beskæftiger sig derfor ret indgående med virkningerne af langtidsplanlægning under bristende forudsætninger. Enderud argumenterer her, at langtidsplanlægning da vil give mindre fleksibilitet i mål- og handlingsprogrammer og give lavere fornyelsestakt, fordi planer normalt har deres rod i fortiden, og fordi der er en tendens til, at man føler sig bundet af i alt fald grundstammen i en langtidsplan. Desuden gør Enderud gældende, at langtidsplaner, hvis de da overhovedet får nogen effekt, er udemokratiske, fordi de ældre generationer derved kommer til at binde deres efterfølgere.

Enderuds hovedkonklusion på spørgsmålet, hvornår man skal langtidsplanlægge, er, at man bør indskrænke denne type styring til de situationer, hvor forudsætningerne holder, medmindre man direkte er tvunget til langtidsplanlægning, f.eks. på grund af ekstreme knapheds-

situationer, som forurening etc. er udtryk for. Desuden gives der situationer, hvor reaktionstiden fra planlægning til handling er så lang, at langtidsplanlægning er nødvendig for overhovedet at få udløst handling på et givet tidspunkt. Enderud mener dog også, at langtidsplanlægning kan benyttes strategisk som en slags »afskydningsrampe« for at få sat nødvendige projekter i gang, for at fremme organisationsudviklingen etc.

Enderuds alternativ til langtidsplanlægning som styringsinstrument er, hvad han med et udtryk, han har hentet fra Herbert Simon, kalder en »brandstationsmodel«, som er udtryk for en slags bevidst og delvis planlagt »ta'-den-i flugten« strategi. Som et par nøgleord, der groft kan karakterisere et sådant system, anfører Enderud fleksibilitet og hurtig reaktionsevne.

Enderud understreger imidlertid selv, at den argumentation, han fører i marken mod langtidsplanlægning, snarere må betegnes som hypoteser end som verificerede kendsgerninger, og peger på behovet for fremtidig forskning omkring langtidsplanlægning, først og fremmest som empiriske studier af planlægningsprocessen.

*Bent Christensen*² peger på det principielle problem, at jo længere frem i tiden mønstret for fremtidige handlinger skal gælde, jo mere vil de grundlæggende beslutninger ved fastlæggelsen af planen stride mod en af grundpillerne i den nuværende statsstyrelse, nemlig muligheden for ved folketingsvalg at skifte regering og politik i al fald hvert fjerde år.

Et lignende synspunkt kommer til udtryk hos *Lauge Dahlgaard*³: »I den politiske verden er beslutninger ikke endegyldige i samme grad, som når det drejer sig om privat virksomhed. En truffen beslutning kan, så længe den ikke er gennemført i praksis, tages op til nyvurdering når som helst, der fra blot nogenlunde betydende politisk side er ønske herom.«

Som tidligere berørt i kapitel 1 er formålet med planlægning blandt andet tilvejebringelsen af et forbedret beslutningsgrundlag. Selvom det ud fra et rationelt synspunkt er klart, at beslutningsgrundlaget forbedres jo mere fyldestgørende prognoser og jo mere dybtgående analyser af konsekvenser af forskellige projekter og deres eventuelle alternativer, der foreligger, er dette ingenlunde ensbetydende med, at noget sådant altid anses for politisk ønskværdigt.

Lauge Dahlgaard har således peget på⁴, at hvor en regering består af eller må støtte sig på flere partier, vil grundlaget derfor være en vis enighed om den helt aktuelle politik, men heraf følger ikke, at partierne også kan blive enige om vurderinger af samfundsmæssige forhold og planlægningen i relation hertil, når det drejer sig om en langsigtet udvikling. Forsøg på at tilvejebringe en sådan enighed kan føre til belastning af samarbejdet mellem partierne, og selv om det skulle lykkes at nå frem til et kompromis, vil dette kunne vanskeliggøre det fremtidige arbejde for det enkelte parti, når regeringssamarbejdet ophører. En forbedret prognose- og analysevirksomhed vil medføre, at politikernes valg mellem flere muligheder fremtræder mere klart for offentligheden. At vælge mellem mange kostbare projekter eller blot fastsætte den rækkefølge, hvori de skal gennemføres, er imidlertid en opgave, der giver politisk popularitet hos de få og upopularitet hos de mange, nemlig hos dem, der ikke får deres ønsker gennemført først. Dette kan i visse situationer skabe politisk tilbøjelighed eller nødvendighed for at handle i overensstemmelse med det såkaldte »julegave-teorem«, der går ud på, at man i et (nødvendigt) valg mellem en række projekter, vælger dem alle!⁵

Der er næppe større tvivl om, at opstilling af en strengt rationalistisk model må anses for urealistisk⁶. En vidtgående konsekvens heraf er draget af *Charles Lindblom*, der har opstillet en såkaldt politisk eller inkremental model, der går ud på, at alle beslutninger træffes gennem en politisk proces, og at de kun kan indebære små (inkrementale) ændringer i forhold til det bestående⁷.

Medens der langt fra er almindelig tilslutning til Lindbloms tese om, at der politisk kun kan forhandles om marginale ændringer i forhold til det bestående⁸, er der bred tilslutning til, at planlægningen ikke kan løsrides fra den politiske proces, altså om nødvendigheden af at politikerne involveres i planlægningen, f.eks. i forbindelse med valg af målsætninger på planlægningstidspunktet, beregningsforudsætninger og udvalg af alternativer⁹.

*Ole Nørgaard Madsen*¹⁰ peger på, at planlægningsprocesser er politisk og organisatorisk komplicerede, hvorved planer bliver udtryk for sindrige kompromisser, som reelt er urørlige. Efter en række af tilsyneladende paradoksale konstateringer af, at forvaltningsbyggerne

trods formodet erkendelse af behovet for planlægningsorganisatorisk udbygning af forvaltningen blot har gjort ondt værre, understreger han det centrale forskningsbehov i form af spørgsmålet, hvorledes organisationens informations- og konfliktløsningskapacitet kan øges i fornødent omfang.

Også i anden forbindelse er der udtrykt skepsis over for hensigtsmæssigheden eller muligheden af langtidsplanlægning¹¹.

I *betænkningen om planlægningen i centraladministrationen* fra 1975 gives der imidlertid udtryk for en mere positiv holdning over for langtidsplanlægning¹². Udvalget bag betænkningen gør således gældende, at en stor del af de synspunkter, som fra tid til anden fremføres mod en styrkelse af planlægningsfunktionerne i centraladministrationen, tilsyneladende bunder i en uhensigtsmæssigt snæver opfattelse af, hvilke opgaver der skal løses som led i en bedre planlægning, og beror på en misforståelse af planlægningens rolle i den politiske og administrative beslutningsproces. En styrkelse af centraladministrationens planlægningsfunktioner skal efter udvalgets opfattelse tværtimod tjene til at forbedre mulighederne for også med knappe tidsfrister på grundlag af en løbende og aktiv varsling at gennemføre de små og store tilpasninger af den hidtidige eller planlagte politik, som udviklingen i samfundet måtte gøre ønskelig. Planlægningen må selvfølgelig arbejde med flere forskellige tidshorisonter, men selv en planlægning baseret på lange tidshorisonter kan understøtte øjeblikkelige og helt kortsigtede beslutninger.

Som et konkret eksempel på, hvorledes en veludbygget planlægning kan tilføje de politiske og administrative beslutningsprocesser øget smidighed, anfører udvalget planlægningen af de højere uddannelser.

Udvalget peger endvidere på, at det er en misforståelse, at centraladministrationens planlægningsproblemer alene er et spørgsmål om tilvejebringelse af flest mulige økonomiske og statistiske data. Et godt og fyldigt datagrundlag er naturligvis en væsentlig forudsætning for en realistisk planlægning, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt for planlægningen af den fremtidige politik, at man inden for en sektor råder over omfattende statistiske informationer om tilstanden på området. Disse data må for det første analyseres og sorteres, så ministrenes, regeringens og folketingets nødvendigvis begrænsede kapacitet til

at modtage sådanne informationer ikke overskrides. De må for det andet præsenteres på en sådan måde og med sådanne yderligere kommentarer, at de kan indgå i grundlaget for den politiske beslutningsproces.

Endelig anfører udvalget, at en ganske udbredt opfattelse synes at være, at planlægning inden for den offentlige sektor alene kan sigte mod en fastlæggelse af det offentliges fremtidige forbrug af økonomiske ressourcer. Også dette synspunkt beror efter udvalgets opfattelse på en alt for snæver opfattelse af planlægningens rolle. Udvalget anfører således, at det ikke er rimeligt at reducere bestræbelserne på at styrke centraladministrationens planlægningsfunktioner til et spørgsmål om en bedre prioritering af det offentliges ressourceanvendelse. Opfattes planlægning i stedet som forberedelse af fremtidige politiske og administrative beslutninger kan bestræbelserne på at styrke og forbedre centraladministrationens planlægning fuldt så vel rettes mod en revision af f.eks. straffelovgivningen og kriminalforsorgspolitikken eller mod en omlægning af den eksisterende skattelovgivning og de administrative systemer, som er opbygget i tilknytning hertil.

Udvalget understreger endelig, at behovet for en styrkelse af centraladministrationens planlægningsindsats ikke mindst gælder gennemførelsen af analyser, som systematisk belyser både den hidtidige og en eventuelt alternativ politiks konsekvenser inden for de enkelte områder. Formålet med sådanne konsekvensanalyser, som må gennemføres med forskellige tidsperspektiver, må blandt andet være i størst muligt omfang at afdække, om og i hvilket omfang den førte eller planlagte politik kan virkeliggøre de politiske intentioner, som ligger bag den. Endvidere må det være et formål at afdække eventuelt uønskede konsekvenser på andre lovgivningsområder eller i andre dele af den offentlige sektor, således at forudsætningerne for den fornødne koordination af planlægningen inden for forskellige sektorer kan tilvejebringes.

Den planlægningsopfattelse, som udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed gav udtryk for, kritiseres imidlertid af *Peter Bogason*¹³. Bogasons kritik tager udgangspunkt i sondringen mellem den såkaldte allokative planlægning og den såkaldte innovative planlægning. Ved *allokativ planlægning* forstås for-

deling af begrænsede ressourcer til konkurrerende formål. Denne form for planlægning vil typisk være omfattende, ligevægtsorienteret, kvantitativ og funktionelt rationel i den forstand, at man søger at finde midler, der effektivt og økonomisk opfylder nogle i forvejen givne politiske mål. I modsætning hertil søger man gennem den *innovative planlægning* at skabe begrænsede, men betydningsfulde ændringer i samfundsstrukturen på forskellige områder. Denne planlægningsform søger således at fremme institutionelle forandringer, ressourcemobilisering og substantiel rationalitet, hvorved forstås, at det er selve målsætningerne, der sættes til diskussion og ikke, hvilke midler der er velegnede til at få opfyldt i forvejen givne mål. Bogason peger på, at allokativ og innovativ planlægning let vil komme til at stå i et spændingsforhold til hinanden, men at begge former er nødvendige. Vurderingen af det planlægningssystem, der foreslås af udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed, må derfor efter Bogasons opfattelse tage udgangspunkt i systemets evne til at varetage udviklingen af samfundet, men uden at forklejne opretholdelsen af samfundet, som systemet skal kunne kontrollere. Systemet skal altså være i stand til at præstere både allokativ og innovativ planlægning i fornødent omfang. Bogasons kritik går først og fremmest ud på, at det system, som udvalget vedrørende centraladministrationens planlægning foreslår, er overvejende allokativt præget og kun indeholder få innovative træk. Bogason hævder, at systemet ved den store vægt som det lægger på information, koordination og opfyldelse af givne mål skaber så mange bindinger, at det på kort sigt vil være vanskeligt at imødegå nye situationer. Det krav om fleksibilitet, som udvalget fremhæver, bliver derfor et krav om tilpasning til situationen og ikke et krav om fleksibilitet, så systemet kan handle, påvirke samfundet og dermed undgå en uønsket situation. Skal der ske en udvikling, er innovativ planlægning nødvendig, idet udvikling forudsætter strukturelle ændringer.

Et andet hovedpunkt i Bogasons kritik er, at udvalgets betænkning opretholder den traditionelle opfattelse, hvorefter der består et skarpt skel mellem politikere og embedsmænd, således at embedsmændene kun forbereder beslutningerne ved at tilvejebringe beslutningsgrundlaget, medens selve beslutningerne tages af politikerne. Dette er efter

Bogasons opfattelse en illusion, der tilslører, at planlæggerne ved at udvælge visse, men i sagens natur ikke alle, alternativer, indskrænker beslutningsfeltet. Planlæggerne bevæger sig også ved deres analyser og anbefalinger langt ind i den endelige beslutning.

*Stig Ree*¹⁴ forsøger at vurdere betænkningens forslag ud fra en integreret teoretisk og praktisk referenceramme, som han mener kan skabes ved en teoretiseren over, hvilke krav eksisterende danske planlægningstilfælde synes at stille til generelle offentlige planlægningssystemer. Det må efter denne synsmåde stilles som krav til offentlige planlægningssystemer, at de skal fremme en formålsorienteret ledelse, at de skal tage udgangspunkt i den rent faktiske ledelsesadfærd hos det offentlige og resultere i en koordinering af ledelsen samt endelig, at de skal indeholde direkte eller indirekte en søge/lære-proces for samspillet mellem politikere og administratorer. Ree mener på denne baggrund, at det må forekomme uhensigtsmæssigt at skelne mellem allokativ og innovativ planlægning, således som Bogason gør det. Ree mener, at al god innovativ planlægning også er allokativ og omvendt.

*Jørgen Grønnegaard Christensen*¹⁵ peger på baggrund af betænkningen om planlægningen i centraladministrationen på en række faktorer, som alle må betegnes som politiske, og som alle indsnævrer og begrænser den langsigtede og systematiske planlægnings muligheder for at påvirke de politiske beslutningstageres endelige valg. Nogle af disse planlægningshæmmende faktorer kan i vidt omfang betragtes som indbyggede i det danske parlamentariske system, andre beror på interesseorganisationernes betydelige rolle i beslutningsprocessen. Endvidere peges på den afhængighed af massemedier og opinion, som i vid udstrækning kendetegner det danske politiske og administrative system. Grønnegaard Christensen fremhæver, at et system, der i høj grad er præget af en ustabil og usikker flertalsdannelse og som i høj grad er afhængigt af interesseorganisationer i næsten alle sektorer af offentlig interesse, får en tilbøjelighed til at prioritere kortsigtede og trinvis beslutninger meget højt. Grønnegaard Christensen erkender, at de hidtidige – men naturligvis foreløbige – erfaringer ikke giver håb om en styrkelse af centraladministrationens planlægningsvirksomhed, som vil have afgørende betydning for den politiske beslutningsproces,

men han mener dog på den anden side ikke, at en planlægningsindsats generelt er uden betydning for politikernes valg af løsninger inden for alle områder. Alle sagsområder er således ikke underkastet de politiske kortkonjunkturers svingninger og uberegnelighed i samme grad. Dernæst gælder det formentlig, at selv stærkt kontroversielle beslutninger, som i væsentligt omfang alene synes bestemte af politiske hensyn, lader sig påvirke i et eller andet omfang, hvis der gives politikerne et relevant og aktuelt beslutningsgrundlag.

Det vil være fremgået af det foregående, at der er delte meninger om mulighederne for gennemførelsen af en offentlig langtidsplanlægning. Afslutningsvis skal der imidlertid peges på en meget væsentlig begrænsning, som formentlig næppe lader sig bestride. Forholdet er nemlig det, som det påpeges i P.P.II¹⁶, at den private sektors, d.v.s. virksomhedernes langtidsprognoser og -planer normalt vil være utilgængelige for de offentlige organer, der beskæftiger sig med samfundsplanlægning. En afstemning af den offentlige planlægning med den private sektors planlægning vil derfor være udelukket eller yderst mangelfuld. Samordningen den anden vej er i princippet langt lettere. Den kan ske ved offentliggørelse af statslige og kommunale planer, som virksomhederne kan støtte sig på, og de kan eventuelt korrigere egne planer på basis heraf. Om virksomhederne faktisk benytter disse muligheder har det offentlige ingen indflydelse på. Det vil blandt andet bero på, om virksomhederne har tillid til de offentlige planers holdbarhed.

Det anførte afspejler en fundamental konflikt mellem på den ene side den private sektors selvcentrerede målsætninger og på den anden side de samfundsmæssige og sociale hensyn¹⁷.

Den såkaldte perspektivplanlægning repræsenterer en særlig art langtidsplanlægning. Om perspektivplanlægningens indhold henvises til kapitel 6.

4. Sektorplanlægning.

I. Indledning.

Medens den økonomiske og fysiske planlægning samt perspektivplanlægningen kan karakteriseres som overordnet eller sammenfattende planlægning, fordi der planlægges på tværs af de enkelte forvaltningsområder, forstås ved sektorplanlægning den planlægningsvirksomhed, der foregår inden for det enkelte forvaltningsområde som f.eks. skolevæsenet, socialvæsenet og sundhedsvæsenet.

Medens den overordnede eller sammenfattende planlægning tilstræber at skabe sammenhæng og koordination mellem de forskellige forvaltningsområder, er en af sektorplanlægningens vigtigste funktioner at skabe sammenhæng og koordination mellem de forskellige administrative niveauer på det enkelte forvaltningsområde, altså at samordne den virksomhed, der finder sted på henholdsvis det kommunale, det amtskommunale og det statslige niveau. Sektorplanlægningen er således blevet karakteriseret som et system, der tilvejebringer en dialog mellem de tre administrative niveauer, således at de kommunale niveauer på den ene side informerer om intentionerne med hensyn til deres fremtidige aktivitet samt om forudsætningerne herfor, mens de overliggende niveauer på den anden side redegør for deres ønsker med hensyn til aktivitetsudviklingen (sektorpolitik), eventuelt suppleret med oplysning om intentionerne for disse niveaues egne aktiviteter¹.

Desuden har sektorplanlægningen naturligvis den funktion at skabe et forsvarligt beslutningsgrundlag for de enkelte myndigheder på de forskellige administrative niveauer inden for det enkelte område.

II. Sektorplanlægning af kommunal og amtskommunal virksomhed.

A. Opbygningen af sektorplan- og udbygningsplanssystemer.

Der er siden 1970 opbygget sektorplanssystemer eller udbygningsplanssystemer på en række områder, der tilsammen dækker størstedelen af de kommunale og amtskommunale serviceydelser og dermed størstedelen af hele den offentlige forvaltning.

De enkelte systemer er imidlertid meget forskellige med hensyn til både indhold og form. Dette skyldes først og fremmest, at de enkelte procedurer er bygget op sektor for sektor på forskellige tidspunkter og med det pågældende opgaveområdes særlige behov for øje. Dette har tillige medført, at overordnede og tværgående hensyn ikke altid er tilgodeset i tilstrækkeligt omfang.

De fleste af sektorplanerne må karakteriseres som investeringsplaner eller rammeplaner for anlægsaktiviteten, der således (i hvert fald endnu) ikke tager hensyn til driftssiden og dermed produktionen af de offentlige ydelser².

Der er hidtil oprettet sektorplanssystemer eller udbygningsplanssystemer inden for følgende områder³:

- Social- og sundhedsvæsen
- Sygehusvæsen
- Folkeskole- og fritidsundervisning
- Gymnasie- og HF-undervisning
- Kollektiv trafik og havne
- Vejvæsen
- Naturfredning
- Råstoffer
- Miljøbeskyttelse
 - Vandforsyningsplaner
 - Vandforurening (spildevand)
- Affald
- Laboratorieplanlægning.
- Varmeforsyning.

Initiativet til sektorplanlægningen er i alle tilfælde taget på centralt

niveau, idet de enkelte sektorplansystemer er oprettet med hjemmel i lovgivningen.

Gennemførelsen af sektorplansystemer er på visse områder blevet mødt med kritik fra kommunal side. Kritikken har dog ikke rettet sig mod gennemførelse af sektorplanlægningen som sådan, men mod dens nærmere form og indhold, ikke mindst mod omfanget af centralt fastsatte krav med hensyn til planlægningens detaljeringsgrad⁴.

Der er endvidere etableret en praksisplanlægning for betjeningen med alment praktiserende læger inden for rammerne af en overenskomst mellem Praktiserende Lægers Organisation og Sygesikringens forhandlingsudvalg.

Inden for biblioteksvæsenet er det under overvejelse at etablere en udbygningsplanlægning.

B. Sektor- og udbygningsplanlægningens faser.

Den hidtidige sektorplanlægning kan i grove træk indpasses i følgende faser⁵:

1. *Den centrale (statslige) myndigheds udsendelse af et sæt vejledende retningslinier* for planernes udarbejdelse, der dels afgrænser planlægningsområdet, dels angiver tidsdimensionerne for planlægningen: tidshorisont, eventuelt periodeopdeling samt forskrifter for planernes revision. Det centrale udspil kan endvidere definere eller foreskrive krav til form og indhold af planerne samt foreskrive retningslinier for den tekniske udarbejdelse heraf. Retningslinierne vil typisk påpege de sektorpolitiske hensyn, som fra centralt hold ønskes tilgodeset ved den forestående planlægningsproces.

2. *Lokal planlægningsproces*, der i større eller mindre udstrækning involverer de ydelsesproducerende institutioner. Den lokale sektorplan indeholder en konkretisering af de kommende års aktivitet på området samt en belysning af de servicemæssige og ressourcemæssige konsekvenser heraf. Den tidsmæssige vægt vil typisk være lagt på de første år, men de fleste procedurer tilstræber dog også, at de langsigtede konsekvenser af den påtænkte politik i hvert fald i nogen grad belyses.

Hvor planlægningen foregår på såvel amtskommunalt som kommunalt niveau, indsendes planerne til amtskommunen, der efter en større

eller mindre grad af bearbejdning og forhandling med kommunerne indsender dem til de centrale myndigheder sammen med eller som en del af en plan for amtskommunens egne aktiviteter.

I visse tilfælde indskrænker bearbejdelsen sig blot til en sammenfattende beskrivelse af de kommunale planer, mens der forudgående har været ført formelle eller uformelle drøftelser af spørgsmål i relation til planerne undervejs i planlægningsproceduren.

3. *De statslige myndigheder melder tilbage* efter modtagelsen af planerne. Denne tilbagemelding – eller som den også benævnes: ud-melding – er af meget forskellig karakter. I visse tilfælde stilles der som et led i planproceduren krav om ministeriel godkendelse af den enkelte plans indhold⁶. Formålet med denne godkendelse varierer imidlertid fra planområde til planområde⁷. Undertiden udarbejdes en sammenfatning af de indkomne planer i en samlet redegørelse⁸, f.eks. ved, at de virkninger på landsplan, der kan afledes af planerne, vurderes i lyset af de seneste sektorpolitiske målsætninger.

Den statslige tilbagemelding på de enkelte sektorplanområder vil i et vist omfang indgå som retningslinier for næste planlægningsrunde.

4. Næste fase i sektorplanlægningen er *revision* af de oprindeligt udarbejdede planer eller dele heraf, således at der sker en ajourføring i overensstemmelse med ændringer i forudsætninger om ydre vilkår samt politiske ønsker.

Adskillige af de eksisterende sektorplansystemer har været karakteriseret ved et relativt langt tidsrum (4-5 år) mellem revisioner af planerne. Til gengæld tages i så fald hele planen op til ny udarbejdelse, typisk efter nye centrale retningslinier. På det sociale og sundhedsmæssige område, for folkeskole- og fritidsundervisning samt for gymnasie- og HF-undervisning er der imidlertid fastlagt en årlig *opdatering* af den del af sektorplanerne, der vedrører den første 4-års periode, således at resultatet bliver en rullende ajourføring af sektorplanerne i takt med de kommunale flerårsbudgetter.

C. Forbedring af informationsudvekslingen mellem det statslige, amtskommunale og kommunale niveau.

Det er en vigtig forudsætning for at kunne samordne den virksomhed, der sker på henholdsvis det kommunale, det amtskommunale og det

statslige niveau, at der skabes sikkerhed for en tilstrækkelig informationsudveksling. En sådan informationsudveksling må omfatte både informationer om fremtidige d.v.s. planlagte forhold (de såkaldte plandata) og informationer om faktisk stedfunden virksomhed.

Med hensyn til udvekslingen af informationer om fremtidige forhold er det af stor vigtighed, at denne dataudveksling samordnes både tidsmæssigt og indholdsmæssigt, således at de oplysninger, der fremkommer, er indbyrdes overensstemmende og således kan danne et pålideligt billede af den samlede forventede udvikling inden for de enkelte områder.

Dette stiller store krav til den måde, man indsamler oplysninger på. Det er vigtigt, at plandata for stat og kommuner i videst muligt omfang hviler på et fælles sæt af forudsætninger f.eks. vedrørende befolkningsudvikling og erhvervsudvikling. Det er ligeledes vigtigt, at data er sammenlignelige, både mellem sektorer indbyrdes og mellem de enkelte administrative enheder indbyrdes. Dette kræver dels at data refererer til samme perioder, dels at der anvendes ensartede metoder for måling og beskrivelse. Der knytter sig en særlig interesse til befolkningsudviklingen og dens samspil med erhvervs- og boligudviklingen i kommunerne. Den enkelte kommunes mulighed for gennem en aktiv erhvervs- og boligpolitik at påvirke befolkningsudviklingen har ofte givet prognoser over befolkningsudviklingen karakter af målsætninger. Overordnede myndigheder har ofte – og med nogen ret – hævdet, at en mekanisk sammentælling af de enkelte kommuners befolkningsprognoser inden for en amtskommunes geografiske område ville resultere i et åbenbart urimeligt (for højt) fremtidigt folketal⁹.

Tilvejebringelsen af informationer om fremtidig virksomhed er imidlertid i høj grad afhængig af tilstedeværelsen af informationer om virksomhed, der allerede har fundet sted. Informationer om allerede foregået virksomhed vil således normalt være udgangspunktet for tilvejebringelsen af plandata og tillige være det nødvendige grundlag for en efterfølgende vurdering af, i hvilket omfang en forventet udvikling realiseres. Ved den nærmere udformning af tids- og indholdsmæssige krav til plandata, må der derfor tillige ske en samordning mellem disse krav og kravene til oplysninger om den virksomhed, der allerede har fundet sted¹⁰.

Med henblik på at skabe grundlag for en forbedring af informationsudvekslingen mellem de forskellige administrative niveauer nedsatte budgetdepartementet i november 1975 et udvalg vedrørende koordination af informationsvirksomheden mellem stat og kommuner (Datakoordinationsudvalget). I udvalget indtrådte repræsentanter for budgetdepartementet, administrationsdepartementet, indenrigsministeriet, miljøministeriet, Danmarks Statistik, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Da udvalgets arbejde nødvendigvis måtte foregå i snævert samarbejde med de berørte fagministerier i øvrigt, blev disse samtidig med udvalgets nedsættelse anmodet om at udpege »kontaktpersoner« som udvalget kunne samarbejde med.

Udvalget afgav sin betænkning i 1978¹¹.

Regeringens planlægningsudvalg tiltrådte i slutningen af 1978 de i datakoordinationsudvalgets betænkning foreslåede principper for tilrettelæggelsen af plansystemerne i stat, amtskommuner og kommuner.

Det blev i overensstemmelse hermed besluttet at nedsætte dels sektorudvalg under det pågældende ressortministerium for de områder, hvor der eksisterer statslig-kommunale sektorplanlægningssystemer, dels et tværgående koordinationsudvalg, kaldet planinformationsudvalget, under budgetdepartementet.

Sektorudvalgene har til opgave at rådgive det pågældende sektorministerium ved den konkrete fastlæggelse af form- og indholds krav til sektorplanlægningen, ligesom en betydelig del af den fornødne koordination af konkrete spørgsmål i forhold til andre, tilgrænsende plansystemer vil kunne formidles via sektorudvalgene.

Det enkelte sektorministerium er ansvarligt for udviklingen af planinformationssystemerne på det pågældende område og tilrettelægger arbejdet hermed i samråd med sektorudvalget.

Planinformationsudvalget behandler spørgsmål vedrørende udveksling af planinformation mellem stat og kommuner med henblik på samordning ud fra fælles principper. Herunder skal udvalget især beskæftige sig med den generelle koordination på tværs af sektorer samt mellem de enkelte sektorer og henholdsvis budgetsystemet og den fysiske planlægning.

Der påhviler de enkelte ministerier en høringsforpligtelse, som sikrer, at der ikke etableres indberetningsformer eller udmeldinger fra statslig side, der bryder med de fastlagte principper for den tids-, indholds- og proceduremæssige samordning af informationsudvekslingen mellem stat og kommuner. Etablering af – eller væsentlige ændringer i bestående – kanaler for planinformation mellem stat og kommuner skal således forelægges til vurdering i planinformationsudvalget¹².

Det anføres i et af budgetdepartementet udarbejdet notat¹³, at hovedsigtet med planinformationsarbejdet er at gennemføre de tilpasninger i de af staten udformede plansystemer, der kan bidrage til et bedre samspil mellem de tre administrative niveauer: stat, amtskommuner og kommuner. Der skal således:

- gennemføres en udformning af de enkelte sektorplansystemer efter fælles retningslinier, blandt andet med opdeling i en status-, program- og perspektivdel
- foretages tilpasninger i sektorplansystemerne i forhold til budgetsystemet og den fysiske planlægning
- ske en fastlæggelse af generelle planforudsætninger, d.v.s. forudsætninger, der er fælles for flere plansystemer
- foretages en indpasning i en sammenhængende tidsplan af såvel årlige ajourføringer som sjældnere hovedrevisioner inden for de forskellige plansystemer
- ske en videreudvikling af plansystemerne, så der sikres et mere hensigtsmæssigt samspil mellem den økonomiske planlægning, den fysiske planlægning og sektorplanlægningen.

Der vil efterhånden som der gennem arbejdet i planinformationsudvalget udkrystalliserer sig afklaringer af spørgsmål eller videreudvikling af synspunkterne i datakoordinationsudvalgets betænkning, blive udarbejdet »plansystemvejledninger«, der vil kunne danne grundlag for den videre udvikling af plansystemer.

D. Retsvirkningerne af sektorplaner og udbygningsplaner.

Den typiske retsvirkning af en sektorplan er, at myndighederne på de lokale niveauer ikke må handle i strid med den plan, der er indsendt til den centrale myndighed¹⁴.

Som berørt under B. stilles der undertiden som et led i planlægningsproceduren krav om ministeriel godkendelse af sektorplaner. Heller ikke i de tilfælde, hvor en sådan godkendelse har fundet sted, er de lokale myndigheder imidlertid forpligtet til at bringe planens indhold til udførelse, men virkningen er også her kun, at der ikke må disponeres i strid med planen.

De hidtidige sektorplanssystemer må altså i alt væsentligt henføres til den kategori af planlægning, der foran er benævnt restriktiv planlægning, se herom kapitel 1.III.B.

Man kan spørge, hvorledes stillingen er, hvis der ikke indsendes den i lovgivningen foreskrevne sektorplan eller – i de tilfælde hvor der kræves godkendelse af planen – den indsendte plan ikke kan godkendes.

De forskellige speciallove indeholder normalt ingen bestemmelser til løsning af denne situation.

Kommunalbestyrelser og amtsråds ulovlige undladelse af at indsende foreskrevne sektorplaner vil imidlertid kunne imødegås ved anvendelse af den kommunale styrelseslovs § 61, hvorefter den almindelige kommunale tilsynsmyndighed – d.v.s. for kommunernes vedkommende det tilsynsråd, der findes i hver amtsrådsreds, og for amtskommunernes vedkommende indenrigsministeriet¹⁵ – kan træffe bestemmelse om tvangsbøder, dersom en kommunalbestyrelse undlader at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet.

Den kommunale styrelseslovs § 61 vil derimod ikke være anvendelig i den situation, hvor der efter lovgivningen kræves godkendelse af planen, men hvor den centrale myndighed ikke mener at kunne godkende den indsendte plan, og den lokale myndighed nægter at opfylde sådanne betingelser om ændring af planen, at godkendelse vil kunne opnås. Der tilkommer sædvanligvis¹⁶ heller ikke den centrale myndighed nogen adgang til på egen hånd at ændre den indsendte plan. Lovgivningen bygger i disse tilfælde på en forudsætning om enighed mellem på den ene side kommunalbestyrelse og/eller amtsråd og på den anden side den centrale godkendelsesmyndighed. Kan denne enighed ikke tilvejebringes, kan konflikten kun løses ved, at loven laves om. Dette resultat kan forekomme teoretisk utilfredsstillende, men en tilsvarende retsstilling kendes på en række andre områder – f.eks. på

området for de kommunale styrelsesvedtægter – uden at dette har givet anledning til problemer i praksis¹⁷.

Man kan endelig rejse det spørgsmål, hvad der skal ske, hvis en kommune eller amtskommune handler i strid med en lovligt tilvejebragt sektorplan eller udbygningsplan, og det er i denne forbindelse for så vidt uden betydning, om der i planproceduren indgår godkendelseskrav.

Speciallovgivningen indeholder normalt ingen bestemmelser om denne situation, f.eks. om nedrivning eller ændring af institutioner, der er etableret i strid med planen. Efter den kommunale styrelseslovs § 61 kan den almindelige kommunale tilsynsmyndighed annullere en kommunalbestyrelsesbeslutning, hvis denne findes stridende mod lovgivningen, men denne bestemmelse er uanvendelig, hvis den ulovlige beslutning allerede er ført ud i livet¹⁸, f.eks. en institution opført eller placeret i strid med sektorplanen eller udbygningsplanen. Heller ikke straffelovgivningen vil i almindelighed kunne finde anvendelse over for de medlemmer af et kommunalt råd, der har gennemført en disposition i strid med planen, idet de fleste af straffelovens bestemmelser om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv undtager hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.

Kun i de tilfælde, hvor der ved den pågældende disposition er tilføjet kommunens eller amtskommunens kasse et påviseligt tab, vil der kunne gøres et retligt ansvar gældende mod de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er ansvarlige for dispositionens gennemførelse. Den almindelige kommunale tilsynsmyndighed vil i sådanne tilfælde efter den kommunale styrelseslovs § 61 kunne rejse erstatningssag ved domstolene mod de pågældende medlemmer. Derimod er der ikke tillagt tilsynsmyndigheden nogen beføjelse til på egen hånd at fastsætte noget erstatningsansvar for de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Det retlige sanktionssystem inden for sektorplanlægningen må således karakteriseres som svagt. Så vidt vides har dette forhold imidlertid ikke hidtil givet anledning til vanskeligheder i praksis.

E. Faktiske virkninger af sektorplaner og udbygningsplaner.

Selvom en kommunalbestyrelse eller et amtsråd ikke er retligt forpligtet

til at føre en tilvejebragt sektorplan eller udbygningsplan ud i livet, vil sektorplanssystemerne alligevel i visse tilfælde kunne virke med betydelig motiverende kraft på en kommunalbestyrelse eller et amtsråd. Den omstændighed, at der gennem sektorplanlægningen dels tilvejebringes tilkendegivelser fra centralt hold om det ønskelige serviceniveau på området, dels tilvejebringes offentligt tilgængelige oplysninger om andre kommuners og amtskommuners eksisterende serviceniveau og deres planer for ændringer i niveauet, vil kunne give anledning til et betydeligt politisk pres på en kommunalbestyrelse eller et amtsråd, der har placeret kommunens eller amtskommunens serviceniveau på et væsentligt lavere plan end landsgennemsnittet eller måske blot på et lavere plan end omliggende kommuner og amtskommuner.

III. Sektorplanlægning af statslig virksomhed.

A. Indledning.

Den sektorplanlægning af kommunal og amtskommunal virksomhed, der er omtalt under II, er i ret vidt omfang præget af, at der i lovgivningen er tillagt statslige myndigheder beføjelser til i nærmere bestemt omfang at foreskrive, hvilke planlægningsaktiviteter kommuner og amtskommuner skal iværksætte på forskellige områder, og hvorledes disse aktiviteter skal udføres. Kommuner og amtskommuner er med andre ord planlægningsobjekter for centrale statslige myndigheder og en væsentlig del af beskrivelsen af planlægningen af kommunal og amtskommunal virksomhed må derfor bestå i en gennemgang af de retsregler, som det fra centralt hold pålægges kommuner og amtskommuner at følge.

Ved sektorplanlægning af statslig virksomhed bliver der naturligvis ikke på samme måde tale om retsregler til regulering af forholdet mellem forskellige administrative niveauer, men det gælder i det hele taget for den statslige sektorplanlægning, at den kun i begrænset omfang er præget af generel regelfastsættelse. Dette må imidlertid ses i lyset af det mere almindelige forhold, at den danske forvaltnings virksomhed kun i ringe grad er reguleret i generelle love¹⁹. Især er den retlige

regulering sparsom, når der alene er tale om de offentlige myndigheds egen virksomhed, således at borgernes forhold ikke direkte berøres. Der sker naturligvis gennem finansloven og den øvrige bevillingsprocedure en bevillingsmæssig og dermed også retlig regulering, der er bestemmende for aktivitetsniveauet i de forskellige statslige sektorer, navnlig på det kortere sigt. Der findes tillige en række spredte, normalt kortfattede, bestemmelser af programagtig karakter i speciallovgivningen, der pålægger statslige myndigheder at udføre visse planlægnings- eller planlægningsforberedende funktioner. Som eksempler kan nævnes, at miljøbeskyttelsesloven pålægger miljøstyrelsen at holde sig orienteret om forureningsforholdene i landets forskellige dele samt have opmærksomheden henledt på fremkomsten af nye forureningskilder. Styrelsen skal også holde sig orienteret om den til enhver tid værende faglige viden på området og om de overvejelser, der foregår i andre lande med henblik på bekæmpelsen af forureningen²⁰. Endvidere pålægger loven om sundhedsvæsenets centralstyrelse sundhedsstyrelsen nøje at følge sundhedsforholdene i landet samt at henlede de pågældende myndigheds opmærksomhed på mangler samt at modtage de henvendelser, der med hensyn til sundhedsforholdene rettes til den fra myndigheder eller organisationer og, når det findes fornødent, at fremkomme med de til sundhedsforholdenes forbedring egnede forslag²¹.

Endelig findes der i speciallovgivningen en lang række bestemmelser om oprettelsen af mere eller mindre uafhængige, som oftest rådgivende, organer med planlægningsfunktioner, jfr. herom nedenfor under D.

Bortset herfra må det retlige grundlag for den statslige sektorplanlægning imidlertid findes i det almindelige over- og underordningsforhold mellem de statslige myndigheder. Den væsentligste del af denne planlægning sker således efter beslutning af regeringen, den enkelte minister eller departementer og styrelser.

Der kan i denne forbindelse endnu en gang være grund til at understrege planlægningsbegrebets ubestemte karakter. Der er således en glidende overgang mellem direktiver, der blot pålægger en myndighed som et led i dens almindelige funktioner at holde sig orienteret om udviklingen på et bestemt område, og direktiver om mere udtalte planlæggende aktiviteter.

Nedenfor behandles under B planlægning gennem nedsættelse af ikke-permanente kommissioner og udvalg m.v., under C planlægning gennem ministerier og styrelser m.v. og under D planlægning gennem andre permanente planlægningsorganer.

B. Planlægning gennem ikke-permanente kommissioner og udvalg m.v.

En betydelig del af det forberedende arbejde i forbindelse med regeringens lovgivningsinitiativer foregår i midlertidige kollegiale organer, der benævnes kommissioner, udvalg eller arbejdsgrupper. Benævnelsen er ret vilkårlig, idet dog kommissionsbenævnelsen især anvendes, når der er tale om særligt betydningsfulde eller omfattende opdrag. I det følgende bruges benævnelsen udvalg som omfattende alle de nævnte kollegiale organer.

Udvalgene nedsættes sædvanligvis af vedkommende fagminister, der tillige udpeger udvalgets formand. Medlemmerne kan være politikere, andre interesserepræsentanter, f.eks. for erhvervsorganisationer eller kulturelle landssammenslutninger, eller personer med en særlig ekspertise eller erfaring på det pågældende område. Meget ofte vil medlemskredsen bestå af såvel interesserepræsentanter som specialister.

Samtidig med nedsættelsen fastlægges udvalgets arbejdsopgaver i et kommissorium for udvalget. Undertiden redegøres der i kommissoriet udførligt for baggrunden for udvalgets nedsættelse og dets arbejdsopgaver, men der kan også være tale om en ganske kortfattet beskrivelse af udvalgets opgaver.

Udvalgets overvejelser og forslag nedfældes i en betænkning. Ofte vil der i betænkningen være indeholdt et udkast til lovændringer på det pågældende område.

Betænkningen afgives til den minister, der har nedsat udvalget. Langt de fleste betænkninger trykkes og offentliggøres.

Udvalgsformen anvendes på alle lovgivningens områder, og der vil ofte være et egentligt planlægningsmæssigt sigte med udvalgsarbejdet. Af vigtigere betænkninger med planlægningsmæssigt sigte fra de senere år kan f.eks. nævnes kommunallovskommissionens betænkning om den kommunale inddeling og kommunernes styrelse²², socialreform-

kommissionens 2 betænkninger om det sociale tryk­hedssystem²³, be­
tænkning om centraladministrationens organisation²⁴, betænkning om
det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskom­
muner²⁵, betænkning om den statslige revisions struktur²⁶, betænk­
ning om den statslige administration på amtsplanet²⁷, betænkning om
planlægningen i centraladministrationen²⁸, betænkning om det lokale
ligningsvæsen²⁹, betænkning om særforsorgens udlægning³⁰, betænk­
ning om friere personalebevægelighed i centraladministrationen³¹,
betænkning om forskningsstyring³², betænkning om prioritering i
sundhedsvæsenet³³, betænkning om samordning af data i offentlig
budget-planlægning³⁴ samt betænkning om hovedstadsrådets struktur
og opgaver³⁵.

Der er næppe tvivl om, at udvalgsformen i mange tilfælde vil være
en hensigtsmæssig fremgangsmåde, når sigtet er på en mere direkte
måde at inddrage et bredere udsnit af såvel de berørte interesser som
sagkundskaben i det lovforberedende arbejde.

Der knytter sig på den anden side dog også visse ulemper til ud­
valgsformen. Et udvalgsarbejde vil som regel være ret tidkrævende,
ikke mindst hvis arbejdet hæmmes af en utilstrækkelig sekretariats­
mæssig betjening. Hertil kommer, at det undertiden kan volde pro­
blemer, at udvalgsarbejdet på én gang skal tilgodese afvejning af mod­
stående interesser og tilvejebringelsen af et objektivt informations­
grundlag for lovforberedelsen³⁶.

Udvalget vedrørende planlægningen i centraladministrationen ud­
taler da også i sin betænkning³⁷, at i de tilfælde, hvor kun tilfældighe­
den og traditionen fører til nedsættelse af lovforberedende udvalg, bør
muligheden for anvendelse af alternative og måske sommetider mere
rationelle rammer for ministeriernes planlægning af større og mere
omfattende lovforslag overvejes. Udvalget anfører et par konkrete
eksempler, der kan anskueliggøre nogle af de muligheder og fordele,
der kan være forbundet med mere utraditionelle og fleksible organi­
satoriske løsninger på lovgivningsplanlægningens problemer.

Justitsministeriet har således inden for de seneste år eksperimente­
ret med nye arbejdsformer i det lovforberedende arbejde. Det har
herigennem været muligt delvis at aflaste det traditionelle udvalgsar­
bejde. Et led i denne smidiggørelse af lovforberedelsen har været at

henlægge planlægnings- og udredningsarbejdet til mindre, interne arbejdsgrupper med repræsentation fra både lovafdelingen og de berørte fagkontorer.

Handelsministeriet har endvidere overdraget såvel udredningsarbejdet som selve forberedelsen af den i 1973 gennemførte lov om anpartsselskaber til en enkelt udredningsmand uden for ministeriet, en arbejdsform som formentlig med fordel lader sig anvende på mere specielle områder.

Arbejdsformen ved ikke-permanente udvalg er i nogle tilfælde afløst af en arbejdsform med nedsættelsen af *permanente* organer som led i lovforberedelsen, jfr. herom nedenfor under D.

C. Planlægning gennem ministerier og styrelser m.v.

1. Indledning.

Det er i flere nyere betænkninger udtalt, at ledelsen af den statslige, centrale planlægningsvirksomhed må anses for et ministeranliggende af særlig væsentlig betydning³⁸. Som det er påpeget af udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed³⁹ hænger dette sammen med, at selve dette at tage et planlægningsinitiativ, f.eks. til indsamling af bestemte oplysninger eller til nedsættelse af et udvalg med en bestemt sammensætning og opgave kan være en af de vigtigste faser i beslutningsprocessen. Ofte tages der nemlig hermed i et vist omfang standpunkt til behovet for ændringer, ligesom oplægget kommer til at udgøre den reelle ramme for det, som skal udredes, og dermed også for de forskellige muligheder, som senere kan tænkes lagt frem.

2. Reformarbejdet inden for planlægningen i centraladministrationen.

a. Nedsættelsen af udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed.

Den 31. maj 1972 afgav økonomi- og budgetministeren til folketinget en redegørelse om ændringer i centraladministrationens organisation og virkemåde⁴⁰.

Ministeren gav udtryk for regeringens stillingtagen til en række af de forslag, der var fremsat i den betænkning, som var afgivet af arbejds-

gruppen vedrørende centraladministrationens organisation,⁴¹ og ministeren tilkendegav herunder, at regeringen ønskede, at der i alle departementer skulle dannes enheder til varetagelse af de overordnede planlægningsopgaver for hele ministeriets område.

I økonomi- og budgetministerens redegørelse til folketinget anførtes imidlertid videre, at de enkelte ministeriers tilrettelæggelse af planlægningsvirksomheden måtte gøres til genstand for samlet overvejelse. Hensigten hermed skulle være at sikre, at man i de enkelte ministerier drager nytte af erfaringsmateriale fra andre ressortområder.

Den 12. februar 1973 nedsatte økonomi- og budgetministeren herefter udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed.

I udvalgets kommissorium var som nogle ledende synspunkter blandt andet anført, at kernen i planlægning er en bredere systematisk og langtidsorienteret udredning og vurdering af, hvorledes lovgivning og anden indsats kan tilrettelægges og udformes. Formålet er at forbedre grundlaget for den politiske stillingtagen, herunder prioriteringen mellem forskellige alternativer under hensyn til deres konsekvenser af økonomisk og anden art.

Det anførtes videre, at tanken om etablering af planlægningsorganer i ministerierne blandt andet må ses på baggrund af udtalelser i perspektivplanredegørelsens første del, kapitel 1. Det er her anført, at arbejdet med perspektivplanlægningen har afdækket et åbenbart behov for styrkelse af planlægningsfunktionen i departementerne og de store statsinstitutioner. Der må blandt andet påhvile disse en løbende planlægningsaktivitet, hvorved langsigtede perspektivskitser af den art, redegørelsen indeholder, følges op af mere konkret planlægning for de nærmeste år. Der vil herved kunne skabes et fastere grundlag for den løbende statslige budgetlægning⁴².

Det blev også i de ledende synspunkter påpeget, at planlægningsopgaven må have forskelligt indhold inden for de enkelte ressortområder, ligesom dens løsning må tilrettelægges på forskellige måder. Der må dog sikres en vis parallelitet mellem de enkelte ministeriers planlægningsvirksomhed, hvis denne på tilfredsstillende måde skal kunne anvendes i den totale prioritering.

Som et ledende synspunkt blev også anført, at det ved planlæg-

ningsfunktionens indpasning i ministeriernes organisation må tages i betragtning, at planlægningsenhederne ikke bør fungere som en slags overinstanser i traditionel forstand i forhold til ministeriernes øvrige enheder. Endvidere anførtes, at dannelsen af særlige enheder for planlægning i ministerierne (departementerne) naturligvis ikke skal betyde, at al planlægning inden for den pågældende ministers område skal udføres her. Planlægningsarbejdet er et betydningsfuldt led i alle administrative enheders virksomhed. Det gælder såvel centrale som lokale myndigheder. Hensigten er alene at forbedre ministerens organisatoriske forudsætninger for at kunne lede og samordne planlægningen.

Endelig pegedes der i de ledende synspunkter på, at en styrkelse af den langsigtede planlægning i ministerierne i et vist omfang kan bidrage til virkeliggørelsen af de forslag og tanker om forbedring af folketingets arbejdsvilkår, som navnlig er fremkommet i de seneste år.

b. Udvalgets betænkning.

1° Indledning

Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed afgav betænkning i december 1975⁴³.

Udvalget beskriver planlægning som en ledelsesfunktion, der kan understøtte alle sider af den offentlige administrations virksomhed, og som en proces, der må udføres i et løbende samarbejde mellem de administrative niveauer. Udvalget peger imidlertid tillige på, at forskellene fra ministerområde til ministerområde er betydelige. Det skyldes for det første de mangeartede opgaver, som er henlagt til de forskellige ministerier, og for det andet, at de enkelte ministeriers opgaver ikke i samme grad er kontroversielle i den offentlige debat. Udvalget fandt det derfor ikke hensigtsmæssigt at opstille en almengyldig model for, hvorledes centraladministrationens planlægning skal tilrettelægges, eller for opbygningen af det enkelte ministerium. Udvalget lagde imidlertid stor vægt på, at dets forslag til styrkelse af planlægningsvirksomheden i departementerne i størst muligt omfang kunne tilgodese de forskellige departementers varierende arbejdsopgaver og planlægningsbehov.

Udvalget fremhævede følgende tre typer af ministerielle arbejdsopgaver⁴⁴:

- 1) regulerende opgaver, d.v.s. at ministeriet ved fastlæggelsen og administrationen af generelle retsregler i væsentlige henseender normer både enkeltindividernes og erhvervsvirksomhedernes retlige stilling og fastlægger og kontrollerer vigtige retlige spilleregler såvel inden for den private sektor som mellem den private sektor og offentlige myndigheder. Eksempler på ministerier, som fortrinsvis varetager sådanne regulerende funktioner, er justitsministeriet, miljøministeriet, handels- og landbrugsministerierne samt skatte- og tolddepartementerne i ministeriet for skatter og afgifter.
- 2) overordnet ledelse af produktionen og formidlingen af de serviceydelser, som af det offentlige stilles til befolkningens rådighed. I modsætning til varetagelsen af overvejende regulerende opgaver er der her tale om løsningen af opgaver, som stiller betydelige krav til økonomiske og menneskelige ressourcer. For en række af disse områder er der sket en decentralisering til kommunale og amtskommunale myndigheder. Blandt ministerierne i denne kategori kan nævnes socialministeriet, indenrigsministeriet (sundheds- og sygehusvæsen), undervisningsministeriet, ministeriet for offentlige arbejder (vej- og trafikvæsen) samt forsvarsministeriet.
- 3) koordinerende ledelsesopgaver, d.v.s. tværgående funktioner af koordinerende eller servicebetonet karakter i forhold til andre grene af centraladministrationen. Som eksempler kan nævnes dels statsministeriets generelle koordinations- og sekretariatsfunktioner, dels administrationsdepartementet, budgetdepartementet og lønnings- og pensionsdepartementet i finansministeriet samt det økonomiske sekretariat under økonomiministeren.

En entydig placering af ministerierne efter disse 3 opgavetyper lader sig naturligvis ikke foretage. De fleste ministerier har i et vist omfang opgaver med både regulerende og producerende sigte.

2° De departementale funktioner.

Udvalget peger på, at den modernisering af centraladministrationens virkemåde, som er hovedsigtet med en styrkelse af planlægningsvirk-

somheden, først og fremmest er motiveret af ønsket om at forbedre ministrenes muligheder for effektivt at varetage deres særlige ledelsesmæssige opgaver inden for ministerområdet.

For at departementerne kan yde ministrene den nødvendige sekretariatsbistand, må der efter udvalgets opfattelse lægges vægt på, at deres opgaver, bemanning og organisation i almindelighed navnlig indrettes med henblik på varetagelsen af 3 hovedfunktioner⁴⁵, nemlig

- 1) *en styrings- og kontrolfunktion*, hvis formål det er at sikre dels at en vedtagen politik gennemføres i overensstemmelse med såvel dens lov- og bevillingsmæssige forudsætninger som regeringens almindelige linie, dels at ministeren og departementets ledelse løbende orienteres om status og udviklingstendenser inden for ressortområdet.
- 2) *en planlægnings- og udviklingsfunktion*, hvis formål er at forberede beslutninger om ny eller ændret politik inden for ressortområdet gennem tilvejebringelsen af et beslutningsgrundlag, udarbejdelsen af løsningsforslag og systematisk belysning af disses konsekvenser.
- 3) *en kontakt- og formidlingsfunktion*, hvis formål er dels at holde omverdenen orienteret om udviklingen i og baggrunden for ministeriets politik, dels at sikre ministeren de nødvendige informationer om holdningen til ministeriets politik hos relevante dele af omverdenen, først og fremmest interesseorganisationerne, særlige klientgrupper og personalegrupper med tilknytning til ministeriets forretningsområde.

3° Udarbejdelse af prognoser og frømskaffelse af informationer til støtte for planlægningen.

Udvalget udtaler i sin betænkning⁴⁶, at det er udvalgets opfattelse, at de enkelte departementer løbende bør udarbejde prognoser over udviklingsperspektivet inden for de enkelte ministerområder. Sådanne rullende prognoser vil være en nødvendig referenceramme for alle konkrete planlægningsoplæg og for den politiske og administrative ledelses vurdering af den førte politik og af behovet for mulige indgreb over for den.

Udvalget peger derfor på nødvendigheden af, at der i de produce-

rende ministerier, som lægger beslag på meget væsentlige ressourcer, tages initiativ til med regelmæssige mellemrum at udarbejde departementale perspektivplaner med en tidshorisont på f.eks. 15 år. De departementale perspektivplaner kan lettest beskrives som en videreudvikling af specialafsnittene i PP I og PP II. Deres hovedfunktion må være en systematisk belysning af de forventede, mere langsigtede forskydninger i strukturen i ministeriets ydelser og i dets ressourceforbrug, som munder ud i en vurdering af den førte politik og af behovet for at gribe ind og eventuelt ændre orientering for denne.

4° Konsekvensanalyser af ny lovgivning⁴⁷.

I forbindelse med gennemførelsen af ny og ændret lovgivning har der inden for de sidste år været formuleret stadigt stærkere krav om en bedre belysning af dens konsekvenser, først og fremmest for så vidt angår lovgivningens finansielle og administrative konsekvenser.

Dette krav er i de seneste år søgt imødekommet blandt andet ved udsendelsen af et cirkulære fra statsministeriet⁴⁸, som blandt andet fastsætter visse krav med hensyn til oplysninger om de administrative og økonomiske konsekvenser i bemærkningerne til lovforslag⁴⁸. En cirkulæreskrivelse fra 1973 bestemmer yderligere, at alle lovforslag skal oversendes til henholdsvis administrationsdepartementet og budgetdepartementet senest samtidig med oversendelsen til justitsministeriets lovafdeling⁴⁹.

Administrationsdepartementet har i foråret 1974 udsendt en foreløbig vejledning til samtlige ministerier og styrelser, som nærmere præciserer, hvilke typer af oplysninger der typisk må danne grundlag for en vurdering af lovforslagenes administrative konsekvenser. På tilsvarende måde er der i finansministeriets budgetvejledning, der senest er udsendt i februar 1979⁵⁰, til støtte for de lovforberedende ministerier opstillet en række retningslinier for budgetteringen af de statsfinansielle konsekvenser af ny lovgivning.

3. Et praktisk eksempel på central, statslig sektorplanlægning.

DSB besluttede i 1973 at udarbejde en samlet plan for virksomhedens udvikling indtil 1990. Formålet med planen var at fremkomme med et

oplæg til politisk stillingtagen om den kollektive trafiks og specielt DSB's rolle i det fremtidige danske samfund.

Resultatet af planlægningen blev offentliggjort i 1975 under betegnelsen: DSB Plan 1990⁵¹. Det fremgår af planen, at DSB har benyttet forudsætningerne om samfundsudviklingen m.v. i perspektivplan II som et af udgangspunkterne i Plan 1990⁵².

Blandt andet følgende forhold er indgået i DSB's forsøg på at skønne over udviklingen i de fremtidige trafikmængder⁵³:

- Den hidtidige udvikling i transporten
- den forventede udvikling i andre transportmidler
- den førte trafikpolitik
- forventninger til den fremtidige trafikpolitik
- den offentlige planlægning og de heri givne forudsætninger for samfundsudviklingen
- erfaringerne om, hvorledes DSB's eget udbud og samfundsmæssige faktorer påvirker DSB's trafik.

Det anføres i Plan 1990, at etableringen af en fast forbindelse over Storebælt under alle omstændigheder spiller en væsentlig rolle for DSB's planlægning og er af afgørende betydning for DSB's fremtidige muligheder.

Plan 1990 forudsætter på baggrund af den af folketetinget vedtagne anlægslov⁵⁴, at der etableres en kombineret jernbane- og vejbro over Storebælt, men ved udarbejdelsen af planen er der taget hensyn til, at åbningstidspunktet er usikkert. Det anføres, at dette stiller store krav til fleksibilitet i DSB's udbud, idet planlægningen af investeringerne skal foretages således, at de passer både til en fast forbindelse og til færgedrift indtil åbningstidspunktet⁵⁵. Beslutningen om udskydelse af bygningen af Storebæltsbroen på ubestemt tid må nok siges at være en væsentlig forrykkelse af forudsætningerne for Plan 1990.

D. Planlægning gennem andre permanente planlægningsorganer.

Foran under B er nævnt, at arbejdsformen med nedsættelse af midlertidige udvalg som led i lovforberedelsen i visse tilfælde er erstattet med etablering af permanente organer. Som eksempler herpå kan

nævnes, at justitsministeriet allerede i begyndelsen af 60'erne har etableret et *straffelovsråd*⁵⁶ og et *retsplejeråd*⁵⁷, som løbende følger udviklingen på to af ministeriets store og centrale lovgivningsområder. Disse råd høres af ministeriet i lovsager, der er forberedt af departementet, og rådene tager selv initiativer i lovgivningsspørgsmål over for departementet.

På *uddannelsesområdet* kan som et eksempel på et permanent, ikke lovbestemt planlægningsorgan nævnes *Det centrale uddannelsesråd*.

Uddannelsesrådet er nedsat af undervisningsministeriet og i rådet findes sagkundskab og interesserepræsentation inden for alle uddannelsessystemets områder.

Rådet er rådgivende for regeringen i spørgsmålet om uddannelsessystemet i Danmark som helhed, og rådet skal særlig have opmærksomheden henledt på sammenhængen mellem de forskellige uddannelser i og uden for undervisningsministeriets områder, på prioritering og fordeling af ressourcer mellem uddannelsesvæsenets forskellige sektorer og på uddannelsessystemets evne til at opfylde samfundets behov for færdiguddannede.

Rådet afgiver udtalelse om de spørgsmål, der forelægges det af undervisningsministeriet, men rådet kan også på eget initiativ afgive erklæring om alle spørgsmål, der efter rådets opfattelse har betydning for uddannelsessystemet som helhed.

I maj 1975 anmodede undervisningsministeren Det centrale uddannelsesråd om at udarbejde en redegørelse for det danske samfunds samlede uddannelsespolitik for de kommende 15 år, altså en afvejning af mål og ressourcer for uddannelserne⁵⁸.

Udarbejdelsen af redegørelsen som fik betegnelsen »U 90 Samlet uddannelsesplanlægning frem til 90'erne« strakte sig over godt to et halvt år og gennemløb forskellige faser.

Som første fase blev i efteråret 1975 udarbejdet en foreløbig »Redegørelse for arbejdet med en samlet uddannelsesplan frem til 1990«, der blev afleveret til undervisningsministeren i begyndelsen af december og offentliggjort i januar 1976.

Som mere præcist grundlag for tilrettelægning af arbejdet i de følgende faser vedtog rådet i februar 1976 en detaljeret arbejdsplan, som indeholdt en disposition for den endelige redegørelse samt foreløbige

tidsfrister for arbejdet med de enkelte afsnit og forslag til, hvem der skulle søges samarbejde med. Denne arbejdsplan, der blev revideret efterhånden som arbejdet skred frem, dannede bindeleddet mellem alle deltagerne i arbejdet med U 90.

Redegørelsen, der blev offentliggjort i 1978, indeholder blandt andet en beskrivelse af det bestående uddannelsessystem og analyser af de forhold, der påvirker elevstrømmen i systemet, og af lærerbestanden. Endvidere behandles en række nye strømninger i pædagogikken, som har været med til at præge de senere års udvikling med hensyn til arbejdsformer og metoder i uddannelsesinstitutionerne, og der drøftes forestillinger om 90'ernes samfund og mål og midler i uddannelsespolitikken. Der sker også en behandling af de styringsmekanismer og styringsmuligheder, som det offentlige har i uddannelsessystemet, og der søges foretaget en samlet opgørelse af de samfundsmæssige omkostninger ved at gennemføre foreslåede reformer. Endelig overvejes de videre faser i planlægningen og beslutningsprocesserne efter fremkomsten af U 90. Herunder drøftes blandt andet, hvilken rolle uddannelsesforskningen samt forsøgs- og udviklingsarbejde kan få i disse faser.

Det udtales som en flertalsopfattelse i redegørelsen, at man anser det for ønskeligt

- at den overordnede planlægning styrkes gennem et formaliseret samarbejde mellem undervisningsministeriet og andre ressortministerier for undervisning og uddannelse, og
- at der inden for undervisningsministeriets område sker en stærkere samordning af de erhvervsforberedende og de studieforberedende ungdomsuddannelser
- at der sker en afklaring og forenkling af ansvarsfordelingen mellem staten, amterne og kommunerne, samt
- at der generelt i størst muligt omfang sker en decentralisering til lokale myndigheder og til de enkelte institutioner.

Det understreges i redegørelsen, at U 90 ikke giver en fast køreplan for de næste 15 års detailplanlægning og beslutninger, men skaber et bedre grundlag for en rullende planlægning, der kan inddrage nye træk i samfundsudviklingen, nye tanker og nye politiske direktiver.

Specielt på *forskningens* område er der oprettet et *planlægningsråd for forskningen samt 6 forskningsråd*⁵⁹ for henholdsvis det naturvidenskabelige, det lægevidenskabelige, det jordbrugs- og veterinærvidenskabelige, det samfundsvidenskabelige, det humanistiske og det teknisk-videnskabelige område.

Planlægningsrådet for forskningen har til opgave:

- 1) at rådgive regering og folketing i forskningspolitiske anliggender,
- 2) at virke for forskningens nyttiggørelse for samfundet,
- 3) at fremsætte forslag om de midler, organisationsformer m.v., der er påkrævet med henblik på udviklingen og udnyttelsen af dansk forskning,
- 4) at tilvejebringe oversigter over den samlede danske forskningsvirksomhed, at udarbejde de nødvendige prognoser og at følge udviklingen inden for dansk og udenlandsk forskning,
- 5) at udtale sig om forskningsrådenes budgetforslag.

Forskningsrådene har til opgave inden for hvert sit område:

- 1) at rådgive offentlige myndigheder og institutioner, navnlig om den offentlige støtte til forskningen, udnyttelsen af forskningsresultater og uddannelsen af forskere samt efter anmodning og i det omfang, rådene bestemmer, at rådgive i forskningsanliggender for private institutioner og virksomheder,
- 2) at følge udviklingen inden for dansk og udenlandsk forskning, uddannelsen af forskere, det internationale forskningssamarbejde samt Danmarks deltagelse heri,
- 3) at støtte dansk forskning i henhold til indgivne ansøgninger, at tage initiativ til og støtte forskningsopgaver, som det skønnes påkrævet at søge løst, og at virke for en samordning af den danske forskningsindsats, herunder dansk deltagelse i internationalt forskningssamarbejde.

Planlægningsrådet består af 15 medlemmer, der beskikkes af undervisningsministeren. 8 medlemmer beskikkes i deres personlige egenskab, medens 7 medlemmer beskikkes efter indstilling således:

De 6 forskningsråd indstiller hvert et medlem, og atomenergikommisionen indstiller et medlem.

Hvert forskningsråd består af mindst 10 og højst 15 medlemmer, der beskikkes af undervisningsministeren. Et flertal af medlemmerne af hvert forskningsråd skal være forskere, og mindst en trediedel af medlemmerne skal beskikkes efter indstilling af de institutioner m.v., hvortil de højeste uddannelser inden for det pågældende område er henlagt.

Såvel forskningsrådene som planlægningsrådet for forskningen afgiver årlige beretninger til undervisningsministeriet og folketetinget og drager i øvrigt omsorg for, at beretningerne tilstilles andre ministerier eller institutioner, som skønnes at have interesse i at blive gjort bekendt med disse.

På det *teknologiske område* er der i 1973 oprettet et teknologiråd⁶⁰, der har til opgave at følge den tekniske og erhvervsmæssige udvikling i og uden for Danmark. På baggrund heraf skal rådet rådgive om eller iværksætte foranstaltninger, der kan fremme den teknologiske udvikling til gavn for det danske samfund og dets erhverv.

Det er endvidere rådets opgave at planlægge og samordne den samfundsmæssige indsats til støtte for teknologisk servicevirksomhed og at følge og støtte denne servicevirksomhed. Endelig skal rådet være initiativtagende og rådgivende over for myndigheder og andre i forhold, der vedrører teknologisk service.

Teknologirådet består af indtil 12 medlemmer, der beskikkes af industriministeren. Industriministeren udpeger rådets formand blandt dets medlemmer.

Rådet sammensættes således, at det besidder den fornødne sagkundskab til at foretage en alsidig vurdering af den teknologiske servicevirksomheds forudsætninger og udnyttelsesmuligheder, og således at erhvervsmæssig, teknologisk og samfundsmæssig indsigt er repræsenteret i rådet.

Til bistand for rådet er der oprettet et sekretariat, der varetager den sagsbehandling, der er nødvendig for rådets arbejde og for gennemførelsen af rådets afgørelser.

På *sundhedsområdet* er der i 1979 oprettet et *forebyggelsesråd*⁶¹,

der har til opgave at foretage en løbende kritisk vurdering af eksisterende sundhedsfremmende og sygdomsforebyggende foranstaltninger i og uden for sundhedssektoren og over for indenrigsministeren at fremsætte forslag til fremme af den forebyggende indsats i samfundet. Rådet skal herunder overveje ophævelse af eksisterende ordninger, der ikke længere er helt relevante, eller hvor de anvendte midler har for ringe virkning i forhold til nye opgaver.

Forebyggelsesrådet består af 17 medlemmer, herunder medicinaldirektøren (d.v.s. chefen for sundhedsstyrelsen). Medlemmerne beskikkes af indenrigsministeren for 4 år ad gangen, de 10 efter indstilling fra henholdsvis arbejdsministeriet, miljøministeriet, socialministeriet, undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns og Frederiksberg kommuner i forening, planlægningsrådet for forskningen, statens husholdningsråd og forbrugerrådet. Indenrigsministeren udpeger en formand og en næstformand blandt rådets medlemmer.

Baggrunden for forebyggelsesrådets nedsættelse var betænkningen fra sundhedsprioriteringsudvalget⁶². Med hensyn til den praktiske tilrettelæggelse af en sundhedspolitik med øget vægt på sundhedsfremme og forebyggelse fandt prioriteringsudvalget det således nødvendigt, at der blev etableret et tæt samarbejde på tværs af samfundssektorer og faggrænser.

Prioriteringsudvalget tilkendegav tillige, at et samarbejde på tværs af samfundssektorer og faggrænser måtte formaliseres, hvis man skulle opnå en samlet, løbende vurdering og planlægning af sundhedsfremmende og sygdomsforebyggende foranstaltninger. I et sådant samarbejde måtte inddrages en bred ekspertise, der ikke bare dækker sundhedsfaglig, men også pædagogisk, social, teknisk og anden specialviden. Da ingen eksisterende organer inkl. sundhedsstyrelsen dækkede en så bred fagkundskab, foreslog udvalget, at der blev nedsat et nyt selvstændigt centralt råd for sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse, et forebyggelsesråd.

Inden for visse samfundsområder, der rummer sundhedspolitiske problemer, som eksempelvis levnedsmiddelområdet og arbejdsmiljøområdet, og i forbindelse med varetagelse af mere afgrænsede opgaver, som f.eks. bekæmpelse af narkotika- og alkoholmisbrug, var der

allerede nedsat eller anbefalet nedsat faste koordinerende organer. Nedsættelsen af sådanne organer var nødvendiggjort af opdelingen af kompetencer på forskellige ministerier og styrelser. Prioriteringsudvalget understregede, at sådanne organer ikke vil overflødigøre eller blive overflødiggjort af forebyggelsesrådet, idet der vil være en væsentlig forskel imellem opgaverne for henholdsvis forebyggelsesrådet og de nævnte koordinationsorganer. Forebyggelsesrådet skal være et tværgående rådgivende organ, der mere i almindelighed skal fremkomme med ideer og forslag til forebyggende indsats i samfundet, medens de faste koordinationsorganer hvert for sig vil have et væsentligt mere afgrænset og konkretiseret opgaveområde og til gengæld skal sikre den løbende administrative koordination.

5. Sammenfattende planlægning.

I. Indledning.

Som nævnt under kapitel 4 I er det karakteristiske ved den sammenfattende planlægning – eller som den også undertiden benævnes: den overordnede planlægning – at der her planlægges på tværs af de enkelte forvaltningsområder med det formål at skabe sammenhæng og koordination. Den sammenfattende planlægning finder sted dels som et samarbejde mellem beslægtede ressortministerier, dels som sammenfattende økonomisk planlægning og som fysisk planlægning (stedplanlægning). Planlægningen på de økonomiske og fysiske områder foregår på både centralt, amtskommunalt og kommunalt niveau. Nedenfor behandles under II den sammenfattende planlægning i centraladministrationen, under III den sammenfattende økonomiske planlægning og under IV den sammenfattende fysiske planlægning.

Undertiden henføres til begrebet sammenfattende planlægning også den såkaldte perspektivplanlægning. Om perspektivplanlægning henvises til kapitel 6.

II. Sammenfattende planlægning i centraladministrationen.¹

A. *Ministtermøderne.*

I de senere år har man bestræbt sig på at give overordnede koordinerende styrings- og planlægningsfunktioner en mere fremskudt rolle på ministtermøderne, d.v.s. de møder, der – normalt en gang om ugen – afholdes med deltagelse af samtlige ministre.

Det er imidlertid efter sagens natur begrænset, hvor indgående de

nævnte funktioner kan behandles på ministermøderne, hvor også en lang række andre regeringsanliggender – ofte af påtrængende karakter – nødvendigvis må drøftes. Behovet for særlige procedurer til aflastning af ministermøderne er således åbenbart og i praksis er især anvendt en af følgende 3 fremgangsmåder eller kombinationer af disse²:

- 1) at henlægge samordningsopgaver inden for et afgrænset område til en enkelt minister som f.eks. finansministeren,
- 2) at etablere særlige ministerudvalg, faste eller midlertidige, hvor en mindre kreds af ministre kan behandle sager med et vist fælles indhold, samt
- 3) at søge samordningen inden for et afgrænset sagsområde tilvejebragt allerede på det forberedende stadium gennem særlige interdepartementale embedsmandsudvalg.

De nævnte fremgangsmåder har som oftest taget sigte på at samordne de løbende opgaver, og der har kun sjældent været tale om en planlægningsindsats med længere tidshorisont.

B. Samordning ved en enkelt minister.

Det er i princippet den enkelte fagminister, der søger folketetinget eller folketingets finansudvalg om bevillinger inden for sit område og som er ansvarlig for midlernes anvendelse. For så vidt angår bevillinger ved finansloven har det dog altid været finansministeren, der har samlet de forskellige ministres budgetter og forelagt det samlede finanslovsforslag for folketetinget. Med hensyn til bevillinger gennem folketingets finansudvalg har det siden 1924³ været en ufravigelig regel, at ingen minister kan indgive nogen bevillingsansøgning til finansudvalget uden finansministerens forudgående godkendelse. Finansudvalget har ved flere lejligheder præciseret, at det ikke ønsker at tage stilling til bevillingsansøgninger, der ikke har været forelagt finansministeriet og med dets billigelse er fremsendt til finansudvalget.

Finansministeren har således haft mulighed for at føre kontrol med og øve indflydelse på de enkelte ministres økonomiske dispositioner.

Hvis der ikke kan opnås enighed mellem en fagminister og finansministeren, må spørgsmålet forelægges statsministeren, der kan henvise det til et ministerudvalg, eventuelt den samlede regering.

C. Samordning gennem ministerudvalg.

Det er ikke muligt at give nogen generel karakteristik af de sager, der behandles i egentlige ministerudvalg. Der er tale om et særdeles broget billede. Udvalgenes kompetence ligger heller ikke fast. Visse sager afgør det pågældende udvalg i realiteten selv, medens der i andre sager afgives en indstilling til ministermødet. Det sker også, at udvalgsbehandlingen danner grundlag for vedkommende ministers udarbejdelse af en indstilling, som han forelægger på et ministermøde.

Ministerudvalg er i øvrigt ofte nedsat uden at de har fået noget klart kommissorium, d.v.s. retningslinier for deres virksomhed.

For så vidt angår ministerudvalgs sekretariatsmæssige betjening er denne stærkt svingende, dels fra udvalg til udvalg, dels fra sag til sag i det enkelte udvalg. Betjeningen ydes ikke af selvstændige sekretariater, men normalt af det departement, hvis minister er formand for udvalget.

I et vist omfang overværer embedsmænd møderne, enten som en fast ordning eller når det findes hensigtsmæssigt.

D. Samordningsudvalg på embedsniveau.

Det er en svaghed ved egentlige samordningsudvalg på embedsniveau, d.v.s. udvalg sammensat af ansatte fra forskellige departementer, at de i almindelighed ikke har til opgave at tage initiativer til at udarbejde forslag til nye aktiviteter. Dette hænger naturligvis sammen med, at disse udvalg, ligesom ministerudvalgene, er etableret for at klare løbende sager, der er kommet til behandling i de enkelte departementer eller for at behandle problemer, som pludselig har fået aktualitet, eller som er gået i hårdknude. En af de uheldige konsekvenser heraf er, at planlægningssynspunkter enten slet ikke eller for sent kommer ind i beslutningsprocessen.

For at rette op på disse svagheder har udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed påpeget⁴, at det blandt andet vil være hensigtsmæssigt

- at der i videre omfang end hidtil sker en skriftlig præcisering af de forskellige udvalgs opgaver og kompetence,

- at der herunder, hvor det er muligt, pålægges disse udvalg en initiativpligt, specielt til at stille forslag over for regeringen om at igangsætte forberedende undersøgelser og planlægning i god tid før beslutning skal træffes.

E. Forslag om reformer inden for den statslige sammenfattende planlægning.

1. Indledning.

Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed udtaler i sin betænkning⁵, at samtidig med at behovet for en bredere koordinering og en mere langsigtet sammenfattende planlægning må påregnes at vokse, må man regne med nødvendigheden af en stor fleksibilitet i planlægningen.

Heraf følger, at det vil være hensigtsmæssigt, at selve planlægningsarbejdets organisation ikke bliver for stiv, men at også denne hurtigt kan omstilles, når opgaverne ændrer sig.

Udvalget anfører i denne forbindelse, at udvalgets forslag vedrørende den sammenfattende planlægning udspringer af en pragmatisk holdning. Udvalget stiller ikke forslag om en pludselig omkalfatring én gang for alle af regeringsarbejdet, men om en tillempning og udbygning af bestående strukturer. Hovedsynspunktet er, at den videre udvikling af de overordnede planlægningsfunktioner mest hensigtsmæssigt kan ske ved at bygge videre på det givne grundlag blandt andet ved at videreudvikle og systematisere de tilløb og mere eller mindre improviserede konstruktioner, som allerede findes.

Udvalgets forslag bygger videre på den opfattelse, at det ikke er realistisk at tro, at al departemental planlægning kan samles ét sted, men at man måske kan opnå, at der sker en bedre samordning af planlægningen ved i første omgang at stille mod en samordning af arbejdet inden for mere afgrænsede områder af samhørende eller beslægtede opgaver, og at der så igen mellem disse tilvejebringes en vis indbyrdes afstemning. Denne opfattelse bunder ikke mindst i manglende tiltro til, at nogen er i stand til at overskue alle sider af udviklingen på en sådan måde, at de kan give meningsfulde retningslinier, der

dækker alle vigtige felter. Udvalget siger udtrykkeligt, at det simpelt hen ikke er gørligt at udarbejde én stor samlet plan for hele det danske samfunds udvikling eller fra ét centralt sted give forpligtende forskrifter for alle de offentlige planlægningsaktiviteter, som er i gang eller som må påregnes sat i gang i de nærmere år.

Udvalget foreslår på denne baggrund et system, der består af en række forskellige centre for sammenfattende planlægning, og tillige et samspil mellem disse centre.

Udvalget sondrer mellem den sammenfattende planlægning på »mellemniveau« og på »det overordnede« eller »øverste« niveau.

Mellemniveauet kan efter den beskrivelse, der foretages af udvalget, nærmest beskrives som den planlægning, der niveaumæssigt ligger *over* det enkelte ministeriums planlægning, men *under* planlægning på den samlede regerings niveau.

Det overordnede eller øverste niveau er planlægningen på regeringsniveau.

2. Sammenfattende planlægning på mellemniveau⁶.

Udvalget peger på, at sammenfattende planlægning på mellemniveau allerede findes i flere henseender, i hvert fald i form af spirer. De vigtigste eksempler er koordineringen af statens udgiftsdispositioner gennem finansministerens budgetkontrol, koordineringen af de generelle økonomisk-politiske indgreb, især af konjunkturpolitisk karakter, gennem regeringens økonomiudvalg og samordningen af ministeriernes deltagelse i EF-arbejdet. På disse punkter finder udvalget ikke, at der er grund til at stille forslag om større ændringer.

De nævnte eksempler er karakteristiske derved, at de til en vis grad behandler de samme sagsområder, men ud fra forskellige synspunkter. Et statsfinansielt emne kan således være af betydning både fra alment konjunkturpolitiske og fra markedspolitiske synspunkter.

Det forslag, som udvalget stiller om etablering af 4 centre for sammenfattende planlægning på mellemniveau, er en forlængelse af denne tankegang. Meningen med de foreslåede centre er således ikke at foretage en opdeling i sideordnede centre, der hvert for sig dækker et bredere emneområde end det enkelte ministerium, men at oprette

centre for sammenfattende planlægning, der hvert for sig repræsenterer nogle væsentlige hensyn eller synspunkter eller aspekter, som er fælles for behandlingen af en kreds af forskellige problemer.

Udvalget foreslår, at der oprettes centre vedrørende følgende temaer:

- Erhvervspolitikken
- Det offentliges samlede udgiftspolitik
- Fordelingspolitikken
- Den »fysiske« planlægning

Der gives i udvalgets betænkning for hvert af disse temaer en kort karakteristik af planlægningsproblematikken og foretages en vurdering af den organisatoriske udbygning, som skønnes påkrævet. Udvalget gør opmærksom på, at udbygningen kan gennemføres etapevis og ikke nødvendigvis skal ske i samme takt på de forskellige felter.

Med hensyn til *erhvervspolitikken* foreslår udvalget, at der etableres et særligt ministerudvalg med deltagelse af de direkte berørte erhvervsministre samt arbejdsministeren, økonomiministeren, finansministeren, skatteministeren og eventuelt udenrigsøkonomiministeren. Til at tilrettelægge det fornødne forberedende arbejde for dette udvalg og navnlig at påse, at der foregår den fornødne planlægningsindsats, foreslås det, at der etableres et stedfortræderudvalg for ministerudvalget. Stedfortræderudvalgets opgaver tænkes løst under medvirken af et særligt sekretariat i nært samarbejde med de berørte departementer.

Med hensyn til *den samlede offentlige udgiftspolitik* foreslår udvalget, at der sker en udbygning af den sammenfattende budgetlægning og planlægning i relation til kommunernes virksomhed for at sikre, at det ressourceforbrug, som de mange offentlige myndigheder hver for sig planlægger at disponere over, sammenlagt holdes inden for en samfundsøkonomisk afstemt ramme.

Foruden denne rammefastsættelse vil det være et væsentligt led i planlægningsarbejdet mellem staten og kommunerne, at regeringens lovinitiativer, for så vidt de berører kommunernes økonomi og administration, inddrages under planlægningsarbejdet.

Udvalget foreslår, at et led i et sådant budgetlægnings- og planlægningsarbejde bliver at udarbejde en årlig totaloversigt, som omfatter de vedtagne kommunale budgetter og godkendte budgetoverslag samt

statens finanslovforslag og budgetoverslag. Denne totaloversigt må så vidt muligt fremlægges i folketinget samtidig med finanslovforslaget.

Om den videre udvikling af denne tankegang på grundlag af datakoordinationsudvalgets arbejde, jfr. nedenfor under III A 2 og 3.

Den politiske side af samordningen på regeringssiden foreslås varetaget af et særligt ministerudvalg. Forberedelsen af drøftelserne heri bør henlægges til et fast stedfortræderudvalg. Hertil foreslås føjet et forhandlingsorgan, hvor ministrene kan mødes med de politiske repræsentanter fra kommunerne. Den sekretariatsmæssige betjening af såvel regeringsudvalget som stedfortræderudvalget foreslås varetaget under en fast samarbejdsaftale mellem indenrigsministeriet og budgetdepartementet.

Regeringen har i juni 1980 nedsat regeringens kommunekontaktudvalg, der består af indenrigsministeren, der er formand, finansministeren og økonomiministeren samt politiske repræsentanter for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Kommunekontaktudvalget har til opgave at rådgive regeringen i kommunaløkonomiske spørgsmål. Udvalget skal herunder drøfte lovforslag, der har generel økonomisk betydning for kommunerne, større ændringer af tilskuds- og udligningssystemet (bl.a. den årlige fastsættelse af tilskuddenes samlede størrelse), jfr. kapitel 8. VII. B, og de økonomiske rammer for kommunernes virksomhed. Kommunekontaktudvalgets sager forberedes af et fast stedfortræderudvalg, bestående af embedsmænd fra ministerierne, de kommunale organisationer og København og Frederiksberg.

Med hensyn til *fordelingspolitikken* foreslår udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed, at der oprettes et særligt samordningsorgan på ekspertniveau med repræsentation fra særligt berørte ministerier og med følgende hovedopgaver:

- 1) At tage initiativ til en udbygning og bearbejdning af statistik og andre relevante data af fordelingspolitisk interesse og
- 2) at foretage en samlet vurdering af konsekvenserne på de forskellige områder af gældende lovgivning såvel som mere væsentlige lovforslag, der har til formål at påvirke fordelingen i den ene eller den anden retning.

Organet kunne tillige have til opgave at fremsætte forslag til ændringer i lovgivningen samt at stille forslag om planlægningsopgaver, som det skønnede burde tages op i de berørte departementer.

Med hensyn til *den fysiske planlægning* peger udvalget på, at der allerede ved loven om lands- og regionplanlægning⁷ i et vist omfang er tillagt miljøministeren koordinerende beføjelser på den fysiske planlægnings område. Udvalget foreslår, at der i et cirkulære sker en præcisering af miljøministerens koordinerende funktioner som formand for et ministerudvalg om miljø og fysisk planlægning. Til at forberede beslutningerne heri foreslås desuden etableret et særligt embedsmandsudvalg, hvor miljøministeriet har formandskabet og yder den sekretariatsmæssige bistand.

3. Sammenfattende planlægning på det overordnede niveau⁸.

Med hensyn til, hvilke *funktioner* der er behov for på det øverste niveau, peger udvalget for det første på nogle mere konkrete koordineringsopgaver, nemlig forberedelsen af ny lovgivning, nedsættelsen af visse kommissioner og udvalg, beredskabsplanlægning af forskellig art, styring af det samlede planlægningsapparat, samt endelig spørgsmålet om at overvåge ressortfordelingen mellem ministerier indbyrdes.

For det andet peger udvalget på, at der er en række funktioner, som mere direkte har relation til selve den overordnede planlægningsfunktion, nemlig en mere formaliseret samordning af planlægningsaktiviteterne i de enkelte departementer og i centrene på mellemniveau vedrørende f.eks. tidsdimensionen i planlægningen, visse fælles forudsætninger herfor samt vejledning i analyse- og arbejdsmetoder, tilrettæggelsen af et hensigtsmæssigt informationssystem, tilvejebringelse af sammenfattende redegørelser for en forventet samfundsudvikling samt endelig den opgave at påse, at de indstillinger eller forslag, som er et resultat af planlægningsindsatsen på forskellige områder, følges op.

Derudover vil det være en vigtig overordnet opgave at formulere og afgive indstillinger til regeringen om de forudsætninger af forskellig art, som må lægges til grund for det samlede planlægningsarbejde.

Med hensyn til de organisatoriske rammer for planlægningen på det

overordnede niveau foreslår udvalget, at der etableres et *særligt ministerudvalg* for samordning af den samlede planlægningsaktivitet. Dette udvalg må foruden statsministeren omfatte de ministre, som hver for sig er ansvarlige for væsentlige dele af planlægningen, således finansministeren, økonomiministeren, handelsministeren, socialministeren og undervisningsministeren.

På departementalt ledelsesniveau foreslår udvalget, at der etableres et særligt samordningsudvalg, ansvarligt over for regeringsudvalget, og bestående af de departementschefer, der er placeret som udvalgsformænd for planlægningen på mellemniveau eller som har vigtige dele af sektorplanlægningen.

Udvalget bør have adgang til selv at tage initiativer – d.v.s. stille forslag til regeringen om nye opgaver, om afslutning af igangværende, om ændringer i organisationen o.s.v.

Udvalget må i overensstemmelse hermed have til opgave:

at følge det løbende planlægningsarbejde på departementalt og mellemniveau,

at udarbejde de almene fælles retningslinier for hele det departementale planlægningsarbejde og afgive indstillinger herom til statsministeren og/eller ministerudvalget,

at afgive indstillinger til regeringen om blandt andet forberedelse af ny lovgivning, nedsættelse af kommissioner og udvalg, beredskabsplanlægning samt ressortfordelingen mellem ministerier og departementer,

at overvåge, at der, hvor ansvaret herfor ikke klart er placeret andetsteds, sker en opfølgning af forslag og initiativer fra kommissioner og udvalg og planlægningsredegørelser.

Med hensyn til *sekretariatsmæssig betjening* af ministerudvalget og departementschefudvalget foreslår udvalget, at der etableres et sekretariat. Sekretariatet skal forberede drøftelserne i ministerudvalget og departementschefudvalget, hvilket især vil sige udarbejde sammenfatninger og indstillinger på grundlag af det omfattende materiale fra departementer og centre på mellemniveau. Sekretariatet skal endvidere følge udviklingen på disse områder, udarbejde fælles retningslinier og forudsætninger og skrive den årlige statusrapport.

III. Sammenfattende økonomisk planlægning.

A. Statens sammenfattende økonomiske planlægning.

I betænkningen om planlægningen i centraladministrationen⁹ anføres i kapitlet om planlægning af den samlede offentlige udgiftspolitik¹⁰, at hovedtemaet for den sammenfattende budgetlægning og planlægning må blive at sikre, at det ressourceforbrug, som de mange offentlige myndigheder hver for sig planlægger at disponere over, sammenlagt holdes inden for en samfundsøkonomisk afstemt ramme. Dette gælder såvel udbygningen inden for den bestående lovgivnings bestemmelser som de krav og forskrifter, der nedfældes i ny lovgivning. Det anføres videre, at med den langt større vægt i den samlede økonomi, de kommunale udgifter har efter gennemførelsen af opgavefordelingsreformerne, er også planlægning af udbygningstempoet i kommunerne blevet en nødvendighed. Den økonomiske ramme må fremkomme som resultat af fælles drøftelser, men det er uomgængeligt, at der må påhvile staten et særligt ansvar for den samlede økonomiske balance.

De midler, hvormed man fra centralt hold tilstræber at sikre den samlede økonomiske balance, er dels regulering af statens egne udgifter, herunder de generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (skattegrundlagstilskud og bloktilskud), dels regulering af kommuners og amtskommuners aktivitetsniveau og dermed deres udgifter.

1. Statsbudgettet og de statslige budgetoverslag.

Den statslige bevillingsmyndighed tilkommer folketinget, idet grundlovens § 46 fastsætter, at skatterne ikke må opkræves, forinden finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af folketinget, og at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov. Bevillingsmyndigheden udøves således i lovsform på grundlag af opstillede budgetter. Udarbejdelsen af budgetter er en regeringsopgave, idet finansministeren på regeringens vegne koordinerer budgetudarbejdelsen og forelægger budgettet for folketinget.

Forslag til finanslov skal ifølge grundlovens § 45 fremsættes for folketinget senest fire måneder før det pågældende finansårs begyndelse. Statens finansår er fra 1. januar 1979 kalenderåret¹¹.

Fremstillingen i det følgende tager ikke sigte på budgetteringsmetoder¹² eller det nærmere indhold af den statslige bevillingsprocedure¹³. Kun nogle hovedpunkter af særlig interesse for den sammenfattende økonomiske planlægning skal behandles¹⁴.

For planlægningen er det vigtigt at kende de udgiftsmæssige konsekvenser af aktiviteter, der allerede er i gang, og allerede truffne beslutninger om nye aktiviteter. Den statslige budgetlægning omfatter derfor flere finansår.

Finanslovforslaget indeholder således ud over bevillingsforslag for det kommende finansår budgetoverslag for de følgende 3 finansår (budgetoverslagsårene) og er således udtryk for en budgetlægning, der rækker fire finansår frem i tiden.

Budgetoverslagene er ikke bevillingsforslag og indgår derfor ikke i den vedtagne finanslov. Budgetoverslagene er ikke bindende, og de skaber ikke hjemmel for dispositioner. Deres funktion er at angive de udgiftsmæssige konsekvenser på længere sigt af igangværende og planlagte aktiviteter, og de giver således mulighed for den samlede vurdering af udviklingstendenserne, der danner grundlag for fastlæggelsen af statens udgiftspolitik.

Lovgivning og andre nye statslige aktiviteters udgiftsmæssige konsekvenser slår ofte først fuldt igennem flere år efter, at aktiviteten er igangsat, ligesom visse dispositioner, typisk på anlægsområdet, medfører følgeudgifter i senere finansår. Budgetoverslagene supplerer derfor den etårige budgetlægning, således at der opnås et tidsperspektiv på 4 finansår.

Til brug for folketingets vurdering af finanslovforslaget har finansministeriet i de senere år udsendt en redegørelse, som indeholder en række generelle oversigter og i øvrigt giver en beskrivelse af centrale problemer og sammenhænge af betydning for budgetplanlægningen. Finansministeriet har også i de senere år udsendt en budgetpjece med en populær fremstilling af finanslovforslaget med tilknyttede hovedtal for den samfundsøkonomiske situation.

Udgangspunktet for den centrale budgetlægning er planlægningen inden for de enkelte ministerier og institutioner. I planlægningen, som skal sikre en hensigtsmæssig prioritering, indgår en gradvis konkretisering og mere detaljeret udformning af foreliggende planer, efterhånd-

den som tidspunktet for deres realisering nærmer sig. Ved budgetlægningen omsættes planerne i udgifter og indtægter, der fordeles på finansår.

Til brug ved budgetlægningen fastsætter regeringen hvert år forud for udarbejdelsen af finanslovforslaget budgetteringsrammer og personalelofter.

Budgetteringsrammerne fastsætter overgrænser for de udgifter, der styres gennem bevillingerne, d.v.s. hvor det er selve bevillingsbeløbet, der er afgørende for udgiftsdispositionerne. Lovbundne tilskud er således ikke omfattet af rammerne.

For hvert ministerium er fastsat rammeområder, varierende i antal og beløb fra ministerium til ministerium. Det samlede antal budgetteringsrammer er for tiden godt 40. Der fastsættes sædvanligvis særskilte budgetteringsrammer for driftsudgifter og anlægs- og kapitaludgifter. Grunden hertil er, at driftsudgifter og investeringsudgifter for et ministerium ofte udvikler sig forskelligt i fire-års perioden.

Som supplement til budgetteringsrammerne fastsættes *personalelofter*, d.v.s. overgrænser for antallet af stillinger i det kommende finansår og budgetoverslagsårene. Personalelofter fastsættes for de enkelte ministerier som helhed, idet der dog for ministerier med særligt store personaleletal foretages en opdeling.

Personalelofterne tilsigter en styring af det statslige personaleforbrug, blandt andet ved at opmuntre til overførelse af stillinger fra områder med svindende betydning til områder, der prioriteres højere.

Finansministeriet foretager en kritisk gennemgang af de enkelte ministeriers bidrag til finanslovforslaget og vurderer herunder, om budgetteringen kan anses for realistisk. Dette er for så vidt bemærkelsesværdigt, idet finansministeriet herved i en vis forstand kommer til at spille en rolle som en slags »overministerium«, der censurerer de øvrige ministeriers bevillingsønsker¹⁵. Dersom et ministerium ikke mener at kunne affinde sig med finansministeriets opfattelse, må sagen afgøres i regeringen.

Finansministeriet vurderer også sammenhængen i budgetteringen, herunder om der ved budgetteringen af driftsudgifterne er sikret den nødvendige overensstemmelse med anlægsbudgettet.

I finansministeriets vurdering af de enkelte bevillingsforslag vil tilli-

ge indgå overvejelser om konsekvenser for øvrige udgiftsområder, også under andre ministerier.

Finansministeriet foretager endelig en kritisk vurdering af det budgetterede personaleforbrug og dets sammenhæng med udgiftsbudgetteringen. I denne forbindelse kan finansministeriet betinge bevilningsforslags optagelse på finanslovforslaget af, at der gennemføres rationalisering af virksomheden, eventuelt i samarbejde med administrationsdepartementet.

2. Den statslige regulering af kommunernes og amtkommunernes aktivitetsniveau.

Efter den kommunale styrelseslovs § 55 kræves der samtykke fra den almindelige kommunale tilsynsmyndighed for at en kommune kan optage lån. Indenrigsministeriet har derfor direkte kunnet påvirke den kommunale låntagning i de kommuner, som ministeriet selv er tilsynsmyndighed for, d.v.s. samtlige amtskommuner, hovedstadsrådet samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Men også over for landets øvrige kommuner, der har et for hver amtsrådsreds oprettet tilsynsråd som tilsynsmyndighed, har indenrigsministeriet kunnet påvirke låntagningen, nemlig ved at udnytte den kommunale styrelseslovs § 47, hvorefter indenrigsministeriet kan fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser. I de senere år har man imidlertid ikke fra regeringens side anset lånebegrænsninger alene som tilstrækkelig regulering af de kommunale aktiviteter, men har anset det for ønskeligt, at der tilvejebringes bestemte årlige rammer for det kommunale aktivitetsniveau. Sådanne årlige rammer er *aftalt* mellem regeringen og de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner. Da disse aftalers tidshorisont imidlertid hidtil har været begrænset til det kommende finansår, er det formentlig mest rammende at karakterisere forholdet som en særegen form for styring og aftalerne vil derfor blive nærmere omtalt nedenfor i kapitel 8.II.B.

3. Budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner.

Efter den kommunale styrelseslovs § 54 foreskriver indenrigsministeren formen for kommunernes og amtskommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab, og det fastsættes videre, at umid-

delbart efter årsbudgettets endelige vedtagelse skal dette tillige med de flerårige budgetoverslag indsendes til tilsynsmyndigheden.

Medens den statslige interesse i de kommunale budgetter og regnskaber tidligere især var koncentreret om tilsynsfunktionen, kontrol af lovligheden og forsvarligheden af den enkelte kommunes virksomhed, har interessen i de senere år navnlig drejet sig om de kommunale budgetters samlede virkning på samfundsøkonomien, således at regeringen kan tage hensyn hertil ved tilrettelæggelsen af planlægningen af den samlede økonomi.

Tidligere var de kommunale budgetindberetninger af en noget blandet kvalitet. Dette skyldes dels anvendelse af 6 forskellige budget- og regnskabssystemer i kommuner og amtskommuner, dels betydelige forskelle i budgetteringspraksis. De kommunale budget- og regnskabsdata udgjorde derfor et ufuldstændigt grundlag for tværgående analyser og sammenligninger og var således et uhensigtsmæssigt grundlag for politisk vurdering og prioritering af den fremtidige aktivitet.

Regeringen nedsatte derfor i 1970 et udvalg vedrørende det kommunale budget- og regnskabssystem og på grundlag af den betænkning udvalget afgav i 1974¹⁶ gennemførtes fra 1. januar 1977 et helt nyt budget- og regnskabssystem. Der skabtes herved blandt andet et fælles budget- og regnskabssystem, således at afgrænsningen og konteringen af de enkelte indtægts- og udgiftsposter er den samme fra kommune til kommune. Der etableredes en 4-årig flerårsbudgettering, således at årsbudgettet blev suppleret med tre budgetoverslagsår.

En nærmere gennemgang af budget- og regnskabssystemet falder uden for denne fremstillings rammer, og der henvises herom til udvalgsbetænkningen fra 1974 samt den foreliggende speciallitteratur¹⁷. I det følgende skal alene angives nogle hovedpunkter af særlig interesse for spørgsmålet om budgetterne som planlægningsgrundlag¹⁸.

Det nye budget- og regnskabssystem består af følgende hovedbestanddele:

1. En autoriseret kontoplan.
2. Autoriserede oversigter.
3. Bilag.
4. Bemærkninger.

Ad 1. Den autoriserede kontoplan.

For at sikre en ensartet kontering over tid og på tværs af kommuner er kontoplanen ledsaget af et sæt konteringsregler med bindende virkning¹⁹.

Ad 2. Oversigter.

Budget- og regnskabssystemet opererer med følgende obligatoriske oversigter:

- a. Et sammendrag af budget (flerårigt) og sammendrag af regnskab (etårigt).
- b. En bevillingsoversigt/regnskabsoversigt (etårig).
- c. Specifikationer til budget og regnskab (etårige).
- d. En finansiell status (kun regnskab).

Samtlige budget- og regnskabsoversigter indsendes til indenrigsministeriet samt Danmarks Statistik.

Ad 3. Bilagene.

Der er autoriseret følgende *obligatoriske bilag*.

- a. En tværgående hovedartsoversigt vedrørende budgettet (flerårig) og en tværgående artsoversigt vedrørende regnskabet (etårig).
 - b. En personaleoversigt for budgetåret og budgetoverslagsårene (flerårig) og en personaleoversigt for regnskabsåret (etårig).
 - c. Et likviditetsbudget (månedsfordelt).
 - d. En investeringsoversigt (flerårig).
 - e. En fortegnelse over kommunens faste ejendomme.
 - f. En fortegnelse over kommunens garantiforpligtelser.
- Endvidere er foreslået en række *frivillige bilag*:
- g. En oversigt over mellemregninger mellem budget/regnskab og den finansielle status.
 - h. Diverse præstationsoversigter.
 - i. Diverse takstkalkulationsoversigter.

De *obligatoriske* bilag er indberetningspligtige.

Ad 4. Bemærkningerne.

Budget- og regnskabssystemet omfatter endelig et sæt bemærkninger,

der uddyber budgetters og regnskabers indhold. Der opereres dels med generelle bemærkninger, dels med specielle bemærkninger. Endvidere forudsættes særskilte bemærkninger til hver af de enkelte oversigter.

Der foreligger altså et ret omfattende system til sikring af ensartede og relevante oplysninger til de berørte centrale myndigheder. Herudover tjener systemet naturligvis til en forbedring af kommunalbestyrelsens og amtsrådets muligheder for styring af den lokale økonomi.

Budget- og regnskabssystemet må naturligvis til stadighed tilpasses udviklingen. Arbejdet hermed koordineres af *budget- og regnskabsrådet*, der har repræsentanter fra de kommunale organisationer, Københavns kommune, Kommunernes Revisionsafdeling samt budgetdepartementet og indenrigsministeriet, og som rådgiver indenrigsministeren i spørgsmål vedrørende kommunale budgetter og regnskaber. Rådet forestår således:

- nødvendige korrektioner, herunder indpasning af nye opgaver,
- autorisation af nye dele, specielt bemærkningerne til budgetter og regnskaber,
- ændringer i indberetningernes omfang og indhold.

4. Investeringsplanlægning i den offentlige sektor.

a. Indledning.

Regeringens økonomiudvalg besluttede i maj 1976 at nedsætte et udvalg, som skulle foretage en samlet kortlægning af de offentlige investeringsplaner, en vurdering af tidsprofilen i investeringsudgifterne og dernæst med baggrund i forventningerne om udviklingen i økonomien som helhed en prioritering af opgaverne. Der blev i den forbindelse henvist til de energipolitiske investeringsplaner, til planer for trafikinvesteringer og investeringer i uddannelsessektoren, ligesom det anførtes, at man forudsatte, at udvalget medtog andre større projekter. Handelsministeriet, ministeriet for offentlige arbejder, undervisningsministeriet, miljøministeriet, finansministeriet og det økonomiske sekretariat skulle deltage i udvalgsarbejdet, og udvalget kunne efter behov indhente oplysninger fra andre ministerier.

Det blev efterfølgende aftalt mellem det økonomiske sekretariat og finansministeriet, at udvalget skulle nedsættes af finansministeriet. På grund af tidshorisonten for de foreliggende investeringsplaner skulle kortlægningen omfatte resten af 1970'erne og 1980'erne. Det blev endvidere for udvalgets arbejde forudsat, at de offentlige investeringsplaner for visse samlede områder skulle vurderes i sammenhæng med øvrige offentlige og offentligt støttede investeringer og investeringer i koncessionerede selskaber.

På grund af boliginvesteringernes omfang og karakter blev det ligeledes fundet hensigtsmæssigt at inddrage disse i udvalgets arbejde, og en repræsentant for boligministeriet indtrådte i udvalget.

Udvalgets redegørelse²⁰ er baseret på bidrag fra de enkelte ressortministerier. I tilknytning til kortlægningen præsenterer udvalget på de fleste områder grundlaget for en mulig prioritering af opgaver, men det understreges i redegørelsen, at disse forslag, der er baseret på tilkendegivelser fra de enkelte ressortministerier, ikke har været forelagt de enkelte ministre til politisk stillingtagen.

Det påpeges i redegørelsen, at man ofte tidligere har stået i en situation, hvor der skulle tages stilling til omfanget af de offentlige investeringer, men at dette oftest har været som led i den kortsigtede konjunkturpolitik, hvor den aktuelle økonomiske situation har betinget en begrænsning af den samlede efterspørgsel, og hvor de offentlige investeringer af blandt andet styringsmæssige årsager har frembudt et nærliggende nedskæringsobjekt. Udvalgets redegørelse er i modsætning hertil et forsøg på at anlægge en længere tidshorisont, således at man undgår at komme i en situation, hvor der skal foretages nedskæringer, som kunne have været undgået.

b. Kortlægningen af investeringsbehovet.

Materialet til redegørelsen blev hovedsagelig tilvejebragt ved bidrag fra de 8 største anlægsområder:

1. Trafik
2. Energi
3. Kommunikation
4. Uddannelse

5. Miljø
6. Forsvar
7. Sociale område
8. Sygehuse

Gennem drøftelse med de enkelte ressortministerier skete der en række tilpasninger i sektorbidragene med det sigte at nå frem til en mere dækkende beskrivelse af investeringsbehovet. Det blev tilstræbt at opstille et investeringsforløb, som afspejlede alle de investeringsopgaver, ressortministeriet anså det for ønskeligt at gennemføre i perioden 1978-89 under hensyntagen til de målsætninger, der gjaldt for ressortområdet.

Dette investeringsforløb er i redegørelsen betegnet som *maksimumsforløbet*. Ikke i den forstand, at der inden for området ikke vil være grupper, hvis ønsker rækker ud over dette beløb, men snarere som en overgrænse for, hvad der overhovedet realistisk kan ventes bevilget til den pågældende sektor.

For at angive det råderum, der foreligger for hvert område, er yderligere opstillet et investeringsforløb, der i redegørelsen er betegnet som *minimumsforløbet*, d.v.s. det beløb, som skønnes at udgøre den nedre grænse for investeringsaktiviteten, såfremt der ikke afgørende skal brydes med de eksisterende målsætninger for området.

Forskellen mellem minimum og maksimum er ifølge sagens natur hverken relativt eller absolut lige stor på de enkelte områder. Områder som uddannelsessektoren eller telefonområdet, som i forvejen har et stort kapitalapparat og et stort geninvesteringsbehov i forhold til forudselige nydannelser, er langt mindre bevægelige end f.eks. energi- og miljøområderne, som er i meget kraftig udvikling.

De enkelte ressortministerier blev opfordret til for forskellen mellem minimums- og maksimumsbeløb at angive en prioritering for iværksættelse af større enkeltprojekter eller udbygning af aktivitetsområde, i form af små eller mindre projekter.

Resultatet af kortlægningen blev, at fuld realisering af alle de offentlige investeringsplaner – maksimumsforløbet – ville indebære et samlet ressourceforbrug på godt 260 mia. kr. i perioden 1978-89. Vælges som det modsatte yderpunkt at begrænse udbygningen på alle områder

svarende til minimumsforløbet falder ressourcekravet til knap 200 mia. kr. i den betragtede 12-års periode²¹.

Der peges imidlertid i redegørelsen på, at de således foretagne fremskrivninger er behæftet med en række fejkilder, som formentlig trækker i retning af en undervurdering af ressourceforbruget.

For det første bygger kortlægningen på det kendte spektrum for offentlige investeringer. Det er imidlertid sandsynligt, at der i løbet af en periode på 12 år vil opstå nye opgaver og projekter, som ikke erstatter eksisterende aktiviteter, og derfor skal lægges oven i kortlægningen. Som eksempler på aktivitetsområder, der er opstået inden for de sidste 12 år, nævnes vuggestuer og olieforureningsberedskab.

For det andet bygger fremskrivningen på den eksisterende tekniske kunnen. Den teknologiske udvikling kan på den ene side føre til, at de samme opgaver kan løses ved anvendelse af færre ressourcer, men kan også tænkes at skabe sin egen efterspørgsel, således at der afdækkes nye behov, eller at behov, som tidligere har været afvist, kommer inden for mulighedernes rækkevidde. For samfundet som helhed betyder den tekniske udvikling, at der kan produceres stadigt mere på grundlag af de givne ressourcer. Dette kan kræve flere ressourcer, fordi det offentlige ofte pålægges nye opgaver i tilknytning til den teknologiske udvikling, som for den enkelte borger eller virksomhed kun kan nyttiggøres, dersom det offentlige forestår finansieringen heraf. Som eksempler herpå kan nævnes sygehus- og kommunikationsområderne.

c. Prioriteringen.

Det siges udtrykkeligt i redegørelsen, at udviklingen i det faktiske investeringsniveau som hidtil vil blive bestemt af en løbende politisk vurdering af enkeltvis forelagte planer og projekter, hvor der tages stilling til det konkrete forslag i forhold til andre kendte behov. Som bidrag til den fornødne helhedsvurdering i de forestående beslutninger skitseres hvorledes de kendte investeringsplaner kan indpasses i de forudsatte økonomiske rammer, samtidigt med at der redegøres for de aktuelle prioriteringsproblemer, dette giver anledning til.

Det anføres, at hele redegørelsen kan siges at beskæftige sig med prioriteringsproblemer på tre niveauer:

1. Det mest overordnede niveau vedrører prioriteringen af det offentliges anlægsopgaver i forhold til andre opgaver – især offentligt og privat forbrug, private erhvervsinvesteringer og opretning af betalingsbalancen.
2. Det næste niveau vedrører prioriteringen mellem de betragtede sektorer.
3. Det sidste niveau er prioriteringen inden for den enkelte sektor, som i forvaltningen dog typisk vil være struktureret i yderligere en række niveauer svarende til opgavefordeling og organisation inden for ressortområdet.

Det anføres, at selv om disse prioriteringsniveauer i princippet er hierarkisk opbygget, må der ske en vekselvirkning imellem dem. Dette hænger sammen med, at et overordnet niveau mulighed for at vurdere, hvilken ressourcefordeling der tjener fællesskabet bedst, forudsætter et konkret kendskab til investeringsønsker og mulige bidrag fra hvert hovedområde på det nærmest underliggende plan.

Det fremhæves i redegørelsen, at det er en klart politisk opgave at fastlægge både det samlede investeringsniveau og sammensætningen af det offentliges investeringsprogram. Som oplæg hertil er der i redegørelsen peget på en række hensyn, der kan indgå i overvejelserne, ligesom der er opstillet en række investeringsprogrammer, som ud fra visse alment accepterede hensyn må forekomme at være realistiske valgmuligheder. Det understreges, at der med ordet program ikke lægges op til beslutning om en bindende »køreplan« for, hvilke projekter der skal startes til langt ind i 80'erne. Der er blot tale om en betegnelse for en mulig sammensætning af projekter og udbygningsprogrammer, hvoraf nogle skal besluttet ret snart og andre kan vente, men som må vurderes samlet for at sikre den indbyrdes balance og den udvikling i det samlede investeringsniveau, som ud fra en politisk afvejning findes ønskelig. Der er således ikke tale om en binding af fremtidige beslutninger, men tværtimod om nødvendige restriktioner på aktuelle beslutninger med henblik på at bevare friheden til senere at træffe beslutning om, hvorvidt projekter, der aktuelt skønnes værdifulde nok til, at der sættes plads af i investeringsprogrammet, også på et senere tidspunkt ønskes gennemført eller måske erstattet af noget andet.

B. Sammenfattende økonomisk planlægning i kommuner og amtskommuner.

Ansvar for, at der inden for den enkelte kommune eller amtskommune foregår en tværgående og koordinerende økonomisk planlægning påhviler i første række det økonomiudvalg, der efter den kommunale styrelseslov er obligatorisk i alle kommuner og amtskommuner²².

Økonomiudvalget består af kommunalbestyrelsens formand, der tillige er formand for udvalget, samt 2, 4 eller 6 af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer.

Økonomiudvalget skal efter loven i overensstemmelse med de nærmere bestemmelser i kommunens eller amtskommunens styrelsesvedtægt forestå kommunens kasse- og regnskabsvæsen og skal have indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, inden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Medens den vejledende normalstyrelsesvedtægt for kommuner²³ stort set kun gentager styrelseslovens bestemmelser med hensyn til økonomiudvalgets koordinerede opgaver, er det i den vejledende normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner udtrykkeligt yderligere anført²⁴, at økonomiudvalget bistår de stående udvalg med tilvejebringelse af det for udvalgenes planlægningsopgaver fornødne grundlag og har ansvaret for regionplanlægningen og for en samordnet løsning af amtsrådets øvrige planlægningsopgaver. Det anføres videre, at udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører amtskommunens planlægningsopgaver, forinden sagen forelægges amtsrådet til beslutning, samt at økonomiudvalget varetager sager vedrørende løn- og personaleforhold inden for samtlige amtskommunens administrationsområder²⁵.

De kommunale og amtskommunale styrelsesvedtægter og ændringer heri skal efter den kommunale styrelseslov stadfæstes af indenrigsministeren, og indenrigsministeriet har i sin stadfæstelsespraksis lagt betydelig vægt på, at økonomiudvalgets ressourcer blev reserveret den tværgående planlægning i kommunen eller amtskommunen. Indenrigsministeriet har således udtalt²⁶, at ministeriet ved stadfæstel-

sen af styrelsesvedtægter efter den kommunale styrelseslovs ikrafttræden stedse har fastholdt lovens sondring mellem de stående udvalg som administrerende udvalg og økonomiudvalget som et planlæggende og koordinerende udvalg.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt²⁷, at en kommunalbestyrelse som følge af, at økonomiudvalgets sagområde er fastsat i den kommunale styrelseslov, og at de til udvalget henlagte beføjelser er af økonomisk og administrativt planlæggende og koordinerende karakter, må anses for udelukket fra til dette udvalg at henlægge opgaver, der er af administrerende art og uden sammenhæng med økonomiudvalgets lovbestemte funktioner, f.eks. administration af de beføjelser, der i medfør af miljølovgivningen er henlagt til kommunalbestyrelserne.

Økonomiudvalget skal efter den kommunale styrelseslovs § 37 inden hvert års 1. september over for kommunalbestyrelsen fremkomme med et forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår. Det er naturligvis af stor vigtighed, at økonomiudvalget ved forslagens udarbejdelse får mulighed for at tage alle forhold af betydning for kommunens økonomi i betragtning. Der er derfor ved den kommunale styrelseslov tillagt økonomiudvalget ret til at pålægge alle kommunalbestyrelsens øvrige udvalg at fremkomme med bidrag til årsbudgettet og til udarbejdelse af flerårige budgetforslag, jfr. om disse straks nedenfor, inden for en frist, der fastsættes af økonomiudvalget²⁸.

Det må fremhæves, at økonomiudvalgets udarbejdelse af forslaget til årsbudget er andet og mere end blot en sammenstykning af bidragene fra de enkelte stående udvalg og eventuelle andre udvalg, idet det er økonomiudvalgets opgave at udøve en egentlig koordinerende virksomhed samt at foretage de nødvendige korrektioner af bidragene ud fra et samlet overblik over og en helhedsvurdering af kommunens økonomi. De enkelte udvalg må altså finde sig i ændringer i de bidrag til forslaget til årsbudget, de er fremkommet med. Det må imidlertid understreges, at den kommunale bevillingsmyndighed alene tilkommer kommunalbestyrelsen, der således har den endelige afgørelse med hensyn til budgettets bevillinger.

Dersom de enkelte øvrige udvalg i årets løb anser bevillinger udover, hvad der er angivet på det vedtagne årsbudget, for nødvendige

eller ønskelige, skal de foretage en indstilling til kommunalbestyrelsen. Men det foreskrives udtrykkeligt i styrelseslovens § 21, at sådanne indstillinger om yderligere bevillinger skal ske gennem økonomiudvalget.

Efter styrelseslovens § 37 skal forslaget til årsbudgettet ledsages af budgetoverslag for en flerårig periode, hvis længde fastsættes af indenrigsministeren. Disse budgetoverslag skal efter årsbudgettets endelige vedtagelse i kommunalbestyrelsen indsendes sammen med dette til tilsynsmyndigheden. Baggrunden for bestemmelserne om de flerårige budgetoverslag, der er indsat ved en lovændring i 1975²⁹, er blandt andet ønsket om at skabe grundlag for et nærmere budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne, således at det skulle blive muligt at tilrettelægge en mere hensigtsmæssig planlægning af den kommunale sektors økonomi og landets økonomi som helhed.

Indenrigsministeren har fastsat perioden for de flerårige budgetoverslag til 3 år³⁰, hvilket svarer til statens budgetoverslagsperiode. Kommunalbestyrelsen skal således hvert år ved budgetbehandlingen beskæftige sig med spørgsmålet om kommunens økonomi for de kommende 4 år, nemlig gennem vedtagelsen af årsbudgettet for det først kommende år og gennem behandlingen af budgetoverslag for de derefter følgende 3 år. Der er således tale om en »rullende« 4 års økonomisk planlægning. Til forskel fra årsbudgettet for det kommende år, der blandt andet er bestemmende for den kommunale skatteudskrivning, er budgetoverslagene dog ikke retligt bindende for kommunalbestyrelsen.

Der kan næppe opstilles noget nærmere ensartet tids- og indholdsmæssigt mønster for den kommunale og amtskommunale budgetlægning, idet budgetlægningen er tilpasset de enkelte kommuners forvaltningsmæssige struktur og praksis samt de lokale planlægnings- og budgetlægningsproblemstillinger.

Det anføres imidlertid i betænkningen fra udvalget vedrørende koordination af informationsvirksomheden mellem stat og kommuner³¹, at der dog har udviklet sig en vis kommunal praksis for påbegyndelsen af budgetlægningen og dennes videre forløb gennem forvaltning og udvalg, især i de store kommuner samt de kommuner, der gennem flere år, før dette blev obligatorisk, har arbejdet med flerårige total-

budgetter. I betænkningen udtales, at budgetlægningsproceduren i disse kommuner groft kan beskrives ved følgende faser:

1. Økonomisk forvaltning udsender i perioden december-februar budgetdirektiver baseret på foreløbige pris- og lønskøn, som revideres løbende.
2. De enkelte sektorforvaltninger og sektorudvalg udarbejder herefter bidrag til flerårsbudgetter, baseret på eventuelt tilhørende sektorplaner inden for rammerne af de løbende budgetdirektiver.
3. Som en mellemfase kan være indlagt en grovprioritering af det opdaterede flerårsbudget baseret på det senest vedtagne flerårsbudget, hvorved kommunalbestyrelsen afstikker et sæt (foreløbige) flerårige rammer for udvalgenes budgettering, samt en grovprioritering af anlægsvirksomheden.
4. Sektorudvalgenes bidrag samles af økonomisk forvaltning til et samlet budgetforslag i maj/juli. Økonomiudvalgets behandling af fagudvalgenes budgetforslag foregår i langt de fleste kommuner i juli/august.
5. Budgetforslaget forelægges kommunalbestyrelsen af økonomiudvalget ultimo august (inden 1. september).
6. Flerårsbudgettet (overslagsårene) behandles og etårsbudgettet vedtages inden 1. oktober.
7. Det vedtagne budget indsendes til Danmarks Statistik og indenrigsministeriet.

IV. Fysisk planlægning (stedplanlægning).

A. Indledning.

Det udtales i betænkningen fra udvalget vedrørende koordination af informationsvirksomheden mellem stat og kommuner³², at den sammenfattende fysiske planlægning har til formål at sikre den mest hensigtsmæssige anvendelse af de givne arealressourcer ved at tilvejebringe et grundlag for bedømmelse af de enkelte arealanvendelsesønsker ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning. Planlægningen kan i

nogen grad karakteriseres som en sammenfatning af de arealmæssige og andre fysiske konsekvenser af de enkelte sektors planlægning under hensyn til erhvervs-, befolknings- og boligudviklingen for et givet geografisk område³³.

Også den sammenfattende fysiske planlægning er baseret på rammeplanlægningsprincippet, således at den statslige styring først og fremmest består i at afstikke visse rammer for den fysiske planlægning og udvikling, medens udfyldelsen af rammerne er overladt til kommuner og amtskommuner.

De senere års planlovsreformer har samlet stedplanlægningen i tre love, nemlig *lands- og regionplanloven*, en speciel *regionplanlov for hovedstadsområdet* samt *kommuneplanloven*. Der er hermed etableret fire planlægningsniveauer med voksende grad af konkretisering og detaljering.

- landsplanlægning, der varetages i statslig regie,
- regionplanlægning, der varetages af amtskommunerne henholdsvis hovedstadsrådet,
- kommuneplanlægning, hvor den enkelte kommune udarbejder kommuneplaner for hele kommunen,
- lokalplaner, der konkretiserer kommuneplanerne for et delområde af kommunen.

I lands- og regionplanlovens § 1 udtales, at loven skal skabe grundlag for at samordne de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning. Hvordan denne samordning konkret tænkes gennemført uddybes imidlertid ikke nærmere i loven. Dette hænger nok i nogen grad sammen med, at en væsentlig vanskelighed ved at tilpasse fysisk og økonomisk planlægning ligger i, at der på de to områder normalt arbejdes med meget forskellige tidshorisonter.

De fysiske planer vil således typisk være langsigtede og oversigtlige, medens den økonomiske planlægning for det meste er kortsigtet og fremtræder som 4-5 årige budgetter. Et bindeled mellem de langsigtede fysiske planer og de kortsigtede økonomiske planer kan være tidsfølgeplaner (etapedelinger).

Det vil næppe være muligt eller hensigtsmæssigt at opstille egentlige

langtidsbudgetter med en tidshorisont på f.eks. 15 år for derigennem at opnå en koordinering med den langsigtede fysiske planlægning. Derimod bør der lægges vægt på, at økonomiske analyser og kalkuler indgår som led i udarbejdelsen af de langsigtede fysiske planer. Herved vil også arbejdet med den fysiske planlægning efterhånden blive ændret i mere tværfaglig retning³⁴.

Det er gjort gældende, at man i den gennemførte lovgivning om den fysiske planlægning er gået videre med at udstikke offentlige forvaltningsopgaver, end der er dækning for i lovgivningen i øvrigt, således at den offentlige forvaltning er sat til at forvalte opgaver, der ikke er lovmæssig dækning for at løse. *Ole Nørgaard Madsen* udtaler således, at »i forhold til intentionerne bag og indholdet i den fysiske planlægning må det eksempelvis undre, at der ikke er muligheder for i synderligt omfang at påvirke lokaliseringen af erhverv og arbejdspladser. Denne faktor vil sikkert spille en meget afgørende rolle for realiseringen af planerne. Men de, der har den afgørende indflydelse på disse forhold, er ikke bundet af planerne, og der er kun i begrænset omfang retlig hjemmel til at styre deres dispositioner i overensstemmelse med planlægningen«.³⁵

En nærmere gennemgang af den fysiske planlægnings indhold på de forskellige niveauer ligger uden for denne fremstillings rammer, og der må herom henvises til den foreliggende speciallitteratur³⁶. I det følgende skal alene behandles nogle hovedpunkter af generel interesse for planlægningsproblematikken.

B. Landsplanlægning.

Efter § 2 i loven om lands- og regionplanlægning skal miljøministeren drage omsorg for udførelsen af en sammenfattende fysisk landsplanlægning og for, at der foretages de undersøgelser, som er nødvendige herfor.

Loven har således formelt lagt den statslige ledelse af lands- og regionplanlægningen til en enkelt minister. Det blev imidlertid under lovens tilblivelse stærkt fremhævet, at den overordnede politiske ledelse af både landsplanlægningen og styringen af regionplanlægningen skal foregå i et *ministerudvalg*. Det udtales da også i en orientering fra

planstyrelsen fra 1979³⁷, at regeringen lægger vægt på, at der gennem ministerudvalget ikke alene sker en koordinering af statens egne aktiviteter, men at der også skabes øget sikkerhed for, at både den planlægning, som de enkelte ministerier hvert især foretager, og større anlægsdispositioner bliver vurderet i en bredere sammenhæng.

Under lovens tilblivelse blev det også tillagt stor betydning, at folketetinget inddrages regelmæssigt i landsplanarbejdets hovedproblemer. Det er derfor bestemt i lovens § 5, at miljøministeren hvert år skal give en redegørelse om landsplanarbejdet til folketingets udvalg om fysisk planlægning. Disse redegørelser er offentligt tilgængelige, og gennem dem vil landsplanarbejdet således løbende blive belyst.

Det bestemmes i lovens § 4, at miljøministeren efter forhandling med de ministre, hvis sagsområde særligt berøres, som et led i landsplanlægningen kan bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for regionplanlægningen. Sådanne såkaldte *landsplandirektiver* vil i nogle tilfælde være konkretiseringer af generelle målsætningsbeslutninger, der er truffet af folketetinget, f.eks. vedrørende lokaliseringspolitikken, egnsudviklingen og trafikpolitikken. Landsplandirektiver af denne mere generelle karakter vil være egnet til at regulere de forudsætninger om f.eks. vækst, der lægges til grund for regionplanarbejdet.

I andre tilfælde vil landsplandirektiverne kunne være yderst konkrete. De vil f.eks. kunne gå ud på, at det skal lægges til grund ved regionplanlægningen i et bestemt amt, at der skal kunne placeres virksomheder med særlige beliggenhedskrav i et givet område. Et andet eksempel kan være, at områder, som er udset som nationale naturområder, skal friholdes blandt andet for byudvikling³⁸.

Miljøministeren har i praksis blandt andet udstedt landsplandirektiv om, at der ikke må udlægges nye sommerhusområder i 1 - 3 km's afstand fra kysterne³⁹, og om linieføringen for et eventuelt fremtidigt hovedtransmissionsnet for naturgas⁴⁰.

Efter lovens § 14 skal regionplanforslagene godkendes af miljøministeriet. I forbindelse med godkendelsen kan planerne ændres i den udstrækning, hvori det er nødvendigt for at sikre varetagelsen af landsplanmæssige hensyn. Også herved vil sammenhængen mellem lands- og regionplanlægningen kunne sikres.

Loven understreger i øvrigt sammenhængen mellem lands- og regionplanlægningen og de statslige dispositioner, der foretages af de enkelte ministerier, f.eks. inden for undervisnings-, social- og trafiksektoren, ved i § 18 at bestemme, at amtsrådet skal have lejlighed til at udtale sig, inden en statslig myndighed eller en koncessioneret eller tilsvarende virksomhed træffer beslutning om beliggenheden eller udførelsen af større anlæg eller institutioner. Amtsrådet skal f.eks. høres, før undervisningsministeriet giver tilladelse til udvidelse af et privat gymnasium, eller ministeriet for offentlige arbejder giver tilladelse til en ny færgerute eller væsentlige udvidelser af en eksisterende. Tilsvarende gælder DSB's eventuelle beslutning om nedlæggelse af standsningssteder og energiministeriets og elselskabernes beslutning om udbygning af kraftvarmeværker og anlæg af nye stærkstrømsledninger. Hertil kommer bestemmelsen i § 3 om, at de samme myndigheder har en oplysningspligt over for miljøministeriet om forberedelse eller udførelse af undersøgelser og planlægning af større anlægsdispositioner, som kan få betydning for landsplanlægningen⁴¹.

Det må endvidere antages, at de godkendte regionplaner vil have betydning for statslige myndigheders lokaliseringspolitik⁴².

C. Regionplanlægning.

Efter loven om lands- og regionplanlægning skal der for hver amtskommune tilvejebringes en regionplan, der skal udformes under overholdelse af eventuelle landsplandirektiver.

Regionplanen skal efter lovens § 7 indeholde retningslinier for:

1. fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, herunder for afgrænsningen af byzonerne.
2. omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafik-anlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner.
3. beliggenhed af særligt varmeproducerende og varmeforbrugende anlæg og virksomheder, større rørledninger til opvarmningsformål, samt i hvilke områder nærmere angivne varmeforsyningsmetoder skal tillægges en prioriteret anvendelse.
4. beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav.

5. størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene⁴³.
6. anvendelse af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden.
7. varetagelse af naturfredningsmæssige interesser, herunder for udpegningen og sikringen af naturområder med særlige fredningsinteresser⁴⁴.
8. størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål.

Regionplanen kan endvidere indeholde retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m.v. i amtskommunen.

Der er ikke i lovgivningen fastsat nogen tidshorisont for regionplanerne, men af lovmotiverne fremgår, at man har forudsat en periode på ca. 15 år.

Udarbejdelsen af et forslag til regionplan starter med, at kommunerne i amtsråds kredsen sender amtsrådet et oplæg til de retningslinier for arealanvendelsen i kommunen, som regionplanen efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør indeholde. Med bestemmelserne om kommunale oplæg til regionplanlægningen har loven altså fastlagt en fremgangsmåde, hvor udspillene udgår fra det kommunale niveau. Loven er således ikke baseret på en forestilling om, at man burde have en landsplan, før der kan udarbejdes en regionplan⁴⁵.

Amtsrådet skal herefter efter forhandling med kommunalbestyrelserne i amtsråds kredsen udarbejde alternative skitser til et regionplanforslag. Disse skitser skal offentliggøres, og amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold.

Efter forløbet af 6 måneder fra skitsernes offentliggørelse skal amtsrådet optage forhandling med kommunalbestyrelserne med henblik på udarbejdelse af et forslag til regionplan.

Når amtsrådet har vedtaget et forslag til regionplan, offentliggør amtsrådet forslaget med ledsagende redegørelse og et uddrag af modtagne bemærkninger til tidligere offentliggjorte skitser.

Forslag til regionplan skal som nævnt godkendes af miljøministeren, der skal gennemgå forslaget i samarbejde med de ministre, hvis områder i øvrigt berøres af planlægningsarbejdet.

Amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner må ikke stride mod den godkendte regionplan.

Hvert andet år efter godkendelsen af en regionplan skal amtsrådet give miljøministeriet en redegørelse for den stedfundne udvikling, herunder for den planlægning, der er udført for amtskommunens områder eller dele deraf. Redegørelsen skal indeholde amtsrådets vurdering af udviklingens og den omhandlede planlægnings overensstemmelse med eller indflydelse på regionplanlægningen. Der er endnu ikke fastsat nærmere krav til omfanget og indholdet af disse indberetninger. Redegørelsen må dog formentlig forudsætte en tilsvarende indberetning fra kommunerne til amtskommunen, for at sidstnævnte kan leve op til lovgivningens forpligtelser⁴⁶.

Regionplanlægningen i hovedstadsområdet (d.v.s. i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner) påhviler efter regionplanloven for hovedstadsområdet hovedstadsrådet. Regionplanen, der skal godkendes af miljøministeren, tilvejebringes på lignende måde som i det øvrige land, men der tilkommer efter loven hovedstadsrådet en række yderligere beføjelser med hensyn til planlægningens realisation m.v., som ikke er tillagt amtsrådene i det øvrige land.

Med hensyn til indholdet af regionplanen for hovedstadsområdet gælder, at den udover, hvad der skal optages i regionplanerne for det øvrige land, skal indeholde hovedretningslinier for de vigtigste sektorplanområder samt retningslinier for tidsfølgen for udbygningen af byzoner, byfornyelse og større sektoranlæg⁴⁷.

D. Kommuneplanlægning og lokalplanlægning.

1. Kommuneplaner.

Kommuneplanloven fra 1975, der afløste blandt andet byplanloven, pålægger den enkelte kommune – på grundlag af en samlet vurdering af

de arealmæssige og økonomiske ressourcer i kommunen samt målene for den kommunale virksomhed – at tilvejebringe en oversigtlig plan, der benævnes kommuneplan, for arealanvendelsen og bebyggelsesforhold i hele kommunen. Kommuneplanen må ikke stride mod regionplanlægningen eller landsplandirektiver.

Kommuneplanen falder i 2 afsnit, nemlig for det første en strukturplan for hele kommunen, der skal indeholde de væsentligste areal-dispositioner såsom udbygningen af kommunens bysamfund, trafik-anlæg, offentlige forsyningsanlæg og institutioner, og for det andet for de enkelte dele af kommunen en noget mere udførlig plan, som kan udgøre rammer for den supplerende lokalplanlægning.

I hovedstadsområdet skal kommuneplanerne endvidere indeholde en tidsfølgeplan i overensstemmelse med regionplanens retningslinier⁴⁸.

Kommuneplanerne skal normalt ikke godkendes af nogen anden myndighed, men indsendes forinden endelig vedtagelse af kommunalbestyrelsen til planstyrelsen og amtsrådet. I enkelte tilfælde kan miljøministeren kræve en kommuneplan til godkendelse, ligesom amtsrådet/hovedstadsrådet i visse tilfælde har vetoret mod kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af hensyn navnlig til regionplanlægningen, jfr. herom kapitel 8.V.

Der er ikke i loven fastsat nogen tidshorisont for kommuneplaner, men det er pålagt kommunalbestyrelsen i første halvdel af valgperioden at foretage en gennemgang af kommuneplanen med henblik på fornødne ændringer. Der er ikke som for regionplanlægningens vedkommende foreskrevet nogen indberetningspligt for kommunerne til centrale myndigheder. På grundlag af amtskommunernes indberetninger hvert andet år om udviklingen, jfr. ovenfor under C, vil miljøministeriet dog kunne få en vis indsigt i hovedtræk også i kommunernes planlægning. Hvorvidt kun denne kanal skal opretholdes, eller om der skal etableres selvstændige kommunale indberetninger er der endnu ikke taget stilling til⁴⁹. Miljøministeriet modtager dog løbende alle vedtagne kommune- og lokalplaner.

Kommuneplanloven trådte i kraft 1. februar 1977, men da der endnu ikke foreligger godkendte regionplaner, kan kommuneplanproceduren efter lovens kapitel 2 ikke påbegyndes. Af hensyn til lokalplanlægning-

gen har kommunerne udarbejdet et sæt midlertidige såkaldte § 15 rammer for lokalplanlægningen på grundlag af hidtidig planlægning. Disse rammer er godkendt af planstyrelsen og erstatter kommuneplanerne i overgangsperioden.

2. Lokalplaner.

Lokalplanerne udgør den endelige konkretisering af kommuneplanlægningen.

Lokalplanerne, der kunne udarbejdes straks fra 1. februar 1977, erstatter først og fremmest de partielle byplanvedtægter. Kommuneplanloven specificerer en række detaljerede muligheder for lokalplaners indhold, som endvidere følges op af vejledende retningslinier udarbejdet af miljøministeriet.

Kommunen *kan* altid udarbejde en lokalplan, men en sådan *skal* udarbejdes, før en større udstykning eller et større bygge- eller anlægsarbejde iværksættes. Lokalplanerne skal ligge inden for kommuneplanernes rammer. De vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, men amtsrådet/hovedstadsrådet og statslige myndigheder har under visse betingelser vetoet. Endvidere kan miljøministeren i særlige tilfælde forlange, at en lokalplan skal godkendes af ministeren, eller i undtagelsestilfælde selv udarbejde en lokalplan.

Endeligt vedtagne (godkendte) lokalplaner har bindende retsvirkning, således at der ikke må etableres forhold i strid med planerne. Kommunalbestyrelsen kan dog meddele mindre betydende dispensationer.

6. Perspektivplanlægning.

I. P.P.I.

Med henblik på at styrke den langsigtede tilrettelæggelse af lovgivningen og statens udgiftsdispositioner besluttede regeringen i 1968, at man ville søge nærmere at få belyst problemerne omkring prioriteringen af de samlede offentlige udgifter på længere sigt, herunder samspillet mellem udviklingen i de offentlige udgifter og samfundsøkonomien som helhed.

De nærmere retningslinier for dette arbejde, der fik betegnelsen perspektivplanlægning, blev fastlagt i en skrivelse fra arbejdsministeren til samtlige ministre¹. Samtidig blev der nedsat en arbejdsgruppe af embedsmænd, der skulle bistå ved tilrettelæggelsen og den praktiske gennemførelse af perspektivplanarbejdet samt i løbet af to år udarbejde en samlet redegørelse. Alle ministerier blev i øvrigt inddraget i udarbejdelse af bidrag til denne redegørelse efter retningslinier fra arbejdsgruppen. Desuden blev der nedsat særlige arbejdsgrupper til at udarbejde tværgående bidrag.

Redegørelsen »Perspektivplanlægning 1970-1985«, i det følgende kaldet P.P.I., fremkom i marts 1971.

Det var ikke hensigten med P.P.I. at udarbejde en egentlig plan for udviklingen i perioden 1970-85 og P.P.I. fremtrådte da heller ikke som en redegørelse, der var godkendt af regeringen eller var udtryk for regeringens vurderinger og hensigter.

Som det siges i indledningen til den nedenfor omtalte P.P.II.² var P.P.I. ganske enkelt et første mere omfattende forsøg på at kortlægge de økonomiske udviklingsmuligheder og tendenser for det danske samfund for en så lang periode.

P.P.I. koncentrerede sig imidlertid først og fremmest om udvik-

lingstendenserne inden for den offentlige sektor og samspillet mellem udviklingen i de offentlige udgifter og samfundsøkonomien som helhed. Derimod var tendenserne og problemerne vedrørende den private sektor – husholdningerne og virksomhederne – kun behandlet ganske summarisk.

Der foretages således i P.P.I. blandt andet analyser af de ydre forudsætninger for økonomisk vækst, økonomiske strukturændringer, samfundsøkonomiske hovedproblemer samt fysisk planlægning og boligforsyning.

Endvidere foretages indgående analyser af offentlige udgiftsområder som f.eks. uddannelse og forskning, sundhedsvæsen, socialvæsen, forsvar, Grønland, bistand til udviklingslandene, transport, post- og televæsen, energiforsyning, byudvikling og miljøbeskyttelse samt den offentlige administration.

II. P.P.II.

Efter drøftelse med repræsentanter for erhvervenes og arbejdsmarkedets organisationer besluttede regeringen i slutningen af 1971, at det arbejde, der var indledt med P.P.I. skulle videreføres på en bredere basis. Regeringen fandt³, at en ny redegørelse i fortsættelse af P.P.I. burde søge at nå frem til en nærmere vurdering af udviklingstendenserne og udviklingsmulighederne i de private erhverv og dermed af de samlede produktions- og forbrugsmuligheder for det danske samfund. I nøje tilknytning hertil måtte foretages en bedømmelse af fordelingen af arbejdskraft og kapital på de forskellige anvendelser i henholdsvis den private og den offentlige sektor samt af de omstillings- og tilpasningsproblemer, der ville melde sig under en fortsat økonomisk vækst med de deraf følgende ændringer i produktionsmønstret og erhvervsstrukturen, såvel som forskydninger på arbejdsmarkedet og de sociale strukturer. Regeringen anmodede derfor erhvervenes og arbejdsmarkedets organisationer om at udpege repræsentanter til en styringsgruppe, der skulle forestå udarbejdelsen af den nye redegørelse.

Perspektivplanredegørelse 1972-1987, i det følgende kaldet P.P.II, fremkom i december 1973. Redegørelsen behandler blandt andet lang-

tidsplanlægning som ledelsesredskab for det offentlige, samspillet mellem husholdninger, erhverv og det offentlige samt miljø- og forureningsproblemer. Endvidere behandles den samfundsøkonomiske udvikling og erhvervenes udviklingsproblemer, herunder problemstillingen i de enkelte større erhverv som f.eks. landbrug, industri, håndværk, bygge- og anlægsvirksomhed, transport og handel. Endelig behandles arbejdsmarkedsproblemer, investeringsbehov og kapitaldannelse og den økonomiske fordeling.

Den offentlige sektors problemer behandles mere summarisk end i P.P.I, men man foretog en ajourføring af P.P.I.'s oplysninger herom og en fornyet vurdering på hovedområderne. Som noget meget væsentligt gennemførtes endelig i P.P.II. en mere systematisk kortlægning af styringsmulighederne.

Også P.P.II. arbejdede altså med en 15-årig tidshorisont. Det udtales udtrykkeligt i redegørelsen⁴, at det ikke – lige så lidt som det var tilfældet med P.P.I. – var hensigten med P.P.II. at nå frem til en endelig stillingtagen til, hvilke mål det ville være rigtigst at stræbe henimod i perspektivperioden og hvilke midler der burde bringes i anvendelse. Det siges videre, at hensigten med P.P.II. var at klarlægge de tendenser, der tegner sig i samfundsudviklingen, og at fremhæve, at disse tendenser i for høj grad er og fortsat kan blive bestemt af utilstrækkelig styring frem for en mere bevidst og samlet stillingtagen og prioritering. Videre var det hensigten at illustrere nogle af de mest oplagte prioriteringsproblemer.

III. Det videre perspektivplanarbejde.

Der er ikke igangsat nye generelle perspektivanalyser eller truffet afgørelse om i hvilke former en eventuel videreførelse af perspektivplanarbejdet skal ske.

IV. Den politiske holdning til perspektivplanlægning.

Der er næppe tvivl om, at et helt afgørende spørgsmål i forbindelse

med perspektivplanlægning er, hvorledes man fra politisk hold betragter denne form for planlægning⁵. Dette vil være afgørende dels for, hvilke ressourcer der vil være til rådighed for planlægningen, dels for hvilken effekt det udførte planlægningsarbejde vil få. I forbindelse hermed står det spørgsmål, om regeringen vil påtage sig et politisk ansvar for fremlagte perspektivredegørelser eller om disse skal fremtræde som »embedsmandsvurderinger«⁶.

Afsnit II

Styring og styringsmidler.

7. Styringsbegreber og styringsformer.

I. Styringsbegreber.

Lige så lidt som på planlægningsområdet findes der nogen entydig eller almindeligt anerkendt fastlæggelse af styringsbegrebets nærmere indhold. Holder man sig til styringsbegrebet i videste – og ganske uoperationelle – forstand, er der dog bred tilslutning til at bestemme styring som *bestræbelser, der tager sigte på at bestemme andres adfærd*¹.

Denne begrebsfastlæggelse synes i hvert fald at forudsætte, at den styrende har en eller anden forud fastlagt målsætning med sine påvirkningsbestræbelser, og formentlig også at den styrende udøver sine påvirkningsbestræbelser med en eller anden form for formel eller uformel autoritet. Disse to forudsætninger vil blive nærmere behandlet i det følgende.

II. Målsætning som forudsætning for styring.

Ikke enhver målsætning vil kunne opfylde kravet som styringsforudsætning. Hertil kræves et vist mindstemål af konkretisering. F.eks. vil en målsætning som »etablering af et velfærdssamfund« ikke i sig selv kunne anvendes som forudsætning for operationelle styringsbestræbelser. Sådanne vil først kunne udøves, når det nærmere indhold af det ønskede velfærdssamfund er beskrevet.

En sådan nærmere beskrivelse vil ofte bestå i, at der opstilles en række delmål af mindre abstraktionsgrad. Der etableres herved et *målhierarki*, hvor ethvert af hierarkiets planer består af forhold, der betragtes som mål, når de ses fra et lavere plan, men som midler til at opnå andre fjernere mål, når de ses fra et højere plan i hierarkiet².

Man må imidlertid i denne forbindelse være opmærksom på, at sådanne målhierarkier i virkelighedens verden sjældent vil være konsistente i den forstand, at alle delmål er rationelle i forhold til endemålet. Dette hænger sammen med, at der – ikke mindst på det kommunale område – ofte er givet lavere led i beslutningssystemet indflydelse på delmålenes udformning.

Der vil også i praksis ofte være modstrid mellem en række forskellige målhierarkier. Dette gælder ikke mindst i perioder, hvor flertalskonstellationerne i folketinget er usikre og hvor regeringen derfor må give indrømmelser til partier af ret forskellig politisk observans. Der kan dog også være tale om målsætninger, som der i og for sig er bred enighed om, men som i større eller mindre omfang er uforenelige, f.eks. en samtidig forøgelse af beskæftigelsen og forbedring af betalingsbalancen. Forholdet kan også være det, at lovgivningen på et område er sammensat af elementer fra så forskellige tidsaldre, at den ene lov ikke kan bringes i overensstemmelse med den anden, og at man på denne baggrund må konstatere modstridende målsætninger³.

Sidst men ikke mindst gør det forhold sig gældende, som der blandt andet peges på i P.P.II, at de enkelte offentlige instanser ikke styrer efter samme kurs i en bestemt situation, men vil forsøge hver for sig at fremme de specielle målsætninger, de ser det som deres opgave at varetage. Socialministeriet vil f.eks. se det som sin opgave at arbejde for en forbedring af de sociale ydelser, medens finansministeriet vil følge en tilbageholdende kurs⁴.

Det er åbenlyst, at der består en nær sammenhæng mellem styring og planlægning, idet planlægning jo kan siges at være opstilling af en målsætning på et givet område. Styring er da også ligefrem blevet beskrevet som bestræbelserne på at omsætte en vedtaget plan til praktisk gennemførlige handlingsprogrammer⁵ eller som en sammenfatning af de bestræbelser, der udfoldes efter at en plan er vedtaget, for at udfylde de nedlagte principper og omsætte dem til handlingsprogrammer, budgetter m.v. for den berørte del af den offentlige produktionsproces⁶.

III. Autoritet som forudsætning for styring.

A. Autoritet som forudsætning for udstedelse af retligt forpligtende normer.

I det omfang styringsbestræbelserne består i at fastsætte retligt forpligtende tjenestebefalinger eller normer for de organer, som styringen retter sig mod, giver det sig selv, at det styrende organ må have formel, d.v.s. retlig, autoritet eller hjemmel til udøvelsen af styringen. Der rejser sig imidlertid en række spørgsmål i denne forbindelse, alt efter om det drejer sig om folketingets styring gennem lovgivningen, regeringens styring af statsorganer, regeringens styring af den kommunale sektor eller regeringens forhold til uafhængige specialorganer.

1. Folketingets styring.

Den styring, som folketinget udøver gennem lovgivningsarbejdet, er direkte hjemlet i grundloven, der fastslår, at folketinget (formelt sammen med kongen) har den lovgivende magt. Der gælder for så vidt kun de indskrænkninger i folketingets autoritet, som grundloven selv opstiller, og hvoraf den vigtigste i denne forbindelse er bestemmelsen om, at den udøvende magt tilkommer kongen, d.v.s. regeringen. Skellet mellem den lovgivende og den udøvende magt har imidlertid aldrig været skarpt i dansk forvaltning. I de senere år har flere af folketingets faste udvalg udviklet en praksis, der indeholder tydelige elementer af administrativ virksomhed⁷.

Et meget vigtigt led i folketingets styring er bevillingerne på finansloven og bevillingerne i øvrigt, idet bevillinger i vidt omfang må antages at forpligte vedkommende minister til at bringe den pågældende foranstaltning til udførelse.

2. Regeringens styring af statslige organer.

Undertiden er vedkommende ministers forhold til direktorater eller lokale statsorganer nærmere fastsat direkte i loven⁸, men i øvrigt antages såvel direktorater som lokale statsorganer at være underlagt vedkommende minister, altså at indgå i et underordningsforhold til denne⁹. Denne antagelse giver imidlertid anledning til en række tvivls-spørgsmål, jfr. herom nærmere nedenfor kapitel 8.I.A.

3. Regeringens styring af kommunale organer.

Hverken kommunalbestyrelsen som sådan eller dens enkelte medlemmer står i noget almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed, og der er ikke nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til efter klage eller af egen drift at omgøre en kommunalbestyrelses afgørelser eller handle i dens sted¹⁰. De øvrige under kommunalbestyrelsen hørende kommunalpolitiske organer, d.v.s. økonomiudvalget, de stående udvalg og borgmesterembedet, er med ganske få undtagelser i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger og står ej heller i noget almindeligt underordningsforhold til statslige myndigheder.

Der findes imidlertid i lovgivningen talrige bestemmelser, der tillægger statslige myndigheder beføjelser til at udstede retligt forpligtende normer for kommunalbestyrelserne. Vigtigst er her de mange ministerbemyndigelser i speciallovene, hvorefter ministeren kan fastsætte nærmere regler for et angivet sagområde, men der findes også eksempler på, at ministeren¹¹ eller en anden myndighed¹² kan give en kommunalbestyrelse konkrete påbud.

Endvidere findes der i lovgivningen adskillige bestemmelser om, at en kommunalbestyrelses beslutning kræver samtykke eller godkendelse fra ministeren eller anden myndighed. Disse bestemmelser findes dels i den kommunale styrelseslov, dels i speciallovgivningen. Der kan være tale om samtykke til eller godkendelse af såvel kommunalbestyrelsesbeslutninger af generelt indhold, f.eks. vedtægter eller planer¹³, som af beslutninger af konkret indhold¹⁴.

Om det nærmere indhold af statslige myndigheders beføjelser over for kommunale organer henvises i øvrigt til kapitel 8.

4. Uafhængige specialorganer.

Der er med hjemmel i speciallovgivningen oprettet en lang række råd og nævn, der i højere eller mindre grad er uafhængige af statslige myndigheder, herunder ministeren. Ministeren vil typisk ikke kunne give sådanne råd og nævn konkrete tjenestebefalinger med hensyn til sagernes behandling og afgørelse og vil normalt heller ikke kunne udstede generelle tjenestebefalinger vedrørende materielle spørgsmål. Derimod vil ministeren i reglen kunne give generelle tjenestebefalinger

vedrørende den formelle sagsbehandling, og det er ofte direkte angivet i loven, at ministeren fastsætter nævnets forretningsorden. Nævnenes afgørelser er normalt ikke genstand for rekurs til ministeren, der normalt heller ikke af egen drift kan tage sager op til behandling¹⁵.

Ministeren er således typisk ikke politisk ansvarlig for råds og nævns virksomhed. Til gengæld antages det, at en minister ikke uden lovhjemmel kan overlade besluttende forvaltningsmyndighed til sådanne uafhængige organer¹⁶.

En særlig gruppe forvaltningsorganer udgør de organer, som kommunerne gennem deres organisationer (Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen), har oprettet. Disse organer, der ofte er oprettet i privatrettens former, har ikke besluttende myndighed over for borgerne, men udfører dog en række funktioner som led i den offentlige forvaltning. Som eksempler kan nævnes Kommunekemi, der destruerer kemisk affald og er organiseret som et aktieselskab, og EDB-centralen Kommunedata, der er organiseret som et interessentskab.

Disse fælleskommunale organers retlige stilling er i mange henseender uklar. De er imidlertid ikke – end ikke i samme omfang som kommuner og amtskommuner – undergivet nogen ministerstyring og er ej heller omfattet af f.eks. ombudsmandens virksomhed eller offentlighedslovens bestemmelser.

B. Autoritet som forudsætning for ressourcetildeling og vejledning.

1. Ressourcetildeling.

Efter grundlovens § 46 må ingen statslig udgift afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov. Efter forfatningsmæssig sædvane vil bevillinger endvidere kunne opnås gennem folketingets finansudvalg, således at de efterfølgende optages på tillægsbevillingsloven.

Folketinget besidder således suverænt den statslige bevillingsmyndighed og udøver herigennem en omfattende styrende virksomhed, dels gennem bevillinger til de enkelte ministerier og disses organer og

institutioner, dels gennem forskellige former for tilskud til kommunerne. Tidligere blev statens tilskud til kommunerne hovedsagelig ydet gennem procentvise refusioner af bestemte kommunale udgifter, men ved de senere års lovgivning har man i vidt omfang bevæget sig bort fra procentrefusioner og erstattet disse med skattegrundlagstilskud og tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier (bloktilskud), jfr. herom kapitel 8.VII.B.2.

Også regeringen udøver imidlertid en betydelig indflydelse på ressourcefordelingen. Dels er det i de enkelte ministerier, at bidragene til forslaget til finansloven udarbejdes, dels giver folketinget i vidt omfang bemyndigelser i form af rammebevillinger til de enkelte ministre. Regeringen kan også øve indflydelse på ressourcefordelingen gennem sine godkendelsesbeføjelser med hensyn til kommunale låneoptagelser, idet sådanne kræver den kommunale tilsynsmyndigheds samtykke. I det omfang indenrigsministeren ikke selv er tilsynsmyndighed, har han den fornødne hjemmel til at fastsætte forskrifter for tilsynsrådernes virksomhed i den kommunale styrelseslovs § 47.

Endelig har regeringen mulighed for – under trussel om lovgivningsinitiativer – at påvirke kommunernes ressourcemuligheder gennem aftaler om aktivitetsbegrænsninger med de kommunale organisationer. Denne form for ressourcestyring har spillet en betydelig rolle i de senere år, jfr. kapitel 8.II.B.

2. Vejledning.

Den egentlige vejlednings- og informationsvirksomhed, som statslige myndigheder udøver dels over for andre statslige organer, dels over for kommunerne, er efter sagens natur ikke retligt bindende. Alligevel har denne virksomhed af flere grunde ofte en betydelig motiverende kraft.

For det første kan der være tale om, at vedkommende statslige myndighed råder over en ekspertise eller et overblik, som den underordnede statslige myndighed eller den kommunale myndighed ikke selv er i besiddelse af. Dette kan gøre det i den vejledte myndigheds egen velforståede interesse at følge vejledningen.

Forholdet kan også være det, at den vejledende myndighed efter klage eller af egen drift kan omgøre de vejledte myndigheders beslut-

ninger. I disse tilfælde vil vejledningen som oftest blive fulgt simpelt-
hen for at forebygge en senere desavouering.

Endelig kan der også være tale om, at manglende effekt af vejled-
ning eller information vil udløse en egentlig retlig regulering i form af
generelle tjenestebefalinger eller lovgivningsskridt.

IV. Styringsformer.

Der er i forvaltningslitteraturen foretaget en lang række inddelinger og
systematiseringer af forskellige styreformer eller styringsmidler¹⁷.
Dette kan naturligvis have en vis fremstillingsmæssig og pædagogisk
værdi, men bortset herfra er værdien af sådanne mere skematiske
opstillinger ret beskeden. Dette hænger sammen med, at det langt fra
altid er muligt at anbringe styringsbestræbelser i skarpt adskilte, vel-
definerede kategorier. *Poul Meyer* peger således på, at ligegyldigt hvor
omhyggelig man er ved udformningen af definitionerne af de forskelli-
ge styringsformer, vil man altid kunne komme ud for, at en admini-
strativ virkelighed kan anbringes i forskellige kategorier¹⁸. Hertil
kommer, at flere styringsformer altid – eller i hvert fald næsten altid –
forekommer side om side.

I det følgende vil en række mere almindeligt anvendte sondringer
blive omtalt.

A. Målstyring, programstyring og kontrolstyring.

Blandt andre *Poul Meyer*¹⁹ anvender begreberne målstyring og pro-
gramstyring, der pr. definition tilsammen omfatter alle tænkelige slags
styringsformer, d.v.s. at en styring simpelthen altid må være en af
delene.

Ved *målstyring* angiver den styrende alene det mål, som ønskes
opnået, idet det overlades til den styrede selv at bestemme, hvilken
adfærd der skal føre til det fastsatte mål.

Ved *programstyring* (der altid må forudsætte en eller anden form for
målangivelse) opstilles derimod et mere eller mindre detaljeret hand-
lingsprogram som den styrede skal følge for at opnå målet.

Poul Meyer anvender endvidere begrebet *kontrolstyring*, der har to funktioner, nemlig dels at finde ud af, hvad den styrede faktisk foretager sig, dels at skabe grundlag for ændringer i denne adfærd. Som Poul Meyer anfører, er dette sidste naturligvis ikke kontrol i snæver forstand, men snarere en form for tilbagekobling (feed-back), jfr. herom nedenfor under D.

B. Direkte – indirekte styring.

En ofte anvendt sondring er i varierende udformninger direkte-indirekte styring²⁰.

Den *direkte styring* kan være dels *specifik*, d.v.s. ordrestyring i form af konkrete tjenestebefalinger, eller *generel* i form af målstyring eller programstyring gennem lovgivning eller generelle tjenestebefalinger.

Den *indirekte styring* kan også være dels *specifik* gennem f.eks. konkrete bevillinger eller *generel* gennem f.eks. fastsættelse af procedureregler eller ansættelsesbetingelser.

C. Koordination.

Et almindeligt begreb, der af *Poul Meyer* anvendes i forbindelse med målstyringen²¹, er koordination, der går ud på at sammenligne flere formål og at finde ud af, om de strider mod hinanden.

Koordination betegner ikke alene det forhold, at flere beslutninger, der allerede er truffet, bringes i overensstemmelse med en fælles overordnet målsætning, men også en forudgående virksomhed med hensyn til beslutninger, som kunne tænkes at komme i strid med en fælles overordnet målsætning. Den forudgående koordination bliver med andre ord et middel til at opnå rationelle beslutninger.

D. Tilbagekobling (Feed-back).

Gennemførelse af planer og styring i øvrigt er en *dynamisk proces*, hvor det er af stor vigtighed, at den planlæggende eller styrende myndighed forsynes med oplysninger dels om de gennemførte foranstaltningers effektivitet, dels om der indtræffer ændringer i de sociale om-

givelser. Denne tilbagerapportering betegnes *tilbagekobling* eller *feed-back*. Hvis de gennemførte foranstaltninger ikke har vist sig effektive eller der er sket relevante ændringer i det omgivende samfund, vil tilbagekoblingen skabe mulighed for en ændring i planlægningen eller styringsbestræbelserne i øvrigt.

8. Styringsmidler.

I. Ordrestyring.

A. Over for statslige organer.

Som berørt ovenfor i kapitel 7.III. er det en forudsætning for udstedelse af retligt forpligtende tjenestebefalinger, at det styrende organ har en retlig autoritet eller hjemmel hertil. Det blev endvidere berørt, at såvel direktorater som lokale statsorganer antages at indgå i et underordningsforhold til ministeren, men at denne antagelse kan give anledning til en række tvivlsspørgsmål.

Af over- og underordningsforholdet mellem minister og øvrige statsorganer inden for hans område antages sædvanligvis at flyde beføjelser til at føre tilsyn med den underordnede myndigheds virksomhed, afkræve den oplysninger, meddele den bindende, generelle og konkrete tjenestebefalinger samt af egen drift eller efter klage at omgøre dens afgørelser og beslutninger¹.

Denne beskrivelse af forholdet mellem centraladministrationen og øvrige statsorganer må imidlertid undergives visse modifikationer.

For det første må spørgsmålet, om der består et over- og underordningsforhold naturligvis altid afhænge af, hvad loven konkret bestemmer eller forudsætter om forvaltningsmyndighedernes indbyrdes stilling². Hvor et direktorats eller en lokal statsmyndigheds kompetence er fastlagt direkte i loven eller ved en udstedt bekendtgørelse, er det således antaget, at ministeren vil være udelukket fra selv at træffe afgørelse i konkrete sager og fra at give konkrete tjenestebefalinger vedrørende den enkelte sag³.

Det er også antaget, at hvor den overordnede og underordnede myndighed er led i en særlig lovordnet rekursordning, må adgangen til at give tjenestebefalinger anses for tvivlsom⁴.

Endelig er der peget på en række tvivlsspørgsmål i forbindelse med overspringelse⁵ (henskydning og call-in), jfr. herom nedenfor under IV.

Spørgsmålet om forholdet mellem statslige myndigheder trænger til en mere systematisk analyse og undersøgelse af praksis.

B. Over for kommunale organer.

Som omtalt kapitel 7.III.A.3 står kommunalbestyrelserne ikke i noget almindeligt underordningsforhold til statslige myndigheder og adgang til udstedelse af retligt bindende konkrete tjenestebefalinger kræver derfor i det enkelte tilfælde hjemmel i lovgivningen, hvadenten tjenestebefalingen udgår fra en minister eller andre statslige eller kommunale organer.

Der er i lovgivningen i en lang række tilfælde tillagt vedkommende minister adgang til udstedelse af tjenestebefalinger eller pålæg over for kommunale organer. Eksempelvis kan nævnes, at miljøministeren efter kommuneplanlovens § 29 kan pålægge en kommunalbestyrelse at tilvejebringe en lokalplan med et nærmere angivet indhold eller selv tilvejebringe en sådan plan for at sikre beslutninger om landsplandirektiver efter lands- og regionplanloven, samt at samme minister efter vandforsyningsloven kan pålægge et amtsråd at udarbejde delplaner, ændringer og tillæg til en vandindvindingsplan⁶. Endvidere kan nævnes, at energiministeren efter varmemforsyningsloven kan pålægge en kommunalbestyrelse at træffe beslutning om, at nærmere angivne opvarmningssystemer ikke må etableres i ny bebyggelse inden for et afgrænset geografisk område, hvis det skønnes nødvendigt til gennemførelse af varmemforsyningsplanlægningen⁷.

Som eksempler på, at kommunale myndigheder kan meddele andre kommunale myndigheder konkrete tjenestebefalinger eller pålæg, kan nævnes, at amtsrådet, henholdsvis hovedstadsrådet, efter kommuneplanlovens § 14 kan bestemme, at kommunalbestyrelsen skal foretage ændringer i en kommuneplan, for at planen kan bringes i overensstemmelse med en senere godkendt regionplan eller senere truffne beslutninger efter lands- og regionplanloven om landsplandirektiver. Endvidere kan nævnes, at hovedstadsrådet efter § 17 i regionplanlo-

ven for hovedstadsområdet ud fra visse nærmere angivne regionplan-hensyn kan pålægge en kommunalbestyrelse i hovedstadsområdet indtil videre ikke at medvirke ved privat eller offentlig byggemodning inden for nærmere afgrænsede områder. Kommunalbestyrelsen kan dog påklage et sådant pålæg til miljøministeren. Endelig kan nævnes, at efter vandforsyningsloven kan amtsrådet pålægge en kommunalbestyrelse at udarbejde delplaner samt ændringer og tillæg til vandforsyningsplaner⁸ og at amtsrådet efter varmemforsyningsloven kan pålægge en kommunalbestyrelse at bestemme, at nærmere angivne opvarmningssystemer ikke må etableres i ny bebyggelse⁹, jfr. med hensyn til de to sidstnævnte eksempler ovenfor om ministerens beføjelser på områderne.

C. Over for råd og nævn m.v.

Meningen med oprettelse af råd og nævn er sædvanligvis netop at skabe organer, der i kraft af deres ekspertise eller til betryggelse af retssikkerhed skal være uafhængige af de sædvanlige beslutningstagere i det statslige beslutningshierarki, herunder ministre. Det ligger derfor i sagens natur, at styringsmidlerne over for sådanne råd og nævn normalt er svage. Med den stigende anvendelse af råd og nævn, der også har administrative funktioner, er styringsproblematikken imidlertid ikke uden interesse.

Spørgsmål om anvendelse af konkrete tjenestebefalinger og påbud opstår dels i relation til rådet eller nævnet som sådant, altså som kollegium, dels i relation til det enkelte medlem af rådet eller nævnet (i det følgende benyttes udtrykket nævn som fællesbetegnelse for råd og nævn).

For så vidt angår *nævnet som sådant* antages det, at konkrete tjenestebefalinger er udelukket for så vidt angår sagens *udfald*. Med hensyn til sagens behandling er det måske tvivlsomt om adgangen er ganske udelukket, men den er i alt fald snæver¹⁰.

Med hensyn til *nævnets enkelte medlemmer* antages det almindeligvis, at en minister ikke kan give de enkelte medlemmer konkrete tjenestebefalinger om, hvorledes de skal stemme i en sag. Spørgsmålet er dog ikke utvivlsomt, hvis medlemmet må anses for det pågældende

ministeriums repræsentant i nævnet. *Bent Christensen* antager således, at man som hovedregel må godkende bundet mandat for ministerierepræsentanter i nævn, der er åbenbart koordinerende mellem flere ministerier, samt i det hele, hvor vedkommende ministers interesse i sager af den pågældende kategori er særlig væsentlig, samt i almindelighed i generelle spørgsmål¹¹.

I praksis forekommer det i hvert fald ofte, at ministerierepræsentanter møder med ordre om at gå ind for et bestemt resultat, men det kan undertiden være uklart, om ordren skal forstås som et påbud om at stemme på en bestemt måde eller blot som en pligt til at fremlægge ministeriets standpunkt og derefter handle efter egen overbevisning. En ordre af sidstnævnte indhold må i hvert fald anses for lovlig¹².

I øvrigt er spørgsmålet om ministerierepræsentanters bundethed nok af en noget teoretisk karakter. Som *Poul Meyer* anfører, kan det betragtes som givet, at en konflikt mellem et ministerium og dets repræsentant i et nævn ikke vil få lov til at udvikle sig over noget længere tidsrum, idet ministeriet kan tilbagekalde sin repræsentant og i det hele taget har så mange midler til at tilvejebringe overensstemmelse mellem ministeriets synspunkter og de synspunkter, som dets repræsentanter i et nævn fremsætter, at spørgsmålet er uden principiel betydning¹³.

II. Regelstyring.

Regelstyring må anses for et af de vigtigste styringsmidler overhovedet. Det må fremhæves, at ikke mindst regelstyringen må ses i snæver sammenhæng med flere andre styringsformer, navnlig budget- og resourcestyring, godkendelsesstyring og vejlednings- og informationsstyring.

Der foreligger talrige eksempler på, at love tillægger en minister ret eller – navnlig – pligt til at fastsætte nærmere bestemmelser inden for det område, som loven angår. Sådanne bestemmelser, der supplerer lovens bestemmelser, udfærdiges sædvanligvis i form af en bekendtgørelse, der optages i Lovtidende, og bestemmelserne er herefter alt

efter deres indhold umiddelbart bindende for statslige og/eller kommunale myndigheder.

A. Over for statslige organer.

Selv uden udtrykkelig lovhjemmel antages ministre at kunne give generelle tjenestebefalinger til direktorater og lokale statsmyndigheder, idet en sådan adgang udledes af et over- og underordningsforhold. Sådanne generelle tjenestebefalinger udstedes sædvanligvis i form af cirkulærer eller cirkulæreskrivelser, og disse optages undertiden – men langt fra altid – i Ministerialtidende.

En vis begrænsning i ministrenes ulovhjemlede adgang til at udstede generelle tjenestebefalinger til statslige myndigheder foreligger, hvor et direktorat eller en lokal statsmyndighed efter lovgivningen er forpligtet til at udøve et skøn i sager, der angår borgerne. Når lovgivningen således af hensyn til borgerne har pålagt det pågældende organ at individualisere eller som det også udtrykkes at udøve et pligtmæssigt skøn, antages der at bestå et forbud mod »at sætte skønnet under en regel«¹⁴, og dette forbud slår også igennem over for den styrende myndighed, hvis muligheder for at give generelle regler om sagernes afgørelse derved begrænses¹⁵.

B. Over for kommunale organer.

Som foran anført kapitel 7.III.A.3. består der ikke noget almindeligt over- og underordningsforhold mellem statslige myndigheder, herunder ministrene, og kommunalbestyrelserne. Udstedelse af bindende generelle regler eller tjenestebefalinger til kommunale myndigheder forudsætter derfor hjemmel i lovgivningen i det enkelte tilfælde.

En sådan hjemmel findes imidlertid både i en række bestemmelser i den kommunale styrelseslov¹⁶ og i talrige bestemmelser i speciallovgivningen¹⁷.

Undertiden er ministerbemyndigelsen noget vagt udformet, idet ministeren tillægges adgang til at udstede nærmere »retningslinier«¹⁸ eller »almindelige retningslinier«¹⁹ for nærmere angivne forhold. En sådan sprogbrug synes at indebære en eller anden ikke synderlig klar

forudsætning om, at der ikke opstilles regler i detaljer, men kun i grovere træk, men kan i øvrigt også give anledning til tvivl om, hvorvidt der overhovedet er tale om en bindende retsnormering over for de kommunale myndigheder²⁰.

Også bortset fra hjemmelsspørgsmålet giver tilkendegivelser fra centrale myndigheder ikke sjældent anledning til tvivl om, hvorvidt der foreligger bindende forskrifter eller blot en uforpligtende vejledning eller rådgivning. I en skrivelse fra indenrigsministeriet til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd fra 1980²¹ påpeges det således, at indenrigsministeriet i forbindelse med den løbende kontakt med kommuner og amtskommuner ofte får det indtryk, at teknisk og fagligt betonedede retningslinier, som fra centralt hold er udsendt i form af vejledninger, råd, anbefalinger og lignende, af kommuner og amtskommuner i visse tilfælde opfattes som bindende forskrifter, uden at dette har været eller er hensigten. Indenrigsministeriet understregede i den foreliggende alvorlige økonomiske situation, at kommunalbestyrelser og amtsråd bør sikre, at det i hvert enkelt tilfælde nøje vurderes, hvorvidt udgifterne til opfyldelsen af sådanne retningslinier står i et rimeligt forhold til det hensyn, som retningslinierne tager sigte på. Indenrigsministeriet ville underrette samtlige ministerier og styrelser herom.

Undertiden kan en anvendelse af godkendelses- eller stadfæstelseshjemmel eller udtalelser om, hvilke krav der vil blive stillet som forudsætning for en godkendelse eller stadfæstelse, i praksis virke som en regelfastsættelse over for kommunale myndigheder, der ikke har direkte lovhjemmel. Som eksempel herpå kan nævnes, at miljøministeren har udtalt²², at det var hans bestemte opfattelse, at de synspunkter, der kommer til udtryk i de årlige redegørelser om landsplanarbejdet, som ministeren efter lands- og regionplanlovens § 5 skal afgive til folketinget, og som er udtryk for regeringens og ikke alene miljøministeriets planlægningspolitiske holdning, skal følges i region- og kommuneplanlægningen. Miljøministeren fandt endvidere, at et system med generelle hensigtserklæringer i stedet for konkrete anvisninger giver større råderum for amtsråd og kommunalbestyrelser end en eventuel anvendelse af landsplandirektiver efter regionplanlovgivningen eller direktiver efter kommuneplanlovens § 51, hvorefter miljømi-

nisteren bistår kommunalbestyrelserne med vejledning og kan fastsætte nærmere regler for kommunernes planlægning efter loven. Kommunernes Landsforening protesterede imidlertid mod disse synspunkter, idet landsforeningen udtalte, at man måtte tage afstand fra, at miljøministeriet ved godkendelsen af regionplaner gør landsplanredegørelsernes synspunkter til bindende forudsætninger for kommuneplanlægningen og for kommunernes administration og planlægning i øvrigt. Der sker herved efter landsforeningens opfattelse en indirekte regelfastsættelse uden om folketing og de kommunale organisationer. Som et nærmere eksempel på en sådan indirekte regelfastsættelse nævner landsforeningen miljøministeriets vilkår for godkendelsen af hovedstadsrådets regionplanforslag om, at vejstøjudvalgets foreslåede støjnormer skal følges ved samtidig planlægning af vej- og støjfølsom bebyggelse m.v. Landsforeningen udtaler i denne forbindelse, at man finder det helt uacceptabelt, at miljøministeriet i forbindelse med regionplangodkendelserne med baggrund i landsplanredegørelsernes generelle hensigtserklæringer stiller vilkår for kommunerne på områder, hvor en almindelig regelfastsættelse i lov- eller bekendtgørelsesform ikke vil være mulig uden forhandling med de kommunale organisationer og eventuel inddragelse af folketingsudvalg eller folketinget²³.

Den her nævnte problematik er beslægtet med den foran under A. nævnte problematik med hensyn til at »sætte skøn under en regel«, navnlig derved, at det skøn, som miljøministeren forudsættes at udøve i forbindelse med hver enkelt regionplan, påstås erstattet af en generel regel.

Til den omhandlede problematik kan i øvrigt bemærkes, at det i hvert fald ikke i almindelighed kan være utilladeligt, at godkendelses- eller stadfæstelsesmyndigheder på forhånd tilkendegiver, hvilke krav man på nærmere angivne punkter vil stille som betingelse for en godkendelse, og sådanne tilkendegivelser forekommer da også i praksis²⁴.

Tidligere foregik en omfattende og til dels meget detaljeret regelstyring af den standard, hvori en række offentlige serviceydelser blev stillet til rådighed. På adskillige kommunale udgiftsområder var der således centralt fastsat såkaldte standarder og normer, således at ministerier eller direktorater styrede en meget væsentlig del af udgiftsomfanget i kommunerne.

Disse statsligt fastsatte standarder og normer vedrørte vidt forskellige forhold, f.eks. indretning af institutioner, deres lokalisering og størrelse, tilrettelæggelse af behandling og undervisning, antallet af klienter pr. ansat o.s.v. Der var tale om regler, der dels var fastsat direkte i lovgivningen, dels i ministerielle bekendtgørelser og cirkulærer.

I 1972-73 blev der imidlertid sammen med repræsentanter for kommunerne foretaget en gennemgang af nogle af disse krav med henblik på at fjerne eller blødgøre dem. Hovedsynspunktet var, at såfremt der gennem planlægningen og det dertil knyttede beretningssystem kunne skabes mulighed for, at de centrale myndigheder kunne følge udviklingen inden for deres ressort mere regelmæssigt og systematisk, kunne man fjerne en række detailkrav, som ministerier og styrelser fastsatte for kommunernes virksomhed.

I de følgende år har udviklingen herefter været den, at det traditionelle detaljerede standard/normsystem har været under afvikling, idet det i vidt omfang er afløst af en sektorplanlægning, der langt bedre kan tilgodese kommunernes prioriterings- og planlægningsmuligheder inden for den samlede offentlige udgiftspolitik rammer. Mere detaljerede standard/normkrav findes nu kun på undervisningsområdet og (til dels) vejområdet og folkebiblioteksområdet²⁵.

En ejendommelig form for statslig styring af kommunerne, der i de senere år har fået stor betydning, kan betegnes som *aftalestyring*. Denne form for styring, der har betydelige berøringsflader til såvel regelstyring som godkendelsesstyring og budget- og ressourcestyring, består i, at der mellem Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner (der ikke er medlemmer af de kommunale organisationer) indgås aftaler om aktivitetsniveauet i kommuner og amtskommuner.

For så vidt angår kommunale låneoptagelser har indenrigsministeriet i den kommunale styrelseslov hjemmel til at regulere disse gennem kravet om, at kommunale låneoptagelser kræver den kommunale tilsynsmyndigheds samtykke. Selv om lånereguleringen virker afdæmpende på den kommunale anlægsvirksomhed, er der dog ikke herved fastlagt nogen egentlig ramme for de kommunale investeringer. En del kommuner vil nemlig have mulighed for at forøge deres skatteudskriv-

ning eller for forbrug af opsparede midler og herved skaffe de midler, de ikke må låne.

Regeringen har imidlertid i de senere år været af den opfattelse, at der bør fastsættes bestemte årlige rammer for de kommunale aktiviteter. Hverken den kommunale styrelseslov eller lovgivningen i øvrigt indeholder imidlertid hjemmel til at foreskrive hverken den enkelte kommune eller kommunerne som helhed en sådan aktivitetsramme. Man kunne naturligvis forsøge at tilvejebringe en sådan hjemmel ved en lovændring, men hidtil er forholdet blevet ordnet ved, at der mellem indenrigsministeriet på den ene side og Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner på den anden side er indgået aftaler om årlige rammer for kommunernes og amtskommunernes aktiviteter. Disse aftaler blev tidligere indgået som årlige investeringsrammer, men fra 1980 er der indgået aftale om, at den samlede stigning i såvel driftsudgifter som anlægsudgifter for kommuner og amtskommuner i videst mulig udstrækning søges begrænset, således at stigningen holdes inden for en samlet ramme i 1980 på 3% og i 1981 2%²⁶.

De aftaler om aktivitetsbegrænsninger, der indgås mellem indenrigsministeriet og de kommunale organisationer, er ikke juridisk bindende for den enkelte kommune, idet organisationerne ikke har nogen kompetence til at binde kommunalbestyrelsen. Aftalerne kan nærmest betragtes som en fælles henstilling om tilbageholdenhed inden for den kommunale sektor som helhed. Kommunerne har imidlertid hidtil levet op til de aftaler, som deres organisationer har indgået. Dette må dog ses på baggrund af, at brud på aftalerne efter al sandsynlighed ville medføre et lovgivningsinitiativ fra regeringens side. Det er således i cirkulærer fra indenrigsministeriet²⁷ udtalt, at der mellem parterne er enighed om, at begrænsningerne bør søges opnået gennem kommunernes og amtskommunernes medvirken, men hvis en gennemgang af de vedtagne budgetter viser, at kommunalbestyrelser og amtsråd ikke har haft mulighed for at følge de nævnte henstillinger, agter regeringen at søge den fornødne lovgivning gennemført, således at den ønskede målsætning opfyldes.

C. Over for råd og nævn m.v.

Adgangen til at give råd og nævn m.v. bindende generelle tjenestebefalinger er snæver. Der henvises herom til kapitel 7.III.A.4.

III. Godkendelsesstyring.

A. Godkendelse af konkrete beslutninger.

1. Godkendelse af statslige organers beslutninger.

Det er i visse tilfælde i lovgivningen fastsat, at visse beslutninger truffet af en minister skal forelægges et folketingsudvalg til godkendelse. Som eksempel kan nævnes, at efter kommuneinddelingsloven kan beslutning om mere betydende ændringer i den kommunale eller amtskommunale inddeling kun træffes af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets kommunaludvalg²⁸. I andre tilfælde kræves vel ikke nogen egentlig godkendelse, men det pålægges ministeren forudgående at orientere eller forhandle med et folketingsudvalg eller lignende, forinden beslutning træffes. Eksempelvis påhviler det efter varmemforsyningsloven energiministeren over for folketingets energipolitiske udvalg at redegøre for mere betydende foranstaltninger, som påtænkes gennemført i medfør af loven²⁹, og efter loven om det udenrigspolitiske nævn påhviler det regeringen at rådføre sig med et særligt permanent nævn, bestående af 17 medlemmer, der er valgt blandt folketingets medlemmer efter forholdstal, forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde³⁰. Da ministeren og regeringen er parlamentarisk ansvarlige over for folketinget, kan det normalt i praksis udelukkes, at ministeren gennemfører foranstaltninger, som orienteringer eller forhandlinger som de nævnte har vist, at et flertal i folketinget er imod.

Der forekommer endvidere i lovgivningen en række eksempler på, at det pålægges en minister at forhandle med en anden minister forinden en beslutning træffes³¹. Da i hvert fald mere betydende sager i tilfælde af uenighed mellem ministrene altid vil finde deres afgørelse i den samlede regering, normalt i et ministermøde, vil sådanne krav om forudgående forelæggelse som oftest reelt virke på samme måde som godkendelseskrav,

Endelig forekommer der i lovgivningen eksempler på, at direktoraters eller lokale statsorganers konkrete beslutninger skal forelægges vedkommende minister til godkendelse³². Sådanne bestemmelser er imidlertid ikke særlig hyppige, hvilket hænger sammen med det bestående over- og underordningsforhold, hvorefter det antages at ministeren også uden lovhjemmel kan udstede konkrete og generelle tjenestebefalinger, herunder også instrukser om, at visse kategorier af konkrete sager skal forelægges ministeren til godkendelse, jfr. ovenfor under I.A. og II.A.

2. Godkendelse af kommunale organers beslutninger.

Da der ikke består noget almindeligt over- og underordningsforhold mellem statslige og kommunale myndigheder eller mellem kommunale myndigheder indbyrdes, vil et krav om, at en beslutning, som er truffet af et kommunalt organ, skal godkendes af en anden myndighed, kræve lovhjemmel³³.

Der findes imidlertid såvel i den kommunale styrelseslov som i speciallovgivningen adskillige bestemmelser om, at konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger kræver en anden myndigheds godkendelse.

På samme måde som en detaljeret regelstyring over for kommunerne har været under afvikling, jfr. herom foran under II.B., har tendensen i de senere år klart været en afvikling af godkendelseskrav over for konkrete kommunale beslutninger.

For så vidt angår de godkendelseskrav, der er hjemlet i den kommunale styrelseslov, foreslog udvalget vedrørende den statslige administration på amtsplanet i sin betænkning fra 1975 en række forenklinger³⁴. Man foreslog således blandt andet at ophæve bestemmelserne om nødvendigheden af tilsynsmyndighedens samtykke til kommunalbestyrelses dispositioner over fast ejendom og til ydelse af visse diæter og vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer m.fl. På grund af usikkerheden omkring statsamterne og dermed også omkring tilsynsrådene er der endnu ikke sket forenklinger med hensyn til samtykkekravene i den kommunale styrelseslov, men indenrigsministeren har fremsat lovforslag herom i oktober 1980.

På speciallovgivningens område er en række konkrete godkendelseskrav ophævet, blandt andet i forbindelse med opbygningen af ud-

bygningsplanssystemer. Som eksempel kan nævnes, at medens amtsrådet tidligere skulle godkende skitseprojekter vedrørende opførelse og ændring af bygninger m.v. med sociale formål, kan kommunalbestyrelsen nu selv træffe beslutning herom, når blot det sker inden for rammerne af kommunens sociale udbygningsplan³⁵.

Et udvalg under finansministeriet (det såkaldte ad hoc-udvalg) har i 1980 overvejet spørgsmålet om tilsyn og godkendelse mellem forskellige administrative niveauer. Udvalget finder, at ordninger, der indebærer godkendelseskrav af konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger, indebærer en administrativ belastning såvel af den kommunale myndighed, som skal søge godkendelse, som af tilsynsmyndigheden, der skal behandle ansøgningerne. Hertil kommer, at sådanne procedurer kan virke forsinkende og dermed medvirke til at forøge de kommunale udgifter. Der bør derfor efter udvalgets opfattelse tilstræbes en forenkling af denne del af tilsynet med kommuner og amtskommuner, således at det antal sager, der skal forelægges en højere forvaltningsmyndighed til godkendelse, begrænses. Som led heri bør det efter udvalgets opfattelse tilstræbes, at procedurerne for opbygningen af sektorplanlægningen udformes således, at konkret godkendelse af sådanne dispositioner, der ligger inden for rammerne af allerede vedtagne sektorplaner, så vidt muligt kan undværes eller erstattes af en underretningspligt. Hvor dette ikke er muligt, bør der fastsættes en nedre grænse (bagatelgrænse) for de forhold, som skal godkendes.

Udvalget har derfor foreslået, at der af administrationsdepartementet i samarbejde med de særligt berørte ministerier foretages en gennemgang af lovgivningens bestemmelser om, at konkrete kommunale eller amtskommunale dispositioner skal godkendes hos en højere forvaltningsmyndighed med henblik på så vidt muligt at begrænse anvendelsen af sådanne ordninger³⁶.

Udvalgets forslag overvejes for tiden i regeringen.

Der kan ud over det af ad hoc-udvalget anførte peges på en række grunde til, at konkrete godkendelser ikke er særlig velegnede som styringsmiddel over for kommunerne. Ansøgning om godkendelse vil normalt først kunne indgives ved afslutningen af den kommunale beslutningsproces med behandling i stående udvalg, økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. Der vil derfor ofte være kommunalpolitiske bin-

dinger i den trufne beslutning og et afslag fra tilsynsmyndigheden vil ofte kunne manifestere en konflikt i forhold til kommunen. Hertil kommer, at tilsynsmyndigheden sædvanligvis vil have ret begrænsede ressourcer til rådighed til behandling af sager om konkrete samtykker og derfor ikke er i stand til at gøre særlig meget ud af sagernes oplysning, hvorved hele sagsbehandlingen let får en noget vilkårlig eller formel karakter³⁷. Endelig kan nævnes, at sanktionssystemet over for en kommunalbestyrelse, der undlader at søge samtykke eller handler i strid med et afslag eller vilkår i forbindelse med en godkendelse, er mangelfuldt, idet det langt fra altid vil være muligt eller tilstrækkeligt at anlægge ugyldighedsbetragtninger i forbindelse med den trufne disposition.

B. Rammegodkendelser.

1. Rammegodkendelser af statslige organers beslutninger.

Rammegodkendelser for så vidt angår statslige organer (bevillingsrammer, personalerammer m.v.) vil i alt væsentligt indgå som et led i den økonomiske planlægning og budget- og ressourcestyringen. Der henvises herom til kapitel 5.III.A. og nedenfor under VII.

2. Rammegodkendelser af kommunale organers beslutninger.

Rammegodkendelser eller generelle samtykker er i ret vidt omfang anvendt i forbindelse med godkendelseskrav efter den kommunale styrelseslov. Dette gælder, selv om de pågældende bestemmelser i loven efter deres ordlyd nærmest må opfattes som krav om konkrete godkendelser.

Det er således i den kommunale styrelseslovs § 55 fastsat, at kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse af lån kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Denne bestemmelse er imidlertid i høj grad administreret efter generelle rammer og regler, jfr. herom foran under II.B.

Det er ligeledes i den kommunale styrelseslov fastsat, at kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan afhænde kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen. Indenrigsministeren kan dog bestemme, at visse ejen-

domsdispositioner kan finde sted uden samtykke. Denne bemyndigelse er hidtil ikke udnyttet i form af nogen bekendtgørelse. Indenrigsministeriet har derimod dels selv givet, dels pålagt tilsynsrådene at give generelle samtykker til erhvervelse af fast ejendom. Efter de generelle samtykker kan der blandt andet uden samtykke erhverves faste ejendomme, når købesummen ikke overstiger 2 mill. kr. og erlægges efter nærmere angivne regler³⁸.

Med hensyn til rammegodkendelser efter speciallovgivningen er disse i det væsentlige sammenfaldende med godkendelse af udbygningsplaner. Der henvises herom til kapitel 4.II.

IV. Overspringelse.

Overspringelse er en fællesbetegnelse for call-in og henskydning, idet der i begge tilfælde udskydes et organ i den normale sagsprocedure.

Call-in betegner det forhold, at et organ i en konkret situation tiltager sig en afgørelse, som ellers ville høre under et andet organs kompetence.

Henskydning betegner det forhold, at et organ undlader at træffe en beslutning, som det er kompetent til at træffe, og i stedet overlader afgørelsen til et andet organ.

A. *Call-in*.

Som foran berørt under I.A. antages det sædvanligvis at følge af et almindeligt bestående over- og underordningsforhold mellem en minister og de under hans fagområde hørende statslige organer, at ministeren med visse begrænsninger af egen drift kan gribe ind i behandlingen og afgørelsen af enkelte sager. Der foreligger så vidt vides ikke undersøgelser af, i hvilket omfang en sådan indgrebsret udøves i praksis, men det har vel formodningen for sig, at det i hvert fald kun sker undtagelsesvis.

Da der ikke består noget almindeligt over- og underordningsforhold mellem statslige og kommunale myndigheder, vil en ministers eller et

andet organs adgang til i konkrete tilfælde at træffe beslutning i stedet for en kommunalbestyrelse kræve lovhjemmel.

En sådan hjemmel er i de senere år med forbillede i engelsk planlægningslovgivning indsat i en række love på planlægningsområdet.

Efter by- og landzoneloven kan miljøministeren således udfærdige bekendtgørelse om, at en række tilladelser, der ellers gives af amtsrådet eller hovedstadsrådet, i nærmere angivne tilfælde af mere vidtrækkende betydning i stedet meddeles af ministeren. Miljøministeren kan endvidere efter loven beslutte at overtage afgørelsen i en sag, der er indbragt for amtsrådet eller hovedstadsrådet, når sagen skønnes at have mere vidtrækkende betydning³⁹.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 47 kan miljøministeren i konkrete sager af mere vidtrækkende betydning bestemme, at en række afgørelser i henhold til loven skal træffes af ministeren i stedet for af hovedstadsrådet, af amtsrådet eller af kommunalbestyrelsen. Som eksempel på situationer, hvor bestemmelsen kan tænkes anvendt, nævnes i forarbejderne situationer, der rummer en alvorlig konflikt mellem miljøbeskyttelseshensyn og andre samfundshensyn. Bestemmelsen er i praksis blandt andet anvendt i sager om Kommunekemi A/S og Kastrup Lufthavn.

Som eksempel på, at en minister også kan bestemme, at kompetencen i en konkret sag skal overgå til andre end ministeren selv, kan nævnes en bestemmelse i vandløbsloven, hvorefter miljøministeren kan fastsætte regler om eller bestemme, at visse sager eller grupper af sager efter loven skal overgå til ham, til hovedstadsrådet eller vedkommende amtsråd⁴⁰. Endvidere kan nævnes en bestemmelse i varmemforsyningsloven, hvorefter energiministeren efter forhandling med de kommunale organisationer kan bestemme, at nærmere angivne godkendelser, der ellers meddeles af kommunalbestyrelsen, i visse tilfælde skal meddeles af amtsrådet eller af energiministeren⁴¹.

Call-in bestemmelser findes endvidere i kommuneplanloven⁴², vandforsyningsloven⁴³ og råstofloven⁴⁴.

Ved call-in bestemmelser som de nævnte åbnes mulighed for at imødegå væsentlige ulemper, der i enkeltstående tilfælde kan opstå i sager, som det i øvrigt er fundet hensigtsmæssigt at decentralisere. Ved bestemmelser af denne art kan opnås, at ministeren kan gøre sin

indflydelse gældende, selv om der ikke foreligger nogen klageadgang eller en sådan adgang ikke udnyttes. Endvidere vil ministeren have mulighed for at gribe ind i sagen på et tidligere tidspunkt end som rekursmyndighed.

På områder, hvor der foreligger rekursmulighed til ministeren, vil en udnyttelse af call-in-beføjelsen på den anden side indebære, at borge- ren unddrages behandling af sin sag i en eller flere forudgående instan- ser.

Udnyttelsen af call-in beføjelsen vil på grund af det deri liggende selvstændige initiativ i reglen blive opfattet som en mere politisk beto- net handling end f.eks. ministerens optræden som rekursinstans.

Navnlig på områder, hvor der ikke findes rekursadgang, kan en call-in-indgriben måske siges at harmonere mindre vel med, at ansva- ret for det pågældende sagsområde som helhed betragtet påhviler en anden myndighed.

B. Henskydning.

Hverken underordnede statslige organer eller kommunale organer kan uden særlig lovhjemmel henskyde de afgørelser, som de er kompe- tente til at træffe, til centraladministrationen, men på områder, hvor der består en call-in-adgang kan en henvendelse naturligvis i givet fald medføre, at ministeren i kraft af denne adgang tager sagen op⁴⁵.

Henskydelsesadgang kan undertiden tilkomme det enkelte medlem af et kollegialt organ. Som eksempel kan nævnes, at det i den kommu- nale styrelseslovs § 50 er bestemt, at ethvert af tilsynsrådets medlem- mer ved en erklæring til beslutningsprotokollen kan begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren.

Som styringsmiddel vil en henskydningsadgang naturligvis kun have værdi, hvis det styrende organ ved konkrete eller generelle tjeneste- befalinger kan påbyde henskydelse af en sag eller grupper af sager. Hvis et sådant pålæg lovligt kan rettes til organet som sådant, vil henskydningen i praksis virke som en call-in-beføjelse.

Selvstændig betydning som styringsmiddel kunne henskydning derimod tænkes at have, hvor ministeren eller et andet styrende organ kan antages at have en instruktionsbeføjelse over for et eller flere

medlemmer af et kollegialt organ, der har henskydningsret. En styring vil da kunne effektueres ved et pålæg til det eller de pågældende medlemmer om at foranledige en henskydning. Normalt vil der imidlertid ikke bestå nogen instruktionsbeføjelse over for medlemmer af kollegiale organer. Der antages f.eks. ikke at tilkomme indenrigsministeren nogen instruktionsbeføjelse over for amtmanden i hans egenskab af medlem af og formand for tilsynsrådet⁴⁶.

V. Veto.

A. Over for statslige organers beslutninger.

Som berørt foran under III.A.1. er det i en række tilfælde i lovgivningen bestemt, at en minister forud for gennemførelsen af en foranstaltning skal forhandle med folketingsudvalg eller en anden minister. Da foranstaltningen som nævnt i praksis normalt ikke umiddelbart vil blive gennemført, hvis et folketingsflertal må anses at være imod eller hvis der ikke kan opnås enighed mellem ministrene, kan der for så vidt her tales om ordninger, der – omend ikke i retlig forstand – vil virke som vetoordninger.

For så vidt angår statslige myndigheder, mellem hvilke der består et over- og underordningsforhold, kan den overordnede myndighed for så vidt altid siges at have en vetoret derved, at den kan omgøre, herunder forkaste, den underordnede myndigheds beslutning. En forudsætning for en effektiv udøvelse af vetoret på grundlag af et overordningsforhold er dog, at den overordnede myndighed har sikret sig informationskanaler, der sætter den i stand til at gribe ind, forinden den underordnede myndigheds beslutning faktisk er ført ud i livet eller blevet retligt bindende over for en borger.

B. Over for kommunale organers beslutninger.

Da kommunale myndigheder ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til statslige eller andre myndigheder vil udøvelsen af vetoret over for kommunale beslutninger kræve hjemmel i lovgivningen.

Som eksempler på sådan hjemmel kan nævnes en række bestemmelser i kommuneplanloven. Amtsrådet skal således efter lovens § 8 påse, at et forslag til kommuneplan er i overensstemmelse med regionplanlægningen og udstedte landsplandirektiver. Amtsrådet skal endvidere påse, at forslaget har en udformning, der vil gøre planen egnet til at udgøre rammer for indholdet af lokalplaner. Dersom amtsrådet finder anledning til at gøre indsigelse, skal det give meddelelse herom til kommunalbestyrelsen samt underrette miljøministeren. Dersom amtsrådets indsigelse fremsættes inden for den almindelige frist for indsigelser mod kommuneplanforslaget, der skal være mindst 4 måneder fra offentliggørelsen af forslaget, kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage planen endeligt, før der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og amtsrådet om de nødvendige ændringer af forslaget. Opnås sådan enighed ikke, kan spørgsmålet indbringes for miljøministeren⁴⁷.

En tilsvarende beføjelse har amtsrådet efter kommuneplanlovens § 25 med hensyn til forslag til lokalplaner, som kommunalbestyrelsen udarbejder inden for kommuneplanens rammer.

Også statslige myndigheder er tillagt vetoret over for kommunalbestyrelsens forslag til lokalplaner. Det bestemmes således i kommuneplanlovens § 26, at hvis en statslig myndighed ud fra de særlige hensyn, som denne varetager, rettidigt fremsætter indsigelse mod et forslag til lokalplan, kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage planen endeligt, før der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og vedkommende myndighed om planens indhold. Opnås sådan enighed ikke, kan spørgsmålet også i dette tilfælde indbringes for miljøministeren.

De nævnte vetobeføjelser for amtsråd og statslige myndigheder supplerer således miljøministerens call-in-beføjelser, jfr. herom foran under IV.A.

Undertiden betegnes også godkendelsesbeføjelser over for kommunale beslutninger, altså tilfælde hvor kommunalbestyrelsen skal indgive ansøgning om godkendelse, jfr. foran under III, som en vetoret for den godkendende myndighed. En sådan anvendelse af vetobegrebet er dog ikke hensigtsmæssig⁴⁸.

VI. Dispensation.

Dispensation, altså en adgang til at gøre undtagelse fra regler fastsat i loven eller ved administrative forskrifter, er et styringsmiddel, der supplerer den ofte noget stramt virkende regelstyring.

A. Dispensation fra bestemmelser fastsat i loven.

Det følger af det almindelige princip om lovmæssig forvaltning, at forvaltningsmyndigheder ikke uden lovhjemmel kan dispensere fra regler fastsat i lov, men det er til gengæld uhyre almindeligt, at lovgivningsmagten knytter dispensationsbestemmelser til lovens regler⁴⁹.

Forholdet vil undertiden være det, at dispensationshjemmelen giver mulighed for at placere dispensationsbeføjelsen på forskellige administrative niveauer.

Efter loven om private veje kan der således gøres undtagelse fra loven eller fra forskrifter udfærdiget i medfør af loven, når vægtige grunde taler derfor, og det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser. Undtagelser meddeles af ministeren for offentlige arbejder efter indhentet udtalelse fra vedkommende vejmyndighed, d.v.s. kommunalbestyrelsen, men det er i loven fastsat, at ministeren også kan bemyndige vejmyndigheden til at gøre undtagelser fra loven⁵⁰.

Efter byggeloven kan der meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser. Dispensation meddeles af kommunalbestyrelsen, men boligministeren kan fastsætte bestemmelser om kommunalbestyrelsens udøvelse af dispensationsmyndigheden og kan bestemme, at dispensationer fra nærmere angivne bestemmelser kun kan meddeles af amtsrådet, i Københavns og Frederiksberg kommuner af boligministeren⁵¹.

Som eksempler på andre love, der indeholder dispensationsbestemmelser, kan nævnes kommuneplanloven⁵², varmemforsyningsloven⁵³ og børnetandplejeloven⁵⁴.

Det forekommer også i lovgivningen, at dispensationsbeføjelsen er

henlagt til et særligt nævn eller lignende. Som eksempel kan nævnes, at efter naturfredningsloven meddeles dispensationer fra strandbygge-linien af fredningsnævnet. Dispensation kan kun meddeles, hvor gan-ske særlige forhold foreligger, og såfremt alle nævnets medlemmer stemmer herfor⁵⁵.

En meget vidtgående dispensationsadgang af en noget speciel ka-rakter findes i den kommunale styrelseslovs bestemmelser om kom-munale fællesskaber og om indførelse af magistratsstyre.

Det bestemmes i lovens § 60, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, kræver den kommunale tilsyns-myndigheds godkendelse. Med hjemmel i denne bestemmelse er op-rettet kommunale fællesskaber med selvstændige styrelsesorganer (fællesskabsbestyrelser) til forvaltning af nærmere angivne kommu-nale opgaver. Som eksempler kan nævnes skolefællesskaber, rens-ningsanlæg og kommunale forsyningsanlæg af forskellig art. I de ved-tægter for sådanne fællesskaber, der i forbindelse med godkendelsen stadfæstes af tilsynsmyndigheden, gøres efter sagens natur en lang række fravigelser fra styrelseslovens almindelige krav til den kommu-nale beslutningsprocedure (mødeoffentlighed, udvalgsbehandling, borgmesterbeføjelser m.v.). Der er derfor ikke tale om en godkendelse i sædvanlig forstand, men om at væsentlige dele af styrelseslovens bestemmelser erstattes med et normsæt opstillet af de deltagende kommuner og stadfæstet af tilsynsmyndigheden.

En lignende ordning foreligger med hensyn til etablering af magi-stratsstyre. Efter styrelseslovens § 64 kan der i Frederiksberg, Oden-se, Ålborg og Århus kommuner træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat, således at bestemmelser om den umiddelbare forvaltning af kommu-nens anliggender, herunder hvilke forretninger der henlægges til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. I vedtægten skal endvidere træffes bestemmelse om de fravigelser af styrelseslovens indhold, som magistratsordningen gør ønskelige. Det vigtigste træk i en magistrats-ordning er således, at den umiddelbare forvaltning af kommunens an-liggender ikke som i de øvrige kommuner varetages af stående udvalg,

men er fordelt mellem borgmesteren og et antal (heltidsbeskæftigede) rådmænd, der vælges af og blandt kommunalbestyrelsens medlemmer efter forholdstal. Borgmesteren og den enkelte rådmand er den daglige politiske leder af hver sin magistratsafdeling.

Selv om selve hjemmelen for magistratsordninger findes i styrelsesloven, er hele den nærmere udformning af ordningen, herunder de betydelige fravigelser med hensyn til styrelseslovens bestemmelser om udvalgsstyret og borgmesterens beføjelser m.v., henskudt til styrelsesvedtægten, der efter loven skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren.

Der tilkommer ikke efter styrelsesloven tilsynsmyndigheden eller indenrigsministeren nogen beføjelse til at pålægge en kommune at indgå aftaler om kommunale fællesskaber eller indføre magistratsstyre. Fælles for de to ordninger er altså, at væsentlige dele af styrelseslovens bestemmelser kan sættes ud af kraft gennem et samspil mellem de (vedtagende) kommuner og den (stadfæstende) tilsynsmyndighed eller indenrigsminister. Ordningerne har deres begrundelse i behovet for at kunne etablere smidige og individuelle ordninger med henblik på kommunernes fælles løsning af større kommunale opgaver og med hensyn til styreformen i landets største kommuner⁵⁶.

En beslægtet ordning, der har til formål at skabe mulighed for en vis eksperimenterende virksomhed, er hjemlet i folkeskoleloven, der indeholder en bestemmelse om, at undervisningsministeren efter indstilling fra de kommunale skolemyndigheder kan fravige lovens regler om undervisningens ordning i det omfang, det er nødvendigt for at fremme forsøgsvirksomhed og pædagogisk udviklingsarbejde. Efter undervisningsministerens bestemmelse kan staten yde tilskud til sådan forsøgsvirksomhed og udviklingsarbejde⁵⁷.

B. Dispensation fra administrativt fastsatte bestemmelser.

Som det vil fremgå af det under A anførte indeholder dispensationsbestemmelser i lovgivningen ofte udtrykkelig hjemmel til, at der også kan dispenseres fra de i medfør af loven fastsatte administrative forskrifter.

Hvor loven blot giver adgang til at fastsætte nærmere regler på et

givet område, antages det, at det i sådanne regler kan bestemmes, at der – evt. under nærmere angivne forudsætninger – kan dispenseres fra dem⁵⁸. Det kan næppe heller være udelukket, at der i reglerne udtrykkeligt tillægges underordnede eller kommunale myndigheder adgang til at dispensere fra de således administrativt fastsatte regler.

Selv om den regelfastsættende myndighed ikke har indsat dispensationsbestemmelser i det administrativt fastsatte regelsæt, antages den imidlertid ikke i praksis at være afskåret fra at dispensere fra de af den selv fastsatte regler, selv om noget sådant kan give anledning til visse betænkeligheder. Da det imidlertid står fast, at det i sådanne tilfælde alene er den myndighed selv, der har fastsat reglerne, der kan dispensere⁵⁹, har problematikken ingen større styringsmæssig interesse og spørgsmålet skal derfor ikke følges nærmere her.

Derimod skal der peges på, at dispensationsspørgsmål også kan opstå i forbindelse med den foran under II.B. nævnte aftalestyring. Som eksempel kan nævnes, at det i forbindelse med den aftale, som regeringen indgik i april 1980 med de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi, blev aftalt, at kommunerne, bortset fra en række nærmere angivne lån, skulle være afskåret fra låneoptagelse. Det blev imidlertid samtidig aftalt, at indenrigsministeriet inden for et beløb, der for samtlige kommuner, bortset fra Københavns kommune, udgjorde 250 mill. kr., skulle kunne meddele dispensation til optagelse af lån. Det fremgår af cirkulæret om den indgåede aftale, at indenrigsministeriet ved administrationen af dispensationspuljen fortrinsvis vil tage hensyn til arbejdskraftintensive projekter, projekter med valutabesparende sigte, projekter vedrørende udbygning af den kollektive trafik samt aktiviteter, som fremmer beskæftigelsen af langtidsledige. Indenrigsministeriet vil ligeledes søge at tilgodese kommuner med ekstraordinært høj udskrivningsprocent, forøget finansieringsbehov, blandt andet i forbindelse med gennemførelsen af regeringens energiplan, samt kommuner med væsentlige udlejningsvanskeligheder i almennyttigt boligbyggeri.

Modsat vil indenrigsministeriet som udgangspunkt være indstillet på at nægte dispensation til kommuner med en lav udskrivningsprocent, en relativt god likviditet, en forventet/budgetteret høj realvækst i for-

hold til regeringens henstilling eller med en stor rente- og afdragsbyrde i forhold til beskatningsgrundlaget. Der vil endvidere kun undtagelsesvis blive meddelt dispensation til optagelse af lån med henblik på finansiering af tillægsbevillinger⁶⁰.

VII. Budget- og ressourcestyring.

Der består naturligvis en glidende overgang mellem den sammenfattende økonomiske planlægning på kortere åremål og budget- og ressourcestyring. Med hensyn til den sammenfattende økonomiske planlægning henvises til kapitel 5.III.

A. Budget- og ressourcestyring over for statslige organer.

1. Det statslige bevillingsbegreb.

I finansministeriets budgetvejledning beskrives bevillingsbegrebet⁶¹ på den måde, at en bevilling er en bemyndigelse til en minister til i finansåret at afholde udgifter til et angivet formål eller oppebære indtægter af en angivet art i overensstemmelse med de forudsætninger, hvorunder bevillingen er givet. Det understreges udtrykkeligt, at bevillingen er en *bemyndigelse til en minister*. Hvor en administrativ ledelse har dispositionsbeføjelser i henhold til givne bevillinger, beror adgangen til at disponere således på delegation og er undergivet de vilkår, hvorunder delegationen er sket.

Den disponerende administrative ledelses anvendelse af bevillingen til det givne formål skal ske i overensstemmelse med de materielle og beløbsmæssige forudsætninger, hvorunder bevillingen er givet. Herudover kan der i forbindelse med delegation af dispositionsbeføjelsen administrativt være fastsat yderligere vilkår for anvendelsen af bevillingen, ligesom dispositionsbeføjelsen kan tilbagekaldes på ethvert tidspunkt i finansåret.

2. Bevillingers tidsmæssige udstrækning.

En bevilling er en bemyndigelse til at *disponere i det finansår, for hvilket bevillingen er givet*. Medmindre der er tilvejebragt særlig for-

udgående hjemmel for indgåelse af en forpligtelse, f.eks. ved særlig lov, kan forpligtelsen derfor kun indgås i det finansår, hvor udgiften bevilges.

Også dispositioner, der indebærer indgåelse af forpligtelse eller skabelse af fordring med udgifts- eller indtægtsvirkning i et senere finansår, kræver særlig hjemmel.

En sådan hjemmel kan f.eks. foreligge i særlig lov, der fastsætter regler for afgivelse af tilsagn om lån eller tilskud.

Hjemlen kan også gives i tekstanmærkning, jfr. herom nærmere under 4.c, til finanslov eller tillægsbevillingslov for det finansår, hvor forpligtelsen indgås eller fordringen skabes. En række tekstanmærkninger til finansloven fastsætter således rammer for ydelse af tilsagn om lån eller tilskud, der først får udgiftsvirkning i følgende finansår.

Endvidere kan hjemlen til i et finansår at disponere med udgiftsvirkning i et senere finansår fremgå af forudsætningerne for bevillingen i det første finansår. Bevillinger til bygge- og anlægsarbejder må således anses for givet under den forudsætning, at den disponerende myndighed kan indgå aftaler, der medfører anlægsudgifter i senere finansår, hvis sådanne aftaler er nødvendige af hensyn til den valgte entrepri seform og forudsat, at den godkendte totaludgift for projektet ikke overskrides. De samme forudsætninger gælder tillige ofte bevillinger til indgåelse af lejemål, antagelse af personale eller lignende.

Endelig kan hjemlen til i et finansår at indgå forpligtelser med udgiftsvirkning i senere finansår skabes ved finansudvalgets tilslutning til forpligtelsens indgåelse.

3. Brutto princippet.

Alle bevillinger er baseret på et *brutto princip*, medmindre andet specielt er forudsat. Hvor en disposition indebærer såvel afholdelse af udgifter som oppebørsel af indtægter, kræves der således både udgifts- og indtægtsbevilling.

Brutto princippet hænger sammen med, at indtægterne på statsbudgettet normalt ikke er reserveret til bestemte formål, idet indtægterne medgår til dækning af udgifterne i almindelighed. Endvidere er anvendelsen af brutto princippet nødvendig af hensyn til de bevilgende myndigheds styring af statens samlede udgiftsniveau.

Hvis det i løbet af et finansår viser sig, at en disposition medfører større indtægter end bevilget på finansloven, giver dette ikke adgang til at afholde udgifter ud over det bevilgede uden forudgående hjemmel hertil.

4. Den bevillingsmæssige styring.

Ved ydelsen af de enkelte bevillinger sker der en styring af den statslige virksomhed.

Den konkrete bevillingsmæssige styring vil afhænge af karakteren af den bemyndigelse, som den enkelte bevilling er udtryk for. Bevillingsmyndighederne vil kunne gøre bemyndigelsen snævrere eller bredere, afhængigt af hvilke yderligere styringsmuligheder der ønskes overladt ministeren.

De enkelte bevillinger repræsenterer således forskellige grader af styring, og på grundlag heraf foretages der i finansministeriets budgetvejledning en opdeling i bevillingstyper.

Materielt kan bevillingen således være givet til en eller flere konkret angivne dispositioner (direkte styring), eventuelt på den måde, at bevillingens anvendelse er betinget af bevillingsmyndighedernes forudgående tilslutning. Bevillingen kan imidlertid også forudsætte gennemførelsen af et mere eller mindre detaljeret angivet handlingsprogram (programstyring), eller der kan til bevillingen blot være knyttet en formålsangivelse (målstyring).

Beløbsmæssigt kan det være forudsat, at det bevilgede beløb er fikseret, at beløbet kan reguleres på nærmere angivet måde, eller at det opførte beløb kun er udtryk for et skøn.

De materielle og beløbsmæssige angivelser kan kombineres på forskellige måder, og styringen kan herved yderligere differentieres.

a. Udgiftsbevillinger.

I de fleste tilfælde vil en udgiftsbevilling kunne henføres til en af følgende hovedtyper, der er udtryk for varierende styringsgrader:

Fikserede enkeltbevillinger, der er en bemyndigelse til at gennemføre en eller flere konkret angivne dispositioner inden for et fikseret beløb, for eksempel visse tilskudsbevillinger og udlånsbevillinger.

Regulerbare enkeltbevillinger, der er en bemyndigelse til at gennemføre en eller flere konkret angivne dispositioner inden for et beløb, der kan reguleres på nærmere angivet måde, for eksempel bevillinger til konkrete bygge- og anlægsarbejder og visse tilskudsbevillinger.

Anslåede enkeltbevillinger, der er en bemyndigelse til at gennemføre en eller flere konkret angivne dispositioner og afholde de hermed forbundne udgifter, for eksempel bevillinger til erhvervelse ved ekspropriation af en konkret angivet ejendom.

Rammebevillinger, der er en bemyndigelse til at gennemføre et handlingsprogram og afholde de hermed forbundne udgifter inden for et beløb, der kan reguleres på nærmere angivet måde. Dette gælder kun for driftsudgifter.

Bevillingsrammer, der er en bemyndigelse til at gennemføre eller yde støtte til gennemførelsen af et bygge- og anlægsprogram inden for et beløb, der kan reguleres på nærmere angivet måde, for eksempel visse statsvirksomheders og forsvarets bevillinger til anlægsvirksomhed.

Rådighedsbevillinger, der er en bemyndigelse til inden for et fikseret beløb at tilgodese et angivet formål, uden at der på forhånd er fastlagt et bestemt handlingsprogram herfor, for eksempel visse tilskudsbevillinger og visse statsvirksomheders bevilling til fornyelse af anlæg.

Ved bevillingsmyndighedernes valg af bevillingstype vil bevillingsformålet og udgiftens økonomiske karakter som regel være afgørende. Det anføres udtrykkeligt i budgetvejledningen, at der ofte til en bevilling vil være knyttet sådanne specielle vilkår, at den ikke umiddelbart vil kunne henføres til en bestemt bevillingstype.

Ud over de ovenfor omtalte hovedtyper er der på finansloven optaget udgifter, som ikke er underlagt bevillingsmæssig styring. Sådanne udgifter henføres under de såkaldte *bevillingsskøn* og er en bemyndigelse til at afholde de nødvendige udgifter i medfør af forpligtelser, der er skabt ved lov eller tidligere er indgået i henhold til lov. Dette gælder f.eks. bevillinger til lovbundne tilskud.

b. Indtægtsbevillinger.

Indtægtsbevillinger vil som hovedregel enten være bevillingsskøn (f.eks. skatteindtægter), eller være bevillinger til at oppebære de med en bestemt disposition (f.eks. ejendomssalg) eller et bestemt handlingsprogram forbundne indtægter (f.eks. salg af publikationer fra offentlige institutioner).

c. Tekstanmærkninger.

På bevillingslovene forekommer udover bevillingerne et antal tekstanmærkninger.

Tekstanmærkningerne bruges som et supplement til den bevillingsmæssige styring særlig i de tilfælde, hvor der i form af en *dispositionsramme* gives en bemyndigelse til at indgå forpligtelser, der medfører udgifter i senere finansår.

Ved tekstanmærkning kan endvidere fastsættes særlige dispositionsbeføjelser i henhold til givne bevillinger, f.eks. om adgang til at overføre uforbrugte beløb i et finansår til anvendelse i senere finansår, uden at ny bevilling er påkrævet.

Lovbestemmelser, der er fastsat ved tekstanmærkning, har kun gyldighed for det finansår, hvori de er optaget på en bevillingslov. Ønskes en bestemmelse opretholdt i det følgende finansår, må tekstanmærkningen gentages på den følgende finanslov.

B. Budget- og ressourcestyring over for kommunale organer.

Den foran under II.B. omtalte aftalestyring vedrørende kommunernes økonomi og den under III.B.2. omtalte rammegodkendelse med hensyn til kommunale låneoptagelser kan naturligvis også karakteriseres som budget- og ressourcestyring over for kommunale organer.

I nærværende sammenhæng skal omtales den form for statslig budget- og ressourcestyring over for kommunerne, der består i statslige tilskud til kommunerne, dels i form af refusioner, dels i form af generelle tilskud eller tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner. Endelig skal nævnes den specielle form for ressourcestyring, som hovedstadsrådet udøver gennem lån og tilskud fra hovedstadsfonden.

1. Statslig refusion af kommunale udgifter.

Begrebet refusion er ikke entydigt⁶², men sædvanligvis forstås herved, at staten helt eller delvis (tilbage)betaler en kommunal afholdt udgift.

I 1960'erne udgjorde statens refusioner m.v. til kommunerne op mod 40% af statens samlede drifts- og anlægsudgifter. For kommunernes vedkommende var forholdet det, at omkring 3/4 af kommunernes drifts- og anlægsudgifter var omfattet af refusionsordninger, inden for hvilke staten gennemsnitligt bar ca. 75%⁶³. Refusionsordningerne var opbygget som et stort antal enkeltordninger, der var knyttet til de enkelte udgiftsformål, men i øvrigt var ret forskelligt udformet. Antallet af egentlige refusionsordninger, der udelukkende vedrørte kommunerne, var ca. 60, men heraf var en halv snes ordninger beløbsmæssigt uden betydning. Langt den overvejende del af refusionsbeløbet, nemlig ca. 9/10, var koncentreret omkring de sociale pensioner, sygehusudgifter, folkeskole og vejvæsen⁶⁴.

Dette system hang naturligvis sammen med den daværende kommunale struktur med et stort antal små kommuner. Systemet muliggjorde i ret vid udstrækning en selektiv og ofte ret detaljeret styring af kommunale udgiftsområder, navnlig gennem de vilkår, der blev opstillet som betingelser for refusion, og gennem refusionsprocentens størrelse. Systemet var til gengæld administrativt besværligt og udgiftskrævende.

Efter den kommunale inddelings- og styrelsesreform, der havde erklærede decentraliseringsformål for øje, og hvorved der var skabt større og økonomisk og administrativt mere bæredygtige kommuner, var det derfor naturligt at forsøge at afskaffe det hidtidige refusionssystem og erstatte det med et system, der både var administrativt enklere og gav kommunerne en større selvstændighed med hensyn til udgiftsprioritering og ressourceanvendelse.

I løbet af 70'erne blev der herefter gennemført en række ændringer i lovgivningen, hvorved langt de fleste refusioner afskaffedes og erstattedes af generelle tilskud, nemlig skattegrundlagstilskud og tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, de såkaldte bloktilskud. Helt er refusionsordninger dog ikke afskaffet. Den vigtigste findes i dag på det sociale område, idet staten refunderer kommunerne 50% af udgifter afholdt i henhold til bistandsloven⁶⁵. Da refusionsprocenten er lovbe-

stemt, og da ydelser efter bistandsloven i meget vidt omfang afholdes efter et frit skøn inden for vide rammer i lovbestemmelser, rummer denne refusionsordning kun begrænsede styringsmæssige muligheder. Det kan dog nævnes, at man ved lov nr. 480 af 14. september 1977 som beskæftigelsesfremmende foranstaltning inden for ældreområdet midlertidigt har forhøjet den statslige refusion af kommunernes udgifter til hjemmehjælp til 75%.

2. Generelle statslige tilskud til kommunerne.

De tilskudsordninger, der har erstattet langt den største del af refusionsordningerne, er skattegrundlagstilskud og tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier. Formålet med omlægningen af statens ydelser til kommunerne var blandt andet at stille kommunerne og amtskommunerne friere med hensyn til anvendelsen af tilskudsmidlerne, idet de generelle tilskud ydes til kommunernes og amtskommunernes samlede udgifter og derfor kan anvendes enten til nedsættelse af beskatningen eller til at stille flere eller bedre offentlige ydelser til rådighed for befolkningen. Samtidig opnår man en tættere sammenhæng mellem beskatning og økonomisk ansvar⁶⁶.

a. Skattegrundlagstilskud⁶⁷.

Skattegrundlagstilskud har til formål at udligne de forskelle i skattetrykkene i amtskommunerne, der er afledt af forskellene i *beskatningsgrundlag*. Staten yder således et tilskud til amtskommuner (og København og Frederiksberg), hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end et udligningsgrundlag bestemt som det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i samtlige amtskommuner. Tilskuddet beregnes efter nærmere fastsatte regler. Tilskuddet udgør for 1981 ca. 1,5 mia. kr.

Da tilskuddet er lovbestemt rummer det ingen administrative styringsmuligheder over for amtskommunerne.

b. Tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier (bloktilskud)⁶⁸.

Bloktilskud har til formål at udligne de udgiftsforskelle, der beror på forskelligheder i *udgiftsbehovet*.

Det årlige bloktilskud til kommuner og amtskommuner drøftes i

regeringens kommunekontaktudvalg, jfr. kap. 5.II.E.2, og fastsættes derefter af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg. Tilskuddet omfatter ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne og amtskommunerne i det år tilskuddet vedrører. Tilskuddet reguleres med udgangspunkt i den forventede udvikling i lønninger og priser i kommunerne og amtskommunerne i det år, som tilskuddet vedrører. Ved tilskudsreguleringen kan der tillige tages hensyn til den forventede udvikling i statens, kommunernes og amtskommunernes økonomi som helhed i samme år.

Der er således gennem den årlige fastsættelse af det samlede bloktilskuds størrelse skabt et smidigt og effektivt styringsmiddel med hensyn til størrelsen af de ressourcer, som staten blandt andet under hensyn til den almindelige økonomiske politik for landet som helhed ønsker skal tilflyde den kommunale sektor. Bloktilskud til kommunerne udgør for 1981 ca. 9,5 mia. kr. og til amtskommunerne ca. 9,5 mia. kr.

Tilskuddet ydes på grundlag af en række objektive kriterier, der antages at afspejle det kommunale og amtskommunale udgiftsbehov. At kriterierne er objektive vil sige, at kommunerne og amtskommunerne ikke – i hvert fald ikke på kortere sigt – kan påvirke kriterierne ved deres dispositioner.

For *kommunernes* vedkommende er tilskuddet baseret på, at de samlede kommunale nettoudgifter på hvert enkelt udgiftsområde henføres til et af følgende kriterier: »Folketal«, »antal 0-6 årige«, »antal 7-16 årige«, »antal 17-39 årige«, »antal 65-74 årige«, »antal 75-årige og derover«, »vejlængde« et »beregnet antal lejligheder«, »antal børn af enlige forsørgere« og visse boligforhold.

F.eks. er de 7-16 årige bestemmede for kommunernes folkeskoleudgifter, hvorfor disse udgifter henføres til kriteriet »antal 7-16 årige«. På samme måde henføres udgifterne vedrørende børnehaver og vuggestuer m.v. til kriteriet »antal 0-6 årige«. De udgifter, som ikke kan henføres til andre kriterier, henføres til folketallet. Dette gælder f.eks. administrationsudgifter og udgifter til biblioteksvæsen og spildevandsafledning.

Fordelingen af de primærkommunale nettoudgifter på de anvendte udgiftsbehovskriterier kan illustreres som følger:

Kriterium	Vægt
Folketal	30 pct.
Antal 0-6 årige	6 pct.
Antal 7-16 årige	33 pct.
Antal 17-39 årige	4 pct.
Antal 65-74 årige	3 pct.
Antal 75-årige og derover	8 pct.
Vejlængde	5 pct.
Standardiseret antal lejligheder	1 pct.
Antal børn af enlige forsørgere	5 pct.
Visse boligforhold	5 pct.
I alt	100 pct.

Med anvendelse af de kriterier og vægte, der fremgår af oversigten, beregnes der for hver enkelt kommune et udgiftsbehovstal, der er udtryk for den enkelte kommunes andel af det samlede kommunale udgiftsbehov for hele landet og dermed angiver kommunens andel af det samlede tilskud.

Da udgiftssammensætningen i *amtskommunerne* (og København og Frederiksberg) afviger temmelig meget fra udgiftssammensætningen i kommunerne, er de kriterier og vægte, der anvendes ved beregningen af de amtskommunale tilskud, forskellige fra dem, der anvendes for primærkommunernes vedkommende. De amtskommunale kriterier og vægte fordeler sig således:

Kriterium	Vægt
Folketal	25 pct.
Antal 0-20 årige	3 pct.
Antal 15-19 årige	7 pct.
Beregnet antal sengedage	49 pct.
Vejlængde	1 pct.
Antal børn af enlige forsørgere	7,5 pct.
Antal enlige ældre	7,5 pct.
I alt	100 pct.

Bortset fra forskellene med hensyn til kriterier og vægte, er princippet for beregning af amtskommunernes tilskud det samme som for primærkommunerne.

c. Tilskud til kommunal udligning.

Staten yder også tilskud til en mellemkommunal udligning af forskelle i beskatningsgrundlag, jfr. lovbekendtgørelse nr. 350 af 18. juli 1979 om kommunal udligning. Den statslige udgift hertil udgør for 1981 ca. 700 mill. kr.

3. Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner⁶⁹.

Foruden skattegrundlagstilskud og bloktilskud er der i lovgivningen åbnet mulighed for tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner. Det bestemmes således, at indenrigsministeren til særligt vanskeligt stillede amtskommuner og kommuner årligt fordeler et beløb, hvis størrelse fastsættes på finansloven. Formålet hermed er at skabe mulighed for at afhjælpe lokale problemer, der ikke kan løses gennem de generelle tilskudsordninger. Indenrigsministeren fastsætter selv fordelingsgrundlaget for dette tilskud, der således rummer visse muligheder for en selektiv styring.

Tilskuddet udgør for 1981 54 mill. kr.

4. Hovedstadsfonden.

Efter hovedstadsrådslovens § 15 er der etableret en særlig ordning, der tillægger hovedstadsrådet visse muligheder for en ressourcestyring i forhold til hovedstadsområdets kommuner og amtskommuner. Det bestemmes nemlig i loven, at hovedstadsrådet efter nærmere regler fastsat af indenrigsministeren⁷⁰ til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse yder lån eller tilskud af en hovedstadsfond til hovedstadsområdets kommuner og amtskommuner til en række nærmere angivne formål, såsom arealerhvervelser, byggemodning, byudvikling, byfornyelse, vej- og trafik anlæg, kloakanlæg og anlæg til affaldsbehandling, vandforsyningsanlæg og fritidsforanstaltninger. Udgifterne til hovedstadsrådets økonomiske regionplanstøtte tilvejebringes på lige fod med midlerne til finansiering af hovedstadsrådets øvrige virksomhed, d.v.s. ved ligning på hovedstadsområdets 3 amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Hovedstadsrådets støtte er hidtil væsentligst ydet til trafikale og rekreative formål, medens støtten til de øvrige i loven nævnte regionplanmæssige formål har været relativt begrænset⁷¹. Dette forhold må dog formentlig ses på baggrund af, at regionplanarbejdets 1. etape først kunne betragtes som afsluttet med miljøministerens godkendelse i 1979.

På længere sigt må hovedstadsrådets muligheder for støtte formodes først og fremmest at blive af interesse for de kommuner, der efter regionplanen er eller vil blive vækstkommuner, og for kommuner med store sanerings- og byfornyelsesudgifter.

I 1978 blev der af hovedstadsfonden ydet lån på 33 mill. kr. og tilskud på 24 mill. kr. I perioden 1. april 1974 til 1. juli 1979 er der af fonden i alt ydet lån på 90 mill. kr. og tilskud på 105 mill. kr. Hovedstadsrådets udlån til kommunerne i hovedstadsområdet har hidtil været eftertragtede. Dette skyldes dels, at lånene ydes på favorable vilkår, dels at lånene er undtaget fra de almindelige begrænsninger i kommunernes adgang til at optage lån.

VIII. Vejlednings- og informationsstyring.

Vejledning og information er ikke i sig selv retligt bindende for modtageren, men hvis modtageren står i et underordningsforhold til den vejledende eller informerende myndighed, vil dennes muligheder for at erstatte vejledning og information med tjenestebefalinger og for at omgøre den underordnedes beslutninger naturligvis bevirke, at denne form for styring rent faktisk vil være forbundet med en betydelig autoritet. Dette vil i vidt omfang også være tilfældet, hvor der ikke består et underordningsforhold, men dog er rekursadgang.

Endelig kan forholdet naturligvis være det, at modtageren selv føler behov for vejledning og derfor mener, at det er i egen interesse at følge en sådan.

A. Lovbestemt vejledning eller information.

Det er undertiden fastsat i lovgivningen, at det påhviler statslige eller andre myndigheder at yde vejledning eller information.

Efter kommuneplanlovens § 51 skal miljøministeren således bistå kommunalbestyrelserne med vejledning, og der er fra planstyrelsen udsendt en lang række publikationer⁷².

Efter sygehusloven⁷³ skal indenrigsministeren efter forhandling med sygehusrådet udfærdige vejledende retningslinier for planlægningen af sygehusvæsenets fremtidige udbygning, og der er udsendt en række cirkulærer herom⁷⁴.

Efter socialstyrelseslovens § 10 påhviler det amtsrådet at yde vejledning og foretage undersøgelser med hensyn til de institutioner under kommunerne, der omtales i bilstandslovens kapitel 16 (daginstitutioner for børn, daghjem og dagcentre samt plejehjem og beskyttede boliger).

Undertiden er det fastsat i lovbestemmelser, at en minister *kan* vejlede andre myndigheder. Det bestemmes f.eks. i miljøbeskyttelseslovens § 8, at miljøministeren til vejledning for myndighederne kan fastsætte bestemmelser om kvalitetskrav til overfladevand, om luftens indhold af forurenende stoffer og om støjniveau. Denne bestemmelse er imidlertid endnu ikke påberåbt som støtte for udsendelse af vejledning, men visse vejledninger fra miljøstyrelsen, der indeholder anvisninger for miljøkvalitet, er udsendt under henvisning til lovens § 6, hvorefter miljøministeren med henblik på at forebygge forurening, hvor dette har større betydning for miljøbeskyttelsen, kan *fastsætte* regler om en række nærmere angivne forhold⁷⁵.

Efter loven om offentlige veje⁷⁶ kan ministeren for offentlige arbejder udfærdige almindelige retningslinier til vejledning for vejbestyrelserne om etablering og drift af tankanlæg ved offentlig vej, der kræver vejbestyrelsens tilladelse. Sådanne retningslinier er imidlertid ikke hidtil fastsat.

Lovbestemmelser, der tillægger myndigheder adgang til at udsende information og vejledning, må anses for overflødige, idet det ikke kræver lovhjemmel, at en myndighed på et område giver andre myndigheder på samme område informationer og gode råd. Set fra et lovteknisk synspunkt er sådanne bestemmelser derfor uheldige, men de kan måske have en vis psykologisk betydning som rygstød for henvendelser til kommunale myndigheder.

B. Ulovbestemt vejledning eller information.

Der foregår i meget vidt omfang ulovbestemt vejledning af og informationsformidling til andre myndigheder.

Ministerier og styrelser udsender således et stort antal cirkulærer og cirkulæreskrivelser til underordnede organer eller kommunale myndigheder. Disse cirkulærer kan indeholde dels praktiske oplysninger og anvisninger, dels oplysning om ministeriets eller styrelsens opfattelse i lovfortolkningsspørgsmål, udtalelser med hensyn til anvendelse af skøn eller processuelle fremgangsmåder m.v. Det kan dog ikke sjældent give anledning til tvivl, om sådanne cirkulærer er rent vejledende eller mere eller mindre retligt bindende for modtageren, blandt andet fordi cirkulærer ofte gengiver bemærkninger til lovforslag og andre væsentlige fortolkningsbidrag til lovbestemmelser uden kildeangivelse. I en betænkning fra 1967 om statens informationsvirksomhed peges der på, at det er uheldigt, hvis tjenestebefalinger og vejledninger ikke klart lader sig adskille, og udvalget henstillede blandt andet, at tjenestebefalinger og vejledende meddelelser ikke optages i samme skrivelse, og at betegnelsen »cirkulære« alene anvendes for tjenestebefalinger, medens der for blot informative meddelelser bør anvendes en anden betegnelse, f.eks. »vejledning«. Udvalget foreslog endvidere, at indholdets karakter tydeliggøres i ordvalget, oftest gennem brug af henholdsvis »kan« og »skal« og så vidt muligt uden anvendelse af »bør«. Endelig foreslog udvalget, at det udtrykkeligt oplyses, når lovmotiver refereres⁷⁷. Udvalgets henstillinger er imidlertid kun i begrænset omfang blevet fulgt i praksis.

Af udsendelser, der udtrykkeligt betegner sig som vejledninger kan nævnes justitsministeriets vejledninger om sproget i love og andre retsfor skrifter og om lov om offentlighed i forvaltningen⁷⁸ samt registertilsynets foreløbige vejledninger om offentlige myndigheders forelæggelse for registertilsynet af sager om oprettelse eller samkøring af registre og om udarbejdelse og fastlæggelse af forskrifter for offentlige myndigheders registre⁷⁹.

Vejledning kan også ske gennem udsendelse af vejledende normalvedtægter m.v. Indenrigsministeriet har således udsendt vejledende normalstyrelsesvedtægter for såvel kommuner som amtskommuner⁸⁰ og en vejledende normalforretningsorden for kommunalbestyrelser⁸¹.

En vejledende virksomhed i retlige spørgsmål udøves tillige af justitsministeriets lovafdeling, der yder andre ministerier vejledning med hensyn til loves affattelse, og af indenrigsministeriet, der yder andre ministerier og styrelser vejledning med hensyn til affattelse af love og administrative forskrifter, der retter sig til kommunale myndigheder.

Ministerier og styrelser udsender også i øvrigt en lang række publikationer af vejledende og oplysende indhold. Socialministeriet har således udsendt en almindelig vejledning om udbygningsplaner på sociale og sundhedsmæssige områder⁸², og der udsendes fra socialstyrelsen årligt redegørelser om amtsråds og kommunalbestyrelses faktisk stedfundne udbygningsplanlægning⁸³. Budgetministeriet udsender hvert år en budgetoversigt, hvori der foretages en samstilling af statens og kommunernes budgetter⁸⁴. Spørgsmålet om udsendelse af årsberetninger behandles i øvrigt i anden forbindelse i P.P.II., hvor det udtales, at det bør overvejes at lade de enkelte ministerier udsende f.eks. årsberetninger, der i kort form gav folketinget og offentligheden mulighed for at følge, hvad der var sket af nye ting på de enkelte områder, hvilke ressourcer der var sat ind, effektivitet m.v.⁸⁵.

Endelig kan nævnes løbende publikationer som f.eks. »Meddelelser fra socialstyrelsen« og »Meddelelser fra landsskatteretten«.

Som et eksempel på informationsstyring i forbindelse med aftalestyring kan nævnes, at indenrigsministeriet ved udsendelsen i april 1980 af cirkulæret om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi⁸⁶ til orientering vedlagde et notat⁸⁷, som finansministeriet havde udarbejdet, om den statslige udgiftspolitik over for kommunerne for 1981 og følgende år. Der er i notatet givet en nærmere uddybning af regeringens forslag til udgiftsbegrænsende foranstaltninger vedrørende den kommunale økonomi. Disse forslag er udarbejdet på baggrund af blandt andet de omfattende sparekataloger, som de kommunale organisationer har tilsendt regeringen.

IX. Rekrutteringsstyring og personalestyring.

Heller ikke rekrutteringsstyring og personalestyring er entydigt definerede begreber. F.eks. henføres personalestyring undertiden til formstyring⁸⁸, jfr. om dette styringsmiddel nedenfor under X. Da såvel rekrutterings- som personalestyring er integrerede led i det offentliges personalepolitik synes det dog naturligt at behandle dem i sammenhæng.

A. Rekrutteringsstyring og personalestyring over for statslige organer.

For så vidt angår centraladministrationen har rekrutterings- og øvrige personalespørgsmål været genstand for behandling i en række betænkninger⁸⁹. Indholdet af disse betænkninger angår imidlertid i højere grad centraladministrationens organisation end egentlige styringsproblemer og nogen gennemgang af betænkningernes indhold skal derfor ikke foretages her.

Generelt skal dog anføres, at besættelse af stillinger i centraladministrationen foregår ret formløst, idet der vel findes et regelsæt om stillingsopslag m.v., men f.eks. ikke regler om bestemte uddannelser som forudsætning for ansættelse.

Ansættelse foretages i princippet af den enkelte minister, formelt med et væsentligt større ansættelsesområde end ministeriet, nemlig tillige vedkommende ministeriums institutioner og samtlige øvrige departementer. Omflytninger af personale mellem ministerområderne forekommer imidlertid sjældent. Der er således i ret høj grad tale om et »båsesystem«.

Der findes heller ikke formaliserede regler for efteruddannelse m.v. eller om forudsætninger for advancement. En del af disse spørgsmål har imidlertid været behandlet i et udvalg vedrørende friere personalebevægelse i centraladministrationen som afgav betænkning i 1976⁹⁰.

Udvalget overvejede således blandt andet spørgsmål om en reduktion af antallet af ansættende myndigheder, en generel turnusordning samt et fælles advancementsnavn for hele centraladministrationen.

Udvalget mente dog ikke at burde foreslå reduktion af de ansættende

de myndigheder, idet man fandt betænkeligheder af principiel karakter forbundet hermed, da ministrene hver for sig er ansvarlige for deres forretningsområde og da personalepolitikken er et væsentligt led i denne ansvarsordning.

Derimod foreslog udvalget en generel turnusordning, hvorefter det skal være obligatorisk for sekretærer og fuldmægtige inden for de første 10 ansættelsesår at forrette tjeneste i 3 forskellige statsinstitutioner (departementer, direktorater, inspektorater, tilsyn m.v.). Ligestillet med turnustjeneste i en statsinstitution er ansættelse ved blandt andet kommuner.

Endvidere foreslog udvalget, at der fremtidig skal ske en central bedømmelse af ansøgere til ledige chefstillinger (d.v.s. stillinger i lønramme 36 (kontorchefer) og derover) gennem etablering af et rådgivende nævn fælles for hele centraladministrationen.

Udvalgets forslag er for øjeblikket genstand for overvejelser.

Ansættelse og forfremmelse m.v. i statsinstitutioner uden for centraladministrationen foregår også i almindelighed ret formløst. Inden for enkelte områder, navnlig i de større etater, d.v.s. post- og telegrafvæsenet, statsbanerne, toldvæsenet, politiet og forsvaret, findes dog særlige procedurer ved blandt andet besættelse af advancementsstillinger, såsom anvendelse af detaljerede regler om påtegninger på ansøgninger, regelmæssig indhentelse af oplysninger om de ansattes tjenstlige forhold m.v.⁹¹.

Også på visse andre områder gælder særlige regler, således f.eks. ved ansættelse i professorstillinger, videnskabelige adjunkt/lektorstillinger og eksterne lektorater ved de højere uddannelsesinstitutioner under undervisningsministeriet, hvor der stilles en række krav om nedsættelse af fagkyndige bedømmelsesudvalg m.v.⁹².

Med hensyn til statsligt personales efteruddannelse foregår en ret betydelig efteruddannelse af såvel akademisk som ikke-akademisk personale på Danmarks Forvaltningshøjskole.

B. Rekrutterings- og personalestyring over for kommunale organer.

Det bestemmes i den kommunale styrelseslovs § 67, at bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjene-

ste skal godkendes af et særligt nævn, Kommunernes lønningsnævn. Lønningsnævnets medlemmer beskikkes af indenrigsministeren efter indstilling af de kommunale organisationer samt Københavns kommunalbestyrelse og Frederiksberg kommunalbestyrelse.

De nærmere regler om nævnets sammensætning og virksomhed fastsættes af indenrigsministeren efter forslag af de kommunale organisationer og kommunalbestyrelser, der har indstillingsret til medlemskab i nævnet. Det er herunder blandt andet fastsat, at lønningsnævnet kan beslutte, at antallet af stillinger i nærmere angivne personalegrupper, der i øvrigt er omfattet af nævnets godkendelsesbeføjelse, skal forelægges nævnet til godkendelse⁹³.

I øvrigt gælder der normalt ikke særlige bestemmelser for ansættelse i kommunal tjeneste, hvilket i nogen grad hænger sammen med, at der i Danmark er tradition for, at den enkelte kommunalbestyrelse selv bestemmer opbygningen af sin interne organisation, jfr. herom nedenfor under X.

På enkelte områder stilles der dog særlige krav. Efter lægeloven gælder således, at statslige og kommunale lægestillinger kun må besættes efter offentligt opslag, og inden en stilling som ledende læge ved sygehus eller anden større helbredelsesinstitution besættes, skal der indhentes en udtalelse fra sundhedsstyrelsen om, hvilke ansøgere der er kvalificerede til stillingen. Forinden denne udtalelse afgives, indhenter sundhedsstyrelsen en sagkyndig vurdering af ansøgernes kvalifikationer fra et særligt råd⁹⁴.

Inden for den kommunale sektor foregår der en betydelig uddannelsesvirksomhed inden for institutionen Dansk Kommunalkursus. På Danmarks Forvaltningshøjskole foregår endvidere en betydelig efteruddannelsesvirksomhed på en række områder inden for kommunalforvaltningen som f.eks. socialforvaltning og skatteforvaltning.

C. Rekrutteringsstyring over for råd og nævn m.v.

Selv om de fleste råd og nævn m.v. indtager en mere eller mindre uafhængig stilling i forhold til vedkommende minister, er det dog i mange tilfælde ministeren, der udnævner eller beskikker rådets eller nævnets medlemmer og/eller dets formand.

Da de fleste udnævnelser eller beskikkelser sker for en relativt kort periode, er det naturligvis på denne måde muligt for ministeren at udøve en vis form for indflydelse, der vil kunne betegnes som rekrutteringsstyring⁹⁵. Indflydelsen begrænses imidlertid i mange tilfælde væsentligt ved, at alle eller nogle af rådets eller nævnets medlemmer skal udnævnes eller rent faktisk udnævnes efter indstilling af navnlig interesseorganisationer eller de kommunale organisationer. Det er nemlig i de fleste tilfælde i praksis utænkeligt, at ministeren skulle undlade at følge vedkommende organisations indstilling.

X. Formstyring.

Formstyring er langt fra noget klart begreb. Formstyringen beskrives f.eks. som en fastsættelse af den administrative proces og de betingelser, hvorunder personalet arbejder⁹⁶ eller opdeles i organisations-, proces- og personalestyring og beskrives i øvrigt således, at man gennem udformningen af organisationen, personaleforholdene og beslutningsprocesserne søger at påvirke udførelsen af beslutningerne⁹⁷. Det vil allerede af disse beskrivelser fremgå, at formstyring overlapper en række andre styringsformer, ikke mindst regelstyring og bevillingsstyring.

A. Formstyring over for statslige organer.

Statslige organers indre organisation og proces- og personaleforhold er normalt ikke fastsat i lovgivningen. Efter grundlovens § 14 bestemmer kongen, hvilket i praksis vil sige statsministeren, ministerierne antal og forretningernes fordeling imellem dem. Bestemmelser i en lov om, at nærmere angivne forretninger hører under en bestemt minister, vil således normalt kunne ændres ved kgl. resolution, og dette sker ofte i praksis. I øvrigt sker styringen af de statslige organers indre forhold hovedsagelig gennem bevillings- og normeringsproceduren i forbindelse med generelle og konkrete tjenestebefalinger inden for de enkelte ministerområder.

Der forekommer dog undertiden i lovgivningen bestemmelser om, at der under ministerier skal oprettes særlige styrelser, enten således at det blot angives, at en styrelse skal oprettes, idet det i øvrigt overlades til ministeren at fastsætte dens funktioner⁹⁸, eller således at styrelsens funktioner og samspil med ministeriet nærmere angives⁹⁹. Der forekommer også i øvrigt spredt i lovgivningen bestemmelser om statslige myndigheders organisation¹⁰⁰.

B. Formstyring over for kommunale organer.

1. De kommunalpolitiske organer.

For så vidt angår de kommunalpolitiske organer, d.v.s. kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget og de stående udvalg samt borgmesterembedet, er der i den kommunale styrelseslov angivet en række regler om den kommunale beslutningsprocedure. Disse regler har til formål dels at sikre en forsvarlig sagsbehandling, dels at beskytte mindretal i kommunalbestyrelsen.

De nævnte bestemmelser i styrelsesloven suppleres af regler fastsat i de enkelte kommuners styrelsesvedtægter, der som tidligere berørt under II skal vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af indenrigsministeren. Indenrigsministeriet påser i forbindelse med stadfæstelse af styrelsesvedtægter og ændringer heri, at der ikke fastsættes bestemmelser, der må anses for uhensigtsmæssige ud fra organisatoriske eller sagsbehandlingsmæssige hensyn eller hensyn til kommunalbestyrelsens mindretal.

Efter den kommunale styrelseslov fastsætter kommunalbestyrelsen selv sin forretningsorden, der ikke kræver stadfæstelse af højere myndighed. Der gælder imidlertid i vidt omfang almindelige retsgrundsætninger om forhandlingsformen i kommunalpolitiske organer, og der kan ikke i forretningsordenen fastsættes noget, der strider mod sådanne grundsætninger. Som nævnt under VIII har indenrigsministeriet udsendt en vejledende normalforretningsorden for kommuner.

Undertiden er der også i speciallovgivningen hjemmel for formstyring over for kommunalbestyrelserne. Som eksempel kan nævnes vandforsyningslovens § 8, hvorefter miljøministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes behandling af sager efter loven, herunder om de oplysninger, som ansøgninger skal

indeholde, og om de vilkår som tilladelser skal indeholde. Ministeren kan endvidere fastsætte regler om, at myndigheder, grundejere og brugere skal inddrages i sagernes behandling.

2. Den kommunale administration.

For så vidt angår den kommunale administration, d.v.s. det ansatte personale, har dette ikke efter den danske kommunale styrelsesordning nogen selvstændig, d.v.s. af de kommunalpolitiske organer uafhængig forvaltningskompetence, men er i enhver henseende undergivet disse organers beslutninger¹⁰¹.

Der har i Danmark været en ganske fast tradition for, at det tilkommer den enkelte kommunalbestyrelse at bestemme opbygningen og den nærmere indretning af det kommunale administrationsapparat.

I de senere år har der imidlertid i enkelte tilfælde vist sig tendenser til et brud med denne tradition.

I forslaget til socialstyrelsesloven var det således i § 3 bestemt, at det påhvilede kommunalbestyrelsen at udarbejde forslag til et regulativ for kommunens sociale og sundhedsmæssige forvaltning på grundlag af et udkast, der var affattet af socialudvalget. Forslaget skulle godkendes af amtsrådet. Efter forslagets § 9 skulle der endvidere i hver kommune oprettes en særlig forvaltning for de anliggender, der henhører under socialudvalget.

De daværende kommunale organisationer, d.v.s. Den danske købstadforening, De samvirkende kommunalforeninger i Danmark og foreningen Bymæssige kommuner, protesterede i en skrivelse til folketingsudvalget¹⁰² skarpt mod disse bestemmelser. Man udtalte således om § 3, at man kraftigt måtte vende sig imod en sådan regulering af forvaltningen, der efter bemærkningerne til forslaget sigtede på en detaljeret regulering af den enkelte kommunes opbygning af sin interne organisation.

Med hensyn til bestemmelsen i forslagets § 9 om en særlig forvaltning pegede man på, at bestemmelsen ville indebære, at kommunalbestyrelserne blev afskåret fra at foretage den tilrettelæggelse af kommunens samlede forvaltning, der til enhver tid måtte forekomme mest hensigtsmæssig. Man henstillede derfor, at også denne bestemmelse udgik.

Folketinget tog imidlertid ikke hensyn til de kommunale organisationers indvendinger, og begge bestemmelser var medtaget i den vedtagne socialstyrelseslov i 1970.

Spørgsmålet om de i lovens § 3 nævnte regulativer blev imidlertid i 1974 taget op i indenrigsministeriets permanente kontaktudvalg vedrørende opgavefordeling og dobbeltadministration, og udvalget besluttede at henstille til socialministeriet at søge bestemmelsen ophævet. Indenrigsministeriet udtalte over for socialministeriet, at indenrigsministeriet kunne tiltræde kontaktudvalgets henstilling¹⁰³. Bestemmelsen blev herefter ophævet ved en lovændring i 1975¹⁰⁴.

Bestemmelsen i socialstyrelseslovens § 9 om en særlig socialforvaltning er derimod fortsat gældende, men bestemmelsen må efter ophævelsen af lovens § 3 betragtes som en torso, hvis retlige indhold formentlig er meget begrænset¹⁰⁵.

Ved en ændring af naturfredningsloven i 1978 i forbindelse med nedlægning af fredningsplanudvalgene blev der indsat en bestemmelse om¹⁰⁶, at amtsrådet, i hovedstadsområdet dog hovedstadsrådet, skal oprette en fredningsadministration under en amtsfredningsinspektør eller tilsvarende stilling. Selve bestemmelsens ordlyd, der blev til som et kompromis mellem fredningsinteresser og kommunale interesser, er for så vidt ganske uskyldig, idet den intet angiver om fredningsinspektørens beføjelser eller placering i systemet i øvrigt, og på baggrund af, at et så relativt stort område i den amtskommunale forvaltning som naturfredning naturligvis under alle omstændigheder vil blive placeret under en ledende embedsmand.

Det hedder imidlertid i bemærkningerne til lovbestemmelsen blandt andet: »Det forudsættes, at afvejningen mellem fredningsinteresser og andre interesser i fornødent omfang indgår i den løbende sagsbehandling, mens den endelige afvejning foretages i amtsrådet eller dettes udvalg. Heri ligger, at tilladelser og dispensationer i medfør af naturfredningsloven eller anden lovgivning ikke kan meddeles administrativt i sager, hvor tilladelse efter indstilling fra fredningsadministrationsens leder vil stride mod fredningsmæssige hensyn.«

Den retlige rækkevidde af denne beskrivelse må anses for tvivlsom.

Spørgsmålet om kommunalbestyrelsens frihed til selv at tilrettelægge indretningen af sin administration blev ret indgående behandlet i det

af indenrigsministeren i 1978 nedsatte udvalg om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v. Udvalget understregede i sin betænkning¹⁰⁷ vigtigheden af, at det undgås, at der i sektorlovgivningen stilles bestemte krav til indretningen af den kommunale administration samt de kommunalt ansattes placering og opgaver, idet sådanne krav kan være til hinder for kommunernes muligheder for at tilrettelægge administrationen på den ud fra en helhedsbetragtning mest hensigtsmæssige måde. Kun hvor kravene er begrundet i ganske særlige omstændigheder, f.eks. hvor en bestemt fagindsigt ønskes knyttet direkte til kommunen (sundhedsplejersker, børnetandlæger o.l.), vil dette princip kunne fraviges, og selv i sådanne tilfælde ikke i form af kompetenceregler. Hvor sådanne er indført i lovgivningen, bør de efter udvalgets opfattelse ophæves.

Til sikring af disse hensyn anbefalede udvalget i øvrigt, at indenrigsministeriet inddrages i forberedelsen af enhver lovgivning, som berører kommunernes styrelse eller funktionelle opbygning. Herved sikres der mulighed for, at der allerede ved den departementale planlægning af ny lovgivning m.v. tages hensyn til kommunernes funktionelle og styrelsesmæssige opbygning¹⁰⁸.

C. Formstyring over for råd og nævn m.v.

Som berørt foran i kapitel 7.III.A.4. kan den enkelte minister i ret vidt omfang give generelle tjenestebefalinger med hensyn til den formelle sagsbehandling i råd og nævn m.v., der i øvrigt er mere eller mindre uafhængige.

I mange tilfælde er det udtrykkeligt fastsat i den lov, der opretter det pågældende råd eller nævn, at ministeren kan fastsætte organets forretningsorden, udfærdige instruks for det eller lignende¹⁰⁹. Der udkræves imidlertid formentlig ikke speciel hjemmel til at udstede sådanne forretningsordener eller andre procesregler, og såfremt nævnet eller rådet ikke har tilknytning til kommunalforvaltningen, hvor kollegiale organer sædvanligvis selv fastsætter deres forretningsorden, må ministeren anses for kompetent til når som helst at give nævnet eller rådet en forretningsorden¹¹⁰.

9. Kontrol.

I. Revision.

A. Revisionsbegreber¹.

I en nu ophævet bestemmelse i statsregnskabsloven² var revisionsarbejdet opdelt i fire opgaver, nemlig den tal- og bogholderimæssige revision, den juridisk-kritiske revision, bevillingskontrollen og den økonomisk-kritiske revision.

Denne sondring er ikke videreført i den gældende *lov om revisionen af statens regnskaber*³. Her sondres mellem en revision i snævrere, mere formel forstand og en videregående, kritisk form for revision.

Den førstnævnte form for revision, der tidligere benævntes teknisk revision eller regnskabsrevision, men som nu i stigende omfang benævnes *finansiel revision* beskrives i loven som en efterprøvelse af, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Den sidstnævnte form for revision benævnes sædvanligvis *økonomisk-kritisk revision*, men også det i de øvrige nordiske lande anvendte udtryk *forvaltningsrevision* anvendes undertiden for denne videregående revision. Denne form for revision beskrives i loven som en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

For så vidt angår revisionen af de *kommunale regnskaber* er der ikke i den kommunale styrelseslov angivet noget om revisionens indhold, idet det i loven blot bestemmes, at enhver kommune skal have en sagkyndig revision, og at der i den enkelte kommunes styrelses-

vedtægt skal fastsættes nærmere regler om revision og om afgørelse af bemærkninger. I de vejledende normalstyrelsesvedtægter for kommuner og amtskommuner er om revisionens indhold bestemt, at revisionen skal gennemgå årsregnskabet poster og påse, at disse er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens (amtsrådets) beslutninger samt gældende love og bestemmelser. Den kommunale revisions indhold er altså efter denne beskrivelse en *finansiell revision*.

Begrebsapparatet inden for revisionsområdet er ikke ganske klart. Navnlig giver spørgsmålet om rækkevidden af den økonomisk-kritiske revision (forvaltningsrevision) anledning til tvivl, ikke mindst med hensyn til i hvilket omfang denne revision kan indebære en egentlig kritik af trufne beslutninger, jfr. herom nærmere nedenfor under B og C.

B. Den statslige revision⁴.

Det bestemmes i grundlovens § 47, at folketinget vælger et antal revisorer, og at disse skal gennemgå det årlige statsregnskab og påse, at samtlige statens indtægter er opført deri og ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De nærmere regler for revisorernes antal og virksomhed skal fastsættes ved lov.

Det gældende regelsæt for den statslige revision hviler på 2 hovedlove fra 1975, nemlig lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov nr. 322 af 26. juni 1975 om statsrevisorerne.

Ordningen repræsenterer – på samme måde som i de øvrige nordiske lande, bortset fra Norge – en to-delning af revisionen, nemlig i en administrativ og en parlamentarisk revision.

1. Den statslige administrative revision.

Det bestemmes i loven om revision af statens regnskaber, at revisionen efter loven varetages af en *rigsrevisor*. Rigsrevisor er uafhængig ved udførelsen af sit hverv, og regeringen kan således ikke give ham instruktioner med hensyn til udøvelsen af hans virksomhed.

Rigsrevisor kan af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter hans skøn er af betydning for udførelsen af hans hverv.

a. Rigsrevisors egentlige revisionsvirksomhed.

Den egentlige revision, som rigsrevisionen foretager omfatter:

- 1) statens regnskaber og
- 2) regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.

Statslige myndigheder m.v. skal holde rigsrevisionen underrettet om alle bestemmelser vedrørende regnskabsforhold og andre forhold, der skønnes af betydning for revisionen. Rigsrevisionen skal også have adgang til at udtale sig, inden en sådan myndighed i sit regnskabssystem eller sin forretningsgang iværksætter forandringer, der har betydning for revisionen.

Indholdet af rigsrevisionens revision er for det første en *finansiel revision*, idet det som foran berørt skal efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

For det andet foretages en *økonomisk-kritisk revision* (forvaltningsrevision), idet der foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Det nærmere indhold af den økonomisk-kritiske revision er imidlertid ikke ganske klart. I en beretning, som statsrevisorerne har afgivet i 1971 om udviklingen på statens personalekonti, udtales det således⁵: »Samfundsudviklingen og den rolle, staten skal spille på forskellige områder, er foruden af de grundlæggende økonomiske faktorer afhængig af politiske beslutninger. Det er statsrevisorernes opgave at konstatere følgerne af disse beslutninger, men ikke at fremsætte kvalitative vurderinger af selve beslutningerne. Eventuel kritik af trufne beslutninger må foretages af lovgivningsmagt og bevillingsmyndigheder og er ikke nogen revisionsopgave. Der kan derimod være grund til for revisionen at se nærmere på, om den politiske målsætning søges løst ved anvendelsen af de mest hensigtsmæssige midler. Med andre ord, er den statslige personalesammensætning og tilvejebringelsen af dette

personale organiseret på en sådan måde, at det mest effektive og økonomisk mest hensigtsmæssige resultat opnås?»

Udtalelsen er afgivet før ikrafttrædelsen af loven om revision af statens regnskaber, men der fandtes en tilsvarende beskrivelse af indholdet af den økonomisk-kritiske revision i den da gældende bestemmelse i loven om statens regnskaber⁶.

Det fremgår af udtalelsen, at statsrevisorerne anser en kvalitativ vurdering af selve de politiske beslutninger for at ligge uden for deres opgave, men at de ikke anser sig for afskåret fra at fremsætte bemærkninger med hensyn til, om en politisk målsætning søges løst med de mest hensigtsmæssige midler.

Hertil må imidlertid bemærkes, at en så skarp sondring mellem politiske beslutninger og disses gennemførelse næppe kan opretholdes. Gennemførelsen af folketingets beslutninger, altså love og bevillinger, består jo i vidt omfang netop i at træffe politiske beslutninger (del- og følgebeslutninger).

Statslige myndigheder m.v. skal afgive regnskabsoversigter med bilag til rigsrevisionen inden en måned efter regnskabsperiodens udløb.

Statsregnskabet samt redegørelser for afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal skal afgives til rigsrevisionen senest seks måneder efter finansårets udløb.

Rigsrevisor skal give vedkommende minister fornøden underretning om de ved revisionen og regnskabsgennemgangen konstaterede forhold. Rigsrevisors bemærkninger vedrørende revision og gennemgang af regnskaber skal besvares inden seks uger fra modtagelsen, medmindre han tillader en længere frist.

Hvis rigsrevisor efter afslutningen af en brevveksling ikke kan godtage det indtagne standpunkt, kan han meddele sin endelige stillingtagen direkte til ministeren med anmodning om dennes udtalelse inden seks uger. Senest tre uger efter modtagelsen af ministerens svar eller udløbet af nævnte frist fremsender rigsrevisor sagen til statsrevisorerne.

Rigsrevisionen afstemmer statsregnskabet med særregnskaberne og sammenholder bevillings- og regnskabstal og afgiver en beretning herom til statsrevisorerne.

Før loven om revisionen af statens regnskaber trådte i kraft i 1976 afgav de daværende revisionsdepartementer en samlet beretning, der fremsendtes af statsrevisorerne til folketinget med eventuelle bemærkninger. Beretninger om enkelte revisionssager blev sjældent afgivet.

For at fremskynde afgivelse af beretninger om de enkelte sager og dermed give statsrevisorerne og folketinget bedre tid til at behandle disse, blev der i loven om revisionen af statens regnskaber optaget en udtrykkelig hjemmel for løbende afgivelse af beretninger. Det bestemmes således, at rigsrevisor afgiver beretning til statsrevisorerne ved afslutningen af sådanne revisionssager, som han under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning finder anledning til at fremdrage. En sag, der optages i rigsrevisors beretning, skal mindst fire uger inden afgivelsen forelægges vedkommende minister, medmindre der tidligere har været brevvekslet om den.

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger de modtagne beretninger til folketinget og vedkommende minister.

Inden fire måneder efter statsrevisorernes fremsendelse af en beretning afgiver ministeren til statsrevisorerne en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til. Redegørelsen tilsendes samtidig rigsrevisor, der inden en måned efter modtagelsen fremsender sine bemærkninger til statsrevisorerne. Redegørelserne og rigsrevisors bemærkninger indgår i statsrevisorernes endelig betænkning til folketinget.

b. Rigsrevisors ret til gennemgang af regnskaber for statsstøttede institutioner m.v. og af visse dele af de kommunale regnskaber.

Efter loven om revisionen af statens regnskaber kan rigsrevisor gennem vedkommende minister kræve forelagt til *gennemgang* blandt andet regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m.v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten, eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.

Der er altså her tale om regnskaber, der ikke direkte revideres af rigsrevisor, men som efter hans anmodning kan forlanges indsendt til gennemgang. Af størst betydning i denne forbindelse er institutioner, der modtager tilskud fra staten.

Ved gennemgangen skal det navnlig påses, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud m.v. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

Rigsrevisor skal også efter anmodning have adgang til at gennemgå den del af de amtskommunale og kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten, det vil først og fremmest sige områder, hvor der ydes statslig refusion, f.eks. ydelser efter bistandsloven og boligsikringsydelser. Bestemmelser om et sådant tilsyn findes i cirkulære nr. 216 af 27. oktober 1977 (socialregnskaber) og cirkulære nr. 173 af 17. august 1977 (boligsikringsregnskaber).

c. Rigsrevisors bistand til statsrevisorer og ministre.

Det bestemmes i loven om revision af statens regnskaber, at rigsrevisor bistår statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet. Han foretager undersøgelser og afgiver beretning vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst. Statsrevisorerne og rigsrevisor kan anmode om afholdelse af fælles møder og rigsrevisor deltager efter statsrevisorerens anmodning i samråd mellem folketing og statsrevisorerne.

Rigsrevisor bistår også ministrene ved tilrettelæggelsen af regnskabsførelsen og den regnskabsmæssige kontrol. Han forhandler inden for sit embedsområde direkte med vedkommende minister.

2. Den parlamentariske revision.

Det bestemmes i loven om statsrevisorerne, at folketinget vælger mindst 4 og højst 6 lønnede statsrevisorer og en stedfortræder for hver statsrevisor. Inden for den nævnte ramme fastsættes antallet af statsrevisorer ved folketingsbeslutning. Antallet udgør for tiden 6.

Enhver, som virker i offentlig tjeneste, har pligt til at meddele statsrevisorerne de oplysninger og aktstykker, som de anser fornødne for udøvelsen af deres hverv.

Statsregnskabet afgives til statsrevisorerne senest 6 måneder efter finansårets udløb.

Statsrevisorerne skal gennemgå regnskabet og påse, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De skal endvidere foretage en kontrol, der indholdsmæssigt er beskrevet på samme måde som rigsrevisors finansielle revision, og en vurdering der er beskrevet på samme måde som rigsrevisors økonomisk-kritiske revision, men det siges udtrykkeligt i loven, at statsrevisorerne er berettiget til at lægge de beretninger, der i henhold til lov om revisionen af statens regnskaber afgives af rigsrevisor, til grund for deres virksomhed.

Statsregnskabet forelægges folketetinget til beslutning med statsrevisorernes endelige betænkning. Inden afgivelse af betænkning skal statsrevisorerne søge eventuelle tvivlsspørgsmål afklaret og redegøre herfor i betænkningen.

Hvis nogen af statsrevisorerne skønner, at en sag, der omtales i den endelige betænkning, gør det påkrævet, at folketetinget træffer en beslutning, skal der afgives indstilling herom i forbindelse med bemærkningerne til sagen.

De sanktioner, som rigsrevisors og statsrevisorernes bemærkninger kan udløse, er dels politiske, dels retlige (ministeransvarlighedslov, straffelov, tjenestemandsløvgivning). Af disse er de politiske sanktioner langt de vigtigste i praksis.

Loven om statsrevisorerne indeholder en interessant nydannelse, idet det bestemmes, at statsrevisorerne skal bistå folketingets udvalg med fremskaffelse af revisionsmæssige oplysninger.

Baggrunden herfor er, at der i de senere års debat i folketetinget om statens revision er tilkendegivet ønske om, at folketingets udvalg får adgang til at fremskaffe revisionsmæssige oplysninger ved siden af den almindelige adgang til at stille spørgsmål til ministre.

Formålet med denne udvidede adgang for folketingsudvalg til at skaffe sig oplysninger er efter bemærkningerne til bestemmelsen at give udvalgene et bedre grundlag for at træffe økonomiske afgørelser af længere rækkevidde, medens det ikke er hensigten, at denne fremgangsmåde skal benyttes i partipolitisk øjemed.

C. Den kommunale revision⁷.

1. Den gældende kommunale revisionsordning.

Efter loven om kommunernes styrelse skal enhver kommune have en sagkyndig revision, der skal godkendes af den almindelige kommunale tilsynsmyndighed. Kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke, og kommunalbestyrelsen skal meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed.

Kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der også skal optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet skal tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.

Kommunalbestyrelsen skal afgive kommunens årsregnskab til revisionen. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget – og for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget – tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger.

Kommunens årlige regnskab skal tillige med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed, indsendes til tilsynsmyndigheden.

Den kommunale styrelseslov indeholder i øvrigt ikke mere detaljerede regler om revisionens virksomhed, men bestemmer som tidligere berørt, at de nærmere regler om revision og om afgørelse af bemærkninger fra revisionen skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

Der er i de vejledende normalstyrelsesvedtægter for kommuner og amtskommuner optaget en række bestemmelser om den kommunale revision. Det er således fastsat, at revisionen skal omfatte alle under kommunen henhørende regnskabsområder, og at revisionen skal gennemgå årsregnskabets poster og påse, at disse er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger samt gældende love og bestemmelser.

Det er også fastsat, at der i årets løb foretages mindst 2 uanmeldte

eftersyn af kommunens kasser, ligesom det påhviler revisionen regelmæssigt i årets løb at gennemgå det løbende regnskab og påse, at posteringerne heri er behørigt dokumenterede.

Endelig er det fastsat, at de nærmere regler for revisionens omfang og udførelse skal fastsættes i et revisionsregulativ.

Den kommunale revision er således efter de gældende regler alene en finansiell revision.

Det er for så vidt bemærkelsesværdigt, at det er kommunalbestyrelsen selv, der deciderer regnskabet, altså træffer afgørelse med hensyn til fremkomne bemærkninger fra revisionens side. Dette svarer imidlertid til den kommunale revisionsordning i Norge, Sverige og Finland⁸.

2. Diskussionen mellem statsrevisorerne, rigsrevisor og indenrigsministeren om den kommunale revision.

Spørgsmålet om den kommunale revisions indretning og omfang har i de senere år været genstand for debat. Der har således blandt andet med udgangspunkt i nogle bemærkninger fra statsrevisorerne været ført en ret omfattende diskussion mellem på den ene side rigsrevisor og statsrevisorerne og på den anden side indenrigsministeren om betimeligheden af at indføre økonomisk-kritisk kontrol over for kommunalbestyrelsens udvalg og det kommunale administrationsapparat og om tilvejebringelse af et noget bredere retsgrundlag for den kommunale revisions funktion⁹.

Medens indenrigsministeren har erklæret sig enig med statsrevisorerne og rigsrevisor med hensyn til ønskeligheden af et bredere retsgrundlag for den kommunale revision, hvilket dog efter indenrigsministerens opfattelse først og fremmest bør tilvejebringes gennem kommunernes styrelsesvedtægter, har ministeren stillet sig afvisende over for statsrevisorerne og rigsrevisors ønske om indførelse af økonomisk-kritisk revision. Spørgsmålet blev i 1979 henvist til behandling i indenrigsministeriets udvalg om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.

3. Overvejelserne i udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.

Udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre afgav be-

tænkning i 1980. Udvalget udtaler¹⁰, at det er enigt i, at det kan være ønskeligt – først og fremmest gennem styrelsesvedtægterne – at tilvejebringe en noget bredere beskrivelse af retsgrundlaget for den kommunale revisions funktion, og udvalget anbefaler endvidere, at der som supplement til normalstyrelsesvedtægterne udarbejdes et vejledende normalrevisionsregulativ.

Udvalget deler derimod ikke den opfattelse, som rigsrevisor har givet udtryk for, at det vanskeligt kan begrundes, at der skal gælde principielt forskellige regler for den statslige og den kommunale revisions stilling og kompetence med hensyn til udøvelsen af økonomisk-kritisk kontrol. Udvalget anfører, at det vel som anført af rigsrevisor er rigtigt, at begge reviderer anvendelsen af offentlige midler. Det er imidlertid efter udvalgets opfattelse en afgørende forskel, at den statslige bevillingsmyndighed ligger hos folketinget og anvendelsen af bevillingerne ligger uden for folketinget, medens den kommunale bevillingsmyndighed ligger hos kommunalbestyrelsen, der samtidig selv er ansvarlig for anvendelsen af bevillingerne.

Selv om man – som forudsat af rigsrevisor – begrænsede et lovkrav om økonomisk-kritisk kontrol i betydningen dispositionskritik til kommunalbestyrelsens udvalg og den kommunale administration, ville dette dog samtidig indebære en kontrol og kritik over for den samlede kommunalbestyrelse, og noget sådant ville efter udvalgets opfattelse være et indgreb i det indhold af det kommunale selvstyre, som den kommunale styrelseslov har som grundlag.

I det lovforslag om ændring af de kommunale styrelseslove, som indenrigsministeren har fremsat på baggrund af udvalgets betænkning, er udvalgets synspunkter lagt til grund, idet lovforslaget indeholder en beskrivelse af den kommunale revisions opgaver, der svarer til beskrivelsen af den finansielle revision i loven om revision af statens regnskaber. Derimod er der ikke i lovforslaget optaget nogen bestemmelse svarende til bestemmelsen om den økonomisk-kritiske revision af statens regnskaber.

II. Inspektion.

Den offentlige forvaltning har navnlig tidligere i ret vidt omfang anvendt inspektion som kontrolforanstaltning. Særkendet for inspektion i mere klassisk forstand er, at en inspektør alene kan indberette uregelmæssigheder eller uhensigtsmæssige forhold i øvrigt til et overordnet organ, men ikke selv kan omgøre beslutninger eller meddele tjenestebefalinger eller pålæg¹¹.

Som eksempel på inspektion i mere klassisk forstand kan nævnes, at tilsynet med, at skovlovens bestemmelser til enhver tid overholdes, udøves af stedlige tilsynsførende i henhold til en instruks, der er udarbejdet af skovnævnet og godkendt af ministeren¹².

Som et yderligere eksempel kan nævnes, at folketingets ombudsmand efter sin instruks¹³ er berettiget til at inspicere ethvert tjenestested under staten. Under behandlingen af en sag vedrørende den kommunale forvaltning kan ombudsmanden endvidere inspicere vedkommende kommunale tjenestested.

Udviklingen er imidlertid gået i den retning, at en række inspektører eller inspektorater er blevet tillagt administrative beføjelser i større eller mindre omfang, altså funktioner på linie med direktoraters og styrelser. De fleste af de organer, der benævnes inspektorater, udøver således både kontrolfunktioner og administrative funktioner. Som eksempel kan nævnes amtsskatteinspektoraterne¹⁴, der skal føre tilsyn med ansættelsen af indkomst og formue. Hvis amtsskatteinspektoratet anser en ansættelse for urigtig, skal det forelægge sagen for amtsligningsrådet eller eventuelt ligningsrådet. Herudover skal amtsskatteinspektoraterne imidlertid varetage opgaver af samme art, som de tidligere amtstuer varetog, og i det omfang, som det bestemmes af statsskattedirektoratet, skal amtsskatteinspektoraterne varetage de opgaver, der er pålagt direktoratet. Endvidere skal amtsskatteinspektoraterne bistå amtsligningsrådene og skatterådene med udførelse af sekretariatsforretninger og efter bestemmelser, der fastsættes af skatteministeren, yde ligningskommissionerne bistand efter begæring af disse.

Som et andet eksempel kan nævnes kystinspektoratet, der er statens rådgivende og tilsynsførende organ vedrørende beskyttelse og sikring

af kysterne. Kystinspektoratet administrerer statens kystsikrings- og digeanlæg, visse sluseanlæg og en række sejlløb. Endvidere administrerer kystinspektoratet for miljøministeriet kystfredningsloven og delvis råstofloven.

I andre tilfælde er tidligere inspektorater indgået som en del af vedkommende direktorat eller styrelse. Som eksempel kan nævnes de tidligere undervisningsinspektører. Disses funktioner varetages nu af undervisningsministeriets direktorater.

III. Rekurs.

A. Rekursbegrebet.

Administrativ rekurs kan beskrives som det forhold, at en forvaltningsafgørelse indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, der har pligt til at efterprøve afgørelsen¹⁵.

Udgangspunktet i dansk forvaltning er efter gældende ret, at forvaltningsakter kan påklages i den administrative rekurs til en højere forvaltningsmyndighed, i sidste instans til vedkommende minister. Der gælder imidlertid adskillige undtagelser fra denne hovedregel, enten derved, at der er oprettet særlige klageinstanser, ofte kaldet ankenævn, eller derved at rekursen blokeres på et lavere niveau i hierarkiet end ministeren, jfr. herom nedenfor.

Den administrative rekurs udspiller sig efter den gældende retstilstand i mange forskellige former. Ofte forløber en klagesag på den måde, at rekursinstansen hører den myndighed, hvis afgørelse er påklaget, over klagen, og derefter afgør sagen på grundlag af klagen, høringssvaret og de akter, som medsendes fra den underordnede myndighed. Der findes imidlertid også mange eksempler på mere formaliserende rekursordninger i lovgivningen. Som et næsten domstolslignende rekursorgan kan nævnes monopolankenævnet med krav om skriftveksling, mundtlig procedure, offentlighed, begrundede kendelser m.v.¹⁶.

B. Rekurs som kontrol- og styringsmiddel.

Rekursadgangen er først og fremmest et retsbeskyttelsesmiddel. Den

tjener således til sikring imod, at der gribes ind i borgernes handlefrihed i videre omfang, end lovgivningen indeholder hjemmel for. Den er også egnet til en retlig prøvelse af, om borgerne får de ydelser, som lovgivningen giver dem krav på, og om administrationen har handlet forvaltningsretligt korrekt i den pågældende sag. Endelig kan den bidrage til, at lokale myndigheder følger en ensartet praksis.

Den administrative rekurs er imidlertid tillige et led i styringssystemet i snævrere forstand. *Udvalget vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.* pegede således på, at rekursen er et led i det system, hvormed man søger at holde den offentlige virksomhed sammen, og som er forudsætningen for, at den offentlige forvaltning i al fald til en vis grad kan optræde som en enhed. Udvalget gør udtrykkeligt opmærksom på, at rekursen kun spiller en underordnet rolle i denne forbindelse sammenlignet med andre styringsmidler, men mener dog, at man på adskillige områder ikke må undervurdere den administrative rekurs som styringsmiddel¹⁷.

Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation anlagde et noget mere skeptisk syn på den administrative rekurs som egentligt styringsmiddel¹⁸. Arbejdsgruppen anførte ganske vist, at rekursordninger også kan betragtes som styringsmidler, idet de giver rekursmyndighederne mulighed for omvurdering af sagerne ud fra myndighedernes ønsker om, hvilke retningslinier der blandt andet på baggrund af lovgivningens forudsætninger bør følges på områder, som ikke er nøje reguleret ved retsregler.

Arbejdsgruppen var imidlertid af den opfattelse, at rekursordninger – ligesom anden påvirkning gennem enkeltsager – ikke er særligt velegnede midler til den bredere styring af udviklingen på et forvaltningsområde, som naturligt påhviler ministrene. Arbejdsgruppen tillægger i så henseende klarere og mere udtømmende retsregler og generel vejledning fra de centrale myndigheder betydelig større vægt.

Arbejdsgruppen erkender dog, at der på – især nye – lovgivningsområder, hvor der ikke har dannet sig fastere retningslinier for, hvilken »policy« der skal følges, kan være et behov for, at den centrale politiske myndighed udøver den mere direkte form for styring, som afgørelsen af enkeltsager repræsenterer. Arbejdsgruppen påpeger imidlertid her, at netop rekursordningerne har væsentlige mangler, når man be-

tragter dem som middel til en mere direkte styring. Den centrale myndighed får således kun lejlighed til at påvirke forløbet, hvis nogen klager. Hvor der ikke er tale om afgørelser i partsforhold vil rekursen derfor sjældent kunne danne et værn mod en praksis, der er lempeligere, end de centrale politiske myndigheder finder ønskelig. Arbejdsgruppen konkluderer derfor, at der næppe i almindelighed er grund til at lade rekurssager være et departementalt anliggende ud fra ønsket om at sikre ministrene mulighed for påvirkning af praksis.

C. Indskrænkninger i rekursadgangen.

I visse tilfælde afskærer lovgivningen enhver administrativ rekurs. F.eks. kan det sociale udvalgs afgørelse om den hjemmehjælp, der kan ydes i det enkelte tilfælde og om betalingen herfor, ikke indbringes for anden administrativ myndighed¹⁹. I andre tilfælde standser rekursen på et vist lavere trin i hierarkiet. Som eksempel herpå kan nævnes, at det sociale amsankenævns afgørelser om optagelse i institutioner eller anbringelse i dag- og døgnpleje og om betalingen herfor ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed²⁰.

Forholdet kan også være det, at kun visse spørgsmål kan være genstand for videre rekurs. Efter kommuneplanlovens § 48 kan en kommunalbestyrelses afgørelser efter loven således påklages til miljøministeren for så vidt angår retlige spørgsmål, medens de – bortset fra visse særlig indgribende afgørelser – i øvrigt ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. Efter byggeloven kan kommunalbestyrelsens afgørelser påklages til amtsrådet, i Københavns og Frederiksberg kommuner til boligministeren, hvis afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Påklage kan endvidere tillades, hvis afgørelsen efter klagemyndighedens vurdering har almindelig interesse eller videregående betydning for klageren²¹.

D. Overvejelser om rekursadgangens fremtidige omfang.

Både arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation og udvalget vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser og

administrativ rekurs m.v. pegede på, at kommunalreformen afgørende havde ændret baggrunden for den administrative rekurs.

Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation anførte således, at gennemførelsen af en decentraliseret forvaltning i forbindelse med kommunalreformen fører med sig, at visse lokale forskelle i administrationen af de enkelte lovgivningsområder må accepteres. Ønsker man at fremme ensartetheden eller at gennemføre bestemte synspunkter på et område, bør det ske gennem generelle regler. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at det på enkelte områder vil være vanskeligt at styre ved generelle regler, men mener dog, at en sådan styring vil kunne anvendes i større omfang end tidligere.

Arbejdsgruppen peger også på, at de arbejdsfordelingsmæssige fordele ved decentraliseringen formindskes, hvis et stort antal sager ad rekursvejen indbringes for ministeriet. På områder, hvor antallet af rekurs-sager er stort, anbefaler arbejdsgruppen derfor, at der oprettes særlige rekursmyndigheder, hvis afgørelser er endelige i forhold til ministeriet²².

Udvalget vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. anfører, at den decentralisering, der følger af kommunalreformen, gør den lidt usikre retstilstand med hensyn til adgang til at påklage kommunale afgørelser mere følelig og formentlig tillige vil skabe et yderligere behov for klageadgang. Udvalget peger yderligere på, at decentraliseringen i forbindelse med amtmandens ændrede stilling rejser tvivlsspørgsmål om, hvem der skal behandle administrative klager over primærkommunale afgørelser. Også dette udvalg var opmærksomt på, at hensynet til at reformere departementernes arbejde rejser problemet om afskaffelse af rekurs af enkelt-sager til ministeren.

Udvalget konkluderer derfor, at det inden for en relativt nær fremtid vil være nødvendigt at foretage dybtgående overvejelser over, i hvilket omfang og under hvilke former administrativ rekurs for fremtiden bør udøves²³.

Billedet af 70'erne har imidlertid ikke været præget af dybtgående, samlede overvejelser om den administrative rekurs, men har i langt større grad været præget af de enkelte fagministeriers initiativer, både med hensyn til de foran under C nævnte mere selektive indskrænkning-

ger i klageadgangen og med hensyn til oprettelse af særlige klageordninger uden for det sædvanlige administrative hierarki, f.eks. den sociale klageordning med amtsankenævn og den sociale ankestyrelse og klageordningen på miljøområdet med miljøstyrelse og miljøankenævn.

Der synes imidlertid med udgangen af 70'erne at have udkrystalliseret sig en mere almindelig opfattelse af, at generelle overvejelser i forbindelse med rekurs- og ankeadgangen var påkrævet. Medvirkende til denne opfattelse var naturligvis også de mere og mere udtalte ønsker om besparelser i den offentlige sektor.

Som et led i behandlingen af de af regeringen indkaldte kommunale spareforslag har et udvalg under finansministeriet i 1980 overvejet blandt andet spørgsmålet om ankebegrænsende foranstaltninger²⁴.

Udvalget har således drøftet følgende ankebegrænsende foranstaltninger:

- 1) betaling for anke,
- 2) endelighedsklausuler,
- 3) begrænsning af antallet af ankeinstanser,
- 4) begrænsning i kredsen af ankeberettigede,
- 5) bagatelgrænse for anke,
- 6) ankeinstansens mulighed for at afvise realitetsbehandling,
- 7) ankeinstansen kan alene behandle retlige spørgsmål,
- 8) ændring af afgørelsens karakter fra en skønsmæssig afgørelse til en afgørelse efter klarere kriterier,
- 9) remonstration (d.v.s. fornyet henvendelse til den myndighed, der i første omgang har afgjort sagen).

Udvalget har endvidere drøftet følgende foranstaltninger, hvis primære mål ikke er ankebegrænsning, men hvor der formentlig vil være en ankebegrænsende bivirkning ved at anvende disse:

- 10) tidsfrister for indgivelse af anke,
- 11) begrundelse for anke,
- 12) formkrav til anke.

Udvalget måtte imidlertid konkludere²⁵, at spørgsmålet om anven-

delse af en eller flere af de nævnte ankebegrænsende foranstaltninger ikke kan afgøres generelt, idet specielle forhold inden for de enkelte forvaltningsgrene medfører, at beslutningen om anvendelse af de ankebegrænsende foranstaltninger må tages konkret på de enkelte lovområder.

På baggrund af udvalgets overvejelser har regeringen herefter besluttet på de enkelte større lovområder at søge gennemført forenklinger i ankeadgangen, enten gennem betaling for anke eller ved anvendelse af andre formålstjenlige foranstaltninger.

Regeringen har i denne forbindelse besluttet²⁶, at de enkelte ministerier overvejer og redegør for mulighederne af

- at indføre betaling for anke på områder, hvor der findes særlige ankeorganer, og hvor antallet af ankesager er relativt stort,
- at afgørelser, der bygger på et lokalt skøn, gøres endelige, dog således at formelle spørgsmål i tilknytning til sagsbehandlingen kan ankes,
- at der på områder med kontantydelse indføres en bagatelgrænse, således at sager, der vedrører beskedne beløb, ikke kan ankes,
- at ankeadgangen generelt forenkles, således at der aldrig findes mere end to ankeinstanser, samt
- at der generelt indføres frist for indgivelse af anke.

Det er endvidere besluttet, at de enkelte ministerier snarest tager kontakt med de kommunale parter med henblik på udformningen af de forenklinger, der påtænkes gennemført, således at finansministeriet senest den 1. oktober 1980 får en tilbagemelding om ministeriernes forslag og således, at eventuel lovgivning kan gennemføres i folketingsåret 1980-81.

IV. Folketingets ombudsmand²⁷.

Efter ombudsmandsloven²⁸ vælger folketinget efter hvert folketingsvalg en ombudsmand, som på folketingets vegne har indseende med statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning.

Ombudsmandens virksomhed omfatter ministrene, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste. Domstolenes virksomhed er dog ikke undergivet ombudsmanden.

Endvidere er personer, der virker i kommunal tjeneste, omfattet af ombudsmandens virksomhed. Ombudsmandens kompetence er dog på en række punkter begrænset over for kommunale myndigheder. For det første kan ombudsmanden kun behandle sager inden for områder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed. For det andet er den samlede kommunalbestyrelses virksomhed ikke undergivet ombudsmanden. For det tredje er der i ombudsmandsloven optaget en bestemmelse om, at ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker. Denne bestemmelses indhold og rækkevidde er imidlertid uklar og bestemmelsen har formentlig ingen praktisk betydning.

Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation har i øvrigt peget på, at decentraliseringspolitikken gør det ønskeligt, at loven om folketingets ombudsmand tages op til revision med henblik på at sikre en ensartet ombudsmandskontrol i de tilfælde, hvor forvaltningen har kompetence til konkret at fastsætte indholdet af den enkelte borgers retsforhold til det offentlige eller til andre private, uanset om beføjelsen er hos statslige eller kommunale myndigheder. Arbejdsgruppen foreslog derfor, at de gældende begrænsninger i ombudsmandens virksomhed i forhold til kommunerne ophæves²⁹. Dette er imidlertid endnu ikke sket.

Ombudsmanden kan ikke ændre eller omstøde trufne afgørelser, men kan på grundlag af en klage tage stilling til og eventuelt rette kritik mod sagsbehandlingen.

Ombudsmanden kan dog også af egen drift tage en sag op til undersøgelse og i så fald gælder de nævnte begrænsninger i ombudsmandens kompetence over for kommunerne ikke, hvis der er tale om væsentlige retlige interesser.

Ombudsmanden kan pålægge anklagemyndigheden at rejse forundersøgelse eller tiltale ved de almindelige domstole for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Endvidere kan ombudsmanden pålægge en statslig styrelse at rejse disciplinærsag. Er der i en kommunal ved-

tægt givet bestemmelser om disciplinær forfølgning, kan han også pålægge vedkommende kommunale myndighed at rejse disciplinærsag. Disse beføjelser har dog ingen større praktisk betydning.

Hvis ombudsmanden bliver opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser, skal han give folketinget og vedkommende minister meddelelse herom. Med hensyn til mangler ved kommunale bestemmelser skal han tillige give meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse.

Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til folketinget om sin virksomhed. Beretningen trykkes og offentliggøres.

V. Godkendelseskrav som legalitetskontrol.

Navnlig inden for kommunalforvaltningen har godkendelseskrav spillet en vis rolle som middel til legalitetskontrol³⁰. Det siger naturligvis også sig selv, at et krav om, at en kommunalbestyrelsesbeslutning skal forelægges en anden myndighed til godkendelse skaber visse muligheder for, at denne anden myndighed kan kontrollere lovligheden af beslutningen. De konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger, der kræver samtykke efter den kommunale styrelseslov, udgør imidlertid kun en ringe del af de beslutninger, som kommunalbestyrelserne træffer, og beslutningerne kan næppe siges at være af en karakter, der kan begrunde, at de underkastes en særlig legalitetsprøvelse frem for andre kommunalbestyrelsesbeslutninger. Hertil kommer, som nævnt under kapitel 8.III.A.2., at godkendelsesmyndighedens ressource- og informationsgrundlag ofte vil være begrænset. Der kan på denne baggrund næppe tillægges godkendelseskrav efter den kommunale styrelseslov med hensyn til konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger nogen væsentlig betydning som legalitetskontrol med kommunalforvaltningen³¹. Noget tilsvarende gælder formentlig de efterhånden fåtallige krav i speciallovgivningen om godkendelser af konkrete kommunalbestyrelsesbeslutninger.

Noter

Kapitel 1. Planlægningsbegreber og planlægningsformer.

- 1) P.P. II, s. 20.
- 2) Jfr. f.eks. *Peter Bogason*: Betænkning 743 vurderet ud fra en teoretisk synsvinkel, Jur. & Øk. 1976, s. 409 f, *Jacob A. Buksti*: De politiske problemer omkring den fysiske planlægning og opbygningen af et planlovssystem i Danmark, NAT 1977, s. 266 f, *Bent Christensen*: Centraladministrationens indretning, NAT 1972, s. 216 og Forvaltningsapparatet, 1976, s. 54 ff, *Lauge Dahlgaard*: Prognoser og planlægning som led i den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 25 f, *Niels Jørn Degn*: Nogle betragtninger vedrørende planlægningsbegrebet, Jur. & Øk. 1975, s. 21 ff, *Harald Enderud*: Beslutninger i organisationer, 1976, s. 233 f, Kjeld Graversen, Poul Erik Grohnheit og Niels Lauritzen: Kommunaløkonomisk planlægning, 1979, s. 16 ff, *Jens Gunst og Niels Lauritzen*: Planlægning og prioritering 1978, s. 15 ff, *Bent Elkjær Hansen*: Planlægning – ren illusion? NAT 1978, s. 12 ff, *Ole Nørgaard Madsen*: Fødselsdagsbrev til Poul Meyer, 1976, s. 16 ff og Planlægning s. 9 ff, *Poul Meyer*: Planlægning, NAT 1964, s. 37 og Offentlig Forvaltning, s. 245 ff, *J.V. Lundberg-Petersen*: Et forsøg på at afklare begreberne planlægning, fysisk planlægning, økonomisk planlægning og funktionsplanlægning. Faglige bidrag 1973, Århus 1973, *Ragnar Petersen*: Planlægning og den politiske beslutningsproces NAT 1979, s. 36 ff, *Erik Ib Schmidt*: Offentlig administration og planlægning, 1968, s. 63.
- 3) En tilsvarende tankegang kommer til udtryk i en udtalelse fra minister *Per Hækkerup* i forbindelse med redegørelsen til folketinget om ændringer i centraladministrationens organisation og virkemåde i 1972. Ministeren udtalte, at planlægning i virkeligheden dækker alle de tilfælde, hvor man har tænkt sig om, før man handler, og overvejet, om dispositionen passer ind i et bredere mønster (Folketingstidende 1971-72, sp.

6860). Jfr. også *H.P. Myrup*: Offentlig planlægning, SBI 1972, s. 10: »God offentlig planlægning er en række metoder og handlemåder, der kan redde offentlige myndigheder fra gang på gang med lukkede øjne at havne i lidet rosværdige situationer.«

- 4) Jfr. *Steen Leth Jeppesen* i *Forvaltningschefer*, s. 47.
- 5) Jfr. *Sektorplaner. Den kommunale Højskole i Danmark 1979*.
- 6) *Lands- og regionplanlov §§ 1-3. Samordning af data*, s. 48 f. *Svend Lundtorp*: Hvad er sektorplanlægning? Danmarks Amtsråd nr. 1, 1975-76, s. 7.
- 7) *Den offentlige sektor*, s. 24.
- 8) *Bet. 743/1975*, s. 56. Offentlig forvaltning i Danmark, s. 169.
- 9) *Lands- og regionplanloven – en orientering. Planstyrelsen 1979*, s. 15.
- 10) *Den offentlige sektor*, s. 23 ff.
- 11) *Poul Meyer*, s. 258 ff.
- 12) *Lovens § 13*.
- 13) *Hovedstadsrådslovens § 15*, jfr. bekendtgørelse nr. 201 af 26. marts 1974 om hovedstadsfonden.
- 14) *Lands- og regionplanlov § 9*.
- 15) *Lands- og regionplanlov § 15*.
- 16) *Udbygningsplanerne efter socialstyrelsesloven kræver dog kun undtagelsesvis socialministerens godkendelse*, jfr. lovens § 11, stk. 4.
- 17) Jfr. *P.P.II*, s. 30, hvor terminologien negativ styring anvendes om det forhold, at visse aktiviteter forbydes eller søges undgået.
- 18) *Lovbekendtgørelse nr. 494 af 19. september 1975 om by- og landzoner med senere ændringer*.

Kapitel 2. Planlægningens tidshorisont.

- 1) *Oprindelig lov nr. 237 af 4. juni 1969 og udbygget i lov nr. 324 af 19. juni 1974 om sygehusvæsenet*.
- 2) *Skolestyrelsesloven*.
- 3) *Socialstyrelsesloven*.
- 4) Jfr. *betænkning 743/1975*, s. 47 f.
- 5) *Betænkning 743/1975*, s. 50 f.
- 6) Jfr. *budgetvejledning 1979*, s. 11.
- 7) *Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 552 af 12. november 1975*.

Kapitel 3. Langtidsplanlægningens problemer.

- 1) Beslutninger i organisationer, 1976, s. 233 ff.
- 2) Centraladministrationens indretning, NAT 1972, s. 217.
- 3) Prognoser og planlægning i den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 34.
- 4) *Lauge Dahlgaard*: Prognoser og planlægning i den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 28 f.
- 5) Jfr. *Lauge Dahlgaard*: Prognoser og planlægning som led i den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 33.
- 6) Jfr. *Ragnar Petersen*: Planlægning og den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 36 ff, og *J.V. Lundberg-Petersen*: Er planlægning velegnet på alle offentlige aktivitetsområder?, NAT 1978, s. 6 f.
- 7) *Charles E. Lindblom*: The science of Muddling Through, Public Administration Review 1959.
- 8) Jfr. f.eks. *Amitai Etzioni*: Mixed-scanning: A »Third« Approach to Decision-Making, Public Administration Review 1967 og *J.V. Lundberg-Petersen* og *Ragnar Petersen* anførte steder.
- 9) Jfr. således f.eks. *Lauge Dahlgaard*: Prognoser og planlægning i den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 22 ff, *Bent Elkjær Hansen*: Planlægning – ren illusion?, NAT 1978, s. 19, *J.V. Lundberg-Petersen*: Er planlægning velegnet på alle offentlige aktivitetsområder, NAT 1978, s. 11, *Ragnar Petersen*: Planlægning og den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 45, *Poul Meyer*: Planlægning, NAT 1964, s. 48.
- 10) Fødselsdagsbrev til Poul Meyer, Institut for statskundskab, Århus 1976, s. 24.
- 11) Jfr. f.eks. *Bent Christensen*, der i NAT 1972 s. 218 udtaler, at »Realiseringen af ønsket om central politisk styring ... forudsætter, at ministrene og regeringen koncentrerer tid og kræfter om planlægning og generel styring. Det er også rigtigt, at ministrene bør handle sådan. Men de kan ikke. Sat på spidsen er regeringens vigtigste opgave at overleve«. Jfr. også *Ragnar Petersen*: Planlægning og den politiske beslutningsproces, NAT 1979, s. 39, hvor der peges på det problem, at planlægning kan være en hindring for at gennemføre det, som er bedst tilpasset den øjeblikkelige situation.
- 12) Bet. 743/1975, s. 12 ff.
- 13) *Peter Bogason*: Betænkning 743 vurderet ud fra en teoretisk synsvinkel, Jur. & Øk. 1976, s. 409 ff.

- 14) *Stig Ree*: Planlægningen i centraladministrationen (betænkning nr. 743/1976), En kommentar, Jur. & Øk., 1976, s. 463 ff.
- 15) *Jørgen Grønnegaard Christensen*: Den statslige planlægnings vilkår, Jur. & Øk. 1976, s. 422 ff.
- 16) P.P.II, s. 21, jfr. s. 30.
- 17) Jfr. P.P.II, s. 30.

Kapitel 4. Sektorplanlægning.

- 1) Samordning af data, s. 35.
- 2) Samordning af data, s. 33 f.
- 3) Jfr. Samordning af data, s. 34.
- 4) Jfr. således for det sociale områdes vedkommende en fælles skrivelse af 19. marts 1970 fra Den danske Købstadforening, Foreningen Bymæssige kommuner og De samvirkende Kommunalforeninger til folketingsudvalget vedrørende forslaget til socialstyrelsesloven, og for skoleområdets vedkommende Kommunernes Landsforenings skrivelse af 5. november 1970 til undervisningsministeriet.
- 5) Samordning af data, s. 35 ff.
- 6) Jfr. f.eks. skolestyrelseslovens § 35.
- 7) Jfr. som et eksempel på at godkendelse kun kræves i visse særligt begrundede tilfælde socialstyrelseslovens § 11.
- 8) Jfr. f.eks. socialstyrelsens »Redegørelse 79 om de kommunale og amtskommunale udbygningsplaner for 1980-85 på sociale og visse sundhedsmæssige områder.«
- 9) Samordning af data, s. 37.
- 10) Samordning af data, s. 18 f.
- 11) Samordning af data.
- 12) Jfr. finansministeriets skrivelse af 5. december 1979 til samtlige ministerier og styrelser.
- 13) Notat af 29. oktober 1979. Notatet er udsendt som bilag til den i note 12 nævnte skrivelse.
- 14) Jfr. f.eks. skolestyrelseslovens § 36 og socialstyrelseslovens §§ 4, 5 og 12.
- 15) Jfr. den kommunale styrelseslovs § 47. Tilsynsrådet består af amtmanden, der er født formand for rådet, samt 4 medlemmer valgt af amtsrådet blandt dets medlemmer, jfr. lovens § 48.

- 16) Jfr. som eksempel på undtagelse: Lands- og regionplanlovens § 14.
- 17) Jfr. *Espersen*: Beslutning og Samtykke, s. 158 ff og *Harder*: Opgaver, s. 8 ff.
- 18) Jfr. lov om kommunernes styrelse med kommentarer af *Preben Espersen* og *Erik Harder*, 4. udg. 1978, s. 165.
- 19) Jfr. *Claus Haagen Jensen* i Forvaltningsret. Almindelige emner, Kbh. 1979, s. 94. En dansk forvaltningslov, der på samme måde, som det er tilfældet i Sverige og Norge, skal regulere visse mere almindelige forhold med hensyn til forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling, er dog under overvejelse.
- 20) Miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 2.
- 21) Lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse § 3, stk. 1.
- 22) Bet. 420/1966.
- 23) Bet. 543/1969 (Struktur og dagpenge) og 664/1972 (Service og bistand).
- 24) Bet. 629/1971.
- 25) Bet. 722/1974.
- 26) Bet. 729/1975.
- 27) Bet. 731/1975.
- 28) Bet. 743/1975.
- 29) Bet. 757/1976.
- 30) Bet. 781/1976.
- 31) Bet. 786/1976.
- 32) Bet. 794/1977.
- 33) Bet. 809/1977.
- 34) Samordning af data.
- 35) Bet. 888/1979.
- 36) Jfr. betænkning 743/1975 om planlægningen i centraladministrationen, s. 33. Om problemerne i forbindelse med objektive og subjektive hensyn i det retspolitiske arbejde kan endvidere henvises til *Preben Stuer Lauridsen*: Studier i retspolitisk argumentation, Kbh. 1974.
- 37) Bet. 743/1975, s. 37 f.
- 38) 1. betænkning fra administrationsudvalget af 1960 (bet. 301/1962), Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation (bet. 629/1971) og betænkning om planlægningen i centraladministrationen (bet. 743/1975).
- 39) Bet. 743/1975, s. 6.
- 40) F.T. 1971-72, sp. 6858 ff.
- 41) Bet. nr. 629/1971.

- 42) Jfr. P.P.I., s. 35 f.
- 43) Bet. 743/1975.
- 44) Bet. 743/1975, s. 28 f.
- 45) Bet. 743/1975, s. 30.
- 46) Bet. 743/1975, s. 31 f.
- 47) Jfr. bet. 743/1975, s. 35 ff.
- 48) Cirkulære nr. 195 af 16. september 1966.
- 49) Cirkulæreskrivelse nr. 23 af 9. februar 1973.
- 50) Budgetvejledning, s. 21 ff.
- 51) Om fremgangsmåden ved udarbejdelsen af DSB plan 1990 er udarbejdet et omfattende notat af 21. august 1974: Procedure ved udarbejdelse af DSB Plan 1990.
- 52) DSB Plan 1990, s. 8.
- 53) DSB Plan 1990, s. 10.
- 54) Lov nr. 414 af 13. juni 1973.
- 55) DSB Plan 1990, s. 9 f.
- 56) Jfr. justitsministeriets skrivelse af 3. oktober 1960.
- 57) Jfr. justitsministeriets skrivelse af 19. december 1961.
- 58) Den nærmere baggrund for anmodningen til uddannelsesrådet og sigtet med arbejdet fremgår af en tale, som undervisningsministeren holdt for rådet den 15. maj 1975. Talen er optrykt s. 5 ff i U 90. Samlet uddannelsesplanlægning frem til 90'erne, Bind 2, Undervisningsministeriet 1978.
- 59) Lov nr. 199 af 24. maj 1972 om forskningsråd og planlægningsrådet for forskningen, jfr. bekendtgørelse nr. 482 af 10. november 1972 som ændret ved bekendtgørelse nr. 295 af 24. maj 1973.
- 60) Lov nr. 142 af 21. marts 1973 om teknologisk service.
- 61) Lov nr. 217 af 23. maj 1979 om et forebyggelsesråd.
- 62) Bet. 809/1977, Prioritering i sundhedsvæsenet.

Kapitel 5. Sammenfattende planlægning.

- 1) Jfr. *Jørgen Grønnegaard Christensen*: Centraladministrationen: organisation og politisk placering. Kbh. 1980, s. 125 ff.
- 2) Jfr. Bet. 743/1975, s. 22 f.
- 3) Jfr. statsministeriets cirkulære nr. 98 af 25. juni 1924.
- 4) Bet. 743/1975, s. 26 f.
- 5) Bet. 743/1975, s. 57 ff.

- 6) Bet. 743/1975, s. 56 ff.
- 7) Jfr. lovens §§ 2-5 og § 14.
- 8) Bet. 743/1975, s. 72 ff.
- 9) Bet. 743/1975.
- 10) Betænkningen s. 63.
- 11) Jfr. lov nr. 314 af 10. juni 1976 om statens finansår.
- 12) Herom henvises til den omfattende speciallitteratur på området, jfr. f.eks. *Ivar Koed og Niels Lauritzen: Offentlig budgettering*, København 1978.
- 13) Den statslige bevillingsprocedure er i detaljer beskrevet i de budgetvejledninger, som finansministeriet udsender, jfr. senest budgetvejledning, 1979.
- 14) Fremstillingen bygger i det væsentlige på budgetvejledning 1979.
- 15) Jfr. om den historiske baggrund: Offentlig forvaltning i Danmark, s. 51. Jfr. endvidere om begrebet »Overhead-organization«, *Poul Meyer*, s. 133 ff.
- 16) Bet. 722/1974.
- 17) Jfr. f.eks. Bevillingsvejledning. Regnskabsreformens bevillingsprincipper. Amtsrådsforeningen 1976.
- 18) Fremstillingen bygger i det væsentlige på afsnit III i Samordning af data.
- 19) Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 563 af 18. november 1975.
- 20) De offentlige investeringer 1978-90, Planredegørelse 1, Budgetdepartementet 1977.
- 21) Udgifterne er i hele redegørelsen opgjort i faste priser og lønninger svarende til april 1977-niveau. Alle anlægsudgifter er i øvrigt opgjort i markedspriser, d.v.s. inklusive afgifter og eventuelle subsidier.
- 22) Den kommunale styrelseslovs § 18. Om økonomiudvalget henvises i øvrigt til: *Preben Espersen: De kommunale beslutninger I og II*, 1970 og 1973, og *Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning, Kommunalbestyrelsen*, 3. udg. 1978, samt lov om kommunernes styrelse med kommentarer af *Preben Espersen og Erik Harder*, 4. udg. 1978.
- 23) Udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 182 af 29. august 1977.
- 24) § 19 i normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 181 af 29. august 1977 med senere ændringer.
- 25) At økonomiudvalget er personaleudvalg gælder dog også for kommunerne, jfr. lov om kommunernes styrelse med kommentarer af *Preben Espersen og Erik Harder*, 4. udg. 1978, s. 231 f.

- 26) Indenrigsministeriets skrivelse af 21. juni 1974 (utrykt).
- 27) Indenrigsministeriets skrivelse af 10. marts 1975 (utrykt).
- 28) Lovens § 21, stk. 2.
- 29) Jfr. lov nr. 204 af 28. maj 1975 om ændring af lov om kommunernes styrelse.
- 30) Jfr. indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 552 af 12. november 1975.
- 31) Samordning af data, s. 31.
- 32) Samordning af data, s. 48 f.
- 33) Jfr. lands- og regionplanloven – en orientering. Planstyrelsen, februar 1979, s. 14, hvor det udtales, at det »er regionplanlægningens opgave at bedømme sektorplanlægningens konsekvenser med hensyn til arealanvendelsen og i givet fald lægge op til korrektioner. Regionplanerne skal opstille bindende retningslinier for arealanvendelsen i regionen. Arealanvendelsen er således bindeleddet mellem sektorplanlægningen og den sammenfattende regionplanlægning«.
- 34) Jfr. lands- og regionplanloven – en orientering. Planstyrelsen, februar 1979, s. 15.
- 35) *Ole Nørgaard Madsen*: Planlægning, s. 45. Jfr. om denne problematik også P.P.II, s. 21.
- 36) Jfr. f.eks. *Erik Ib Schmidt*: Landsplanlægningen og den offentlige administration, NAT 1963, s. 210, *Inger Vaaben* og *Hans Jørgen Jensen*: Loven om lands- og regionplanlægning, NAT 1973, s. 107, Kommuneplanloven med kommentarer af *Bendt Andersen* og *Ole Christiansen*, 2. udgave 1979. Om borgerdeltagelse i planlægningsprocessen kan henvises til: *Georg Gottschalk* og *Jens Chr. Tonboe*: Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen 1, Introduktion og udenlandske forhold, 1974, *Jens Chr. Tonboe*: Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen, 2, Demokratiets ideal og virkelighed, 1974, *Georg Gottschalk* og *Jens Chr. Tonboe*: Offentlighed og borgerdeltagelse i byplanlægningen, Jur. & Øk. 1975, s. 277, *Ole Nørgaard Madsen*: Borgerdeltagelse, Jur. & Øk. 1976, s. 111.
- 37) Lands- og regionsplanloven – en orientering. Planstyrelsen februar 1979, s. 8.
- 38) Lands- og regionplanloven – en orientering. Planstyrelsen februar 1979, s. 9 f.
- 39) Cirkulære nr. 124 af 16. juni 1977 om planlægning af sommerhusområder.
- 40) Cirkulære nr. 35 af 28. februar 1978 om hovedtransmissionsnet for naturgas.

- 41) Jfr. lands- og regionplanloven – en orientering. Planstyrelsen februar 1979, s. 9.
- 42) Jfr. miljøministerens redegørelse om landsplanlægningen 1978 (skriftlig redegørelse 15. december 1978, s. 8), hvor det udtales, at de godkendte regionplaner til sin tid vil udgøre en vigtig del af grundlaget for de statslige myndigheders lokaliseringspolitik.
- 43) Det anføres i miljøministerens redegørelse om landsplanlægningen 1978 (skriftlig redegørelse 15. december 1978, s. 5), at det i forbindelse med gennemførelsen af den nye landbrugslov (lov nr. 263 af 8. juli 1978 om ændring af lov om landbrugsejendomme) yderligere er blevet præciseret, at der skal tages hensyn til de jordbrugsmæssige arealinteresser, men at en planlægning, der tilsigter arealbesparelser, ikke alene tilgodeser landbrugets interesser i at bevare jorden som produktionsareal. Den vil også kunne betyde mindre investeringer i veje, kloakker, fjernvarmeledninger samt et bedre grundlag for den kollektive trafik.
- 44) Bestemmelsen i nr. 7 (tidligere nr. 6) trådte i kraft den 1. januar 1979, jfr. lov nr. 220 af 24. maj 1978.
- 45) Jfr. lands- og regionplanloven – en orientering. Planstyrelsen, februar 1979, s. 12.
- 46) Jfr. Samordning af data, s. 53.
- 47) Jfr. regionplanlov for hovedstadsområdet § 2.
- 48) Kommuneplanlovens § 4.
- 49) Jfr. Samordning af data, s. 53.

Kapitel 6. Perspektivplanlægning.

- 1) Skrivelse af 4. november 1968. Skrivelsen er optaget som bilag 1 i bilagssamlingen til P.P.I.
- 2) P.P.II, s. 13.
- 3) P.P.II, s. 5.
- 4) P.P.II, s. 18 f.
- 5) Om de politiske holdninger til langtidsplanlægning henvises i det hele til fremstillingen i kapitel 3 om langtidsplanlægningens problemer.
- 6) Både P.P.I og P.P.II blev fremlagt som »embedsmandsvurderinger«.

Kapitel 7. Styringsbegreber og styringsformer.

- 1) *Poul Meyer*, s. 214. Samme begrebsindhold anvendes i vekslende formuleringer af forfattere som *Bent Christensen*: Forvaltningsapparatet, s. 48, og *Lundquist*, s. 24. P.P.II beskriver den interne styring i det offentlige som »de politisk-administrative processer, hvorved beslutninger omsættes til udadrettede offentlige aktiviteter« (s. 427).
- 2) Jfr. *Poul Meyer* s. 216 og *Ramström*, s. 32.
- 3) Jfr. *Poul Meyer*, s. 238.
- 4) P.P.II, s. 437.
- 5) Jfr. *Steen Leth Jeppesen* i *Forvaltningschefer*, s. 47.
- 6) Jfr. *Inge Thygesen*: Planlægning og opfølgning. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1974, nr. 1, s. 110.
- 7) Der henvises i det hele til *Erik Damgaard*: Folketinget under forvandling, 1977.
- 8) Jfr. f.eks. miljøbeskyttelsesloven kap. 6.
- 9) Jfr. *Poul Andersen*, s. 44, *Bent Christensen*: Forvaltningsapparatet, s. 31 og 37 og *Administration og Borger*, s. 67.
- 10) Jfr. *Poul Andersen*, s. 67 f og *Claus Haagen Jensen*: Kommunalret, s. 11.
- 11) Som eksempel kan nævnes, at lands- og regionplanlovens § 17 tillægger miljøministeren beføjelse til at pålægge et amtsråd at udarbejde tillæg til regionplanen.
- 12) Efter miljøbeskyttelseslovens § 57 kan miljøministeren pålægge amtsrådene eller kommunalbestyrelserne at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, vedrørende miljøbeskyttelsen op til behandling og beslutning. Denne beføjelse er delegeret til miljøstyrelsen, jfr. bekendtgørelse nr. 178 af 29. marts 1974 § 1, stk. 2.
- 13) Som eksempler kan nævnes den kommunale styrelseslovs § 2, hvorefter samtlige kommuners styrelsesvedtægter skal stadfæstes af indenrigsministeren, og skolestyrelseslovens § 35, hvorefter skoleudbygningsplaner skal forelægges undervisningsministeren til godkendelse.
- 14) Jfr. f.eks. den kommunale styrelseslovs kap. VII.
- 15) Jfr. om råd og nævn i det hele *Poul Andersen*, s. 68 f, *Bent Christensen*: Nævn og Råd, s. 193 ff, og *Forvaltningsret*. Almindelige emner, s. 34 f.
- 16) Jfr. 1. betænkning fra administrationsudvalget af 1960 (bet. 301/1962), s. 15 og *Forvaltningsret*. Almindelige emner, s. 35.
- 17) Jfr. f.eks. *Lundquist*, s. 28 ff og 35 ff, *Poul Meyer*, s. 213 ff og *Ramström*, s. 30 ff.

- 18) *Poul Meyer*, s. 215.
- 19) *Poul Meyer*, s. 216 ff.
- 20) Jfr. f.eks. *Lundquist*, s. 35 ff.
- 21) *Poul Meyer*, s. 225 ff.

Kapitel 8. Styringsmidler.

- 1) Jfr. *Poul Andersen*, s. 64, *Administration og Borger*, s. 57, og *Forvaltningsret*. Almindelige emner, s. 28 f.
- 2) Jfr. *Poul Andersen*, s. 48.
- 3) *Forvaltningsret*. Almindelige emner, s. 29, 38 og 85.
- 4) Jfr. *Poul Andersen*, s. 50 f.
- 5) *Bent Christensen*: *Forvaltningsapparatet*, s. 62 f.
- 6) Lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v. § 13.
- 7) Lov nr. 258 af 8. juni 1979 om varmforsyning § 21.
- 8) Lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning § 14.
- 9) Lov nr. 258 af 8. juni 1979 om varmforsyning § 21.
- 10) Jfr. *Bent Christensen*: *Råd og nævn*, s. 207 ff. Om indenrigsministerens manglende mulighed for at give amtmanden tjenestebefalinger med hensyn til hans stillingtagen til sager i tilsynsrådet, jfr. *Preben Espersen*: *Beslutning og samtykke*, s. 58 f.
- 11) *Råd og nævn*, s. 213.
- 12) Jfr. *Bent Christensen*: *Råd og nævn*, s. 213.
- 13) *Poul Meyer*, s. 161.
- 14) *Poul Andersen*, s. 357 f, *Bent Christensen*: *Forvaltningsapparatet*, s. 60 f, *Administration og Borger*, s. 173 ff, *Forvaltningsret*. Almindelige emner, s. 198 ff.
- 15) Jfr. *Bent Christensen*: *Forvaltningsapparatet*, s. 60 f.
- 16) §§ 4, 16, 37, 54, 59 og 62.
- 17) Som et yderligtgående eksempel på en righoldig anvendelse af ministerbemyndigelser kan nævnes skolestyrelsesloven, der indeholder sådanne bemyndigelser i §§ 2, 3, 7, 10, 43, 45, 49, 60, 64, 66, 78, 80 og 80a. Som eksempler kan i øvrigt nævnes miljøbeskyttelseslovens §§ 4, 5, 15, 16, 19, 21, 43, 50 og 56 samt lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 om offentlige veje §§ 6, 9, 31 og 89.
- 18) Jfr. f.eks. lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer § 4.
- 19) Jfr. f.eks. lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 om offentlige veje § 98.

- 20) Jfr. således om tilsvarende udtryk i bekendtgørelse nr. 452 af 12. september 1978 om Kommunernes lønningsnævn §§ 3-5. I det af kommunallovskommissionen udarbejdede udkast til lov om kommunernes styrelse hed det i § 47, at indenrigsministeren kan fastsætte »retningslinier« for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser, jfr. bet. nr. 420/1966, s. 206. I udkastets bemærkninger til bestemmelsen siges imidlertid, at bestemmelsen alene hjemler ministeren adgang til udstedelse af generelle retsforskrifter, men ikke konkrete tjenestebefalinger. I det af indenrigsministeren fremsatte lovforslag på grundlag af udkastet var udtrykket »retningslinier« imidlertid erstattet af det mere præcise »forskrifter«, jfr. den gældende kommunale styrelseslovs § 47.
- 21) Indenrigsministeriets skrivelse af 29. februar 1980.
- 22) Miljøministeriets skrivelse af 22. november 1979.
- 23) Kommunernes Landsforenings skrivelse af 7. maj 1980.
- 24) Jfr. som eksempel indenrigsministeriets skrivelse af 12. juni 1974 til folketingets kommunaludvalg om stadfæstelse af styrelsesvedtægtsbestemmelser om medlemstal i kommunalbestyrelser.
- 25) På folkebiblioteksområdet er der i bekendtgørelse nr. 169 af 13. maj 1965 fastsat regler om bibliotekers indretning og funktion, styrelse, lokaler og inventar, ansættelsesvilkår, bogvalgets organisation, låneret, åbningstider m.v. I bekendtgørelse nr. 368 af 24. oktober 1966 om *vejledende retningslinier* for bogbestand og tilvækst i folkebiblioteker er angivet normer for størrelse af bogbestand og årlig tilvækst i folkebibliotekers afdelinger for henholdsvis voksne og børn. Jfr. endvidere interview med *Knud Heinesen* i *Danske Kommuner* 1978, nr. 13, s. 18 ff: »Staten ønsker ikke at genoptage tidligere tiders detailstyring af kommunerne – »styringen« foregår ved nogle grove retningslinier«.
- 26) Jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 116 af 29. juni 1979 om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi i regnskabsåret 1980 og indenrigsministeriets cirkulære nr. 75 af 30. april 1980 om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi.
- 27) Jfr. f.eks. cirkulære nr. 75 af 30. april 1980.
- 28) Lov nr. 194 af 24. maj 1972, § 2.
- 29) Lov nr. 258 af 8. juni 1979, § 38.
- 30) Lov nr. 54 af 5. marts 1954, § 2.
- 31) Jfr. f.eks. lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre § 4.
- 32) Efter retsplejelovens § 723 kræver visse af stadsadvokaternes beslutninger om at frafalde påtale således rigsadvokatens eller justitsministerens godkendelse.

- 33) Jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke, s. 15 ff.
- 34) Bet. nr. 731/1975, s. 145 ff.
- 35) Jfr. socialstyrelseslovens § 4.
- 36) Administrationsdepartementets notat af 23. juni 1980 om ad hoc-udvalgets overvejelser vedrørende tilsyn og godkendelse mellem forskellige administrative niveauer.
- 37) Jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke, s. 39 og 247.
- 38) Jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 230 og 231 af 21. december 1979 til samtlige tilsynsråd og amtsråd om generelt samtykke til erhvervelse af fast ejendom i 1980.
- 39) Lovbekendtgørelse nr. 494 af 19. september 1975 § 9.
- 40) Lovbekendtgørelse nr. 523 af 26. september 1973 § 7.
- 41) Lov nr. 258 af 8. juni 1979 § 14.
- 42) §§ 10 og 28. Jfr. om den nærmere baggrund for disse bestemmelser: Kommuneplanloven ved *Bendt Andersen* og *Ole Christiansen*, 2. udg. 1979, s. 79 f og 255 f.
- 43) Lov nr. 299 af 8. juni 1978 § 7.
- 44) Lov nr. 237 af 8. juni 1977 § 13.
- 45) Jfr. *Claus Haagen Jensen* i *Dansk miljøret*, Bind III, Miljøværn, 1977, s. 49 f. Underordnede myndigheder søger også i praksis i vidt omfang råd og vejledning hos overordnede myndigheder med hensyn til afgørelsen af sager, der giver anledning til tvivl.
- 46) Jfr. *Preben Espersen*: Beslutning og samtykke, s. 58 f.
- 47) Om den nærmere baggrund for bestemmelsen henvises til Kommuneplanloven v. *Bendt Andersen* og *Ole Christiansen*, 2. udg. 1979, s. 75. En lignende vetobestemmelse findes i lov nr. 258 af 8. juni 1979 om varmemforsyning § 8.
- 48) Jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke, s. 13 ff.
- 49) Jfr. *Poul Andersen*, s. 395 f og *Forvaltningsret*. Almindelige emner, s. 140 ff.
- 50) Lovbekendtgørelse nr. 587 af 20. november 1975 om private fællesveje med senere ændringer § 9.
- 51) Lovbekendtgørelse nr. 530 af 25. oktober 1976 (byggelov) med senere ændringer § 22.
- 52) Lovens § 47, jfr. bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om dispensation fra regler i kommuneplanloven.
- 53) Lov nr. 258 af 8. juni 1979 om varmemforsyning § 21.
- 54) Lovbekendtgørelse nr. 666 af 22. december 1977 om børnetandpleje § 2.
- 55) Lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978 om naturfredning § 46.

- 56) Om sådanne såkaldte approbationskrævende normbeslutninger kan henvises til *Espersen*: Beslutning og samtykke, s. 146 ff.
- 57) Lov nr. 313 af 26. juni 1975 om folkeskolen med senere ændringer §§ 18 og 43.
- 58) *Poul Andersen*, s. 396, Forvaltningsret. Almindelige emner, s. 145 f.
- 59) *Poul Andersen*, s. 396 f, Forvaltningsret. Almindelige emner, s. 146.
- 60) Indenrigsministeriets cirkulære nr. 75 af 30. april 1980 om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi.
- 61) Budgetvejledning s. 25 ff. Det følgende om budget- og ressourcestyring over for statslige organer bygger i det væsentlige på budgetvejledningens kapitel 3. Bevillingssystemet.
- 62) Jfr. betænkning 471/1968, s. 13.
- 63) Bet. 471/1968, s. 11.
- 64) Bet. 471/1968, s. 16 f.
- 65) Lov nr. 333 af 19. juni 1974 med senere ændringer § 133.
- 66) En redegørelse for målsætningen med reformen findes i »Tilskud til kommunerne efter objektive udgiftskriterier«. Byrdefordelingsudvalget, sekretariatet, 1971.
- 67) Jfr. lovbekendtgørelse nr. 349 af 18. juli 1979, kap. 1.
- 68) Jfr. lovbekendtgørelse nr. 349 af 18. juli 1979 som ændret ved lov nr. 181 af 14. maj 1980.
- 69) Jfr. lovbekendtgørelse nr. 349 af 18. juli 1979 § 7.
- 70) Jfr. indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 201 af 26. marts 1974.
- 71) Om hovedstadsfondens virksomhed kan i det hele henvises til bet. nr. 888/1979, s. 59 ff.
- 72) Disse kommer i skriftrækken »Nyt fra planstyrelsen«. Som eksempel kan nævnes nr. 8 fra december 1979 »Lokalplanproceduren«.
- 73) Lov nr. 324 af 19. juni 1974 om sygehusvæsenet med senere ændringer § 11.
- 74) F.eks. cirkulære nr. 86 af 4. april 1977 om vejledende retningslinier for planlægning af psykiatrisk sygehusvæsen.
- 75) Vejledning fra miljøstyrelsen nr. 3, 6 og 7 1974. Jfr. herom også *Claus Haagen Jensen* i Dansk miljøret 3, Miljøværn, s. 44.
- 76) Lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 med senere ændringer § 104.
- 77) Jfr. bet. 469/1967, s. 23, og *Bent Christensen*: Forvaltningsapparatet, s. 56 f.
- 78) Justitsministeriets cirkulærer nr. 224 af 15. oktober 1969 og nr. 279 af 10. november 1970.

- 79) Foreløbige vejledninger nr. 187 af 1. marts 1979 og nr. 189 af 6. marts 1979.
- 80) Normalstyrelsesvedtægt for kommuner er udsendt med cirkulære nr. 182 af 29. august 1977 og for amtskommuner med cirkulære nr. 181 af 29. august 1977.
- 81) Normalforretningsordenen er udsendt med cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.
- 82) Udsendt af socialministeriet i september 1977.
- 83) Jfr. f.eks. socialstyrelsens redegørelse '79 om de kommunale og amtskommunale udbygningsplaner for 1980-85 på sociale og visse sundhedsmæssige områder. November 1979.
- 84) Jfr. f.eks. budgetoversigt, januar 1980 – statens og kommunernes budgetter. Budgetdepartementet, småtryk nr. 12, 1980.
- 85) P.P.II, s. 612.
- 86) Indenrigsministeriets fremsendelsesskrivelse af 30. april 1980.
- 87) Finansministeriet, budgetdepartementet, notat af 29. april 1980.
- 88) Således f.eks. *Lundquist*, s. 30.
- 89) Således i 1. betænkning fra administrationsudvalget af 1960 (bet. 301/62), redegørelsen fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation (bet. 629/71), udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed (bet. 743/75) samt udvalget vedrørende friere personalebevægelighed i centraladministrationen (bet. 786/76). Også i litteraturen i øvrigt har spørgsmålet været behandlet, jfr. således bl.a. *Bent Christensen*: Højere administrative tjenestemænds foruddannelse i Den offentlige forvaltning i Danmark, Nyt fra samfundsvidenskaberne 1973, og *Jørgen Nue Møller*: Om offentlig ledelse og uddannelse hertil, NAT 1978, s. 76 ff.
- 90) Bet. 786/1976. Efteruddannelsesspørgsmål har også tidligere været behandlet i udvalg, jfr. bet. 311/1962 om efteruddannelse af statens og kommunernes administrative personale.
- 91) Jfr. bet. 786/1976, s. 127.
- 92) Jfr. undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 597 af 3. december 1975.
- 93) Bekendtgørelse nr. 452 af 12. september 1978 om Kommunernes løn-ningsnævn § 5.
- 94) Lovbekendtgørelse nr. 426 af 19. august 1976 om udøvelse af lægeger-ning § 14.
- 95) Således *Bent Christensen*: Forvaltningsapparatet, s. 64.
- 96) *Poul Meyer*, s. 214.

- 97) *Lundquist*, s. 30.
- 98) Jfr. f.eks. socialstyrelseslovens § 20.
- 99) Jfr. f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 45.
- 100) Jfr. således f.eks. lovbekendtgørelse nr. 397 af 23. juli 1974 om udenrigstjenesten, der bl.a. indeholder regler om udenrigstjenestens, herunder udenrigsministeriets, organisation, samt lov nr. 281 af 8. juni 1977 om skattemyndighedernes organisation og om klageadgang m.v. (skattestyrelsesloven).
- 101) En beskrivelse af den kommunale administrations stilling findes i bet. 894/1980, s. 91 ff.
- 102) Skrivelse af 19. marts 1970.
- 103) Skrivelse af 18. oktober 1974.
- 104) Lov nr. 224 af 12. juni 1975.
- 105) Jfr. *Preben Espersen*: De kommunale beslutninger, Anden del, 1973, s. 87 f.
- 106) § 65 c indsat ved lov nr. 219 af 24. maj 1978.
- 107) Bet. 894/1980, s. 99.
- 108) Vigtigheden af en sådan koordination blev i øvrigt understreget allerede af kommunallovskommissionen (bet. 420/1966, s. 19 f).
- 109) Jfr. f.eks. socialstyrelseslovens § 18 og lov nr. 281 af 8. juni 1977 (skattestyrelsesloven) § 1. De regler, der i henhold til skattestyrelseslovens § 1 er fastsat ved bekendtgørelse nr. 133 af 28. marts 1978, går langt videre end forretningsordensbestemmelser i sædvanlig forstand, og må i et vist omfang anses for at være på kanten af det hjemmelsmæssigt forsvarlige. Skattestyrelsesloven indeholder i øvrigt i § 2 et eksempel på lovbestemt formstyring over for en uafhængig kommission, idet det er fastsat, at den kommunale skatteadministration uden stemmeret skal være repræsenteret ved alle ligningskommissionens møder og at skatteadministrationen skal udarbejde forslag til alle ligningskommissionens afgørelser. Udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre har anbefalet, at bestemmelsen ophæves, jfr. bet. 894/1980, s. 100.
- 110) Jfr. *Bent Christensen*: Nævn og råd, s. 208.

Kapitel 9. Kontrol.

- 1) I statsrevisorernes beretning 32/1977-78 findes en gennemgang af en række almindelige revisions- og kontrolbegreber (bilag 6).

- 2) Lov nr. 77 af 31. marts 1926 om statens regnskabsvæsen og revision § 10. Bestemmelsen er ophævet ved lov nr. 321 af 26. juni 1975 § 20.
- 3) Lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m. § 3.
- 4) Spørgsmålet om den statslige revision er behandlet i 5. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960 (revisionsdepartementernes og hovedrevisionens forhold. Bet. 408/1966) samt i betænkningen vedrørende den statslige revisions struktur m.m. (bet. 729/1975).
- 5) Beretning afgivet i november 1971 om udgiftsudviklingen på statens personalekonti i årene 1961/62-69/70, s. 48.
- 6) Lovbekendtgørelse nr. 178 af 21. maj 1937 om statens regnskabsvæsen § 10.
- 7) Om den kommunale revision kan henvises til bet. 894/1980, s. 108 ff, *Preben Espersen*: De kommunale beslutninger, Anden del, 1973, s. 55 ff, samt *Peter Christensen*: Den kommunale revision i de nordiske lande og forholdet til den statslige revision, NAT 1980, s. 80 ff.
- 8) Jfr. *Peter Christensen*: Den kommunale revision i de nordiske lande, NAT 1980, s. 84 ff.
- 9) En udførlig gennemgang af diskussionen findes i bet. 894/1980, s. 108 ff.
- 10) Bet. 894/1980, s. 111 ff.
- 11) Jfr. *Poul Meyer* s. 290.
- 12) Lov nr. 164 af 11. maj 1935 om skove med senere ændringer § 21.
- 13) Bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 om instruks for folketingets ombudsmand § 3.
- 14) Lov nr. 281 af 8. juni 1977 (skattestyrelsesloven) § 19.
- 15) Jfr. betænkning om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v., bet. 657/1972, s. 48. Om den administrative rekurs kan iøvrigt navnlig henvises til *Harder*: Administrative afgørelser.
- 16) Jfr. bet. 657/1972, s. 50.
- 17) Jfr. bet. 657/1972, s. 48.
- 18) Bet. 629/1971, s. 24 f.
- 19) Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand med senere ændringer § 57.
- 20) Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand med senere ændringer § 15.
- 21) Lovbekendtgørelse nr. 520 af 25. oktober 1976, byggelov, med senere ændringer § 23.
- 22) Bet. 629/1971, s. 22 f.
- 23) Bet. 657/1972, s. 50.

- 24) Det såkaldte »Ad hoc-udvalg« under administrationsdepartementet.
- 25) Udvalgets notat af 7. maj 1980 om udvalgets overvejelser vedrørende ankebegrænsende foranstaltninger.
- 26) Jfr. finansministeriets skrivelse af 20. juni 1980 til det permanente kontaktudvalg vedrørende opgavefordeling og dobbeltadministration.
- 27) Der findes en ret omfattende litteratur om folketingets ombudsmand. Der kan navnlig henvises til *Festskrift til Stephan Hurwitz*, 1971, der indeholder en række artikler om ombudsmandsinstitutionen, *Jørgen Mathiassen*: Ombudsmand og forvaltningsret, NAT 1971, s. 225 ff, *Administration og borger*, s. 227 ff, *Steen Rønsholdt*: Ombudsmandens kontrol med det kommunale selvstyre, NAT 1977, s. 14 ff, samt *Lars Nordskov Nielsen*: Folketingets ombudsmand 1955-80, Jur. & Øk. 1980, s. 261 ff.
- 28) Lovbekendtgørelse nr. 342 af 1. december 1961 om folketingets ombudsmand som ændret ved lov nr. 258 af 9. juni 1971. I medfør af lovens § 3 er ved bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 udstedt instruks for folketingets ombudsmand.
- 29) Bet. 629/1971, s. 24.
- 30) Jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke, s. 87 ff.
- 31) Jfr. *Espersen*: Beslutning og samtykke, s. 287.

Forkortelsesliste.

Kun kilder, der ikke er fuldstændigt citeret i teksten eller noterne, er medtaget i følgende fortegnelse.

Administration og Borger:	Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard: Administration og Borger. Forvaltningsret i grundtræk. Kbh. 1973.
Poul Andersen:	Poul Andersen. Dansk forvaltningsret. Almindelige emner. 5. udg. Kbh. 1965.
Bet. 471/1968:	Statens refusioner af kommunernes udgifter. Bet. 471/1968.
Bet. 629/1971:	Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation. Bet. 629/1971.
Bet. 657/1972:	Begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. Bet. 657/1972.
Bet. 722/1974:	Betænkning vedrørende det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner. Bet. 722/1974.
Bet. 731/1975:	Betænkning vedrørende den statslige administration på amtsplanet. Bet. 731/1975.
Bet. 743/1975:	Planlægningen i centraladministrationen. Bet. 743/1975.
Bet. 786/1976:	Personalebevægelighed i centraladministrationen. Bet. 786/1976.
Bet. 888/1979:	Hovedstadsrådet. Struktur og opgaver. Bet. 888/1979.
Bet. 894/1980:	Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. Bet. 894/1980.
Budgetvejledning:	Budgetvejledning. Regler og anvisninger vedrørende statens budget- og bevillingssystem. Finansministeriet 1979.

- Bent Christensen: Forvaltningsapparatet: Bent Christensen: Forvaltningsret. Forvaltningsapparatet. Kbh 1976. Stencileret.
- Bent Christensen: Nævn og råd: Bent Christensen: Nævn og råd. Kbh. 1958.
- Den offentlige sektor: Anders Eldrup m.fl.: Den offentlige sektor. Samspillet mellem stat, kommuner og amtskommuner. Danmarks Forvaltningshøjskole 1978.
- DSB Plan 1990: DSB Plan 1990. Danske Statsbaner. 1975.
- Espersen: Beslutning og samtykke: Preben Espersen: Beslutning og samtykke. Studier over approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning. Kbh. 1974.
- Forvaltningschefer: Forvaltningschefer, planlægning, styring og retssikkerhed. Danmarks Forvaltningshøjskoles konference for ledende tjenestemænd 1976. Red. Jens Gunst. Kbh. 1977.
- Forvaltningsret. Almindelige emner: Forvaltningsret. Almindelige emner. Institut for offentlig ret. Aarhus Universitet. 1979.
- Harder: Administrative afgørelser. Erik Harder: Om ændring af administrative afgørelser. Kbh. 1962.
- Harder: Opgaver: Erik Harder: De kommunale opgaver. Kommunalfuldmagten. Kbh. 1965.
- Hovedstadsrådslov: Lov nr. 331 af 13. juni 1973 om et hovedstadsråd med senere ændringer.
- Jur.: Juristen.
- Jur. & Øk.: Juristen & Økonomen.
- Kommunale styrelseslov: Lovbekendtgørelse nr. 399 af 19. juli 1977 om kommunernes styrelse med senere ændringer.
- Kommuneplanlov: Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning.
- Lands- og regionplanlov: Lovbekendtgørelse nr. 95 af 4. marts 1980 om lands- og regionplanlægning.
- Lundquist: Lennart Lundquist: Forvaltningen i det politiske system. Kbh. 1976.
- Ole Nørgaard Madsen: Ole Nørgaard Madsen: Planlægning i offentlig forvaltning. Kompendier i statskundskab. 2. ændrede udg. Århus 1980.
- Poul Meyer: Poul Meyer: Offentlig forvaltning. 3. udg. Kbh. 1979.

Miljøbeskyttelseslov:	Lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse med senere ændringer.
NAT:	Nordisk Administrativt Tidsskrift.
Offentlige investeringer:	De offentlige investeringer 1978-90. Planredegørelse 1. Finansministeriet 1977.
Offentlig forvaltning i Danmark:	Poul Meyer, G. Vedel-Smith, O. Nørgaard Madsen, Finn Bruun: Offentlig forvaltning i Danmark. 2. reviderede udgave. Århus 1980.
Politiske ledelsesforhold:	Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen. Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie. Kbh. 1979.
P.P.I.:	Perspektivplanlægning 1970-85. Redegørelse fra den af regeringen i november 1968 nedsatte arbejdsgruppe. Kbh. 1971.
P.P.II.:	Perspektivplan-redegørelse 1972-1987. Kbh. 1973.
Ramström:	Dick Ramström: Administrativa processer. 2. opl. Uppsala 1965.
Regionplanlov for hovedstadsområdet:	Lovbekendtgørelse nr. 96 af 4. marts 1980 om regionplanlægning i hovedstadsområdet.
Samordning af data:	Samordning af data i offentlig budget-planlægning. Betænkning fra udvalget vedrørende koordination af informationsvirksomheden mellem stat og kommuner. Planredegørelse 2. Finansministeriet 1978.
Sektorplaner:	Sektorplaner – et materiale til brug ved kurser vedrørende indhold, procedurer og lovgrundlag i forbindelse med kommunernes udbygningsplanlægning. Den kommunale Højskole i Danmark. 1979.
Skolestyrelseslov:	Lovbekendtgørelse nr. 24 af 20. januar 1978 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v. med senere ændringer.
Socialstyrelseslov:	Lovbekendtgørelse nr. 392 af 22. juli 1975 om styrelsen af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender med senere ændringer.
U. 90:	Samlet uddannelsesplanlægning frem til 90'erne. Bind 1 og 2. Undervisningsministeriet 1978.

Sagregister

- Ad-hoc udvalg 119
- Administration, kommunale 149 ff
- Administrativ rekurs 163 ff
- Aftalestyring 115 f, 129 f, 134, 143
- Aktivitetsbegrænsninger 116
- Allokativ planlægning 31 f
- Amtsskatteinspektorer 162
- Anke, se rekurs
- Ankebegrænsende foranstaltninger 167 f
- Anslåede enkeltbevillinger 133
- Autoritet som styringsforudsætning 101 ff
- Avancementsnævn 144 f

- Bekendtgørelser 111
- Beretninger, rigsrevisors 156
- Beskatningsgrundlag 136
- Bevillingers tidsmæssige udstrækning 130 f
- Bevillingsbegreb, statslige 130
- Bevillingsmyndighed, kommunale 82
- Bevillingsmyndighed, statslige 101, 103 f
- Bevillingsmæssig styring 132
- Bevillingsrammer 133
- Bevillingsskøn 133
- Bevillingstyper 132 ff

- Bistandsloven 135 f
- Bloktilskud 136 ff
- Bruttoprincip, bevillinger 131 f
- Budget- og regnskabsrådet 76
- Budget- og regnskabssystem, det kommunale 73 ff
- Budget- og ressourcestyring 130 ff
- Budgetoverslag, kommunale 83
- Budgetoverslag, statslige 71
- Budgetsamarbejde mellem stat og kommuner 73 ff, 83
- Budgetter, kommunale 73 ff
- Budgetteringsrammer 72
- Budgetvejledning, finansministeriets 53, 132
- Byplanloven 90
- Byplanvedtægter 92

- Call-in 121 ff
- Centraladministrationens planlægningsvirksomhed, udvalget om 48 ff
- Centrale uddannelsesråd 55 f
- Cirkulærer 112, 142
- Danmarks Forvaltningshøjskole 145 f
- Dansk Kommunalkursus 146
- Datakoordineringsudvalget 40
- Direkte styring 106, 132
- Direktiv planlægning 19 f

Dispensation 126
 Dispositionsrammer 134
 DSB Plan 90 54

Enkeltbevillinger 132 f

Faktiske virkninger af planer 43 f
 Feed-back 106 f
 Fikserede enkeltbevillinger 132
 Finansiell revision 152 f, 154
 Finanslov 70
 Finansministeriet 72 f
 Finansudvalg, folketingets 62, 103, 131
 Folketingets ombudsmand 162, 168 ff
 Forebyggelsesråd 58 ff
 Formstyring 147 ff
 Forskningsråd 57 f
 Forvaltningsrevision 152
 Fredningsadministration, særlig 150
 Fysisk planlægning 24 f, 68, 84 ff
 Fælleskommunale organer 103

Generelle samtykker 120 f
 Generelle statstilskud til kommuner 136
 Godkendelse 87, 90, 91, 102, 113 f, 125
 Godkendelse af planer 42 f
 Godkendelseskrav som legalitetskontrol 170
 Godkendelsesstyring 117 ff

Henskydning 123 f
 Horisontal samordning 18
 Hovedstadsfonden 139 f

Indirekte styring 106
 Informationsstyring 140 ff

Informationsudveksling 38 ff
 Inkremental planlægning 29
 Innovativ planlægning 32
 Inspektion 162 f
 Indtægtsbevillinger, statslige 134
 Investeringskontrol 20
 Investeringsplanlægning 76 ff
 Investeringsrammer 116

»Julegaveteoremet« 29

Kastrup lufthavn 122
 Kommissioner 46 ff
 Kommunale administration 149 ff
 Kommunale bevillingsmyndighed 82
 Kommunale budgetoverslag 83
 Kommunale budgetter 73 ff
 Kommunale fællesskaber 127
 Kommunale revision 159 ff
 Kommunedata 103
 Kommunekemi 103, 122
 Kommunekontaktudvalget 67, 137
 Kommuneplaner 90 ff, 125
 Kommuneplanlægning 90 ff
 Kommunernes lønningsnævn 146
 Konsekvensanalyser 53
 Kontaktudvalg for opgavefordeling og dobbeltadministration 150
 Kontrolstyring 106
 Koordination 106
 Kystinspektorat 162 f

Landsplandirektiver 87, 88, 109
 Landsplanlægning 86 ff
 Langtidsplanlægning 27 ff
 Lokalplaner 92, 125
 Lokalplanlægning 90 ff, 125
 Lovmæssig forvaltning 126

Lægestillinger, besættelse af 146
Lønningsnævn, kommunernes 146
Låneoptagelser, kommunale 115 f,
120

Magistratsordninger 127
Mellemlig niveau, planlægning på 65 f
Ministerbemyndigelser 111 f, 112 f
Ministerialtidende 112
Ministtermøder 61 f, 63
Ministerudvalg 63, 86
Målhierarkier 99 f
Målstyring 105, 132

Negativ planlægning 21 f
Normalforretningsorden, kommu-
ner 142, 148
Normalvedtægter 142, 159 f
Nævn 102 f, 110 f, 146 f, 151

Ombudsmand 162, 168 ff
Opdatering af planer 38
Ordretying 108 ff
Overordningsforhold 101, 108 f,
112 f, 118, 121 f, 124, 140
Overordnet niveau, planlægning på
68 ff
Overordnet planlægning, se sam-
menfattende planlægning
Oversigtlig planlægning, se sam-
menfattende planlægning
Overspringelse 121 ff

»Paragraf 15-rammer« 92
Parlamentariske revision 157 f
Permanente planlægningsorganer
54 ff
Personalebevægelighed 144 f
Personalelofter 72

Personalestyring 144 f
Perspektivdel 23
Perspektivplanlægning 19, 26, 53,
93 ff

Plandata 39
Planinformationsudvalget 40 f
Planlægningsbegreber 17 f
Planlægningsformer 18 f
Planlægningsråd for forskningen 57 f
Plansystemvejledninger 41
Pligtmæssigt skøn 112, 114
P.P.I, se perspektivplanlægning
P.P.II, se perspektivplanlægning
Prognoser 52 f
Programdel 23
Programstyring 105, 132
Påbud, til kommuner 102, 109 f
Påbud, til nævnsmedlemmer 110 f

Rammebevillinger 133
Rammegodkendelser 120 f
Rammeplanlægning 85
Refusioner 135 f
Regelstyring 111
Regionplanlægning 88 ff
Regionplanlægning, hovedstadsom-
rådet 90
Regnskabsrevision 152
Regulativ, kasse- og regnskabsvæ-
sen 159
Regulativ, socialforvaltning 149 f
Regulerbare enkeltbevillinger 133
Rekrutteringsstyring 144 ff
Rekurs 122 ff, 163 ff
Rekurs, fremtidigt omfang 165 ff
Rekurs, indskrænkninger i 165 ff
Ressourcetildeling 103
Restriktiv planlægning 20 f, 42
Retlige indhold, planlægningens 19 ff

- Retningslinier 112 f
- Retsplejerådet 55
- Retsvirkninger af planer 41 ff
- Revision 152 ff
- Revision af planer 23, 38
- Revision, kommunale 159 ff
- Revision, statslige 153 ff
- Revisionsbegreber 152 f
- Revisionsregulativ, kommunale 160
- Rigsrevisor 153 ff
- Råd 102 f, 110 f, 146 f, 151
- Rådighedsbevillinger 133

- Samarbejdsaftaler, kommunale 127
- Sammenfattende planlægning 18 f, 24 f, 61 ff, 70 ff, 81 ff
- Samordningsudvalg på embedsmandsniveau 63 f
- Sanktionssystem 43, 120
- Sektorplanlægning 18, 23 f, 35 ff
- Sektorudvalg 40
- Skattegrundlagstilskud 136
- Socialforvaltning, særlig 149 f
- Standarder og normer 114 f
- Statsregnskabet 153 ff
- Statsrevisorerne 157 f
- Statusdel 23
- Stedplanlægning, se fysisk planlægning
- Straffelovsrådet 55
- Strandbyggelinie 127
- Styrelsesvedtægter, kommunale 142, 148, 159 f
- Styringsbegreber 99
- Styringsformer 105
- Styringsforudsætninger 99 ff
- Styringsmidler 108 ff

- Teknisk revision 152
- Teknologiråd 58
- Tekstanmærkning 131, 134
- Tidsfølgeplaner 85, 90
- Tidshorisont, planlægningens 23 ff, 85
- Tilbagekobling 106 f
- Tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, se bloktilskud
- Turnusordning 144 f
- Tværgående planlægning, se sammenfattende planlægning

- U90 Samlet uddannelsesplanlægning 55 f
- Udbygningsplaner 36 ff
- Udenrigspolitiske nævn 117
- Udgiftsbehov 136 ff
- Udgiftsbevillinger, statslige 132 f
- Udligningsordninger, kommunale 139
- Udvalg, lovforberedende 46 ff
- Underordningsforhold 101, 108 f, 112 f, 118, 121 f, 124, 140
- Undervisningsinspektører 163

- Vanskeligt stillede kommuner, tilskud til 139
- Vejledning 104, 113 f, 140 ff
- Vejledningsstyring 140 ff
- Vertikal samordning 18
- Veto 124 f

- Økonomisk-kritisk revision 152, 154, 160 f
- Økonomisk planlægning 24
- Økonomiudvalg, kommunalbestyrelsens 81 ff